

Basler Studien
zur Rechtswissenschaft
Reihe B: Öffentliches Recht

Band 54

Christoph André Spenlé

Das Kräfteverhältnis der Gliedstaaten im Gesamtgefüge des Bundesstaates

Unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts
des schweizerischen Zweikammersystems



Helbing & Lichtenhahn
1999

Dieses Werk ist weltweit urheberrechtlich geschützt. Das Recht, das Werk mittels irgendeines Mediums (technisch, elektronisch und/oder digital) zu übertragen, zu nutzen oder ab Datenbank sowie via Netzwerk zu kopieren und zu übertragen oder zu speichern (downloading), liegt ausschliesslich beim Verlag. Jede Verwertung in den genannten oder in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

ISBN 3-7190-1662-5

©1999 by Helbing & Lichtenhahn Verlag, Basel

Meinen Eltern

VORWORT

Die vorliegende Arbeit beschreibt eingehend die Frage nach dem Gleichgewicht der Gliedstaaten im Bundesstaat und geht dabei auf ausgewählte Charakteristika des bundesstaatlichen Entscheidungsprozesses im allgemeinen sowie auf das bundesstaatliche Zweikammersystem im besonderen ein. Sie will keine umfassende Klärung aller Wesenszüge der Föderativorgane der Bundesstaaten sein, sondern in erster Linie der Frage nachgehen, wie die Problematik der oft ungeheuren faktischen Differenzen der Gliedstaaten, sei es in ihrer Bevölkerungsstruktur oder ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, in den Funktionen und der Stellung der föderativen Organe und Instrumente im jeweiligen politischen System, namentlich in der Schweiz, berücksichtigt wurde.

Unser Staatswesen ist ein höchst komplexes, interdependentes Gebilde, das geprägt ist von gegenseitig rückgekoppelten Wirkungen und Einflüssen. Gerade das diffizile Gleichgewicht der föderalistischen Institutionen, das oft von nur noch psychologisch erklärbaren Empfindlichkeiten auf kantonaler Ebene gekennzeichnet ist, macht deutlich, dass Einzeleingriffe nicht isoliert von den übrigen Mitwirkungsrechten und Einflussnahmen, wirksamen und scheinbaren, vorgenommen werden dürfen. Eine Revision der Mitwirkungsrechte der Kantone im Ständerat und beim Ständemehr bezüglich des Stimmengewichts der einzelnen Glieder etwa, bedingt nicht nur eine Überprüfung der übrigen Mitwirkungsrechte, deren formalen Ausgestaltung und materiellen Wirksamkeit, sondern des parlamentarischen Systems an sich.

Die vorliegende Arbeit will sich nicht mit einer Schweiz von Übermorgen befassen und ins utopische Spekulieren geraten, sondern vielmehr versuchen, den historischen Werdegang, den gegenwärtigen Stand und reelle, „machbare“ Alternativen für das Problem des Gleichgewichts der Kantone in unserem Staat darzustellen. Dabei soll das Schwergewicht bei der Frage nach der Form des Ständerates liegen. Gerade dieser Ständerat, jenes ursprünglich von den Verfassungsvätern als Kompromisslösung für die Vertretung der kantonalen Interessen im neu geschaffenen Bundesstaat vorgesehene Instrument, ist immer wieder Anfeindungen und Zweifeln an seiner Leistungsfähigkeit, oder genauer, an der Erfüllung seiner ihm ursprünglich zgedachten Rolle ausgesetzt. Kann der Ständerat seinen Aufgaben noch gerecht werden? Wie könnte man ihn so ausgestalten, dass ihm dies wieder gelänge? Haben die Kantone noch eine andere Möglichkeit, ihren Willen im Bundeslegislativorgan zu materialisieren? Welchen Einfluss haben die Kantone über den Ständerat? Damit verbunden ist auch das Problem des Übergewichtes der kleinen Kantone. Die Frage der Zusammensetzung des Ständerates hat folglich immer wieder zu Änderungsvorschlägen geführt und für politische Grabenkämpfe Anlass gegeben, hier demokratische Gedanken, dort die Betonung des Föderalismus. Die Frage, wie denn nun der Ständerat oder das Ständemehr ausgestaltet sein müsse, war immer wieder Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Kontroversen.

Die Zweifel an der Zweckmässigkeit und Legitimität der Organisation unserer Legislative liessen es als lohnend erscheinen, sich mit einer einlässlichen und kritischen Würdigung der Regelung des bundesstaatlichen Zweikammersystems zu befassen. Dabei musste der Rahmen dieser Betrachtung weit gezogen werden, um ein möglichst umfassendes und vollständiges Bild des Zweikammersystems im allgemeinen und des schweizerischen parlamentarischen Betriebs und ein besseres Verständnis der Bedeutung des Föderativorgans im parlamentarischen System zu erhalten. Die vorliegende Arbeit versucht dabei nicht stur einer Ebene der Betrachtung, sei es nun die politische oder die rechtliche, die völkerrechtliche oder die staatsrechtliche, die bundesrechtliche oder die gliedstaatliche verhaftet zu bleiben, sondern jeweils Schwergewichte zu setzen und nötigenfalls das Terrain zu wechseln, um gewisse Zusammenhänge und Interdependenzen zu erhellen, Fragen nachzugehen, die ihrerseits auf verschiedenen Stufen angesiedelt sind, und letztlich Schlüsse zu ziehen und aus ihnen Vorschläge zur fortwährenden Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung zu stellen. Wenn dies gelingt, ist das eigentliche Ziel der Arbeit erreicht.

Diese Arbeit wurde im September 1996 fertiggestellt und von der Hohen Juristischen Fakultät der Universität Basel als Dissertation angenommen. An dieser Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr. Paul Richli danken, unter dessen Leitung diese Dissertation geschrieben wurde, und der mir bei der Gestaltung des Themas alle wünschbare Freiheit gelassen hat. Dank habe ich auch Herr Dr. Hans-Urs Wili, Bundeskanzlei Bern und Herrn E. Frischknecht, Dokumentationszentrale der Bundesversammlung abzustatten, die mich grosszügig mit Informationsmaterial versorgt haben sowie all jenen, die mich während der letzten beiden Jahre mit Rat und Tat unterstützt und ermutigt haben.

Basel, im Januar 1997.

Christoph A. Spenlé

INHALTSÜBERSICHT

Inhaltsverzeichnis.....	XI -XXIII
Verzeichnis der Tabellen und Graphiken im Haupttext.....	XXIV -XXV
Abkürzungsverzeichnis.....	XXVII -XXXIII
Literaturverzeichnis.....	XXXV-XCII
VORWORT	VII
INHALTSÜBERSICHT.....	IX
INHALTSVERZEICHNIS.....	XI
VERZEICHNIS DER TABELLEN UND GRAPHIKEN IM HAUPTTEXT	XXIV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XXVIII
LITERATURVERZEICHNIS	XXXVI
Einleitung	1
1. Fragestellung und Ziel der Arbeit	1
2. Die Elemente der Fragestellung und Abgrenzungsfragen.....	2
3. Übersicht über den Inhalt.....	3
4. Leseplan.....	7
Erster Abschnitt: Das Wesen des Bundesstaates	9
1. KAPITEL: DER FÖDERALISMUS	9
§ 1 Der Bundesstaat im allgemeinen	9
§ 2 Elemente der Bundesstaatlichkeit der Schweiz.....	33
2. KAPITEL: FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE - EIN WIDERSPRUCH?	90
§ 3 Föderalismus und Demokratie in ihrer Beziehung zum Gleichheitsgedanken	90
§ 4 Das Demokratieprinzip.....	108
§ 5 Analogie und Antinomie zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit.....	124
Zweiter Abschnitt: Die historische Entwicklung der bundesstaatlichen Gleichbehandlung der Gliedstaaten	133
1. KAPITEL: ALLGEMEINER VERFASSUNGSGESCHICHTLICHER ÜBERBLICK ÜBER DIE BEHANDLUNG VON GLIEDSTAATEN	133
§ 6 Einleitende Bemerkungen	133
§ 7 Frühe Formen föderalistischer Gebilde im Altertum und Mittelalter	134
§ 8 England	139
§ 9 Die Vereinigten Staaten von Amerika	144
§ 10 Frankreich.....	154
§ 11 Deutschland.....	166
2. KAPITEL: DIE ENTWICKLUNG IN DER SCHWEIZ.....	193
§ 12 Die Alte Eidgenossenschaft (XIII.-XVIII. Jahrhundert)	193
§ 13 Die Helvetik (1798-1803).....	198
§ 14 Die Mediation (1803-1813).....	209
§ 15 Der Bundesverein und die Zeit des Bundesvertrages (1813/1815-1848).....	211
§ 16 Die Entstehung der ersten Bundesverfassung vom 12. September 1848.....	226
§ 17 Zusammenfassung der historischen Entwicklung.....	246
§ 18 Die schweizerische Staatsform im Wandel	251
Dritter Abschnitt: Die Elemente des Zweikammersystems in der Schweiz.....	268
1. KAPITEL: DIE FORM DER ZWEITEN KAMMER	268
§ 19 Zur Ausgestaltung Zweiter Kammern im allgemeinen.....	268
§ 20 Zum Repräsentationsprinzip.....	284
§ 21 Zur Legitimationsbasis: Die Bestellung der Mitglieder	311
§ 22 Zur Zahl der Mitglieder der Zweiten Kammer in Bundesstaaten	321
2. KAPITEL: FUNKTIONEN DES STÄNDERATES	352
§ 23 Historisch hergeleitete Funktionen.....	352
§ 24 Heutige Funktionen des Ständerates	461
3. KAPITEL: DER STÄNDERAT IN SEINER POLITISCHEN ROLLE ALS ZWEITE KAMMER DES PARLAMENTS	488
§ 25 Einflüsse des Parteienwettbewerbs auf den Ständerat	488

§ 26 Weitere Aspekte des ständerätlichen Entscheidungsmusters.....	502
§ 27 Tendenzen im effektiven politischen Verhalten von National- und Ständerat	521
4. KAPITEL: DER STÄNDERAT DE LEGE FERENDA	661
§ 28 Modelle eines zukünftigen Zweikammersystems - der Diskussionsrahmen	661
§ 29 Beibehaltung des Zweikammersystems und Vorschläge zur Modifikation des Ständerates.....	666
§ 30 Die Abschaffung des Ständerates	758
§ 31 Dreikammersysteme.....	787
Vierter Abschnitt: Schlussfolgerungen.....	806
§ 32 Das Zweikammersystem.....	806
§ 33 Das Ständemehr	813
Anhang	816

INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der Tabellen und Graphiken im Haupttext.....	XXIV-XXV
Abkürzungsverzeichnis.....	XXVII -XXXIII
Literaturverzeichnis.....	XXXV -XCII

VORWORT	VII
INHALTSÜBERSICHT.....	IX
INHALTSVERZEICHNIS.....	XI
VERZEICHNIS DER TABELLEN UND GRAPHIKEN IM HAUPTTEXT	XXIV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XXXVIII
LITERATURVERZEICHNIS	XXXVI

Einleitung **I**

1. Fragestellung und Ziel der Arbeit	1
1. Die Fragestellung	1
2. Das Ziel der Arbeit	1
2. Die Elemente der Fragestellung und Abgrenzungsfragen.....	2
3. Übersicht über den Inhalt.....	3
4. Leseplan.....	7

Erster Abschnitt: Das Wesen des Bundesstaates **9**

1. KAPITEL: DER FÖDERALISMUS	9
§ 1 Der Bundesstaat im allgemeinen	9
A. Einleitende Bemerkungen	9
B. Der Begriff des Föderalismus	10
I. Allgemeines.....	10
II. Die tatsächliche Voraussetzung des Föderalismus: der Pluralismus	14
III. Die territoriale Komponente des Föderalismus	15
IV. Das Föderativprinzip als Grundentscheidung der Verfassung.....	17
1. Das Problem der Staatsformen	17
a) Die klassische Dreiteilung der Antike	18
b) Gemischte Staatsformen	19
2. Grundentscheidungen der Staaten.....	19
C. Der Begriff des Bundesstaates.....	21
I. Die Entwicklung der Lehre vom Bundesstaat	21
1. Ältere Bundesstaatstheorien	21
2. Inhaltsbezogene Bundesstaatstheorien	27
3. Zusammenfassung	29
II. Die empirische Erfassung der Bundesstaatlichkeit	30
§ 2 Elemente der Bundesstaatlichkeit der Schweiz.....	33
A. Staatlichkeit des Bundes	33
I. Der Staatsbegriff	33
II. Der Staatscharakter des Bundes	36
1. Staatsvolk des Bundes.....	36
a) Das Staatsvolk als Gesamtheit der Menschen unter der Staatsgewalt	36
b) Das Volk im soziologischen Sinn.....	37
2. Staatsgebiet des Bundes	39
3. Staatsgewalt des Bundes	40
a) Zum Begriff der Staatsgewalt	40
aa) Die innerstaatliche Souveränität (vertikale Wirkung).....	40
α) Einzigkeit und Höchstinanzlichkeit	40
β) Unteilbarkeit und Einseitigkeit der Souveränität	41
γ) Souveränität als Unwiderstehlichkeit	41
bb) Die ausserstaatliche Souveränität (horizontale Wirkung)	42
b) Die historische Herleitung der Staatsgewalt	45
c) Die Organsouveränität	47
d) Zusammenfassung	48
B. Staatlichkeit der Gliedstaaten	49
I. Souveränität der Kantone?	49
II. Staatlichkeit der Kantone	51
III. Zusammenfassung	53
C. Kompetenzaufteilungen.....	54

I. Allgemeine Bemerkungen	54
II. Die grundsätzliche Regelung der Kompetenzzuteilung	55
1. Die Bedeutung der Aufgabenverteilung im Bund	55
2. Die Entwicklung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im allgemeinen	56
3. Das System der Kompetenzausscheidung in der gegenwärtigen Bundesverfassung	57
a) Kompetenzausscheidung nach Art. 3 BV	57
b) Die Kompetenzausscheidung in den Verfassungsentwürfen von 1977 und 1995	58
4. Die Problematik der heutigen Aufgabenverteilung	59
III. Zusammenfassung	63
D. Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes	64
I. Die Mitwirkungsrechte im allgemeinen	64
II. Die Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund	66
1. Die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte	66
a) Das Ständemehr	66
aa) Obligatorisches Verfassungsreferendum (Art. 123 Abs. 1 und 2 BV)	66
bb) Verfassungsändernde dringliche Bundesbeschlüsse (Art. 89 ^{bis} Abs. 1 und 3 BV)	66
cc) Obligatorisches Staatsvertragsreferendum (Art. 89 Abs. 5 BV)	67
b) Fakultatives Staatsvertragsreferendum (Art. 89 Abs. 3 und 4 BV)	67
c) Fakultatives Gesetzesreferendum (Art. 89 Abs. 2, 89 ^{bis} Abs. 2 BV)	67
d) Standesinitiative (Art. 93 Abs. 2 BV)	69
e) Ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung (Art. 86 Abs. 2 BV)	69
f) Wahl der Ständeräte (Art. 80 BV)	70
g) Vernehmlassungsverfahren	70
h) Mitwirkung der Kantone beim Vollzug des Bundesrechtes	70
2. Informelle Kontaktmechanismen	71
III. Die interkantonale Zusammenarbeit im allgemeinen	72
1. Der kooperative Föderalismus	72
2. Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus	73
a) Die interkantonale Vereinbarung	74
aa) Allgemeines	74
bb) Die Arten von interkantonalen Vereinbarungen	75
α) Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen	75
β) Rechtsetzende Vereinbarungen	75
cc) Motive für den Abschluss interkantonomer Vereinbarungen	75
dd) Interkantonale Organe	75
ee) Beitrittsverfahren	76
ff) Mitwirkung von Bundesbehörden	77
b) Interkantonale Konferenzen	78
aa) Allgemeines	78
bb) Verstärkte interkantonale Zusammenarbeit bei der Mitwirkung der Kantone auf Bundesebene	78
α) Die Konferenz der Kantonsregierungen	79
β) Die <i>ch</i> Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit	81
IV. Exkurs: Die Rolle der Gliedstaaten und Regionen in Europa	82
1. Die Auswirkungen der Europäischen Union auf die Länder und Regionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften	82
2. Der Ausschuss der Regionen	85
E. Zusammenfassung	87
2. KAPITEL: FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE - EIN WIDERSPRUCH?	90
§ 3 <i>Föderalismus und Demokratie in ihrer Beziehung zum Gleichheitsgedanken</i>	90
A. Zum Verhältnis von Föderalismus und Demokratie im allgemeinen	90
B. Das Gleichheitserfordernis im Föderalismus	91
I. Der völkerrechtliche Gleichheitsgedanke	91
1. Der völkerrechtliche Gleichheitsgedanke im Bereich des Föderalismus	91
2. Die Bedeutung des Grundsatzes für die Gliedstaaten im Bundesstaat	94
II. Das Problem der tatsächlichen Machtunterschiede oder das sogenannte „Homogenitätsproblem“	95
1. Gebietsorganisation	97
2. Die Zahl der Gliedstaaten	98
3. Das Problem der politischen Homogenität	99
4. Wirtschaftliche Differenzen	100
III. Lösungen des Homogenitätsprinzips	102
1. Änderung der tatsächlichen Umstände	102
a) Die Aufteilung der „Grossen“	102
b) Die Fusion der Kleinen	103
c) Stufenföderalismus	105
2. Modifikation des Gleichheitspostulats	106
C. Zusammenfassung	106
§ 4 <i>Das Demokratieprinzip</i>	108

A. Zum Begriff der Demokratie im allgemeinen.....	108
B. Die Elemente des Demokratieprinzips	109
I. Volkssouveränität und Freiheit	109
1. Die Volkssouveränität.....	109
2. Die Volkssouveränität und die Volksrepräsentation	111
II. Die Gleichheit	114
III. Konsensualordnung und Mehrheitsprinzip.....	117
C. Zusammenfassung	121
§ 5 Analogie und Antinomie zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit.....	124
A. Analogie zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit	124
I. Allgemeines.....	124
II. Die Herkunft und dogmengeschichtliche Bedeutung der Analogie	124
B. Die Antinomie zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit	126
I. Auftreten des Problems im Bundesstaat.....	126
II. Die besonders betroffenen föderativen Mitwirkungsrechte	128
1. Das Zweikammersystem.....	128
2. Das Ständereferendum	130
C. Zusammenfassung.....	131

Zweiter Abschnitt: Die historische Entwicklung der bundesstaatlichen Gleichbehandlung der Gliedstaaten 133

1. KAPITEL: ALLGEMEINER VERFASSUNGSGESCHICHTLICHER ÜBERBLICK ÜBER DIE BEHANDLUNG VON GLIEDSTAATEN	133
§ 6 Einleitende Bemerkungen.....	133
§ 7 Frühe Formen föderalistischer Gebilde im Altertum und Mittelalter	134
A. Die geschichtlichen Vorläufer in der Antike.....	134
I. Griechenland	134
II. Rom	135
B. Die Entwicklung im Mittelalter	137
I. Das frühe Mittelalter	137
II. Das Hochmittelalter	138
§ 8 England	139
A. Die Ursprünge des englischen Parlaments	139
B. Die Entwicklung seit dem 17. Jahrhundert.....	140
§ 9 Die Vereinigten Staaten von Amerika	144
A. Übernahme der Idee der „check and balances“ in den englischen Kolonien.....	144
B. Die Konföderationsartikel von 1781 (Staatenbund).....	146
C. Die Unionsverfassung von 1787	147
D. Zusammenfassung.....	153
§ 10 Frankreich.....	154
A. Allgemeines	154
B. Die Verfassungen der Revolutionszeit	155
I. Die Verfassung von 1791.....	155
II. Die Konventsverfassung von 1793	158
III. Die Direktorialverfassung von 1795.....	159
C. Überblick über die weitere Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert	160
D. Zusammenfassung.....	164
§ 11 Deutschland.....	166
A. Das alte Reich bis 1806.....	166
B. Die Zeit von 1806-1918	167
I. Die Rheinbundsakte von 1806	167
II. Die Deutsche Bundesakte vom 9. Juni 1815.....	167
III. Die Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849	169
IV. Der Norddeutsche Bund	171
V. Die Reichsverfassung von 1871	172
C. Das republikanische Deutschland	177
I. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919	177
1. Die Genese des Weimarer Reichsrates	177
2. Die Stellung des Reichsrates im Staatsgefüge der Weimarer Republik.....	178
3. Die Zusammensetzung des Weimarer Reichsrates	179
II. Die Entwürfe von Hugo Preuss.....	183
III. Das Ende des Reichsrates	185
IV. Die Zeit nach 1945 (Bonner Grundgesetz).....	186
1. Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat	186
2. Die Ausgestaltung des Bundesrates.....	188
V. Die Zeit nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten (1990).....	189
D. Zusammenfassung.....	191

2. KAPITEL: DIE ENTWICKLUNG IN DER SCHWEIZ.....	193
§ 12 <i>Die Alte Eidgenossenschaft (XIII.-XVIII. Jahrhundert)</i>	193
A. Allgemeine Bemerkungen.....	193
B. Die Tagsatzung der alten Eidgenossenschaft.....	194
I. Das staatenbündische System (Föderativsystem) der alten Eidgenossenschaft.....	194
II. Struktur und Funktion der Tagsatzung.....	195
C. Zusammenfassung.....	197
§ 13 <i>Die Helvetik (1798-1803)</i>	198
A. Die Verfassungen der Helvetik.....	198
I. Die erste helvetische Verfassung vom 12. April 1798.....	198
1. Entwurf des Senats und seiner Kommission vom März 1799.....	200
2. Entwurf der Kommissionsmehrheit der vom Senat im Dezember 1799 beauftragten Kommission zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung.....	200
3. Entwurf der Kommissionsminderheit der vom Senat im Dezember 1799 beauftragten Kommission zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung.....	201
4. Entwurf des Senates vom 5. Heumonat 1800.....	201
5. Entwurf des Vollziehungsrates vom 8. Januar 1801.....	202
II. Die Verfassung von Malmaison vom 29. April/29. Mai 1801.....	202
1. Der erste Entwurf vom 29. April 1801.....	202
2. Der zweite Entwurf vom 29. Mai 1801.....	203
a) Der Entwurf der helvetischen Tagsatzung vom 24. Oktober 1801.....	204
b) Der föderalistische Verfassungsentwurf vom 27. Februar 1802.....	205
III. Die zweite helvetische Verfassung vom 25. Mai 1802.....	205
1. Die Einführung der zweiten helvetischen Verfassung.....	205
2. Der Entwurf der diplomatischen Kommission vom Oktober 1802.....	206
B. Staatsform und Staatsgebiet.....	206
§ 14 <i>Die Mediation (1803-1813)</i>	209
A. Die Einführung der Vermittlungsakte vom 19. Februar 1803.....	209
B. Die Organisation der Tagsatzung.....	209
§ 15 <i>Der Bundesverein und die Zeit des Bundesvertrages (1813/1815-1848)</i>	211
A. Der Bundesverein (1813-1815).....	211
I. Die Zeit der Verfassungswirren.....	211
II. Die Vertragsentwürfe.....	211
1. Entwurf der Eidgenössischen Versammlung von 1814.....	211
2. Der Entwurf der diplomatischen Kommission vom Mai 1814.....	212
3. Der Luzerner Entwurf vom August 1814.....	212
B. Der Bundesvertrag vom 7. August 1815.....	212
I. Der Bundesvertrag im allgemeinen.....	212
1. Die Tagsatzung.....	212
2. Die Stellung der Halbkantone.....	213
II. Die Restaurationsperiode (1815-1830).....	215
III. Die Regenerationsperiode (1830-1848).....	215
1. Die Regeneration der Kantonsverfassungen (1830-1837).....	215
2. Der Versuch einer Bundesreform (Vorläufer der ersten Bundesverfassung).....	216
a) Der Entwurf der Kommission PFYFFER („Entwurf BAUMGARTNER-ROSSI“).....	216
b) Der Entwurf der Kommission TAVEL („Entwurf der Tagsatzung“).....	220
IV. Private Entwürfe und Publizistik (1833-1848).....	221
V. Konservative Rückschläge (1838-1841) und Konfessionelle Spaltung.....	225
§ 16 <i>Die Entstehung der ersten Bundesverfassung vom 12. September 1848</i>	226
A. Die historische Situation der Schweiz.....	226
B. Die Arbeiten der Revisionskommission von 1848.....	227
C. Der Entwurf der Tagsatzung vom 27. Juni 1848.....	237
D. Die Abstimmungen in den Kantonen und das Inkrafttreten der Bundesverfassung.....	240
E. Die Motive zur Einführung des Zweikammersystems.....	241
F. Die Fortentwicklung des Bundesverfassungsrechts bis 1874 und danach.....	243
I. Allgemeines.....	243
II. Die Bundesverfassung von 1874.....	244
§ 17 <i>Zusammenfassung der historischen Entwicklung</i>	246
§ 18 <i>Die schweizerische Staatsform im Wandel</i>	251
A. Wandlungen in der bundesstaatlichen Struktur.....	251
I. Allgemeines.....	251
II. Die Machtkonzentration beim Bund und deren Verteilung.....	251
1. Der Ausbau der Bundeskompetenzen (zentralistische Tendenzen).....	251
a) Allgemeines.....	251
b) Die Phasen der Kompetenzvermehrung beim Bund.....	252
aa) 1848-1914.....	252

bb) 1874-1950.....	252
cc) Nach 1950	252
c) Ursachen der Gewichtsverlagerung auf den Bund	253
2. Der Ausbau des Exekutivstaates auf Bundesebene	253
a) Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Verfassungstheorie	253
b) Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Verfassungsrealität	254
c) Ursachen für den Abbau der parlamentarischen Präponderanz	255
III. Zusammenfassung	256
B. Der Wandel der soziologischen Grundbedingungen	258
I. Die demographische Entwicklung.....	258
1. Bevölkerungswachstum.....	258
2. Die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung und Verstädterung	259
a) Die Mobilität der Bevölkerung	259
b) Der Verstädterungsprozess	259
II. Die wirtschaftliche Entwicklung	260
1. Allgemeines.....	260
2. Wirtschaftliche Faktoren und Leistungsfähigkeit der Kantone	261
a) Allgemeines	261
b) Aufgabenverteilung und Finanzausgleich	262
C. Die Auswirkungen auf die kantonale Mitsprache.....	263
Dritter Abschnitt: Die Elemente des Zweikammersystems in der Schweiz.....	268
1. KAPITEL: DIE FORM DER ZWEITEN KAMMER	268
§ 19 Zur Ausgestaltung Zweiter Kammern im allgemeinen.....	268
A. Zum Begriff des Zweikammersystems	268
I. Allgemeine Bemerkungen zum Begriff der Kammer	268
II. Die Uneinheitlichkeit in der Bezeichnung „Erste“ und „Zweite“ Kammer	268
III. Der Begriff des „echten“ oder „unechten“ Zweikammersystems.....	269
B. Die allgemeinen Grundfunktionen eines Zweikammersystems	270
I. Die Grundlagen einer Funktionsbestimmung.....	270
II. Die wesentlichen Grundfunktionen eines Zweikammersystems	272
1. Bessere Beratung.....	272
2. Mässigung und Kontrolle der Gewalten	273
3. Bessere Vertretungsmöglichkeiten	275
4. Weitere Vorteile des Zweikammersystems.....	275
a) Grössere politische Stabilität	275
b) Bewahrung der „nationalen Tradition“.....	276
III. Der Zusammenhang von Funktion, Repräsentation und Legitimation	276
C. Das Grunddilemma Zweiter Kammern.....	278
I. Doppelte Existenzgefährdung Zweiter Kammern	278
II. Die Formulierung des Konfliktes - Die Notwendigkeit der Differenzierung	279
D. Zusammenfassung.....	283
§ 20 Zum Repräsentationsprinzip.....	284
A. Allgemeines	284
B. Grundlagen der Repräsentation	284
I. Repräsentation von Ständen	285
II. Repräsentation von territorialen Einheiten	286
1. Bundesstaaten	286
2. Einheitsstaaten und deren Regionalisierungsbestrebungen	288
3. Exkurs: Ansätze der Bildung von Zweiten Kammern im Prozess der internationalen bzw. supranationalen Integration	289
a) Internationale Organisationen	289
b) Die Europäischen Gemeinschaften/Europäische Union	291
aa) Die Europäische Integration als dynamischer Prozess	291
α) Die Rechtsnatur der Europäischen Union im Spiegel der Entwicklung der europäischen Integration	292
β) Die Rollenverteilung zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen	299
bb) Die Vertretung der Staaten im Europäischen Parlament	300
α) Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments	300
β) Die Stellung des Europäischen Parlaments im Institutionengefüge	304
cc) Das Zweikammersystem in den Verfassungsentwürfen für einen Europäischen Bundesstaat.....	307
α) Der Verfassungsentwurf von MAX IMBODEN	307
β) Entwurf der Strassburger Beratenden Versammlung zur Gründung des „Verfassungskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa“.....	307
χ) Entwurf von FRIED ESTERBAUER	307
δ) Entwurf der Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament.....	308

e) Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1984 zur Gründung der Europäischen Union	308
c) Abschliessende Bemerkungen zur Rolle des Zweikammersystems im internationalen Rahmen	309
C. Zusammenfassung	309
§ 21 Zur <i>Legitimationsbasis: Die Bestellung der Mitglieder</i>	311
A. Senatsprinzip und Bundesratsprinzip im allgemeinen	311
I. Allgemeine Bemerkungen	311
II. Die Grundmerkmale der Unterscheidung	311
B. Das Bundesratsprinzip	314
I. Die Merkmale des Bundesratsprinzips im einzelnen	314
II. Vorteile und Schwächen des Bundesratssystems	314
1. Vorzüge des Bundesratssystems - der Bundesrat als das „bessere“ Föderativorgan?	314
2. Schwächen des Bundesratssystems	316
C. Das Senatsprinzip (Staatenhaussystem)	317
I. Die Merkmale des Senatsprinzips im einzelnen	317
II. Vorteile und Schwächen des Senatsprinzips	317
III. Mischung zwischen Bundesrat und Senat?	319
D. Zusammenfassung	320
§ 22 Zur <i>Zahl der Mitglieder der Zweiten Kammer in Bundesstaaten</i>	321
A. Allgemeines	321
B. Gleiche oder ungleiche Vertretung der Einzelstaaten im allgemeinen	321
C. Ausländische Lösungen	325
I. Zweite Kammern mit gleich starker Vertretung der Einzelstaaten	325
1. Der Senat der Vereinigten Staaten	325
a) Das Repräsentantenhaus	325
b) Der Senat	326
2. Australien	327
3. Die Russische Föderation	330
II. Zweite Kammern mit verschieden starker Vertretung der Einzelstaaten	330
1. Kanada	331
2. Südafrikanische Union (vor 1983)	334
3. Indien	335
4. Österreich	336
5. Deutschland	339
D. Der schweizerische Ständerat	342
I. Der Grundsatz der Gleichheit im schweizerischen Föderalismus im allgemeinen	342
II. Die gleichmässige Vertretung der Kantone in der Verfassungstradition der Schweiz	342
III. Die gleichmässige Vertretung gemäss Art. 80 BV	343
IV. Die Notwendigkeit der Differenzierung zwischen Status und Mitwirkungsrechten	344
1. Das Postulat der absoluten Gleichberechtigung: Aufhebung des Status der Halbkantone	345
a) Der Unterschied zwischen Halbkantonen und Vollkantonen	345
b) Das Verhältnis zwischen Status und Bevölkerungszahl der Halbkantone	346
aa) Die Vermengung der Frage nach dem Status der Halbkantone mit deren Bevölkerungszahl	346
bb) Fragwürdigkeit der Vermengung der Frage nach dem Status mit der Bevölkerungszahl	346
cc) Gründe für die Vermengung der Frage nach dem Status der Halbkantone mit deren Bevölkerungszahl	347
dd) Trennung der Frage nach Status der Halbkantone und nach Mitwirkungsrechten der kleinen Kantone	348
c) Der Status der Kantone und deren Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung im Bund	348
aa) Der Status der Halbkantone	348
bb) Die Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Willensbildung im Bund	349
2. Proportionale Gleichberechtigung der Kantone: Die Abstufung nach der Bevölkerungszahl	349
E. Zusammenfassung	351
2. KAPITEL: FUNKTIONEN DES STÄNDERATES	352
§ 23 <i>Historisch hergeleitete Funktionen</i>	352
A. Die Repräsentationsfunktion und der Schutz der kleinen Kantone	352
I. Probleme der Integration	352
II. Minderheitenproblematik in der Schweiz	354
1. Das Minderheitenproblem und die Zweite Kammer im Bundesstaat	354
2. Die Minderheiten im Ständerat - das Konzept der lokal-kompakten Minderheiten	355
a) Die sprachlichen Minderheiten	356
b) Die konfessionellen Minderheiten	357
c) Die politischen und übrigen Minderheiten	358
B. Wandel in der Funktionsgewichtung	359
I. Allgemeines	359
II. Standesvoten als Massstab der Integration	361
1. Integration der klassischen Minderheitenkantone	361
2. Analyse der Standesvoten als Integrationsgradmesser	361
a) Romanische Kantone	363

aa) Allgemeines	363
bb) Abstimmungsverhalten.....	364
α) Mangelnde Geschlossenheit der romanischen Kantone?	364
β) Romanisches „Übergewicht“ gegenüber den deutschsprachigen Kantonen	365
γ) Geschlossene romanische Niederlagen	366
b) Ehemalige Sonderbundskantone	369
c) Halbkantone.....	369
d) Überblick über die Niederlagen der einzelnen Kantone	370
3. Schlussfolgerungen	370
C. Die Mitwirkung der Kantone an der Verfassungsrevision als Instrument des Schutzes der kleinen Kantone.....	372
I. Die Historische Entwicklung des obligatorischen Referendums	373
1. Kantonale Vorläufer.....	373
a) Das Gemeindereferendum in Graubünden	373
b) Das Walliser Gemeindereferendum	374
2. Die Entwicklung von der Helvetik bis zur Bundesverfassung von 1848	374
a) Der Bundesvertrag von 1815	375
b) Die Entwicklung während der Regeneration	375
3. Das Revisionsverfahren der Bundesverfassung von 1848	380
II. Die Ständesstimme - föderalistisches oder demokratisches Mitwirkungsrecht?	383
1. Das Revisionsgesetz vom 19. November 1865	383
2. Der Gegensatz demokratischer und föderativer Anliegen	386
3. Schlussfolgerung	387
III. Zum Problem der Divergenz von Volksvotum und Ständesstimme	389
1. Der Wandel der Kantonsdemographie	390
2. Anwachsen der Doppelmehr-Referenden seit 1874	390
3. Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr	391
4. Statistik	392
5. Präventive Bremswirkung des Ständemehrs im Parlament?.....	401
6. Aktualität der Problematik	403
a) Angesichts des gestiegenen Risikos von Kollisionen	403
aa) Politischer Missbrauch mit der Kollisionsgefahr?	403
bb) Der „Veto-Gürtel“.....	403
b) Angesichts der europäischen Integration der Schweiz	404
c) Akzeptanz des Ständemehrs bei den Stimm- und Wahlberechtigten	406
aa) Allgemeines	406
bb) Faktische Akzeptation (Umfrageergebnisse).....	407
α) UNIVOX-Kommentare	408
β) Neuere Umfrageergebnisse.....	413
d) Die Rolle der Medien	413
IV. Vorschläge zur Revision des Ständemehrs	414
1. Quorum	414
a) Stellung der Halbkantone	414
aa) Berechnungsweise des absoluten Mehrs.....	414
bb) Mögliche Varianten in der Behandlung der Halbkantone	415
α) Beibehaltung des Status eines Halbkantons für alle bisherigen Halbkantone	416
β) Alleinige Aufwertung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu Vollkantonen	416
γ) Aufwertung sämtlicher Halbkantone zu Vollkantonen.....	416
cc) Auswirkungen einer generellen Aufwertung sämtlicher Halbkantone	417
b) Qualifiziertes Ständemehr	419
aa) Vorschläge aus der Diskussion über die Totalrevision der BV in den 1960er und 1970er Jahren	419
bb) Parlamentarische Initiative JAEGER (1975).....	420
cc) Parlamentarische Initiative ROBERT (1993)	421
dd) Exkurs: Aktuelle Vorschläge zum fakultativen Referendum	422
c) Gewichtung der Stimmen	423
aa) Allgemeines	423
bb) Das „Genfer Modell“ (1993).....	424
α) Zur ersten Hypothese (Tabelle a)	427
β) Zur zweiten Hypothese (Tabelle b)	428
γ) Übrige reale Fälle des Dissenses von Volk und Ständen	428
δ) Neue Fälle des Dissenses zwischen Volk und Ständen?	428
cc) Weitere Variante (MÖCKLI)	429
dd) Parlamentarische Initiative GROSS (1995).....	430
ee) Entwurf vom 29. Mai 1995 für eine neue Bundesverfassung	431
2. Anwendungsbereich des Ständemehrs	431
a) Das Problem	431
b) Beschränkung der Anwendbarkeit auf bestimmte materielle Fragenkomplexe	432

aa) Tatsächlich vom Dissens betroffene Vorlagen	433
α) Herkunft der Vorlagen	433
β) Inhalt der Vorlagen	433
γ) Auswirkung des Ständevetos	443
δ) Zusammenfassung	449
bb) Vorschläge aus der Diskussion über die Totalrevision der BV in den 1960er und 1970er Jahren bezüglich des materiellen Anwendungsbereiches des Ständemehrs	450
α) Einschränkung des Anwendungsbereiches	450
β) Ausweitung des Anwendungsbereiches des Ständemehrs	451
cc) Parlamentarische Initiative Alder (1972)	452
dd) Zwischenergebnis	452
c) Beschränkung der föderativen Entscheidungsträger	453
aa) Gescheiterte Reformversuche	453
α) Volksinitiative gegen den Fluglärm (1978)	453
β) Volksinitiative zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen (1979)	454
bb) Realisierte betroffenen föderalistische Institute	455
cc) Aktuelle Vorschläge/Entwurf vom 29. Mai 1995 für eine neue Bundesverfassung	455
3. Abschaffung des Ständemehrs	456
a) Argumentation der Befürworter	456
b) Historische und aktuelle Abschaffungsbestrebungen	456
c) Graduelle Abschaffung des Ständemehrs	457
aa) Einschränkung des Ständemehrs bei Pattsituationen	457
bb) Einführung der Gesetzesinitiative	458
d) Vergleich mit der kantonalen Verfassungssituation	459
V. Zusammenfassung	459
§ 24 <i>Heutige Funktionen des Ständerates</i>	461
A. Die föderative Funktion des Ständerats	461
I. Das Verhältnis der Zweiten Kammer gegenüber den Gliedstaaten	462
1. Die Unabhängigkeit der Mitglieder des Ständerates von den kantonalen Behörden	462
a) Die Grundlagen der Repräsentation	462
aa) Zum Verhältnis zwischen Parlament und Volk im allgemeinen	462
bb) Vertretungsprinzip und Prinzip der Repräsentation	463
b) Das Instruktionsverbot nach Art. 91 BV	464
c) Zusammenfassung	466
2. Die Verwirklichung der politischen Repräsentation der Kantone	467
a) Das Wahlverfahren	467
b) Unvereinbarkeiten	468
aa) Bundesrechtliche Unvereinbarkeitsgründe	468
bb) Kantonale Unvereinbarkeitsgründe	469
c) Amtsdauer	469
d) Die Entschädigung der Ständeratsabgeordneten	470
II. Die Zahl der Vertreter im Ständerat	470
III. Zusammenfassung	474
B. Übereilungsschutz - Der Ständerat als „chambre de réflexion“	475
I. Verbesserte Parlamentsarbeit durch das Zweikammersystem?	475
II. Voraussetzungen der Gegengewichtsfunktion	476
III. Differenzbereinigungsverfahren	477
1. Allgemeines	477
2. Häufigkeit der Differenzbereinigungsverfahren	478
3. Qualitativer Aspekt des Differenzbereinigungsverfahrens	481
4. Quantitative Grobanalyse der Gesetzgebungstätigkeit seit 1991	482
IV. Zusammenfassung	483
C. Gewaltenteilung innerhalb der Legislative	483
I. Der Grundsatz der Gewaltenteilung in der Schweiz	483
II. Gewaltenteilende Funktion des Ständerates	484
1. Grundprämissen	484
2. Ausgleichsfunktion des Ständerates	485
3. Schwächung des Legislativorgans?	485
4. Der Ständerat an der Schnittstelle von horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung	486
D. Zusammenfassung	487
3. KAPITEL: DER STÄNDERAT IN SEINER POLITISCHEN ROLLE ALS ZWEITE KAMMER DES PARLAMENTS	488
§ 25 <i>Einflüsse des Parteienwettbewerbs auf den Ständerat</i>	488
A. Die politischen Parteien und ihre Stellung im schweizerischen Verfassungsrecht	488
I. Allgemeines	488
II. Die staatsrechtliche Stellung der schweizerischen Parteien	488

III. Der Multipartismus.....	488
1. Die Entstehung des Multipartismus	488
2. Die Stellung der politischen Parteien im Multipartismus.....	490
B. Die Sitzverteilung im Ständerat.....	491
I. Allgemeines.....	491
II. Die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesversammlung von 1919 bis 1999.....	491
III. Von politischen Parteien verzerrte Repräsentation?	496
IV. Die Ursachen der Verzerrung - das Majorzsystem.....	496
C. Der Einfluss der politischen Parteien auf Bundesebene.....	497
I. Die politischen Parteien als Entscheidungsfaktoren im Parlament	497
II. Der Ständerat - jenseits des Parteienwettbewerbs?	499
1. Der Einfluss der Parteien im Ständerat	499
2. Die tatsächliche Parteiaffinität im Ständerat	499
D. Zusammenfassung.....	501
§ 26 <i>Weitere Aspekte des ständerätlichen Entscheidungsmusters</i>	502
A. Die Konfliktlinien im Ständerat.....	502
I. Freiheit vom Parteienwettbewerb als Konfliktsfreiheit?	502
II. Die Anlage zu Konflikten im Ständerat	502
B. Zu den Entscheidungsfaktoren im Parlament im allgemeinen	503
I. Das Rollenverständnis des Parlamentariers.....	503
II. Repräsentationsausrichtung und Repräsentationsart	505
1. Allgemeines.....	505
2. Die Repräsentationsausrichtung.....	505
3. Der Repräsentationsstil - zur Frage des freien Mandats der Parlamentarier	507
III. Die wichtigsten Entscheidungsfaktoren im Blick auf die Sprachbindung	510
C. Einflussnahmen gesellschaftlicher Grössen auf den Ständerat.....	512
I. Der Einfluss von Verbänden und anderen Interessenorganisationen	512
II. Der Konservatismus im Ständerat.....	514
D. Das „Stöckli“ - die soziologische Struktur des Ständerates	516
I. Allgemeines.....	516
II. Das politische und berufliche Gepräge des Ständerates.....	516
III. Einfluss auf das Ansehen des Ständerates	517
E. Zusammenfassung	519
§ 27 <i>Tendenzen im effektiven politischen Verhalten von National- und Ständerat</i>	521
A. Allgemeine Ausrichtung der Verhaltensweisen der beiden Räte.....	521
B. Der Ständerat als Verteidiger spezifisch kantonaler Rechte und Interessen?	522
I. Rechtliche Grundlagen	522
II. Kasuistik des überwiegend föderalistischen Verhaltens des Ständerates.....	522
1. Allgemeine föderalistische Ausrichtung.....	523
a) Bundesgesetz betreffend die Begnadigung (1906)	523
b) Revision des Bundesgesetzes über Erfindungspatente von 1907 (PatG).....	523
c) Bundesgesetz betreffend die öffentlich-rechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses vom 29. 4. 1920.....	528
d) Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (LwG)	529
e) Bildungsartikel (1972).....	534
2. In Finanzfragen des Bundes oder der Kantone.....	534
a) Bundesgesetz über die Abänderung des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (GarG) von 1947	534
b) Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Bundesfinanzreform) von 1948	538
c) Volksinitiative zur Aufnahme eines Art. 89 ^{ter} BV („Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung“) von 1953	543
d) Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (1957-1958).....	549
e) Bundesbeschluss über die Ausrichtung einer Teuerungszulage an das Bundespersonal für die Zeit vom 1. Dezember 1957 bis 31. Dezember 1958 (vom 20. Dezember 1957)	555
f) Neue Finanzordnung von 1970.....	557
g) Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes (1994)	563
III. Gegenbeispiele	568
a) Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG)	568
b) Raumplanungsartikel (1968-1969).....	570
c) Bildungsartikel (1972).....	573
C. Weitere Konfliktbereiche mit dem Nationalrat?	579
I. Die Anlage zu Konflikten im Ständerat	579
II. Kasuistik	579
1. Das juristische Gewissen des Ständerates	579
a) Bundesgesetz über Abänderung des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (GarG) von 1947	580

b) Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 der „Internationalen Arbeitskonferenz“ über die Lohngleichheit von Mann und Frau (1961).....	580
c) Volksinitiative betreffend den Schutz der Mieter und Konsumenten vom 16. Februar 1954	580
d) Revision des Obligationenrechts betreffend die Beschränkung der Kündigung beim Mietvertrag (1970)	586
e) Revision des Abstimmungsverfahrens („Doppeltes Ja“) von 1986	591
2. Die Verteidigung ökonomischer Interessen	593
a) Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 der „Internationalen Arbeitskonferenz“ über die Lohngleichheit von Mann und Frau (1961).....	593
b) Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG) und Teilrevision 1995.....	599
aa) Bundesgesetz vom 13. März 1964	599
bb) Teilrevision des Arbeitsgesetzes vom 22. März 1996	605
c) Restwassermengen im Gewässerschutzgesetz (1990)	606
d) Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) von 1995	610
e) Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG) von 1995	615
3. Die Finanzstrenge des Ständerats	619
a) Volksinitiative zur Aufnahme eines Art. 89 ^{ter} BV (Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung) von 1953	619
b) Bundesbeschluss über die Ausrichtung einer Teuerungszulage an das Bundespersonal für die Zeit vom 1. Dezember 1957 bis 31. Dezember 1958 (vom 20. Dezember 1957)	619
c) Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Regelung der Teuerungszulagen des Bundespersonals (1959)	619
4. Zuneigung zu traditionellen Werten.....	623
a) Bundesgesetz über die Ausübung des Stimmrechtes durch die an ihrem Wohnsitz Abwesenden von 1952	624
b) Unantastbarkeit der traditionellen Bezeichnungen - Der Bundesbeschluss über die Truppenorganisation von 1953	631
III. Zwischenergebnis - Konfliktlinien zwischen den beiden Kammern	632
IV. Gegenbeispiele?	632
1. Interventionistische Haltung des Ständerats.....	632
Konjunkturartikel (1973-1974).....	632
2. Feinfühligere Haltung des Ständerates	636
a) Kürzung des UNESCO-Beitrages (1974)	636
b) Bundesbeschlüsse über das Jubiläum 150 Jahre Schweizerischer Bundesstaat - 200 Jahre Helvetik (1995)	638
3. Soziale Ausrichtung des Ständerats	640
a) Soziale Haltung des Ständerats bei der Förderung der „ausserschulischen Jugendarbeit“ (1989).....	640
b) Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann („Gleichstellungsgesetz“) von 1996	641
4. Progressivere Haltung des Ständerates	644
a) Reform des Aktienrechts (1991)	645
b) Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) von 1995	648
V. Zusammenfassung	653
D. Mögliche soziologische Ursachen als Erklärungsansatz und Schlussfolgerungen	657
4. KAPITEL: DER STÄNDERAT DE LEGE FERENDA	661
§ 28 Modelle eines zukünftigen Zweikammersystems - der Diskussionsrahmen	661
A. Allgemeines	661
B. Die meistgenannten Einwendungen gegen das Zweikammersystem im allgemeinen und gegen den Ständerat im besonderen	661
I. Allgemeines.....	661
II. Dogmatische Zweifel am Zweikammersystem im allgemeinen.....	661
1. Erste Kritiker	661
2. Die Kritiken im einzelnen	662
III. Wandel in der Problemlage der Schweiz	663
C. Zusammenfassung	664
§ 29 Beibehaltung des Zweikammersystems und Vorschläge zur Modifikation des Stände-rates.....	666
A. Allgemeines	666
B. Zahlenmässige Änderung in der Sitzverteilung	666
I. Historische Vorschläge zur zahlenmässigen Modifikation des Ständerates	666
II. Modelle der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV von 1973	667
1. Zielsetzung	667
2. Grundsätzliche Erwägungen zur Behördenorganisation	668
a) Das Parlament	668
b) Einkammer-, Zweikammer- oder Mehrkammersystem.....	668
3. Die „Kammer der Kantone, genannt Ständerat“	668
a) Bestand und Zusammensetzung des Ständerates	668
b) Die Vorschläge der Vernehmlassung im einzelnen	669
4. Die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe WAHLEN	673
III. Der Ständerat im Verfassungsentwurf von 1977	673
1. Die Zielsetzung des Entwurfes	673
2. Die wesentlichsten Bestimmungen im einzelnen	674
a) Art. 76 VE: Die Stellung der Bundesversammlung	674

b) Art. 77 Abs. 1 und 2 VE: Nationalrat und Ständerat	674
c) Art. 77 Abs. 3 und 78 Abs. 1: Ständerat	675
IV. Die Verfassungsentwürfe von 1985 (Modell-Studie des EJPD) und 1995.....	676
1. Die Modell-Studie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 30. Oktober 1985.....	676
2. Der Verfassungsentwurf von 1995.....	677
V. Parlamentarische Vorstösse zur Aufwertung der Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft.....	678
1. Allgemeines zur Stellung der Halbkantone	678
2. Die parlamentarischen Vorstösse WENK und ALLGÖWER von 1977.....	678
a) Die Motion WENK „Zwei Ständeräte in Basel-Stadt und Basel-Land“ (1977)	679
b) Die parlamentarische Initiative ALLGÖWER „Zwei Ständeräte für Basel-Stadt und Basel-Land“ (1977)	680
3. Die parlamentarische Initiative MIVILLE vom 5. Oktober 1983	688
4. Die parlamentarische Initiative GYSIN vom 14. Dezember 1992.....	691
5. Zusammenfassung.....	692
VI. Vorschläge einer moderaten proportionalen Anpassung des Ständerates	693
1. Das „dynamische Modell“	693
a) Flexible Ausgestaltung des Ständerates	693
b) Die hypothetische Zusammensetzung des Ständerates	694
2. Koppelung der Ständeratsmandate mit den Mandaten im Nationalrat	695
C. Würdigung der Vorschläge zur zahlenmässigen Modifikation des Ständerates	695
D. Modifikation der Kompetenzen des Ständerates	697
I. Zur Frage der Kompetenzen der Räte im allgemeinen	697
II. Die Abhängigkeit von der Frage nach der Repräsentations- bzw. Legitimationsbasis.....	699
III. Mögliche Differenzierungen der Kompetenzen zwischen Ständerat und Nationalrat in bezug auf deren Funktionen	701
1. Diskussion im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung	701
a) Arbeitsgruppe WAHLEN	701
b) Der Verfassungsentwurf von 1977	702
2. Vorschläge unter Beibehaltung des gegenwärtigen Rollenverständnis der Zweiten Kammer.....	703
a) Auf Verfassungs- und Gesetzgebungsebene	703
aa) Initiative	703
bb) Priorität	704
cc) Konfliktverfahren (Differenzbereinigung)	705
b) Wahrnehmung von Spezialfunktionen und spezifisch föderalistischer Aufgaben.....	707
aa) Föderalistische Spezialfunktionen des Ständerats als Teil des Bundesparlamentes	707
bb) Spezialfunktionen des Ständerats im Verhältnis Bund und Kantone (vertikale Kooperation).....	710
cc) Spezialfunktionen des Ständerats als Element interkantonaler Zusammenarbeit	711
IV. Zusammenfassung	713
E. Wahlverfahren und Wahlkreise	714
I. Zum Wahlsystem im allgemeinen	714
II. Vorschläge zur Änderung im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung	715
III. Proporzwahl des Ständerates?	716
F. Modifikationen in der Repräsentationsbasis/Legitimationsbasis des Ständerates	717
I. Die Forderung nach Stärkung des kantonalen Elements in der Zweiten Kammer	717
II. Die Vorschläge im einzelnen	718
1. Wahl der Ständeräte durch die Kantonsbehörden	718
a) Allgemeines	718
b) Vorteile.....	718
c) Nachteile.....	719
d) Schlussfolgerung	720
2. Beschränkung der Wählbarkeit auf Mitglieder der Gliedstaatenbehörden	720
a) Doppelmandat.....	721
b) Vakanter Sitz in der Zweiten Kammer	723
3. Bindung der Ständeräte an Instruktionen der Kantonsbehörden	724
4. Beurteilung der Vorschläge.....	726
a) Allgemeine Bemerkungen zur Problematik der Zweiten Kammer als spezifisch föderalistisches Organ	726
b) Das Problem des Demokratiedefizits.....	726
c) Auswirkungen auf die Stellung des Ständerates	727
aa) Auswirkungen auf die klassischen Funktionen des Ständerates	728
bb) Kantonaler Bedeutungszuwachs in der Aussen- und Europa-Politik?	729
d) Auswirkungen auf das kantonale Verfassungsgefüge.....	730
aa) Bei der Personalunion zwischen Mitgliedschaft in Kantonsregierung und Zweiter Kammer.....	730
bb) Bei der Personalunion zwischen Mitgliedschaft in Kantonsparlament und Zweiter Kammer	730
e) Prozedurales Vorgehen	730
5. Zusammenfassung	732
III. Einfügung weiterer oder alternativer Repräsentationselemente	733
1. Ständische oder soziale Elemente	734
a) Der bayerische Senat	734
b) Der irische Seanad.....	735

aa) Die Genese des irischen Zweikammersystems.....	735
bb) Die Zusammensetzung des Senats	736
α) Die Repräsentation der Berufsstände	737
β) Die sechs von den Universitäten gewählten Senatoren (University elections)	737
χ) Die vom Premierminister ernannten Senatoren	738
cc) Die Rolle des Senats im irischen Verfassungsgefüge	738
α) Politische Kontrollkompetenzen	738
β) Gesetzgebungskompetenzen.....	738
dd) Die politische Rolle des Senats	739
ee) Zusammenfassung	740
2. Wirtschaftliche Interessen	740
3. Jugendkammer und Senat.....	741
4. Zusammenfassung	741
G. Umgestaltung des Ständerats zu einer Kammer der Regionen?	742
I. Allgemeines zur Vertretung von Regionen	742
1. Der Begriff der Region.....	742
2. Bedürfnis nach einer regionalen Neugliederung der Schweiz?	744
II. Zur Vertretung der Sprachregionen im besonderen - der Ständerat als ethnische Kammer	748
H. Die Parlamentsreform und ihre Auswirkungen auf die Stellung des Ständerates	750
I. Reformbedarf	751
II. Die Reformphase 1990-1992	752
1. Verwirklichte Reformvorhaben.....	752
a) Wechsel von den ad-hoc Kommissionen zu einem <i>System von ständigen Kommissionen</i>	752
b) Verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Bereiche der Aussenpolitik	752
c) Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens	753
2. Gescheiterte Reformvorhaben	753
III. Reformphase ab 1993	753
1. Die Vorschläge im einzelnen	754
a) Vorschläge zur effizienteren Gestaltung des Ratsbetriebes	754
aa) Stärkung des Ratspräsidenten (Art. 78 und 82 BV).....	754
bb) Kompetenzdelegation an parlamentarische Kommissionen/Bildung gemeinsamer Kommissionen beider Räte (Art. 85 ^{bis} BV)	754
α) Verankerung der Kommission in der Bundesverfassung	754
β) Bildung von gemeinsamen Kommissionen beider Räte	754
χ) Kompetenzdelegation an parlamentarische Kommissionen.....	754
b) Revision der Unvereinbarkeitsregeln der BV	754
aa) Aufhebung der Unwählbarkeit von Personen „geistlichen Standes“ in den Nationalrat (Art. 75 BV)	754
bb) Unvereinbarkeit zwischen einer Tätigkeit im Dienst des Bundes und einem Mandat in den eidgenössischen Räten (Art. 77 und 81 BV)	755
cc) Vereinheitlichung der Unvereinbarkeitsregeln beider Räte	755
c) Allgemeine Anpassung veralteter Verfassungsbestimmungen.....	755
aa) Entschädigung des Ständerates durch den Bund anstelle der Kantone (Art. 83 BV)	755
bb) Anzahl und Einberufung der Sessionen (Art. 86 BV).....	755
cc) Stellung des Parlamentsdienstes (Art. 94 ^{bis} , Art. 102 Ziff. 15, Art. 105 BV)	756
2. Vorgehen bei der Reformverwirklichung.....	756
I. Zusammenfassung	756
§ 30 Die Abschaffung des Ständerates	758
A. Zur Einführung eines Einkammersystems im allgemeinen	758
I. Historische Abschaffungsversuche der Zweiten Kammer	758
II. Vorschläge im Rahmen der Totalrevisionsbestrebungen der Bundesverfassung	761
III. Aktuelle Vorschläge zur Beseitigung der Zweiten Kammer.....	762
1. Neuere Abschaffungsbestrebungen im allgemeinen.....	762
2. Integration des Ständerates in den Nationalrat	763
3. Parlamentarische Initiative der Grünen Fraktion vom 15. Dezember 1989.....	763
a) Gegenstand der Initiative	763
b) Reaktionen in der Presse	765
c) Würdigung der Initiative.....	768
IV. Verknüpfung mit der Frage der Regierungsreform.....	769
1. Zum Regierungssystem im allgemeinen	769
a) Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie	769
b) Der Ständerat als Faktor der Konkordanzdemokratie	770
2. Abschaffung der Zweiten Kammer als unabdingbare Voraussetzung des parlamentarischen Regierungssystems?	771
a) Zur Zweiten Kammer im parlamentarischen Regierungssystem	771
b) Berücksichtigung des föderalistischen Elements?	772
aa) Die Zweite Kammer als Organ des Föderalismus im parlamentarischen Regierungssystem	772
bb) Die australische Verfassungskrise von 1975	773
c) Die britische Diskussion zur Reform des Oberhauses	774

d) Das italienische Zweikammersystem	775
e) Zusammenfassung	776
B. Zur möglichen Akzeptanz der Abschaffung des Ständerates	776
C. Parlamentarische Systeme mit einer Kammer	780
I. Nationale Einkammersysteme	780
1. Fälle ursprünglicher Zweikammersysteme	780
a) Dänemark	781
b) Schweden	782
II. Kantonale Legislativen	783
1. Zur Form der kantonalen Parlamente im allgemeinen	783
2. Ausnahme: Die Zusammenarbeit der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft	783
D. Zusammenfassung	785
§ 31 <i>Dreikammersysteme</i>	787
A. Allgemeines	787
B. Repräsentationsbasis einer hypothetischen Dritten Kammer	787
I. Gliedstaaten oder Regionen	788
a) Kooperativer Föderalismus als Ausgangslage einer Dritten Kammer	788
b) Die Rolle des Ständerats neben einer permanenten „Kantonskammer“	788
c) Kommission von Kantonsvertretern anstelle des Vernehmlassungsverfahrens?	789
II. Ethnien	789
III. Sozialgruppen	790
IV. Vertretung ökologischer Interessen	790
1. Das „Modell von Flüh“ - ein Zukunftsrat (ZK) als Dritte Kammer	790
2. Der Ökologische Rat - Institution einer nachhaltigen Entwicklung	792
V. Wirtschaftskammern als Dritte Kammern	792
1. Der Grundgedanke	792
2. Tatsächliche Vorbilder	792
a) Der Reichswirtschaftsrat der Weimarer Republik und seine Nachfolger	792
b) Weitere Staaten	793
c) Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union	794
3. Einführung eines Wirtschaftsrates in der Schweiz?	794
C. Kompetenzen und Stellung im Staatsgefüge	795
I. Der Rat als mitentscheidendes Organ	796
II. Der Rat als konsultatives Organ	796
III. Einschätzung	797
D. Der Spezialfall des Verfassungsrats	797
E. Verwirklichte Mehrkammersysteme	800
I. Die Französische Verfassung des Jahres VIII (Konsularverfassung vom 13. 12. 1799)	801
II. Jugoslawien (1953-1974)	802
III. Südafrika (1983-1994)	804
F. Zusammenfassung	805
Vierter Abschnitt: Schlussfolgerungen	806
§ 32 <i>Das Zweikammersystem</i>	806
A. Die Beibehaltung des Zweikammersystems	806
B. Modifikation des Ständerates	808
I. Funktionen und Stellung des Ständerates	808
II. Organisatorische Ausgestaltung des Ständerates	809
§ 33 <i>Das Ständemehr</i>	813
Anhang	816

VERZEICHNIS DER TABELLEN UND GRAPHIKEN IM HAUPTTEXT

<i>Tabelle 1: Zusammensetzung und Sitzverteilung des Ausschusses der Regionen (nach Art. 198a EGV)</i>	86
<i>Tabelle 2: Gesamtübersicht über die Entwicklung des politischen Systems der Eidgenossenschaft.....</i>	248
<i>Graphik 1: Der atlantische Kreislauf moderner Staatsideen.....</i>	250
<i>Tabelle 3: Die Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen seit 1850 (BfS 1996; His, III, S. 10).....</i>	258
<i>Tabelle 4: Die Kantonsgruppen beim Finanzausgleich</i>	263
<i>Graphik 2: Zusammenhang von Repräsentation, Eigentümlichkeit und Funktionalität.....</i>	280
<i>Graphik 3: Gleichgewichtslage der Parameter des Zweikammersystems.....</i>	281
<i>Tabelle 5: Ermittlung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament für die erste Direktwahl</i>	302
<i>Tabelle 6: Sitzverteilung im Europäischen Parlament (Stand: 16. Januar 1995).....</i>	304
<i>Graphik 4: Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 149 Abs. 2 EWGV)</i>	306
<i>Tabelle 7: Die Vertretung der kanadischen Provinzen im Senat (1867-1949).....</i>	332
<i>Tabelle 8: Übersicht über die Anzahl unterlegener Standesvoten (aller Urnengänge) von 1848 bis 1995.....</i>	362
<i>Tabelle 9: Prozentsatz der Niederlagen der Kantone</i>	363
<i>Tabelle 10: Unterlegene Standesvoten der welschen Kantone.....</i>	365
<i>Tabelle 11a: Geschlossene romanische Dominanz bei Abstimmungen mit Ständemehr-Erfordernis.....</i>	366
<i>Tabelle 11b: Geschlossene romanische Dominanz bei Abstimmungen ohne Ständemehr-Erfordernis.....</i>	366
<i>Tabelle 12a: Geschlossene romanische Niederlagen bei Vorlagen mit Ständemehr-Erfordernis</i>	367
<i>Tabelle 12b: Geschlossene romanische Niederlagen bei Vorlagen ohne Ständemehr-Erfordernis.....</i>	368
<i>Tabelle 13: Unterlegene Standesvoten der ehemaligen Sonderbundskantone.....</i>	369
<i>Tabelle 14: Unterlegene Standesvoten der Halbkantone.....</i>	369
<i>Tabelle 15: Rangliste der Kantone.....</i>	370
<i>Graphik 5: Zahl der Abstimmungen mit Doppelmehrerfordernis.....</i>	390
<i>Tabelle 16: Volksabstimmungen mit divergierendem Volks- und Ständemehr (verwerfendes Ständemehr) .</i>	392
<i>Tabelle 17: Ergebnisse der Ja-Stimmen nach Kantonen in effektiven Zahlen und Prozentangaben (ablehnende Gesamtergebnisse herausgehoben).....</i>	394
<i>Tabelle 18: Zahlenmässige Verteilung von annehmenden und ablehnenden Stimmen in den verwerfenden Ständen mit Angabe der effektiven Stimmendifferenz.....</i>	395
<i>Tabelle 19: Kantonale Zufallsergebnisse.....</i>	397
<i>Tabelle 20: Die kleinste theoretische Sperrminorität 1988/1994</i>	398
<i>Graphik 6: Die kleinste theoretische Sperrminorität seit 1850</i>	399
<i>Tabelle 21a und b: Knapp übereinstimmende Ergebnisse zwischen Volks- und Ständemehr</i>	399
<i>Tabelle 22: Übersicht über die Änderungshäufigkeit in den eidgenössischen Räten</i>	402
<i>Tabelle 23: Unterstützung der Demokratiereformen (in Prozent).....</i>	410
<i>Tabelle 24: Abschaffung des Ständemehrs.....</i>	412
<i>Tabelle 25: Synoptische Darstellung der Vorlagen.....</i>	418
<i>Graphik 7: Klassifizierung der Kantone nach dem „Genfer Modell“</i>	424
<i>Tabelle 26: Hypothetische Abweichungen in der Klassifizierung der Kantone seit 1850.....</i>	425
<i>Tabelle 27: Synoptische Darstellung der behandelten Vorlagen unter der Anwendung des Genfer Modells</i>	426
<i>Graphik 8: Gewichtung der Kantone nach MÖCKLI.....</i>	429
<i>Tabelle 28: Entwicklung der kantonalen Wohnbevölkerung pro Ständeratsmandat von 1850 bis 1990.....</i>	472
<i>Tabelle 29a: Das Verhältnis zwischen den jeweils bevölkerungsreichsten und -schwächsten Kantonen</i>	472
<i>Tabelle 29b: Das Verhältnis zwischen den fünf bevölkerungsreichsten und -schwächsten Kantonen</i>	472
<i>Graphik 9: Die demographische Entwicklung der Kantone nach 1850.....</i>	473
<i>Tabelle 30a: Differenzbereinigungsverfahren in den eidgenössischen Räten von 1875-1989 (effektiv und in %).....</i>	479
<i>Tabelle 30b: Differenzbereinigungen (1973-1989) mit mehr als 5 Beratungen bzw. über 2 Jahre Beratungszeit</i>	480
<i>Tabelle 30c: Geschäfte 1973-1989, die mehr als vier Jahre im Parlament hängig waren</i>	480
<i>Tabelle 30d: Erlasse 1991-1994, aufgeschlüsselt nach Erstrat (Prozentzahlen in Klammer).....</i>	482
<i>Tabelle 31: Die Sitzverteilung bei den Ständeratswahlen 1919 bis 1995.....</i>	492
<i>Tabelle 32: Die Sitzverteilung bei den Nationalratswahlen 1919 bis 1995</i>	493
<i>Tabelle 33a: Die Sitzverteilung im Ständerat 1995 und 1991 nach Kantonen.....</i>	494
<i>Tabelle 33b: Die Sitzverteilung im Nationalrat 1995 und 1991 nach Kantonen</i>	495
<i>Tabelle 34: Grad der Geschlossenheit bei Namensabstimmungen im Parlament für die FDP-, CVP-, SPS- und SVP-Fraktionen 1920-1991 (in Prozent)</i>	499
<i>Tabelle 35: Die Parteiaffinität in beiden Räten.....</i>	500

<i>Tabelle 36a: Repräsentationsausrichtung nach Fraktionen (in Prozent der Nennungen)</i>	506
<i>Tabelle 36b: Die Repräsentationsausrichtung in den beiden Kammern (in Prozent)</i>	506
<i>Tabelle 36c: Die Repräsentationsausrichtung nach Sprachregion im Nationalrat</i>	507
<i>Tabelle 37: Repräsentationsstil-Index</i>	508
<i>Tabelle 38: Repräsentationsstil der einzelnen Fraktionen und in den beiden Räten</i>	509
<i>Tabelle 39: Der Repräsentationsstil nach Sprachregionen (Nationalrat)</i>	509
<i>Tabelle 40: Repräsentationsstil der Abgeordneten mit unterschiedlicher Repräsentationsausrichtung (Nationalrat)</i>	510
<i>Graphik 10: Zentralistische und föderalistische Positionen im Parlament</i>	511
<i>Tabelle 41: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Muttersprache</i>	511
<i>Tabelle 42: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Muttersprache</i>	511
<i>Tabelle 43: Einstellung zu Föderalismus/Zentralismus und Bindung der Abgeordneten zur Muttersprache</i>	512
<i>Tabelle 44: Übersicht über die hypothetische Sitzverteilung nach den Vorschlägen der Arbeitsgruppe</i>	670
<i>Graphik 11: Klassifizierung der Kantone nach einer moderaten Proportionalität</i>	693
<i>Graphik 12: Prozentualer Anteil der Sitze der Zweiten Kammer am Gesamtparlament</i>	696
<i>Tabelle 45: Vertretung der Sprachregionen im Parlament</i>	749
<i>Tabelle 46a: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Muttersprache</i>	749
<i>Tabelle 46b: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Sprachgemeinschaft</i>	749
<i>Tabelle 46c: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Muttersprache aufgeschlüsselt nach ihrer Herkunft</i>	749
<i>Tabelle 47: Einstellungen zu ausgewählten Vorschlägen der Parlamentsreform nach Urnengang und Wahlentscheid (1991), Punkt 5: Abschaffung des Ständerates</i>	777
<i>Graphik 13: Parlamentsreform</i>	778
<i>Tabelle 48: Akzeptanz für die Abschaffung des Ständerates</i>	779
<i>Anhang 1: Die Anzahl der Gliedstaaten in den Bundesstaaten</i>	A
<i>Anhang 2: Die Grössenverhältnisse der Gliedstaaten untereinander</i>	B
<i>Anhang 3a: Die Einsprüche des Bundesrates</i>	C
<i>Anhang 3b: An Zustimmungsverweigerung gescheiterte Zustimmungsgesetze</i>	C
<i>Anhang 4a: „Antrag der Majorität der ersten Sektion</i>	D
<i>Anhang 4b: Formulierung der Fragestellung der Revisionskommission (Prot. Kom., S. 129 f.)</i>	E
<i>Anhang 5: Wortlaut des von der Revisionskommission am 8. April 1848 angenommenen Verfassungstextes (Art. 55-77 Vorentwurf)</i>	F
<i>Anhang 6: Graphik zum Volkseinkommen der Kantone 1993</i>	G
<i>Anhang 7: Modelle für die Sitzverteilung im Europäischen Parlament (1976)</i>	H
<i>Anhang 8: Zum Militärpotential des Deutschen Bundes von 1815</i>	I
<i>Anhang 9: Kanadische Provinzen und Territorien</i>	I
<i>Anhang 10a: Veränderungen in der Sprachenverteilung bei den Schweizer Bürgern, die in der Schweiz leben (in Prozent)</i>	J
<i>Anhang 10b: Schweizer Bürger, die in der Schweiz leben, nach Sprachenzugehörigkeit</i>	J
<i>Anhang 11: Ergebnisse von Volksinitiativen, fakultativen und obligatorischen Referenden</i>	K
<i>Anhang 12: Unterstützung ausgewählter Reformvorschläge der direkten Demokratie (Total und in Abhängigkeit von der Haltung zur EG im Jahre 1991)</i>	L
<i>Anhang 13: Unterstützung der Demokratiereformen nach Parteibindungen im Jahre 1992 (in Prozent)</i>	M
<i>Anhang 14: Bundeseinnahmen</i>	M
<i>Anhang 15a: Die Sitzverteilung in den kantonalen Parlamenten nach Parteien (1991-1995)</i>	N
<i>Anhang 15b: Die Stärke der Parteien in den kantonalen Parlamenten in Prozent (1991-1995)</i>	O
<i>Anhang 16: Die Sitzverteilung nach Parteien im Nationalrat bis zum Dezember 1999</i>	P
<i>Anhang 17: Fraktionsdisziplin (Legislatur 1987-1991)</i>	P
<i>Anhang 18a: Berufsstruktur von Nationalrat und Ständerat (Stand Sommer 1987)</i>	Q
<i>Anhang 18b: Berufe der eidgenössischen Parlamentarier im Vergleich zu neun anderen Staaten</i>	Q
<i>Anhang 18c: Die Berufe der eidgenössischen Parlamentarier nach ihrer politischen Herkunft</i>	Q
<i>Anhang 18d: Vergleich der Berufsstruktur der Parlamentarier mit derjenigen der Gesamtheit der Wähler</i>	R
<i>Anhang 19: Kontakt der Parlamentarier mit Verwaltungsexperten</i>	S
<i>Anhang 20a: Untergruppen der Berufsstände des irischen Senats</i>	S
<i>Anhang 20b: Politische Zusammensetzung von Dáil (Wahlen vom 25. 11. 1992) und Seanad (Wahlen vom 4. 2. 1993)</i>	S

<i>Anhang 21: Zusammensetzung des Rigsdag im Oktober 1952.....</i>	<i>T</i>
<i>Anhang 22: Die Parteien in der Bundesversammlung 1917/1919</i>	<i>U</i>

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angeführten Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz/Absätze
Abschn.	Abschnitt
AdR	Ausschuss der Regionen
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
aKV	alte Kantonsverfassung
allg.	Allgemein
ALV	Arbeitslosenversicherung (siehe AVIG)
a.M.	anderer Meinung
Amtl. Bull. NR/SR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Nationalrat/Ständerat; bis 1966 Sten. Bull. NR/Sten. Bull. StR
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Band [Jahr], Seite)
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (Eidgenössische Gesetzessammlung); ab 1948: Sammlung der eidgenössischen Gesetze; ab 1987: Amtliche Sammlung des Bundesrechts (<i>zitiert</i> : nach Jahr und/oder Bd., S.)
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht, seit 1932 (Band [Jahr], Seite)
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse, Recueil officiel (= BGE)
AtG	Bundesgesetz vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie (SR 732.0)
Aufl.	Auflage
AVBB	allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss
AVE	Allgemeinverbindlicherklärung
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.0)
BA	Bundesamt
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Jahr, Seite)
BaZ	Basler Zeitung
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd., Bde	Band, Bände
BE	Kanton Bern
Beil.	Beilage
Bericht zum VE 1977	Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1977, Bern 1977
bes.	Besonders
betr.	Betreffend
BfS	Bundesamt für Statistik (Statistisches Jahrbuch der Schweiz)
BG	Bundesgesetz
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (1971 gemeinsam mit Glarner und Bündner Demokraten zur SVP zusammengeschlossen)
BGBI.	Bundesgesetzblatt (der Bundesrepublik Deutschland bzw. der Bundesrepublik Österreich)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BIP	Bruttoinlandprodukt
BJM	Basler Juristische Mitteilungen: Organ für Gesetzgebung und Rechtspflege der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, hrsg. vom Basler Juristenverein (seit 1954)
BL	Kanton Basel-Landschaft
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss

BRD	Bundesrepublik Deutschland
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (1848-1947)
BS	Kanton Basel-Stadt
BSP	Bruttosozialprodukt
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe (litera)
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BüZ	Bündner Zeitung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101) bzw. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (AS I [1849] 3-35)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVers	Bundesversammlung
B.-VG.	(Österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, BGBl. Nr. 1, i.d.F. v. 1929 wieder in Wirksamkeit gesetzt durch das Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 (StGBI. Nr. 4)
BZ	Berner Zeitung
bzw.	Beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union (Deutschland)
CE	Conseil des Etats
Cl.	Clause (Satz, US-amerikanische Verfassung)
CN	Conseil national
consid.	considérant (=Erw.)
Const.	Constitution
CSU	Christlich-Soziale Union (Deutschland)
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei der Schweiz
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d.h.	das heisst
d.i.	das ist
ders.	Derselbe
Diss.	Dissertation
Dok., Doc.	Dokument, Dokumentation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Band [Jahr], Seite)
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr, Seite)
DVS	Deutsche Vierteljahrschrift
E	Entwurf; Erwägung (in BGE)
EA	Europa Archiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (auch „Euratom“ genannt)
ebd.	Ebenda
Ed.	Editor
ed.	Edition
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EdN	Fraktion Europa der Nationen [Liste de Villiers u.a.]
EEA	Einheitliche Europäische Akte (ABl. EG L 169/1 [1987])
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft(en), Sammelbezeichnung für EGKS, EWG und EAG
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951
EGV/EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft vom 25. März 1957, i.d.F. des Art. G des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992
eidg.	eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)

EP	Europäisches Parlament
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPU	Europäische Politische Union
Erl.	Erläuterungen
erw.	erweiterte (Auflage)
et al.	et alia/und andere
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift, seit 1974
EuR	Europarecht
ev.	eventuell
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
EVP	Evangelische Volkspartei
EVP-CD	Fraktion der Europäischen Volkspartei [Christlich-demokratische Fraktion]
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (siehe EG)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f., ff.	Folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz; Freie Demokratische Partei (Deutschland)
FHG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR 611.0)
FL	Fraktionslose
FN	Fussnote
FR	Kanton Freiburg
FS	Festschrift
FSP	Forschungszentrum für schweizerische Politik (Universität Bern)
GarG	Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 (SR 170.21)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GE	Kanton Genf
GEK	Eidgenössische Kommission für die Gesamtenergiekonzeption
GfS	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bonner Grundgesetz), BGBI. S. 1, BGBI. III 100-1
Ggh	Gesetzgebung heute, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, seit 1990
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz), in Kraft seit 1. Juli 1996 (AS 1996 1498)
GL	Kanton Glarus
gl.M.	gleicher Meinung
GP(S)	Grüne Partei (der Schweiz)
GPK NR/SR	Geschäftsprüfungskommission (Nationalrat/Ständerat)
GpR	(kantonales) Gesetz über die (Ausübung der) politischen (bzw. bürgerlichen) Rechte
GR	Kanton Graubünden
GR	Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament
GRB	Grossratsbeschluss
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. Juni 1990 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986 (SR 171.14)
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz) (SR 814.20)
GVG	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (SR 171.11)
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts (1930/1932)
HdBStR/HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (ab 1987)
HdBVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (1984)
hL	herrschende Lehre
Hrsg.	Herausgeber, herausgegeben

i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.f.	in fine (am Ende)
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (= VEB und VPB)
JB1	Juristische Blätter (Band [Jahr], Seite)
JdG	Journal de Genève
Jg.	Jahrgang
Jhdt.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band [Jahr], Seite)
JU	Kanton Jura
JZ	Juristenzeitung
kant.	Kantonal
Kap.	Kapitel
KCVp	Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei (seit 1971 CVP)
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
Kern-Verfassung	Seminar der Juristischen Fakultät der Universität Basel (Prof. K. EICHENBERGER/P. SALADIN): Modell einer „Kern-Verfassung“, in: Expertenkommission für die Vorbereitung einer Total- revision der Bundesverfassung: Arbeitspapiere, II („Kern-Verfassung“), Bern 1975
Kt.	Kanton
KV	Kantonsverfassung
LDP	Loi sur les droits politiques
LdU	Landesring der Unabhängigen
LEDP	Loi (cantonale) sur l'exercice des droits politiques
LIB	Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas
Lib.	La Liberté
lit.	litera/Buchstabe
LP(S)	Liberale Partei (der Schweiz)
LSPS	Liberalsozialistische Partei der Schweiz
LU	Kanton Luzern
m.a.W.	mit anderen Worten
MDK	Konferenz der kantonalen Militärdirektoren
mE	meines Erachtens
MJU-RI	Conférence des ministres européen de la Justice, Rapport introductif présenté par le ministre suisse de la Justice, Conseil de l'Europe
MO	Bundesgesetz vom 12. April 1907 über die Militärorganisation (SR 510.10)
MPF	Mouvement populaire des familles
MS	Modell-Studie vom 30. Oktober 1985 des EJPD für eine neue Bundesverfassung (BB1 1985 III 189-222)
MWSt	Mehrwertsteuer
N.	Randnummer
NA	Nationale Aktion (seit 1991 Schweizer Demokraten)
NE	Kanton Neuenburg
NF	Neue Folge
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
NHG	Neue Helvetische Gesellschaft
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Band [Jahr], Seite)
Nov.	Novelle
NQ	Le Nouveau Quotidien
NR	Nationalrat
Nr., no.	Nummer
NW	Kanton Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.O.	ohne Ortsangabe
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege [Bundesrechtspflegegesetz, OG] vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110)
o.J.	ohne Jahresangabe

ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
OS	Offizielle Sammlung der in Kraft bestehenden Eidgenössischen Beschlüsse, Verordnungen und Concordate und der zwischen der Eidgenossenschaft und den benachbarten Staaten abgeschlossenen besonderen Verträge, 3 Bde, Zürich 1820-1849 (zitiert nach Band, Seite)
OW	Kanton Obwalden
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
p.I.	Parlamentarische Initiative
Parl. Rat	Parlamentarischer Rat
PdA	Partei der Arbeit
POCH	Progressive Organisationen der Schweiz
Pra	Die Praxis des Bundesgerichts, Monatliche Berichte über die wichtigsten Entscheide des schweizerischen Bundesgerichts, seit 1912
Prot.	Protokoll(e)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
R VB	Reglement der Vereinigten Bundesversammlung vom 8. Dezember 1976 (SR 171.12)
Randnr. (Rdn., Rdnr.)	Randnummer
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (Jahr, Seite)
REA	Fraktion der Radikalen Europäischen Allianz [inkl. Liste Tapie u.a.]
recht	recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, seit 1983
Red.	Redaktion; Redaktor
RegR.	Regierungsrat
Rep.	Repertorium
resp.	Respektive
rev.	revidiert; revised
RFSP	Revue française de science politique
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RO	Recueil des lois fédérales (bis 1947: Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse) (= AS)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [SR 700]
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (BB1 1995 IV 451; in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 verworfen)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SAD	Schweizerischer Aufklärungsdienst
SBN	Schweizerischer Bund für Naturschutz
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1)
SchlT	Schlusstitel
Schmollers Jb.	Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich (bzw. Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches, N.F.)
SchweizZG	Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Jg. 1 ff. (ab 1951; Fortsetzung von Zeitschrift für Schweizerische Geschichte 1-30 [1921-1950])
SD	Schweizer Demokraten (vor 1991: NA)
Sect.	Section
SEFB	Evangelischer Frauenbund der Schweiz
Semjud	La Semaine judiciaire
SG	Kanton St. Gallen
SG-BS	Systematische Gesetzessammlung (Kanton Basel-Stadt)
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGS	Systematische Gesetzessammlung (Kanton Basel-Landschaft)
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SH	Kanton Schaffhausen
SJIR	Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht
SJK	Schweizerische Juristische Kartothek, seit 1941
SJPW	Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (Band [Jahr], Seite)
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung, seit 1904

SO	Kanton Solothurn
sog.	sogenannt (e/r)
Sp.	Spalte
SP(S)	Sozialdemokratische Partei (der Schweiz)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPE	Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas
SPJ	Schweizerische Politik/Année politique suisse, erscheint jährlich seit 1965, hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft Bern (zitiert nach Jahr und Seite)
SPK NR/SR	Staatspolitische Kommission
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
Sten.Ber.	Stenographischer Bericht
Sten. Bull. NR/SR	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung (seit 1967 Amtl. Bull.)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StGBI.	Staatsgesetzblatt (Österreich)
StR/SR	Ständerat
Subsect.	Subsection
SVG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SR 741.01)
SVP	Schweizerische Volkspartei (vor 1972: BGB bzw. Bündner und Glarner Demokraten)
SZ	Kanton Schwyz
TA	Tages-Anzeiger
TdG	Tribune de Genève
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.	und
u.a.	unter anderem, und andere
u.U.	unter Umständen
ÜbBest.	Übergangsbestimmung(en)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken
UE	Fraktion Union für Europa [inkl. Forza Europa]
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UR	Kanton Uri
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
usw.	und so weiter
v.	von
v.a.	vor allem
VD	Kanton Waadt
VE (1977/1995)	Verfassungsentwurf/Vorentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1977; Verfassungsentwurf vom 19. Mai 1995
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden; ab Heft 32 (1964/65) VPB
VEL	Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken [Kommunisten und Nahestehende]
Verf.	Verfassung
vergl.	Vergleiche
Verhandl. B.vers.	Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung (Jahr, Session, S.)
VG	Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 14. März 1958 (SR 170.32)
VMWG	Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (SR 221.213.11)
VO	Verordnung
vol.	Volume (= Band)
VOX	Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom ... (seit 1977), herausgegeben von der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung, Zürich, und dem Forschungszentrum für schweizerische Politik, Universität Bern
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (früher: VEB) (Band [Jahr], Nummer)
VRE	Versammlung der Regionen Europas
VRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111)
VS	Kanton Wallis

VSA	Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Band [Jahr], Seite)
VwOG	Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) vom 19. September 1978 (SR 172.010)
WAG	kantonales Wahl- und (Urnen-)Abstimmungsgesetz (Loi [cantonale] sur les élections et les votations/Legge [cantonale] sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni)
WAV	kantonale Wahl- und Abstimmungsverordnung (Ordonnance [cantonale] sur les élections et les votations)
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (RGBl. 1919, S. 1383; „Wei-marer Reichsverfassung“)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG
WuR	Wirtschaft und Recht, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht mit Einschluss des Sozial- und Arbeitsrechtes, 1949-1990 (Band [Jahr], Seite)
WUSt	Warenumsatzsteuer
YILC	Yearbook of the International Law Commission
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, seit 1900 (bis 1988: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung)
ZfgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZG	Kanton Zug
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZH	Kanton Zürich
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht, Wien
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, seit 1852, Neue Folge seit 1882 (Band der neuen Folge, [Jahr], Halbband, Seite)
z.Z.	zur Zeit

LITERATURVERZEICHNIS

Die verwendete Literatur wird in den Anmerkungen grundsätzlich allein mit dem Namen des Verfassers zitiert; bei Autoren gleichen Geschlechtsnamens wird gegebenenfalls die Initiale des Vornamens bzw. ein Stichwort aus dem Titel aufgeführt. Zur Unterscheidung der Werke von Autoren mit mehreren Beiträgen werden diese in der Arbeit mit dem Autorennamen und Titel bzw. unter Beifügung eines Stichwortes aus dem Titel zitiert, welches im Literaturverzeichnis in Klammern (*zitiert: „...“*) angegeben ist.

Beiträge desselben Autors werden im nachfolgenden Verzeichnis in chronologischer Reihenfolge, innerhalb der im gleichen Jahr veröffentlichten Beiträge alphabetisch nach Titel aufgeführt. Einige bloss bei-läufig herangezogene, nur kursorisch erwähnte Werke wurden hier nicht angeführt, sondern finden sich in den Anmerkungen.

ABROMEIT, HEIDRUN,

- „Korrektive parlamentarischer Mehrheitsentscheide - ein Überblick“, in: ZParl 18 (1987), S. 420-435. *Abschiede der Tagsatzungen zur Zeit der Mediation (1803-1813)* siehe KAISER, JAKOB; *Abschiede der ordentlichen und ausserordentlichen eidgenössischen Tagsatzungen zur Zeit des Bundesvertrages (1814-1848)* siehe auch FETSCHERIN, WILHELM.

ACHTERBERG, NORBERT,

- „Das Parlament im modernen Staat“, in: DVBl 1974, S. 693 ff.
- „Parlamentsrecht“, Tübingen 1984.

ADAM, ROBERT,

- „Die USA. 1. Geschichte und Verfassungsordnung“, München 1964.

ADAMOVICH, L./SPANNER, H.,

- „Handbuch des Österreichischen Verfassungsrechts“, 5. Aufl., Wien 1957.

ADAMOVICH, LUDWIG K./FUNK, BERND-CHRISTIAN,

- „Österreichisches Verfassungsrecht“, 3. Aufl., Wien/New York 1985.

ADAMS, J. S.,

- „Inequity in social exchange“, in: L. BERKOWITZ (Hrsg.), „Advances in experimental social psychology“, vol. 2, New York 1965.

ADAMS, JOHN,

- „Défense des Constitutions américaines, ou de la nécessité d'une balance dans les pouvoirs d'un gouvernement libre, avec des notes et des observations de M. de la Croix“ (französische Übersetzung), 2 Bände, Paris 1792.

ADONIS, ANDREW,

- „The House of Lords in the 1980s“, in: Parliamentary Affairs 41 (1988), S. 380-401.

AIMO, PIERO,

- „Bicameralismo e regioni: la genesi del Senato alla Costituente“, Mailand 1977.

AKERET, ERWIN,

- „Regierung und Regierungsform der schweizerischen Eidgenossenschaft; das schweizerische Regierungssystem“, Zürich 1942.

ALEN, ANDRÉ,

- „Der Föderalstaat Belgien: Nationalismus - Föderalismus - Demokratie. Mit dem Text der neuen Belgischen Verfassung“, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 4, Baden-Baden 1995.

ALEXANDROWICZ, CHARLES H.,

- „Constitutional Developments in India“, Oxford 1957.

ALMOND, GABRIEL A./VERBA, SIDNEY,

- „The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations“, Princeton N.J. 1963.

ALTERMATT, URS,

- „Die Schweiz: Vielfalt der Kraftfelder“, in: „Kleinstaat und Menschenrechte: Festgabe für GERARD BATLINER zum 65. Geburtstag“, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 481-491.

VON AMELN, RALF,

- „Die Entstehung des Ausschusses der Regionen: Die Festlegung der Modalitäten für die Auswahl der Mitglieder in den EU-Staaten“, in: CHRISTIAN TOMUSCHAT (Hrsg.), „Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuss der Regionen“, Bonn 1995, S. 39-54.

AMONN, KURT,

- „Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts“, 5., überarb. und auf den neuesten Stand der Gesetzgebung und der Rechtsprechung gebrachte Auflage, Bern 1993.

- AMSTAD, EDUARD,
- Votum in: „Föderalismushearings“, III, S. 1113.
- ANDERSON, WILLIAM,
- „The National Government of the United States“, New York 1947.
- ANNAHEIM, JÖRG,
- „Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat: Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika“, Schriften zum Internationalen Recht; Bd. 60, Berlin 1992 (Diss. Basel 1990).
- ANSCHÜTZ, GERHARD,
- „Das preussisch-deutsche Problem“, Tübingen 1922, in: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Nr. 22.
- „Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“, in: *ders.* und CARL BILFINGER, „Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Berichte auf der Tagung der deutschen Staatsrechtler zu Jena am 14. und 15. April 1924“, *VVDStRL* 1 (1924), S. 11-34 (*zitiert*: Föderalismus“).
- „Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919“, 14. Aufl., Berlin 1933 (*zitiert*: „Kommentar“).
- ANSCHÜTZ, GERHARD/THOMA, RICHARD (Hrsg.),
- „Handbuch des Deutschen Staatsrechts“, Band I, Tübingen 1930; Band II, Tübingen 1932 (*zitiert*: Bearbeiter, *HdbDStR*).
- APELT, WILLIBALD,
- „Geschichte der Weimarer Verfassung“, München 1946 (ohne Stichwort zitiert).
- „Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz“, in: *NJW* 2 (1949), S. 482 ff. (*zitiert*: „Betrachtungen“).
- „Hundert Jahre deutscher Verfassungsgeschichte“, in: *DRZ* 1948, S. 149 ff. (*zitiert*: „Verfassungsgeschichte“).
- ARBEITSGRUPPE WAHLEN FÜR DIE VORBEREITUNG EINER TOTALREVISION DER BUNDESVERFASSUNG (Hrsg.),
- Band I-IV: „Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe“, Band I: Kantone; Band II: Parteien; Band III: Universitäten; Band IV: Varia; Bern 1969/70 (*zitiert*: „Antworten“);
- Band V: „Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe: Systematisches Register“, Bern 1972/73;
- Band VI: „Schlussbericht der Arbeitsgruppe“, Bern 1973 (zitiert als Schlussbericht WAHLEN).
- ARENDE, HANNAH,
- „On Revolution“, London 1973.
- ARISTOTELES,
- „Politik“, nach den Übersetzungen von E. ROLFES, 3. Aufl. 1958 und FRANZ SUSEMIHL, bearbeitet und herausgegeben von NELLY TSOUYOPOULOS und ERNESTO GRASSI, München 1968.
- „Die Nikomachische Ethik“, nach den Übersetzungen von FRANZ DIRLMEIER, Stuttgart 1994 und OLOF GIGON (Hrsg.), 3. Aufl., München 1978 (nach dem Text der 2., überarb. Aufl. in der „Bibliothek der Alten Welt“ des Artemis Verlags, Zürich und München 1967).
- ATTESLANDER, PETER/KNEUBÜHLER, HANS-ULRICH,
- „Verzerrungen im Interview. Zu einer Fehlertheorie der Befragung“, Opladen 1975.
- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS,
- „Essai sur le fédéralisme“, in: *RDP* 1963, S. 401-452.
- Votum am Juristentag 1969, *ZSR NF* 88 (1969) II, S. 1085 f.
- „Le référendum populaire dans la revision totale de 1872/1874“, in: *ZSR NF* 93 (1974) I, S. 409-431.
- „Petite histoire constitutionnelle de la Suisse“, Bern 1974 (3. Aufl., Bern 1979).
- „La Constitution, son contenu, son usage“, Referate zum 125. Schweizerischen Juristentag, Basel 1991, S. 9-141; siehe auch in: *ZSR NF* 110 (1991) II, S. 9 ff.
- „Traité de droit constitutionnel suisse“, 2 Bände, Paris/Neuchâtel 1967; Supplément 1967-1982, Neuchâtel 1982 (siehe auch AUBERT, „Bundesstaatsrecht der Schweiz“, deutsche Übersetzung von ELISABETH GASSER-WOLF, Fassung von 1967 und Neubearb. Nachtrag, 2 Bände, Basel/Frankfurt a.M. 1991/1995) (*zitiert*: *Traité*).
- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER, KURT/MÜLLER, JÖRG PAUL/RHINOW, RENÉ A./SCHINDLER, DIETRICH (Hrsg.),
- „Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874“/
„Commentaire de la Constitution Fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874“,
Schriftleitung und wissenschaftliche Koordination HEINRICH KOLLER, Basel/Zürich/Bern 1987 ff.
(*zitiert*: Bearbeiter, in *Kommentar BV*, Art., Rz.; abweichend zitiert wird die historische Einführung: AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz.).

- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS und JAGMETTI, RICCARDO,
 - „Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfes vom 14. Oktober 1970 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung“, in: WuR 23 (1971), S. 132-198.
- AUER, ANDREAS,
 - „Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit“, Basel/Frankfurt a.M. 1984 (deutsche Übersetzung von „La juridiction constitutionnelle en Suisse“, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1983).
 - „Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse“, in: ZSR NF 103 (1984) II, S. 1-110 (*zitiert*: „Problèmes fondamentaux“).
 - „Le référendum et l’initiative populaires aux Etats-Unis“, Basel 1989 (*zitiert*: „Etats-Unis“).
 - „Le référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement“, in: Revue française de Droit constitutionnel 7 (1991), p. 387-402 (*zitiert*: „Le référendum populaire“).
 - Hrsg., „Les origines de la démocratie directe en Suisse - Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie“, Centre d’Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Genève; Bâle/Francfort-sur-le-Main 1996 (*zitiert*: „Les origins“).
- AUER, FELIX,
 - „Miliz- oder Berufsparlament?“, in: „Kann unser Milizparlament seine Aufgaben noch erfüllen?“, hrsg. von der Aktion Freiheit und Verantwortung, Zürich 1988, S. 13 ff.
- AYEARST, MORLAY,
 - „The Republic of Ireland“, London, University of London Press Ltd, 1971.
- BÄCHTOLD, KURT,
 - „Ärgernis Ständemehr“ in der NZZ Nr. 176 vom 15. April 1973, S. 33.
- BADI, JOSEPH,
 - „Religion und Staat in Israel“, in der Übersetzung von HELMUT LINDEMANN, Gütersloh 1961.
- BADURA, PETER,
 - „Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“, München 1986.
 - „Bewahrung und Veränderung demokratischer und föderativer Verfassungsprinzipien der in Europa verbundenen Staaten“, in: ZSR NF 109 (1990) I, S. 115-134.
- BAGEHOT, WALTER,
 - „The English Constitution“, Collins-Fontana-Edition, London 1963.
- BALDWIN, NICHOLAS D. J.,
 - „Behavioural Changes. A New Professionalism and a More Independent House“, in: NORTON, PHILIP (Hrsg.), „Parliament in the 1980s“, Oxford 1985.
- BANGEMANN, MARTIN/BIEBER, ROLAND,
 - „Die Direktwahl - Sackgasse oder Chance für Europa?“, 1976; 2. erg. und überarb. Aufl., Baden-Baden 1979.
- BARTHELEMY, JOSEPH,
 - „Traité de droit constitutionnel“, Paris 1933.
- BARTHELEMY-SAINT-HILAIRE, JULES,
 - „Le système des deux chambres“, in: Revue politique et parlementaire 50 (1906), S. 5-33.
- BASU, DURGA DAS,
 - „Commentary on the Constitution of India“, 2. ed., Calcutta 1952.
- BAUER, REINHART,
 - „Die Neugliederung der indischen Union im Jahre 1956“, in: ZaöRV 18 (1957/58), S. 345 ff.
- BAUMGARTNER, GALLUS JAKOB,
 - „Schweizerspiegel. Drei Jahre unter der Bundesverfassung von 1848“, Zürich 1851 (*zitiert*: „Schweizerspiegel“).
 - „Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850“, 4 Bände, Zürich, Band I 1853, Band II 1854, Band III 1865, Band IV 1866 (ohne Stichwort *zitiert*).
- BAUMGARTNER, SERGE,
 - „Die Standesinitiative: Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechts“, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B, 2, Basel/Stuttgart 1980.
- BÄUMLIN, RICHARD,
 - „Die rechtsstaatliche Demokratie“, Zürich 1954 (*zitiert*: „Demokratie“).
 - „Verfassung und Verwaltung in der Schweiz“, in: Festschrift HUBER, Bern 1961, S. 69-93 (*zitiert*: „Verfassung“).
 - „Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung“, in: ZSR 85 (1966) II, S. 163-319 (*zitiert*: „Kontrolle“).

- „Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision“, Basel 1978 (*zitiert*: „Lebendige oder gebändigte Demokratie?“).
- BEAVAN, JOHN,
 - „The State of the Parties in Parliament, IV: At Bay of the Lords“, in: *Political Quarterly* 55 (1984), S. 375-381.
- BECKER, WALTER,
 - „Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturze der Bismarckschen Verfassung“, Diss. Halle-Wittenberg 1928.
- BEELER, WERNER,
 - „Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen“, Diss. Zürich 1983.
- BEHNKE, KURT,
 - „Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaatsrecht“, Diss. Greifswald, Berlin 1926.
- BELL, CHARLES G./PRICE, CHARLES M.,
 - „Pre-Legislative Sources of Representational Roles“, in: *Midwest Journal of Political Science* 13 (1969), S. 255-271.
- BENDA, ERNST/MAIHOFFER, WERNER/VOGEL, HANS-JOCHEN (Hrsg.),
 - „Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“, unter Mitwirkung von KONRAD HESSE, Berlin/New York 1984 (*zitiert*: HdBVerfR) (jetzt: 2. Aufl., Berlin/New York 1994).
- BENDA, H. J.,
 - „The End of Bicameralism in New Zealand“, in: *Parliamentary Affairs*, vol. 4/1 (1950/51), S. 57-72.
- BENN, TONY,
 - „Arguments for Socialism“, Harmondworth 1980.
- BENTHAM, JEREMY,
 - „A Fragment on Government“, hrsg. von WILFRID HARRISON, Oxford 1949 (*zitiert*: „Fragment“).
 - „Tactique des Assemblés Politiques Délibérantes“, hrsg. wurde die Schrift vom Schweizer Verleger ETIENNE DUMONT, Brüssel 1840 (*zitiert*: „Tactique“).
- VAN BERCHEM, RENÉ,
 - „De la chambre unique au système bicaméral. Une innovation dans le droit public suisse“, Diss. Zürich, Genf 1924.
- BERGIER, JEAN-FRANÇOIS,
 - „Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz“, Zürich/Köln 1983.
- BERGSTRÄSSER, LUDWIG (Hrsg.),
 - „Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1849. Mit Vorentwürfen, Gegenvorschlägen und Modifikationen bis zum Erfurter Parlament“, Bonn 1913.
- Bericht* über den Entwurf einer Bundesurkunde, erstattet an die Eidgenössischen Stände von der Commission der Tagsatzung. Beraten und beschlossen in Luzern, den 15. Christmonath 1832. Zürich, Februar 1833 (*zitiert* nach dem Berichterstatter ROSSI); siehe auch unter ROSSI.
- Bericht* an die sämtlichen eidgenössischen Stände, erstattet von der am 10. August 1840 durch eine Konferenz von Standesabgeordneten zum Zwecke der Revision der Artikel IX und X des Bundesvertrages zwischen den XXII Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 7. August 1815, niedergesetzten Kommission. Zürich, Wintermonat 1840 (*zitiert*: Bericht von 1840).
- Bericht* über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848 erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission (*zitiert* nach den Berichterstattern KERN/DRUEY).
- Bericht* über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, hrsg. vom Verfassungsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen, München o. J. (1948).
- Bericht* der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, siehe auch EXPERTENKOMMISSION.
- Bericht* des Bundesrates über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt) vom 6. November 1985, im Anhang: Modell-Studie vom 30. Oktober 1985 des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, BB1 1985 III 1 ff.; siehe auch BUNDESRAT, SCHWEIZERISCHER.
- Bericht* der vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation, „Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge“, Bern/Luzern, 1. Februar 1996.
- BERNARD, JEAN-FRANÇOIS,
 - „Le Problème de l'égalité des salaires masculins et féminins en Suisse“, Diss. nat. oec. Fribourg 1971.
- BERNHARDT, RUDOLF,
 - „Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat“, Berlin/Köln 1957.
- BERVE, HELMUT,
 - „Griechische Geschichte“, Bd. 2, Freiburg i.Br. 1933.

- VON BEYME, KLAUS,
 - „Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa“, 2. Aufl., München 1970.
 - „Das politische System Italiens“, Stuttgart 1970.
 - „Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 365-393 (zitiert: „Die Funktionen des Bundesrates“).
 - „Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung“, 7. neubearb. Aufl., Opladen 1992 (zitiert: „Theorien“).
- BIAGGINI, GIOVANNI,
 - „Regierungsreform“: Vorgehen, Stand und Perspektiven. - Zum Entwurf eines neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)“, in: Ggh 1994/1, S. 11-39.
- BIDERBOST, PAUL,
 - „Die Republik Wallis 1802-1810. Ein Beitrag zur Walliser Verfassungsgeschichte“, Diss. Lausanne 1959.
- BIERHOFF, HANS WERNER,
 - „Sozialpsychologie“, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1988.
- BIGLER-EGGENBERGER, MARGRITH,
 - „Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 4 Absatz 2 BV“, in: recht 1994, S. 1-6.
- BILFINGER, CARL,
 - „Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“, Mitbericht in GERHARD ANSCHÜTZ und *ders.* in: „Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Berichte auf der Tagung der deutschen Staatsrechtler zu Jena am 14. und 15. April 1924“, VVDStRL 1 (1924), S. 35-59 (zitiert: „Föderalismus“).
 - „Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Eine staatsrechtliche und politische Studie“, Tübingen 1923 (zitiert: „Einfluss“).
 - „Der Reichsrat. Bedeutung und Zusammensetzung“, in: HdbDStR, Bd. I (1930), S. 545-559 (zitiert: „Der Reichsrat“).
 - „Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht“, in: ZaöRV 4 (1934), S. 481-497 (zitiert: „Staatengleichheit“).
- BINDER, HANS-OTTO,
 - „Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871-1890. Eine Untersuchung zum Problem der bundesstaatlichen Organisation“, Tübingen 1971.
- BINDER, JULIUS,
 - „Ist das Wahlsystem des Nationalrats überholt?“, in: NZZ-Schriften zur Zeit 11, Zürich 1969, S. 45-53.
 - „Zukunft des Bundesstaates - Zielvorstellung einer neuen Aufgabenteilung“, in: „Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum?“, Schriften des SAD 15, Zürich 1978, S. 167 ff.
- BINDING, KARL,
 - „Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches“, Leipzig o. J. (1919).
- BINDSCHEDLER, RUDOLF L.,
 - „Staatenverbindungen“, in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 7, Freiburg 1962, S. 556 ff.
- BINKLEY, WILFRIED E. and MOOS, MALCOLM C.,
 - „A grammar of American politics. The national government“, 3. Aufl. New York 1958.
- BINSWANGER, HANS CHRISTOPH/WEPLER, CLAUS,
 - „Der Ökologische Rat als Institution einer nachhaltigen Entwicklung“, in: ANDREAS BRANDENBERG (Hrsg.), „Standpunkte zwischen Theorie und Praxis“, Festschrift für HANS SCHMID, Bern 1995.
- BIRK, DIETER,
 - „Steuerrecht I, Allgemeines Steuerrecht“, München 1988.
- BLANC, JACQUES,
 - „Aufgaben und Herausforderungen für den Ausschuss der Regionen“, in: HUBERT HIERL (Hrsg.), „Europa der Regionen“, S. 157-169.
- BLECKMANN, ALBERT,
 - „Der Vertrag über die Europäische Union. Eine Einführung“, in: DVBl 1992, S. 335 ff.
- BLUM, ROGER,
 - „Immer mehr Parteien immer weniger gefragt“, Tages-Anzeiger vom 31. Oktober 1988
 - „Konkordanzdemokratie? Konkurrenzdemokratie?“, Tages-Anzeiger vom 30. Januar 1984, S. 45 f.
- BLUMENSTEIN, ERNST,
 - „Das Steuerrecht der Finanzvollmachten“, in: ASA II (1933/34), S. 225 ff.
 - „System des Steuerrechts“, 4., neu bearb. Aufl. von PETER LOCHER, Zürich 1992 (zitiert: „System“).
- BLUMER, JOHANN JAKOB,
 - „Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts“, 2 Bände (1. Aufl.), Schaffhausen 1863/1864.

- BLUMER, JOHANN JAKOB/MOREL, JOSEPH,
 - „Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts“, Band I: 2. Aufl., Schaffhausen 1877; Band II/1 und II/2: 2. Aufl. Basel 1880/87; Band I: 3. Aufl., Basel 1891.
- BLUNTSCHLI, JOHANN CASPAR,
 - „Psychologische Studien über Staat und Kirche“, Zürich und Frauenfeld 1844.
 - „Geschichte des Schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart“, Band I: Geschichtliche Darstellung, Zürich 1849; Band II: Urkundenbuch, Zürich 1852; 2. Aufl. Stuttgart 1875 (*zitiert*: „Geschichte“).
 - „Denkwürdiges aus meinem Leben. Auf Veranlassung der Familie durchgesehen und veröffentlicht von Rudolph Seylerlen“, 3 Bände, Nördlingen 1884.
 - „Lehre vom modernen Staat“, 3 Bände, Band I: „Allgemeine Staatslehre“ (erstmalig 1852), 6. Aufl., durchgesehen von EDGAR LOENING, Stuttgart 1886 (*zitiert*: „Allgemeine Staatslehre“).
- BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG,
 - „Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart“ (1972), in: *ders.*, „Staat/Gesellschaft/Freiheit“, Frankfurt 1976, S. 185-200; auch in: *ders.* (Hrsg.), „Staat und Gesellschaft“, Darmstadt 1976, S. 395-431 (*zitiert*: „Unterscheidung von Staat und Gesellschaft“).
 - „Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie“, in: GEORG MÜLLER et al. (Hrsg.), „Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel“, Festschrift für KURT EICHENBERGER zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 301-328 (*zitiert*: „Demokratie“).
- BÖCKLI, PETER,
 - „Revision des Aktienrechts“, in: SJZ 80 (1984), S. 257 ff.
 - „Das neue Aktienrecht: Darstellung für den Praktiker: Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Revision des 26. Titels des schweizerischen Obligationenrechts 'Die Aktiengesellschaft'“, Zürich 1992.
- BODIN, JEAN,
 - „Six livres de la république“ (1576), in der deutschen Übersetzung „Über den Staat. Sechs Bücher über den Staat“ übersetzt und mit Anmerkungen versehen von BERND WIMMER; eingeleitet und hrsg. von P. C. MAYER-TASCH, 2 Bände, Buch I-III, München 1981; Buch IV-VI, München 1986.
- BOEHME, A.,
 - „Dahlmann und Mirabeau über Zweikammersystem und Veto“, Berlin 1848.
- BOLLE, ARNOLD,
 - „Das Interkantonale Recht; die völkerrechtlichen Beziehungen der Kantone der Eidgenossenschaft unter sich“, Diss. Zürich 1907.
- BONJOUR, EDGAR,
 - „Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates“, Basel 1948.
- BONNARD, CLAUDE,
 in der Gazette de Lausanne vom 11. und 12. Dezember 1969.
- BONNARD, LOUIS,
 - „Essai sur la conception d'une société des nations avant le XX^e siècle“, Diss. Paris 1921.
- BONNER KOMMENTAR,
 - „Kommentar zum Bonner Grundgesetz“, bearbeitet von H. J. ABRAHAM u.a., Hamburg 1950 ff. (*zitiert*: Bearbeiter, in Bonner Kommentar).
- BOREL, EUGENE,
 - „Etude sur la souveraineté et l'Etat fédéral“, Diss. Genf 1886.
- BORER, THOMAS G.,
 - „Das Legalitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten“, Diss. Basel 1986.
- BORGEAUD, CHARLES,
 - „Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe“, Paris 1893.
- BORNER, SILVIO/BRUNETTI, Aymo/STRAUBHAAR, THOMAS,
 - „Schweiz AG - Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?“, Zürich 1990.
 - „Die Schweiz im Alleingang“, Zürich 1994.
- BORNHAUSER, THOMAS,
 - „Schweizerbart und Treuherz“, St. Gallen 1834.
- BORTER, WILLY,
 - „Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht. Konkordate - Verwaltungsabkommen - Absprachen“, Arbeiten aus dem Juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz 45, Diss. Freiburg 1976.
- BOSSARD, KONRAD DAMIAN,
 - „Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Eine Studie über das Prinzip der Gewaltentrennung im schweizerischen Bundesstaatsrecht“, Zürich 1909.

- BOSSHART, ROLAND,
- „Notwendigkeit und Möglichkeit einer Raumordnung in der Schweiz“, Diss. St. Gallen, Winterthur 1968.
- BOTZENHART, MANFRED,
- „Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850“, Düsseldorf 1977, in: GERHARD A. RITTER (Hrsg.), „Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“.
- BOUGLÉ, CAMILLE,
- „Les idées égalitaires“, Etude sociologique, Paris 1899; 2^e éd. 1908.
- BOURDON, JEAN,
- „Les assemblées parlementaires sous la Ve République“, Documentation française, Notes et Etudes documentaires, no. 4463/4464, 2e éd., 1981.
- BOUSTEDT, OLAF,
- „Grundriss der empirischen Regionalforschung“, unter Mitarbeit von E. SÖKER und U. WOLFRAM, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung, Teil I, Raumstrukturen, Hannover 1975.
- BOWIE, ROBERT R. and FRIEDRICH, CARL J.,
- „Studies in Federalism“, Boston, Toronto 1954.
- BRACK, ERNST,
- „Die Gesetzesdelegation in der Praxis des Bundes unter Berücksichtigung ihrer rechtstheoretischen Grundlagen“, Diss. Zürich 1953.
- BRADY, ALEXANDER,
- „Democracy in the Dominions“, Toronto 1955.
- BRAMALL, ASHLEY,
- „Das britische Parlamentarische System“, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Teil 1, Stuttgart 1949.
- BRECHT, ARNOLD,
- „Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preussens“, Übers. von WERNER LOHE, Bonn 1949 (ohne Stichwort zitiert).
- „Hitler im Reichsrat (2. Februar 1933)“, in: *ders.*, „Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen. Zweite Hälfte: 1927-1967“, Stuttgart 1967; ebenfalls wiedergegeben in: DIETER WILKE/BERND SCHULTE, „Der Bundesrat“, S. 103-107.
- BREITENSTEIN, MARTIN,
- „Reform der Kollegialregierung: Bundesrat und Staatssekretäre in einem zweistufigen Regierungsmodell“, Diss. Basel 1992; Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B, Öffentliches Recht, Bd. 41, Basel/Frankfurt a.M. 1993.
- VON BRENTANO, HEINRICH,
- „Der Bundestag und der Bundesrat“, in: DÖV 2 (1949), S. 270-271.
- BRIDEL, MARCEL,
- „Précis de droit constitutionnel et public suisse“, Band I, Lausanne 1965; Band II, Lausanne 1959.
- BRIE, SIEGFRIED,
- „Der Bundesstaat. Eine historisch-dogmatische Untersuchung. Erste Abtheilung. Geschichte der Lehre vom Bundesstaate“, Leipzig 1874 (keine Fortführung erschienen).
- BRINKMANN, KARL,
- „Verfassungslehre“, 1991; 2., ergänzte Aufl., München 1994.
- BRODMANN, WALTER,
- „Steuern und Wettbewerb im internationalen Handel“, in: WuR 21 (1969), S. 27 ff.
- BRUN, MAURICE,
- „Départements et régions“, Paris 1938.
- BRUNNER, EMIL,
- „Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Grundgesetzen der Gesellschaftsordnung“, Zürich 1943.
- BRUNNER, GEORG,
- „Politische Soziologie der UdSSR“, 2 Tle., Wiesbaden 1977.
- BRUNNER, URSULA,
- „Rechtsetzung durch Private; Private Organisationen als Verordnungsgeber“, Diss. Zürich 1982.
- BRYCE, JAMES,
- „The American Commonwealth“, 2 Bände, New Edition London 1919/1920.
- „Modern Democracies“, 2 Vol., rev. ed., London 1921, dazu auch die deutsche Übersetzung „Moderne Demokratien“, übersetzt von KARL LOEWENSTEIN und ALBRECHT MENDELSSOHN-BARTHOLDY, 3 Bände, München 1923, 1925, 1926 (ohne Stichwort zitiert).
- BUCHER, P.,
- „Einführung Regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV)“, in: Die Volkswirtschaft 68 (1995), H. 4, S. 42 ff.

- BUFFAT, MALEK,
 - „Les incompatibilités. Etude de droit fédéral et cantonal (Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura)“, Diss. Lausanne 1987.
- BÜLCK, HARTWIG,
 - „Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip“, in: „Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip“, VVDStRL 21 (1964), S. 1-65.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (DIENST FÜR DIE TOTALREVISION DER BUNDESVERFASSUNG) (Hrsg.),
 - „Totalrevision der Bundesverfassung. Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977“, Originaltext der Vernehmlassungen auf Systematisierungsblättern nach Problembereichen und Verfassungsbestimmungen geordnet (Arbeitspapiere), 20 Bände, Bern 1980
(zitiert: Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Originaltext“, Band, Seite);
 - „Totalrevision der Bundesverfassung. Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977“, Systematisierte Vernehmlassungsergebnisse, zusammengestellt nach Gesamtbeurteilung, Kritik, Anregungen, Änderungswünschen und sonstigen Argumenten, Bern 1980
(zitiert: Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, Seite);
 - „Totalrevision der Bundesverfassung. Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977“, Zusammenfassung sämtlicher Vernehmlassungen, 4 Bände, Bern 1980
(zitiert: Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Zusammenfassung“, Band, Seite).
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.),
 - „Statistisches Jahrbuch der Schweiz“, diverse Jahrgänge *(zitiert: BFS, Jahr)*.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (Hrsg.),
 - „Die Neugliederung des Bundesgebietes, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses“ *(zitiert: LUTHER-Kommission)*, Bonn 1955.
 - „Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäss Art. 29 des Grundgesetzes“ *(zitiert: ERNST-Kommission)*, 1973.
- BUNDESRAT (DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND) (Hrsg.),
 - „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland“, hrsg. vom Bundesrat, Wiss. Redaktion DIETER HELMUT SCHEUING, Bad Honnef und Darmstadt 1974.
- BUNDESRAT, SCHWEIZERISCHER,
 - Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt), vom 30. Oktober 1985, in: BBl 1985 III 1-226.
 - Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, in: BBl 1992 IV 1 ff.
- BURCKHARDT, JACOB,
 - „Die Kultur der Renaissance in Italien“, erstmals 1860, 2. Aufl. 1869, auch in: „Gesammelte Werke“, 3. Band, Basel 1955.
- BURCKHARDT, WALTER,
 - „Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874“, 1. Aufl. Bern 1905, 2. Aufl., Bern 1914, 3. Aufl., Bern 1931 *(zitiert: „Kommentar“)*.
 - „Methode und System des Rechts“, Zürich 1936, Nachdruck 1971.
 - „Die Organisation der Rechtsgemeinschaft“, 2. Aufl., Zürich 1944, Nachdruck 1971.
- BURDEAU, GEORGES/HAMON, FRANCIS/TROPER, MICHEL,
 - „Manuel droit constitutionnel“, 21. Aufl., Paris 1988.
- BUSCHOR ERNST (Hrsg.),
 - „Ziele und Grenzen der Verwaltungsaufsicht“, Referate der Jahresversammlung der SGV vom 21. März 1987, Bern 1987.
- BUSER, MARCOS,
 - „Der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf Gesetzgebungsprozesse und das Vollzugswesen im Bereich des Umweltschutzes“, Zürich 1984.
- BUSER, WALTER,
 - „Die Organisation der Rechtsetzung“, in: ZSR NF 93 (1974) II, S. 377-456 *(zitiert: „Organisation“)*.
 - „Probleme des Vernehmlassungsverfahrens“, Vortrag an der Interparlamentarischen Konferenz der Nordwestschweiz vom 24. Oktober 1980, Basel.
 - „Der Bundesrat als oberste leitende Behörde der Eidgenossenschaft (Art. 95 BV)“, in: GEORG MÜLLER et al. (Hrsg.), „Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel“, Festschrift für KURT EICHENBERGER zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 683-691.
 - „Das Vorverfahren der Gesetzgebung“, in: ZBl 85 (1984), S. 145-162.

- BUSSMANN, WERNER,
 - „Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat: Patentrezept oder Sackgasse?“, Bern und Stuttgart 1986 (ohne Stichwort zitiert).
 - „Lehren aus der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen“, NZZ vom 17. September 1991, S. 23.
- CACIAGLI, MARIO,
 - „Das Europa der Regionen: Regressive Utopie oder politische Perspektive?“, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 19 (1990), S. 421-432.
- CADONAU, GALLUS,
 - „Wasserkraft: Profit gegen Naturschutz“, in: Plädoyer 12 (1994), H. 5, S. 18-22.
- CAMPBELL, COLIN,
 - „The Canadian Senate: A Lobby From Within“, Toronto 1978.
- CARRE DE MALBERG, RAYMOND,
 - „Contribution à la théorie générale de l'Etat“, Band I, Paris 1920; Band II Paris 1922.
- CELLIER, JEAN,
 - „Das Verhältnis des Parlaments zum Volke mit besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Staatsrechts“, Diss. Zürich 1936.
- DE CHAMBRIER, FREDERIC-ALEXANDRE,
 - „Des droits et des intérêts des Etats suisses quant au Pacte fédéral“, Neuchâtel 1836.
- CHARPILLOZ, A./GRIMM-GOBAT, G.,
 - „La romandie dominée“, En Suisse 4., Lausanne 1982.
- CHELI, ENZO,
 - „Constituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia“, Bologna, Il Mulino 1978.
- CHEVALLAZ, GEORGES-ANDRÉ,
 - „Die Schweiz oder der Schlaf des Gerechten“, Zürich 1969 (deut. Übersetzung der französischen Originalausgabe „La Suisse ou le sommeil du juste“, Lausanne 1967).
- CICERO,
 - „De re publica“, in der lateinischen und deutschen Ausgabe „Vom Gemeinwesen“, eingeleitet und neu übertragen von KARL BÜCHNER, 3. erneuerte Aufl., Zürich 1973.
- CLOKIE, HUGH MACDOWALL,
 - „Canadian Government and Politics“, Toronto 1946.
- CNUDDE, CH. F./NEUBAUER, D. E. (Hrsg.),
 - „Empirical Democratic Theory“, Chicago, Markham 1969.
- COAKLEY, JOHN,
 - „The Irish Senate Election of 1977: Voting in a small Electorate“, in: Parliamentary Affairs, London 1980.
 - „The Senate Election“, in: MICHAEL GALLAGHER/RICHARD SINNOTT (Hrsg.), „How Ireland Voted 1989“, Galway 1990, S. 148-159.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,
 - „The Regions in the 1990s. Fourth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community“, Brüssel/Luxemburg 1991.
- CONDRAU, JOSEPH,
 - „Das parlamentarische Zweikammersystem unter besonderer Berücksichtigung des Schweizerischen Bundesstaates“, Diss. Freiburg i.Ue., Disentis 1932.
- Congressional Quarterly*,
 - „Guide to Congress“, 3rd ed., Washington, D.C., 1982.
- CONRAD H./HOLENWEGER, T.,
 - „Repräsentativ-Erhebung über die Nacht-, Wochenend- und Schichtarbeit in der Schweiz“, in: Die Volkswirtschaft 67 (1994), H. 6, S. 33 ff.
- CONRAD, H.,
 - „Das Allgemeine Landrecht von 1794 als Grundgesetz des friderizianischen Staates“, 1965.
- CONSTANTINESCO, LÉONTIN-JEAN,
 - „Das Recht der Europäischen Gemeinschaften“, Band I: Das institutionelle Recht, Baden-Baden 1977.
- CORWIN, EDWARD S.,
 - „The Constitution and What It Means Today“, 14th ed., überarb. von HAROLD W. CHASE/CRAIG R. DUCAT, Princeton, N.J., 1978.
- COURVOISIER, JEAN,
 - „Le maréchal Berthier et sa principauté de Neuchâtel (1806-1814)“, Diss. Neuenburg 1959.

- CRISP, L. F.,
- „The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia“, New Haven 1949.
- VON DER CRONE, HANS CASPAR,
- „Kontrolltransaktionen im Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel“,
in: HANS ULRICH WALDER/TOBIAS JAAG/DIETER ZOBL (Hrsg.), „Aspekte des Wirtschaftsrechts“, Festgabe
zum Schweizerischen Juristentag 1994, Zürich 1994, S. 29-50.
- CURTI, THEODOR,
- „Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. Zugleich eine Geschichte der schweizerischen
Demokratie“, 2. Aufl., Zürich 1885 (*zitiert*: „Geschichte“).
- „Die schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900“, Bern 1900 (*zitiert*: „Volksrechte“).
- CURTI, EUGEN,
- „Das Princip der Gleichheit vor dem Gesetze (Art. 4 der schweizerischen Bundesverfassung), eine
staatsrechtliche Studie“, Diss. Bern 1888 (*zitiert*: „Gleichheit“).
- DAALDER, HANS,
- „The Consociational Democracy Theme“, in: *World Politics* 26/4 (1974), S. 604-621.
- DAHL, ROBERT A.,
- „Democracy in the United States. Promise and Performance“, 4th ed., Boston 1981.
- DAHM, GEORG,
- „Völkerrecht“, 3 Bände, Stuttgart 1958/1961/1961.
- DÄNDLIKER, KARL,
- „Geschichte der Schweiz mit besonderer Rücksicht auf die Entwicklung des Verfassungs- und
Kulturlebens“, 4 Bände, Zürich 1900-1904.
- DÄNZER-VANOTTI, WOLFGANG,
- „Die Kammer der Gliedstaaten im bundesstaatlichen Zweikammersystem“, Diss. Freiburg i.Br. 1952
(Masch. Schr.).
- DARBELLAY, JEAN,
- „Vers la revision totale de la constitution fédérale“, in: *ZSR NF* 87 (1968) I, S. 425-438, ebenfalls
publiziert in: *ders.*, „La réflexion des philosophes et des juristes sur le droit et le politique“, Fribourg 1987,
S. 387-400 und ferner in: M. GUTZWILLER, (Hrsg.), „Totalrevision der Bundesverfassung - Ja oder Nein?/
Quelques opinions sur la revision de la constitution fédérale“, Basel 1968, S. 55-68.
- „La réflexion des philosophes et des juristes sur le droit et le politique“, Fribourg 1987.
- DÄTWYLER, PETER/RIKLIN, ALOIS/RUEY, CLAUDE/DEFERR, RAYMOND,
- „Die schweizerischen Kantone und Europa: Welcher Föderalismus?“, Editions Libertas Schweiz,
Biel 1991.
- DAVIDSON, ROGER H./OLESZEK, WALTER J.,
- „Congress and Its Members“, Washington, D.C., 1981.
- DECKART, WOLF CHRISTIAN,
- „Die deutschen Länder nach Maastricht“, in: HUBERT HIERL (Hrsg.), „Europa der Regionen“, S. 170-
185.
- DELGRANDE, M./LINDER, WOLF,
- „Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 4. Dezember 1994“, *VOX* 19 (1995), Nr. 55,
Adliswil/Bern 1995.
- DELLEY, JEAN-DANIEL,
- et al., „Positions législatives du Conseil des Etats“, Bern 1974 (Commissions d'experts pour la
revision totale de la Constitution fédérale, Sous-commission II) (ohne Stichwort zitiert).
- „L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe“, Lausanne 1978 (*zitiert*:
„L'initiative populaire“).
- DENNEWITZ, BODO,
- „Der Föderalismus. Sein Wesen und seine Geschichte“, Hamburg 1947 (ohne Stichwort zitiert).
- „Das Zweikammersystem. Historische und heutige Tendenzen“, in: *Der Öffentliche Dienst*, 1/2. Jg.,
1948/49, S. 183-185; ebenfalls publiziert in: *Die Neue Verwaltung* 1949, S. 41 (*zitiert*:
„Zweikammersystem“).
- DENNEWITZ, BODO/MEISSNER, BORIS,
- „Die Verfassungen der modernen Staaten“, 4 Bände, Hamburg 1947-1949.
- DERIAZ, ERNEST,
- „Un homme d'Etat vaudois, Henri Druey, 1799-1855“, Lausanne 1920.
- DEUERLEIN, ERNST,
- „Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips“, München
1972.

- DEUTSCH, KARL W.,
- „Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration“, Staat und Politik Nr. 16, Bern 1976.
- DIAMOND, MARTIN,
- „The Federalist’s View of Federalism“, in: GEORGE H. BENSON (ed.), „Essays in Federalism“, Claremont, California, 1961, S. 21 ff.
- DICHGANS, HANS,
- „Vom Grundgesetz zur Verfassung. Überlegungen zu einer Gesamtrevision“, Düsseldorf/Wien 1970.
- DICKE, DETLEV CHRISTIAN,
- „Das Verhältnis der Schweiz zum real existierenden Westeuropäischen Bundesstaat“, Schriften zum Europarecht, Bd. 6, Zürich 1991.
- DICKINSON, EDWIN D.,
- „The Equality of States in International Law“, Cambridge 1920.
- DIERAUER, JOHANNES,
- „Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, 5 Bände, 2. Aufl., Gotha 1907-1922.
- DINAN, DES,
- „Constitution and Parliament“, in: BRIAN GIRVIN/ROLAND STURM (Hrsg.), „Politics and Society in Contemporary Ireland“, Aldershot 1986, S. 71-86.
- DOEHRING, KARL,
- „Allgemeine Staatslehre: eine systematische Darstellung“, Heidelberg 1991 (ohne Stichwort zitiert).
- „Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa“, in: ZRP 1993, S. 98 ff.
- VON DOEMMING KLAUS-BERTO et al.,
- „Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes“, bearbeitet von KLAUS-BERTO VON
- DOEMMING, RUDOLF WERNER FÜSSLEIN, WERNER MATZ, in: JÖR NF 1 (1951), S. 1 ff. (zum Bundesrat [Art. 50-53]: S. 379-397).
- DOMINICÉ, CHRISTIAN,
- „Fédéralisme coopératif“, in: ZSR NF 88 (1969) II, S. 743-893 (ohne Stichwort zitiert).
- „Fédéralisme, démocratie et constitution“, in: „Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie“, Festschrift zum 70. Geburtstag von WERNER KÄGI, Zürich 1979, S. 65-77 (zitiert: „Fédéralisme“).
- DONNEUR, ANDRÉ,
- „Le nationalisme romand est-il possible?“, in: DANIEL L. SEILER et RENE KNÜSEL, „Vous avez-dit Suisse romande? Une identité contestée: 29 personnalités s’interrogent“, Institut für Politikwissenschaften, Mémoires et documents, 17, Lausanne 1984, S. 44 ff. (Ed. 24 Heures, 1989).
- DREYER, MICHAEL,
- „Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip: Das föderative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert“, Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Bd. 102, Frankfurt a.M./Bern/New York/Paris 1987.
- DRUEY, HENRY,
- „Discours pour la Constituante Fédérale“, Lausanne 1835.
- DUBS, JAKOB,
- „Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, dargestellt für das Volk“, 2 Bände, Zürich 1877, I. Teil in 2. Aufl., 1878 (ohne Stichwort zitiert).
- „Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung“, Zürich 1868 (zitiert: „Demokratie“).
- DUCHACEK, IVO D.,
- „Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics“, New York: Holt, Rinehart and Weston, 1970; reprint, Lanham, Md.: University Press of America 1987 (ohne Stichwort zitiert).
- „The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations“, Westview Press, Boulder, London 1986.
- DÜESBERG, GERD,
- „Die rechtliche Stellung der von den preussischen Provinzen bestellten Reichsratsbevollmächtigten“, Diss. Marburg 1926, in: AöR 51 (1927), S. 321-392.
- DUFOUR, ALFRED,
- „Histoire et constitution: Pellegrino Rossi et Alexis de Tocqueville face aux institutions politiques de la Suisse“, in: Université Genève (Hrsg.), „Présence et actualité de la constitution dans l’ordre juridique: mélanges offerts à la Société Suisse des Juristes pour son Congrès 1991 à Genève“, Bâle/Francfort sur le Main 1991, S. 413-475.
- DUGUIT, LEON,
- „La Séparation des pouvoirs et l’Assemblée Nationale de 1789“, in: Revue d’économie politique 7 (1893), S. 99-132, 336-372 und 567-615.

- „Traité de droit constitutionnel“, 5 Bände, 2. Aufl. Paris 1921-1925; 3. Aufl. Paris 1928-1930.
- DUGUIT, LEON et MONNIER, HENRY,
 - „Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789“, Paris 1898, zahlreiche Neuauflagen, hier: 7. éd. par G. BERLIA, Paris 1952.
- DULCKEIT, GERHARD/SCHWARZ, FRITZ/WALDSTEIN, WOLFGANG,
 - „Römische Rechtsgeschichte: ein Studienbuch“, 6. Aufl., München 1975 (7. Aufl., 1981).
- DÜRENMATT, PETER,
 - „Die Bundesverfassung, ihr Werden und ihre Bewährung“, Basel 1948.
- DUVERGER, MAURICE,
 - „Constitutions et documents politiques“, Paris, Presses universitaires de France, 1981.
 - „Le système politique français“, 18. Aufl., Paris 1985 (*zitiert*: „Système“).
- DÜWELL, KURT,
 - „UNESCO: Krise als Dauerzustand? Ablehnung und Vorbehalte in der Geschichte dieser Sonderorganisation und ihrer Vorläufer“, in: Vereinte Nationen 33 (1985), Heft 1, 1985, S. 6-10.
- VAN DYCK, R.,
 - „Federalisme en Democratie: Bescherming van taalminderheden in plurale samenlevingen. Taalminoriteiten in de besluitvorming in België, Canada en Zwitserland“, Brüssel, Studicentrum voor Federalisme, 1992.

- EBERS, GODEHARD JOSEF,
 - „Die Lehre vom Staatenbunde“, Breslau 1910.
- EHARD, HANS,
 - „Freiheit und Föderalismus“, München 1948.
- EHRENBERG, VICTOR,
 - „Der Staat der Griechen“, Die Bibliothek der Alten Welt, Reihe Forschung und Deutung, 2. Aufl., Zürich 1965.
- EHRENZELLER, BERNHARD,
 - „Legislative Gewalt und Aussenpolitik. Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich“, Diss. Basel 1991; Schriftenreihe des Instituts für internationales Recht und internationale Beziehungen, Bd. 57, Basel/Frankfurt a.M. 1993.
- EHRINGHAUS, HENNER,
 - „Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat“, Frankfurt a.M. 1971.
- EICHENBERGER KURT,
 - „Die oberste Gewalt im Bunde: über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat“, Berner Diss., Zürich 1949 (*zitiert*: „Oberste Gewalt“).
 - „Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat“ (SJZ 61 [1965], S. 269 ff. und S. 285 ff.), in: *ders.*, „Der Staat der Gegenwart“, S. 415-433.
 - „Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz“ (1965), in: *ders.*, „Der Staat der Gegenwart“, S. 398-414.
 - „Leistungsstaat und Demokratie“ (Basler Universitätsreden, Heft 62, Basel 1969), in: *ders.*, „Der Staat der Gegenwart“, S. 56-72.
 - „Vorgeplänkel zu einer umfassenden Parlamentsreform“, in: „Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?“, NZZ-Schriften zur Zeit 11, Zürich 1969, S. 29-35 (*zitiert*: „Vorgeplänkel“).
 - „Fragen des Ausmasses und der Methoden von Partialrevisionen der Bundesverfassung im Vorfeld einer Totalrevision“, in: ZSR NF 96 (1977) I, S. 209-232.
 - „Ohnmacht des Parlaments, Allmacht der Verwaltung?“ (1977), in: *ders.*, „Der Staat der Gegenwart“, S. 485-498 (*zitiert*: „Ohnmacht“).
 - „Die staatsleitenden Behörden des Bundes (Bundesversammlung und Bundesrat) im Entwurf für eine neue Bundesverfassung“ (ZSR NF 97 [1978] I, S. 477-500), in: *ders.*, „Der Staat der Gegenwart“, S. 499-519 (*zitiert*: „Behörden“).
 - „Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung“, in: ZaöRV 40 (1980), S. 477 ff.
 - „Der Staat der Gegenwart, Ausgewählte Schriften“, Basel/Frankfurt a.M. 1980.
 - „Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung“, in: „Recht als Prozess und Gefüge“, Festschrift für HANS HUBER zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 155-169 (*zitiert*: „Kantonsverfassung“).

- „Zum Stand des Verfassungsrechts im Lichte der Reformbegehren und der Lage der Staatsrechtswissenschaft“, in: *Der Staat* 25 (1986), S. 1-15.
 - „Beziehungen zwischen Massenmedien und Demokratie“, in: Festschrift SCHÜRMAN, Fribourg 1987, S. 405-425.
 - „Föderalismus und Regionalismus in Europa - Landesbericht Schweiz“, in: FRITZ OSSENBUHL (Hrsg.), „Föderalismus und Regionalismus in Europa“, Verfassungskongress in Bonn vom 14.-16. September 1989, Baden-Baden 1990, S. 17-54 (*zitiert*: „Föderalismus und Regionalismus“).
 - „Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung“ in: *ZBl* 91 (1990), S. 1-14 (*zitiert*: „Möglichkeiten und Grenzen“).
 - „Sinn und Bedeutung einer Verfassung“, in: JEAN-FRANÇOIS AUBERT/KURT EICHENBERGER, „La Constitution, son contenu, son usage. Sinn und Bedeutung einer Verfassung“, Referate zum 125. Juristentag, Basel/Frankfurt a.M. 1991, S. 143-273 (*zitiert*: „Sinn und Bedeutung“).
 - „Veränderungen der Demokratie durch die Medien“, in: GERHARD SCHMID/KURT EICHENBERGER/ROGER BLUM, „Regieren die Medien die Schweiz?“, *Social Strategies, Forschungsberichte*, Vol. 3 (1991), No. 4, hrsg. von KLAUS M. LEISINGER und PAUL TRAPPE, S. 15-26.
- EICHENBERGER, KURT/JENNY, KURT/RHINOW, RENÉ A./RUCH, ALEXANDER/SCHMID, GERHARD/WILDHABER, LUZIUS (Hrsg.),
- „Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, Basel/Frankfurt a.M. 1984.
- EISLER, RUDOLF,
- „Wörterbuch der philosophischen Begriffe“, 4. Aufl. hrsg. von KARL RORETZ, 3 Bände, Berlin 1930.
- ELAZAR, DANIEL J.,
- „The ends of federalism: notes toward a theory of federal political arrangements“, in: MAX FRENKEL (Hrsg.), „Föderalismus als Partnerschaft. Interdependenz und Autonomie im Bundesstaat“, Bern, Frankfurt a.M. und Las Vegas 1977, S. 25-56.
 - „Exploring Federalism“, Tuscaloosa, Univ. of Alabama Press 1987.
- ELIAS, NORBERT,
- „Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen“, 2. um eine Einl. verm. Aufl., 2 Bände, Bern/München 1969.
- ELLIOT, EDWARD,
- „American Government and Majority Rule“, Princeton 1916.
- ELLWEIN, THOMAS,
- „Der Entscheidungsprozess im Bundesrat“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 213-233 (*zitiert*: „Entscheidungsprozess“).
 - „Regieren und Verwalten, eine kritische Einführung“, Opladen 1976.
- ELLWEIN, THOMAS/HESSE, JOACHIM JENS,
- „Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland“, 7. Aufl., Opladen 1992.
- ELSENER, FERDINAND,
- „Rechtsgeschichtliche Anmerkungen zum Stanser Verkommnis von 1481“, in: *ders.*, W. SCHAUFELBERGER, D. SCHWARZ, A. M. HAAS (Hrsg.), „500 Jahre Stanser Verkommnis. Beiträge zu einem Zeitbild“, Stans 1981, S. 121-181.
 - „Zur Geschichte des Majoritätsprinzips“, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte*, 73. Band, Kanonistische Abteilung XLII (1956), S. 73-116, S. 560-570.
- ENDERS, WOLFGANG,
- „Der mexikanische Bundesstaat“, Bern 1977.
- ENGEL, CHRISTIAN,
- „Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche“, Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder Institut für Europäische Politik, Analysen 8, Bonn 1993.
- ENSSLIN, DANKWART,
- „Der Ausgleich zwischen der ersten und der zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Grossbritanniens, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz“, Tübinger Diss., Stuttgart-Bad Cannstatt 1962.
- EPINEY, ASTRID,
- „Das Subsidiaritätsprinzip - Eine Kompetenzausübungsregel zur Begrenzung gemeinschaftlicher Tätigkeit“, in: *AJP* 1993, S. 950-962.
 - „Die Pflicht der Gemeinschaft zur Beachtung föderaler Strukturen der Mitgliedstaaten“, in: DIETER FREIBURGHANUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 69-89 (*zitiert*: „Beachtung“).
- EPSTEIN, DAVID F.,
- „The political Theory of the ‘The Federalist Papers’“, Chicago/London 1984.

- ERMACORA, FELIX,
 - (Hrsg.), „Der Föderalist“, Wien 1958.
 - „Allgemeine Staatslehre“, 2 Bände, Berlin 1970.
 - „Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat“, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 3, Wien 1976 (*zitiert*: „Föderalismus“).
 - „Grundriss einer allgemeinen Staatslehre“, Berlin 1979.
 - „Österreichische Bundesverfassungsgesetze“, 8. Aufl., Stuttgart 1979.
 - „Österreichische Verfassungslehre“, Bd I: Wien/Stuttgart 1970, Bd. II: Wien 1980 (*zitiert*: „Verfassungslehre“).
- ERNST, WERNER,
 - „Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebietes“, in: DVBl 1991, S. 1024 ff.
- ESCHENBURG, THEODOR,
 - „Bundesrat - Reichsrat - Bundesrat. Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 35-62.
 - „Die improvisierte Demokratie. Ein Beitrag zur Geschichte der Weimarer Republik“, in: *ders.*, „Die improvisierte Demokratie. Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik“, München 1963, S. 11-60.
- ESMEIN, ADHÉMAR,
 - „Eléments de droit constitutionnel français et comparé“, 2 Bände, Paris 1921; 8. Aufl., Band I: Paris 1927, Band II: Paris 1928.
- ESTERBAUER, FRIED,
 - „Der Bundesrat als Instrument eines kooperativen Föderalismus“, in: JBl 92 (1970), S. 565-568.
 - (Hrsg.), „Regionalismus“, Wien 1979.
 - „Die institutionelle Sackgasse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Wege zur Föderation“, in: F.
- ESTERBAUER/H. KALKBRENNER/M. MATTMÜLLER/L. ROEMHELD (Hrsg.), „Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa“, FS für ADOLF GASSER zum 80. Geburtstag, Berlin 1983, S. 603-627.
- ESTERBAUER, FRIED/THÖNI, ERICH,
 - „Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis“, Wien 1981.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT, GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT,
 - „Ein Parlament in voller Entfaltung. Europäisches Parlament 1952-1988“, 3. Aufl., 1989.
- Evangelisches Staatslexikon*, begründet von HERMANN KUNST, SIEGFRIED GRUNDMANN; hrsg. von ROMAN HERZOG, HERMANN KUNST, KLAUS SCHLAICH, WILHELM SCHNEEMELCHER, 3., neu bearbeitete Aufl., Stuttgart 1987.
- EXPERTENKOMMISSION FÜR DIE VORBEREITUNG EINER TOTALREVISION DER BUNDESVERFASSUNG,
 - Bericht und Verfassungsentwurf, 2 Hefte, Bern 1977 (auch BB1 1985 III 161-188).
- FARAGO, PETER/RUF, HEINZ,
 - „Verbände und öffentliche Politik - Staatstätigkeit ausserhalb des Staates?“ in: HEIDRUN ABROMEIT/WERNER W. POMMEREHNE (Hrsg.), „Staatstätigkeit in der Schweiz“, Bern 1992, S. 71-96.
- FARRAND, MAX,
 - „The Framing of the Constitution of the United States“, New Haven/London 1913 (*zitiert*: „Constitution“).
 - (ed.) „The Records of the Federal Convention of 1787“, 3 vols., New Haven/London 1911 (*zitiert*: „Records“).
- FAVRE, ANTOINE,
 - „Droit constitutionnel suisse“, 2ème édition, Fribourg 1970.
- FAZY, HENRI,
 - „James Fazy, sa vie et son œuvre“, Genf und Basel 1887.
- FAZY, JAMES,
 - „Projet de Constitution Fédérale. Articles extraits du Journal de Genève“, Genf 1837; auch in: „Les mémoires de James Fazy“, Genf 1947.
 FDP, Generalsekretariat der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz,
 - „Regierungsreform. Arbeitsgrundlagen zur Reform 1993 und weiteren Modellen“ in: Politische Rundschau 72 (1993), No. 3.
- FEBER, ARNOLD,
 - „Der deutsche Bundesrat in rechtsvergleichender Darstellung mit den entsprechenden Organen des österreichischen und schweizerischen Rechts“, Diss. Freiburg i.Br. 1957 (Masch.Schr.).
- THE FEDERALIST,
 siehe HAMILTON, ALEXANDER/MADISON, JAMES/JAY, JOHN.
- FEINE, HANS ERICH,
 - „Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit“, 1937; 2. erg. und fortgeführte Aufl., Tübingen 1940.

- FELDER, URS,
- „Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems“, Diss. Freiburg 1993, Zürich 1993.
- FENNO, RICHARD F.,
- „The United States Senate“, Washington, D.C., 1982.
- FERRETJANS, JEAN-PIERRE,
- „La Constitution du 7 avril 1963 de la République fédérative de Yougoslawie et l'unité marxiste du pouvoir de l'Etat“, in: RDP 1963, S. 939-962.
- FETSCHERIN, WILHELM,
- „Repertorium 1814-1848“, 3 Bände, Bern 1874-1876 (Zusammenfassung der Abschiede der Tag-satzungen zur Zeit des Bundesvertrages, 51 Bände).
- FINER, HERMANN,
- „Theory and Practice of Modern Government“, rev. ed., New York 1949; auch Westport Connecticut 1970.
„Der Fischer Weltalmanach. Zahlen, Daten, Fakten“, Frankfurt a.M. 1959 ff., diverse Jahrgänge.
- FISHER, SYDNEY GEORGE,
- „The Evolution of the Constitution of the United States“, Philadelphia 1897.
- FLEINER, FRITZ,
- „Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848. Akademische Antrittsrede von Dr. Fritz Fleiner, o. ö. Professor der Rechte an der Universität Basel“, Basel 1898, auch in: *ders.*, „Ausgewählte Schriften und Reden“, S. 53-80 (*zitiert*: „Gründung“).
- „Die Entwicklung der Parität in der Schweiz“ (ZSR 1901), in: *ders.*, „Ausgewählte Schriften und Reden“, S. 81 ff. (*zitiert*: „Parität“).
- „Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz“ (Zürich 1916), in: *ders.*, „Ausgewählte Schriften und Reden“, S. 163 ff. (*zitiert*: „Wandlung“).
- „Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz“ (Zürich 1918), in: *ders.*, „Ausgewählte Schriften und Reden“, S. 197 ff. (*zitiert*: „Zentralismus“).
- „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“, Tübingen 1923 (*zitiert*: „Bundesstaatsrecht“).
- „Zum Jubiläum der Bundesverfassung von 1874“ (1924), in: *ders.*, „Ausgewählte Schriften und Reden“, S. 219 ff.
- „Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung in ihrem gegenseitigen Verhältnis im Rechte Deutschlands, Österreichs und der Schweiz“, Bericht in: VVDStRL 6 (1929), S. 2-24.
- „Unitarismus und Föderalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika“ (Berlin 1929), in: *ders.*, „Ausgewählte Schriften und Reden“, S. 250 ff. (*zitiert*: „Unitarismus“).
- „Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie“, Zürich o. J. (1933), in: *ders.*, „Ausgewählte Schriften und Reden“, S. 288 ff. (*zitiert*: „Tradition“).
- „Ausgewählte Schriften und Reden“, Zürich 1941.
- FLEINER, FRITZ/GIACOMETTI, ZACCARIA,
- „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“, unver. Nachdruck 1978 der Neubearbeitung 1949, Zürich 1978.
- FLEINER, ROLAND,
- „Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz“, Zürich 1917.
- FLEINER-GERSTER, THOMAS,
- „Allgemeine Staatslehre“, Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Abteilung Rechtswissenschaft, Berlin/Heidelberg/New York 1980 (2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1995).
- „Die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus am Bild der kantonalen Parlamente“, in: PAUL STADLIN, „Les Parlements des cantons suisses - Die Parlamente der schweizerischen Kantone - I Parlamenti dei cantoni svizzeri“, Zug 1990, S. 103-109.
- „Gehören Föderalismus und halbdirekte Demokratie zur Schweiz von gestern?“, in: „Kleinstaat und Menschenrechte“, Festgabe für GERARD BATLINER zum 65. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 455-479 (*zitiert*: „Föderalismus“).
- „Sind die politischen Institutionen der Schweiz europafähig?“, in: PIERRE TERCIER/PAUL VOLKEN/NICOLAS MICHEL (Hrsg.), „Beiträge zum europäischen Recht“, Arbeiten aus dem Juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz, 127, Festgabe gewidmet dem Schweizerischen Juristenverein anlässlich des Juristentages 1993, Freiburg 1993, S. 1-19 (*zitiert*: „Institutionen“).
- Föderalismushearings*, siehe STIFTUNG FÜR EIDGENÖSSISCHE ZUSAMMENARBEIT.
- FOEHR, EUGEN,
- „Die Rechtfertigung des Zweikammersystems“, Diss. Heidelberg 1914.
- FOERSTER, ROLF HELLMUT,
- „Europa. Geschichte einer politischen Idee. Mit einer Bibliographie von 182 Einigungsplänen aus den Jahren 1306 bis 1945“, München 1967.

- FORD, HENRY J.,
- „Representative Government“, London 1925.
- FORSCHUNGSZENTRUM FÜR SCHWEIZERISCHE POLITIK, UNIVERSITÄT BERN (Hrsg.),
- „Materialien zur schweizerischen Politik Nr. 2: Statistisches Handbuch zu den National- und Ständeratswahlen 1991“, Bern 1991.
- FORSTHOFF, ERNST,
- „Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit“, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967.
- FORSTMOSER, PETER,
- „Alter Wein in neuen Schläuchen? Zur schweizerischen Aktienrechtsreform“, in: ZSR NF 11 (1992) I, S. 1-40.
- FORSTMOSER, PETER/PLÜSS, ADRIAN,
- „Probleme von Publikumsgesellschaften mit der ‘Lex Friedrich’ unter neuem Aktienrecht“, in: SJZ 89 (1993), S. 297-301.
- FRAENKEL, ERNST,
- „Das amerikanische Regierungssystem“, Köln/Opladen 1960, sowie 2. Aufl., Köln/Opladen 1962.
- FRANCIS, WAYNE L.,
- „The Role Concept in Legislatures: A Probability Model and a Note on Cognitive Structure“, in: The Journal of Politics 27 (1965), S. 567-585.
- FRANKE, LUTZ,
- „Verfassungsreform in Schweden“, in: ZParl 1 (1970), S. 287-290.
- FRANKS, C. E. S.,
- „The Canadian Senate in an Age of Reform“, in: Queen’s Quarterly 95 (1988), S. 663-681.
- FRANTZ, CONSTANTIN,
- „Unsere Verfassung“, 2. Aufl., Berlin 1851.
- „Die Quelle alles Uebels. Betrachtungen über die preussische Verfassungskrisis“, Stuttgart 1863, Neudruck Aalen 1973.
- „Die Naturlehre des Staates als die Grundlage aller Staatswissenschaft“, Leipzig und Heidelberg 1870, Neudruck Aalen 1964.
- „Der preussische Landtag von 65“ (erstmalig in: DVS, Januarheft 1866), in: *ders.*, „Literarisch-politische Aufsätze, nebst einem Vorwort über die Verdienste des Fürsten Bismarck und einem Nachwort über deutsche Politik“, München 1876, S. 28-98.
- „Der Föderalismus als das leitende Princip für die sociale, staatliche und internationale Organisation, unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland, kritisch nachgewiesen und constructiv dargestellt“, Mainz 1879, Neudruck Aalen 1962 (*zitiert*: „Föderalismus“).
- „Deutschland und der Föderalismus“, erstmalig Hellerau 1917 (gekürzte Fassung von „Der Föderalismus als das leitende Princip“, Mainz 1879), hier: die Ausgabe „mit einer Einleitung von EUGEN STAMM“, Stuttgart und Berlin 1921 (*zitiert*: „Deutschland“).
- FREEDMAN, ST. R.,
- „The Salience of Party and Candidate in Congressional Elections“, in: NORMAN R. LUTTBEG (ed.), „Public Opinion and Public Policy. Models of Political Linkage“, Homewood 1974 (rev. ed.), S. 126-131.
- FREIBURGHANUS, DIETER,
- „Föderalismus und Regionalismus in Europa, eine Standortbestimmung“, in: *ders.* (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 21-39.
- (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, Bern/Stuttgart/Wien 1994.
- FRENKEL, MAX,
- „Föderalismus“, in: Schweizer Dokumentation vom 15. 7. 1969, S. 1-21.
- „Regierungskonferenzen in ausländischen Bundesstaaten“, Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn 1972.
- „Die Mitwirkung der Glieder bei der Willensbildung des Bundes in Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Studie zuhanden der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung“, Zuchwil 1975 (*zitiert*: „Mitwirkung“).
- „Föderalismus und Bundesstaat. System, Recht und Probleme des Bundesstaats im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus“, Band I: Föderalismus (Schriften des Instituts für Föderalismus, 14), Bern/Frankfurt a.M./Nancy/New York 1984; Band II: Bundesstaat (Schriften des Instituts für Föderalismus, 15), Bern/Frankfurt a.M./New York 1986 (ohne Stichwort *zitiert*).
- „Interkantonale Institutionen und Politikbereiche“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. III: Föderalismus, Bern 1986, S. 323-342 (*zitiert*: „Interkantonale Institutionen“).
- „Lokalismus und Föderalismus in der Schweiz“, in: F. ESTERBAUER/P. PERNTHALER (Hrsg.), „Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick“, Wien 1991, S. 52 ff.

- FRENKEL, MAX/BLASER, TONI,
 - „Konkordatsregister. Verzeichnis der Ende 1980 geltenden interkantonalen Verträge mit einer Kurzdarstellung des schweizerischen Konkordatsrechts“, Kleine Institutsreihe Nr. 4, Riehen 1981.
- FREUND, HANSKARL,
 - „Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen“, Frankfurt a.M. 1986.
- FREY, RENÉ L.,
 - „Der Wirtschaftsrat, eine Möglichkeit zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Willensbildung in der Schweiz“, in: WuR 20 (1968), S. 224-239.
 - „Der schweizerische Föderalismus - wirtschaftlich durchleuchtet“, Sonderdruck aus ZSR NF 93 (1974) II: „Hundert Jahre Bundesverfassung 1874-1974. Die Bundesverfassung Gestern - Heute - Morgen“, S. 375 ff. (zitiert: „Föderalismus“).
 - „Von der Land- zur Stadtfucht. Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel“, Schriften des Forschungsinstituts für Regionalismus und Regionalstrukturen, Riehen/Basel, Nr. 6, 1981.
 - „Städtewachstum - Städtewandel. Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomeration“, Basel/Frankfurt a.M. 1990.
 - „Regionen als Gegenstand der Ökonomie. Schwierige Abstimmung von Finanzausgleich, Regionalpolitik und Raumplanung“, in der NZZ vom 27./28. August 1994, Nr. 199, S. 85.
- FRIEDRICH, CARL JOACHIM,
 - „Constitutional Government and Democracy“, Boston/New York/Chicago etc. 1946; 4. Aufl. Waltham-Mass./Toronto/London 1968.
 - „Der Verfassungsstaat der Neuzeit“, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1953 (zitiert: „Verfassungsstaat“).
 - „Origin and Development of the Concept of Federalism in the United States“, in: JöR NF 9 (1960), S. 29 ff.; auch in der Übersetzung „Ursprung und Entwicklung des Begriffs des Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika“, in: EDWARD MCWHINNEY, „Föderalismus und Bundesverfassungsrecht“, Heidelberg 1962, S. 66-80.
 - „Trends of Federalism in Theory and Practice“ London 1968 (zitiert: „Trends“); auch als „Tendances du Fédéralisme en théorie et en pratique“, übers. von A. und L. PHILIPPART, Brüssel 1971.
- FRIESENHAHN, ERNST,
 - „Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungsbefähigung von Gesetzen und Verordnungen des Bundes“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 251-276.
- FRISCH, HANS,
 - „Lehrbuch des österreichischen Verfassungsrechts“, Wien 1932.
- FRISCHKNECHT, ERNST,
 - „Das Parlament an der Belastungsgrenze?“, in: Festschrift für PETER GILG, Bern 1988, S. 62 ff.
- FUSS, ERNST-WERNER,
 - „Positionsstärkung des Europäischen Parlaments. Zum Vedel-Bericht und zu anderen Vorschlägen für die institutionelle Reform der Gemeinschaften“, in: EuR 1972, S. 358-374.
- GAA, HARTMUT GEORG,
 - „Die Stellung einer Zweiten Kammer in Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Studie“, Diss. Köln 1961.
- GALL, LOTHAR,
 - „Benjamin Constant - seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz“, Veröffentlichungen des Instituts für europäische Geschichte Mainz, Bd. 30, Wiesbaden 1963.
- GALLIGAN, BRIAN,
 - „An Elected Senate for Canada? The Australian Model“, in: Journal of Canadian Studies 20 (1985/86), H. 4, S. 77-98.
- GALLOWAY, GEORGE,
 - „The Legislative Process in Congress“, New York 1953.
- GARVIN, THOMAS,
 - „The Irish Senate“, Dublin, Institute of public Administration, 1969.
- GASSER, ADOLF,
 - „Vom griechischen zum schweizerischen Bundesstaat“, Zürich 1948.
- GAUDARD, GASTON,
 - „Les disparités économiques régionales en Suisse“, Fribourg 1973.
 - „L'interdépendance et les disparités économiques entre les cantons“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. III, Bern 1986, S. 267 ff.

- GECK, WILHELM KARL,
 - „Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge; zugleich ein Beitrag zum Vertragsschluss im Verfassungsrecht der Staatenwelt“, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 38, Köln/Berlin 1963.
- GEIGER, JÜRIG,
 - „Konsultation der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes“, Diss. Zürich, Winterthur 1986.
- GEIGER, WILLI,
 - „Föderalismus in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland; Verhältnis von Bund und Ländern“, in: „Zur Struktur der deutschen Verwaltung“, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 33, Berlin 1967.
- GEITNER, D./PULTE, P.,
 - „Die Verfassungen der Staaten in der Europäischen Gemeinschaft“ (Das wissenschaftliche Taschenbuch, Abt. Rechts- und Staatswissenschaften 46), München 1976.
- GERDES, DIRK,
 - „Konturen der Autonomie - Die Bildung des Kantons Jura als Modellfall erfolgreicher Autonomiebestrebungen“, in: RAINER S. ELKAR (Hrsg.), „Europas unruhige Regionen“, Stuttgart 1981, S. 218-235.
- GERMANN, RAIMUND E.,
 - „Bundesverfassung und «Europafähigkeit» der Schweiz“, in: SJPW 30 (1990), S. 17-28, ebenfalls publiziert in: *ders.*, „Staatsreform“, S. 116-130.
 - „Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung“, Bern 1975 (*zitiert*: „Politische Innovation“).
 - „Staatsreform: Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie“, Bern/Stuttgart/Wien 1994 (*zitiert*: „Staatsreform“).
 - „Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie?“, in: ZSR NF 96 (1977) I, S. 173-186, ebenfalls publiziert in: *ders.*, „Staatsreform“, S. 78-95.
- GERTH, HANS/MILLS, WRIGHT C.,
 - „Person und Gesellschaft. Die Psychologie sozialer Institutionen“, Frankfurt a.M. 1970.
- GESER, HANS,
 - „Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation: Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtssetzung“, Schriften des Forschungsinstituts für Föderalismus und Regionalstrukturen Riehen/Basel, Nr. 7; Bern/Frankfurt a.M. 1981.
 „Die Gesetzgebungsverfahren der Kantone“, Schweizerischer Nationalfonds, Nationales Forschungsprogramm Nr. 6, „Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie“, Bulletin 13, Mai 1985.
- GIACOMETTI, ZACCARIA,
 - „Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone“, Zürich 1941, Nachdruck 1981 (*zitiert*: „Kantone“).
 - „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“, Neubearbeitung des gleichnamigen Werkes von FRITZ FLEINER, Zürich 1949, Nachdrucke 1969, 1978 (*zitiert*: FLEINER/GIACOMETTI).
- VON GIERKE, OTTO,
 - „Das deutsche Genossenschaftsrecht“, 4 Bände, Berlin 1868-1913; Band I, „Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft“, Berlin 1868; Band IV, „Die Staats- und Korporationslehre der Neuzeit. Durchgeführt bis zur Mitte des siebzehnten, für das Naturrecht bis zum Beginn des neunzehnten Jahrhunderts“, Berlin 1913 (*zitiert*: „Genossenschaftsrecht“).
 - „Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtssystematik“, erstmals: Breslau 1879 („Erster Theil: Leben und Lehre des Althusius, Festschrift im Namen und Auftrage der juristischen Fakultät der Universität Breslau verfasst [Herrn Geh. Rath Prof. Dr. Johann Caspar Bluntschli zur Feier seines fünfzigjährigen Doctorjubilaeums überreicht am 3. August 1879]“), Breslau 1800, 1902 und 1913 (*zitiert*: „Althusius“).
 - „Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft“, in: SCHMOLLERS Jb. NF 7 (1883), S. 1097-1195 (*zitiert*: „Labands Staatsrecht“).
- GIESE, FRIEDRICH,
 - „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949“, Frankfurt a.M. 1949, 9. Aufl., neubearb. von EGON SCHUNCK, Frankfurt a.M. 1976 (der Bundesrat, S. 136-140; der Gemeinsame Ausschuss, S. 140-142).
- GILLETT, NICHOLAS,
 - „The Swiss Constitution - Can it be Exported?“, Bristol, Yes Publications, 1989.
- GLASER, ULI,
 - „Direktdemokratische Elemente in den Wahlverfahren der USA: Das 'Recall'-Verfahren“, in: SJPW 31 (1991), S. 45-59.

- GLEDHILL, ALAN,
- „The Republic of India“, London 1951.
- GLOBKE, HANS,
- „Die Entwicklung der staatsrechtlichen Verhältnisse nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches“, in: Staats- und Selbstverwaltung 15 (1934), S. 241-243, ebenfalls publiziert in: DIETER WILKE und BERND SCHULTE (Hrsg.), „Der Bundesrat“, S. 108-110.
- GLUM, FRIEDRICH,
- „Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich“, München/Berlin 1950; 2. Aufl., München/Berlin 1965.
- VON GNEIST, RUDOLF,
- „Englische Verfassungsgeschichte“, Berlin 1882.
- GOETSCHEL, LAURENT,
- „Die Vielfalt der föderalen und regionalen Strukturen in Europa“, in: DIETER FREIBURGHANUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 41-65.
- GOGUEL, FRANÇOIS,
- „Du Sénat de la III^e à celui de la V^e“, in: Pouvoirs 44 (1988), S. 5-14.
- GOLLWITZER, HEINZ,
- „Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts“, 2. neubearb. Aufl., München 1964.
- GOMEL, CHARLES,
- „Essai historique sur les chambres hautes françaises et étrangères“, Paris 1873.
- GÖTZ, ALFRED,
- „Dr. Ignaz Paul Vital Troxler als Politiker“, Diss. Zürich 1915.
- GRABITZ, EBERHARD,
- „Freiheit und Verfassungsrecht“, Tübingen 1976.
- GRABITZ, EBERHARD/LÄUFER, THOMAS,
- „Das Europäische Parlament“, Bonn 1980.
- GRAF, MARTIN,
- „Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren“, in: Ggh 1991/3, S. 11-40.
- GRANGE, JEAN,
- „Le système d'élection des sénateurs et ses effets“, in: Pouvoirs 44 (1988), S. 35-57 (zitiert: „système“).
- „Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au sénat“, in: RFSP 40 (1990), S. 5-44.
- GRETLER, A. et al.,
- „Die Schweiz auf dem Weg zur Education permanente - Versuch einer Gesamtkonzeption des schweizerischen Bildungswesens“, Zürich und Aarau 1972.
- GREWE, WILHELM,
- „Antinomien des Föderalismus“, Recht und Zeit, Heft 3, Schloss Bleckede a. d. Elbe 1948.
- GRIEWANK, KARL,
- „Der Wiener Kongress und die europäische Restauration 1814/15“, Leipzig 1942; 2., völlig neubearb. Aufl., Leipzig 1954.
- GRIMM, DIETER,
- „Mit einer Aufwertung des Europa-Parlaments ist es nicht getan - Das Demokratieprinzip der EG hat strukturelle Ursachen -“, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1992/93, Nomos 1993.
- GRISEL, ETIENNE,
- „Les droits sociaux“, in: ZSR NF 92 (1973) II, S. 1 ff.
- „Le mode de votation sur l'initiative populaire et le contre-projet en droit fédéral“, in: ZBl 80 (1979), S. 551-572.
- „La question des demi-cantons“, in: ZSR NF 99 (1980) I, S. 47-78.
- „Initiative et référendum populaires: traité de la démocratie sémi-directe en droit suisse“, Lausanne 1987.
- GROSS, BERTRAM M.,
- „The Legislative Struggle. A Study in Social Combat“, New York 1953.
- GROSS, ROLF,
- „Die verfassungsrechtliche Würdigung der Kooperationsformen bei Bund und Ländern“, in: NJW 20 (1967), S. 1001 ff.
- GRUNER, ERICH,
- „Werden und Wachsen der schweizerischen Wirtschaftsverbände im 19. Jahrhundert“, in: SchweizZG 1956, S. 33-101 (zitiert: „Werden und Wachsen“).

- „Der Einfluss der schweizerischen Wirtschaftsverbände auf das Gefüge des liberalen Staates“, in: SchweizZG 1956, S. 315-368 (zitiert: „Wirtschaftsverbände“).
- „Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat. Alte und neue Opposition in der Schweiz und ihre Funktion in einem modifizierten Regierungssystem“, Staat und Politik 7, Bern 1969 (zitiert: „Regierung und Opposition“).
- „Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974, mit besonderer Berücksichtigung von Parteien und Volksinitiative“, in: ZSR 93 (1974) I, S. 433-469 (zitiert: „Faktoren“).
- „Direkte Demokratie in der Krise?“, in: Schweizer Monatshefte 55 (1975/76), S. 274 ff.
- „Die Parteien in der Schweiz. Geschichte - Neue Forschungsergebnisse - aktuelle Probleme“, 2., neu bearb. und erw. Aufl., Bern 1977 (zitiert: „Die Parteien in der Schweiz“).
- „Parteien“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. II, Bern 1984, S. 135 ff.
 - „Die schweizerische Eidgenossenschaft von der Französischen Revolution bis zur Reform der Verfassung (1789 bis 1874)“ in: HANS VON GREYERZ/ERICH GRUNER/GUY P. MARCHAL/PETER STADLER/ANDREAS STAEHELIN, „Geschichte der Schweiz. Handbuch der europäischen Geschichte“, ungekürzte Texte aus dem „Handbuch der europäischen Geschichte“ hrsg. von THEODOR SCHIEDER, München 1991.
- GRUNER, ERICH et al. (Hrsg.),
 - „Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920“, 2 Bände, Band I: Biographien, Band II: Soziologie und Statistik, Bern 1966 und für die Jahre 1920-1968: GRUNER, ERICH, „Die Schweizerische Bundesversammlung 1920-1968“, Bern 1970 (zitiert: „Bundesversammlung“).
- GRUNER, ERICH/DAETWYLER, MARTIN/ZOSSO, OSCAR,
 - „Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz“, Bern 1975.
- GSCHLIESSER, OSWALD,
 - „Zum Problem der zweiten Kammer in unserer Bundesverfassung“, in: JBI 78 (1956), S. 269-281.
- GUGGENBÜHL, GOTTFRIED,
 - „Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, 2 Bände, Erlenbach/Zürich 1948.
- GUGGENHEIM, PAUL,
 - „Der Völkerbund. Systematische Darstellung seiner Gestaltung in der politischen und rechtlichen Wirklichkeit“, Leipzig und Berlin 1932.
- GUGGISBERG, HANS R.,
 - „Geschichte der USA“, Band I: Entstehung und nationale Konsolidierung, 2., verbesserte Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1979.
- GUISAN, LOUIS,
 - „Le système des deux chambres dans la Confédération est-il encore justifié?“, in: Föderalismus-hearings, III, S. 1063 ff.
- GUSY, CHRISTOPH,
 - „Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat“, in: AöR 106 (1981), S. 329-354 (zitiert: „Mehrheitsprinzip“).
 - „Über Pluralismus“, in: ÖZöR 37 (1986), S. 289-317.
- GUT, ULRICH ERNST,
 - „Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie“, Diss. Zürich 1983.
- GUT, WALTER,
 - „Das Kollegialitätsprinzip“ in der NZZ vom 16./17. Juli 1988, Nr. 164, S. 21.
- GUTZWILLER, M. (Hrsg.),
 - „Totalrevision der Bundesverfassung - Ja oder Nein?/Quelques opinions sur la revision de la constitution fédérale“, Basel 1968.
- GYGI, FRITZ,
 - „Wirtschaftsverfassungsrecht“, Bern 1981.
 - Diskussionsbeitrag in: Föderalismushearings, II, S. 581 ff.
- HAAB, CHRISTOPH,
 - „Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat. Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag“, Diss. Zürich, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 52, Zürich 1984.
- HÄBERLE, PETER,
 - „Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“, in: JZ 1977, S. 241-245.
 - „Die Verfassung des Pluralismus, Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft“, Königstein 1980.

- HABERMAS, JÜRGEN,
 - „Verwissenschaftlichte Politik und Öffentliche Meinung“, in: *ders.*, „Technik und Wissenschaft als ‘Ideologie’“, Frankfurt a.M. 1976, S. 120-145.
 - „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1990.
 - „Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats“, Frankfurt a.M. 1992.
- HAEDRICH, MARTINA,
 - „Föderalismusprobleme im deutsch-europäischen Kontext und die fünf neuen Bundesländer“, in: Thüringer Verwaltungsblätter 1992, S. 97 ff.
- HAEGERT, WILHELM,
 - „Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens“, in: NJW 17 (1964), S. 12 ff.
- HÄFELIN, ULRICH,
 - „Der kooperative Föderalismus in der Schweiz“, in: ZSR NF 88 (1969) II, S. 549-741 (*zitiert*: „Föderalismus“).
 - „Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts“, in: SJZ 69 (1973), S. 249 ff. (*zitiert*: „Konkordatsrecht“).
 - „Verfassungsgebung“, in: ZSR NF 93 (1974) II, S. 75-134.
- HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER,
 - „Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss“, 3., neu bearb. Aufl., Zürich 1993.
- HAHLO, H. R. and KAHN, ELLISON,
 - „The Union of South Africa“, London und Kapstadt 1960.
- HAILBRONNER, KAY,
 - „Die deutschen Bundesländer in der EG“, in: JZ 1990, S. 149 ff.
- VON HALLER, CARL LUDWIG,
 - „Ideen über die Einrichtung und die Befugnisse eines allgemeinen Eidgenössischen Bundes-Raths; oder über die Befestigung des Schweizerischen Staatenbundes“, in: „Geschichte der Wirkungen und Folgen des Österreichischen Feldzugs in der Schweiz; ein Historisches Gemälde der Schweiz vor, während und nach ihrer versuchten Wiederbefreyung; mit mancherlei unbekanntem Aufschlüssen über die Ereignisse jener Zeit“, II., Weimar 1801, S. 553-584.
 - „Restauration der Staatswissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustands, der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt“, 4 Bände, Winterthur 1816-1820; 2. Aufl., 1820-1822; 5. Band 1824; 6. Band 1825 (alles ebd.; Neudruck Aalen 1964).
- HAMILTON, ALEXANDER/MADISON, JAMES/JAY, JOHN,
 - „The Federalist Papers“, 1787/88, New American Library Edition, New York 1961; siehe auch die deutschsprachige Übersetzung „Der Föderalist“ hrsg. und mit einer Einführung versehen von FELIX ERMACORA, Wien 1958 (*zitiert*: „The Federalist“).
 „Handbuch Politisches System der Schweiz/Manuel système politique de la Suisse“,
 Band I: Grundlagen/Le contexte, hrsg. von A. RIKLIN, Bern/Stuttgart 1983;
 Band II: Strukturen und Prozesse/Structures et processus, hrsg. von U. KLÖTI, Bern/Stuttgart 1984;
 Band III: Föderalismus/Fédéralisme, hrsg. von R. E. GERMANN/E. WEIBEL, Bern/Stuttgart 1986;
 Band IV: Politikbereiche/Politiques publiques, hrsg. von G. SCHMID, Bern/Stuttgart 1993.
- HANGARTNER, YVO,
 - „Verwaltung im Wandel des Bundesstaates“, in: Verwaltungspraxis 25 (1971), S. 171-177 (*zitiert*: „Verwaltung“).
 - „Die Erfüllung der Staatsaufgaben durch Bund und Kantone“, ZSR NF 93 (1974) I, S. 379-407 (*zitiert*: „Staatsaufgaben“).
 - „Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen“, Bern/Frankfurt a.M. 1974 (*zitiert*: „Kompetenzverteilung“).
 - „Bundesaufsicht und richterliche Unabhängigkeit“, in: ZBl 76 (1975) S. 1 ff.
 - „Bundesstaat im Wandel“, in: ZSR NF 97 (1978) I, S. 379-406.
 - „Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts“, Band I: Organisation, Zürich 1980; Band II: Grundrechte, Zürich 1982 (*zitiert*: „Grundzüge“).
 - „Wozu dient Verfassungsrecht?“, in: recht 1988, S. 105-108.
 - „Parlament und Regierung“, in: ZBl 91 (1990), S. 473-503.
- HANHART, JOSEPH (Hrsg.),
 - „Kreuz- & Querverbindungen im Parlament (1991-1995). Interessenregister des National- und Ständerates, basierend auf den Angaben des offiziellen, auf dem Generalsekretariat der schweizerischen Bundesversammlung hinterlegten Register der Interessenbindungen“, 5. Aufl., vollständig ergänzt und überarbeitet, Stand August 1992, Carouge/Genf - Basel/Neuallschwil 1992.

- HÄNNI, PETER,
 - „Die Kantone und Europa“, in: PIERRE TERCIER/PAUL VOLKEN/NICOLAS MICHEL (Hrsg.), „Beiträge zum europäischen Recht“, Arbeiten aus dem Juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz, 127. Festgabe gewidmet dem Schweizerischen Juristenverein anlässlich des Juristentages 1993, Freiburg 1993, S. 21-32.
- HARBICH, JÜRGEN,
 - „Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit“, Berlin 1965.
- HARDMEIER, SIBYLLE,
 - „Politische Kultur der direkten Demokratie und europäische Integration“, in: UNIVOX-Jahresbericht II B „Direkte Demokratie“ (1992), Zürich/Bern 1992. Siehe auch UNIVOX.
 - „Frauen und Männer in der direkten Demokratie, Mobilisierungs- und Wahlproblem“, in: UNIVOX-Jahresbericht II B „Direkte Demokratie“ (1993), Zürich/Bern 1993. Siehe auch UNIVOX.
- HÄRING, CYRILL,
 - „Grundrechte im Bereich der Bildung“, Diss. Basel 1976.
- HARMS, KATHARINA,
 - „Kompetenzen des Bundes aus der ‘Natur der Sache’?“ in: Der Staat 33 (1994), S. 409-428.
- HARRINGTON, JAMES,
 - „The Commonwealth of Oceana“ (1656), ed. JOHN TOLAND, London 1771, in: „The Oceana and other works. With an account of his life by John Toland“, 2. Nachdruck der Ausgabe London 1771, Aalen 1980.
- HASBACH, WILHELM,
 - „Die moderne Demokratie“, Jena 1921.
- HATSCHEK, JULIUS,
 - „Allgemeine Staatslehre auf rechtsvergleichender Grundlage“, 3 Bände, Leipzig 1909 (*zitiert*: „Allg. Staatslehre“).
 - „Ausserpreussisches Landesstaatsrecht“, Berlin 1926.
 - „Deutsches und Preussisches Staatsrecht“, Bd. I, Berlin 1922, Bd. II, Berlin 1923; 2. Aufl. 1930 (*zitiert*: „Staatsrecht“).
 - „Staats- und Verwaltungsrecht von Australien und Neuseeland“, Bibliothek des öffentlichen Rechts, Band 19, Hannover 1910.
- HAUG, EDUARD,
 - „Der Briefwechsel der Brüder J.-Georg und Joh. V. Müller“, Frauenfeld 1893.
- HAUSHEER, HEINZ,
 - „Rechtsgleichheit - Due Process and Equal Protection. Eine vergleichende Studie über die Rechtsprechung in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika“, Diss. Bern 1966.
- HAYEK, FRIEDRICH A.,
 - „Recht, Gesetzgebung und Freiheit“, Band I-III, München 1980/1981.
- HAYNES, GEORGE H.,
 - „The Senate of the United States: its History and Practice“, 2 Bände (durchpaginiert), Boston 1938; 2. Aufl., 2 Bände, New York 1960.
- HECHT, ROBERT,
 - „Volksvertretung und Staatsführung in der neuen Verfassung“, Wien 1934.
- HEGER, MATTHIAS,
 - „Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat: Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung“, Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 17, Berlin 1990 (Diss. Freiburg i.Br. 1989/90).
- HEINTZEN, MARKUS,
 - „Der labile Bundesstaat“, in: Die neue Ordnung 1990, S. 276 ff.
- HEINZ, KARL ECKHART,
 - „Das Bismarck-Reich als Staatengemeinschaft - ein Beitrag zu den Lehren von Bundesstaat und Staatengemeinschaft“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5 (1994), H. 1, S. 77-96.
- HELBLING, CARL,
 - „Kritische Bemerkungen zur Aktienrechtsreform“, in: Der Schweizerische Treuhänder 58 (1984), S. 41 ff.
- HELFRITZ, HANS,
 - „Allgemeines Staatsrecht“, 5. Aufl., Detmold 1949.
- HELLER, HERMANN,
 - „Staatslehre“ (1934), div. Neuauflagen: 4. Aufl. 1970, 6. rev. Aufl., hrsg. von GERHARD NIEMEYER, Tübingen 1983.

- HEMPEL, WIELAND,
- „Der demokratische Bundesstaat“, Berlin 1969.
- HENKE, WILHELM,
- Art. „Parlament, Parlamentarismus“, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart/Berlin 1966, Spalte 1476 ff.
- HENNIS, WILHELM,
- „Zur Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit“ (1967), in: *ders.*, „Die missverstandene Demokratie“, S. 121-134.
- „Amtsgedanke und Demokratiebegriff“, in: *ders.*, „Die missverstandene Demokratie“, S. 9-25.
- „Politik als praktische Wissenschaft“, München 1968.
- „Die missverstandene Demokratie. Demokratie - Verfassung - Parlament. Studien zu deutschen Problemen“, Freiburg i.Br. 1973 (*zitiert*: „Die missverstandene Demokratie“).
- HERAUD, GUY,
- „L'arrêt du tribunal fédéral suisse du 31 mars 1965 et la protection des aires linguistiques“, in: Mélanges PAUL COUZINT, Universität der Sozialwissenschaften Toulouse, 1974, S. 373.
- HERMANN, W.,
- „Ziele eines Börsengesetzes“, in: Schweizerische Nationalbank, Quartalsheft, 1991, Nr. 1, S. 75 ff.
- HERMENS, FERDINAND A.,
- „Wahlrechtsentwicklung in Frankreich“, in: JöR NF 5 (1956), S. 279 ff.
- HERRFAHRDT, HEINRICH,
- „Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart“, Stuttgart/Berlin 1921.
- VON HERRNRITT, RUDOLF,
- „Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts“, 1909.
- HERTIG, HANS-PETER,
- „Party Cohesion in the Swiss Parliament“, in: Legislative Studies Quarterly 3 (1978), S. 63-82.
- „Partei, Wählerschaft oder Verband? Entscheidungsfaktoren im eidgenössischen Parlament“, Schriften des Forschungszentrums für schweizerische Politik an der Universität Bern (Helvetia politica, Ser. B Vol. XVI), Bern 1980 (ohne Stichwort zitiert).
- HERZOG, ROMAN,
- „Allgemeine Staatslehre“, Frankfurt a.M. 1971.
- „Fehlentwicklungen im Verhältnis von Bundestag und Bundesrat? Konsequenzen aus den unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für die Interessenwahrnehmung der Länder“, in: ZParl 7 (1976), S. 298-307 (*zitiert*: „Fehlentwicklungen“).
- „Der Bundesrat“, in: HdBStR, Bd. II (1987), S. 467 ff.
- „Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat“, in: MAUNZ/DÜRIG/HERZOG et al., „Kommentar zum Grundgesetz“, 5. Aufl., München 1974 ff., Band I, Art. 20, Abschnitt IV, 1980.
- HESSE, KONRAD,
- „Der Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht“, in: AöR 77 (1951/52), S. 167 ff. (*zitiert*: „Gleichheitsgrundsatz“).
- „Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat“, in: VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff.
- „Der unitarische Bundesstaat“, Karlsruhe 1962 (*zitiert*: „Unitarischer Bundesstaat“).
- „Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik“ in: Festschrift für GEBHARD MÜLLER, Tübingen 1970, S. 141-160 (*zitiert*: „Aspekte“).
- „Grenzen der Verfassungswandlung“, in: HORST EHMKE (Hrsg.), Festschrift für ULRICH SCHEUNER zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 123 ff. (*zitiert*: „Verfassungswandlung“).
- „Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und (*zitiert*: „Problematik“).
- „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“, 19., ergänzte Aufl., Heidelberg 1993 (*zitiert*: „Grundzüge“).
- HEUN, WERNER,
- „Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Grundlagen - Struktur - Begrenzungen“, Berlin/München 1983 (ohne Stichwort zitiert).
- „Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten in den Vereinigten Staaten von Amerika“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5 (1994), H. 1, S. 97-152.
- HEUSLER, ANDREAS,
- „Schweizerische Verfassungsgeschichte“, Basel 1920.

- HEYEN, ERK VOLKMAR,
- „Der Bundesrat - Ein Rat der autonomen Kabinette“, in: Der Staat 21 (1982), S. 191 ff.
- HEYLAND, CARL,
- „Rechtsstellung der Reichsratsmitglieder“, in: HdbDStR, Bd. I, S. 567-577.
- HIERL, HUBERT,
- (Hrsg.), „Europa der Regionen. Eine Idee setzt sich durch: Ausschuss der Regionen“, Bonn 1995.
- HILDEBRAND, ANDREAS,
- „Regionale Entwicklungsdisparitäten und Regionalpolitik in Spanien“, in: DIETER NOHLEN/RAINER-OLAF SCHULTZE (Hrsg.), „Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa“, Bochum 1985, S. 113-137.
- HILTY, CARL,
- „Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik“, Bern 1878 (*zitiert*: „Helvetik“).
- „Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, 23 Bände, Bern 1886-1909 (*zitiert*: „Politisches Jahrbuch“, Band, Jahr, Seite).
- „Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht“, in: AöR 2 (1887), S. 167-219 und S. 367-440 (*zitiert*: „Referendum“).
- „Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zur sechsten Säcularfeier des ersten ewigen Bundes vom 1. August 1291 geschichtlich dargestellt im Auftrag des Schweizerischen Bundesrathes“, Bern 1891 (*zitiert*: „Bundesverfassungen“).
- HIMMELSTRUP, J.,
- „Das öffentliche Recht Dänemarks 1932-1953“, in: JöR NF 4 (1954), S. 255 ff.
- HINTZE, HEDWIG,
- „Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution“, Stuttgart 1928.
- HINTZE, OTTO,
- „Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes“ in: Staat und Verfassung 1962, S. 120 ff.
- VON HIPPEL, ERNST,
- „Gewaltenteilung im modernen Staate“, Köln 1949.
- HIS, EDUARD,
- „Amerikanische Einflüsse im schweizerischen Verfassungsrecht (Bundesstaatsform und Zweikammersystem)“, in: Festgabe der Basler Juristenfakultät und des Basler Juristenvereins zum Schweizerischen Juristentag, Basel 1920, S. 81-110 (*zitiert*: „Amerikanische Einflüsse“).
- „Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts“, Band I: „Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813“, Basel 1920; Band II: „Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848“, Basel 1929; Band III: „Der Bundesstaat von 1848 bis 1914“, Basel 1938; Neudruck Frankfurt 1968 (ohne Stichwort zitiert).
- HOBBS, THOMAS,
- „De cive“ (1642) in der Übersetzung von M. FRISCHEISEN-KÖHLER (Hrsg.), „Lehre vom Menschen und vom Bürger“ (Übersetzung von „De homine“ und „De cive“), Leipzig 1918.
- „Leviathan oder Wesen, Form und Gewalt des kirchlichen und bürgerlichen Staates“, I.: Der Mensch; II.: Der Staat (1651). In der Übersetzung von DOROTHEE TIDOW mit einem Essay „Zum Verständnis des Werkes“, einem biograph. Grundriss u. einer Bibliographie hrsg. von P. C. MAYER-TASCH, 2. Aufl., Reinbek 1969.
- HOFFMANN, EVA,
- „Zwischen Nationalismus und Demokratie, Gestalten der französischen Vorrevolution“, München 1927.
- HOFMANN, HANNS-HUBERT (Hrsg.),
- „Die Entstehung des modernen souveränen Staates“, Köln/Berlin 1967.
- HOFMANN, HASSO,
- „Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert“, Berlin 1973.
- „Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949“, in: HStR, Bd. I, 1987, § 7.
- HOFSTETTLER, M.,
- „Die Zukunft der Arbeitslosenversicherung - ein arbeitsmarktpolitisches Hauptthema der neunziger Jahre“, in: Die Volkswirtschaft 67 (1994), H. 1, S. 19 ff.
- HÖHN, ERNST,
- „Steuerrecht. Ein Grundriss des schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudium“, 6. unveränderte Aufl., Bern und Stuttgart 1988.
- HOMANN, BENNO,
- „Das Konkordanzsystem der Schweiz“, in: PVS 23 (1982), S. 418-438.

- HOMBERGER, HANS-ULRICH,
 - „Art. 91 BV: «Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen». Eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Untersuchung“, Diss. Zürich 1973.
- HOMBURGER, ERIC,
 - „Leitfaden zum neuen Aktienrecht: mit den Ausführungsverordnungen des Bundesrates vom 9./15. Juni 1992“, 2. Aufl., Zürich 1992.
- HONEGGER, ERIC,
 - „Auf dem Weg zur Erneuerung des schweizerischen Föderalismus“, in: Jahresbericht der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit 1993.
- HOOGHE, L.,
 - „Executive Federalism in Canada“, Brüssel 1991.
 - „Separatisme. Conflict tussen twee projecten voor natievorming. Een onderzoek op basis van drie succesvolle separatismen“, Löwen, Symons 1989 (*zitiert*: „Separatisme“).
- HÖPFLINGER, FRANÇOIS,
 - „Verbände“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. II, S. 163-188.
- HOPT, KLAUS J./WYMEERSCH, EDDY (Hrsg.),
 - „European Takeovers“, London 1992.
- HORST, HEINRICH,
 - „Entwurf einer Staats-Verfassung der Deutschen Republik“, Berlin-Schöneberg 1919.
- HRBEK, RUDOLF/WEYAND, SABINE,
 - „Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven“, München 1994.
- HUBER, ERNST RUDOLF,
 - „Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789“ 7 Bände, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1957-1988 (teilw. 2. Aufl. und Neudrucke). Band II: „Der Kampf um Einheit und Freiheit, 1830-1850“, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1975 (3. Aufl. Stuttgart 1988); Band V: „Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung“, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1978 (*zitiert*: „Verfassungsgeschichte“).
 - *ders.* (Hrsg.), „Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte“, 2. Aufl., 3 Bände, Band I: „Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850“, Stuttgart 1961; Band III: „Dokumente der Novemberrevolution und der Weimarer Republik 1918-1933“, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966 (*zitiert*: „Dokumente“).
 - „Verfassungsrecht des Grossdeutschen Reiches“, Hamburg 1939.
- HUBER, HANS (I),
 - „Recht, Staat und Gesellschaft“, Bern 1954.
 - „Gutachten über staats- und völkerrechtliche Aspekte der Jurafrage“, 1958.
 - „Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren“ (ZBJV 95 [1959], S. 249-279) in: *ders.*, „Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht“, S. 387-412.
 - „Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat“, in: ÖZÖR 18 (1968), S. 247-261 (*zitiert*: „Gleichheit der Gliedstaaten“).
 - „Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen“, in: ZSR NF 87 (1968) I, S. 481-497 (*zitiert*: „Gedanken“).
 - „Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950-1970“, zum 70. Geburtstag des Verfassers“, hrsg. von K. EICHENBERGER/R. BÄUMLIN/J. P. MÜLLER, Bern 1971.
 - „Die Gesamtänderung der Verfassung“ in: Festschrift für ULRICH SCHEUNER zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 183 ff.
- HUBER, HANS (II),
 - „Demokratie und staatliche Autorität“, Zürich 1939.
- HUBER, MAX,
 - „Die Entwicklungsstufen des Staatsbegriffes“, in: ZSR 23 (1904), S. 1 ff.
 - „Die Gleichheit der Staaten“, in: Festgabe für KOHLER, Stuttgart o.J. (1909).
 - „Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts“, Berlin 1928 (*zitiert*: „Völkerrecht“).
 - „Grundlagen nationaler Erneuerung“, Zürich 1934 (*zitiert*: „Grundlagen“).
- HUBER, PETER M.,
 - „Maastricht - ein Staatsstreich?“, Jenenser Antrittsvorlesung vom 22. Januar 1993, in: Jenaer Schriften zum Recht, Band 1, 1993.
- HUBER-HOTZ, ANNEMARIE,
 - „Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit“, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), „Das Parlament - «Oberste Gewalt des Bundes?»“, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern und Stuttgart 1991, S. 165-182.

- HUGELMANN, KARL GOTTFRIED,
 - „Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates“, in: ZÖR VI (1927), S. 259-303.
- HUMMEL, FRITZ,
 - „Preussen und seine Provinzen im Reichsrat“, Berlin 1928.
- HÜRLIMANN, HANS,
 - „Föderative Bildungspolitik“, in: Festschrift für Bundesrat HANS PETER TSCHUDI zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973 dargeboten von Mitarbeitern und Freunden, Bern 1973, S. 153 ff.
- IMBODEN, MAX,
 - „Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus“, in: ZSR NF 74 (1955) I, S. 209-241; ebenfalls publiziert in: *ders.*, „Staat und Recht“, S. 175-197 (*zitiert*: „Problematik“).
 - „Die Bundesverfassung - wie sie sein könnte“, Verfassungsentwurf, erarbeitet von Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel unter Leitung von Prof. Dr. MAX IMBODEN, Basel 1959; in: *ders.*, „Staat und Recht“, S. 219-238.
 - „Montesquieu und die Lehre von der Gewaltentrennung“ (1959), in: *ders.*, „Staat und Recht“, S. 55-74.
 - „Staatsformen“ (1959), in: *ders.*, „Staatsformen, politische Systeme“, Basel 1974, S. 133-239.
 - „Die politischen Systeme“, Basel/Stuttgart 1962, ebenfalls publiziert in: *ders.*, „Staatsformen, politische Systeme“, Basel 1974, S. 3-130.
 - „Die Verfassung einer europäischen Gemeinschaft“, in: Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1963, hrsg. von der Juristischen Fakultät der Universität Basel und vom Basler Juristenverein, Basel 1963, S. 127-143.
 - „Helvetisches Malaise“, Zürich 1964; ebenfalls publiziert in: *ders.*, „Staat und Recht“, S. 279-308.
 - „Die Totalrevision der Bundesverfassung“, in: ZSR NF 87 (1968) I, S. 499-516, ebenfalls publiziert in M. GUTZWILLER (Hrsg.), „Totalrevision der Bundesverfassung - Ja oder Nein?/Quelques opinions sur la revision de la constitution fédérale“, Basel 1968, S. 129-146.
 - „Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge“ hrsg. von LUZIUS WILDHABER/PETER SALADIN, Basel/Stuttgart 1971.
- INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK,
 - „Materialien zur Europapolitik“, Band 12: „Europa der Regionen - Akzeptanz durch Bürgernähe?“, Zusammengestellt und eingeleitet von SABINE PAG und OTTO SCHMUCK, Bonn 1994.
- INTERNATIONALES ARBEITSAMT,
 - „Die IAO und die Welt der Arbeit“, Genf 1985.
- IPSEN, HANS PETER,
 - „Als Bundesstaat in der Gemeinschaft“ in: Festschrift für WALTER HALLSTEIN, Frankfurt a.M. 1966, S. 248 ff.
- ISENSEE, JOSEF,
 - „Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz“, in: HdBStR, Bd. IV, Heidelberg 1990, S. 517-691 (*zitiert*: „Föderalismus“).
 - „Einheit in Ungleichheit: Der Bundesstaat“, in: KURT BOHR (Hrsg.), „Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa“, München 1992, S. 139-162 (*zitiert*: „Einheit in Ungleichheit“).
- JAAG, TOBIAS,
 - „Die Zweite Kammer im Bundesstaat. Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerates, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senats“, Diss. Zürich 1976 (*zitiert*: „Zweite Kammer“).
 - „Die Halbkantone nach der Gründung des Kantons Jura“, in: ZBl 80 (1979), S. 145-152 (*zitiert*: „Die Halbkantone“).
- JAGMETTI, RICCARDO,
 - „Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom Pouvoir Constituant auf das Schweizerische Verfassungsrecht“, Diss. Zürich 1920.
- JAGMETTI, RICCARDO L.,
 - „Demokratie im Umbruch“, in: HÄFELIN/HALLER/SCHINDLER (Hrsg.), „Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie“, Festschrift für WERNER KÄGI zum 70. Geburtstag, Zürich 1979, S. 209-234.
- JAHREIS, HERMANN,
 - „Die Gliederung des Bundes in Länder, Bundesstaat im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“, in: Gedächtnisschrift HANS PETERS, Heidelberg 1967.
- JANGGEN, ARNOLD,
 - „Darstellung und Kritik der Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts über die Sachmiete (Art. 274-295)“, Basel 1889.

- JELLINEK, GEORG
- „Die Lehre von den Staatenverbindungen“, Wien 1882; Neudruck Aalen 1969 (*zitiert*: „Staatenverbindungen“).
 - „Adam in der Staatslehre“, 1893.
 - „Das Recht der Minoritäten“, Wien 1898 (*zitiert*: „Minoritäten“).
 - „Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“, 3. Aufl., München 1919
 - „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ (Freiburg i.Br. 1892), 2. Aufl., Tübingen 1905 (Neudruck Aalen 1964).
 - „Allgemeine Staatslehre“, 3. Auflage unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von WALTER JELLINEK. Dritter um ein Verzeichnis der Neuerscheinungen vermehrter anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1914, Berlin 1921 (mehrfache Nachdrucke, u.a. Darmstadt 1960) (*zitiert*: „Staatslehre“).
- JELLINEK, WALTER,
- „Revolution und Reichsverfassung. Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis zum 31. Dezember 1919“, in: JöR 9 (1920), S. 1-128 (*zitiert*: „Revolution“).
 - „Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung“, in: HdbDStR, Bd. I, S. 127 ff. (*zitiert*: „Entstehung“).
 - „Das einfache Reichsgesetz“, in: HdbDStR, Bd. II, S. 160 ff.
- JENKS, EDWARD,
- „Das Staatsschiff. Grundgedanken zur Staatswissenschaft“, Kempen-Ndrh. 1947.
- JENNY, KURT,
- „Interkantonaes Nachbarschaftsrecht“, in: KURT EICHENBERGER et. al. (Hrsg.), „Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, Basel/Frankfurt a.M. 1984, S. 285-315 (*zitiert*: „Nachbarschaftsrecht“).
 - „Das Kontaktgremium als Bindeglied zwischen Bund und Kantonen“, in: DIETER FREIBURGHANUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 187-202.
- JENSEN, MERRILL,
- „The Articles of Confederation“, Madison 1940.
- JERUSALEM, FRANZ W.,
- „Der Staat. Ein Beitrag zur Staatslehre“, Jena 1935.
 - „Die Staatsidee des Föderalismus“, Tübingen 1949 (*zitiert*: „Föderalismus“).
- JESCH, DIETRICH,
- „Gesetz und Verwaltung“, Tübingen 1961.
- JESSE, ECKHARD,
- „Literaturführer: Parlamentarische Demokratie“, Opladen 1981.
- JEUNESSE RADICALE SUISSE
- „Projet de Constitution fédérale de la Confédération suisse“, Genf 1935 (auch Jungliberale Bewegung der Schweiz: Entwurf zu einer Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, St. Gallen 1935).
- JEZLER, CHRISTOPH,
- „Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, insbesondere im Bund“, Zürich 1967.
- JOHNSON, ALVIN W.,
- „The Unicameral Legislature“, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1938.
- JOLLER, CHRISTOPH,
- „Denkmalpflegerische Massnahmen nach schweizerischem Recht“, Diss. Freiburg i.Ue. 1987.
- JOOS, ROBERT,
- „Die Entstehung und rechtliche Ausgestaltung der Eidgenössischen Tagsatzung bis zur Reformation“, Diss. Schaffhausen 1925.
- KÄGLI, WERNER OSKAR,
- „Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltentrennungsprinzips“, Zürich 1937 (*zitiert*: „Gewaltentrennungsprinzip“).
 - „Die Überwindung des Parteienstaates als Problem der Demokratie“, in: Jahrbuch der NHG 1943, S. 54 ff.
 - „Vom Sinn des Föderalismus“, in: Jahrbuch der NHG 1944, S. 44 ff.
 - „BV Art. 91: ‘Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen’, ein antiquierter Verfassungsartikel?“, in: Jahrbuch der NHG 1952, S. 54-61 (*zitiert*: „BV Art. 91“).
 - „Föderalismus als staatsethisches Prinzip“, in: WALTER LEISNER (Hrsg.), „Staatsethik“, Köln 1977, S. 171-175.

- „Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision (Ein Beitrag zur Lehre von den inhaltlichen Schranken)“, in: ZSR NF 75 (1956) II 739a-885a.
 - „Rechtsstaat und Demokratie. Antinomie und Synthese“, in: „Demokratie und Rechtsstaat“, Festgabe zum 60. Geburtstag von ZACCARIA GIACOMETTI, Zürich 1953, S. 107-142; auch in: ULRICH MATZ (Hrsg.), „Grundprobleme der Demokratie“, Darmstadt 1973, S. 107-146.
 - „Der Föderalismus hat auch eine Zukunft“, in: Jahrbuch der NHG 1964, S. 104 ff.
- KAHL, KONRAD,
- „Föderalistisches Bewusstsein in der Schweiz“, in: Schweizer Monatshefte 39 (1959), S. 710 ff.
- KAHL, WOLFGANG,
- „Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EG-Vertrag“, in: AöR 118 (1993), S. 414 ff.
- KAISER, JAKOB,
- „Repertorium 1803-1813“, Bern 1886 (Zusammenfassung der Abschiede der Tagsatzungen zur Zeit der Mediation).
- KAISER, KLARA,
- „Soziales Mietrecht“, München 1921.
- KAISER SIMON und STRICKLER, JOHANN,
- „Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart“, Bern 1901 (die Zitate beziehen sich ohne anderslautende Bemerkungen auf die Texte im „Dokumentarischen Theil“).
- KÄLIN, WALTER,
- „Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie: Funktionen der staatsrechtlichen Beschwerde“, Bern 1987.
- KALKBRENNER, HELMUT,
- „Wesen und Problematik der zweiten Kammer unter besonderer Berücksichtigung des Bayerischen Senats“, Diss. Mainz, München 1954.
- KAMBER, URS W.,
- „Die Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen vom Parlament auf Parlamentskommissionen“, Diss. Basel 1980.
- KAMER, HANS-ULRICH,
- „Das Zweikammersystem im schweizerischen Bundesstaat“, Diss. Zürich, Baar 1953.
- KANT, IMMANUEL,
- „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“, Werkausgabe Bd. VII, Frankfurt a.M. 1984.
 - „Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf“, Königsberg 1795. Sonderausgabe der Studienausgabe hrsg. von W. WEISCHEDEL, Bd. 9, Darmstadt 1983, S. 193-251.
- KASER, MAX,
- „Römische Rechtsgeschichte“, Vierter Nachdruck der zweiten, neubearb. Aufl., Göttingen 1986.
- KASTHOFER, ALBRECHT KARL,
- „Das schweizerische Bundesbüchli“, Burgdorf 1833.
- KAUFMANN, ERICH,
- „Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus“, Rechtsphilosophische Studie zum Rechts-, Staats- und Vertragsbegriffe, Tübingen 1911.
 - „Grundfragen der künftigen Reichsverfassung“ (Berlin 1919), in: *ders.*, „Gesammelte Schriften. Zum achtzigsten Geburtstag des Verfassers“, hrsg. von A. H. VON SCHERPENBERG et al., 3 Bände, Göttingen 1960, Band I: „Autorität und Freiheit. Von der konstitutionellen Monarchie bis zur Bonner parlamentarischen Demokratie“, S. 253-296.
- KAUFMANN-BÜHLER, WERNER,
- „Die Entstehung der Vertragsartikel über den Ausschuss der Regionen“, in: CHRISTIAN TOMUSCHAT (Hrsg.): „Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuss der Regionen“, Bonn 1995, S. 23-37.
- KEHRLI, HANSPETER,
- „Interkantonales Konkordatsrecht“, Diss. Zürich, Bern 1968.
- KELSEN, HANS,
- „Allgemeine Staatslehre“, Berlin/Heidelberg/New York 1925 (Nachdruck Bad Homburg v. d. Höhe, 1966).
 - „Der Staat als Integration“, Wien 1930 (auch Neudruckausgabe Aalen 1971).
 - „Vom Wesen und Wert der Demokratie“, 2. Aufl. Tübingen 1929 (Nachdruck Aalen 1981) (*zitiert*: „Demokratie“).
- KELSEN, H./FROELICH, G./MERKL, A.,
- „Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich“, 5. Teil, Bundesverfassung, Wien-Leipzig 1922.

- KENNEDY, W. P. M.,
 „The Constitution of Canada“, Oxford 1922, 2 ed., London 1938.
- KERN, FRITZ,
 - „Recht und Verfassung im Mittelalter“, in: Historische Zeitschrift 120 (1919), S. 1-79 (auch als Neu-
 druck Darmstadt 1976 erschienen).
- KERR, HENRY H.,
 - „Electeurs et forces partisans“, in: DUSAN SIDJANSKI et al., „Les Suisses et la politique. Enquête sur
 les attitudes d’électeurs suisses“, Bern 1975, S. 45-82.
 - „Parlement et société en Suisse“, Saint-Saphorin 1981; „Unser Parlament“, freie Übertragung der
 französischen Originalversion von JOSEPH HANHART, Neualschwil/Basel 1983 (2. Aufl. 1985).
- KERR, HENRY und KALTON, GRAHAM,
 - „Politische Meinungsforschung in der Schweiz: Die Problematik der Stichprobe“, in: Konsonanz,
 Quartalshefte zur Markt- und Sozialanalyse, No. 36 (1973), S. 1-19.
- KEWENIG, WILHELM,
 - „Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, Bemerkungen zur Theorie und Praxis
 des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der ‘grants-in-aid’,
 der Bundeshilfsprogramme“, in: AöR 93 (1968), S. 433 ff.
- KIMME, JOHANNES,
 - „Das Repräsentativsystem: unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der
 Repräsentation und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“, Berlin 1988.
- KIMMEL, ADOLF (Hrsg.),
 - „Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten. Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechen-
 land, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich“, Textaus-
 gabe mit einer Einführung und einem Sachverzeichnis, 3. Aufl., Stand: 1. Juli 1993, dtv-Taschen-
 buch 5554, München 1993.
- KIMMINICH, OTTO,
 - „Einführung in das Völkerrecht“, Pullach bei München 1975, 2. Aufl., 1983.
- KIND, VOLKER,
 - „Neuorientierung der Regionalpolitik“, in: Die Volkswirtschaft 68 (1995), H. 1, S. 21-27.
- KING, PRESTON,
 - „Federalism and Federation“, Baltimore (Md.), John Hopkins University Press 1982.
- KIPP, HEINRICH,
 - „UNESCO. Recht, sittliche Grundlage, Aufgabe“, München 1957.
- KIRCHNER, FRIEDRICH,
 - „Wörterbuch der philosophischen Grundbegriffe“, 4. Aufl. von CARL MICHAELIS, Leipzig 1903.
- KISKER, GUNTER,
 - „Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundes-
 republik Deutschland“, Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 33, Tübingen 1971.
- KLÄUI, PAUL,
 - „Freiheitsbriefe, Bundesbriefe, Verkommnisse und Verfassungen 1231-1815“, in: Quellenhefte zur
 Schweizergeschichte herausgegeben durch eine Kommission des Vereins Schweizerischer Geschichts-
 lehrer, Heft 1, 4. Aufl., Aarau 1968.
- KLEIN, ECKART,
 - „Der Verfassungsstaat als Glied einer Europäischen Gemeinschaft“, in: VVDStRL 50 (1991), S. 56 ff.
- KLEIN, HANS HUGO,
 - „Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland - Die ‘Zweite Kammer’“, in: AöR 108 (1983), S.
 329-370.
 - „Parteipolitik im Bundesrat?“, in: DÖV 24 (1971), S. 325-330.
- KLÖTI, EMIL,
 - „Die Proportionalwahl in der Schweiz“, Bern 1901.
- KLÖTI, ULRICH,
 - „Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung“, Bern 1972 (zitiert: „Chefbeamte“).
 - „Das Vernehmlassungsverfahren - Konsultation oder Ritual?“, in: „Stimmen zur Staats- und
 Wirtschaftspolitik“, 78, hrsg. von der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft,
 Zürich 1987, S. 1-10, ebenfalls publiziert in: Schweizer Monatshefte 66 (1986), S. 463-472.
 - „Staat“, in: UNIVOX-Jahresberichte II A, 1990-1992 (Sachbearbeiter 1990/91: ARMIN KÜHNE; 1992:
 DANIEL SCHLOETH), Adliswil/Zürich 1990-1992.
 - „Verkehr, Energie und Umwelt. Die Infrastruktur und ihre Begrenzung“, in: Handbuch Politisches
 System der Schweiz, Bd. IV: „Politikbereiche“, Bern/Stuttgart 1993, S. 226-300.

- KLUXEN, KURT,
- „Geschichte und Problematik des Parlamentarismus“, Frankfurt a.M. 1983.
- KNAPP, BLAISE,
- „Le fédéralisme“, in: ZSR NF 103 (1984) II, S. 275-430.
- „Quel fédéralisme demain?“, in: ZSR NF 110 (1991) I, S. 83-102.
- „Quel fédéralisme pour quelle Europe?“, Semjud 113 (1991), S. 436-456.
- KNELLWOLF, ARNOLD,
- „Entwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung. Dem Schweizervolke dargeboten durch ein ehemaliges Mitglied seiner Volksvertretung“, o.O. 1932, 2. Aufl., Steckborn 1935.
- KNOLL, J. H.,
- „Führungsauslese in Liberalismus und Demokratie“, Stuttgart 1957.
- KNÜSEL, RENE,
- „Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire: l'exemple du cas helvétique“, Thèse Lausanne 1994.
- KÖHLE, KLAUS,
- „Vorgeschichte, Arbeit und Konflikte des parlamentarischen Rates“, in: Politische Studien 199 (1971), S. 605-614.
- KOHR, LEOPOLD,
- „The Breakdown of Nations“, London 1957.
- KOJA, FRIEDRICH,
- „Der Bundesstaat als Rechtsbegriff“, in: ERNST C. HELLBLING, „Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung“, Bd. III, Salzburg 1974, S. 61-126 (*zitiert*: „Bundesstaat“).
- „Der österreichische Bundesrat“, in: Salzburg Dokumentationen, Bd. 27, 1978.
- „Die Vertretung der Länderinteressen im Bund“, in: „Bundesstaat auf der Waage“, 1969 (*zitiert*: „Länderinteressen“).
- KOLLER, HEINRICH,
- „Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung“, Basel 1983.
- „Die Nachführung der Bundesverfassung“, in: AJP 1995, S. 980-989.
- KÖLZ, ALFRED,
- „Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen“, in: SJPW 31 (1991), S. 271-286.
- „Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848“, Bern 1992 (ohne Stichwort zitiert).
- (Hrsg.), „Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte: vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848“, Bern 1992.
- KÖLZ, ALFRED/POLEDNA, TOMAS,
- „Die «Einheitsinitiative» - Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?“, in: ZSR NF 107 (1988) I, S. 1-21.
- KÖLZ, ALFRED/MÜLLER, JÖRG PAUL,
- „Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984“, 3., überarb. Aufl. vom 23. März 1995, Bern 1995.
Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874,
siehe AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER, KURT/MÜLLER, JÖRG PAUL/RHINOW, RENÉ A./
SCHINDLER, DIETRICH (Hrsg.).
- KONDYLIS, PANAJOTIS,
- „Montesquieu: Naturrecht und Gesetz“, in: Der Staat 33 (1994), S. 351-373.
- KONOW, GERHARD,
- „Zur Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Verfassungsordnung“, in: DÖV 23 (1970), S. 22 ff.
- KOPP, HANS W.,
- „Inhalt und Form der Gesetze als ein Problem der Rechtstheorie, mit vergleichender Berücksichtigung der Schweiz, Deutschlands, Frankreichs, Grossbritanniens und der USA“, 2 Bände, Diss. Zürich 1958 (ohne Stichwort zitiert).
- „Parlamente: Geschichte, Grösse, Grenzen“, Frankfurt a.M. 1966 (*zitiert*: „Parlamente“).
- KORMOSS, I. B. F.,
- „Activities of the EC and the Application of the Subsidiarity Principle in Policy Fields of Particular Regional Interest“, Vorlage für eine Arbeitsgruppe im Rahmen des Kolloquiums „The Role of the Regions in the European Union“, Brügge, 3.-5. September 1992.

- KOSELLECK, REINHART,
 - Art. „Bund. Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat“ in: OTTO BRUNNER, WERNER CONZE und REINHART KOSELLECK (Hrsg.), „Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland“, Bd. I, A-D, Stuttgart 1972, S. 582-671.
- KRBEK, IVO,
 - „Die Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien vom 7. 4. 1963“, in: JöR NF 13 (1964), S. 243-324.
- KREIS, GEORG,
 - „Das System der kollektiven Friedenssicherung von 1919 und 1945“, in: Schweizer Monatshefte 66 (1986), S. 25-36.
 - „Werden und Wandel des politischen Systems der Schweiz“, in: Schweizer Monatshefte 68 (1988), S. 303-312.
- KREMER, HARRY A. (Hrsg.),
 - „Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus“, Beiträge zum Parlamentarismus, Bd. 2, München 1988.
- KREUZER, KONRADIN (Red.),
 - „Das Modell von Flüh: Ein Zukunftsrat als Dritte Kammer neben dem Nationalrat und dem Ständerat“ in: Forum für verantwortbare Anwendung der Wissenschaft (Hrsg.), nux - nux integra Nr. 92 (1996).
- KRIELE, MARTIN,
 - „Einführung in die Staatslehre“, Reinbek 1975.
- KRIESI, HANSPETER,
 - „Interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren“, in: SJPW 19 (1979), S. 233 ff.
 - „Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik“, in: WuR 34 (1982), S. 225-252 (*zitiert*: „Vorschläge“).
- KRÜGER, HERBERT,
 - „Allgemeine Staatslehre“, Stuttgart 1964, 2. Aufl. 1966.
- KRÜGER, HILDEGARD,
 - „Gibt es eine Inkompatibilität für die Mitglieder der Gesetzgebungsorgane nach dem Grundgesetz?“, in: ZfgS 106 (1950), S. 700 ff.
- KUHN, MANFRED,
 - „Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung. Ein Beitrag zu den Problemen des Volksinitiativrechtes im Bunde“, Diss. Zürich, Winterthur 1956.
- KUNDOCH, HARALD G.,
 - „Die Konstituierung des Europäischen Parlaments - Zur Reform des Berufungsverfahrens der Abgeordneten“, Köln/Bonn 1974 (ohne Stichwort zitiert).
 - „Reformbestrebungen innerhalb des Europäischen Parlaments“, in: JöR NF 25 (1976), S. 1-26.
- KUNZ, JOSEF L.,
 - „Die Staatenverbindungen“, in: Handbuch des Völkerrechts, II/2, Stuttgart 1929, S. 21 ff.
- KUSNETZOV, A.,
 - „Das Zweikammersystem in Nordamerika im 17. und 18. Jahrhundert“, Diss. Heidelberg 1906.
- KÜSTER, OTTO,
 - „Das Gewaltenproblem im modernen Staat“, in: AöR 75 (1949/50), S. 397 ff.; ebenfalls publiziert in: HEINZ RAUSCH (Hrsg.), „Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung“, Darmstadt 1969, S. 1 ff.
- KUX, STEPHAN,
 - „Föderalisierung Europas - Europäisierung des Föderalismus?“, in: HANSPETER KRIESI (Hrsg.), „Die Schweiz und Europa“, in: SJPW 32 (1992), S. 83-105.
 - „Die Versammlung der Regionen Europas“, in: DIETER FREIBURGHHAUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 119-144.
- LABAND, PAUL,
 - „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches“, 4. neubearb. Aufl. in 4 Bänden, 1. Band, Tübingen und Leipzig 1901 (2. Aufl. 1887, 3. Aufl. 1895), 5. neubearb. Aufl., Erster und Zweiter Band, Tübingen 1911 (Neudruck der 5. Aufl., 1911-1914, Aalen 1964) (*zitiert*: „Staatsrecht“; ohne anderslautende Bemerkung wird jeweils die 5. Aufl. zitiert).
 - „Deutsches Reichsstaatsrecht“, 6. Aufl., Tübingen 1912 (*zitiert*: „Deutsches Reichsstaatsrecht“).
 - „Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung“, in: JöR 1 (1907), S. 1-46 (*zitiert*: „Entwicklung“).
- LABOULAYE, EDOUARD,
 - „Histoire (politique) des Etats Unis“, Bd. III, Paris 1866.

- LACHAT, DAVID,
- „Survivance du nouveau droit du bail à loyer“, in: *Semjud* 21 (1990), S. 393-416.
- LAMBRECHT, CHRISTA MARIA,
- „Föderalismus (Bundesstaat)“, in: KURT SONTHEIMER und HANS H. RÖHRING (Hrsg.), „Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“, München und Zürich 1977.
- LAMMERS, HANS-HEINRICH,
- „Der Reichsrat“, in: *Staats- und Selbstverwaltung* 3 (1921/22), S. 182-185 und 206-209; auch in: DIETER WILKE/BERND SCHULTE (Hrsg.), „Der Bundesrat: die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans“, Darmstadt 1990, S. 65-83.
- LAMP, KARL,
- „Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920“, Innsbruck 1921.
- LANG, KASPAR,
- „Die Philosophie des Föderalismus. Versuch einer ethisch fundierten Staatsphilosophie der Verantwortung“, Diss. Zürich 1971.
- LANGE, KLAUS,
- „Die Organisation der Region“, Siegburg 1968.
- LANGHART, ALBRECHT,
- „Rahmengesetz und Selbstregulierung. Kritische Betrachtungen zur vorgeschlagenen Struktur eines Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel unter Berücksichtigung des amerikanischen und englischen Börsenrechts“, Diss. Zürich, Schweizer Schriften zum Handels- und Wirtschaftsrecht, Bd. 153, Zürich 1993.
- LARENZ, KARL,
- „Methodenlehre der Rechtswissenschaft“ (1960), 3. Aufl. 1975; 5. Aufl. Berlin/Heidelberg/New York/Tokio 1983.
- LARSEN, J. A. O.,
- „Representative government in Greek and Roman history“ (Sather Classical Lectures, 28), 2. Aufl. Berkeley-Los Angeles 1966.
- LASKI, HAROLD J.,
- Artikel „Democracy“, in: *Encyclopaedia*, Bd. V, S. 80.
- „A Grammar of Politics“ (erstmalig 1925), London 1963.
- LASSAIGNE, JEAN-DOMINIQUE,
- „Le Sénat et son avenir“, in: *Revue politique et parlementaire*, vol. 68 (1966), S. 14-22.
- LAUFER, HEINZ,
- „Der Bundesrat als Instrument der Opposition? Eine Funktionsanalyse der Länderkammer unter den Bedingungen divergierender Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat“, in: *ZParl* 1 (1970), S. 318-341.
- „Der Bundesrat. Untersuchungen über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme“, Schriftenzentrale für politische Bildung, Bonn 1972, auch in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 4, Bonn 1972, S. 3-55, sowie in: HEINZ LAUFER/FRANK PILZ (Hrsg.), „Föderalismus. Studententexte zur bundesstaatlichen Ordnung. 10 Beispiele international bekannter Autoren“, München o. J. (1973), S. 82-161.
- „Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“, Stuttgart usw. 1974 (*zitiert*: „Föderalismus“).
- „Föderalismus in der Kritik“, in: KARL ASSMANN/THOMAS GOPPEL, „Föderalismus“, München 1978, S. 21-37.
- „Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland“, 4. Aufl., 1981 und 6. Aufl., München 1991 (*zitiert*: „System“).
- LE FUR, LOUIS,
- „Etat fédéral et confédération d'Etats“, Diss. Paris 1896 (*zitiert*: „Etat fédéral“).
- „Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwicklung“, hrsg. von PAUL POSENER, Breslau 1902 (nur der erste Band ist erschienen) (*zitiert*: „Bundesstaat“).
- LEES-SMITH, HASTINGS BERTRAND,
- „Second Chambers in Theorie and Practice“, London 1923.
- LEHMBRUCH, GERHARD,
- „Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich“, Tübingen 1967.
- „Konkordanzdemokratie im internationalen System“, in: *PVS Sonderheft* 1, 1969 (*zitiert*: „Konkordanzdemokratie“).
- „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1976 (*zitiert*: „Parteienwettbewerb“).

- LEHNER, FRANZ,
- „Grenzen des Regierens“, Königstein/Ts 1979.
- LEIBHOLZ, GERHARD,
- „Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert“, 2., durch einen Vortrag erweiterte Auflage, Berlin 1960, 3. Aufl. Berlin 1966 (*zitiert*: „Repräsentation“).
- „Die Gleichheit vor dem Gesetz, Eine Studie auf rechtsvergleichender und rechtsphilosophischer Grundlage“, Berlin 1925, 2. Aufl., München/Berlin 1959 (*zitiert*: „Gleichheit“).
- LEMCO, JONATHAN,
- „Senate Reform: A Fruitless Endeavour“, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 24 (1986), S. 269-277.
- LEMPEN, BLAISE,
- „Un modèle en crise: la Suisse“, Lausanne 1985.
- LERBER, F.-R.,
- „Betrachtungen zum Vorteil des Bundessystems oder Föderalismus für die Schweiz“, Bern 1800.
- LERCHE, PETER,
- „Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip“, in: „Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip“, in: *VVDStRL* 21 (1964), S. 66-104.
- LERESCHE, JEAN-LOUIS BENJAMIN,
- „Biographie politique de Henri Druey“, Lausanne 1857.
- LEVY, RENE,
- „Votes populaires et disparités contextuelles en Suisse“, in: *RFSP* 40 (1990), S. 586-606.
- LIEBESKIND, W. A.,
- „Das Referendum der Landschaft Wallis“, *Leipziger rechtswissenschaftliche Studien*, 33, Leipzig 1928 (*zitiert*: „Referendum“).
- „Altschweizerische Föderativsysteme“, in: *ZBJV* 69 (1933), S. 1-23 (*zitiert*: „Föderativsysteme“).
- LIEBRECHT, HEINZ,
- „Zur Rechtfertigung des Föderalismus heute und zu den Grenzen zulässiger Länderkooperation“, in: *DVBf* 1969, S. 97 ff.
- LIPHART, AREND,
- „The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands“, 2. Aufl., Berkeley 1975.
- LINDER, WOLF,
- „Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies“, foreword by JURG STEINER, St. Martin's Press, New York 1994.
- LINDER, WOLF/BALLMER-CAO, THANH-HUYEN,
- „Das politische System in der Schweiz von morgen“, in: *SJPW* 31 (1991), S. 337-362.
- LINDER, WOLF/LONGCHAMP, CLAUDE,
- „Die europäische Integrationspolitik in der direkten Demokratie“, *UNIVOX-Jahresbericht II B* 1990, Zürich/Adliswil 1990. Siehe auch *UNIVOX*.
- LINDER, WOLF/SCHWAGER, STEFAN/COMANDINI, FABRIZIO,
- „Inflation Législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948-1982“, Lausanne 1985.
- LINDSAY, ALEXANDER DUNLOP,
- „The Modern Democratic State“, London 1943 (verschiedene Auflagen).
- Artikel „Individualism“, in: „Encyclopaedia of the Social Sciences“, 15 Bände, New York 1931/35, Bd. VII, S. 674 ff.
- LIVER, PETER,
- „Von der Freiheit in der Alten Eidgenossenschaft und nach den Ideen der Französischen Revolution“, in: „Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht“, Festgabe der Juristischen Fakultäten zur Jahrhundertfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948, S. 37 ff.
- LIVINGSTON, WILLIAM S.,
- „Federalism and Constitutional Change“, Oxford 1956.
- LOCKE, JOHN,
- „Two Treatises of Government“, auch als „Zwei Abhandlungen über die Regierung“, Übersetzung von HANS J. HOFFMANN, hrsg. und eingel. von WALTER EUCHNER, Frankfurt a.M. 1967.
- LOEBENSTEIN, EDWIN,
- „Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips“, Wien 1964.
- LOEWENSTEIN, KARL,
- „Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789“, München 1922 (*zitiert*: „Volk und Parlament“).

- „Das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive“ (1938) in: HEINZ RAUSCH (Hrsg.), „Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung“, Darmstadt 1969, S. 210-271.
 - „Verfassungslehre“, übersetzt von RÜDIGER BOERNER, Tübingen 1959 (3. Aufl., 1975).
 - „Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten“, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1959 (zitiert: „Vereinigte Staaten“).
 - „Souveränität und zwischenstaatliche Zusammenarbeit“, in: AöR 81 (1955/56), S. 1 ff. (zitiert: „Souveränität“).
 - „Der britische Parlamentarismus. Entstehung und Gestalt“, Reinbek bei Hamburg 1964.
- LOMBARDI, ALDO
- „Die Gestaltung des künftigen EWR-Rechts: Grundzüge des Verfahrens im EWR und im schweizerischen Recht“, in: AJP 1991, S. 1330-1344.
 - „Mitwirkungsrechte der Kantone an der Europapolitik des Bundes: Perspektiven im Gesamtzusammenhang des politischen Systems“, in: DIETER FREIBURGHHAUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 203-246 (ohne Stichwort zitiert).
- LONGCHAMP, CLAUDE,
- „Politische Kultur der Schweiz im Wandel. Veränderte Orientierungs- und Partizipationsweisen an der Schwelle der 90er Jahre“, Nationales Forschungsprogramm 21, Kulturelle Vielfalt und nationale Identität, Bern 1991.
- LONGCHAMP, CLAUDE/HARDMEIER, SIBYLLE,
- „Demokratie-Reform und europäische Frage“, in: UNIVOX-Jahresbericht II B „Direkte Demokratie“ (1991), Zürich und Bern 1991. Siehe auch UNIVOX.
 - VOX-Analyse der Nationalratswahlen 1991, in: VOX 16 (1992), Nr. 43. Siehe auch VOX.
- LONGLEY, LAWRENCE D.,
- „Legislative Bicameralism and Unicameralism in the American States: A Research Bibliography“, in: Legislative Studies Section Newsletter, Legislative Studies Section, American Political Science Association, vol. 10, no. I (1986), S. 82-85.
- LONGLEY, LAWRENCE D./OLESZEK, WALTER J.,
- „Bicameral Politics. Conference Committees in Congress“, with a Foreword by RICHARD F. FENNO, Jr., Yale University Press, New Haven and London 1989.
- LOOCK, H. D./SCHULZE, H.,
- „Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts“, München 1982.
- VON LÜBTOW, ULRICH,
- „Das römische Volk, sein Staat und sein Recht“, Frankfurt a.M. 1955.
- LUHMANN, NIKLAS,
- „Legitimation durch Verfahren“, Neuwied/Berlin 1969.
- LÜTHI, R./MEYER, L./HIRTER, H.,
- „Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat“, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), „Das Parlament - «Oberste Gewalt des Bundes»?“, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart 1991, S. 53 ff.
- LÜTHY, HEINI,
- „Kollegialitätsprinzip/1: Streit in den Exekutiven: Die heile Welt ist in Gefahr“, in: Politik und Wirtschaft 9 (1988), S. 16 ff.
- MACRAE, KENNETH D.,
- „Conflict and compromise in multilingual societies. Vol. 1: Switzerland“, Waterloo (Ontario), 1983.
- MAGIERA, SIEGFRIED,
- „Die Einheitliche Europäische Akte und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union“, in: W. FIEDLER/S. RESS (Hrsg.), „Verfassungsrecht und Völkerrecht“, Gedächtnisschrift für KARL GECK, 1989, S. 507 ff.
- VON MANGOLDT, HERMANN,
- „Das Bonner Grundgesetz. Erläutert von Hermann von Mangoldt“, Berlin und Frankfurt a.M. 1953, 2. neubearb. u. verm. Aufl. von FRIEDRICH KLEIN, Bd. I, 1957; Bd. II, 1964; Bd. III, 1974 (zitiert wird jedoch, wenn nicht anders vermerkt, die 1. Aufl. von 1953).
- MARCIC, RENÉ,
- „Die neue jugoslawische Verfassungsordnung“, in: JBl 76 (1954), S. 37-41.
 - „Verfassung und Verfassungsgericht“, Wien 1963.
 - „Die Stellung der Zweiten Kammer in den modernen Bundesstaaten“, in: JBl 82 (1960), S. 139-146, ebenfalls publiziert in: *ders.* et al. (Hrsg.), „Zur Reform der österreichischen Innenpolitik 1955-1965. Dokumentation Erstes Buch: Verfassungsleben“, Wien (usw.) 1966, S. 261-267 (zitiert: „Zweite Kammer“).

- „Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie“, in: FS ARNDT, Frankfurt a.M. 1969, S. 267-292.
- MARICHY, JEAN-PIERRE,
 - „La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875“, Paris 1969.
- MARRIOTT, SIR JOHN ARTHUR RANSOME,
 - „Second Chambers. An Introductory Study in Political Science“ (erstmalig 1910), rev. ed., Oxford 1927.
- MARTI, URS,
 - „Zwei Kammern - ein Parlament. Ursprung und Funktion des schweizerischen Zweikammersystems“, Frauenfeld 1990.
- MARTIN, PAUL E.,
 - „Réflexions sur le fédéralisme“, in: Jahrbuch der NHG 1939, S. 123 ff.
- MASNATA, ALBERT,
 - „La lutte des nationalités et le fédéralisme; essai de sociologie et de droit public“, Lausanne 1933.
- MASNATA, FRANÇOIS,
 - „Le parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse“, Neuenburg 1963.
- MASTIAS, JEAN,
 - „Histoire des tentations du Sénat de la V^e République“, in: Pouvoirs 44 (1988), S. 15-34.
 - „Le Sénat de la V^e République“, Economica, Paris 1980.
- MASTIAS, JEAN/GRANGE, JEAN (Hrsg.),
 - „Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale“, Paris 1987.
- MASTRONARDI, PHILIPPE,
 - „Strukturprinzipien der Bundesverfassung? Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips“, in: Beihefte zur ZSR 7, Basel/Frankfurt a.M. 1988.
- MAUNZ, THEODOR,
 - „Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat“, in: Gedächtnisschrift für FRIEDRICH KLEIN, München 1977, S. 311-320.
- MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTER/HERZOG, ROMAN/SCHOLZ, RUPERT,
 - „Grundgesetz, Kommentar“, 4 Bände, Loseblatt, Lieferungen 1-28, München 1990 (*zitiert*: Bearbeiter in MAUNZ/DÜRIG, Art., Rz.).
- MAUTHNER, FRITZ,
 - „Wörterbuch der Philosophie“, 3 Bände, Leipzig 1924.
- MAY, R. J.,
 - „Federalism and Fiscal Adjustment“, Oxford, Clarendon Press 1969.
- MAY, HENRY JOHN,
 - „The South African Constitution“, 3. Aufl., Kapstadt und Johannesburg 1955.
- MAYER, OTTO,
 - „Republikanischer und monarchischer Bundesstaat“, in: AöR 18 (1903), S. 337-372.
- MAYER-TASCH, PETER CORNELIUS,
 - „Politische Theorie des Verfassungsstaates. Eine Einführung“, München 1991.
- MCKEON, R. (Hrsg.),
 - „Democracy in a World of Tensions“, Chicago 1951.
- MCWHINNEY, EDWARD,
 - „Comparative Federalism“, 2. Aufl., Univ. of Toronto Press, 1965.
 - „The Canada Act and the Constitution Act 1982“, in: JöR NF 32 (1983), S. 625-645.
 - „‘Patriation’ of the Canadian Constitution and the Charter of Rights and Freedoms“, in: ZaöRV 42 (1982), S. 223-260.
- MEIER-HAYOZ, ARTHUR/FORSTMOSER, PETER,
 - „Grundriss des schweizerischen Gesellschaftsrechts“, 7. überarb. Aufl., Bern 1993.
- MEISSNER, BORIS,
 - „Das Sowjetsystem und seine Wandlungsmöglichkeiten“, 1976.
 - „Partei, Staat und Nation in der Sowjetunion. Ausgewählte Beiträge“, Berlin 1985.
 - „Die Sowjetunion im Umbruch. Historische Hintergründe, Ziele und Grenzen der Reformpolitik Gorbatschows“, Stuttgart 1988.
- MENDELSSOHN-BARTHOLDY, ALBRECHT,
 - „Die Reform des Oberhauses. Zur Geschichte und Psychologie einer politischen Bewegung im 20. Jahrhundert“, in: JöR 3 (1909), S. 139 ff.
 - „Der Volkswille. Grundzüge einer Verfassung“, München 1919.
 - „Ein- oder Zweikammersystem?“, in: „Handbuch der Politik“, Bd. I, 2. Aufl., Berlin/Leipzig 1914.

- MENG, WERNER,
 - „Das Recht der Internationalen Organisationen - eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts. Zugleich eine Untersuchung zur Rechtsnatur des Rechtes der Europäischen Gemeinschaften“, Diss. Mainz 1978, Baden-Baden 1979.
- MENON, V. P.,
 - „The Story of the Integration of the Indian States“, London 1956.
- MENZEL EBERHARD,
 - Votum zum Thema „Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip“, in: VVDStRL 21 (1964), S. 127 ff.
- MERCIAI, PATRIZIO/SAINT-OUEN, FRANÇOIS,
 - „Sur la notion juridique de région“, in: RDP 1987, S. 1297-1324.
- MERKEL, PETER H.,
 - „Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland“, 1965.
- MERKL, ADOLF,
 - „Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs. Ein kritisch-systematischer Grundriss“, Wien 1935.
- MESSMER, GEORG,
 - „Föderalismus und Demokratie“, Diss. Zürich 1946.
- MEYER, ERNST WILHELM,
 - „Braucht Deutschland eine Zweite Kammer?“, in: Die Wandlung 3 (1948), S. 552-562.
- MEYER, GEORG,
 - „Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung“, Leipzig 1872.
- MEYER, HANS JÖRG,
 - „Die Mitwirkungsrechte der Bundesglieder in der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf die Vereinigten Staaten von Amerika und die Bundesrepublik Deutschland“, Basler Studien zur Rechtswissenschaft Heft 47, Diss. Basel 1957.
- MEYER, J. P.,
 - „Alexis de Tocqueville. Analytiker des Massenzeitalters“, 3., veränd. und erw. Aufl., München 1972.
- MEYER, JOHANNES,
 - „Geschichte des schweizerischen Bundesrechts“, 2 Bände, Winterthur 1878/1875.
- MEYER, KARL,
 - „Verbände und Demokratie in der Schweiz“, Olten 1968.
- VON MEYER, PHILIPP ANTON GUIDO (Hrsg.),
 - „Des Corpus Iuris Confoederationis Germanicae zweiter Theil, Vollständige Sammlung der Grundgesetze des Deutschen Bundes und der normativen Beschlüsse der hohen Deutschen Bundesversammlung“, ergänzt und fortgeführt von HEINRICH ZOEPFL, Frankfurt a.M. 1859.
- MIKULA, GEROLD (Hrsg.),
 - „Gerechtigkeit und soziale Interaktion“, Bern 1980.
 - „Gerechtigkeit“, in: „Sozialpsychologie“, hrsg. von DIETER FREY/SIEGFRIED GREIF, 2. Aufl., München - Weinheim 1987, S. 174 ff.
- MILL, JOHN STUART,
 - „Considerations on Representative Government“, 2 ed., London 1861.
 - „Über die Freiheit“ aus dem Englischen übersetzt von BRUNO LEMKE, mit Anhang und Nachwort hrsg. von MANFRED SCHLENKE, Stuttgart 1974.
- MILLER, WARREN E./STOKES, DONALD E.,
 - „Party Government and the Saliency of Congress“, in: Public Opinion Quarterly 26 (1962), S. 531-546.
- MITCHELL, AUSTIN,
 - „The Case for Labour“, Burnt Mill (Harlow) 1983.
- MITTEIS, HEINRICH/LIEBERICH, HEINZ,
 - „Deutsche Rechtsgeschichte: ein Studienbuch“, München 1949; 19. erg. Aufl., München 1992.
- MÖCKLI, SILVANO,
 - „Politische Ideen in der Schweiz. Versuch einer wissenssoziologischen Analyse“, Diss. St. Gallen 1985 (zitiert: „Ideen“).
 - „Demographische Struktur und Volksabstimmungen“, in: PETER FÜGLISTALER (Hrsg.), „Hilfe! Die Schweiz schrumpft. Die demographische Entwicklung in der Schweiz und ihre Folgen“, Zürich 1994, S. 13-25 (zitiert: „Struktur“).
 - „Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien“, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 16, Bern/Stuttgart/Wien 1994 (zitiert: „Direkte Demokratie“).

- MOGI, SOBEL,
 - „The Problem of Federalism. A Study in the History of Political Theory“, 2 Bände, London 1931 (fortlaufende Paginierung).
- VON MOHL, ROBERT,
 - „Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Monographien“, 3 Bände, Tübingen 1860-1869; Bd. I: „Staatsrecht und Völkerrecht“, Tübingen 1860 (Nachdruck Graz 1962).
- MOHR, HANS,
 - „Biologische Grenzen des Menschen“, in: *Zeitwende* 56 (1985), Heft 1, S. 1 ff.
- MOMMSEN, WILHELM,
 - „Föderalismus und Unitarismus“, Schloss Laupheim Württemberg 1954.
- MONEY, JEANNETTE/TSEBELIS, GEORG,
 - „Upper Houses in Comparative Perspective“, in: *International Political Science Review* 13 (1992), S. 25-43.
- MONNERON, FREDERIC,
 - „Essai sur les nouveaux principes politiques“, Lausanne 1800.
- MONNERVILLE, GASTON,
 - „Le Sénat, institution fondamentale d'une république démocratique“, Paris 1965.
- MONTESQUIEU, CHARLES LOUIS DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE ET DE,
 - „De l'Esprit des lois“ (1748), in: „Œuvres complètes“, Paris 1870, auch in der Übersetzung, „Vom Geist der Gesetze“, eingeleitet, ausgewählt und übersetzt von KURT WEIGAND, Stuttgart 1965 (zitiert nach Buch, Kapitel).
- MONZ, HEINZ,
 - „Das Verhältnis der Bundesländer untereinander“, Göttingen 1964.
- MOORE, O'BRIEN,
 - „Senatus“, in: „Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaften“, neue Bearb. von G. WISSOWA, W. KROLL, K. MITTELHAUS, K. ZIEGLER, Supplementband VI (1935), S. 660-672, S. 672-760.
- MORITZ, GERHARD,
 - „Wer ist was im Europäischen Parlament?“, hrsg. vom Europäischen Parlament, Informationsbüro für Deutschland, Bonn 1994.
- MORRIS-JONES, W. H.,
 - „Parliament in India“, London/New York/Toronto 1957.
- MORSEY, RUDOLF,
 - „Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 63-77.
- MOSER, CHRISTIAN,
 - „Aspekte des Wahlrechts in den Kantonen. Aspects du droit électoral dans les cantons“, Materialien zur schweizerischen Politik Nr. 1, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern 1987.
- MOUSKHELICHVILI, M.,
 - „La théorie juridique de l'Etat fédéral“, Diss. Paris 1931.
- MUIR, R.,
 - „Peers and Bureaucrats - Two Problems of English Government“, London 1910.
- MÜLLER, CHRISTA,
 - „Die Zweite Kammer im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des amerikanischen Senates, des schweizerischen Ständerates, des österreichischen Bundesrates und des deutschen Bundesrates“, Diss. Wien 1966 (Masch.Schr.).
- MÜLLER, GEORG,
 - „Legalitätsprinzip und kantonale Verfassungsautonomie“, in: *Festschrift für DIETRICH SCHINDLER*, Basel 1989, S. 747-758.
 - „Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, Bemerkungen zum Stand der Diskussion und zum Verfahren“, in: *Der Staat* 20 (1981), S. 83 ff.
- MÜLLER, JÖRG PAUL,
 - „Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung“, 2. Aufl., Bern 1991.
 - „Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts nach Artikel 89^{bis} BV“, *Staat und Politik* 18, Bern 1977.
 - „Soziale Grundrechte in der Verfassung?“, 2., erw. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1981 (zitiert: „Soziale Grundrechte“).
 - „Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung“, München 1993 (zitiert: „Gerechtigkeit“).

- MÜLLER, JÖRG PAUL/WILDHABER, LUZIUS,
- „Praxis des Völkerrechts“, 2., überarbeitete und ergänzte Aufl., Bern 1982.
- MÜLLER, RICHARD,
- „Eidgenössische Wahlen als «Gesamtpaket»“, NZZ-Schriften zur Zeit 11, Zürich 1969, S. 67-73 (zitiert: „Wahlen“).
- „Hat die Ständesstimme bei Verfassungsabstimmungen noch eine Existenzberechtigung?“, in: Föderalismushearings, III, S. 1050 ff.
- MÜNCH, HANS,
- „Die Gewaltentrennung und ihre Wandlungen im schweizerischen Bundesstaat seit 1848“, Basel 1963.
- VON MÜNCH, INGO (Hrsg.),
- „Grundgesetz-Kommentar“, Band I (Art. 1 bis Art. 20), 3., neubearb. Aufl., München 1985; Band II (Art. 21 bis Art. 69), Band III (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister), 2., neubearb. Aufl., München 1983 (zitiert: Bearbeiter in: VON MÜNCH, „GG-Kommentar“, Art., Rz.).
- MÜNGER, BERNARD,
- „Die Konferenz der Kantonsregierungen“, in: DIETER FREIBURGHANUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 247-263.
- MUNRO, WILLIAM B.,
- „The Government of the United States“, rev. ed., New York 1925.
- MUNTWYLER, IRENE,
- „Die Anteilnahme der öffentlichen Meinung bei der Einführung der eidgenössischen Partialverfassungsiniziative“, Diss. Zürich 1939.
- MUSGRAVE, RICHARD A./MUSGRAVE, PEGGY B.,
- „Public Finance in Theory and Practice“, New York 1976.
- NABHOLZ, HANS,
- „Die Schweiz unter Fremdherrschaft 1798-1813“, Schweizerische Kriegsgeschichte, Bd. 8, Bern 1921.
- NÄF, WERNER,
- „Staat und Staatsgedanke“, Bern 1925.
- „Die Epochen der neueren Geschichte“, Bd. 2, Aarau 1946.
- NASSMACHER, KARL-HEINZ,
- „Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften“, Bonn 1972.
- NAWIASKY, HANS,
- „Allgemeine Staatslehre“, 4 Bände, Einsiedeln/Zürich/Köln 1945 bis 1958 (zitiert: „Staatslehre“).
- „Aufbau und Begriff der Eidgenossenschaft“, in: Veröffentlichungen der Handelshochschule St. Gallen, Heft 11, St. Gallen 1937 (zitiert: „Aufbau“).
- Artikel „Bundesstaat“, in: Staatslexikon, Bd. 2, Freiburg i.Br. 1958, S. 272 ff. (zitiert: „Bundesstaat“).
- „Der Bundesstaat als Rechtsbegriff“, Tübingen 1920 (zitiert: „Rechtsbegriff“).
- „Staatstypen der Gegenwart“, St. Gallen 1934 (zitiert: „Staatstypen“).
- „Das föderalistische Problem“ in: Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Bd. 9, Einsiedeln/Köln 1947.
- „Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, systematische Darstellung und kritische Würdigung“, Stuttgart und Köln 1950 (zitiert: „Grundgedanken“).
- „Grundprobleme der Reichsverfassung, Erster Teil: Das Reich als Bundesstaat“, Berlin 1928.
- NEF, HANS,
- „Gleichheit und Gerechtigkeit“, Zürich 1941 (zitiert: „Gleichheit“).
- „Materielle Schranken der Verfassungsrevision“, in: ZSR NF 61 (1942) I, S. 130 ff.
- NEF, ROLF,
- „Die Schweizer Referendumsdemokratie. Wahl und Plebiszit als unterschiedliche Artikulationskanäle im Rahmen der politischen Kultur“, in: HANS-GEORG WEHLING (Red.), „Die Schweiz“, S. 156-180.
- VON NEGENBORN, GERHARD,
- „Der Begriff des politischen Föderalismus und seine Berücksichtigung im Völkerrecht und Staatsrecht“, Diss. Göttingen 1952.
- NEIDHART, LEONHARD,
- „Reform des Bundesstaates, Analysen und Thesen“, Bern 1970 (zitiert: „Reform“).
- „Föderalismus in der Schweiz. Zusammenfassender Bericht über die Föderalismus-Hearings der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit in Solothurn“, Zürich/Köln 1975 (zitiert: „Föderalismus“).
- „Hat der Ständerat in seiner heutigen Zusammensetzung noch eine Existenzberechtigung?“, in: Föderalismushearings, III, S. 1040 ff.

- „Der Einfluss der schweizerischen Kantone auf die Willensbildung des Bundes“, Riehen 1981 (*zitiert*: „Einfluss“).
 - „Die Schweizer Konkordanzdemokratie. Elemente des schweizerischen Regierungssystems“, in: HANS-GEORG WEHLING (Red.) „Die Schweiz“, S. 128-155 (*zitiert*: „Konkordanzdemokratie“).
 - „Das Parteiensystem der Schweiz. Funktion und Erscheinungsbild der politischen Parteien im Kontext des politischen Systems“, in: HANS-GEORG WEHLING (Red.) „Die Schweiz“, S. 181-200 (*zitiert*: „Parteiensystem“).
- NEUNREITHER, KARLHEINZ,
- „Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung“, Studien zur Politik, Veröffentlichungen des Instituts für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg, Bd. 2, Heidelberg 1959.
- NIEDERMANN, D. J.,
- „Die Schweiz und Europa-staatspolitische Aspekte“, Referat vor der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung, 16. November 1990.
- NIEMANN, HELMUTH,
- „Die bundesstaatliche Bedeutung des Bundesrates unter besonderer Berücksichtigung der Funktion des Vermittlungsausschusses“, Diss. Göttingen 1977, Göttingen 1978.
- NIEMETZ, HEINZ,
- „Zur schweizerischen Konkordanzdemokratie“, in: Schweizer Rundschau, 69. Jg., Nr. 2, Solothurn 1970, S. 66 ff. (Separatdruck, Solothurn 1970).
 - „Die Wahl des schweizerischen Nationalrates vom 26. Oktober 1975“.
- NIPPERDEY, THOMAS,
- „Der Föderalismus in der deutschen Geschichte“, in: J. C. BOOGMAN/G. N. VAN DER PLAAT (Hrsg.), „Federalism. History and Current Significance of a Form of Government“, The Hague 1980, S. 125-175.
- NOACK, PAUL,
- „Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954“, Bonn 1977.
- NOHLEN, DIETER/HILDEBRAND, ANDREAS,
- „Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien“, in: DIETER NOHLEN/JOSÉ JUAN ENCINAR GONZÁLES (Hrsg.), „Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien“, Opladen 1992, S. 9-17.
- NORTON, PHILIP,
- „The British Polity“, New York 1984.
- ODERMATT, OSCAR,
- „Der Ständerat im Prüfstand der Verfassungsrevision“, in: ZBl 71 (1970), S. 57-66.
- OECHSLI, WILHELM,
- „Geschichte der Schweiz im neunzehnten Jahrhundert“, 2 Bände, Leipzig 1903/1913.
- „*Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, der in Kraft bestehenden Eidgenössischen Beschlüsse, Verordnungen und Concordate, und der zwischen der Eidgenossenschaft und den benachbarten Staaten abgeschlossenen besondern Verträge*“, 3 Bände, Zürich, 1820-1849 (*zitiert*: „OS“).
- OPPERMANN, THOMAS,
- „Europarecht“, München 1991 (ohne Stichwort zitiert).
 - „Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaft? Sinn und Grenzen“, in: H. KIPP/F. MAYER/A. STEINKAMM (Hrsg.), „Um Recht und Freiheit“, FS für F. A. FRHR. V. D. HEYDTE, 1977, S. 449-460.
- VON ORELLI, ALOIS,
- „Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft“, Band 4, 1. Teilband 2. Abt. des Handbuchs des öffentlichen Rechts, hrsg. von HEINRICH MARQUARDSEN, Freiburg i.Br. 1885.
- VON ORELLI, KONRAD,
- „Das Verhältnis von Demokratie und Gewaltenteilung und seine Wandlungen insbesondere im Schweizerischen Bunde“, Diss. Zürich, Wädenswil 1947.
- ORFIELD, L. B.,
- „The Unicameral Legislature in Nebraska“, in: The Michigan Law Review, vol. 33 (1934/35), S. 26 ff.
- OSSENBÜHL, FRITZ,
- „Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlass von Bundesrecht“, in: AöR 99 (1974), S. 369-436.
- OSWALD, WILHELM,
- „Die Gewaltentrennung im schweizerischen Staatsrecht“, Referat am schweizerischen Juristentag 1943, in: ZSR NF 62 (1943), 403a-530a.

- OVERACKER, LOUISE,
- „The Australian Party System“, New Haven 1952.
- PAPADOPOULOS, YANNIS,
- „Mythes et réalité des systèmes parlementaires“, in: Politische Rundschau 72 (1993), No. 3, S. 52-56.
- PARLAMENTSDIENSTE (Hrsg.),
- „Das Parlament - «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft/ im Auftrag der Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates“, Redaktion MADELEINE BOVEY LECHNER/MARTIN GRAF/ANNEMARIE HUBER-HOTZ, Bern und Stuttgart 1991.
- „Dokumentation: Abschaffung des Ständerates oder Reform des Zweikammersystems? Materialien zum schweizerischen Zweikammersystem“, verantwortlich: Parlamentsdienste, Fachdienst I, MARTIN GRAF, Stand am 24. 7. 1990, Bern 1990.
- PARLAMENTARISCHE INITIATIVEN PARLAMENTSREFORM,
- Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, in: BBl 1991 III 617 ff.;
- Bericht der Kommission des Ständerates vom 14. August 1991, in: BBl 1991 IV 358 ff.
- PARLAMENTARISCHER RAT,
- Stenographische Berichte, Bonn 1948.
- PATON, G. W.,
- „The Commonwealth of Australia“, London 1952.
- PELINKA, ANTON,
- „Zweikammersystem im Parteienstaat - ein Vergleich aus österreichischer Sicht“, in: ZParl 4 (1973), S. 133-143.
- PERCEVAL, R. W.,
- „The Origin and Development of the House of Lords“, in: The Future of the House of Lords, London 1954, S. 33 ff.
- PERNTHALER, PETER,
- „Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre“, Wien/New York 1986.
- „Das Konzept des differenzierten Bundesstaates - Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche“, in: *ders.* (Hrsg.), „Neue Wege der Föderalismusreform“, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 51, Wien 1992, S. 117-132 (*zitiert*: „Bundesstaat“).
- PETER, CHRISTOPH,
- „Aspekte der Insiderstrafnorm“, Diss. Zürich 1991.
- PETERS, HANS,
- „Deutscher Föderalismus“, Zeit- und Streitfragen IV, Köln 1947 (*zitiert*: „Föderalismus“).
- „Die Gewaltentrennung in moderner Sicht“, Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 25, Köln 1954.
- „Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung“, Berlin/Heidelberg 1969.
- PETERS, KARL,
- „Wesen und Stellung der neben dem Volkshause stehenden Kammern im parlamentarischen Mehrkammersystem“, Diss. Münster 1927.
- PFISTERER, THOMAS,
- „Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen“, in: ZBl 96 (1995), S. 258-268.
- in der NZZ vom 14. August 1995, S. 13.
- PFITZER, ALBERT,
- „Die Organisation des Bundesrates“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 173-191.
- PFYFFER, KASIMIR,
- „Zuruf an den eidgenössischen Vorort Luzern, bei Uebernahme der Leitung der Bundesangelegenheiten“, Luzern 1831 (*zitiert*: „Zuruf“).
- „Geschichte der Stadt und des Kantons Luzern“, Bd. II, Zürich 1852 (*zitiert*: „Geschichte“).
- PFYFFER, KASIMIR und BAUMGARTNER, GALLUS JAKOB,
- „Reden über die schweizerische Bundesreform (gehalten in der Sitzung der eidgenössischen Tag-satzung den 28. Heumonats 1835)“, Bern 1835.
- PILZ, FRANK,
- „Einführung in das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Staatliche, wirtschaftliche und soziale Strukturen und Prozesse“, München 1977.
- PITKIN, HANNA FENICHEL (Hrsg.),
- „Representation“, New York 1969.

- VON PLANTA, PETER CONRADIN,
- „Die Schweiz in ihrer Entwicklung zum Einheitsstaate“, Zürich 1877.
- PLASSER, F./ULRAM, P. (Hrsg.),
- „Staatsbürger oder Untertanen? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich“, Frankfurt 1991.
- PLATON,
- „Sämtliche Werke“, Band IV: „Die Gesetze“ (Nomoi), Übers. von FRIEDRICH SCHLEIERMACHER, Reinbek 1958; Band III: „Staat“ (Politeia), in der Übers. von FRIEDRICH SCHLEIERMACHER mit der Stephanus-Numerierung, Reinbek 1976.
- PLOETZ,
- „Der grosse Ploetz“, Auszug aus der Geschichte, Würzburg 1986.
- POETZSCH, FRITZ,
- „Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1920 bis 31. Dezember 1924)“, in: JöR 13 (1925), S. 1 ff.
- POSNER, ROLAND
- „Das Drei-Kammer-System: Ein Weg zur demokratischen Organisation von kollektivem Wissen und Gewissen über Jahrtausende“, in: *ders.* (Hrsg.), „Warnungen an die ferne Zukunft - Atommüll als Kommunikationsproblem“, München 1990.
- POSSER, DIETHER,
- „Der Bundesrat und seine Bedeutung“, in: HdBVerfR, S. 899-949.
- PRASS, JOHANNES,
- „Die Bundesorgane“, in: DV 2 (1949), S. 317-324.
- PRELOT, MARCEL (Hrsg.),
- „Le Sénat de 1884 à 1970“, Politique, 1969.
- PRELOT, MARCEL/BOULOIS, JEAN,
- „Institutions politiques et droit constitutionnel“, 10. Aufl., Paris 1987.
- PRESTHUS, ROBERT,
- „Die Bedeutung des Pluralismus“ in: RALF ZOLL, „Gemeinde als Alibi. Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde“, München 1972.
- PREUSS, HUGO,
- „Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919“ (erstmalig im Reichsanzeiger vom 20. Januar 1919), in: *ders.*, „Staat, Recht und Freiheit“, Tübingen 1926, S. 368-394 (*zitiert*: „Denkschrift“).
- „Begründung des Entwurfes einer Verfassung für das Deutsche Reich“ (erstmalig in der Rede in der 14. Sitzung der Nationalversammlung, Weimar 24. Februar 1919), in: *ders.*, „Staat, Recht und Freiheit“, Tübingen 1926, S. 394-421.
- „Die Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920“, in: JöR 1921, S. 222 ff.
- „Ist Preussen ein 'Land'?“ (erstmalig in: Die Deutsche Nation, 3. Jg., Heft 3, 1921), in: *ders.*, „Staat, Recht und Freiheit“, Tübingen 1926, S. 434-439.
- „Der deutsche Nationalstaat“, Frankfurt a.M. 1924.
- „Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte“, mit einem Geleitwort von THEODOR HEUSS (S. 1-23), Tübingen 1926.
- „Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reiches“, aus dem Nachlass des Verfassers hrsg. von GERHARD ANSCHÜTZ, Berlin 1928 (*zitiert*: „Reich und Länder“).
- PREWITT, KENNETH/EULAU, HEINZ,
- „Political Socialization and Political Roles“, in: Public Opinion Quarterly 66 (1967), S. 569-581.
- PREYER, H. C.,
- „Die Schweizer Wirtschaft im Umbruch in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts“, in: W. SCHAUFELBERGER, D. SCHWARZ und A. M. HAAS, „500 Jahre Stanser Verkommnis. Beiträge zu einem Zeitbild“, 1981, S. 59-70.
- Protokoll* über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 beauftragten Kommission (*zitiert*: Prot. Kom.).
- Protokoll* über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen *Nationalraths*, Bern 1871 (*zitiert*: Protokoll NRK 1871).
- Protokoll* über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen *Ständeraths*, Bern 1871 (*zitiert*: Protokoll SRK 1871).

- Protokoll* über die Verhandlungen der am 17. Juli 1873 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen *Nationalrathes*, Bern 1873 (*zitiert*: Protokoll NRK 1873).
- Protokoll* über die Verhandlungen der am 18. Juli 1873 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen *Ständerathes*, Bern 1873 (*zitiert*: Protokoll SRK 1873).
- Protokoll* über die Verhandlungen des schweizerischen *Nationalrathes* betreffend Revision der Bundesverfassung 1871/72, Bern 1873 (*zitiert*: Protokoll NR 1871).
- Protokoll* über die Verhandlungen der eidgenössischen Räte betreffend Revision der Bundesverfassung 1873/1874, Bern 1877 (*zitiert*: Protokoll 1873/1874).
- PROUDHON, PIERRE J.,
- „Du principe fédératif“, Paris 1863.
- PUFENDORF, SAMUEL,
- „De Statu Imperii Germanici“ (1667/1706), auch in der Fassung: „Über die Verfassung des deutschen Reiches“, verdeutscht und eingeleitet von H. BRESLAU, Berlin 1921.
- PUNSET, RAMON,
- „El Senado y las comunidades autonomas“, Madrid 1987.
- VON PUTTKAMER, ELLINOR,
- „Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648“, Göttingen/Berlin/Frankfurt a.M. 1955.
- QUARITSCH, HELMUT,
- „Staat und Souveränität“, Bd. I: „Die Grundlagen“, Frankfurt a.M. 1970.
- RADBRUCH, GUSTAV,
- „Einführung in die Rechtswissenschaft“, Stuttgart 1952.
- „Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts“, in: HdbDStR, Bd. I, S. 285 ff.
- RAHN, W. et. al.,
- „A Social-Cognitive Model of Candidate Appraisal“, in: J. FERREJOHN (ed.), „Information and Democratic Process“, Illinois 1990.
- RAPPARD, WILLIAM E.,
- „Notre grande république soeur“, Genf 1916.
- „L’individu et l’Etat dans l’évolution constitutionnelle de la Suisse“, Zürich 1936.
- „The Crisis of Democracy“, Chicago 1938.
- „La Constitution fédérale de la Suisse - 1848-1948 (ses origines, son élaboration, son évolution)“, Neuchâtel 1948; wenn nicht anders vermerkt, zitiert nach der deutschen Übersetzung von A. LÄTT, „Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1948, Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung“, Zürich 1948 (ohne Stichwort zitiert).
- RATTINGER, HANS/ZÄNGLE, MICHAEL/ZINTL, REINHARD,
- „Mandatsverteilungen im europäischen Parlament nach der Direktwahl: Eine Simulationsstudie“, Berlin 1978.
- RAUSTEIN, HEINRICH WILLY,
- „Die schweizerischen Halbkantone, ihre Entstehung und Rechtsstellung“, Diss. Zürich 1912.
- RAWLS, JOHN,
- „Eine Theorie der Gerechtigkeit“, deutsche Übersetzung von H. VETTER, Frankfurt a.M. 1979.
- REBAUD, LAURENT,
- „La Suisse, une démocratie en panne“, Lausanne, Ed. „L’âge d’homme“, 1978.
- REDSLOB, ROBERT,
- „Die Staatstheorien der Französischen Nationalversammlung von 1789“, Leipzig 1912.
- Reform der Bundesverfassung*,
- „Reform der Bundesverfassung - Bewährtes erhalten, Zukunft gestalten, Schweiz stärken“, Verfassungsentwurf (*zitiert*: VE 1995) und separat Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, o.O., 1995.
- „*Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?*“, NZZ-Schriften zur Zeit 11, Zürich 1969.
- REICH, RICHARD,
- „Im Dienste der Freiheit. Geschichte, Wesen und Ziele der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz“, Schriftenreihe der Freisinnig-demokratischen Partei Nr. 130, Olten o.J.
- „Ungereimtes rund um die Abstimmungsdemokratie“, in: Schweizer Monatshefte 53 (1973-74), S. 3 ff.
- REINERT, HARRI,
- „Vermittlungsausschuss und Conference Committees. Ein Beitrag zur vergleichenden Lehre der Herrschaftssysteme“, in: Beihefte zum Jahrbuch für Amerikastudien, 15. Heft, Heidelberg 1966.

- RENAN, ERNEST,
 - „Qu'est-ce qu'une nation?“, in: „Oeuvres complètes“, Bd. I, S. 887-906, Paris 1882.
 „Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814-1848“ (Die Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen zur Zeit des Bundesvertrages vom 27. Dezember 1813 bis zum 22. September 1848 (51 Bände) wurden von WILHELM FETSCHERIN in einem Repertorium 1814-1848 in drei Bänden zusammengefasst, Bern I 1874, II 1876, der dritte Band enthält Anhänge).
- REUTER, KONRAD,
 - „Föderalismus: Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland“, 4., Neubearb. Aufl., Heidelberg 1991 (ohne Stichwort zitiert).
 - „Bundesrat und Bundesstaat. Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland“, hrsg. vom Direktor des Bundesrates, 7. Aufl., Bonn 1991 (zitiert: „Bundesrat“).
 - „Praxishandbuch Bundesrat - Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates“, Heidelberg 1991.
- REY, ALFRED,
 - „Allianz der Bergkantone mit den Zentren. Für einen effizienteren und gerechteren Finanz- und Lastenausgleich“, in der NZZ vom 20. März 1996, S. 15.
- RHINOW, RENÉ A.,
 - „Grundprobleme der schweizerischen Demokratie“, in: ZSR 103 (1984) II, S. 111-273 (zitiert: „Grundprobleme“).
 - „Parteienstaatlichkeit - Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats“, in: VVDStRL 44 (1986), S. 83 ff. (zitiert: „Parteienstaatlichkeit“).
 - „Zum Verfahren bei Doppelabstimmungen“, in der NZZ vom 16. April 1985.
 - „Die Totalrevision der Kantonsverfassung. Zur Problematik gliedstaatlicher Staatsreformen“, in: Festgabe der Juristischen Fakultät der Universität Basel zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel 1973, S. 113 ff. (zitiert: „Kantonsverfassung“).
 - „Volksrechte“, in: KURT EICHENBERGER et al. (Hrsg.), „Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, Basel/Frankfurt a.M. 1984, S. 89-180.
 - „Funktionen und Probleme der politischen Parteien in der Schweiz“, in: recht 1986, S. 105-119 (basierend auf dem Referat in VVDStRL 44 [1986] S. 83 ff.) (zitiert: „Parteien“).
 - „Das Parlament reformieren!“, in der BaZ vom 24. April 1990.
 - „Die Zukunft Europas im Spannungsfeld von Integration und Föderalismus“, in: WALTER R. SCHLUEP et al. (Hrsg.), „Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends“, FS zum 60. Geburtstag von Bundesrat ARNOLD KOLLER, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 769-783.
- RICHLI, PAUL,
 - „Vorauselender Gehorsam“, in der Weltwoche Nr. 22 vom 1. Juni 1995, S. 46.
 - „Die Equity-Theorie als Kriterium für die Beurteilung des Gerechtigkeitsgehalts von Rechtsnormen“, in: WALTER R. SCHLUEP (Hrsg.), „Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends“, FS zum 60. Geburtstag von Bundesrat ARNOLD KOLLER“, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 149-172.
- RICHTER, EMIL LUDWIG und FRIEDBERG, EMIL (Hrsg.),
 - „Corpus iuris canonici“, Bd. 2, Leipzig 1879.
- RIKER, WILLIAM HARRISON,
 - „The Senate and American Federalism“, in: American Political Science Review 49 (1955), S. 452-469.
 - „Federalism“, 3rd printing, Boston 1964.
 - „The justification of Bicameralism“, in: International Political Science Review 13 (1992), S. 101-116.
- RIKLIN, ALOIS,
 - „Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen“, Schweizerische Beiträge zum Europarecht, Bd. 10, Bern 1972.
 - „Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich“, Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft 51, St. Gallen 1977; auch in: ZParl 8 (1977), S. 368-385.
 - „Die Stellung des Parlamentes im schweizerischen Politischen System“, Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft 55, St. Gallen 1977 (zitiert: „Stellung“).
 - „Die Täuschung der Demokratie: Idee und Wirklichkeit der Mischverfassung“, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft 107, St. Gallen 1987.
 - „Montesquieu's freie Staatmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung“, in: PVS 30 (1989), S. 420-442.

- RIKLIN, ALOIS/MÖCKLI, SILVANO,
 - „Milizparlament?“, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), „Das Parlament - «Oberste Gewalt des Bundes»?“, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart 1991, S.145 ff.
- RILEY, PATRICK THOMAS,
 - „Rousseau as a Theorist of National and International Federalism“, in: Publius 3 (1973), Nr. 1, S. 5-17.
- ROCKOW, L.,
 - „Bentham on the Theory of Second Chambers“, in: American political Science Review, vol. 22 (1928), S. 576-600.
- ROGER, ALEXANDRE,
 - „Essai sur le lien fédéral en Suisse“, Genf 1831.
- VON ROHR, HANS OLAF,
 - „Der Einfluss der Länder auf die Gestaltung der Reichsverfassung von 1919“, Diss. Göttingen 1931.
- ROHR, JEAN,
 - „La Suisse contemporaine“, Paris, Armand Colin, coll. U2, 1972.
- RÖMER, PAUL (Red.),
 - „Schrifttum über den Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland und seine unmittelbaren Vorläufer - Eine Auswahlbibliographie“, hrsg. vom Direktor des Bundesrates, Bonn 1982.
- RÖPKE, WILHELM,
 - „Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart“, Zürich 1942; 5. durchges. Aufl., Erlenbach-Zürich 1948.
- ROSE, GERD-JOACHIM,
 - „Der Reichsrat der Weimarer Republik“, Diss. Freiburg i.Br., Speyer 1964.
- ROSENAU, KERSTEN,
 - „Hegemonie und Dualismus, Preussens staatsrechtliche Stellung im deutschen Reich“, Regensburg 1986.
- ROSENDAHL, WILFRIED,
 - „Das rechtliche Wesen des Zweikammersystems“, Diss. Münster 1952 (Masch.Schr.).
- ROSSI, PELLEGRINO,
 - „Bericht über den Entwurf einer Bundesurkunde, erstattet an die Eidgenössischen Stände von der Commission der Tagsatzung. Beraten und beschlossen in Luzern, den 15. Christmonath 1832“, Zürich, Februar 1833 (zitiert nach dem Berichterstatter ROSSI).
- ROUSSE, THOMAS A.,
 - „Bicameralism vs. Unicameralism“, New York, Thomas Nelson, 1937.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES,
 - „Du contrat social“ (1762), publié par GEORGES BEAULAVON, Paris 1914; siehe auch in der verbesserten Übersetzung von H. DENHART, „Der Gesellschaftsvertrag oder die Grundsätze des Staatsrechts“, hrsg. und eingel. von HEINRICH WEINSTOCK, Stuttgart 1958 (zitiert nach Buch, Kapitel).
- ROWSE, A. L.,
 - „The House of Lords and Legislation. A Historical Survey“, in: The Political Quarterly, vol. 4 (1933), S. 385 ff.
- RUCK, ERWIN,
 - „Grundsätze im Völkerrecht“, Zürich 1946 (zitiert: „Völkerrecht“).
 - „Schweizerisches Staatsrecht“, 3. Aufl. (mit Nachtrag 1957-1964), Zürich 1957 (zitiert: „Staatsrecht“).
- RÜDIGER, HELMUT,
 - „Föderalismus. Beitrag zur Geschichte der Freiheit“, mit einem Vorwort: „Zur Aktualität des Föderalismus“, von HANS-JÜRGEN DEGEN, Berlin 1979 (erstmalig als „Federalism“, Stockholm 1947).
- RÜEGG, ERWIN,
 - „Regierbarkeit durch Konkordanz?“, Diss. Zürich 1985.
- RÜEGG, PETER,
 - „Über den Verfassungsrat in der heutigen Schweiz“, Diss. Zürich 1988.
- RÜPING, HINRICH,
 - „Die Naturrechtslehre des Christian Thomasius und ihre Fortbildung in der Thomasius-Schule“, Bonn 1968.
- RUPLI, WALTHER,
 - „Zollreform und Bundesreform in der Schweiz 1815-1848: die Bemühungen um die wirtschaftliche Einigung der Schweiz und ihr Einfluss auf die Gründung des Bundesstaates von 1848“, Diss. Zürich 1949.
- RUTLAND, ROBERT ALLAN,
 - „The Birth of the Bill of Rights, 1776-1791“, Chapel Hill, N. C., 1955.

- RÜTTIMANN, JOHANN JAKOB,
 - „Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz“, 3 Bände, Zürich 1867/1872/1876.
- RUTZ, WERNER/SCHERF, KONRAD/STRENG, WILFRIED,
 - „Die fünf neuen Bundesländer. Historisch begründet, politisch gewollt und künftig vernünftig?“, Darmstadt 1993.
- SALADIN, PETER,
 - „Entwicklungshilfe als Verfassungsauftrag“, in: ZSR NF 91 (1972) I, S. 121 ff.
 - „Holzwege des «kooperativen Föderalismus»“, in: Festschrift für Bundesrat HANS-PETER TSCHUDI zum 60. Geburtstag am 22. Oktober dargeboten von Mitarbeitern und Freunden, Bern 1973, S. 237-258 (zitiert: „Holzwege“).
 - „Unerfüllte Bundesverfassung?“, in: ZSR NF 93 (1974) I, S. 307-338.
 - „Lebendiger Föderalismus“, in: ZSR NF 97 (1978) I, S. 407-434.
 - „Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat“, Referat zum Schweizerischen Juristentag 1984, in: ZSR NF 103 (1984) II, S. 431-590 (zitiert: „Bund und Kantone“).
 - „Probleme des Kollegialitätsprinzips“, in: ZSR NF 104 (1985) I, S. 271 ff.
 - „Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt“, Bern/München/Wien 1995 (zitiert: „Wozu noch Staaten?“).
- VON SALIS, LUDWIG RUDOLF,
 - „Schweizerisches Bundesrecht. Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874“, 5 Bände, 2. Aufl., Bern 1903-1904.
- SAWER, GEOFFREY,
 - „Modern Federalism“, London 1969; Pitman Australia, 1976.
- SCHÄFER, FRIEDRICH,
 - „Bundesstaatliche Ordnung als politisches Prinzip“, in: *ders.* (Hrsg.), „Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Ländern. Formen des Zusammenwirkens im Deutschen Föderalismus“, Verfassung Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung: Das Parlament), Bd. 17/75 vom 26. April 1975, S. 3-20.
- SCHÄFER, HANS,
 - „Der Bundesrat“, Köln/Berlin 1955; 2. Aufl., Köln/Berlin 1969.
 - „Bundesrat“ in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. II, Freiburg i.Br. 1958, S. 258-264.
- SCHÄFFER, HEINZ,
 - „Europäische Integration und Föderalismus“, in: ZSR NF 113 (1994) I, S. 155-179.
- SCHÄFFER, HEINZ/STOLZLECHNER, HARALD (Hrsg.),
 - „Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem“, Symposium aus Anlass des 60. Geburtstages von o. Univ.-Prof. DDr. FRIEDRICH KOJA, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung Bd. 57, Wien 1993.
- SCHAFFTER ROGER,
 - „La compétence des cantons dans la politique extérieure“, in: SJPW 24 (1984), S. 213 ff.
- SCHÄPPLI, PETER,
 - „Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen. Das Problem des Minderheitenschutzes“, Diss. Zürich 1971.
- SCHARPF, FRITZ,
 - „Theorie der Politikverflechtung“, in: SCHARPF, FRITZ W./REISSERT, BERND/SCHNABEL, FRITZ, „Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik“, Kronberg/Ts. 1976, S. 13-70.
- SCHÄTZEL, WALTER,
 - „Die französische Verfassung vom 13. Oktober 1946“, Mainz 1948.
- SCHAUB, BERNHARD,
 - „Die Aufsicht des Bundes über die Kantone“, Diss. Zürich 1957.
- SCHAUMANN, WILFRIED,
 - „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in der staatlichen Willensbildung“, in: ZSR NF 74 (1955), S. 269 ff.
- SCHEFOLD, DIAN,
 - „Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848“, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, 76, Basel 1966.

- SCHENKE, WOLF-RÜDIGER,
 - „Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus“, in: HANS PETER SCHNEIDER/
 WOLFGANG ZEH (Hrsg.), „Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein
 Handbuch“, Berlin/New York 1989, S. 1485-1521.
- SCHUEURER, ULRICH,
 - „Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie“, in: „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit“, Festschrift für HANS HUBER zum 60. Geburtstag, Bern 1961, S. 222-246, auch in: HEINZ RAUSCH (Hrsg.), „Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung“, Darmstadt 1968, S. 386-418 (zitiert: „Prinzip“).
 - „Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik“, in: DÖV 19 (1966), S. 513 ff. (zitiert: „Wandlungen“).
 - „Perspektiven einer Europäischen Union. Zum Bericht des Ministerpräsidenten Leo Tindemans“, in: EuR 1976, S. 193-212.
 - „Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatsrechtslehre“, in: „Staatsverfassung und Kirchenordnung“, Festgabe für RUDOLF SMEND, Tübingen 1962, S. 225 ff.; auch in: ders., „Staatstheorie und Staatsrecht, Gesammelte Schriften“, Berlin 1978, S. 45 ff. (zitiert: „Wesen“).
 - „Der Mehrheitsentscheid im Rahmen der demokratischen Grundordnung“, in: U. HÄFELIN/W. HALLER/D. SCHINDLER (Hrsg.), „Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie“, Festschrift zum 70. Geburtstag von WERNER KÄGI, Zürich 1979, S. 301-325.
- SCHEYHING, ROBERT,
 - „Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit“, Köln/Berlin/Bonn/München 1968.
- SCHINDLER, DIETRICH (sen.),
 - „Die Gleichheit der Kantone“ (1921), in: ders., „Recht, Staat, Völkergemeinschaft. Ausgewählte Schriften und Fragmente aus dem Nachlass“, Zürich 1948, S. 147-162 (zitiert: „Gleichheit“).
 - „Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie“, Zürich 1921 (zitiert: „Willensbildung“).
 - „Über den Rechtsstaat“, in: Festgabe für MAX HUBER, Zürich 1934 (zitiert: „Rechtsstaat“).
- SCHINDLER, DIETRICH (jun.),
 - „Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus“, in: Schweizer Monatshefte 39 (1959), S. 697 ff. (zitiert: „Entwicklungstendenzen“).
 - „Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen“, in: SJPW 4 (1964), S. 61-82 (zitiert: „Zusammenwirken“).
 - „Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz“, in: JöR NF 9 (1960), S. 58 ff. (zitiert: „Entwicklung“).
 - „Differenzierter Föderalismus“, in: Festschrift für ULRICH HÄFELIN zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 371 ff. (zitiert: „Differenzierter Föderalismus“).
 - „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, in: ZBl 93 (1992), S. 193-223.
 - „Rechtsgutachten über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär», wiedergegeben in: ZBl 93 (1992), S. 388 ff.
 - „Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in der Schweiz?“, in: MEINHARD HILF, TORSTEN STEIN, MICHAEL SCHWEITZER und DIETRICH SCHINDLER, „Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?“, in: VVDStRL 53 (1994), S. 70-87, S. 102-104 (zitiert: „Europäische Union“).
 - „Die Schweiz unter Veränderungsdruck - Das Staatsverständnis an der Wende zum 21. Jahrhundert“, Vortrag anlässlich der Vernissage zum 50. Kranich-Druck mit dem Thema „Zeitwendezeit“ am 3. November 1995 in Zürich, in: NZZ vom 30./31. Dezember 1995, S. 17 f.
- SCHLÄPFER, ROBERT (Hrsg.),
 - „Die viersprachige Schweiz“, Zürich 1982.
- SCHLUEP, WALTER RENÉ,
 - „Wettbewerbsfreiheit - staatliche Wirtschaftspolitik: Gegensatz oder Ergänzung?“, in: ZSR NF 110 (1991) I, S. 51-81.
 - (Hrsg.), „Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends: FS zum 60. Geburtstag von Bundesrat ARNOLD KOLLER“, in Zusammenarbeit mit BERNHARD EHRENZELLER et al. (St. Galler Studien zum Privat-, Handels- und Wirtschaftsrecht, Bd. 34), Bern/Stuttgart/Wien 1993.
- Schlussbericht der Arbeitsgruppe WAHLEN,
 siehe Arbeitsgruppe (WAHLEN) für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung.
- Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“ vom 29. Juni 1978,
 in: BBl 1978 II 996 ff.
- SCHMID, GERHARD,
 - „Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung“, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 99, Basel/Stuttgart 1971 (zitiert: „Verhältnis“).

- „Das freie Mandat der Mitglieder der Bundesversammlung - Überlegungen zu Art. 91 BV“, in: ZSR NF 93 (1974) I, S. 471-485 (*zitiert*: „Das freie Mandat“).
 - „Föderalismus und Ständerat in der Schweiz“, in: ZParl 8 (1977), S. 334-350 (*zitiert*: „Föderalismus und Ständerat“).
 - „Politische Parteien, Verfassung und Gesetz“, Habil. Basel, Basel/Frankfurt a.M. 1981.
 - „Konkordanzprinzip und Regierbarkeit“, in: SJPW 23 (1983), S. 81 ff.
 - „Souveränität, Staatlichkeit und Identität der Kantone“, in: ZBl 85 (1984), S. 104-111 (*zitiert*: „Souveränität“).
 - „Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart“, in: WOLFGANG GRAF VITZTHUM/BERND-CHRISTIAN FUNK/GERHARD SCHMID, „Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart“, 3. Bericht, VVDStRL 46 (1988), S. 92-119 (*zitiert*: „Bedeutung“).
 - „Politische Kommunikation in der Schweiz“, in: GERHARD SCHMID/KURT EICHENBERGER/ROGER BLUM, „Regieren die Medien die Schweiz?“, Social Strategies, Forschungsberichte, Vol. 3 (1991), No. 4, hrsg. von KLAUS M. LEISINGER und PAUL TRAPPE, S. 5-13.
 - „Bildungspolitik, Forschungspolitik, Kulturpolitik, Medienpolitik“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. IV, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 301-372.
- SCHMIDT, WALTER,
- „Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes“, in: AöR 87 (1962), S. 253 ff.
- SCHMITT, CARL,
- „Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität“, München und Leipzig 1922, 2. Ausg. 1934 (3. Aufl., Berlin 1979).
 - „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“, München 1923 und 1926; 4. Aufl., Berlin 1969 (*zitiert*: „Parlamentarismus“).
 - „Verfassungslehre“, 6. unveränderte Aufl., Berlin 1983, unveränderter Nachdruck der 1928 erschienenen ersten Auflage.
 - „Der Begriff des Politischen“, Hamburg 1933.
- SCHMITT, RUDOLF W.,
- „Der Bundesrat - keine Zweite Kammer? Bemerkungen zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 1974“, in: BayVBl NF 20 (1974), S. 685-688.
- SCHNEIDER, HANS-PETER,
- „Die Zukunft des Grundgesetzes“, in: FAZ vom 16. November 1990, Nr. 268, S. 14.
- SCHNEIDER, HEINRICH/WESSELS, WOLFGANG (Hrsg.),
- „Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht“, Bonn 1977.
- SCHNEIDER, HERBERT,
- „Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland“, Opladen 1979.
- SCHNORR, GERHARD,
- „Die Stellung der Ländervertretungen im System der deutschen Verfassungen seit 1815. Ein Beitrag zur Entwicklung des deutschen Föderalismus“, in: AöR 76 (1950/51), S. 259-289.
- SCHOLL, UDO,
- „Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung. Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz“, Diss. Heidelberg 1980, Berlin 1982.
- SCHOLLENBERGER, JAKOB J.,
- „Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System“, 1. Aufl., Berlin 1902; 2. Aufl., Berlin 1920 (*zitiert*: „Bundesstaatsrecht“).
 - „Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung“, Berlin 1905 (*zitiert*: „Kommentar“).
 - „Die Schweiz seit 1848 (ein staatsmännisches und diplomatisches Handbuch)“, Berlin 1908.
- SCHOLZ, RUPERT,
- „Landesparlamente und Bundesrat“, in: BODO BÖRNER/HERMANN JAHREISS/KLAUS STERN (Hrsg.), „Einigkeit und Recht und Freiheit“, Festschrift für KARL CARSTENS zum 70. Geburtstag am 14. Dezember 1984; Band 2: Staatsrecht. Köln/Berlin/Bonn/München 1984, S. 831-851.
- Schrift der „Versammlung auf dem Rosenberge bei St. Gallen“ vom 12. Juli 1832 („Bürger der östlichen Schweiz an die hohe eidgenössische Tagsatzung“)*
- SCHÜEPP, HANSPETER,
- „Die Diskussion über die schweizerische Demokratie von 1904-1914“, Zürich 1969.
- SCHULTZ, LOTHAR,
- „Die Verfassungsentwicklung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien seit 1945“, in: JöR NF 7 (1958), S. 289-351.

- SCHUMANN, KLAUS,
 „Das Regierungssystem der Schweiz“, Diss. Köln, Köln/Berlin/Bonn/München 1971.
- SCHUPPERT, GUNNAR FOLKE,
 - „Zur Staatswerdung Europas. Überlegungen zu Bedingungsfaktoren und Perspektiven der europäischen Verfassungsentwicklung“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 5 (1994), H. 1, S. 35-76.
- SCHÜRMAN, LEO,
 - „Regionen anstelle von Kantonen?“, in: Schweizer Monatshefte 52 (1972), S. 95-100.
 - „Die Region als staatsrechtliches und politisches Gebilde“, in: „Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund. Beiträge solothurnischer Juristen und Historiker“, hrsg. im Auftrag des Regierungsrates vom Justiz-Departement des Kanton Solothurn, Solothurn 1981, S. 63-74.
 - „Staat und Wirtschaft im Lichte der neueren Verfassungsrevisionen“, in: „Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel“, FS für KURT EICHENBERGER, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 273 ff.
- SCHÜTTEMEYER, SUZANNE S./STURM, ROLAND,
 - „Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien“, in: ZParl 23 (1992), S. 517-536.
- SCHWARTZ, BERNHARD,
 - „A Commentary on the Constitution of the United States“, Bd. I, New York 1963.
- SCHWARTZ, MILDRED A.,
 - „Politics and Territory“, Montreal 1974.
- SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, HANS ALBRECHT,
 - „Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammer. Eine Studie zum Problem der Gewaltenteilung“, Tübingen 1958.
- SCHWARZE, JÜRGEN/BIEBER, ROLAND (Hrsg.),
 - „Eine Verfassung für Europa. Von der europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union. Referate und Diskussionsbeiträge der internationalen Tagung des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg vom 3. bis 5. November 1983“, Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, 115, Baden-Baden 1984.
- SCHWARZE, JÜRGEN,
 - „Das Staatsrecht in Europa“, in: JZ 1993, S. 585 ff.
- SCHWEIGER, ROLF,
 - „Eine mögliche Reform des schweizerischen Wahlsystems“, in: „Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?“, NZZ-Schriften zur Zeit 11, Zürich 1969, S. 54-60.
- SCHWEITZER, MICHAEL/HUMMER, WALDEMAR,
 - „Textbuch zum Europarecht“, 5. Aufl., München 1991.
- SCHWEIZER, MAX,
 - „Eine ideengeschichtliche Grundlage der Staatengleichheit. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte des Natur-, Staats- und Völkerrechts“, Breslau 1936.
- SCHWEIZER, RAINER J.,
 - „Die Kantone vor der europäischen Herausforderung“, Antrittsvorlesung an der HSG, 5. Februar 1991, ebenfalls publiziert als „Die Schweizer Kantone vor der Europäischen Herausforderung“ in: JöR NF 40 (1991/92), S. 59 ff.
- SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR PRAKTISCHE SOZIALFORSCHUNG (GfS-FORSCHUNGSINSTITUT)/ UNIVERSITÄT BERN, FORSCHUNGSZENTRUM FÜR SCHWEIZERISCHE POLITIK (Hrsg.),
 - „Analyse der Nationalratswahlen 1991“, von CLAUDE LONGCHAMP und SIBYLLE HARDMEIER, VOX 16 (1992), Nr. 43.
 - „UNIVOX Jahresbericht“, div. Jahrgänge.
 „Der Schweizer Wähler 1963. Wissenschaftliche Analyse der Nationalratswahlen vom 25./26. und 27. 10. 1963, Befragung von über 2000 Wählern im Aargau, dem Schweizerischen Test-Kanton“, Eine Untersuchung der Konso, Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen AG, Basel 1963.
- VON SEGESSER, PHILIPP ANTON,
 - „Sammlung kleiner Schriften“, 4 Bände, Bern 1877-1887; Band III: „Reden vor dem schweizerischen Nationalrathe und staatsrechtliche Abhandlungen 1848-1878“, Bern 1879.
 - „Politik der Schweiz“, Sammlung, Luzern 1937.
- SEIDEL, MARTIN,
 - „Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht“, in: EuR 1992, S. 125 ff.
- SEIDLER, G.,
 - „Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter“, in: „Grünhuts Zeitschrift für das private und öffentliche Recht der Gegenwart“, Bd. 24 (1897), S. 124 ff.
- SEILER, HANSJÖRG,
 - „Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung“, Bern 1994.

- SENNING, JOHN P.,
- „The One-House Legislature“, New York, McGraw-Hill, 1937.
- VON SEYDEL, MAX,
- „Der Bundesstaatsbegriff“, in: ZfgS 28 (1872), S. 185-256.
- „Zur Lehre von den Staatenverbindungen, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen“, 1. Teil, Freiburg i.Br./Leipzig 1893 (*zitiert*: „Staatenverbindungen“).
- „Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich“, Würzburg 1873; 2., umgearb. Aufl., Freiburg i.Br./Leipzig 1897.
- SHARMAN, CAMPBELL,
- „Second Chambers“, in: HERMAN BAKVIS/WILLIAM M. CHANDLER (Hrsg.), „Federalism and the Role of the State“, Toronto usw. 1987, S. 82-100.
- SHELL, DONALD R.,
- „The House of Lords and the Thatcher Government“, in: Parliamentary Affairs 38 (1985), S. 16-32.
- „The House of Lords“, Oxford 1988 (ohne Stichwort zitiert).
- SIEGFRIED, ANDRÉ,
- „Die Schweiz - Eine Verwirklichung der Demokratie“, Stuttgart 1949.
- SIEGLER, HEINRICH,
- „Dokumentation der europäischen Integration 1946-1961, unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses EWG - EFTA“, Bonn/Wien/Zürich 1961.
- „Europäische politische Einigung I, Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1949-1968“, Bonn/Wien/Zürich 1968.
- „Europäische politische Einigung III, Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1973-1977“, Bonn/Wien/Zürich 1977.
- SIEGRIST, ULRICH KASPAR,
- „Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus“, Diss. Zürich, Bd. I: Grundlagen; Bd. II: Schranken, Zürich 1977/78.
- SIGG, OSWALD,
- „Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939“ (Helvetia politica, Ser. B Vol. XIII), Diss. Bern 1978, Bern 1979.
- SIMMEL, GEORG,
- „Soziologie“, Leipzig 1908, 4. Aufl. 1958.
- VON SIMSON, WERNER,
- „Voraussetzungen einer Europäischen Verfassung“, in: SCHWARZE/BIEBER (Hrsg.), „Eine Verfassung für Europa“, Baden-Baden 1984, S. 91 ff.
- SMEND, RUDOLF,
- „Verfassung und Verfassungsrecht“, München 1928; auch in: „Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze“, 2., erw. Aufl., Berlin 1968, S. 119 ff. (*zitiert*: „Verfassung“).
- Artikel „Integration“, in: Evangelisches Staatslexikon, Bd. I, 3. Aufl., Stuttgart 1987, Sp. 1354 ff.
- SMYTH, JOHN MC GOWAN,
- „The Theory and Practice of the Irish Senate“, Dublin, Institute of public Administration, 1972.
- SPANN, OTHMAR,
- „Der wahre Staat. Vorlesungen über Abbruch und Neubau der Gesellschaft gehalten im Sommersemester 1920 an der Universität Wien“, Leipzig 1921 und 3. neu durchgesehene Aufl., Jena 1931.
- SPEISER, BÉATRICE,
- „Europa am Oberrhein. Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation“ (Schriften der Regio, 13; hrsg. von der Regio Basiliensis), Diss. St. Gallen 1993; Basel/Frankfurt a.M. 1993.
- SPEISER, ENZELIN,
- „Die Basler Wiedervereinigung als Problem des schweizerischen Verfassungsrechts“, Diss. Zürich 1958.
- SPRÖTE, WOLFGANG und WÜNSCHE, HARRY (Hrsg.),
- „Die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen. Dokumente“, Bd. 2: „Die Hauptorgane der UNO“, Berlin 1979.
- SPÜHLER, KARL,
- „Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft“, Diss. Zürich 1962.
- ST. GEORGE, C. F. L.,
- „The Composition of the House of Lords“, in: The Future of the House of Lords, London 1954, S. 60 ff.
- STADLER, HANS,

- „Konkordate: Trugbild oder Weg in die Zukunft?“ in: „Das schweizerische Konkordat“, hrsg. von der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn 1970, S. 45-48.
 - „Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus. Ein Beitrag zum schweizerischen Staatsrecht“, Arbeiten aus dem Juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz, 6, Diss. Fribourg 1951.
 - „Der Kanton als Staat im Staate“, in: ZBI 79 (1978), S. 137-151.
- STADLER, HANSJÖRG,
- „Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundes zur Förderung der Kultur“, Diss. Freiburg i.Ue. 1984.
- STADLIN, PAUL (Hrsg.),
- „Les Parlements des cantons suisses - Die Parlamente der schweizerischen Kantone - I Parlamenti dei cantoni svizzeri“, Zug 1990.
 - mit FELIX HORBER, „Die Parlamente der schweizerischen Kantone, Synoptische Tabellen über Organisation und Verfahren“, Zug 1990.
- STAMMEN, THEO,
- „Zum Problem der zweiten Kammer im zeitgenössischen parlamentarischen Regierungssystem“, in: Politische Studien 196 (1971), S. 113-130.
- STAMMLER, RUDOLF,
- „Die Lehre vom richtigen Recht“, Berlin 1902.
 - „Theorie der Rechtswissenschaft“, 2. Aufl., Halle 1923.
- STARCK, CHRISTIAN,
- „Stärkere Bundesländer für Europa“, in: FAZ vom 25. Februar 1992, Nr. 47, S. 13.
- STAUFFENBERG, LUDWIG GRAF/LANGENFELD, CHRISTIANE,
- „Maastricht - ein Fortschritt für Europa?“, in: ZRP 1992, S. 252 ff.
- STAWSKY, JOSEPH,
- „Le principe de la majorité“, Diss. Genf 1920.
- STEIGER, V. J./HIGY, C.,
- „Finanzhaushalt der Schweiz“, Bern 1934.
- STEINER, JÜRIG,
- (Hrsg.), „Das politische System der Schweiz“, unter Mitarbeit von ERWIN BUCHER, DANIEL FREI und LEO SCHÜRMAN, München 1971.
 - „Proporzdemokratie und Opposition: Die schweizerische Referendumsdemokratie“, in: HEINRICH OBERREUTER (Hrsg.), „Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich“, Hamburg 1975, S. 128 ff. (*zitiert*: „Proporzdemokratie“).
- STEINMANN, WALTER,
- „Zwischen Markt und Staat: Verflechtungsformen von Staat und Wirtschaft in der Schweiz“, Konstanz 1988.
 - „Der schweizerische ‘Parastaat’: Die Wirtschaftsverbände und ihre Verflechtung mit dem Staat“, in: HANS-GEORG WEHLING (Red.), „Die Schweiz“, S. 201-217.
- Stenographische Berichte*
siehe auch PARLAMENTARISCHER RAT.
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867*,
Erster Band: Von der Eröffnungssitzung am 24. Februar und der Ersten bis zur Fünfunddreissigsten und Schluss-Sitzung am 17. April 1867“, Berlin 1867 (*zitiert*: „Sten. Ber. 1867“).
- STERN, KLAUS,
- „Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“, Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2., völlig neubearb. Aufl., München 1984; Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980 (ohne Stichwort zitiert).
 - „Grundideen europäisch-amerikanischer Verfassungsstaatlichkeit“, Berlin 1984 (*zitiert*: „Grundideen“).
- STETTLER, FRIEDRICH,
- „Das Bundesstaatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft vor dem Jahr 1798“, Bern/St. Gallen 1844 (*zitiert*: „Bundesstaatsrecht vor 1798“).
 - „Das Bundesstaatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft gemäss den Entwicklungen seit dem Jahr 1798 bis zur Gegenwart“, Bern/St. Gallen 1847 (*zitiert*: „Bundesstaatsrecht seit 1798“).
- STIER-SOMLO, FRITZ,
- „Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik). Ein Entwurf mit Begründung“, Tübingen 1919.
- STIFTUNG FÜR EIDGENÖSSISCHE ZUSAMMENARBEIT (Hrsg.),
- „Das schweizerische Konkordat“, Solothurn 1970.

- „Föderalismus Hearings. Protokolle von zehn öffentlichen Befragungen in Solothurn zum Zustand des schweizerischen Föderalismus, 15. 9. 1972 - 28. 4. 1973“, 3 Bände, Zürich 1973
(zitiert: Föderalismushearings, Band, Seite).
- STORY, JOSEPH,
 - „Commentaries on the Constitution of the United States of America“, 3 Bände, Boston and Cambridge 1833; 2 Bände, Boston 1851.
- STRAZZER, RENÉ,
 - „Das öffentliche Übernahmeangebot im Kapitalmarktrecht der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Bieter und Aktionär“, Diss. Zürich 1993, Schweizer Schriften zum Bankrecht, Bd. 15, Zürich 1993.
- STREBEL, FELIX,
 - „Insidervergehen und Banken, eine juristische Analyse der Konsequenzen des Art. 161 StGB für Banken in der Schweiz (unter besonderer Berücksichtigung des Börsenplatzes Zürich)“, Diss. Zürich, Winterthur 1990.
- STREINZ, RUDOLF,
 - „Europarecht“, Heidelberg 1992.
- STRICKLER, JOHANNES,
 - „Die Verfassung von Malmaison“, in: HILTY, „Politisches Jahrbuch“, X, 1896.
- STRICKLER, JOHANNES und RUFER, ALFRED,
 - „Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik, 1798-1803“, 16 Bände, Bern 1886-1966 (basierend auf STRICKLER, „Amtliche Sammlung der Akten aus der Zeit der helvetischen Republik“, Bern 1886-1905, 9 Bde. und ein Registerband) (zitiert: Aktensammlung).
- STRICKRODT, GEORG,
 - „Das Bundesratsmandat - gebunden und frei“, in: DÖV 2 (1949), S. 321-324 (ohne Stichwort zitiert).
 - „Das Recht des ersten Votums in der Politik des Bundesrats“, in: DÖV 3 (1950), S. 525-529.
- STURM, ROLAND,
 - „Nationalismus in Schottland und Wales“, Bochum 1981.
 - „Stichwort ‘Regionen’“, in: DIETER NOHLEN (Hrsg.), „Wörterbuch Staat und Politik“, Bonn 1991, S. 584-586.
- SÜSTERHENN, ADOLF,
 - „Senats- oder Bundesratssystem? Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative“, in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, 10 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“, Stuttgart 1957, S. 73-95; ebenfalls publiziert in: DIETER WILKE/BERND SCHULTE (Hrsg.), „Der Bundesrat: die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans“, S. 161-193.
- SUTTER, HANS,
 - „Basels Haltung gegenüber dem evangelischen Schirmwerk und dem eidgenössischen Defensionale im 17. Jahrhundert“, Diss. Basel 1957; Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, Bd. 68, Basel/Stuttgart 1958.
- SWOBODA, HEINRICH,
 - „Die griechischen Bünde und der moderne Bundesstaat. Rede gehalten bei der feierlichen Inauguration als Rektor der deutschen Karl-Ferdinands-Universität in Prag am 20. Oktober 1914“, Prag 1915.
 - „Zwei Kapitel aus dem griechischen Bundesrecht“, Wien und Leipzig 1924.
- TAMM, NIKOLAUS,
 - „Kooperation im Schweizer Bundesstaat: Die Konferenzen der Fachstellen des Bundes und der Kantone“, Riehen 1982.
- TARDAN, ARNAUD,
 - „Le rôle législatif du Sénat“, in: Pouvoirs 44 (1988), S. 97-110.
- TATARIN-TARNHEYDEN, EDGAR,
 - „Die Berufsstände, ihre Stellung im Staatsrecht und die Deutsche Wirtschaftsverfassung“, Berlin 1922.
 - „Kopffahldemokratie, Organische Demokratie und Oberhausproblem“, in: Zeitschrift für Politik 15 (1926), S. 97 ff.
- THAYSEN, UWE,
 - „Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Daten - Fakten - Urteile im Grundriss“, 2. Aufl., Opladen 1976.
- THOMA, RICHARD,
 - „Das Reich als Bundesstaat“, in: HdbDStR, Bd. I (1930), S. 169 ff.

- THOMAS VON AQUIN,
 - „Summa theologia“, in der Übersetzung „Summe der Theologie“, Band 18: „Recht und Gerechtigkeit“, kommentiert von A. F. UTZ, Heidelberg usw. 1953.
- THORMANN, GOTTLIEB,
 - „Entwurf einer dauerhaften Constitution für die Schweiz“, Bern 1801.
- THÜR, JOSEF,
 - „Demokratie und Liberalismus in ihrem gegenseitigen Verhältnis“, Diss. Zürich 1944.
- THÜRER, DANIEL,
 - „Bund und Gemeinden“, Berlin/Heidelberg 1986.
 - „Föderalismus und Regionalismus in der schweizerischen Aussenpolitik: Zum Verhältnis von Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen unter veränderten Umständen“, in: ZBI 93 (1992), S. 49-73 (zitiert: „Föderalismus“).
 - „Schweizer Verfassungsordnung vor der Herausforderung durch die europäische Integration: Perspektiven, Prinzipien und heisse Eisen“, in: ZSR NF 111 (1992) I, S. 72-106 (zitiert: „Verfassungsordnung“).
- THÜRER, DANIEL/WEBER, PHILIPPE,
 - „Zur Durchführung von Europäischem Gemeinschaftsrecht durch die Gliedstaaten eines Bundesstaates“, in: ZBI 92 (1991), S. 429-465.
- DE TOCQUEVILLE, ALEXIS,
 - „De la démocratie en Amérique“ (1835/1840), 3 Bände, Paris 1874; auch in der deutschen Übersetzung „Über die Demokratie in Amerika“, ausgewählt und herausgegeben von J. P. MAYER, Stuttgart 1985.
- TOMUSCHAT, CHRISTIAN (Hrsg.),
 - „Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuss der Regionen“, Institut für Europäische Integrationsforschung e.V., Bonner Schriften zur Integration Europas, Bd. 2, Bonn 1995.
- TORRACINTA, CLAUDE,
 - „Télévision. Identité suisse et identité romande“, in: JÜRIG ALTWEGG (Hrsg.), „Wir und die Welt“, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1987, S. 74-86.
 „Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? - Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder“, Schriften des SAD 15, Stäfa 1978.
 „Totalrevision der Bundesverfassung - Zur Diskussion gestellt“, in: ZSR NF 97 (1978) I, S. 225 ff.
- TOURET, B.,
 - „L'aménagement constitutionnel des Etats de peuplement composite“, Québec, Presses de l'Université Laval, 1973.
- TRADT, ERICH,
 - „Der Bundesrats- und der Senatstypus“, Diss. Münster 1956 (Masch. Schr.).
- VON TREITSCHKE, HEINRICH,
 - „Bundesstaat und Einheitsstaat“ (1864), in: *ders.*, „Historische und politische Aufsätze“, Band II, Leipzig 1886, auch in: *ders.*, „Reden und Briefe“, hrsg. von KARL MARTIN SCHILLER, 5 Bände, Meersburg 1929, Band III: „Schriften und Reden zur Zeitgeschichte I“, S. 9-146.
- TRIEPEL, HEINRICH,
 - „Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie“, Tübingen 1907 (zitiert: „Unitarismus“).
 - „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung“, in: AöR 39 (1920), S. 456-546.
 - Art. „Bundesversammlung“, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hrsg. von FRITZ STIER-SOMLO und ALEXANDER ELSTER, Band I, Berlin und Leipzig 1926.
 - „Die Staatsverfassung und die politischen Parteien“, 2., unv. Aufl., Berlin 1930.
 - (Hrsg.), „Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht“ (erstmalig 1901), 5., durchgesehene und ergänzte Aufl., Tübingen 1931 (zitiert: „Quellensammlung“).
 - „Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten“, Stuttgart 1938; 2. Aufl., Stuttgart 1943 (zitiert: „Hegemonie“).
 - „Völkerrecht und Landesrecht“, Leipzig 1899; Nachdruck Meisenheim/Glan 1958.
- TRIPP, MYRON LUEHRS,
 - „Der schweizerische und der amerikanische Bundesstaat“, aus dem Englischen übersetzt und bearbeitet von HANS HUBER, Zürich 1942.
- TRIVELLI, LAURENT,
 - „Le bicamérisme. Institutions comparées. Étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil national et le Conseil des États“, Diss. Lausanne 1974, Lausanne 1975.

- TROPER, MICHEL,
- „La séparation des pouvoirs et l’histoire constitutionnelle française“, Paris 1973.
- TROXLER, IGNAZ PAUL VITAL,
- „Die eine und wahre Eidgenossenschaft im Gegensatz zur Zentralherrschaft und Kantonsthümelei sowie zum neuen Zwitterbunde beider, nebst einem Verfassungsentwurf“, Rapperswil 1833.
- „Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerikas als Musterbild der schweizerischen Bundesreform“, Schaffhausen 1848.
- TSCHÄNI, HANS,
- „Demokratie auf dem Holzweg. Bemerkungen zur helvetischen Dauerkrise“, Zürich/München 1975.
- „Wer regiert die Schweiz? Der Einfluss von Lobby und Verbänden. Eine kritische Untersuchung über den Einfluss von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie“, Zürich und Schwäbisch Hall 1983.
- „Das neue Profil der Schweiz, Konstanz und Wandel einer alten Demokratie“, Zürich 1990.
- TSCHÄNI, RUDOLF,
- „Öffentliche Übernahmeangebote im Börsengesetz und im EG-Recht“, in: AJP 1994, S. 308-318.
- TSCHANNEN, PIERRE/SEILER, HANSJÖRG,
- „Halbdirekte Demokratie; Verfassungskonzept und Herausforderungen“, in: ZSR NF 110 (1991) I, S. 117-134.
- TSCHUDI, H.-P./BERENSTEIN, A.,
- „Für einen modernen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, Bern (SGB) 1994.
- TUOHY, CAROLYN J.,
- „Policy and Politics in Canada: institutionalized ambivalence“, Temple University Press, Philadelphia 1992.
- ÜBERSAX, PETER,
- „Betroffenheit als Anknüpfung für Partizipation“, Basel 1991.
- UEBERWASSER, HEINRICH,
- „Das Kollegialprinzip: seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereiche von Regierung und Verwaltung - unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates“, Diss. Basel 1989.
- UNIVOX
UNIVOX-Kommentare 1990-1992, hrsg. von der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS-Forschungsinstitut), Adliswil und der Forschungsstelle für Politische Wissenschaft, Abt. Innenpolitik/Vergleichende Politik, Zürich (PWIZ) bzw. Forschungszentrum für schweizerische Politik (FSP), Bern. Siehe auch KLÖTI, ULRICH.
- UNRUH, JESS,
- „Unicameralism - The Wave of the Future“, in: DONALD C. HERZBERG and ALAN ROSENTHAL (eds.), „Strengthening the States: Essays on Legislative Reform“, Garden City 1971, S. 87 ff.
- UNSER, GÜNTHER,
- „Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen“, 4., neubearb. Aufl., München 1988.
- URIO, PAOLO,
- „L’affaire des Mirages“, Genf 1972.
- USTERI, JOHANN MARTIN,
- „Theorie des Bundesstaates. Ein Beitrag zur Allgemeinen Staatslehre, ausgearbeitet am Beispiel der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, Diss. Zürich 1954.
- VASELLA, MARCO,
- „Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem“, Diss. Zürich, Winterthur 1956.
- VATTER, ADRIAN,
- „Stadtluft macht an Urnen ungleich“, im Tages-Anzeiger vom 24. Juni 1994.
- „Ständemehr schützt nicht alle Minderheiten“, in der BZ vom 7. Juli 1994.
- VEDDER, CHRISTOPH,
- „Das neue Europarecht. EG-Vertrag und Europäische Union“, Textausgabe, 1992.
- VEITER, THEODOR,
- „Die Verfassungswirklichkeit des schweizerischen Föderalismus“, in: „Der Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung“, Bd. I, Salzburg/München 1969.
- VEITH, MAX,
- „Der rechtliche Einfluss der Kantone auf die Bundesgewalt nach schweizerischem Bundesstaatsrecht“, Diss. Strassburg, Schaffhausen 1902.
- VERDROSS, ALFRED,
- „Völkerrecht“, 2. Aufl., Wien 1950.

- VERDROSS, ALFRED/SIMMA, BRUNO,
- „Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis“, 3. Aufl., Berlin 1984.
- VERFASSUNGSAUSSCHUSS DES VEREINS RECHT UND WIRTSCHAFT (Hrsg.),
- „Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs“, Berlin o. J. (1919).
Verfassungsentwurf 1977,
siehe Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung.
Verfassungsentwurf 1995,
siehe Reform der Bundesverfassung.
- Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*,
- 326.-343. Band Stenographische Berichte und Anlagen, Berlin 1920 (326.-333. Band: Stenographische Berichte; 334. Band: Sach- und Sprechregister zu den stenographischen Berichten und den Anlagen; 335.-343. Band: Anlagen) (*zitiert*: „Sten. Ber. 1919“).
- VILLIGER, MARK E.,
- „Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Belilos gegen die Schweiz“, Urteilsanmerkung, in: recht 1989, S. 59 ff.
- VISCHER, FRANK,
- „Der Arbeitsvertrag“ (Das Recht in Theorie und Praxis), unveränderter Nachdruck aus „Schweizerisches Privatrecht“ Band VII/1-OR - Besondere Vertragsverhältnisse, 1. Halbband, hrsg. von FRANK VISCHER, Basel/Stuttgart 1979; 2., vollständig überarbeitete Neuauflage, Basel/Frankfurt a.M. 1994.
- VOEGELIN, ERICH,
- „Der autoritäre Staat. Ein Versuch über das österreichische Staatsproblem“, Wien 1936.
- VOGEL, HEINRICH,
- „Jugoslawische Arbeiterselbstverwaltung - ein Modell?“, in: Politische Studien 199 (1971), S. 468-474.
- VOGLER, DAVID J.,
- „The Third House. Conference Committees in the United States Congress“, Evanston 1971.
- VOGT, GUSTAV,
„Zur Revision der Lehre von den eidgenössischen Konkordaten“, in: ZBJV 1865, S. 201 ff.
- VOIGT, FRITZ,
- „Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung“, Leipzig 1938.
- VOIGT, RÜDIGER (Hrsg.),
- „Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat?“, Baden-Baden 1993.
- VONDERBECK, HANS-JOSEF,
- „Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland? Zur Bedeutung der parlamentarischen Repräsentation“, Diss. Münster, Schriften zur politischen Wissenschaft, Bd. 5, Meisenheim am Glan 1964.
- VOSSLER, OTTO,
- „Alexis de Tocqueville: Freiheit und Gleichheit“, Frankfurt a.M. 1973.
- VOX
- Analysen der eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen (seit 1977), Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung, Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern, Forschungsstelle für politische Wissenschaft der Universität Zürich, Département de science politique, Université de Genève.
- VOYAME, JOSEPH,
- „La révision totale de la Constitution fédérale“, in: Mélanges HENRI ZWAHLEN, Lausanne 1977, S. 187 ff.
- WAGENER, FRIDO,
- „Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert“, 1969; 2. Aufl. (unver. Nachdruck), Berlin 1974.
- „Neugliederung des Bundesgebietes und Bundesrat“ in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 421-451.
- WAHLKE, JOHN C./BUCHANAN, WILLIAM/EULAU, HEINZ/FERGUSON, LEROY C.,
- „The Legislative System“, New York 1962.
- WAITZ, GEORG,
- „Das Wesen des Bundesstaates“, in: *ders.*, „Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen“, Kiel 1862, S. 153-218 (ursprünglich erschienen in der „Kieler Monatsschrift“ [„Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur“], Jg. 1853, S. 494-530, in Form einer Rezension einer Schrift von J. VON RADOWITZ).

- WALDER, E.,
- „Zur Entstehungsgeschichte des Stanser Verkommnisses und des Bundes der VIII Orte mit Freiburg und Solothurn“, in: SchweizZG 32 (1982), S. 263-292.
- WALKER-NEDERKOORN, HEINZ,
- „Verfassung der Wirtschaftspolitik“, Freiburg 1990.
- WALPER, KARL HEINZ,
- „Föderalismus“, Berlin 1966; 2. Aufl., Berlin 1970.
- WALSTER E., BERSCHIED E. & WALSTER G. W.,
- „New directions in equity research“, in: Journal of Personality and Social Psychology, 1973, S. 151-176.
- WALTER, ROBERT,
- „Der Bundesrat zwischen Bewährung und Neugestaltung“, in: HEINZ SCHÄFFER/HARALD STOLZ-LECHNER (Hrsg.), „Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem“, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 57, Wien 1993, S. 41-50.
- WALTER, ROBERT/MAYER, HEINZ,
- „Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts“, 6. Aufl., Wien 1988.
- WEBB, SIDNEY und BEATRICE,
- „A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain“, London 1920.
- WEBER, ALBRECHT,
- „Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft“, in: JZ 1993, S. 325 ff.
- WEBER, ALEXANDER,
- „Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung? Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika“, Diss. Bern 1976.
- WEBER, HERMANN,
- „Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen“, Bonn 1987.
- WEBER, KARL,
- „Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs“, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, 18, Wien 1980.
- WEBER, MAX,
- „Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen“, Bern 1969.
- WEBER, MAX,
- „Grundriss der Sozialökonomik“, 3. Aufl., Tübingen 1947.
- „Wirtschaft und Gesellschaft“, 1922, Studienausgabe hrsg. von JOHANNES WINCKELMANN, 2 Halbbände, Köln/Berlin 1964.
- WEBER, MONIKA,
- „Die kantonalen Parlamente im Vergleich zum Bundesparlament“, in: PAUL STADLIN (Hrsg.), „Die Parlamente der schweizerischen Kantone“, Zug 1990, S. 55-61.
- WEBER, ROLF H.,
- „Neuere Entwicklungen des Kapitalmarktrechts“, in: AJP 1994, S. 275-283.
- WEBER, WERNER,
- „Fiktion und Gefahren des westdeutschen Föderalismus“ (1951), in: *ders.*, „Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem“, Berlin 1970, S. 57 ff.
- „Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus“ (1966), ebd., S. 288 ff.
- WEBER, YVES,
- „La crise du bicaméralisme“, in: RDP 1972, S. 573-606.
- WEBER-DÜRLER, BEATRICE,
- „Auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau - Erste Erfahrungen mit Art. 4 Abs. 2 BV“, in: ZSR NF 104 (1985) I, S. 1 ff.
- „Aktuelle Aspekte der Gleichberechtigung von Mann und Frau“, in: ZBJV 128 (1992), S. 357 ff.
- WEDL, KURT,
- „Der Gedanke des Föderalismus in den Programmen politischer Parteien Deutschlands und Österreichs“, München und Wien 1969.
- WEHLING, HANS-GEORG (Red.),
- „Die Schweiz“, Mit Beiträgen von HANS ELSASSER, ULRICH IM HOF, ERNEST WEIBEL, HANS-PETER MEIER-DALLACH, LEONHARD NEIDHART, ROLF NEF, WALTER STEINMANN, HANS WÜRGLER, Kohlhamertaschenbuch Bd. 1083, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1988.

- WEIBEL, ERNEST,
 - „Les rapports entre les groupes linguistiques“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. III: „Föderalismus“, Bern/Stuttgart 1986, S. 221 ff.
 - „Sprachgruppen und Sprachprobleme in der Schweiz. Konflikte und Konfliktregelungsmodelle“, in: HANS-GEORG WEHLING (Red.), „Die Schweiz“, S. 79-99 (*zitiert*: „Sprachgruppen und Sprachprobleme“).
- WEILENMANN, HERMANN,
 - „Die vielsprachige Schweiz. Eine Lösung der Nationalitätenprobleme“, Basel 1925.
 - „Kleines Wörterbuch der Demokratie“, in: „Staat und Parteien“, Zürich 1935.
- WEISS, EBERHARD,
 - „Beziehungen zum Bund“, in: KURT EICHENBERGER et al. (Hrsg.), „Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, Basel/Frankfurt a.M. 1984, S. 263-284.
- WERDER, HANS,
 - „Der parastaatliche Bereich in der schweizerischen Demokratie“, Zürich 1980.
- WESTON, CORINNE COMSTOCK,
 - „English Constitutional Theory and the House of Lords“, 1965.
- WHEARE, KENNETH CLINTON,
 - „Legislatures“, London etc. 1963.
 - „Modern Constitutions“, 2nd edition, 3rd impression, London 1975.
 - „Federal Government“, erstmals New York und London 1947 (deut. Übersetzung, „Föderative Regierung“, München 1959); Neuauflage der 4. Aufl. (London 1963), Westport (Connecticut), Greenwood Press 1980.
- WIGNY, PIERRE,
 - „Die parlamentarische Versammlung im Europa der Sechsz“, hrsg. von der Abteilung Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Doc. 2017/1/58/2, Luxemburg 1958.
- WILD, HUGO,
 - „Zentralismus und Föderalismus in der schweizerischen Publizistik von der Helvetik bis zur Bundesrevision“, Diss. Freiburg i.Ue. 1948.
- WILDHABER, LUZIUS,
 - „Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung“ in: „Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik“, Bern 1975, S. 237-273.
 - „Vertrag und Gesetz - Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht“, in: ZSR NF 94 (1975) I, S. 113 ff. (*zitiert*: „Vertrag und Gesetz“).
 - „Das Projekt einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung“, in: JöR NF 26 (1977), S. 239 ff.
 - „Entstehung und Aktualität der Souveränität“, in: „Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel“, Festschrift für KURT EICHENBERGER zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 143 ff. (*zitiert*: „Souveränität“).
 - „Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat“, in: „Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik“, Bern 1992, S. 121-149 (*zitiert*: „Aussenpolitische Kompetenzordnung“).
- WILDHABER, LUZIUS/BREITENMOSER, STEPHAN,
 - „Aufgabennormen und Grundrechte in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt“, in: KURT EICHENBERGER et al. (Hrsg.), „Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, Basel/Frankfurt a.M. 1984, S. 45-88.
- WILKE, DIETER/SCHULTE, BERND (Hrsg.),
 - „Der Bundesrat: Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans“, Wege der Forschung Bd. 507, Darmstadt 1990.
- WILLI, HANS-URS,
 - „Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen“, in: ZSR NF 101 (1982) I, S. 61-86.
 - „Nein oder nicht nein, das ist hier die Frage! Zu Genauigkeitsgrad und Verfassungsmässigkeit des geltenden Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf“, in: ZSR NF 104 (1985) I, S. 527-573.
 - „Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland - Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. Eine institutsbezogene Studie“, Diss. Bern 1988 (ohne Stichwort zitiert).
 - „Jux Populi? Vox Dei“, in: ZSR NF 110 (1991), I, S. 485-519.
- WILLOUGHBY, WESTEL W. and ROGERS, LINDSAY,
 - „An Introduction to the Problem of Government“, New York 1925.

- WINDISCH, ULI et al.,
 - „Alltagsbeziehungen zwischen Romands und Deutschschweizern - Am Beispiel der zweisprachigen Kantone Freiburg und Wallis“ (Nationales Forschungsprogramm 21, Kulturelle Vielfalt und nationale Identität), Bd II., Basel/Frankfurt a.M. 1994 (französische Ausgabe: *ders.*, „Les relations quotidiennes entre Romands et Suisses allemands. Les cantons bilingues de Fribourg et du Valais“, Tome I et II, Lausanne 1992).
- WINTER, GERD,
 - „Institutionelle Strukturen der Europäischen Union“, in: DÖV 46 (1993), S. 173 ff.
- WISSOWA, GEORG et al. (Hrsg.),
 - „Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft“, 21. Halbband, neue Bearbeitung von G. WISSOWA, W. KROLL, K. MITTELHAUS, K. ZIEGLER (seit 1894), Stuttgart 1921.
- WITMER, JÜRIG,
 - „Grenznachbarliche Zusammenarbeit, das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf“, Diss. Zürich 1979.
- WITTE, BARTHOLD C.,
 - „UNESCO: Dauerkrise oder bessere Zukunft?“, in: Aussenpolitik 37/1 (1986), S. 44-51.
- WITTMAYER, LEO,
 - „Österreichisches Verfassungsrecht“, Berlin 1923.
 - „Demokratie und Parlamentarismus“, Breslau 1928 (*zitiert*: „Demokratie“).
- WOHNOUT, HELMUT,
 - „Regierungsdiktatur oder Ständeparlament? Gesetzgebung im autoritären Österreich“, Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 43, Wien/Köln/Graz 1993.
- WÜRGLER, HANS,
 - „Die schweizerische Volkswirtschaft“, unter Mitarbeit von ERNST BAERLOCHER, MANFRED FLURY und DANIEL IMFELD, in: HANS-GEORG WEHLING (Red.), „Die Schweiz“, S. 218-250.
- WÜTHRICH, PETER,
 - „Sprachliche und konfessionelle Minderheiten im Spiegel kantonalen Verhaltens bei eidgenössischen Volksabstimmungen“, Diplomarbeit an der Universität Bern 1968.
- YARDLEY, D. C. M.,
 - „Introduction to British Constitutional Law“, 7th ed., London 1990.
- ZBINDEN, MARTIN,
 - „Die Entwicklung der Stellung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft durch den Unionsvertrag“, in: DIETER FREIBURGHHAUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 91-118.
- ZECH, DIETER,
 - „Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat“, Diss. Zürich, Erlangen 1972.
- ZEHNDER, ERNST,
 - „Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971 bis 1975“, Diss. St. Gallen 1988.
- ZELLWEGER, EDUARD,
 - „Der Ständerat - eine zweite Volksvertretung“, in: „Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?“, NZZ-Schriften zur Zeit 11, Zürich 1969, S. 11-14.
 - „Ist der Ständerat noch zeitgemäss?“, im Tages-Anzeiger vom 1. Dezember 1967.
 - „Ist das Zweikammersystem im Bund noch berechtigt?/Wäre es zweckmässig den Ständerat vermehrt als Vertretung der Kantone auszubauen und wie könnte das geschehen?“, in: Föderalismushearings III, S. 1058 ff.
- ZIEBURA, GILBERT,
 - „Die V. Republik. Frankreichs neues Regierungssystem“, Die Wissenschaft von der Politik, Bd. 12, Köln und Opladen 1960 (ohne Stichwort zitiert).
 - „Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten“, Pfullingen 1970.
- ZILLER, GEBHARD/OSCHATZ, GEORG-BERNDT,
 - „Der Bundesrat“, 9., vollständig überarb. Aufl., Düsseldorf 1993.
- ZIPPELIUS, REINHOLD,
 - „Das Wesen des Rechts. Eine Einführung in die Rechtsphilosophie“, 3., neubearb. und erw. Aufl., München 1973.
 - „Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 42 (1987), S. 3-10 (*zitiert*: „Mehrheitsprinzip“).
 - „Rechtsphilosophie“, 2. Aufl., München 1989.

- „Geschichte der Staatsideen“, 8., verbesserte Aufl., München 1991 (*zitiert*: „Geschichte“).
- „Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft. Ein Studienbuch“, 12. Aufl., München 1994 (*zitiert*: „Allg. Staatslehre“).

ZOEPFL, HEINRICH,

- „Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Mit besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse“, 2 Bände, Erster Theil, Fünfte, durchaus vermehrte und verbesserte Aufl., Leipzig und Heidelberg 1863.

ZOGG, MARTIN,

- „Das Vernehmlassungsverfahren im Bund“, Bern 1988.

Einleitung

1. Fragestellung und Ziel der Arbeit

1. Die Fragestellung

Die politische Legitimität der Schweiz beruht wesentlich auf zwei Säulen, deren gegenseitiges Verhältnis höchst diffizil ist und die sich im Verlaufe der letzten 150 Jahre sehr ungleich entwickelt haben: Föderalismus und Demokratie. Der schweizerische Bundesstaat hat gerade in seiner föderativen Struktur seit 1848 enorme Wandlungen durchgemacht, wie namentlich bei der Ausgestaltung der föderativen Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund und der Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen deutlich wird. Das politische Schwergewicht, das bei der Gründung des Bundesstaates noch bei den Kantonen lag, ist heute eindeutig auf den Bund übergegangen. Es ist unverkennbar, dass trotz ideeller und rechtlicher Aufrechterhaltung der föderalistischen Struktur eine bedeutsame Integration stattgefunden hat, mit der eine Relativierung der staatsrechtlichen Selbständigkeit der Kantone einherging. Nun hat auch die Struktur der Bevölkerung und damit der Wählermassen bedeutende Verschiebungen erfahren. Die Industrialisierung und die damit verbundene Konzentration und Verstärkung der Bevölkerung haben auch im bevölkerungsmässigen Gewicht das Verhältnis zwischen den Kantonen seit 1848 markant verschoben. Hat sich etwa die Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt seit 1850 zwischenzeitlich verachtfacht (während einiger Zeit sogar rund verzehnfacht), hat sie sich in anderen Kantonen nicht einmal verdoppelt oder ist gar nur unwesentlich gewachsen (Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus). Wenn heute die Stadt Zürich mehr Stimmberechtigte aufweist als etwa die Urkantone zusammen, so wird deutlich wie sehr mit der ungleichen Entwicklung von Föderalismus- und Demokratieprinzip eine Schiefelage entstanden ist, welche die Legitimität, das Verhältnis zwischen diesen beiden Säulen, in Frage stellt. Besonders augenfällig wird dieses Problem bei der Besetzung des hier besonders interessierenden Ständerats, in welchem ein jeder (Voll-)Kanton gleichmässig mit je zwei Sitzen repräsentiert wird, aber auch im Rahmen des Ständemehrs als wesentlichem Element der kantonalen Mitsprache auf Bundesebene. Es stellt sich hier ein mathematisches Problem, wenn ein kleiner Kanton, beispielsweise Uri, ebenso wie der Kanton Zürich und alle anderen Kantone - mit Ausnahme der Halbkantone - in der Ständekammer zwei Vertreter besitzt und hier demnach den gleichen politischen Einfluss ausübt wie der bevölkerungsmässig rund 34mal grössere Kanton Zürich. Wird das Wählerkontingent auch nur einigermassen berücksichtigt, das hinter den Abgeordneten steht, so ist offensichtlich, dass der Kanton Uri unverhältnismässig übervertreten, der Kanton Zürich dagegen entsprechend untervertreten ist. Diese Zurücksetzung im politischen Einfluss im Bundesparlament, welche auf die (scheinbar) schematische Gleichbehandlung aller Kantone in der Ständekammer zurückgeht und aufgrund der gegenwärtigen Bevölkerungsstruktur und auf Grund der Verschiebung des politischen Gewichts im Bundesstaat heute zunehmend empfunden wird, tangiert sowohl staatsrechtliche, verfassungspolitische als auch dogmengeschichtliche Fragestellungen und Grundprobleme, denen in der vorliegenden Arbeit nachgegangen wird, wobei immer auch das Problem des Ungleichgewichts der Kantone im Rahmen des Ständemehrs zu berücksichtigen sein wird.

2. Das Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es,

- die Grundproblematik der Gleichbehandlung der Gebietskörperschaften in einem Föderativsystem näher zu erläutern und auf mögliche Alternativmodelle zur „absoluten“ Gleichbehandlung hinzuweisen;
- darzustellen, ob und wie die Gleichbehandlung der Gliedstaaten¹ im schweizerischen Staatsrecht verwirklicht wurde, unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsgeschichtlichen Hintergründe;
- die Stellung des Ständerates im schweizerischen Verfassungssystem zu analysieren, d.h. seine Rolle im Rahmen des bundesstaatlichen Zweikammersystems im allgemeinen und namentlich seine Funktion als Element der föderativen Grundordnung zu klären, mithin die Frage, ob die Kleine Kammer tatsächlich jener Hort des föderalistischen Gedankenguts ist, als das sie oft gesehen wird, hier nun unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungswirklichkeit, also deren Verhaltens im konkreten Einzelfall;
- daran anschliessend zu klären, ob das schweizerische Zweikammersystem in seiner heutigen Ausgestaltung noch gerechtfertigt erscheint oder ob Modifikationen erforderlich sind, um den verfassungsrechtlichen, soziologischen und staatspolitischen Entwicklungen gerecht zu werden;
- als Synthese daraus plausible begründete Massnahmen vorzuschlagen, die der Geschichtlichkeit der Eidgenossenschaft Rechnung tragen, gleichzeitig aber für zukünftige Entwicklungen offen sind.

¹ Der Begriff Gliedstaat wird in dieser Arbeit als allgemeiner Oberbegriff für die Einzelstaaten innerhalb eines Bundesstaates verwendet (umschliesst je nach Zusammenhang also die Kantone ebenso wie die deutschen Länder oder die Einzelstaaten der USA). Die Bezeichnung soll vorerst jedoch nicht als Stellungnahme in der Kontroverse um die Staatsqualität dieser Gebietskörperschaften verstanden werden.

Es soll keine, den Rahmen dieser Arbeit sprengende, Darstellung der verschiedenen Föderalismus- und Bundesstaatstheorien erfolgen, sondern nur soweit auf die einzelnen Aspekte eingegangen werden, wie für die Fragestellung erforderlich ist. Dabei wird eine gewisse, durchaus bewusste Vernachlässigung weiterer Fragenbereiche, wie etwa bestimmter formell-rechtlicher Komplexe, deren verfahrens- und organisationsrechtliche Details sich für eine juristische Behandlung geradezu anbieten, bewusst in Kauf genommen. Nicht beabsichtigt ist also eine vollständige Begriffs- oder Theoriegeschichte der einzelnen, hier zur Debatte stehenden Elemente, etwa des Föderalismus, der Bundesstaatlichkeit oder des Demokratieprinzips. Es soll auch keine umfassende rechtsvergleichende Darstellung dieser Elemente erfolgen, obgleich mehrfach auf ausländische Verfassungsordnungen verwiesen wird.

2. Die Elemente der Fragestellung und Abgrenzungsfragen

Die in der Fragestellung angedeutete Spannung zwischen Föderalismus und Demokratie kann unter verschiedenen Aspekten untersucht werden, die jeweils eigene Grundelemente beinhalten, die jedes für sich Charakteristika der Problematik aufzeigen und eng miteinander verknüpft sind. Von der Staatsform als solcher bis hin zur Prüfung der notwendigen Inhalte des Föderalismus und seiner Stellung in unserem Staatsgefüge könnte hier unter jeweils verschiedensten Ansatzpunkten, sei es rechtlicher, politischer, soziologischer oder sogar philosophischer Natur die Rede sein (es wird daher im Verlaufe der Arbeit oft nötig sein, die Grenzen einzelner Wissenschaftszweige zu überschreiten). Im Zentrum der Arbeit steht das Anliegen, die Spannungen und Widersprüche zwischen dem Föderalismus- und dem Demokratieprinzip aufzuzeigen und, zumindest in Teilbereichen, eine gewisse Versöhnung dieser beiden Prinzipien anzustreben. Dass dies nicht im Sinne einer völligen Harmonisierung gelingen kann, ist offensichtlich: Föderalismus und Demokratie sind grundsätzlich zwei verschiedene Wege, gesellschaftliche Macht zu organisieren, sie sind Organisationsprinzipien und keine eigenständigen Ziele, welche sich widerspruchlos in Beziehung zueinandersetzen lassen. Bei allen diesen Fragenkomplexen wird es zudem erforderlich sein, jeweils nicht nur vom institutionellen Normengefüge auszugehen, sondern auch die Verfassungswirklichkeit zu berücksichtigen. Die Arbeit versucht, nicht eng einer Ebene der Betrachtung, sei es nun die dogmengeschichtliche, die staatsrechtliche oder die verfassungspolitische, die völkerrechtliche oder die staatsrechtliche, die bundesrechtliche oder die gliedstaatliche, verhaftet zu bleiben, sondern jeweils Schwergewichte zu setzen und nötigenfalls das Terrain zu wechseln, um gewisse Zusammenhänge und Interdependenzen zu erhellen. Letztlich sollen Schlüsse gezogen und daraus abgeleitete Vorschläge zur Diskussion gestellt werden.

So bedingt eine Revision der Mitwirkungsrechte der Kantone im Ständerat und beim Ständemehr bezüglich des Stimmengewichts der einzelnen Glieder unseres Bundesstaates eine Überprüfung der einzelnen Mitwirkungsrechte, deren formaler Ausgestaltung und deren materieller Wirksamkeit. Allein schon die Prämissen der Fragestellung als solche stehen zur Disposition und sind Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen in Rechtslehre und Politik. Gerade aus der angesprochenen Schiefelage im Rahmen des Ständerates, der vollständig verzerrten Wiedergabe der Grössenverhältnisse, ergibt sich ein ganzes Bündel separat zu analysierender Aspekte. Schon allein gegen die Feststellung der in der Fragestellung angesprochenen Diskrepanz kann beispielsweise eingewendet werden, dass diese von Anfang an bestanden habe, durchaus gewollt sei und der föderalistischen Grundidee des Ständerates und des konsequent durchgeführten bundesstaatlichen Zweikammersystems entspreche. Die verfassungsgeschichtliche wie auch die rechtsvergleichende Ebene sind hier gleichermassen angesprochen. Damit sind bereits wichtige Elemente genannt, die im Verlaufe der Arbeit näher untersucht und zueinander in Beziehung gebracht werden müssen. Gegen jede Änderung in der organisatorischen Ausgestaltung der Kleinen Kammer kann im übrigen vorgebracht werden, dass diese eben keine *Volkskammer* sei und demnach auch keine ausgewogene Repräsentation von Volk und politischen Kräften zu gewährleisten habe. Das Schwergewicht dieser Konzeption liege auf der Vertretung der Kantone. Dieser Auffassung liegt die These zugrunde, dass die Eidgenossenschaft auf zweierlei Arten von Rechtsgleichheit beruhe: zum einen der (demokratischen) Gleichheit unter den einzelnen Bürgern und zum anderen einer (föderalistischen) Gleichheit der Kantone, die beide in ihrem Wesen „absolut“ zu verstehen seien. Diese beiden Elemente seien prinzipiell gleichwertig, keines stehe über dem anderen. Auch die Struktur des Parlaments habe diese beiden Elemente unangetastet zu lassen, zumal sich die Kantone als Glieder des Bundes seinerzeit nur unter der Voraussetzung, dass sie als gleichgestellte politische Körperschaften behandelt werden, für den Bundesstaat entschieden hätten. Nach den Verfechtern dieser Konzeption rechtfertigt die Entwicklung der Schweiz seit 1848 keine Abweichungen: Die Kantone seien lebendige Körperschaften (*Staatsgebilde sui generis*) geblieben. Damit wiederum erhebt sich die Frage nach der „Souveränität“ der Kantone und deren Status.

Ob diese Einwände im Grundsatz berechtigt sind, wird zu untersuchen sein, doch darf nicht übersehen werden, dass sich mit der Bevölkerungsvermehrung und dem unterschiedlichen Wachstum der Kantone jene zuvor genannte Diskrepanz, also die Benachteiligung der bevölkerungsreichen Kantone gegenüber den kleinen Ständen stark prononciert hat. Die Zurücksetzung im politischen Einfluss in der Bundesversammlung als ganzem wird jedenfalls auf Grund der gegenwärtigen Bevölkerungsstruktur und auf Grund der Verschiebung des politischen Gewichts im Bundesstaat zunehmend empfunden. Dies legt es nahe, auch die Problematik der Akzeptanz der Kleinen

Kammer (ebenso wie des Ständemehrs) näher zu untersuchen, denn die Legitimität eines politischen Staatswesens lässt sich nicht numerisch messen, sondern ist auch und gerade eine Frage des Einverständnisses der Bürgerinnen und Bürger, sich einer bestimmten Entscheidungsstruktur zu unterordnen. Daher wird es auch nötig sein, immer wieder auf soziologische Aspekte näher einzutreten.

3. Übersicht über den Inhalt

Die Abhandlung gliedert sich in vier Abschnitte.

- Im *ersten Abschnitt* werden zuerst Begriffs- und Abgrenzungsfragen erörtert und erfolgt ein Überblick über die wichtigsten Theorien über Föderalismus und Bundesstaatlichkeit. Im weiteren werden einige staats- und rechtstheoretische sowie rechtsvergleichende Grundlagen der weiteren Betrachtung gegeben.

Im *ersten Kapitel* muss zunächst dem Föderalismus- und dem Bundesstaatsbegriff als solchem Beachtung geschenkt werden. Es soll jedoch keine umfassende Darstellung der Föderalismus- und Bundesstaatstheorien erfolgen. Vielmehr sollen lediglich die wichtigsten der neuzeitlichen verfassungs- und theoriengeschichtlichen Linien aufgezeigt werden, die im Verlauf der Arbeit eine Rolle spielen.

§ 1 legt dar, wie umstritten die spezifischen Inhalte jener Theorien in der Literatur sind. Letztlich ergibt sich die Erkenntnis, dass bei aller Gemeinsamkeit der grundsätzlichen Struktur jeder Bundesstaat eine konkret-geschichtliche Individualität darstellt.

§ 2 widmet sich infolgedessen den Elementen der Bundesstaatlichkeit in der Schweiz und beinhaltet eine erste Darstellung der Bedeutung der Kantone als lebendige Teile der Eidgenossenschaft. Bereits hier wird das Problem des Status der Kantone als gleichberechtigte Glieder angesprochen. Offen bleibt aber noch die Definition dieser Gleichheit und die Frage nach der Verbindlichkeit ihrer Ausgestaltung.

Das *zweite Kapitel* greift auf die Ergebnisse der ersten beiden Paragraphen zurück und führt als weiteres Element den Begriff der Demokratie in die Untersuchung ein, der dem zuvor erläuterten Begriff des Föderalismus gegenübergestellt wird.

In § 3 wird zunächst in allgemeiner Weise auf das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie in ihrer Beziehung zum Gleichheitsgedanken Bezug genommen. Der Föderalismus steht hier zunächst im Zentrum der Betrachtung, die mit der Erkenntnis schliesst, dass die Gleichberechtigung der föderativ verbundenen Gebietskörperschaften ein wesentliches Element des Föderalismus ist. Noch völlig isoliert von der Frage des Verhältnisses zur demokratischen Gleichheit stellen sich hier bereits Probleme in der Definition der Gleichberechtigung. § 5 untersuchte Problematik der Kollision von föderalistischer und demokratischer Gleichheit besser akzentuieren zu können wird in § 4 zunächst das Demokratieprinzip abstrakt behandelt und werden dessen einzelne Elemente, insbesondere die Frage der Gleichheit, näher dargelegt. § 4 konzentriert sich dabei strikt auf die bürgerliche (demokratische) Gleichheit. Es zeigt sich hier deutlich, dass zwischen Föderalismus und Demokratie in der Frage der Gleichheit enge Berührungspunkte, ja eigentliche Analogien zwischen föderativer und demokratischer Gleichheit bestehen.

Diese Gedanken werden nun in § 5 aufgenommen, jedoch rasch wieder relativiert, nachdem klar wird, dass eine Antinomie zwischen föderativer und demokratischer Gleichheit besteht, die zunächst noch unlösbar zu sein scheint. Das Föderalismusprinzip (Gleichheit der Gliedstaaten) und deren Verhältnis zum Demokratieprinzip („one man, one vote“) ist damit in statischer Weise angesprochen, ebenso der Inhalt der „Gleichheit“ (absolut oder relativ).

Am Ende des zweiten Kapitels steht damit die Erkenntnis, dass der Aufbau einer Zweiten Kammer bzw. die Ausgestaltung eines Gliedstaatenreferendums zu einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen zwei wesentlichen Prinzipien des modernen Bundesstaates führen: zwischen dem demokratischen und dem föderalistischen Gleichheitsprinzip. Dazu kommt, dass beide Prinzipien in ihrem gegenseitigen Verhältnis gewissen Wandlungen unterliegen: Die Verschiebung der Gewichte in den letzten Jahrzehnten wird dann im Rahmen der historischen Darstellung (insbesondere für die Schweiz in § 18) und bei der Frage der Funktionslage des Zweikammersystems (§§ 23, 24) näher zu analysieren sein.

- Im *zweiten Abschnitt* wenden wir uns zunächst der historischen Entwicklung der bundesstaatlichen Gleichbehandlung der Gliedstaaten zu.

Im *ersten Kapitel* wird dargelegt, dass die Antinomie zwischen föderativer und demokratischer Gleichheit schon lange erkannt wurde und die Frage, ob die Berechtigung bzw. Pflichten eines Gliedstaates im Rahmen eines Föderativsystems an dessen Bevölkerungszahl gekoppelt werden kann, schon andere Staaten intensiv beschäftigt hat. Die Frage, ob die Berechtigung eines Gliedstaates an dessen Bevölkerungszahl gekoppelt werden könne, ob es mit anderen Worten eine *Abstufung der Berechtigung* nach der Bevölkerung geben könne, welche an die Stelle des Gleichheitsprinzips treten sollte, ist ein Problem, das nicht allein für den schweizerischen Bundesstaat von Interesse ist, so dass ein Rechtsvergleich naheliegt. Beabsichtigt ist aber keine umfassende rechtsvergleichende Darstellung, sondern es soll vielmehr beispielhaft dargestellt werden, wie das Problem der unterschiedlichen Grösse und Macht

der einzelnen Gebietskörperschaften in einem Staat (sei es ein Bundesstaat oder ein Einheitsstaat) staatsrechtlich gelöst wurde. Dabei wird der theoriengeschichtlichen Entwicklung des Zweikammersystems besondere Beachtung geschenkt.

§ 7 zunächst geht der Frage nach, ob sich bereits im Altertum und nachfolgend im Mittelalter Beispiele für die Gleichbehandlung von Einzelstaaten in einem föderativen Verband bzw. deren Berücksichtigung in einem gemeinsamen föderativen Organ finden lassen und ob hier allenfalls von Vorläufern der modernen Bundesstaaten gesprochen werden kann.

In § 8 folgt eine kurze Darstellung der Entstehungsgeschichte des englischen Parlaments und der bahnbrechenden Konzeption der Teilung der parlamentarischen Versammlung in zwei getrennt tagende Kammern, welche zum Vorbild und Prototyp sämtlicher moderner Zweikammersysteme werden sollte, unabhängig davon, auf welcher Repräsentationsbasis diese im einzelnen beruhen.

In § 9 wird die Herausbildung des bikameralen Systems in den Vereinigten Staaten zu würdigen sein, wo es in den ehemaligen englischen Kolonien gelang, das vom (unitarischen und ständestaatlichen) Mutterland übernommene und der Tradition der Checks and Balances verhaftete Zweikammersystem unter Wahrung der anerkannten Funktionen als Element der Checks and Balances zum institutionellen Manifest des Föderalismus umzudeuten und in ein tragendes Strukturelement des neu gegründeten Bundesstaates zu übertragen.

§ 10 streift kurz die verfassungsrechtliche Entwicklung in Frankreich von der Revolutionszeit bis in die Gegenwart und das ambivalente Verhältnis der französischen Verfassungsschöpfer zum Konzept des Zweikammersystems und der Vertretung spezifisch territorialer Interessen in der Zweiten Kammer.

Eine vertiefte Betrachtung soll in § 11 die Ausgestaltung des Zweikammersystems in Deutschland erfahren, das im Verlaufe der Untersuchung immer wieder zum Vergleich herangezogen werden wird (etwa in den §§ 21, B; 22, C, II, 5 sowie § 29, F, II).

Im *zweiten Kapitel* steht die Entwicklung in der Schweiz im Zentrum der Betrachtung. Dabei wird dargelegt, dass das schweizerische Zweikammersystem keineswegs das Ergebnis eines dogmatisch durchdrungenen Theorienstreites sondern vielmehr die Frucht harter politischer Auseinandersetzungen ist. Im Vordergrund standen nicht abstrakte theoretische Zielsetzungen, sondern der Zwang, ein Instrument zur Integration aller Kantone im neuen Bundesstaat zu schaffen. Zu erwähnen ist allerdings die Vorbildwirkung des amerikanischen Senatssystems.

§ 12 befasst sich zunächst mit der Alten Eidgenossenschaft, einem Staatenbund mit lockerem Gefüge und dessen einzigem gemeinsamen Organ der Tagsatzung, die noch keine gesetzgebende Versammlung im Rechtssinne bildete.

In den §§ 13 (Helvetik) und 14 (Mediation) wird auf die wechselvolle Geschichte der schweizerischen Verfassungsinstitutionen unter der französischen Oberhoheit eingegangen. Namentlich werden hier die ersten Versuche der Einführung eines Zweikammersystems und dessen spezifischer Grundlagen eingehend beschrieben.

§ 15 widmet sich der Zeit der Restauration und der Rückkehr zum Staatenbund sowie der Regenerationsbewegung in den Kantonen und befasst sich dabei mit den - letztlich gescheiterten - Versuchen einer Reform des Bundes und der Einführung einer Bundesverfassung.

§ 16 schildert die Auseinandersetzungen bei der Schaffung der ersten Bundesverfassung von 1848 und die Entscheidung für das bundesstaatliche Zweikammersystem als tragendes Strukturelement des Föderalismus.

Eine Zusammenfassung der historischen Entwicklung von den englischen Wurzeln des Zweikammersystems bis zur Gründung des schweizerischen Bundesstaates findet sich in § 17.

§ 18 wird sich im Verlaufe der weiteren Betrachtungen noch als von besonderer Bedeutung erweisen, als hier vertieft auf den Wandel der schweizerischen Staatsform eingegangen wird und sowohl verfassungsrechtliche (z.B. Ausbau der demokratischen Mitwirkungsrechte) wie auch staatspolitische (Verschiebung des politischen Gewichts von den Kantonen zum Bund; Verschiebung der Gewichte von der Legislative auf die Exekutive) und soziologische Entwicklungen (demographische, wirtschaftliche und technische Entwicklung) angesprochen werden, die sich entscheidend auf die Stellung der Kantone und auf die Funktion des institutionellen Gefüges auf Bundesebene und hierbei besonders auf das Zweikammersystem ausgewirkt haben.

- Der *dritte Abschnitt* greift diese Ergebnisse auf: die staatsrechtlichen Entwicklungen und der Wandel der Staatswirklichkeit haben das Konzept des Zweikammersystems nicht nur in der Schweiz massgeblich beeinflusst.

Es folgt im *ersten Kapitel* daher eine Darstellung der positiv-rechtlichen Ausgestaltung von Zweikammersystemen im allgemeinen. Dabei soll nicht nur eine allgemeine begriffliche Klärung des Wesens des Zweikammersystems, dessen Grundelemente und Funktionen im allgemeinen erfolgen, sondern es soll auch analysiert werden, ob es gewisse, allen Zweikammersystemen gemeinsame, zentrale Elemente und Funktionen gibt, die sich für die Betrachtung des schweizerischen Konzepts noch als fruchtbar erweisen und die dieses allenfalls bereichern könnten. In § 19 werden in allgemeiner Weise Funktion und Stellung Zweiter Kammern auf Bundesebene, insbesondere das Verhältnis zur jeweils anderen Kammer zu analysieren sein. Dabei wird auch erstmals auf den Zusammenhang von Funktion, Repräsentation und Legitimation der Zweiten Kammer eingegangen und das Grunddilemma Zweiter Kammern dargelegt, die in ihrer Existenz bedroht sind, sofern sie sich nicht durch den Nachweis ausreichender Funktionserfüllung zu legitimieren verstehen. Für den Ständerat wird dies bei der These

geprüft, dass ihm heute keine Existenzberechtigung mehr zukommt, indem er weder die Kantone vertrete noch eine andere Funktion tatsächlich erfülle (§§ 21, 24, 27, 30).

Als wesentlichste Grundfunktion der Zweiten Kammer wird die eigenständige *Repräsentation* in § 20 behandelt, wo auch festgehalten wird, dass die föderal organisierten Staaten heute gleichsam die „natürliche“ Umwelt der Zweiten Kammer sind. Das bundesstaatliche Zweikammersystem zeichnet sich durch eine besonders starke Akzeptanz aus.

In § 21 geht es um die *Zurechnungsmodi*, derer sich eine Verfassung bedienen kann, um das Föderativorgan zu legitimieren. Zugleich wird in allgemeiner Weise auch auf die Auswirkungen der Modi auf das jeweilige innergliedstaatliche Gefüge einzugehen sein. Dieser Aspekt wird in § 24 erneut aufzugreifen sein, indem hier für den schweizerischen Ständerat ein eher beziehungsloses Nebeneinander von Ständeratsabgeordneten und den Behörden der Heimatkantone zu konstatieren ist.

In § 22 wird als wesentlicher Aspekt der Ausgestaltung einer Zweiten Kammer als Föderativorgan der *Berechnungsmodus* der einem einzelnen Gliedstaat zustehenden Anzahl von Vertretern im Föderativorgan analysiert. Im internationalen Vergleich finden sich höchst unterschiedliche Ansätze, wobei die Gliedstaaten meist entweder eine nach der Bevölkerungszahl gestaffelte, unterschiedliche Vertretung (z.B. Deutschland) oder eine schematische Gleichbehandlung (z.B. USA) erfahren. Diese gleichmässige Repräsentation bedarf gerade im Fall der schematischen Gleichbehandlung eines jeden (Voll-)Kantons im Ständerat einer besonderen Rechtfertigung, werden doch nicht nur die Grössenverhältnisse vollständig verzerrt wiedergegeben, sondern ist auch das Postulat der Gleichbehandlung aller Kantone an sich, angesichts des unterschiedlichen Status von Voll- und Halbkantonen, in Frage gestellt.

Das erste Kapitel schliesst mit dem Ergebnis, dass sich der schweizerische Ständerat, trotz seiner wenig dogmatischen Durchdringung bei seiner Errichtung, sehr wohl in ein allgemeines System einordnen lässt und als typischer Senat zu betrachten ist. Ferner wird klar, dass der zahlenmässige Bestand der Zweiten Kammer eines Parlaments von der Konzeption abhängig ist, welche man ihrer Zusammensetzung zugrunde legt (Gliedstaatenvertreter? Repräsentanten des [Gliedstaaten-]Volkes?). Die Zusammensetzung wiederum hängt von der Funktion ab, welche man der Zweiten Kammer zuweisen will.

Das *zweite Kapitel* befasst sich nun eingehend mit den spezifischen Funktionen des Ständerates und geht dabei, in § 23, von der ursprünglich wichtigsten Funktion, der Repräsentation der Kantone und damit auch der Integration der Minderheitenposition einzelner Kantonsgruppen aus. Dies erlaubt nun auch eine eingehendere Analyse des Instituts des Ständemehrs: analog zum Ständerat stellt sich auch hier das Problem der demographischen Entwicklung in bezug auf den Stellenwert und die Bedeutung des Ständemehrs bei Verfassungsrevisionen. Kurz: Ist es heute noch richtig und vertretbar, dass bezogen auf die Ständestimme im betroffenen Kanton, eine Einzelstimme in einem kleinen Kanton ein grösseres Gewicht hat als in einem grossen Kanton? Dies wird anhand der Divergenzen bzw. der Kollisionen von Volks- und Ständemehr bei Doppelmehrreferenden näher untersucht.

§ 24 setzt sich eingehend mit den Funktionen und der gegenwärtigen Stellung des Ständerates als Föderativorgan auf der Bundesebene auseinander. Dabei wird nicht nur das Verhältnis zur anderen Kammer zu analysieren sein, sondern besonders die Frage der Beziehung des Ständerates zu den durch ihn auf Bundesebene „vertretenen“ Kantonen. Dabei zeigt sich, dass zumindest juristisch nur sehr schwach ausgeprägte Beziehungen zwischen dem Föderativorgan und den Kantonen bestehen, ja diese mehr symbolischer Natur zu sein scheinen.

Das *dritte Kapitel* fragt nach der politischen Rolle des Ständerates als Zweite Kammer des Bundesparlaments und wendet sich in § 25 zunächst der Frage des Einflusses der politischen Parteien auf das Föderativorgan zu. Dabei wird deutlich, dass das schweizerische Konkordanzsystem Frontstellungen, wie sie etwa parlamentarische Regierungssysteme prägen, nicht entstehen lässt.

§ 26 wagt den Versuch, sich mit weiteren Entscheidungsparametern im Verhalten der Ständerätinnen und -räte auseinanderzusetzen, und kommt dabei auf das Problem des scheinbar schwachen Einflusses der Kantone auf „ihr“ Vertretungsorgan im Bund zurück. Es wird hier der Frage nachgegangen, ob sich nicht zumindest persönliche Rückkoppelungen der Ständeratsabgeordneten zu dem sie entsendenden Stand nachweisen lassen.

Bei einer solchen Sicht auf das allgemeine Verhalten des Ständerates, ergeben sich, wie die Untersuchung von Fallbeispielen in § 27 deutlich zeigt, deutliche Schwerpunkte. Zusammenfassend wird hier festzuhalten sein, dass sich der Ständerat durchaus seiner Rolle als Interessenvertreter der Kantone bewusst ist und deren Anliegen im Rahmen der Zweiten Kammer sehr wohl besondere Beachtung erfahren. Es lässt sich damit auch eine weitere Verschärfung des Problems des übermässigen Einflusses der kleinen Kantone innerhalb dieses Gremiums und innerhalb des Gesamtparlamentes konstatieren.

Das *vierte Kapitel* widmet sich nun den denkbaren Reformpostulaten in bezug auf das Zweikammersystem.

§ 28 legt zunächst den Diskussionsrahmen fest, in welchem aufgrund der Erkenntnisse der voranstehenden Kapitel einzelne verfassungspolitische Vorschläge entwickelt werden.

§ 29 geht von der Beibehaltung des Ständerates aus und postuliert einige Modifikationen. Einer der Hauptaspekte wird dabei die Beibehaltung der Zweiten Kammer als Föderativorgan der Kantone auf Bundesebene sein. Hier sollen Massnahmen geprüft werden, um dem legitimen Anliegen der Kantone nach Vertretung im Bund besser gerecht zu werden und mit einer moderaten Korrektur der gegenwärtigen Ungleichgewichte der Zweiten Kammer zu einer Stärkung der Akzeptanz zu verhelfen. Dabei sollen auch die Ergebnisse der Reformbestrebungen

der 60er und 70er Jahre um eine Totalrevision der Bundesverfassung aufgenommen und aus Sicht der vorliegenden Ergebnisse neu beurteilt werden.

§ 30 geht von der These aus, dass der Zweiten Kammer heute eigentlich keine Existenzberechtigung mehr zukommt. Der Ständerat würde weder die Kantone vertreten noch eine andere Funktion erfüllen. Diese These wird jedoch unter Rückgriff auf die Ergebnisse aus den voranstehenden Kapiteln (insbesondere § 27) entkräftet.

§ 31 beinhaltet gleichsam die entgegengesetzte Extremlösung, indem nicht die Abschaffung der Zweiten Kammer postuliert wird, sondern - als exotische Alternative -, ein Ausbau des Zweikammersystems in seiner heutigen Form durch die Hinzufügung weiterer Kammern, die dieses ergänzen und stärken sollen. Dass dies dem Problem der ungleichen Gewichte der Kantone nicht dienlich ist, sondern vielmehr sogar schädlich sein kann, wird vor allem unter Hinweis auf die meist unklare Repräsentationsgrundlage solcher Dreikammersysteme dargelegt.

- Der *vierte Abschnitt* versucht, die in der Arbeit verschiedentlich erörterten rechtspolitischen Aspekte zusammenzufassen und zum Teil zu ergänzen. Hier sollen Schlussfolgerungen für das Zweikammersystem und das Ständemehr gezogen werden. § 32 würdigt zunächst die Rolle des Ständerates in der schweizerischen Verfassungswirklichkeit und wiederholt noch einmal die wesentlichsten Faktoren, die bei seiner Reform zu beachten sind. § 33 schliesslich gibt diese Faktoren beim Ständemehr wieder und favorisiert wie § 32 als Lösung ein dynamisches Modell der Stimmenzuteilung.

4. Leseplan

Die einzelnen Paragraphen und Unterabschnitte enthalten jeweils Zwischenzusammenfassungen und teilweise separate Schlussfolgerungen sowie Verweise auf ausführlichere Behandlungen einer Frage innerhalb der Arbeit. Dennoch werden Wiederholungen nicht immer zu vermeiden sein, die aber durch die sich daraus ergebende grössere Klarheit und Geschlossenheit im jeweiligen Kontext gerechtfertigt scheinen. Um einen raschen Überblick über die Grundgedanken der Arbeit und die Ergebnisse der Untersuchung zu gewinnen, wird dem eiligen Leser folgender Leseplan empfohlen:

1. Abschnitt:	1. KAPITEL:	§ 1, C, I, 3 § 2, B, II und III sowie D, I-II
	2. KAPITEL:	§ 3, B, I und II; III, 2 sowie C § 4, B, III § 5, B und C
2. Abschnitt:	1. KAPITEL:	§ 6 § 9, D § 11, D
	2. KAPITEL:	§ 16, E § 17 § 18, A, III; B, I, 1 sowie C
3. Abschnitt:	1. KAPITEL:	§ 19, A, I; B; C sowie D § 20, B, II, 1 und C § 21, A und D § 22, A; B; C, I, 1 und II, 5; D sowie E
	2. KAPITEL:	§ 23, B, II, 1 und 3 sowie C, II, 2 und 3, III, 1-4, IV, 1, c sowie V § 24, A, III; B, IV; C, II, 2 und 4 sowie D
	3. KAPITEL:	§ 25, D § 26, B, II, 2 und E § 27 A; C, V sowie D
	4. KAPITEL:	§ 28 § 29 A; B, I, II, V, 5 und VI; C; D, I, II, III, 2 und IV; F, I und II sowie I
4. Abschnitt:		vollständig

Erster Abschnitt: Das Wesen des Bundesstaates

1. KAPITEL: DER FÖDERALISMUS

§ 1 Der Bundesstaat im allgemeinen

A. Einleitende Bemerkungen

Dieser erste Abschnitt wurde überschrieben mit dem Titel „Das Wesen des Bundesstaates“. Die Rechtswissenschaft pflegt, wenn nach dem „Wesen“ eines Rechtsinstitutes gefragt wird, wie es der allgemeine Sprachgebrauch vermuten lässt, das „Bleibende“, „Innerste“ des Gegenstandes aufzudecken und in sachlicher Weise präzise zu erläutern. Hier aber zeigen sich bereits die ersten Ungereimtheiten, denn kaum eine Frage wird in der Jurisprudenz häufiger gestellt, als eben jene nach dem „Wesen“ oder dem „Begriff“ dieses oder jenes Rechtsinstitutes. Es scheint sich ein Widerspruch herauszukristallisieren, wenn man sich einerseits der Häufigkeit der Versuche bewusst wird, das „Wesen“ eines bestimmten Rechtsinstituts zu ergründen, was doch zweifellos der Klärung der Frage dienen soll, was sich denn nun *wirklich* hinter dem Untersuchungsobjekt befindet und den zahllosen differenzierten Lösungen über ein und denselben Untersuchungsgegenstand. Erklärbar wird dieses Phänomen, welches frappant an das quantenmechanische Paradox der Welle-/Teilchennatur („Welle-Teilchen-Dualität“) des Lichtes erinnert, das sich ja bekanntlich je nach der konkreten Beobachtungsanordnung einmal von jener, das andere mal von der anderen Natur zeigt¹, wenn man sich der Tatsache bewusst bleibt, dass der jeweilige Autor das rechtliche „Wesen“ grundsätzlich subjektivierend im Zusammenhang mit seiner Arbeit sieht und als Ergebnis derselben herauszuarbeiten versucht. Das wäre methodisch gesehen nicht zu kritisieren, wenn nicht gerade das Problem hierin läge, dass der Autor Fragestellung und Antwort gleichsam vorwegnimmt und zu Beginn das „Wesen“ des Rechtsinstituts und dessen Begriffsinhalt für sich selbst determiniert, um seinen Nachforschungen einen Leitfaden zu geben, an den er sich halten kann. Die Begriffsbildung wird also ganz legitim vom individuellen Erkenntnisinteresse bestimmt. Da nun aber Worte nichts anderes als Kurzformeln von allgemein als bekannt vorausgesetzten Sachverhalten sind, verliert die Fragestellung an Präzision, denn gerade der Begriff des Wesens ist nur schwer inhaltlich abzugrenzen, so dass die Untersuchung des rechtlichen Wesens gut daran täte, zunächst einmal eine klare Basis, eine genügende Abgrenzung des umgangssprachlichen Wesensbegriffes vorzunehmen, gleichsam die Grundlage für die Verständigung mit anderen zu schaffen, um überhaupt einmal das Ziel der Untersuchung aufzuhellen. Das Ziel sichert dann die Transparenz der methodischen Grundlagen und der Herausarbeitung des Ergebnisses der Untersuchung.

Wie aber kommt man nun zu einer brauchbaren Wesensumschreibung? Ein Versuch den Wesensbegriff eines Gegenstandes allgemeingültig zu umschreiben, kann natürlich vom umgangssprachlichen Gebrauch des Wortes „Wesen“ ausgehen. Dieser ist, wie oben angedeutet jedoch nicht ausreichend präzise. Wendet man sich daraufhin rechtsphilosophischen Versuchen der Definition zu, so erkennt man, dass es sich in dieser Disziplin bei der Frage nach dem „Wesen“ geradezu um eine Grundfrage handelt, die ihrer Bedeutung entsprechend, vielfältigste Antworten erfahren hat². KANT verstand unter dem Wesen „das erste und innere Prinzip alles dessen, was zur Möglichkeit eines Dinges gehört“ und er führt weiter aus: „Das Wesen ist der erste Grundbegriff aller notwendigen Merkmale eines Dinges“ und „wesentlich sind die konstanten Merkmale einer Sache.“³ STAMMLER erfasst, von der Rechtsphilosophie herkommend, als Wesen die „Einheit bleibender Bestimmungen“. Für ihn ist „das Wesen eines Dinges - nach guter, alter Festlegung - die Einheit der Bedingungen, unter denen wir es stets übereinstimmend begreifen.“⁴ MAUTHNER versteht unter dem Wesen „das logisch oder substantiell Zugrundeliegende“⁵ und für KIRCHNER schliesslich ist das Wesen „das Bleibende, Beharrliche, das Ding an sich im Gegensatz zu den wechselnden Eigenschaften und zur Erscheinung. Das Wesentliche an einer Sache ist dann das Notwendige.“⁶

Zusammenfassend folgt daraus, dass der Inhalt des Wortes „Wesen“ in dreifacher Weise eine Umgrenzung erfahren muss: einmal kann in temporärer Hinsicht, als das „Wesen“ eines Gegenstandes, der sich während der Beobachtung über einen längeren Zeitraum hinweg in verschiedenen Erscheinungsformen präsentiert, all das, was in

¹ Populär ist dieses Phänomen seit der Formulierung der sog. Unschärferelation HEISENBERGS im Jahre 1926; ihre weitreichenden Folgen für den Determinismus und unsere Sicht der Welt aber sind nach wie vor noch nicht überall in ihrer vollen Tragweite erfasst.

² Vergl. dazu ZIPPELIUS, „Das Wesen des Rechts, Eine Einführung in die Rechtsphilosophie“, 3. Aufl., München 1973, S. 3 ff.

³ KANT, „Anfangsgründe der Naturwissenschaft“, Vorrede, 1. Anm. (Bd. VII, S. 189, der von KARL VORLÄNDER hrsg. Ausgabe der Philosoph. Bibliothek).

⁴ RUDOLF STAMMLER, „Lehre vom richtigen Recht“, Berlin 1902, S. 95 und „Theorie der Rechtswissenschaft“, Halle 1923, S. 25.

⁵ MAUTHNER im „Wörterbuch der Philosophie“, III, S. 139.

⁶ KIRCHNER im „Wörterbuch der philosophischen Grundbegriffe“, 4. Aufl., S. 573.

allen Erscheinungsformen des Gegenstandes in gleicher Weise wiederzufinden ist, was also bleibend, konstant in allen Emanationen auftritt, als das „Wesen“ gesehen werden. Sodann findet derjenige, der die besondere „Eigenart“ des Gegenstandes sieht, das „Wesen“ in all dem, was gerade dessen „Natur“ ausmacht, was ihn begründet, was sein „Selbst-Sein“ konstituiert. Letztlich ist „Wesen“ im Denkprozess all das, was im „Begriff“ eines Gegenstandes festgelegt und herausgehoben werden muss. Als Ergebnis lässt sich somit das Wesen eines Gegenstandes definieren als *die Einheit seiner konstanten, ihn konstituierenden, im „Begriff“ zu erfassenden Merkmale*⁷.

Für den Grundvorgang der Begriffsbildung wiederum, ist eben die Bildung empirischer Allgemeinbegriffe wesentlich, die von der Wahrnehmung individueller Gegenstände ausgeht⁸. Typisierende Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden mit der fortschreitenden Erkenntnis differenziert. ZIPPELIUS folgend, der in der fortschreitenden, vergleichenden Sichtung von Untersuchungsobjekten die Voraussetzung für die Herausarbeitung von Begriffsmerkmalen (Gemeinsamkeiten) und damit die Möglichkeit der Trennung des Wesentlichen vom Unwesentlichen sieht, soll auch in diesem Abschnitt vorgegangen werden. Wenn nun also zunächst das Wesen des Bundesstaates und im weiteren Verlauf der Arbeit dessen Bedeutung für die Stellung der in ihm vereinigten Glieder Gegenstand der Untersuchung sein soll, so ist es unumgänglich - dies das Ergebnis der obigen Ausführungen -, sich zuerst einmal der elementaren Voraussetzungen und Fundamente dieses Rechtsgebildes bewusst zu werden, dessen vielfältige Erscheinungsformen auf das zu analysieren, was allen diesen Formen gemeinsam ist und anschliessend zu versuchen, die in diesem Gegenstand enthaltenen Konstruktionsprinzipien freizulegen, und deren unverfälschte Struktur zu erkennen. Erst nach einer solchen theoretischen Durchleuchtung können Schlussfolgerungen für die vielfältigen realen Problemstellungen gezogen und Antworten auf die Symptome, die hier interessieren gegeben werden. Die Besinnung auf das grundsätzliche Wesen des Bundesstaates erfolgt somit keineswegs aus Freude an sich selbst genügender theoretischer Spekulation⁹ oder scholastischer Spitzfindigkeit ohne jeden Bezug zum realen Staatsleben. Die bundesstaatliche Ordnung und Organisation, die wie beinahe kein anderes Staatsgestaltungsprinzip gerade die schweizerische Verfassungswirklichkeit prägt, und sich bis in die feinsten Verästelungen unseres täglichen Lebens hinein auswirkt, bedarf angesichts des seit ihrer Begründung erfolgten durchgreifenden Wandels und dessen Auswirkungen auch auf die Stellung der Föderativglieder, zunächst einer Klärung¹⁰. Allein das Verständnis der bundesstaatlichen Ordnung an sich und in ihrem zeitlichen Wandel, erlaubt dann im weiteren den Versuch der Beantwortung der gliedstaatlichen Kräfteproblematik.

Gerade im Bereich der Staatsformen, insbesondere deren spezifischen inhaltlichen Ausgestaltungen und Wesenszügen, werfen sich jedoch einem hier ungeheure Probleme in den Weg, die sich aus der Vielzahl der potentiellen und real verwirklichten Lösungsansätze für die regelmässig gleichen Organisationsprobleme ergeben. Da nun einmal einzelne Begriffe niemals einen Staat gültig charakterisieren können - immer sind es nur Ausschnitte und Einzelaspekte, aus dem ganzen Staatscharakter, die sich fassen und beschreiben lassen - und zusätzlich noch, wie weiter unten noch ausführlicher beschrieben wird, eine enorme Begriffsverwirrung in der Literatur herrscht¹¹, soll hier zunächst einmal auf die *elementaren Grundbausteine* des Bundesstaates eingegangen werden, über welche immerhin noch ein Mindestmass an Konsens zu herrschen scheint.

B. Der Begriff des Föderalismus

I. Allgemeines

Der Bundesstaat wird gelegentlich als der Idealtypus des Föderalismus bezeichnet, dies sei eine vorweggenommene Feststellung¹², umgekehrt aber fordert der Föderalismus nicht speziell den Bundesstaat¹³.

⁷ Bereits hier sei der von ULRICH SCHEUNER geschriebene, sich dem seit dem Zweiten Weltkrieg durchsetzenden Methodenwechsel in der Staatsrechtswissenschaft widmende Essay „Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatsrechtslehre“, in: *ders.*, „Staatstheorie und Staatsrecht, Gesammelte Schriften“, Berlin 1978, S. 45 ff. erwähnt. SCHEUNER betont hier die Einheitlichkeit des Phänomens des Staates und der Politik, das aber unter dem Gesichtspunkt der verschiedenen Wissenschaften durchaus unterschiedliche Aspekte seiner selbst dem Betrachter offenbaren kann, so einmal mehr die tragende Grundstruktur oder zum Beispiel die Geschichtlichkeit und Änderbarkeit der jeweiligen Formen. Von Bedeutung ist aber stets das von allen Standpunkten aus erkennbare einheitliche Erscheinungsbild, das in einer einheitlichen Definition münden kann (S. 67).

⁸ Dazu HUSSERL, „Erfahrung und Urteil“, Abschnitt III.

⁹ KONRAD HESSE, „Der unitarische Bundesstaat“, Karlsruhe 1962, S. 1, geht besonders deutlich auf die Problematik der Einsicht in das grundsätzliche Wesen heutiger Bundesstaatlichkeit und deren Bedeutung für die Legitimität und normative Kraft der verfassungsrechtlich verankerten bundesstaatlichen Ordnung ein.

¹⁰ Siehe dazu nachfolgend die Ausführungen unter § 1, C, I.

¹¹ HANS HUBER macht in seiner Schrift über „Recht, Staat und Gesellschaft“, Bern 1954, S. 10, gerade auf die Desorientiertheit in der Lehre vom Bundesstaat und ihr Unvermögen, das Wesen des Bundesstaates zu fassen, aufmerksam.

¹² Vergl. dazu die Erläuterungen unter C. Gerade die deutsche Staatslehre ist mehrheitlich der Ansicht, dass der Bundesstaat die spezifische Verkörperung eines „föderalen Prinzips“ im Sinne der sozialen und philosophischen Föderalismusdiskussion darstellt (so z.B. KARL BRINKMANN, „Verfassungslehre“, 1991, S. 362 ff.; KARL WEBER, „Kriterien des Bundesstaates“, Wien 1980, S. 28; vergl. auch THOMAS FLEINER-GERSTER, „Allgemeine Staatslehre“, 1980, S. 188).

Der Föderalismusbegriff¹⁴ ist ungleich schwerer zu fassen als seine beiden weiter unten behandelten Ausprägungen Staatenbund und Bundesstaat. Das resultiert zunächst einmal aus der Tatsache, dass es *den* Föderalismusbegriff als solchen nicht gibt¹⁵. WALPER bezeichnet den Föderalismus als Sammelbegriff für verschiedenste Formen der organisatorischen Zusammenfassung mehr oder weniger selbständiger Glieder¹⁶ oder für den Prozess der zu dieser Zusammenfassung führt. Eine solche relativ weite und unbestimmte Umschreibung eines Begriffes lässt natürlich viel Raum für Interpretationen und eigene Gewichtungen und so ist es nicht erstaunlich, dass in der Literatur der Begriff des Föderalismus, ähnlich demjenigen der Demokratie, vielfältigste, von Autor zu Autor variierende Inhalte zugeschrieben bekam - der Gebrauch des Föderalismusbegriffes mahnt allenthalben geradezu an die babylonische Sprachverwirrung. Der Sprachgebrauch wird nicht dadurch erleichtert, dass es sich beim Föderalismus um einen Terminus handelt, der durchaus wertende Elemente enthält und dass daher den verschiedenen Definitionen oft Zielvorstellungen und Gehalte beigefügt werden, wobei über diese aufgenommenen Werte ihrerseits kein Konsens in der Lehre herrscht. In der Folge findet man, wie FRENKEL in einem Föderalismusalphabet eindrucksvoll belegt, mehr als 250 verschiedene Föderalisten, wobei diese Liste durchaus nicht Anspruch auf Vollständigkeit erhebt!¹⁷

Föderalismus ist eben nicht nur ein *rechtlich-politischer* Begriff¹⁸, sondern wird vielmehr auch in anderen Dimensionen des sozialen, ökonomischen und kulturellen Lebens verwendet. Als Begriff, der heute zum politischen Allgemeingut geworden ist¹⁹ und von vielen zu einer Weltanschauung erhoben wurde²⁰, steht der Föderalismus in einer Situation, die derjenigen des Demokratiebegriffes nicht unähnlich ist.

Versucht man einmal die von völlig unterschiedlichen Ansätzen her erfolgten Begriffsbestimmungen und Definitionsversuche des Begriffs „Föderalismus“ zu ordnen, so zeigt sich, dass alle Einordnungen und Definitionsversuche nur von einer *relativ geringen* Anzahl grundsätzlich zu unterscheidenden Positionen ausgehen²¹:

¹³ Statt vieler: HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 3; *ders.*, „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“, 19. Aufl., Rz. 219 ff.

¹⁴ Gerade die Popularität des Föderalismusbegriffes in der Schweiz, die sich nur allzu oft im unreflektierten Gebrauch der beiden Begriffe Bundesstaat und Föderalismus als Synonyme äussert, macht es oft schwer, sich der meines Erachtens wichtigen Differenzierung des Bundesstaates als Rechtsbegriff einerseits und des Föderalismus als ein politisches bzw. soziales Organisations-prinzips andererseits bewusst zu bleiben. Vergl. auch G. MESSMER, „Föderalismus und Demokratie“, Zürich 1946, S. 42.

¹⁵ MAX FRENKEL, „Föderalismus und Bundesstaat. System, Recht und Probleme des Bundesstaats im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus“, 2 Bände, Bern/Frankfurt a.M. usw. 1984/1986, I, N 195, 309 ff.

¹⁶ KARL HEINZ WALPER, „Föderalismus“, Berlin 1966, S. 11.

¹⁷ FRENKEL, a.a.O., spricht, LANDAU folgend, von sog. „*Bindestrichföderalisten*“, da die jeweils in die Definitionen des Föderalismus aufgenommenen Wertungen, zugeschriebenen Ziele oder Vorwürfe, regelmässig in Form eines Adjektivs oder einer anderen Beifügung zum Ausdruck kommen, die i.d.R. die Eindeutigkeit des Begriffs keineswegs erhöhen, sondern vielmehr beredtes Zeugnis von der Kreativität, der politischen Einstellung oder dem Verständnis des Autors ablegen. Als Beispiele seien genannt: der „abwehrende Föderalismus“ (SIEGRIST, „Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus“, I, S. 138), als Verteidigung gliedstaatlicher Kompetenzen; der „anarchische Föderalismus“ (PROUDHON), der auf der Autonomie der kleinstmöglichen Gruppen beruht; der „posttechnokratische Föderalismus“ (ELAZAR), Abkehr vom Grossraum; der „hegemoniale Föderalismus“ (BODO DENNEWITZ, „Der Föderalismus. Sein Wesen und seine Geschichte“, Hamburg 1947, S. 24), ein Gliedstaat ist so stark, dass er die Politik des Bundes bestimmt etc.

¹⁸ P.C. MAYER-TASCH, „Politische Theorie des Verfassungsstaates“, München 1991, S. 178; Zur Begriffsgeschichte vergl. den für die frühe terminologische und definitorische Entwicklung tiefgehenden Artikel „Bund. Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat“ von REINHART KOSELLECK, in: O. BRUNNER/W. CONZE/R. KOSELLECK (Hrsg.), „Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland“, I, Stuttgart 1972, S. 582-671; siehe auch KURT WEDL, „Der Gedanke des Föderalismus in den Programmen politischer Parteien Deutschlands und Österreichs“, München/Wien 1969, S. 4 ff., 213.

¹⁹ MESSMER, S. 41 f.

²⁰ In KASPAR LANGS Dissertation „Philosophie des Föderalismus“, Zürich 1971, wird die Föderalismusdiskussion in einem Höhepunkt philosophischer Gleichsetzung von Christentum und Föderalismus, S. 109 ff. bereichert.

²¹ MICHAEL DREYER, „Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip: Das föderative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert“, Dissertation Frankfurt a.M./Bern/New York/Paris 1987, S. 3 ff.

- a) Der Föderalismus kann als ein *internationales* Prinzip verstanden werden²². Diese Sicht spielt sowohl in der Geschichte des Föderalismus wie in der gegenwärtigen Betrachtung eine gewisse Rolle. Die Idee des Föderalismus als „foedus“, als Bund von Staaten, mit der Aufgabe der Friedenssicherung hat eine Tradition, die bis zum ersten Auftreten des Begriffes überhaupt zurückreicht²³. Letztlich gehen diese Gedanken des Föderalismus auf die mittelalterlichen Vorstellungen der christlichen „universitas“, des umfassenden Friedensreiches, zurück²⁴. Gegenwärtig sind sie geprägt vom Bewusstsein der immer stärker werdenden Interdependenz der einzelnen Nationalstaaten untereinander, die das Netz der Beziehungen immer enger und zum Schluss unzerreissbar werden lassen soll. Gerade hier entziehen sich die verschiedenen Stufen der Nähe der einzelnen Staaten immer mehr den klassischen Begriffen von Staatenbund oder Bundesstaat.
- b) Ein weiteres Föderalismusverständnis, das auch der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, ist die Interpretation als *nationalstaatliches* Prinzip²⁵. Das bedeutet eine Konzentration auf das Gliederungsprinzip eines einzelnen Staates, der seinerseits wieder aus regionalen Einheiten zusammengesetzt ist, die sich scheinbar deutlich von den Gemeinden und Provinzen eines nur dezentralisierten Einheitsstaates unterscheiden²⁶. Was diesen konkreten Unterschied aber effektiv ausmacht, und wie sich der darauf basierende „Bundesstaat“ von ähnlichen Organisationsformen wie dem Staatenbund (der dem internationalen, also völkerrechtlichen Bereich angehört) und dem dezentralisierten Einheitsstaat, im einzelnen abhebt, war Gegenstand erbitterter Kontroversen der Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts, welche nachfolgend noch kurz gestreift werden.
- c) Der Föderalismus wird teilweise als *funktional-organisatorisches* Prinzip verstanden. Dabei stehen weniger die eigenen Leistungen des Föderalismus als solchem zur Debatte als vielmehr der Versuch, eine föderative Ordnung zur Erlangung anderer Ziele zu instrumentalisieren. In erster Linie geht es dabei um den Schutz und die Sicherung der freiheitlichen Demokratie. Damit steht wiederum, wie in der vorigen Auffassung, die innerstaatliche Seite des Föderalismus, also eine *bundesstaatliche* Ordnung im Vordergrund. Dabei wird nun aber von funktionalen Aspekten ausgegangen, um eine Rechtfertigung der föderativen Staatsorganisation zu erlangen, währenddem zuvor, bei der statischen nationalstaatlichen Föderalismussicht aus dem „Wesen des Staates“ bzw. der „Natur der Sache“ und namentlich aus positiven

²² Vergl. HARTWIG BÜLCK, Berichterstatter einer 1964 abgehaltenen Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zum Thema Föderalismus (dazu auch ERNST DEUERLEIN, „Föderalismus“, München 1972, S. 311 ff.). BÜLCK entwickelte dabei in breiter historischer Anlage die „funktionale Föderation“ der Zukunft (Bericht, in: VVDStRL 21 [1964], „Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip“, S. 1-65). Auf S. 61 resümiert er: „Als internationales Ordnungsprinzip wird der Föderalismus in der Gegenwart durch die funktionale Föderation bestimmt. Weder die dynastische Föderation, wie im 18. Jahrhundert, noch die nationale wie im 19. Jahrhundert, deren Leitbild der Bundesstaat war, gaben den Staatenverbindungen im 20. Jahrhundert das Mass. Heute geht die Entwicklung auf die funktionale Föderation, d.h. auf internationale und supranationale Organisationen mit jeweils besonderen Aufgaben. Damit verbindet sich dem national-territorialen Primärsystem zwischen den Staaten ein funktional-föderatives Sekundärsystem über den Staaten.“ Diese Thesen trafen damals noch auf heftigen Widerspruch und im Korreferat von PETER LERCHE, „Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip“, a.a.O., S. 66-104, S. 75 und 83 f., wurde Föderalismus noch explizit auf die Regelung *innerstaatlicher* Verhältnisse beschränkt; gesellschaftlich-ideenge-schichtliche Aspekte des Föderalismus hätten nichts mit seiner Nutzenanwendung für den Staat zu tun. Ähnlich äusserte sich auch EBERHARD MENZEL, a.a.O., S. 105, in der anschliessenden Diskussion, nach dem internationaler Föderalismus nicht mehr als zweckmässige Kooperation bedeutete. In einer rund 40 Jahre früher stattgefundenen Tagung, deren Fortsetzung die erwähnte Zusammenkunft darstellen sollte, wurde Föderalismus sogar noch wesentlich enger verstanden. So war damals für GERHARD ANSCHÜTZ Föderalismus nicht mehr als eine bestimmte Ausgestaltungsform des *Bundesstaates*. In seinem Referat meinte er dazu: „Konstruktive Untersuchungen über den Begriff ‘Föderalismus’ sind nutzlos, wenn man dabei nicht stets zugleich auch den Gegenbegriff, den des Unitarismus, im Auge behält. Nur auf der Folie dieses Gegenbegriffes lässt sich der Begriff Föderalismus klarstellen und umgekehrt. Bei stärkster Vereinfachung der beiden Begriffe lässt sich sagen: 1. Beide Begriffe setzen den Oberbegriff des Bundesstaat voraus; 2. Föderalismus und Unitarismus sind Gestaltungsmöglichkeiten, Gestaltungstypen des Bundesstaat“ (Bericht von G. ANSCHÜTZ, „Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“, VVDStRL 1 [1924], S. 11-34, S. 11). Vergl. zum zwischenzeitlichen Wandel u.a. ALOIS RIKLIN, „Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen“, Bern 1972, passim, bes. aber S. 116 ff.; HEINZ GOLLWITZER, „Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts“, 2. Aufl., München 1964.

²³ KOSELLECK, S. 583 ff., bes. S. 591, untersucht insbesondere die mittelalterliche Rechtssprache und verweist dabei auch auf die Schweiz, wo die erste erhaltene Erneuerung des alten Landfriedensbundes 1291 als „confoederatio“ und die Mitglieder als „coniurati“ bezeichnet wurden. 1315 nannten sich die Urkantone „eigenozen“, und ab 1351 gibt es den stehenden Begriff des „ewigen buntnuss und fruntschaft“. Vergl. etwa JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI, „Geschichte des Schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart“, Band I: Geschichtliche Darstellung, Zürich 1849, S. 7 ff. und Band II: Urkundenbuch, Zürich 1852, 2. Aufl. 1875, den Abdruck der Urkunden von 1291 (Nr. 1), 1315 (Nr. 2) und 1351 (Nr. 4) und passim.

²⁴ Ein bekanntes Beispiel einer philosophischen Durchgestaltung eines internationalen Föderalismus zur Friedenssicherung ist KANTS Werk „Zum ewigen Frieden“, Königsberg 1795. Hierzu und zu ähnlichen Entwürfen siehe das zuvor erwähnte Werk von HEINZ GOLLWITZER, ferner ROLF HELLMUT FOERSTER, „Europa. Geschichte einer politischen Idee. Mit einer Bibliographie von 182 Einigungsplänen aus den Jahren 1306 bis 1945“, München 1967.

²⁵ Das in den einzelnen Verfassungen, beispielsweise in Art. 20 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 des Bonner GG abgelegte Bekenntnis zum Bundesstaat, entspricht im wesentlichen diesem Verständnis. Näheres etwa bei K. WEBER, passim.

²⁶ Statt vieler: CARL J. FRIEDRICH, „Trends of Federalism in Theory and Practice“ London 1968, S. 6 f.

Rechtssätzen heraus argumentiert wurde. So offenbaren die Sicherung der individuellen Freiheit durch vertikale Gewaltenteilung, die erhöhte Stabilität des Gesamtstaates, die Profilierungschancen für die auch auf Bundesebene agierenden Parteien, die Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger einen völlig anderen Begründungs- und Rechtfertigungszusammenhang für einen in der Sache dem nationalstaatlichen Bundesstaat über weite Strecken entsprechenden Staatsaufbau²⁷.

- d) Gelegentlich wird der Föderalismus auch als *soziologisches* Prinzip verstanden²⁸, wobei mit dieser Auffassung die am Staat orientierten Interpretationsversuche verlassen und ein neuer Bereich betreten wird. Denn im Mittelpunkt des Interesses der soziologischen Fragestellung steht nicht der Staat, sondern die Gesellschaft. Diese baut sich föderativ von unten nach oben als ein Organismus von Individuen und sozialen Gruppen auf. In diesem pluralistischen Aufbau der Einheit in der Vielheit²⁹ wird der Staat nur als einer von vielen unterschiedlich umfassend geeinten Lebenskreisen gesehen. Er kann keineswegs eine besonders herausragende Stellung für sich beanspruchen. Solchermassen wird die Art der staatlichen Organisation zur Nebensache und so ist bei einem eigentlichen soziologischem Föderalismusverständnis a priori keine sonderliche Parteinahme für den Bundesstaat zu erwarten.
- e) Der Föderalismus wird bisweilen auch als ein *philosophisches* Prinzip verstanden³⁰. Die philosophische Interpretation des Föderalismus ist der rigoroseste Denkanatz, da hier dem Föderalismus die Rolle einer Weltanschauung zukommt. In gewisser Weise werden alle bisherigen Erklärungsansätze und Anschauungen zusammengefügt und zu einem umfassenden Erklärungsraaster und Organisationsmodell für alle Probleme der Gegenwart verwendet. Die Postulate der internationalen Friedenssicherung ebenso wie die der Eigenberechtigung sozialer Gruppen, die bündische Staatsorganisation wie die funktional-instrumentalen Ziele des Föderalismus verschmelzen allesamt zu einer gesamtheitlichen Konstruktion, deren Basis im sozial eingebundenen Individuum liegt. Es besteht demnach eine gewisse Nähe zum soziologischen Föderalismusverständnis, obwohl der philosophische Ansatz erheblich weiter greifen will. Oft sind die philosophischen Föderalismustheorien eng verknüpft mit einer Fundierung im Christentum als dem übergeordneten Prinzip des Föderalismus³¹.
- f) Der Föderalismus kann schliesslich als ein *strukturelles* Prinzip verstanden werden³². Gemeint ist damit nicht der Föderalismus als eine real existierende Ordnung, sondern der Föderalismus als ein dynamisches Ordnungstreben, welches auf eine tatsächliche föderative Ordnung erst abzielt³³. Dieses dynami-

²⁷ Vor allem die empirische Politikwissenschaft hat sich seit den siebziger Jahren diesen Ansatz zu eigen gemacht: Vergl. HEINZ LAUFER, „Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“, Stuttgart usw. 1974, passim; *ders.*, „Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland“, 6. Aufl., München 1991; CHRISTA MARIA LAMBRECHT, „Föderalismus (Bundesstaat)“, in: KURT SONTHEIMER und HANS H. RÖHRING (Hrsg.), „Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“, München/Zürich 1977, S. 192-200; FRANK PILZ, „Einführung in das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Staatliche, wirtschaftliche und soziale Strukturen und Prozesse“, München 1977, S. 167 ff.; Bei CARL J. FRIEDRICH, „Der Verfassungsstaat der Neuzeit“, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1953, S. 217, ist die Rede vom „Föderalismus als System zur Realisierung von Zwecken.“ Jedoch begründen auch zunehmend Staatsrechtler die bundesstaatliche Ordnung vermehrt mit dem Verweis auf ihre freiheitssichernde Funktion und nicht mehr nur als Deduktion aus einer „Staatsqualität“ der Gliedstaaten. Vergl. u.a. ROMAN HERZOG, „Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat“, in: MAUNZ/DÜRIG, „Grundgesetz, Kommentar“, München 1974 ff., 1980, I, Artikel 20, Abschnitt IV.

²⁸ Dazu WERNER KÄGI, „Föderalismus als staatsethisches Prinzip“, in: WALTER LEISNER (Hrsg.), „Staatsethik“, Köln 1977, S. 171-175. Nach diesem Verständnis geht Föderalismus gleichsam fließend in Pluralismus und Neopluralismus über.

²⁹ Das Prinzip „E pluribus unum“, aus den USA stammend, wurde von zahlreichen europäischen Autoren aufgegriffen. Vergl. etwa GIERKE und PREUSS in Deutschland, LASKI, BARKER, MAITLAND, COLE in Grossbritannien.

³⁰ So FRANZ W. JERUSALEM, „Die Staatsidee des Föderalismus“, Tübingen 1949; H. RÜDIGER, „Föderalismus. Beitrag zur Geschichte der Freiheit. Mit einem Vorwort: Zur Aktualität des Föderalismus, von H.-J. Degen“, Berlin 1979 (erstmalig 1947); vergl. auch die bereits erwähnte Arbeit von LANG.

³¹ So schreibt LANG in seiner stellenweise etwas übersteigert anmutenden Arbeit, S. 101: „Die christliche Philosophie des Föderalismus ist irgendwie durch Christus geprägt.“ Konkreter waren dagegen beispielsweise die Ideen von CONSTANTIN FRANTZ, auf den im Verlaufe der Arbeit noch näher einzugehen sein wird, ursprünglich ein überzeugter Hegelianer, der sich nach 1842 der religiösen Mystik und romantischem Idealismus zuwandte; vergl. DREYER, S. 412 ff.

³² So THOMAS NIPPERDEY, „Der Föderalismus in der deutschen Geschichte“, in: J. C. BOOGMAN/G. N. VAN DER PLAAT (Hrsg.), „Federalism. History and Current Significance of a Form of Government“, The Hague 1980, S. 125-175, bes. S. 125: „Föderalismus ist als historischer Begriff kein statischer Begriff, der einen zumeist rechtlich fixierten Zustand beschreibt; es handelt sich vielmehr um einen Prozessbegriff, einen Begriff für eine dynamische Bewegung zwischen Einheit und Vielheit, für ständig neu und wechselnd sich verstellende Integration und Desintegration.“ Auch DEUERLEIN, S. 286: „Föderalismus ist keine Ideologie, sondern ein Strukturelement, das vorhanden und wirksam ist, auch wenn es nicht bezeichnet wird.“ Vergl. auch DANIEL J. ELAZAR, „The ends of federalism: notes toward a theory of federal political arrangements“, in: MAX FRENKEL (Hrsg.), „Föderalismus als Partnerschaft. Interdependenz und Autonomie im Bundesstaat“, Bern/Frankfurt a.M./Las Vegas 1977, S. 25-56.

³³ Vergl. WEDL, S. 5: „Der Begriff des Föderalismus, zusammengesetzt aus der Summe seiner Ausdrucksformen, bezeichnet (a) das Ordnungsprinzip für die Gestaltung des Staates, der Staatengemeinschaft, der Gesellschaft und der Wirtschaft, welches einen konsensuell-bündischen, vertikal aufbauenden Zusammenschluss von Menschen und (oder) Menschengemeinschaften erstrebt, und (b) eine diesem Ordnungstreben entsprechende Ordnung. Aus dieser Definition folgt, dass dem Ordnungsprinzip grössere Bedeutung zukommt als der Ordnung. Denn keine föderalistische Ordnung kann ohne föderalistische Wirkkräfte effektiv werden, aber nicht alle Föderalisierungsbestrebungen münden in ein Föderalisierungsergebnis. Die Etablierung einer

sche Gestaltungsprinzip ist folglich unabhängig von der bestehenden ebenso wie der angestrebten Ordnung.

Es kennzeichnet ein regulatives, kein inhaltliches Prinzip.

Es wäre nun aber verfehlt zu glauben, dass diese unterschiedlichen Auffassungen vom Föderalismus streng voneinander zu trennen wären und isoliert betrachtet werden könnten. Fasst man die Wesensmerkmale der verschiedenen Interpretationen zusammen, so bedeutet Föderalismus³⁴ stets die Gliederung einer komplexen Einheit in mehrere einzelne Elemente, die ihrerseits wieder aus weiteren Unterelementen zusammengesetzt sein können. Diese Elemente bedeuten nicht nur eine abhängige Untergliederung der höheren Einheit, sie sind zugleich und vor allem die Bauelemente, aus deren Vielheit sich die Einheit erst ergibt. Der föderative Aufbau erfolgt daher auch im Prinzip von unten nach oben, und dies impliziert eine Zustimmung der elementaren Teile. Es wurde zu Beginn bereits darauf hingewiesen, dass die historisch bedeutendste Anwendungsart des Föderalismus die bundesstaatliche Organisation des Nationalstaates ist, welche aber nicht als einzige Gestaltungsmöglichkeit für eine föderative Ordnung angesehen werden darf. Das Phänomen des Föderalismus ist auch in anderen Lebensbereichen präsent, namentlich auf dem weiten Felde der Gesellschaft und gewinnt auch im zwischenstaatlichen Bereich immer stärkere Bedeutung.

In der vorliegenden Arbeit soll der Begriff des Föderalismus aber nicht in diesem umfassenden Sinne verstanden werden. Eine Ausweitung auf philosophische und soziologische Themenbereiche würde den Rahmen der Arbeit in mehr als einer Richtung sprengen. Vielmehr soll es im folgenden um die engere staatsrechtliche Bedeutung des Föderalismus im Bundesstaat gehen. Bleibt man in diesem Sinne beim Grundlegenden und Strukturellen, so ist der Inhalt des Begriffes doch einigermaßen allgemeingültig bestimmbar: Ausgangspunkt jeder *Föderalismusdefinition* ist die Feststellung, dass damit ein *Organisationsprinzip* gemeint ist, das die *Willensbildung* in einem aus *Gruppen* bestehenden Verband regelt. Diese Gruppen haben als solche eine Funktion im Willensbildungsprozess und besitzen eine gewisse *Autonomie*.

II. Die tatsächliche Voraussetzung des Föderalismus: der Pluralismus

Ein solchermaßen definiertes System ist zunächst noch *pluralistisch*, d.h. die bei der Bildung des Gesamtwillens in festgelegter Form mitwirkenden, Eigenständigkeit besitzenden Gruppen bzw. Verbände beziehen sich nicht notwendigerweise auf den staatlichen Bereich. Dieser steht zwar im Vordergrund, muss hier aber scharf vom gesellschaftlichen Bereich getrennt werden³⁵. Der *Staat* trifft in der Realität nicht nur auf den einzelnen, sondern auch auf das Gebilde der *Gesellschaft*. Der Staat als Verbindung von Menschen innerhalb eines bestimmten Territoriums, die sich in gemeinsamen Aktionen unter eigener Organisation betätigen und gegenüber anderen analogen Gebilden abgrenzen, begegnet in eben diesem Territorium der Gesellschaft, die hier als Zusammenschluss von Menschen in spezifischer Verbundenheit zu verstehen ist³⁶. Die Gesellschaft ihrerseits setzt sich zusammen aus einer Vielzahl von

föderalistischen Ordnung bedeutet nicht, dass die die Ordnung herstellenden Grundsätze versiegen. Im Gegenteil: der etablierte Föderalismus bedarf des dynamischen zur immer wiederkehrenden Ausgestaltung des föderativen Ganzen.“

³⁴ Das Wort Föderalismus selber gehört, trotz seiner lateinischen Wortwurzel „foedus“, was soviel wie „Bund, Bündnis“ oder aber auch „Vertrag“ meint, zu den politischen Begriffen der Neuzeit (K. REUTER, „Föderalismus“, Heidelberg 1991, S. 14). Mit der auf Staatenverbindungen bezogenen Bedeutung wurde es zuerst in England während des Bürgerkrieges 1645 als „fe-deralism“ gebraucht und erhielt seinen jetzigen Bedeutungsinhalt im amerikanischen Unabhängigkeitskampf von 1777. MON-TESSIEU verwendet den französischen Term „fédéralisme“ schon lange vor der französischen Revolution, jedoch ging dieser in Frankreich vor allem im Zusammenhang mit der Revolution und mit den Auseinandersetzungen zwischen den Jakobinern und Girondisten in den allgemeinen Gebrauch über. Erstmalige Verwendung in der Schweiz findet das Wort, auf französisch, im Jahre 1822. Wird das Adjektiv „föderalistisch“ in der politischen Diskussion verwendet, so will man damit meist die Autonomie der Glieder betonen, ebenso wie es auch für den Gebrauch des französischen „fédéraliste“ zutrifft. Demgegenüber bezeichnet aber das englische „federal“ im anglo-amerikanischen Sprachraum i.d.R. zentralistische Tendenzen (deshalb muss die in Nordamerika analog dem in der Schweiz geführten Kampf zwischen „Föderalisten“ und „Zentralisten“ geführte Auseinandersetzung als zwischen „federalists“ als Verfechter des Unionismus und der „states rights party“ verstanden werden. Zum Konzept des Föderalismus in den USA sei auch auf ANNAHEIM verwiesen; vgl. nachstehend § 9), also ganz im Gegensatz zu den gliedstaatlichen Bestrebungen. Es empfiehlt sich daher, wie hier leicht ersichtlich wird, sich bei der allgemeinen Umschreibung des Föderalismusbegriffes einer Tendenz zu enthalten: denn je nach Sprachraum weist diese Tendenz in die diametral entgegengesetzte Richtung: während sie im kontinentaleuropäischen Raum zentrifugal, also bewusst dezentral ist, erwies sie sich in den USA, Kanada, aber auch verstärkt in Australien, als durchaus zentripetal (dazu auch MESSMER, S. 42, Anm. 4).

³⁵ PETER PERNTHALER, „Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre“, 1986, §§ 21 ff.; REINHOLD ZIPPELIUS, „Allgemeine Staatslehre“, 12. Aufl., München 1994, § 27; HERBERT KRÜGER, „Allgemeine Staatslehre“, Stuttgart 1966, S. 341-526.

³⁶ Auf die abstrakten Beziehungsmodelle zwischen Staat und Gesellschaft, welche sich als Idealtypen im Sinne MAX WEBERS unterscheiden lassen, nämlich dem *Trennungsmodell* des 19. Jahrhunderts, dem *Identitätsmodell* und dem modernen *Zuordnungsmodell* oder *kombinierten Modell*, welches das heutige Verständnis im westlichen Staat ausdrückt, und in welchem Staat und Gesellschaft begrifflich zwar auseinandergelassen werden, aber beide doch auf einander bezogen und ausgerichtet sind, erübrigt sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit weiter einzugehen. Vgl. dazu ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, „Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart“, in: *ders.* (Hrsg.), „Staat und Gesellschaft“, Darmstadt 1976, S. 395-431, S. 405 ff.; KONRAD HESSE, „Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft“, ebenda, S. 488-502.

„Subsystemen“, den sozialen Gruppen³⁷. Deren kennzeichnende Elemente sind zunächst ihre begrenzte Grösse, die unter ihren Mitgliedern noch direkte persönliche Beziehungen ermöglicht, ihr deutliches Abheben von anderen sozialen Gebilden, da sich die Gruppe in der Regel unterscheiden will, um nicht in der Gesamtgesellschaft unterzugehen und sich daher vom Nächsten zu differenzieren sucht und schliesslich ihre Aktionsfähigkeit: die Gruppe organisiert sich zu gemeinsamem Handeln räumlich, zeitlich und sachlich („Koordination zwecks Kooperation“), zum Beispiel Gewerkschaften und Verbände³⁸.

Aus sozio-psychologischer Sicht kann man der Gruppe ein Zusammengehörigkeitsempfinden, ein „Wir-Gefühl“ attestieren. Voraussetzung dafür ist allerdings eine minimale geistige Homogenität, die ein entsprechendes Gefühl auslöst und eine latente Bereitschaft zu gegenseitiger Verantwortlichkeit erzeugt. Die Gruppe ist grundsätzlich auf Dauer ausgelegt und ist nicht nur ein momentanes Gefüge wie beispielsweise ein Initiativkomitee: sie ist perennierend und gekennzeichnet durch ihre Dauerhaftigkeit. Als letztes Merkmal der Sozialgruppe bleibt noch deren innere Struktur zu nennen. Die Gruppe ist geschichtet und strukturiert. Die Gruppenmitglieder übernehmen gewisse Rollen und nehmen den ihnen zustehenden Status innerhalb der Gruppe wahr. Nach aussen handelt die Gruppe dank ihrer Leistungsstruktur solidarisch³⁹. Die solchermassen umschriebene Gruppe zeigt gewisse Verwandtschaft zum Phänomen der *Gemeinschaft*, welche eine maximale Verdichtung in einer qualifizierten Gesellschaftszusammenfügung darstellt.

Die Rolle des Pluralismus erhellt sich nun zwanglos, folgt man der obigen Umschreibung der Sozialgruppen: Die Anerkennung einer Vielzahl von Gruppierungen mit ihren Interaktionen führt zugleich zur Anerkennung eines gesellschaftlichen Pluralismus als Garant der Freiheit der Gruppen. Diese Anerkennung hat wesentliche Auswirkungen auf das Staatsgefüge. Pluralität ergibt sich von selbst aus einer Mehrzahl von Gruppen, diese konkurrieren, kontrollieren und halten sich gegenseitig in Schach. In gegenseitigen Begrenzungen verhindern sie überdimensionierte Grössen. Dabei geht es nicht um Vernichtung oder Stillstellung Andersgesinnter, sondern um Eingrenzungen angesichts einer drohenden Übermacht. Die gegenseitige Kontrolle ist ein unerlässliches Begleitphänomen in einer pluralistisch strukturierten Gesellschaftsordnung⁴⁰.

Soll nun ein Krieg aller gegen alle verhindert werden, so müssen die einzelnen Gruppen sich in einem Konsens finden, der auf Kompromissen basieren muss. Die pluralistische Gesellschaft ist dementsprechend kompromissgebunden⁴¹: der Kompromiss ist dieser Gesellschaft inhärent, sie baut auf ihm und fällt ohne ihn auseinander (wer den Kompromiss ablehnt, lehnt indirekt auch die pluralistischen Gruppen ab: solche „Kompromissnegierer“ bevorzugen eine straff organisierte einseitige Gesellschaft. Totalitäre Regimes lehnen jeden Pluralismus ab oder bekämpfen ihn, weil er eine einheitliche und einseitige Ausrichtung der Gesellschaft nicht zulässt). Im Kompromiss aber findet die Gruppe ihre Freiheit und Eigengestaltungsmöglichkeiten. Soll es diese geben, so müssen alle Gruppen einen gewissen Freiheits-Spielraum der anderen respektieren. Haben diese aber Freiräume, so partizipieren daran auch die einzelnen Individuen: so kennt letztlich die ganze Gesellschaft Freiräume, in denen jeder sich selbst eine eigene Ordnung geben kann⁴². Der Staat baut auf dieser Systematisierung und Gliederung der Gesellschaft auf, richtet sich darauf ein und muss sich nicht maximieren, indem sich die einzelnen ja bereits eine gewisse Ordnung geben, so dass der Staat diese nicht allein zustande bringen muss. Pluralismus muss also zusammenfassend, als ein sozialpolitisches System verstanden werden, in der politische Macht verteilt ist, einerseits auf den Staat, in Form der juristischen Personen öffentlichen Rechts und andererseits auf eine Vielzahl privater Gruppierungen, Interessenverbände und Einzelpersonen⁴³.

Der Pluralismus bildet das unabdingbare Fundament des Föderalismus, denn wie im Föderalismus steht auch in den verschiedenen Pluralismustheorien zumeist das Problem der Bewältigung von Konflikten der verschiedenen Gruppen im Vordergrund. Im Pluralismus werden unter dem Verband bzw. der Gruppe noch *irgendwelche* formierte, menschliche Verbindungen verstanden, welche auf ethnischen, beruflichen, religiösen oder anderen, auch frei gewählten, sozialen Merkmalen beruhen.

III. Die territoriale Komponente des Föderalismus

Die Funktionen des Pluralismus in der politischen Organisation, sind in weiten Teilen also analog zu jenen des Föderalismus. Ausgehend von der Umschreibung des Pluralismus als ein Willensbildungssystem, welches sich aus Gruppen zusammensetzt, die Eigenständigkeit besitzen, und die bei der Bildung des Verbandswillens in

³⁷ Der Begriff soll hier nicht als Gegensatz zur Gesellschaft verstanden werden, sondern als ein eigenständiger Basisbegriff der Soziologie.

³⁸ JÖRG PAUL MÜLLER, „Demokratische Gerechtigkeit“, München 1993, S. 193 ff.

³⁹ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, §§ 3 III; 4; 5; 26 II.

⁴⁰ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, §§ 26 II 2; 27 II 1.

⁴¹ MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 20 ff.; DIETER GRIMM in: Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. V, Freiburg/Basel/Wien 1989, Sp. 636.

⁴² Hier zeigt sich die Vielfältigkeit der Pluralismustheorie und deren enge Verknüpfung mit den Demokratietheorien. Einen Überblick über die umfangreiche Literatur zum Thema Pluralismus gibt ECKHARD JESSE, „Literaturführer: Parlamentarische Demokratie“, Opladen 1981, S. 29-64.

⁴³ ROBERT PRESTHUS, „Die Bedeutung des Pluralismus“ in RALF ZOLL, „Gemeinde als Alibi“, München 1972, S. 81.

festgelegter und ständiger Form mitwirken, ist der *Föderalismus* ein ebensolches System, mit der Besonderheit, dass sich die Gruppenverschiedenheiten auf eine *territoriale* Basis zurückführen lassen. Der entscheidende Unterschied zwischen Pluralismus und Föderalismus besteht also darin, dass sich beim letzteren eine territoriale Komponente findet: die Gruppen sind mithin durch ihre Verbindung mit einem bestimmten Teil der Erdoberfläche charakterisiert⁴⁴.

Das territoriale Element ist nicht nur das am häufigsten hervorgehobene Unterscheidungsmerkmal des Föderalismus bei der Abgrenzung zum Pluralismus⁴⁵, sondern scheint auch der grundlegendste und vitalste Ausgangspunkt für die Schaffung politischer Strukturen schlechthin zu sein. Ob dies nun evolutionsbedingt mit dem aus pleistozäner Zeit⁴⁶ stammenden gruppenspezifischen Zusammengehörigkeitsgefühl der Mitglieder des jeweiligen Kollektivs (Stamm) zusammenhängt, welche sich unter den Umweltbedingungen des späten Pleistozäns herauszukristallisieren begann und zur Solidarisierung der in dieser frühgeschichtlichen Epoche allmählich sesshaft werdenden Menschengruppen beitrug, ihre Ortstreue stabilisierte und eine gleichmässige räumliche Verteilung der entsprechenden Ansiedlungen gewährleistete, sei dahingestellt. Sicher ist, dass das Territorium im Vergleich mit andern pluralistischen Organisationsformen überproportional häufige und besonders innige Anwendung findet. In diesem Kontext stellt sich nun generell die Frage nach der Entstehung politischer Gemeinwesen.

Verschiedene Theorien bieten hier Entstehungsmodelle an, wie Staaten tatsächlich entstanden sind. Als wichtigste Versuche dieser Art sind zu nennen: die Patriarchaltheorie, die Patrimonialtheorie, die Machttheorie und die historisch verstandenen Vertragstheorien⁴⁷. Sie alle interessieren sich für die Formen, in denen politische Gebilde entstanden sind. Als hauptsächliche Grundlagen werden dabei unter anderem genannt: *Familienstrukturen* (so die Patriarchaltheorie)⁴⁸, wobei hier die Vorstellung besteht, dass die Herrschaftsverbände aus Familien und Familienverbänden hervorgewachsen seien, und hier als Beispiel gerne auf die altrömische Einteilung des Volkes in drei sog. Tribus, deren jede sich in zehn Curiae und diese wiederum in eine Anzahl von Geschlechtern (Gentes) gegliedert haben soll, verwiesen wird⁴⁹; das *Eigentum des Landesherrn am Staatsgebiet* (Patrimonialtheorie), also die Idee, dass sich die Herrschaftsgewalt auf dem Eigentum des Herrschers am Grund und Boden gründet, was durch das Feudalsystem belegt werden soll⁵⁰; die Faktizität der *Macht*, wobei die naturrechtlichen Machttheorien die faktische Position des Stärkeren in ein „Recht“ desselben ummünzen, was in der Konsequenz bedeuten kann, dass „sich das Recht eines jeden so weit erstreckt, wie gerade seine Macht reicht“⁵¹, währenddem die bloss empirisch-deskriptiven Machttheorien es als ein blosses soziologisches Gesetz hinnehmen, dass sich der Stärkere in der Gemeinschaft durchsetzt und dass daraus der Staat als eine in dessen Hand liegende und zu seinem Nutzen bestehende Einrichtung erwächst⁵²; und schlussendlich *Übereinkünfte*, die von einer historisch aufgefassten Vertragstheorie (auch genetische Vertragstheorie genannt⁵³) als Entstehungsmodelle staatlicher Herrschaft überhaupt verallgemeinert wurden⁵⁴.

⁴⁴ FRENKEL, I, N 211 ff.

⁴⁵ IVO D. DUCHACEK, „Comparative Federalism“, New York, 1970, S. 51, 192; AUBERT, „Essai sur le fédéralisme“ in: Revue du Droit Public et de la Science Politique, Paris, 1963, S. 402; FELIX ERMACORA, „Österreichischer Föderalismus“, Wien, 1976, S. 22; PRESTON KING, „Federalism and Federation“, London 1982, S. 19; WILLIAM S. LIVINGSTON, „Federalism and Constitutional Change“, Oxford 1956, S. 2 f.

⁴⁶ Vergl. zu diesem Themenkomplex die Ausführungen von HANS MOHR, „Biologische Grenzen des Menschen“, in: Zeitwende, 56 (1985), H. 1, S. 1 ff., insbes. S. 10.

⁴⁷ Dazu die übersichtliche Darstellung in ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 15.

⁴⁸ GEORG JELLINEK, „Adam in der Staatslehre“, 1893, S. 11 ff.

⁴⁹ Dazu DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, „Römische Rechtsgeschichte“, § 3, die diese Einteilung allerdings als unglaubwürdig erachten und die Bedeutung der *gens* (Sippe) als Grossfamilie und d.h. als Keimzelle der Siedlungsgemeinschaft hervorheben.

⁵⁰ Diese Theorie, noch im 19. Jahrhundert von C. L. v. HALLER, „Restauration der Staatswissenschaft“, 21820, I, S. 479; II, S. 57 ff., vertreten, kann, bereits von KANT heftig kritisiert, als eher abwägig betrachtet werden, wenn man davon ausgeht, dass sich die Landesherrschaft nicht eingleisig auf dem Wege über irgendwelche „Eigentümerpositionen“ gebildet habe, sondern aus einer Vielzahl von verschiedenen Bedingungen hervorgegangen ist.

⁵¹ Vergl. SPINOZA, „Theologisch-politischer Traktat“, 1670, XVI, zitiert nach ZIPPELIUS, „Geschichte der Staatsideen“, 8. Aufl., München 1991, S. 109; *ders.*, „Allg. Staatslehre“, § 15 IV.

⁵² Das dieser Sicht der Staatsentstehung zugrundeliegende Modell ist, verkürzt ausgedrückt, der Vorgang, dass eine Gruppe die Macht über eine andere Gruppe erlangt, sei dies im Sinne einer „endogenen“ Herrschaftsbegründung (innerhalb ein und desselben Herrschaftsverbandes), oder sei es durch eine „exogene“ Herrschaftsbegründung (durch Unterwerfung ortsansässiger Bevölkerung durch fremde Eroberer). Die Machttheorien können aber ebenfalls nicht befriedigen, liefern sie zwar plausible Erklärungen dafür, *wie* die Herrschaft über eine Gruppe errungen wurde und auf welchen Gegebenheiten sie beruht, was aber unklar bleibt, ist die Entstehung der Organisation der herrschen Schicht selbst.

⁵³ Vergl. ZIPPELIUS, a.a.O.

⁵⁴ Historische Beispiele vertraglicher Herrschaftsbegründung finden sich jedoch nur vereinzelt, so im Bund Davids mit den israelitischen Stämmen zu Hebron, vor seiner Salbung zum König (2. Sam. 5, 3); vergl. aber auch die mittelalterlichen Herrschaftsverträge, in welchen dem Herrscher bestimmte rechtliche Pflichten auferlegt wurden, wofür er im Gegenzug Zusagen seiner „Untertanen“ (Partner der Abmachungen waren prinzipiell der Adel und andere massgebliche Schichten, Stände) beispielsweise bezüglich der Abgaben der Bauern oder der Heeresfolge des Adels. Brach der Herrscher den Vertrag, so aktualisierte sich ein Widerstandsrecht: der Herrscher riskiert in einem solchen Fall den Widerstand seiner Vasallen, er sichert sich seine eigene, gehobene Position und den ihm gegenüber angebrachten Respekt also nur durch seine Vertragstreue. Vergl. die *leges fundamentales*, bspw. in der goldenen Bulle KARLS IV. von 1356.

Neben diesen mehr abstrakten Theorien finden solche, die nicht im Gegensatz, sondern eher ergänzend oder überschneidend dazu, die Entstehung politischer Gemeinschaften aus Umweltbedingungen und historischen Herausforderungen erklären wollen: im Vordergrund stehen dabei soziale Bedürfnisse, wie die Organisierung der Wassernutzung in den Flussniederungen der frühen Hochkulturen, das Bedürfnis geordneter Arbeitsteilung, die Gewährleistung eines befriedeten Zusammenlebens in einer vorerst noch überschaubaren Gemeinschaft, die Abwehr ständig wiederkehrender Bedrohungen von aussen. All diese sozialen Faktoren sollten durch die entstehende Gemeinschaftsordnung befriedigt werden, wobei das territoriale Element des Kollektivs (Stamm, Nation, Bündnissystem) den Schlüssel zum Zusammengehörigkeitserlebnis seiner Mitglieder bildet. Anschaulich drückt das auch MOHR aus, wenn er auf den Brudermord Kains, des Ackerbauern, an Abel, den Viehzüchter, erinnernd, sagt: „Die Ackerbauern und Viehzüchter wurden in Verteidigung ihres Territoriums und ihres Besitzes vermutlich um einiges aggressiver als die Jäger- und Sammlerhorden des Paläolithikums, bei denen *territoriale* Aggression noch keine so lebensentscheidende Rolle spielte.“⁵⁵

Noch immer kann man dieses mehr instinktive, wohl genetisch verankerte Abwehrverhalten gegenüber Nichtmitgliedern des eigenen Kollektivs, welches sich in einer latenten intraspezifischen Aggressionsbereitschaft (Mensch gegen Mensch) ausdrückt beobachten, es genügt aber als Erklärung für die Fixierung des Menschen auf den territorialen Horizont nicht. Die Identifizierung mit territorialen Organisationseinheiten entspringt einem ganzen Bündel sozialer Verankerungen, rationaler und irrationaler Natur. SCHWARTZ drückt dies treffend aus, indem er sagt: „This is so because territory provides one of the primary foci of identity, not in the sense of any romanticized ‘territorial imperative’ but simply because where one lives is a basic way of establishing a social as well as a physical location.“⁵⁶

Als Zwischenergebnis der obigen Ausführungen sei also festgehalten, dass der Begriff Föderalismus, ebenso wie derjenige der Demokratie, *kein* Rechtsbegriff⁵⁷, sondern ein *politisches bzw. soziales Organisationsprinzip* ist, welches eine gewisse Selbständigkeit einer Mehrzahl von politischen Gebietseinheiten verbindet mit der Zusammenfassung dieser Einheiten in ein höheres Ganzes. Föderalismus soll daher im folgenden als Strukturprinzip verstanden werden. Dieses beinhaltet eine Organisation, die charakterisiert ist, durch den Aufbau auf dem Grundsatz der Erhaltung *autonomer, territorialer Gruppen*, die aber aus der Einsicht in die Notwendigkeit aufsteigender Verbindungen lebt. Ein rein „*personenbezogener*“ Föderalismus, in dem eine Gemeinschaft, deren Mitglieder über ein bestimmtes Territorium verteilt sind, ihre eigenen Angelegenheiten auf einer personenbezogenen und nicht auf einer territorialen Grundlage regeln, ist zwar durchaus denkbar⁵⁸, doch sind dies nicht unbedingt die erfolgreichsten Beispiele des Föderalismus⁵⁹. Zu denken ist hier nicht zuletzt an den ehemaligen Bundesstaat Jugoslawien, dessen Konzept eines Föderalismus auf der Grundlage von personalen Elementen und mit grenzüberschreitendem Charakter tragisch scheiterte⁶⁰.

IV. Das Föderativprinzip als Grundentscheidung der Verfassung

1. Das Problem der Staatsformen

Gegenwärtig werden ungefähr 193 Staaten auf unserem Planeten als souverän anerkannt⁶¹. Angesichts der verwirrenden Vielgestaltigkeit dieser Staaten fällt schon die Feststellung der jeweiligen Staatsform für jedes dieser Gebilde oft ausserordentlich schwer und es wäre daher wohl besser von 193 Singularitäten zu sprechen, wenn man gewisse Aspekte der äusseren Staatsform näher erläutern und zu diesem Zweck die Vielfalt unter Typen⁶² bringen

⁵⁵ MOHR, S. 10.

⁵⁶ MILDRED A. SCHWARTZ, „Politics and Territory“, Montreal 1974, S. 107.

⁵⁷ Vergl. FRENKEL, I, N 43, 215; DENNEWITZ, S. 21; HESSE, „Grundzüge“, Rz. 219; ungenau MESSMER, S. 110. Demgegenüber sind aber Staatenbund und Bundesstaat als Rechtsbegriffe zu qualifizieren, wie nachfolgend zu belegen sein wird.

⁵⁸ ANDRÉ ALEN, „Der Föderalstaat Belgien - Nationalismus - Föderalismus - Demokratie“, Baden-Baden 1995, S. 39, verweist auf das Beispiel von Zypern und Libanon.

⁵⁹ B. TOURET, „L'aménagement constitutionnel des Etats de peuplement composite“, Québec 1973, S. 211 ff.

⁶⁰ ALEN, S. 40.

⁶¹ Diese beeindruckende Zahl muss aber sogleich wieder etwas relativiert werden: durchaus nicht alle sich selbst als souverän bzw. eigenständig deklamierenden Gebilde werden von der Staatengemeinschaft oder auch nur einem wesentlichen Teil derselben als souverän anerkannt, was bereits auf den, nachfolgend unter § 2, A, I, ausführlicher behandelten, Gegensatz von (internem) Staatsrecht und Völkerrecht hindeutet. Es stellt sich damit die Frage, was letztlich als taugliches Instrument dienlich ist, um allgemein anerkannte souveräne staatliche Gebilde als solche zu erkennen. Dass eine UNO-Mitgliedschaft kein taugliches Kriterium sein kann, belegt schon die, allerdings bald nur noch kauzig zu nennende Abwesenheit einiger ansonsten mit allen staatlichen Attributen ausgestatteten anerkannten Länder wie Kiribati, Nauru, Palau, Sahara (DARS), der Schweiz, Taiwan (Republik China, von der UNO und einigen Staaten offiziell nicht anerkannt), dem Königreich Tonga, Tuvalu und dem Vatikanstaat. Vergl. Fischer Weltalmanach 1995 Sp. 31 ff., 819.

⁶² Vergl. hier die Verwendung des Terminus „Idealtypus“, im Sinne des auf MAX WEBER („Wirtschaft und Gesellschaft“, 1922, S. 10) zurückgehenden Begriffsinhaltes: der Idealtypus meint einen ideellen, nicht idealen Typus, eine vereinfacht gedachte Erscheinung, die in der Realität in dieser Einfachheit nirgends vorkommt und mithin ein Modell darstellt. Dabei werden bestimmte „typische“ Merkmale hervorgehoben, andere weggelassen, auf dass rascher eine wissenschaftliche Erfassung und ein

bzw. in einen gemeinsamen Raster einordnen möchte. Die typisierende Betrachtungsweise ist dabei nicht als reiner Selbstzweck gedachtes Einordnen zu verstehen, sondern sie hebt bei aller Individualität und Einzigartigkeit der einzelnen Staaten gewisse wiederkehrende Strukturen hervor und erlaubt gewisse politische Tatbestände transparent zu machen⁶³.

a) Die klassische Dreiteilung der Antike

Seit der griechischen Klassik wird versucht, die Staaten zu klassifizieren und zu typisieren. Die dabei gewählte Methode besteht im Vergleich der Staatsgebilde miteinander: Gemeinsamkeiten und Kontrapunkte werden ergründet und miteinander verglichen. Dass dabei auf sinnlich wahrnehmbare Äusserlichkeiten angeknüpft werden muss, erscheint einleuchtend, spiegelt doch dieses Vorgehen eine schon in klassischer Zeit legitime Methode des „die Form gibt den Inhalt preis“ wieder. Die Grundidee besticht durch Einfachheit und Eleganz: kennt man die Form, so erhält man Einsicht in die substantielle Qualität. Aus diesem Gedanken heraus ist es leicht verständlich, wenn die klassische Einteilung der Staatsformen an der Organisation der Staatsgewalt anknüpft und wichtigster Einteilungsgesichtspunkt die Frage ist, *wieviele* an der Kompetenzenhoheit und damit an den rechtlichen und politischen Grundentscheidungen im Staate *real* beteiligt sind⁶⁴.

Die Einteilung nach der Zahl der Herrschenden, also danach, ob einer, mehrere oder alle an der Staatsgewalt beteiligt sind, findet sich bereits bei HERODOT⁶⁵, wird aber erst bei PLATON in seiner Schrift über den Staatsmann⁶⁶ mit einer ethischen Unterscheidung unterlegt: die Herrschenden haben sich, wenn sich schon nicht das Ideal des weisen Herrschers verwirklichen lässt, wenigstens von vernünftigen, dem Gemeinwohl dienenden Gesetzen leiten zu lassen⁶⁷. Danach kann ein Regime, je nachdem ob dies der Fall ist, entweder eine wahrhafte *Monarchie* (im Sinne der gesetzestreuen Herrschaft eines einzelnen) oder deren Deformation, eine von Begehren oder Unwissenheit bestimmte *Tyrannis* sein; entweder eine *Aristokratie* (als gesetzestreue Herrschaft einer elitären Gruppe, welche die Wohlfahrt aller Bürger anstrebt) oder eine *Oligarchie*, eine auf gruppenegoistische Ziele ausgerichtete Cliquenherrschaft, die sich um das Recht nicht kümmert; entweder eine *Demokratie* oder auch „*Politie*“ (als die Herrschaft des Volkes nach Gesetz und Recht) oder, als deren Deformation, eine gesetz- und zügellose *Ochlokratie* oder *Pöbelherrschaft*, die der Demagogie anheimfällt⁶⁸. Später reduzierte PLATON diese klassische Dreiteilung auf eine Zweiteilung, in welcher er Monarchie und Demokratie gleichsam als die Grundformen aller anderen Staatsformen bezeichnete und als Verkörperungen einerseits des Prinzips einheitlicher Ordnung und andererseits des Prinzips der Freiheit, welche es beide im rechten Masse zu mischen gelte.

Bei ARISTOTELES kehrt die Dreiteilung nach der Zahl der Herrschenden und die zusätzliche ethische Unterscheidung wieder: Bei der Einteilung der Verfassungen folgt ARISTOTELES in etwa der Schrift PLATONS über den Staatsmann⁶⁹. Auch er folgt der Dreiteilung nach der Zahl derer, die herrschen (einer, wenige, das ganze Volk) und unterscheidet, ob diese Herrschaft rationalen und dem Gemeinwohl dienenden Gesetzen oder einfach reiner Willkür folgt. Während PLATON noch der Herrschaft weniger zuneigte, in der Meinung Gerechtigkeit und Vernunft wären stets nur bei wenigen zu finden⁷⁰, ging ARISTOTELES davon aus, dass wahre Herrscherqualitäten nicht einfach mit der Erhöhung einzelner über die anderen zu ermitteln seien und kommt zum Schluss, dass es notwendig ist, „dass alle in gleicher Weise abwechselnd regieren und regiert werden.“⁷¹ Die Dreiteilung, welche sich nach der Zahl der an der Herrschaft Beteiligten richtet, ist allerdings nur ein Grundmodell, welches, wie bereits ARISTOTELES erkannte⁷², in der Staatswirklichkeit die verschiedensten Kombinationen und Mischformen annehmen kann, allein schon aufgrund der Tatsache, dass ein Staat mehrere Funktionsbereiche kennt. Er unterschied insbesondere die Aufgaben einer *beratenden und beschliessenden Gewalt*, zuständig für die Beschlussfassung über Gesetze, auswärtige Beziehungen (Krieg und Frieden, Bündnisverträge) und die Bestellung von Magistraten; die den Magistraten zugewiesenen *Beratungs- und Anordnungsaufgaben* sowie die *Gerichtsbarkeit*. Von besonderer Bedeutung ist hier vor allem die Hervorhebung der Zweckmässigkeit einer Funktionenteilung im Bereich der Staatsaufgaben, mit der ARISTOTELES, zwar weniger im Blick auf die formale Staatsorganisation, sondern mehr im Interesse einer sozialen

Überblick erlangt werden können. Die Vereinfachung des Modells dient also allein der wissenschaftlichen Erörterung: sie stilisiert das eine hoch und missachtet das andere. Das Ziel ist die Komplexität soziologischer Tatbestände in verständlichen Begriffen für die empirische Forschung fassbar zu machen (siehe dazu nachfolgend auch § 20, B mit FN 8).

⁶³ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 2 I, § 20 ff.

⁶⁴ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 20 I; MAX IMBODEN, „Die Staatsformen“ (1959), in: *ders.*, „Staatsformen, politische Systeme“, Basel 1974, S. 133-239. Vergl. für die Entwicklung der klassischen Staatsformenlehre auch ZIPPELIUS, „Geschichte“, S. 13-51.

⁶⁵ HERODOT, „Geschichte der Perser“, III, 80 ff.

⁶⁶ PLATON, „Politikos“, 291 f., 302 ff.

⁶⁷ PLATON, „Nomoi“, 675, 705, 714 f.

⁶⁸ PLATON, „Politikos“, 291 f.

⁶⁹ Siehe auch ZIPPELIUS, „Geschichte“, S. 35 f.

⁷⁰ PLATON, „Politikos“, 293, 297.

⁷¹ ARISTOTELES, „Politik“, 1332b; 1261 a, b; 1317 b.

⁷² „Politik“, 1290 b ff., 1298 ff.

Ausgewogenheit, den Anteil der verschiedenen sozialen Schichten an jeder der erwähnten Funktionen beschreibt⁷³. Er bereitet hier bereits das Fundament für den Gedanken der Gewaltenteilung, der sich seit JOHN LOCKE (1632-1704), HENRY BOLINGBROKE (1678-1751), MONTESQUIEU (1689-1755) und DAVID HUME (1711-1776) als Postulat der Gewaltenbalance und Element der Rechtsstaatsidee durchzusetzen beginnt⁷⁴.

b) Gemischte Staatsformen

Der Gedanke einer gemischten Verfassung findet sich noch bei verschiedenen anderen klassischen Autoren, so in der älteren Stoa bei POLYBIOS⁷⁵, vor allem aber bei CICERO, der sich in seiner Schrift „De re publica“ der organisatorisch gemischten Verfassung eingehend widmet⁷⁶ und die Vorteile und Schwächen der reinen Formen von Demokratie, Monarchie und Aristokratie beschreibt. An der *Alleinherrschaft*, wird sie nun von einem unerträglichen Tyrannen oder einem milden Monarchen ausgeübt, beklagt er vor allem das Fehlen der Mitsprache für alle übrigen⁷⁷; auch die *Aristokratie* kann nur solange gutgeheissen werden, als „in ihr die Herrschenden wirklich eine Elite der geistig und sittlich Besten sind“⁷⁸; die *Demokratie* schliesslich ist zwar die einzige wahre Stätte der Freiheit und Gleichheit aller⁷⁹, jedoch lässt sich das Prinzip der Gleichheit nicht rigoros durchführen: die Gleichberechtigung führt zu grosser Unbilligkeit, wenn Würdige und Unwürdige, Bedeutende und Unbedeutende „unterschiedslos zu Ehren kommen.“⁸⁰

Zu den Schwächen der klassischen Staatsformen in ihrer reinen Form tritt zudem noch die zusätzliche Gefahr der *Entartung*. CICERO glaubt hier gleichsam zyklische Veränderungen und Abfolgen in einem Gemeinwesen auszumachen⁸¹ und schlägt daher vor, um die Nachteile und Gefahren zu vermeiden, die in der extremen Demokratie ebenso wie in der reinen Monarchie oder Aristokratie liegen, die drei Grundformen wohl abgewogen zu kombinieren⁸². Eine solche gemischte Verfassung („status mixtus“) besitzt nicht nur ein hohes Mass an Ausgeglichenheit, sondern auch eine Stabilität, die gegen Entartungen recht gut gefeit ist.

Später nahm THOMAS VON AQUIN⁸³, der in seiner Theologie der vernünftigen Weltordnung die Synthese des Aristotelischen Denkens mit der christlichen Religion vollzog, den Gedanken einer gemischten Verfassung wieder auf und ging davon aus, dass jene Staatsform am besten sei, die „richtig gemischt ist aus Königtum, insofern einer an der Spitze steht, aus Aristokratie, insofern mehrere auf Grund ihrer Tüchtigkeit an der Regierung teilhaben, und aus Demokratie, also aus Volksherrschaft, insofern die Regierenden aus dem Volk gewählt werden können und dem Volk die Wahl der Regierenden zukommt.“ Auch MACHIAVELLI griff die Vorstellungen von POLYBIOS und CICERO auf und befürwortete eine gemischte Verfassung, allerdings in einer gewissen Vereinfachung, indem er von einer Zweiteilung der Staatsformen in Republiken (Wahl der Herrscher) und Fürstentümer (Erbmonarchien) ausging⁸⁴. Es wird nachfolgend unter § 4 und im historischen Abriss⁸⁵ noch einmal auf die hier entwickelten Gedanken zurückgegriffen werden.

2. Grundentscheidungen der Staaten

Im Gegensatz zur oben erwähnten *Staatsform*, die verkürzt gesagt, das Verfahren der Staatsführung beschreibt, steht die *inhaltliche, materiale* Charakterisierung der Staaten. Auch hier lassen sich gewisse inhaltliche Typen unterscheiden und zueinander in Beziehung setzen. Äussert sich also die Staatsformenlehre, oder moderner auch Staatstypenlehre genannt, vorwiegend zum äusseren Erscheinungsbild des Staates, wird hier versucht, Gemeinsamkeiten inhaltlicher Struktur zu erfassen. Gefragt wird hier nach den sogenannten *Staatsgestaltungsprinzipien* oder *Grundentscheidungen* der jeweiligen Staaten, womit die Zielsetzungen inhaltlicher,

⁷³ „Politik“, 1295 b, 1297 a.

⁷⁴ Vergl. über die Bedeutung des Gedankens der Gewaltenteilung nachfolgend § 19, B, II, 2.

⁷⁵ In Fortführung Platonischer Gedanken lehrte er, dass die klassischen Staatsformen einem wiederkehrenden Wandel unterlägen und sich in einer gewissen Gesetzmässigkeit ablösen („Historien“, VI 4 ff.). Die Abhilfe gegen den Verfall der guten Einrichtungen liege allein in einer gemischten Verfassung, in welcher sich monarchische, aristokratische und demokratische Faktoren wechselseitig kontrollieren und beschränken („Historien“, VI 10). Als Beispiel nennt er die Aufteilung der Staatsgewalt in Rom auf Senat (aristokrat. Element), Konsuln (monarch. Element) und Tribunen (demokrat. Element) und bezeichnet diese Verfassung als den entscheidenden Grund für die Grösse des römischen Imperiums („Historien“, VI 1, 11 ff.).

⁷⁶ Vergl. dazu auch ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 20 II; *ders.*, „Geschichte“, S. 46 ff.

⁷⁷ „De re publica“, I 43 und 50 („...ob sie eines leutseligen oder eines harten Herrn Knechte sind, Knechte sind sie all emal“).

⁷⁸ „De re publica“, I 43 und 51.

⁷⁹ „De re publica“, I 47, 49.

⁸⁰ „De re publica“, I 27, 43, 53.

⁸¹ „De re publica“, I 44 ff., 68, 69.

⁸² Als Beispiel einer solchen „massvollen Mischung aus den drei Grundformen“ (I 45) sieht CICERO ebenfalls die römische Verfassung, in der sich die politischen Erfahrungen von Generationen vereinigt hatten; vergl. vorstehend FN 75.

⁸³ „Summa theologica“, I, II 105, I.

⁸⁴ „Discorsi“, I 2.

⁸⁵ Insbesondere § 9.

materialer Natur gemeint sind⁸⁶, welche die meisten, nach westlicher Verfassungstradition ausgerichteten Staaten in ihren Verfassungen verankern. Auf der Ebene der geläufigen Staatsgestaltungsprinzipien finden sich derzeit in beinahe allen diesen Staaten die Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Sozialstaatlichkeit.

Während also alle modernen Verfassungsstaaten der westlichen Welt mehr oder weniger die *Demokratie* als gelebte Volkssouveränität, den *Rechtsstaat* und den *Sozialstaat* als Grundlagen der verfassungsmässigen Ordnung in ihr politisches Leben integriert haben, gilt dies für das Föderativprinzip, gemeinhin mit Bundestaatlichkeit gleichgesetzt, als autonomiesichernde Staatsgliederung keineswegs. Es soll hier im übrigen nicht der Eindruck erweckt werden, dass diese Prinzipien auf der gleichen Ebene angesiedelt wären: sie sind unter sich durchaus von unterschiedlicher Werthöhe und haben keineswegs die gleiche Aussagekraft. Auch ihre Inhalte sind entsprechend der gesellschaftlichen Entwicklung möglicherweise raschem Wechsel unterworfen. Gerade die Sozialstaatlichkeit erweist sich hier als ausserordentlich beweglich und von grosser Offenheit. Zudem ist der Katalog der erwähnten Prinzipien keineswegs abschliessend zu verstehen: neue Prinzipien können und dürfen sich laufend bilden und verfestigen, was sich auch in der Ergänzung oder Modifikation bestehender Strukturprinzipien ausdrücken kann⁸⁷.

Bedeutsam ist hier aber die Feststellung, dass im Gegensatz zu den anderen Staatsstruktur- bzw. Staatszielprinzipien, welche der Verfassungsstaat in seiner Verfassung verankert, und mit denen er die Staatsziele absteckt, auf die er sich hinzubewegen gedenkt, und die eine inhaltliche, materiale Charakterisierung dieses Staates erlauben, die *Bundesstaatlichkeit* oder *Föderativprinzip* kein notwendiges Element des Verfassungsstaates ist⁸⁸. Es entspricht allerdings einer hergebrachten Tradition der Staatstheorie, die Aufgliederung politischer Einheiten in sogenannte „Teilsysteme“ zu fordern und den nachgeordneten Einheiten ein maximales Mass an Autonomie zur Regelung der eigenen Angelegenheiten einzuräumen. Diese Teil- oder Subsysteme müssen nicht unbedingt auf territorialer Ebene definiert sein, sondern es lässt sich ein Subsidiaritätsprinzip denken, dessen Wurzeln, wie schon ARISTOTELES beschrieb⁸⁹, auf der Grundlage der Familien und Dorfgemeinschaften liegen. Es handelt sich hier um einen der Leitgedanken der Aristotelischen Soziallehre, deren Erkenntnisse von bleibender Aktualität sind: die wichtigste Vorkehr gegen einen undifferenzierten, alles nivellierenden Staat, ist die Gliederung der politischen Gemeinschaft. Der Staat ist eben keine undifferenzierbare homogene Masse, sondern ein aus anderen Gemeinschaften, den Familiensippen, den Dorf- und Stadtgemeinschaften gegliedertes Ganzes. Er, „seiner Natur nach eine Vielheit“ darstellend, soll diese Gliederung bewahren angesichts des drohenden Schattens eines alles versorgenden, alles reglementierenden und gleichmachenden Staates. Deutlich macht ARISTOTELES dies, wenn er sagt, es gäbe einen Grad der Einheitlichkeit, bei dem der Staat ein schlechter Staat würde, so, wie wenn man die Symphonie zur Monotonie oder den Rhythmus zum Eintakt machte. Da der Staat eine Vielheit sei, müsse man ihn also nicht durch Einebnung, sondern durch Erziehung zu einer Gemeinschaft und Einheit machen⁹⁰. Die katholische Soziallehre machte sich dieses Programm zu eigen und formulierte das Subsidiaritätsprinzip erneut⁹¹.

Die Grundentscheidung eines Staates bzw. seiner Verfassung für das *föderative Prinzip* hat also noch keinesfalls zwingend dessen Ausgestaltung als *Bundesstaat* zur Folge, wie es etwa im Falle der Gründung des

⁸⁶ Vergl. hierzu EICHENBERGER, „Sinn und Bedeutung einer Verfassung“, S. 174 ff.; *ders.* in Kommentar BV, Verfassungsrechtliche Einleitung, Rz. 87 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 140 ff.; STERN, „Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“, spricht hier von „Strukturprinzipien des Staates“ (ausgehend vom Gedanken, dass der Staat die Strukturen wählt, um materiale Ziele zu verwirklichen); SCHEUNER geht vom Begriff der „Leitgrundsätze“ aus (zu denken wäre hier etwa an Art. 2 BV), HESSE gebraucht den Begriff „Grundlagen der verfassungsmässigen Ordnung“, wieder andere Autoren sprechen von „Staatsfundament-normen“ oder von „tragenden Konstitutionsprinzipien“, um die inhaltlichen Elementarentscheidungen des Staates zum Ausdruck zu bringen.

⁸⁷ Als Beispiele können hier das Wirtschaftsstaatsprinzip oder das ökologische Schutz- und Formungsprinzip angeführt werden. Vergl. auch PHILIPPE MASTRONARDI, „Strukturprinzipien der Bundesverfassung?“, in: Beihefte zur ZSR 81 (1980), Basel/Frankfurt a.M. 1988, S. 145 ff.

⁸⁸ MAYER-TASCH, S. 175.

⁸⁹ „Politik“, 1261 a, b; Im übrigen sei hier auch auf HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 2 f. verwiesen, der darauf hinweist, dass der föderalistische Gedanke keineswegs speziell den Bundesstaat fordere.

⁹⁰ „Politik“, 1263 b. Hier scheint mir noch der Hinweis gerechtfertigt, dass ARISTOTELES das politische Gemeinwesen grundsätzlich aus der geselligen Natur des Menschen rechtfertigt. Der Mensch gelangt nur in der Gemeinschaft zur vollen Entfaltung seiner Persönlichkeit, er ist, um mit ARISTOTELES zu sprechen, ein von Natur aus, mehr noch als jedes schwarm- oder herdenweise lebende Tier, ein geselliges Wesen (*zoon politikon*) („Politik“, 1252 b ff.). Hat aber das Gemeinwesen seine Rechtfertigung darin, dass es die Entfaltung der Persönlichkeit ermöglicht, so sollte es eine Struktur aufweisen, die diesem Postulat gerecht wird.

⁹¹ Die Entwicklung wurde eingeleitet durch PIUS XI. und seine Enzyklika „Quadragesimo anno“ von 1931 und fortgesetzt durch JOHANNES XXIII. und seine Enzyklika „Mater et magistra“, 1961. An den entscheidenden Stellen wird festgehalten, dass, was der einzelne leiste, ihm nicht entzogen werden dürfe und es gegen die Gerechtigkeit verstossen würde, dem kleineren und untergeordneten Gemeinwesen zu entziehen, was es zu bewältigen vermöge, und es dem übergeordneten Kreis zuzuwenden. Jede Gesellschaftstätigkeit sei ihrem Wesen und Begriffe nach subsidiär („Quadragesimo anno“, No. 79). Die beiden Enzykliken waren Proteste gegen den Totalitarismus (1931 vor dem Hintergrund des Vordringens der totalitären Systeme in Italien und Deutschland und der Verfestigung des stalinistischen Systems in der UdSSR; 1961 wiederum gegen die Kommunistischen Regime) und visierten das Recht der Person, der Familien und der kleinen Lebenskreise an. Vergl. ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, §§ 17 I und 23 III; MESSMER, S. 99 ff.; HELMUT WOHNOUT, „Regierungsdiktatur oder Ständeparlament?“, Wien/Köln/Graz 1993, S. 48 ff.

schweizerischen Bundesstaates 1848 der Fall war, als das föderative Prinzip die vorherrschende Grundentscheidung war, um die damals widerstreitenden Interessen in einer föderativen Komplexität zu integrieren⁹². Wie einleitend dargelegt worden ist beinhaltet der Begriff des Föderalismus eine enorme Spannweite möglicher Inhalte und Deutungen. Der Föderalismus wurde in erster Linie als das Bestreben soziologischer Gruppen verstanden, die „sich freiwillig auf einem politisch-geographischen Raume zu einer Mehrheit von Partnern mit dem Vorrang der bündisch-gemein-samen Interessen zusammenschliessen, um ein staatliches Leben zu bundeseigenen Zwecken und solchen der Partner auf der Grundlage der Gleichheit der Partner zu gestalten.“⁹³ Damit wird klar, dass der Begriff des Föderalismus eng mit demjenigen des Bundesstaates, der nachfolgend vertieft behandelt werden soll, verbunden ist. Der Föderalismus lässt sich aber sehr allgemein als ein bündischer Zusammenschluss umschreiben, bei welchem „die ursprüngliche Freiheit und Selbständigkeit der Teile mit der Verbindung zu einem höheren Ganzen nicht vollständig verloren geht, sondern soweit gewahrt bleibt, als es der Zweck des Zusammenschlusses noch gerade erlaubt.“⁹⁴ Damit kann jedoch die konkrete Verwirklichung des föderalistischen Prinzips von Staat zu Staat erheblich variieren. Auch in der Mehrzahl der Einheitsstaaten lässt sich das föderalistische Prinzip zumindest in rudimentären Ausformungen nachweisen. Einen Bundesstaat - soviel sei vorweggenommen -, der nicht dem föderalistischen Aufbau entspricht, gibt es zwar nicht und der Bundesstaat kann durchaus als die idealtypische, staatliche Form des Föderalismus bezeichnet werden⁹⁵. Wie die Schwierigkeiten der Lehre bei der Herleitung einer allgemeingültigen Charakterisierung des Phänomens Bundesstaat zeigen⁹⁶, bedarf es aber einer weiteren begrifflichen Klärung der spezifischen Grundlagen dieser Staatsform.

C. Der Begriff des Bundesstaates

I. Die Entwicklung der Lehre vom Bundesstaat

Die Schwierigkeit der dogmatischen Erfassung des Begriffes der Bundesstaatlichkeit⁹⁷ wurde bereits zuvor angedeutet; hier soll nun ein geraffter, dem Umfang der Arbeit zukommender Überblick über die Entwicklung der modernen Bundesstaatslehre erfolgen⁹⁸. Es zeigt sich zunächst, wenn man sich dieser Frage widmet, eine augenfällige Parallele in der Konfusion der Lehre vom Bundesstaat zum Begriff des Föderalismus. Ein Abriss der Entwicklung der Lehrmeinungen zu den Staatenverbindungen wird deshalb um der Klarheit willen, die die Beantwortung der Frage nach dem Wesen des Bundesstaates erfordert, unumgänglich⁹⁹. Erst mit der Klärung des Wesens des Bundesstaates kann der weitere Schritt, die Behandlung dessen institutioneller Ausformungen angegangen werden, denn gerade die hier interessierenden schweizerischen Institutionen des Ständerates und des Ständereferendums zeichnen sich aus durch eben ihre Bezogenheit auf die bundesstaatliche Organisationsstruktur. Die Bundesstaatlichkeit ist prägendes Moment dieser beiden Instrumente und gerade die Bundesstaatlichkeit musste seit ihrer Begründung in der Schweiz 1848 einen tiefgehenden Wandel erfahren, der nicht ohne Folgen für die Stellung von Ständerat und Ständereferendum bleiben konnte.

1. Ältere Bundesstaatstheorien

Unter dem Einfluss des politischen Denkens der Neuzeit klärte und entwickelte sich die Idee der Bundesstaatlichkeit, nicht zuletzt ausgehend von der komplizierten Gesamtstruktur des „Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation“¹⁰⁰. Durch die Beendigung des Dreissigjährigen Krieges in Form des Vertragswerkes des Westfälischen Friedens von 1648/49 wurde das Verhältnis zwischen Kaiser und Reichsfürsten einer grundlegenden Wandlung unterzogen: die Fürsten erhielten einerseits die Landeshoheit (*ius territorii*) und andererseits das

⁹² Zu den Interessengegensätzen und ihrer Befriedung, namentlich durch den Entscheid für das bundesstaatliche Zweikammersystem, siehe nachfolgend § 16.

⁹³ DENNEWITZ, S. 105; ARNOLD FEBER, „Der deutsche Bundesrat in rechtsvergleichender Darstellung mit den entsprechenden Organen des österreichischen und schweizerischen Rechts“, Freiburg i.Br. 1957, S. 11; CHRISTA MÜLLER, „Die Zweite Kammer im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des amerikanischen Senates, des schweizerischen Ständerates, des österreichischen Bundesrates und des deutschen Bundesrates“, Wien 1966, S. 13.

⁹⁴ WILHELM GREWE, „Antinomien des Föderalismus“, Schloss Bleckede a. d. Elbe 1948, S. 6 f.

⁹⁵ FRENKEL, I, N 36, 254; DENNEWITZ, S. 105; GEORG JELLINEK, „Allgemeine Staatslehre“, 3. Aufl., S. 785; HUBER, Föderalismushearings, III, S. 1158.

⁹⁶ IMBODEN, „Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus“, in: ZSR NF 74 (1955) I, S. 209 ff., S. 210, spricht von einer eigentlichen Desorientierung der Lehre. Zum ganzen JOHANN MARTIN USTERI, „Theorie des Bundesstaates“, Zürich 1954; vergl. nachfolgend die Ausführungen unter C.

⁹⁷ Vergl. hierzu insbesondere die Ausführungen von USTERI.

⁹⁸ Für einen detaillierten Überblick über die Vielzahl von Bundesstaatstheorien und ihren jeweiligen Kriterien des Bundesstaates sei auf USTERI, insbes. S. 224 ff. und 351 ff. verwiesen.

⁹⁹ HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 1; M. HEGER, „Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat“, Berlin 1990, S. 130 ff.

¹⁰⁰ Eine aus dem 14. Jahrhundert stammende Bezeichnung.

Bündnisrecht (*ius foederis*) zuerkannt, wurden damit gleichsam souverän, mit der Einschränkung, dass sich diese Souveränität nicht durch eine aggressive Bündnispolitik gegen das Reich richten durfte¹⁰¹. Der Westfälische Friedensvertrag entfachte eine eigentliche Bundesstaatsdiskussion unter den politischen Denkern, welche die Reichsstruktur nun erst voll rezipierten. LUDOLF HUGO (1630-1704) spricht von einer zweifachen Regierung, der des Reiches und der der reichs-unmittelbaren Reichsterritorien¹⁰². Diese Territorialgewalten, obwohl selbständig, seien nach Massgabe einer ganz bestimmten Kompetenzabgrenzung der Reichsgewalt partiell unter- bzw. nachgeordnet¹⁰³. Der Zentralgewalt und den Lateralgewalten seien jeweils die Kompetenzen zugeordnet, für welche sie am besten qualifiziert galten. So obliege dem Reich die Pflicht und das Recht zur Besorgung der allen gemeinsamen Angelegenheiten und zur Wahrnehmung auch der auswärtigen Interessen.

In HUGOS Föderationstheorie taucht bereits die Forderung nach einer weitgehenden Homogenität der Reichs- und der Territorialverfassungen auf und er gebraucht erstmals den Begriff des „aus Staaten gebildeten Staates“. Seine, rückblickend betrachtet durchaus modernen Ansichten - seine Konzeption der Kompetenzverteilung antizipiert geradezu diejenige der Bundesstaaten des 19. und 20. Jahrhunderts - trafen aber in ihrer Mischung von deskriptiven und praeskriptiven Elementen auf teilweise erbitterten Widerstand seiner Zeitgenossen. Unter seiner Gegnerschaft sticht besonders SAMUEL VON PUFENDORF (1632-1694), geistiger Schüler von HOBBS und BODIN hervor. Als ein solcher ging er grundsätzlich von der Unteilbarkeit der Staatsgewalt aus und setzte die absolute (Rechts-)Macht des Staates mit derjenigen des Souveräns gleich, dem sich die Menschen zum Schutz vor Gefahren und Übel, „die dem Menschen vom Menschen drohen“¹⁰⁴ unterordnen. Es erschien ihm undenkbar, dass in einem Staate zu gleicher Zeit mehrere Staaten vereinigt sein könnten und ging daraufhin konsequenterweise nur von der Alternative mehrerer durch *Vertrag* verbundener Staaten zum einheitlichen Staat aus. Von dieser Maxime ausgehend, gelang es ihm erstmals eine systematische Lehre der Staatenverbindungen zu schaffen. Im „Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation“ sah PUFENDORF dann folgerichtig ein „degeneriertes“ Staatsgebilde, welches er in seiner Streitschrift „Über die Verfassung des deutschen Reiches“¹⁰⁵, als einen „unregelmässigen und einem Monstrum ähnlichen Staatskörper (...), der sich im Laufe der Zeit durch die träge Nachgiebigkeit der Kaiser, durch den Ehrgeiz der Fürsten und die Ruhelosigkeit der Pfaffen aus einer Monarchie zu einer (...) ungeschickten Staatsform entwickelt hat“, bezeichnete¹⁰⁶. Aus seiner einseitig geprägten zentralstaatlichen Sichtweise heraus, übersah er allerdings, dass die damalige Reichsstruktur das Ergebnis einer „quasi-“föderalistischen Dezentralisationsbewegung war, welche alles andere als von Zentralisationsbestrebungen gekennzeichnet gewesen wäre.

Einen völlig anderen Ansatz findet die moderne Bundesstaatslehre in der Entwicklung der Föderationstheorie in Nordamerika¹⁰⁷. Im Zeitraum zwischen der Unabhängigkeitserklärung (1776) und der endgültigen Annahme der Unionsverfassung erfolgte eine gründliche, teilweise heftig geführte Auseinandersetzung über den zu wählenden föderativen Kurs: zwischen Oktober 1787 und Mai 1788 erschienen insgesamt 85 Zeitungsartikel, die später unter dem Titel „The Federalist“¹⁰⁸, dem Gemeinschaftswerk von ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON und JOHN JAY zusammengefasst wurden. Das Hauptverdienst dieser Autoren, die sich als leidenschaftliche Befürworter eines bundesstaatlichen Aufbaus des sich neu konstituierenden Gemeinwesens erwiesen, liegt nicht nur in ihrem Bemühen, dem amerikanischen Bürger die Prinzipien der neuen Unionsverfassung anschaulicher und leichter verständlich zu machen¹⁰⁹, sondern auch in ihrer brillanten Zurückführung der Prinzipien der Verfassung auf

¹⁰¹ Vergl. dazu und im weiteren die Ausführungen von DREYER, S. 36 ff.; MAYER-TASCH, S. 186 ff.

¹⁰² HUGO ist mit seiner Helmstedter Dissertation „De statu regionum Germaniae“ von 1661 als eigentlicher Urheber der Bundesstaatstheorie zu bezeichnen; vergl. SIEGFRIED BRIE, „Der Bundesstaat. Eine historisch-dogmatische Untersuchung. Erste Abtheilung. Geschichte der Lehre vom Bundesstaate“, Leipzig 1874, S. 17 ff. Der Grund für die doppelte Regierung liegt nach HUGO darin, dass ein grosses Reich wie das deutsche schlecht als Einheit zu regieren sei und daher unterteilt werden müsse (Kapitel II. 1-3).

¹⁰³ HUGO erkannte also, dass es zwischen den „Reichskreisen“, deren Gewalt sich vom Reich ableitete, und den „Territorialstaaten“, die über eigene Rechte verfügen, einen qualitativen Unterschied gibt: „Unde differentia apparet inter territoria & Circulos. Nam Circulorum potestas a Rep(ublica) Imperii communi dependet, & sunt ejusdem corporis quasi artus quidam. Sed Territoria singula per se peculiare aliquod corpus civile, Imperio tamen insitum, constituunt. Si igitur definitio Territorii quaeratur, dici fortassis potest, esse Partem Imperii, loco distinctam, ad hoc, ut peculia ri regimine Civili, Reip(ublicae) communi subjuncto administratur“ (Kapitel II. 4.).

¹⁰⁴ PUFENDORF gibt also auf die Frage, was den Menschen dazu treibt, einen Staat und mit diesem eine die natürliche Freiheit beschränkende Herrschaft zu akzeptieren, eine dem Gedanken HOBBS vom „homo homini lupus“ stark ähnelnde Antwort. Vergl. „De officio hominis et civis juxta legem naturalem libri duo“, Londini Scanorum (Lund) 1673, II 5 §§ 4, 7, 8; „De jure naturae et gentium octo“, Lund 1672, VII 1 §§ 4 ff., 2 §§ 1 ff.

¹⁰⁵ 1667 von ihm unter dem Pseudonym Severinus von Monzambano veröffentlicht (Severini de Monzambano Veronensis, „De statu Imperii Germanici ad Laelium fratrem Dominum Trezolani, Liber unus“, Genevae 1667).

¹⁰⁶ PUFENDORF, „Über die Verfassung des deutschen Reiches“, verdeutscht und eingeleitet von H. BRESLAU, Berlin 1921, S. 94; im Original: Kapitel VI, § 9, „Nihil ergo aliud restat, quam ut dicamus Germaniam esse irregulare aliquod corpus, & monstro simile (...)“.

¹⁰⁷ Dazu die nachfolgenden Ausführungen unter § 9.

¹⁰⁸ Vergl. die von FELIX ERMACORA herausgegebene Übersetzung „Der Föderalist“, Wien 1958.

¹⁰⁹ Im Grunde verteidigten sie in dieser Hinsicht nur den bis zum 17. September 1787 ausgearbeiteten Verfassungsentwurf und bemühten sich um eine breite Akzeptanz der Bürger; siehe nachfolgend § 9, C.

das Allgemeine und Prinzipielle, die ihnen in ihren Diskussionsbeiträgen gelang und welche für die spätere Bundesstaatsdiskussion in Europa von einschneidender Bedeutung sein sollten. Zum europäischen Verständnis der inneren Komplexität der bundesstaatlichen Ordnung, der in ihr auftretenden Antinomien und Grundprinzipien, welche das amerikanische Verfassungswerk beherrschten, trug nicht zuletzt die Vermittlung durch ALEXIS DE TOCQUEVILLES Schrift „De la démocratie en Amérique“ aus dem Jahre 1830 wesentlich bei.

Eine weitere Entwicklungsetappe beginnt in der Mitte des 19. Jahrhunderts mit der Beschäftigung der deutschen Lehre mit dem Phänomen des Bundesstaates¹¹⁰. Ehe der amerikanische Einfluss zur Geltung kam, war es die Ideenwelt der Französischen Revolution von 1789, welche die politische Landschaft Mitteleuropas prägte. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation fand 1806 sein formales Ende, der unter napoleonischem Zwang gegründete „Rheinbund“ - ein Staatenbund losen Charakters unter französischer Aufsicht -, blieb eine kurzlebige Erscheinung und der wachsende Nationalismus, der sich unter anderem aufgrund des preussisch-österreichischen Gegensatzes entwickelte, entflamte immer vehementer. Die Diskussion um die Schlussakte des Wiener Kongresses (1820) liess erste Forderungen nach bundesstaatlichen Organisationsstrukturen anklingen. Hierbei stand die staatsrechtliche Unterordnung der Einzelstaaten, die Erfüllung der nationalen Gesamtaufgaben durch die Gesamtheit der Staaten, die unmittelbare Anwendung der Bundesgesetze auf die Bürger der einzelnen Staaten und schliesslich auch eine allgemeine Volksvertretung zur Debatte. Forderungen, die in der später noch genauer zu erläuternden Paulskirchenverfassung von 1848/49 teilweise Berücksichtigung fanden. Von grösster Bedeutung in der Föderalismusdebatte war aber das Problem der Souveränität. Inspiriert durch einen von TOCQUEVILLE geäusserten Gedanken, wonach der Bundesstaat wesentlich auf der Spaltung der Souveränität beruhe, begründete der Historiker GEORG WAITZ, der das Staatsvolk im Bundesstaat in zweifacher Weise organisiert sah, einmal als Volk des Zentralstaates und einmal als Volk der Gliedstaaten, die *Souveränitätsteilungslehre*¹¹¹. In der zweifachen Organisation des Volkes glaubte WAITZ die Rechtfertigung für die ideell gemeinsame, aber funktional getrennte Erledigung der Staatsaufgaben, wobei Zentral- und Gliedstaat jeweils originäre Zuständigkeit zukomme, gefunden zu haben. Er sah in diesem Sinne eine Gleichberechtigung von Zentralstaat und Gliedstaaten. Dabei gelingt ihm eine Differenzierung der Souveränität, nicht in ihrem substantiellen Gehalt, dieser sei unbestrittenermassen unteilbar, sondern im Sinne einer funktionalen Aufteilung. Mit anderen Worten sollte im Rahmen der föderativen Aufgabenteilung die Souveränität für einen Funktionsbereich im einen Fall uneingeschränkt beim Zentralstaat und für einen anderen Fall ebenso uneingeschränkt beim Gliedstaat liegen. Daraus folge, dass Zentral- wie Gliedstaat gleichermaßen (teil-)souveräne Einheiten seien. Diese Art der Teilung der Souveränität¹¹² wurde für den Bundesstaat zu einem wesensbedingten Merkmal, zu einem eigentlichen Souveränitätsteilungsdogma erhoben, dem vor allem in der schweizerischen Lehre¹¹³ grosser Erfolg beschieden war und zur vorherrschenden Lehre in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts avancierte¹¹⁴. Allerdings ergaben sich aus der von WAITZ beschriebenen Grundkonzeption einige Konsequenzen, die, angesichts des schweizerischen Verfassungsverständnisses, nicht ohne Anstrengung in das eidgenössische Konzept integrierbar wären.

So war die Forderung nach einer Duplizität der Staatsorgane auf Zentral- und Gliedstaatenebene nichts neues und allgemein anerkannt, neuartig aber war die Forderung, dass die Ausführung der Bundesgesetze, aufgrund der strikten Trennung der verschiedenen Kompetenzbereiche, nicht den Gliedstaaten überlassen werden dürfe. Die konsequente Separierung der zentralstaatlichen und gliedstaatlichen Zuständigkeiten musste zwangsläufig auch zu einem unitarischen Konzept des Bundesparlamentes führen: dieses müsse als Vertretung des ganzen Bundesvolkes angesehen werden und könne daher nicht föderativ besetzt werden. Denn für WAITZ stellte sich die Frage nach einer *Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes* gar nicht, da er davon ausging, dass die theoretische Gleichberechtigung der beiden Ebenen, also die Gleichordnung von Zentral- und Gliedstaaten, dies *überflüssig* mache. Nach WAITZ verfügen also beide Ebenen, da sie den Charakter eines wirklichen Staates haben, über eine

¹¹⁰ Dazu etwa DREYER, passim.

¹¹¹ Vergl. WAITZ, „Das Wesen des Bundesstaates“, in: „Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen“, Kiel 1862, S. 153 ff. (urspr. erschien seine Abhandlung über „Das Wesen des Bundesstaates“ in der relativ wenig beachteten „Kieler Monatsschrift“ [„Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur“], 1853, S. 494-530, in der Form einer Rezension einer Schrift von J. VON RADOWITZ und fand erst mit ihrer Wiederveröffentlichung 1862 in „Grundzüge und Politik“, S. 153-218, allgemeine Beachtung). Vergl. DREYER, S. 204 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 170. Als Beleg für seine Theorie wird TOCQUEVILLES Analyse der amerikanischen Demokratie ausgiebig zitiert: vergl. S. 171, wo es einmal sogar heisst: „(d)as Entscheidende ist Amerika.“ Siehe auch ebd., S. 166, 171 f., 182 f. Auf S. 217 heisst es: „Amerika hat durch seine Bundesverfassung einen wesentlichen Fortschritt in dem Verfassungsleben der Völker überhaupt gemacht. Hier ist (...) ein neues Princip grossartig durchgeführt. Die Weisheit seiner Staatsmänner hat nicht auf dem Wege theoretischer Betrachtung, sondern in praktischer Erfassung dessen was das Bedürfnis forderte, Grundsätze aufgestellt, die eine allgemeine Bedeutung haben.“

¹¹² Siehe zur Begriffsbestimmung auch die Ausführungen unter § 2, A und B.

¹¹³ Vergl. J. C. BLUNTSCHLI, „Allgemeine Staatslehre“, 6. Aufl., Stuttgart 1886, S. 577 f.; J. DUBS, „Das öffentliche Recht der Schweiz. Eidgenossenschaft“, 2. Aufl., 1878, Zweiter Teil, S. 23 ff.; J. J. BLUMER, allerdings nur bis zur zweiten Auflage seines Werkes „Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts“, I, S. 176 ff.; noch 1902 SCHOLLENBERGER, „Das Bundesstaatsrecht der Schweiz“, S. 3-5 und einige andere.

¹¹⁴ Gerade Art. 3 der BV von 1848 und 1874 schienen sich exakt in diese Konzeption einzufügen.

komplette Ausstattung¹¹⁵. Die Institutionen bilden sich unabhängig voneinander, namentlich darf die Zentralregierung in keinerlei Abhängigkeit von den Einzelstaaten stehen. Anders als beim Staatenbund ist im Bundesstaat aber immer eine direkte Vertretung des *Volkes* bei der Zentrale erforderlich: Die Bürger verfügen über ein doppeltes Bürgerrecht; in Einzelfragen unterstehen sie ihren Einzelregierungen, in allen nationalen Fragen aber unmittelbar dem Gesamtstaat. Im Parlament sollte daher auch dieses Volk des *Gesamtstaates* vertreten sein. Aus praktischen Gründen trat WAITZ allerdings für eine Teilung des Parlaments in ein *Volkshaus* und ein *Staatenhaus*, wie in der Paulskirchenverfassung von 1848/49 vorgesehen ein¹¹⁶. Im Staatenhaus werden von *freien Abgeordneten* die *Interessen der Staaten* wahrgenommen, in einem zusätzlichen Bundes- oder Reichsrat könnten die *Regierungen* der Einzelstaaten vertreten sein. Ganz wohl scheint aber auch WAITZ selbst bei dieser Inkonsequenz zu der gerade behaupteten notwendigen Unabhängigkeit von Gesamt- und Einzelstaaten nicht gewesen zu sein. Der Bundesrat sollte nur beratende Stimme haben, das Staatenhaus versuchte er in einer etwas gewundenen Erklärung zu rechtfertigen. Die Zweite Kammer gewährt nicht nur die Vorzüge eines Zweikammersystems, hier fänden auch die Einzelstaaten ihre nötige Vertretung: „Nur scheint nach den hier entwickelten Grundsätzen eine andere Begründung nötig als man sonst wohl annimmt. Denn die Einzelstaaten als solche haben in der That an der Thätigkeit des Gesamtstaates keinen Antheil; was ihnen angehört, soll diesem fremd bleiben, und umgekehrt. Aber so sehr auch eine scharfe Scheidung der Kompetenz beider gewünscht und empfohlen werden mag, es ist klar, dass sie niemals vollständig gelingen wird (!), und dass jedenfalls der Gang der dem Gesamtstaat überwiesenen allgemeineren und wichtigeren Angelegenheiten auf die Verhältnisse der Einzelstaaten eine bedeutende Rückwirkung ausüben muss. Daraus erwächst für diese das Bedürfnis und das Recht, ihre Interessen auch bei dem gemeinsamen Mittelpunkt zur Geltung zu bringen.“¹¹⁷ So zutreffend diese Äusserungen vielleicht auch sein mögen, so widersprechen sie doch der WAITZSCHEN Theorie. Noch heikler wird dieser Widerspruch, indem er zusätzlich noch einen Bundes- oder Reichsrat eingerichtet sehen will, der den *Regierungen* der Einzelstaaten eine beratende Stimme bei der Zentrale einräumt. Dieser - etwas diffus definierte - Rat sei „weniger ein Organ als ein Correctiv des Gesamtstaats“¹¹⁸.

Die Idee der Souveränitätsteilung wurde allerdings von der zeitgenössischen Kritik von einer ganz anderen Richtung her attackiert: der grundsätzliche Vorwurf ging von der Frage aus, wie sich denn eine Gegebenheit wie die Souveränität, welche doch eben mit der Staatsgewalt und damit mit der „*summa potestas*“¹¹⁹ gleichzusetzen sei, überhaupt teilen lasse? MAX VON SEYDEL argumentierte¹²⁰, ausgehend von diesem Gedanken, dass sich der Staat durch einen die Gesamtheit der Bürger vereinigenden Willen konstituiere und dass dieser Wille als solcher nicht aufteilbar sei. Die souveräne Staatsgewalt schliesse eine entsprechende Gewalt über oder neben sich aus. Die Staatsgewalt sei keine bloße Addition von Kompetenzen, wie sich aus der WAITZSCHEN Theorie fälschlich ableiten liesse, sondern mehr als eine Summe unverbundener Einzelkompetenzen. Allerdings zeichnen sich auch VON SEYDELS Schlussfolgerungen durch eine gewisse Inkonsequenz aus, wenn er die Staatlichkeit der Glieder eines föderativen Gebildes als logische Unmöglichkeit apostrophiert und die Verbindung mehrerer Staaten nur in der Form eines Staatenbundes realisierbar sieht, andererseits aber den Begriff des Bundesstaates *nicht* negiert, sondern hier einen solchen Staat in Form eines weitestgehend dezentralisierten Einheitsstaat für durchaus möglich und wünschenswert hält¹²¹.

IMBODEN¹²² weist darauf hin, dass abgesehen vom begrifflichen Einwand, wie sich denn die höchste Gewalt überhaupt teilen lasse, die Souveränitätsteilung auch in der realen Verfassungswirklichkeit nirgends fände, dass „Bund und Bundesglieder in keinem Bundesstaat gleichen Rechtes sind“ und „Der Bund (...) seinen Gliedern in jedem Fall die sog. Kompetenzkompetenz voraus [hat].“¹²³ Diese Einsichten liessen in Deutschland eine neue Lehre entstehen, deren Konzeption, die dem Bund allein die Souveränität zuerkannte, gleichzeitig aber doch die Fiktion der Staatlichkeit der Gliedstaaten zu erhalten suchte, in GEORG MEYER¹²⁴ und PAUL LABAND¹²⁵ prominente Vertreter fand.

¹¹⁵ WAITZ, S. 168.

¹¹⁶ Statt des Staatenhauses sei auch ein Ständerat oder ein Senat möglich, so WAITZ, S. 168 ff.

¹¹⁷ WAITZ, S. 179 f.

¹¹⁸ WAITZ, S. 182.

¹¹⁹ IMBODEN, „Problematik“, S. 212.

¹²⁰ In seinem „Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich“, Würzburg 1873.

¹²¹ SEYDEL beruft sich an mehreren Stellen auf den amerikanischen Staatsmann JOHN C. CALHOUN (1782-1850), der als streitbarer Politiker aus South Carolina der glänzendste Anwalt der souveränen Rechte der Südstaaten gewesen und ebenfalls von der Unteilbarkeit der Souveränität ausgegangen war und somit den Bundesstaat verworfen hatte. Vergl. DREYER, S. 284 f.

¹²² IMBODEN, „Problematik“, S. 212.

¹²³ IMBODEN, „Problematik“, S. 212.

¹²⁴ GEORG MEYER, „Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung“, Leipzig 1872.

¹²⁵ PAUL LABAND, „Das Staatsrecht des deutschen Reiches“, 5. Aufl., I, S. 58. Wobei zu beachten ist, dass gerade LABAND aufgrund seiner „streng juristischen Methode“, vergl. dazu a.a.O., S. 9 f., stark kritisiert worden ist. Er beschränkte sich in seiner Bundesstaatslehre einseitig auf die Frage der begrifflichen Konstruktion des Bundesstaates unter Vernachlässigung inhaltlicher Aspekte. Dazu HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 3, der hierfür u.a. die historische und politische Situation der deutschen Staatsrechtslehre angesichts der Entwicklungen, die 1871 zum Deutschen Reich geführt haben, verantwortlich macht; vergl. HEGER, S. 133; insbes. aber den Aufsatz von OTTO GIERKE, „Labands Staatsrecht und die deutsche

Im Jahre 1900 versuchte alsbald GEORG JELLINEK in seiner „Allgemeinen Staatslehre“¹²⁶ eine Lösung des Konflikts, indem er die Souveränität nicht mehr als wesentliches Merkmal der Staatsgewalt betrachtete und betonte, dass es sich bei der Souveränität nicht um eine absolute, sondern vielmehr um eine geschichtlich relativierbare Grösse handle. Danach könnte also ein politisches Gemeinwesen auch ohne Souveränität nach aussen als Staat existieren. Diese Lehre konnte sich aufgrund einer offenkundigen historischen Richtigkeit einer allgemeinen Akzeptanz erfreuen; in der Schweiz nahm insbesondere FRITZ FLEINER¹²⁷ diese Position ein. Der Kanton hat, obwohl keine Souveränität beanspruchend, doch eine eigene Herrschaftsgewalt, die ihn vom blossen Selbstverwaltungskörper (im Sinne der Gemeinde) abhebt¹²⁸.

Seit JELLINEK spielt zumindest das Souveränitätsproblem keine Rolle mehr für die stetig weitergeführte Bundesstaats-Diskussion. In dieser erhoben sich nun bald einmal Fragen danach, wie es denn mit der Unterscheidbarkeit der *Bundesstaaten* von den *Einheitsstaaten* bestellt sei, wenn die Gliedstaaten nicht mehr als souverän, sondern nur noch als „nach eigenem Recht“ als Träger von Staatsgewalt galten. Es liess sich kein rechtswesentlicher¹²⁹ Unterschied zwischen beiden Staatsstrukturen mehr finden. Den von FLEINER/GIACOMETTI geprägten Ausdruck verwendend, könnte man den Bundesstaat als zum bloss „weitgehend dezentralisierten Einheitsstaat“¹³⁰ degradiert bezeichnen. Dies schien aber keineswegs befriedigend, wenn man all die dogmatischen Strapazen und begriffsjuristischen Bemühungen um Definitionsversuche der bundesstaatlichen Natur, ihrer Eigenheiten und Vorzüge bedenkt, die während Jahrhunderten die juristische Diskussion beherrschten. Also wurde ein neuer Anlauf genommen und versucht, eine saubere dogmatische Differenzierung des Bundesstaates vom Einheitsstaat zu entwickeln. Ansatzpunkt war nun nicht mehr der Begriff der Souveränität, sondern die bundesstaatliche *Rechtsordnung*. Diese wurde nun nicht mehr nur in zwei Komponenten, sondern in deren drei differenziert: die *gliedstaatliche* (Teil-)Ordnung, die *zentralstaatliche* (Teil-)Ordnung und die diese beiden umfassende, koordinierende *Gesamtverfassung*¹³¹. Das kantonale Recht steht nach dieser Betrachtungsweise an der Seite des räumlich umfassenderen, zentralstaatlichen Normengefüges, in der schweizerischen Terminologie¹³² dem Bund entsprechend. Die Gesamtverfassung, welche Bund und Kantone einander zuordnet und ihnen Kompetenzen verleiht, entspräche der Eidgenossenschaft, dem aus der Synthese von Bund und Kantonen entstehenden umfassenden Inbegriff aller das Verhältnis der beiden Teilordnungen regelnden Verfassungsvorschriften¹³³.

Diese Konstruktion trägt den Keim der Kritik bereits in sich, wenn man sich der Tatsache bewusst bleibt, dass es sich eben nur um eine gedankliche Konstruktion handelt, die so in der Realität nirgends in die Tat umgesetzt worden ist: Es gibt keinen Bundesstaat, der dieses Konzept der Trennung von Zentralstaat und Gesamtstaat

Rechtswissenschaft“, in: SCHMOLLERS Jb. NF 7 (1883), S. 1097-1195. Nach GIERKE überschätzt LABAND die formale Logik; er benutze Begriffe wie Staat, Souveränität und Gemeinde, als seien sie von einer Klasse mit Kreis, Zahl und Dreieck (S. 1112). Ohne Betrachtung des politischen Staatslebens bleibe nur juristische Technik (S. 1114) und die „Unfruchtbarkeit des logischen Formalismus“ (S. 1191). LABAND war stets darum bemüht, das Deutsche Reich von 1871 als einen Bundesstaat zu definieren und musste insofern verschiedene Ungereimtheiten der BISMARCKSCHEN Staatskonstruktion (dazu nachfolgend § 11, B, IV und V), wie beispielsweise die Rolle des *Bundesrates* als Träger der Souveränität, etwas angestrengt umschreiben. Dennoch ist seine Bundesstaatstheorie in verschiedenen Punkten wegweisend gewesen, wenn sie z.T. auch nur bereits bekannte Kriterien zusammenfasste und methodisch durchdrang. So ist besonders seine Trennung von Staatenbund und Bundesstaat, die hier tabellarisch wiedergegeben werden soll, stringent und schlüssig:

Tabelle I: Unterschiede von Bundesstaat und Staatenbund bei PAUL LABAND

Eigenschaft	Bundesstaat	Staatenbund
Rechtsordnung	Rechtssubjekt	Rechtsverhältnis
Ordnung des	Staatsrechts	Völkerrechts
Grundlage	Verfassung	Vertrag
privatrechtliche Analogie	juristische Person	Gesellschaft
zentrale Willensbildung als	eigener Wille	gemeinsamer Wille der Mitglieder
Befugnis der Zentrale	eigene Hoheitsrechte	nur gemeinsame Ausübung von Hoheitsrechten
Souveränität bei	Zentralgewalt	Einzelstaaten

(Nach DREYER, S. 302; LABAND, „Staatsrecht“, Bd. I, 4. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901, S. 53 f.)

¹²⁶ JELLINEK, „Staatslehre“, S. 486 ff.

¹²⁷ FRITZ FLEINER, „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“, Tübingen 1923, S. 54.

¹²⁸ Dazu ausführlicher die nachfolgende Darstellung unter § 2, B.

¹²⁹ Nach IMBODEN, „Problematik“, S. 213, heisst das, kein in politisch-soziologischen Gegebenheiten liegender Unterschied.

¹³⁰ FLEINER/GIACOMETTI, „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“, S. 45; zu den damit aufgeworfenen Fragen siehe unter § 2 B.

¹³¹ Vergl. dazu KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, 1925, S. 199 f. und NAWIASKY, „Allgemeine Staatslehre“, Einsiedeln/Zürich/Köln 1945-1958, III, 1956, S. 151 ff., die diesen Gedanken der Dreigliedrigkeit des Bundesstaates entwickelten.

¹³² Vergl. IMBODEN, „Problematik“, S. 214.

¹³³ Von dieser Interpretation ausgehend, könnte man von einem beeindruckenden Konzept wechselseitig-rückbezüglicher Daseinsgarantien sprechen, in der eine rückbezügliche Abhängigkeit der ontologisch gleichrangigen Ebenen der Teilordnungen, die als solche eingebettet in der Gesamtverfassung, jene eben gerade erst konstituieren und von dieser wiederum konstituiert werden.

verwirklicht hätte¹³⁴. Stets ist es der Zentralstaat, der Bund, dem gleichzeitig die Funktion einer die Gliedstaaten zusammenfassenden und koordinierenden Instanz aufgetragen wurde¹³⁵. Allerdings ist die Vorstellung, dass zwischen den beiden Teilrechtsordnungen kein Über- oder Unterordnungsverhältnis, sondern ein Verhältnis der Koordination bestünde durchaus bestehend: dies erlaubt die dogmatische Konstruktion einer zusammenhängenden Rechtsordnung, in der unter anderem das Element der bei den Gliedstaaten liegenden Kompetenzvermutung, befriedigend gelöst werden könnte¹³⁶. Auch die völkerrechtlichen Besonderheiten des Bundesstaates, insbesondere die Frage, wer durch die Handlungen der jeweils zuständigen Organe, in der Regel Behörden des Zentralstaates, verpflichtet wird, finden in einer dreigliedrigen Bundesstaatstheorie eine durchaus einleuchtende Antwort: der Gesamtstaat. Das alles kann aber nicht darüber hinweghelfen, dass der dreigliedrige Bundesstaatsbegriff wesentliche Fragestellungen offenlässt: Wenn, wie hier sowohl Zentralstaat als auch Gliedstaaten einander gleichgeordnet erscheinen, also gewissermassen zugunsten des Gesamtstaates „mediatisiert“¹³⁷ werden, bedeutet das einen Verzicht auf jede Form von „Rangstufe“ oder Hierarchie zwischen Bund und Gliedstaaten. Auch wenn man nicht der Meinung GIACOMETTIS folgen will, die in einer Herabsetzung der Kantone als blosse Selbstverwaltungskörper gipfelt, so muss man, wenn man auch die Staatswirklichkeit und die historische Entwicklung berücksichtigt, eingestehen, dass dem Zentralstaat eine qualitativ andere Stellung zukommt als den untergeordneten Gliedstaaten. Diese sind, ganz unabhängig von der Frage der Souveränität oder ihrer Staatlichkeit, sicherlich nicht schlechthin den Entscheidungen der Zentralorgane ausgeliefert, ebensowenig aber können sie uneingeschränkt ein staatliches Eigenleben entfalten. Die verfassungsrechtliche Ordnung des Bundes regelt in klarer Weise die Stellung und Kompetenzen der Gliedstaaten. Dass damit natürlich auch die Stellung des Bundes markiert wird, heisst nun aber nicht, dass dieser ein begrifflich separierbares Teilelement dieser Verfassung darstellt, sondern nur, dass sich die Gliedstaaten dieser Verfassung unterworfen haben, um damit ein umfassenderes Ganzes, den Bund, der durch den Zentralstaat repräsentiert wird, zu begründen.

Welches ist nun aber das Ergebnis all dieser verschiedenen Bundesstaatstheorien, von denen längst nicht alle dargestellt werden konnten?¹³⁸ Gibt es eine allen gemeinsame Quintessenz? Allen Ansätzen gemeinsam scheint, dass sie grundsätzlich nur die für den Bundesstaat charakteristische Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Gliedstaaten ins Zentrum ihrer Aufmerksamkeit rücken, also die Frage nach dem Recht und der Pflicht der lokalen oder der gesamtstaatlichen Ebene, gewisse Staatsaufgaben wahrzunehmen. Dieses Vorgehen ist verständlich, denn gerade die präzise Festlegung der verschiedenen Rechtssphären und Zuständigkeiten ist für eine innerstaatliche Konfliktsprävention unerlässlich. Nur, und das ist das unbefriedigende Ergebnis dieser Definitionenschau, sind alle Bundesstaatstheorien in ihrer Fixierung auf dieses Faktum der Staatsaufgabenerfüllung durch zwei Körperschaften, letztlich nur begrifflich-dogmatische Variationen ein- und desselben Ansatzpunktes. Die herrschenden Bundesstaatstheorien trachteten danach den Bundesstaat in abstrakter Weise allein vom Begriff her zu erforschen und eine möglichst vollkommene, ja geradezu mechanistische Konstruktion des Bundesstaates zu entwerfen, in welcher die verschiedenen Kompetenzen und Funktionen klar einem Träger zuweisbar sind. Hält man aber strikt an dieser Aufgliederung der materiellen Staatsaufgaben fest, was a priori zweifellos kein falscher, aber nun einmal kein ausreichender Ansatzpunkt sein kann, stösst man bald an die Grenzen der Differenzierbarkeit von anderen Organisationsformen, da auch im Einheitsstaat sinnvollerweise eine solche Aufgabenverteilung stattfindet und auch er gewisse dezentrale Organisationsstrukturen kennt, die sich in der Existenz von lokalen Selbstverwaltungskörpern äussert. Das führte dann schlussendlich beinahe zwangsläufig zum Ergebnis, dass der Bundesstaat nicht vom dezentralisierten Einheitsstaat zu unterscheiden sei.

Eine Vermeidung dieses unbefriedigenden Resultates und damit eine Lösung des Dilemmas der verschiedenen bisher behandelten Bundesstaatstheorien¹³⁹ ist nur möglich in der Abkehr vom Versuch der formalbegrifflichen Konstruktion des bundesstaatlichen Gefüges und dem Bemühen einer formalistischen Entwicklung des Bundesstaatsbegriffes aus dem singulären Element der Aufgabenteilung¹⁴⁰. Erst die Frage nach dem *Sinn* und damit nach der inneren Rechtfertigung des Bundesstaates, bringt das Bemühen um die Erkenntnis des Wesens des

¹³⁴ Der dreigliedrige Bundesstaatsbegriff wurde zwar vereinzelt vom deutschen Bundesverfassungsgericht übernommen, vergl. BVerfGE 6, 364 (Konkordatsurteil), jedoch aufgegeben seit BVerfGE 13, 78 (Neugliederungsurteil). Er hielt auch Einzug in die mexikanische Verfassungstheorie, vergl. WOLFGANG ENDERS, „Der mexikanische Bundesstaat“, Bern 1977.

¹³⁵ Hauptpunkt der Kritik an Kelsen, dem konsequentesten Verfechter des dreigliedrigen Bundesstaatsbegriffs, war daher vor allem, dass der „Gesamtstaat“ keine eigene Existenz besitze und keine ihm zuweisbaren Organe aufweise; statt vieler: USTERI, S. 219; HUBER, Föderalismushearings, III, S. 1159. Dem hält FRENKEL, I, N 295 entgegen, dass eben gerade die beiden Teilrechtsordnungen, Zentralstaat und Gliedstaaten die Organe des Gesamtstaates sind, wobei er allerdings einräumen muss, dass sich keine reale formelle Gesamtverfassung findet, die die beiden Teilrechtsordnungen als solche explizit benennt und regelt. Als Ausnahme nennt er einzig die schweizerische Mediationsakte (siehe dazu nachfolgend § 14).

¹³⁶ Das Problem der Aufgabenteilung im Bundesstaat ist weniger die Frage, welcher Instanz eine Kompetenz *rechtlich* zukommt, sondern wer sie *tatsächlich* wahrzunehmen habe, was sich aus der Unübersichtlichkeit in verschiedenen Lebensverhältnissen ergibt.

¹³⁷ FRENKEL, I, N 298.

¹³⁸ Wiederum sei hier auf das akribische Werk von USTERI verwiesen, der den Problemkreis umfassend behandelt hat.

¹³⁹ HEGER, S. 133, spricht mit Bezugnahme auf die Theorien von WAITZ, LABAND und Kelsen anschaulich von einer Sackgasse, in welcher diese rein vom Begriff und vom Aufbau des Bundesstaates ausgehenden Ansätze, welche sich nicht um die innere Rechtfertigung, den Sinn bzw. die Funktion kümmerten, enden mussten.

¹⁴⁰ Dazu insbesondere HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 2; vergl. auch ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 9 IV.

Bundesstaates wieder auf einen erfolgversprechenden Weg. „Nicht die Aufgabenteilung als solche kennzeichnet die bundesstaatliche Organisationsform; entscheidend ist vielmehr, in welchem Sinn, mit welcher Rechtfertigung und unter welchem Gestaltungsprinzip die Obliegenheiten des Ganzen und der Glieder bestimmt und gegeneinander abgegrenzt werden“ sagt IMBODEN¹⁴¹ und weist im weiteren darauf hin, dass, wenn diese Fragestellung verfolgt wird, primär einmal geklärt werden muss, welche *inneren* Kriterien für die Scheidung der gliedstaatlichen und der zentralstaatlichen Rechtssphären ausschlaggebend sind. Es braucht mit anderen Worten, eine Betrachtungsweise, die zunächst auf der *inhaltlichen* Qualität des konkreten Bundesstaates als solcher, in ihrer Ganzheit, gründet und versucht, Einzelaspekte, seien sie historischer, soziologischer oder politischer Natur, als Einzelsichtungen zu erkennen. Nur dann kann auch die Funktion der verschiedenen Mitwirkungsrechte, insbesondere des Zweikammersystems, eine Erklärung finden.

2. Inhaltsbezogene Bundesstaatstheorien¹⁴²

Einen interessanten Ansatz für die Begründung der Bundesstaatlichkeit bietet in einprägsamen Worten bereits MONTESQUIEU, wenn er dabei allerdings auch noch nicht an den modernen Bundesstaat dachte, der in dieser Form eine Schöpfung der amerikanischen Verfassungsväter ist¹⁴³, sondern den klassischen Staatenbund im Auge hatte. Im 1. Kapitel des 9. Buches seines Werkes „De l'esprit de lois“ geht er davon aus, dass „si une république est petite, elle est détruite par une force étrangère; si elle est grande, elle se détruit par un vice intérieur.“ Als ein Ausweg aus dieser verzwickten Situation bietet sich nach MONTESQUIEU die „république fédérative“ an: „Composé de petites républiques, il jouit de la bonté du gouvernement intérieur de chacune; et, à l'égard du dehors, il a, par la force de l'association, tous les avantages des grandes monarchies.“ MONTESQUIEU zeichnet hier ein im wesentlichen auf die machtpolitischen Verhältnisse bezogenes, für seine Zeit aber durchaus verständliches Bild eines föderal strukturierten Staates, dessen Lebensfähigkeit aus der Vielfalt nach innen und der Stärke nach aussen entspringt¹⁴⁴.

Dieser Gedanke der Funktionalität eines föderal strukturierten Staates traf bei den Autoren des Federalist auf grosse Resonanz: Die Aufgabe des Bundes liegt darin, wie es HAMILTON ausdrückt¹⁴⁵, zur Wahrung der Freiheit der Bundesglieder „Spaltungen zu unterdrücken, die innere Ordnung zu gewährleisten und die äussere Macht und Sicherheit zu mehren.“¹⁴⁶ Und auch TOCQUEVILLE¹⁴⁷ beschreibt diese grundlegende bundesstaatliche Antinomie der inneren Freiheit im Verbund mit der äusseren Stärke bei der Betrachtung der politischen Wirkungen der dezentralisierten Verwaltung in den Vereinigten Staaten, wo er darlegt, dass es die *Zentralisierung der Regierung* („centralisation gouvernemental“) von der *Zentralisierung der Verwaltung* („centralisation administrative“) streng zu unterscheiden gelte - obwohl sie durchaus gelegentlich zusammenfallen können -, und dass es die vornehmste Aufgabe des Bundesstaates sei, soweit als möglich nur die Zentralisierung der Regierung zu verwirklichen, also eine Macht zur Gestaltung der nationalen, allen Gliedern gemeinsamen Angelegenheiten und der Beziehungen nach aussen. Zu vermeiden sei aber die Zentralisierung der Verwaltung und damit der lokalen Angelegenheiten in einer Hand, welche, so TOCQUEVILLE zu nichts anderem taue, als die ihr untergeordneten Völker zu schwächen, indem sie ihren Bürgergeist stetig vermindere¹⁴⁸ oder mit den Worten IMBODENS¹⁴⁹: „Der Bund darf daher trotz aller

¹⁴¹ IMBODEN a.a.O.

¹⁴² HEGER, S. 133 ff. spricht im folgenden von „funktionorientierten Bundesstaatslehren“, was mir aber ein Rückfall in die andere Extremposition scheint, wenn man versucht das Dogma der juristischen Begriffskonstruktion mit einem neuen Dogma der Funktion, mithin dem Sinn des Bundesstaates, zu ersetzen. Die Lösung scheint mir eher in der vermittelnden Position IMBODENS zu liegen, der darauf hinweist, dass die Art, wie sich die Gliedstaaten in die bundesstaatliche Gesamtstruktur einordnen - und das ist nun einmal auch eine juristische Frage - ebenfalls aufzuzeigen ist.

¹⁴³ Dazu nachfolgend § 9.

¹⁴⁴ In diesem Zusammenhang muss auch MONTESQUIEUS Lehre der „Natur der Dinge“ gesehen werden (Buch I, Kap. 1), nach deren Grundgedanken die Gesetze des Volkes durch mannigfaltige natürliche, wirtschaftliche und kulturelle Vorgegebenheiten, eben durch die „Natur der Dinge“ bestimmt sind. So wie aber die Gesetze der Natur des Landes entsprechen müssen (aus dieser Relation ergibt sich schlussendlich eben der „Geist der Gesetze“, den MONTESQUIEU zu untersuchen sich als Ziel gesteckt hat), so sind auch die Regierungsformen mannigfaltig bedingt. Diese sind beeinflusst von der Geisteshaltung eines Volkes, erinnert sei hier nur an den Geist der Gleichheit, welcher erst die Demokratie ermöglicht. Aber auch mit der Landesgrösse und der Natur des Bodens hängt die Regierungsform aufs engste zusammen: gerade die Kleinheit begünstigt die republikanische Staatsform (Buch VIII, Kap. 16), wohingegen grosse Reiche eines energischen Regiments, eines starken Herrschers bedürfen. Vergl. dazu kritisch PANAJOTIS KONDYLIS, „Montesquieu: Naturrecht und Gesetz“, in: Der Staat 33 (1994), S. 351-373.

¹⁴⁵ „Der Föderalist“, Nr. 39, S. 226 der von ERMACORA herausgegebenen Ausgabe.

¹⁴⁶ In der Schweiz griff JAKOB DUBS, II, S. 33, diesen Kerngedanken auf, wenn er vom Grundprinzip der Bundesverfassung von 1848 sagt, dass es ehemals als unvereinbar erscheinende Elemente vereine, „nämlich Einigung der nationalen Kraft mit Festhaltung grosser individueller Freiheit.“

¹⁴⁷ So IMBODEN, „Problematik“, S. 219.

¹⁴⁸ Eindrückliches Beispiel für das Wechselspiel der beiden Arten von Zentralisation ist nach TOCQUEVILLE, Frankreich unter LUDWIG XIV., eine Epoche, in der das Land seine grösste Zentralisierung der Regierung erlebte - welche in dem Satz „L'Etat c'est moi.“ kulminierte - und einen Herrscher sein eigen nannte, der die allgemeinen Gesetze erliess, sie auslegte, das Land nach aussen vertrat und in dessen Namen handelte. Gleichzeitig aber war die Verwaltungszentralisation viel weniger weit entwickelt als zur Zeit TOCQUEVILLES!

¹⁴⁹ IMBODEN, „Problematik“, S. 219.

Notwendigkeit zur Schaffung zentraler Institutionen und vereinheitlichten Rechts niemals selbst in die persönlichsten und konkretesten Seiten des menschlichen Gemeinschaftslebens vordringen; er soll diese Funktion den dem einzelnen näherstehenden und ihm vertrauteren lokalen Körperschaften überlassen.“ Auf die Konsequenzen dieser Auffassung muss im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch näher eingegangen werden, vorweg aber sei festgehalten, dass TOCQUEVILLES Plädoyer für eine starke Zentralregierung und eine, gleichsam dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips¹⁵⁰ folgende Stärkung der kommunalen Autonomie und des Gesetzesvollzuges durch die Gliedstaaten in der Schweiz auf fruchtbaren Boden fiel, allerdings nicht ohne einige beinahe systemsprengende Einbrüche in diese föderativen Grundgedanken, wie es beispielsweise die permanente Erweiterung der Bundeskompetenzen zulasten der kantonalen Zuständigkeiten darstellt¹⁵¹.

Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, dass mit MONTESQUIEU, den Autoren des FEDERALIST und inspiriert durch diese mit TOCQUEVILLE eine von der konkreten Funktion des Bundesstaates ausgehende Bundesstaatslehre ihren Anfang nimmt¹⁵². Formalistische Begriffskonstruktionen spielen in den genannten Werken nur am Rande eine Rolle. Diese von ihrer inhaltlichen, funktionenorientierten Sichtweise geprägten Bundesstaatstheorien fanden ihrerseits Aufnahme in der deutschen Lehre der Weimarer Zeit, welche sich bemühte, die ältere, formalistische Lehre, welche insbesondere durch LABAND¹⁵³ vertreten wurde, zu überwinden. Zunächst zu nennen wäre die Bundesstaatstheorie von RUDOLF SMEND, welcher sich von der Betonung des Machtdenkens, welche besonders bei MONTESQUIEU zum Ausdruck kam, löste und die Aufgabe des Bundesstaates in der Ermöglichung staatlicher *Integration* sah¹⁵⁴. Für SMEND beinhaltet dieser Begriff¹⁵⁵, im Sinne einer „sachlichen Integration“¹⁵⁶ die Entwicklung von Elementen, welche *Zusammengehörigkeit* nach innen herstellen, jedoch unter Erhaltung bestehender und gewollter Differenzen. Ein „technischer Gesichtspunkt“ dieser inneren, sachlichen Integration stellt die daraus resultierende Sammlung und Einigung der Kräfte nach aussen dar¹⁵⁷. SMEND gelingt es damit einerseits die bereits von MONTESQUIEU hervorgehobenen Aspekte und Funktionen der Bundesstaatlichkeit zu erfassen, nämlich die Einigung im Innern für die Stärke nach aussen und gleichzeitig aber einen weiteren, differenzierteren Gedanken der Bundesstaatlichkeit zu erfassen, den der Integration. Diese soll nicht nur den Staat, das umfassende Ganze bewahren, sondern gleichzeitig den Pluralismus in Staat und Gesellschaft aufrechterhalten. Diese doppelte Zielsetzung setzt zunächst einmal einen Grundkonsens voraus, die Bereitschaft der Gliedstaaten sich zu einer handlungsfähigen Einheit zusammenzuschliessen und nach dieser geglückten Zusammenführung auch beieinander zu bleiben¹⁵⁸. Dieses wiederum setzt eine dauernde Anstrengung der gesellschaftlichen Gruppen und letztlich jedes einzelnen voraus, sich diesem Gefüge gegenüber loyal zu verhalten. Damit von einem Bundesstaat gesprochen werden kann, bedeutet dies folglich zweierlei: einmal Loyalität¹⁵⁹ gegenüber dem Gemeinwesen überhaupt und dann auch Loyalität gegenüber den verschiedenen Staatsebenen. SMEND findet die inhaltliche Komponente der Bundesstaatlichkeit danach in der Überwindung des beziehungslosen Nebeneinanders der Gliedstaaten, also in der gemeinsamen Loyalitätsübertragung auf einen Zentralstaat¹⁶⁰ und ihren zusammenführenden Effekt. Der einigende gemeinsame Wert, der sog. ideelle Aspekt der sachlichen Integration, der letztlich zu der Bundesgründung führte, wird zum Fundament des Bundesstaates. Der Gedanke der Integration erlaubt, über die reine machtpolitische Zweckmässigkeit einer Konzentration der Kräfte, die bei MONTESQUIEU noch im Vordergrund stand, auch andere, mehr utilitäre Zwecke dem Bund zuzugestehen, wie z.B. Handel und Gewerbe in einem einheitlichen Wirtschaftsraum. Der Bund

¹⁵⁰ Im Rahmen der Debatte um die Legislaturplanung des Bundesrates wurde 1992 von der vorberatenden Kommission des Ständerates die Meinung geäussert, dass dem Subsidiaritätsprinzip in den letzten Jahren zu wenig Beachtung geschenkt worden sei. Sie reichte daher eine Richtlinienmotion ein, welche vom Bundesrat verlangte, ein klares Konzept auszuarbeiten, wie zukünftig die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen aussehen soll (und welche Auswirkungen ein möglicher EWR-Beitritt für diese Rollenverteilung hätte). Nachdem der Bundesrat darlegte, dass er sich gerade im Zusammenhang mit einem möglichen EG-Beitritt bereits mit der Frage beschäftigt, wurde die Motion in e in Postulat umgewandelt; vergl. Amtl. Bull. SR 1992 346 ff.

¹⁵¹ Dazu eingehend die Ausführungen unter § 2, C und § 18.

¹⁵² Vergl. auch HEGER, S. 131.

¹⁵³ Siehe dazu vorstehend FN 125.

¹⁵⁴ SMEND, „Verfassung und Verfassungsrecht“ (1928), in: „Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze“, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 119 ff., bes. S. 223 ff.

¹⁵⁵ Beachte, dass sich um den Begriff der Integration im Anschluss an SMEND eine weite, beinahe sinnverwirrende Diskussion entwickelt hat, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Frage der Integrationsfunktion als *Verfassungsfunktion* schlechthin. Dazu sei auf EICHENBERGER, „Sinn und Bedeutung“, S. 207 ff. verwiesen; für eine Klärung des Begriffs siehe auch SMEND, Artikel „Integration“, Evangelisches Staatslexikon, I, 3. Aufl., Stuttgart 1987, Sp. 1354 ff.

¹⁵⁶ SMEND, „Verfassung“, S. 226 f.

¹⁵⁷ HEGER, S. 133.

¹⁵⁸ Vergl. EICHENBERGER, „Sinn und Bedeutung“, S. 207 ff.

¹⁵⁹ FRENKEL, I, N 548 f., definiert die Integration, DEUTSCH folgend, als eine Haltung des einzelnen oder von Gruppen, gegenüber dem politischen System, die von einer allgemeinen Unterstützungsbereitschaft oder Loyalität gekennzeichnet ist. Integration kann dabei aber nicht rein rational aufgefasst werden, sondern stellt in weitem Masse etwas Emotionales, Gefühlhaftes dar. FRENKEL spricht vom Bewusstsein, in der „richtigen“ Ordnung zu leben.

¹⁶⁰ HEGER, S. 133.

übernimmt dann auch Funktionen, die auf der Ebene der einzelnen Gliedstaaten nicht mehr sachgerecht zu lösen wären¹⁶¹.

Aber auch diese Bundesstaatslehre greift zu kurz: SMEND orientierte sich bei der Bestimmung des Wesens des Bundesstaates beim Modell des Deutschen Reiches von 1871 und fand hier den integrierenden Sinn des bundesstaatlichen Prinzips in seiner ganzen Reinheit verwirklicht. Dies führt zwangsläufig zu einer Inkongruenz zwischen dem theoretischen Ansatz und seiner Erscheinungsform. HESSE macht darauf aufmerksam, dass das Bundesstaatsprinzip etwas geschichtliches, nicht von der Wirklichkeit ablösbares ist¹⁶² und jede Bundesstaatstheorie, die der Geschichtlichkeit des Bundesstaatsprinzips allein dadurch Rechnung trägt, dass sie es aus einer längst vergangenen historischen Situation heraus zu entwickeln versucht, dem Wesen des realen Bundesstaates nicht gerecht wird¹⁶³. Dem historischen Wandel, den der Bundesstaat wie jedes andere Staatsgestaltungsprinzip, jede von Menschen getragene Institution erfährt, muss Rechnung getragen werden¹⁶⁴.

Gerade die schweizerische Eidgenossenschaft bietet, wie noch ausführlicher behandelt werden soll, ein gutes Beispiel für die integrative Funktion des Bundesstaates und doch würde man dem Wesen und den Problemen des modernen Bundesstaates Schweiz nicht gerecht, wenn man sich auf diesen Erklärungsansatz der Bundesstaatlichkeit beschränken würde¹⁶⁵. Der Wandel, dem der Bundesstaat seit 1848 unterworfen war, als Stichworte seien hier vorerst nur der Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkungsrechte und der permanente Anstieg der Bundeskompetenzen angeführt, hat zur Folge, dass eine Bundesstaatstheorie, die das Wesen des Bundesstaates zu erklären versucht und damit eine Grundlage für die Funktionsbestimmung für die bundesstaatlichen Institutionen abgeben will - im Fokus stehen hier der Ständerat und das Ständemehr bei Verfassungsrevisionen -, diese geschichtliche Entwicklung berücksichtigen muss¹⁶⁶.

3. Zusammenfassung

Will man nun ein Résumé ziehen und sich die Ergebnisse der über Jahrhunderte währenden Versuche, das Phänomen des aus „Staaten gebildeten Staates“ begrifflich und sachlich zu fassen, vergegenwärtigen, so muss man ernüchternd feststellen, dass sich keine der vielen Theorien wirklich eignet, den hochkomplexen Sachverhalt des bundesstaatlichen Wesens befriedigend und vor allem unserer Gegenwart gerecht werdend, zu klären¹⁶⁷. Eine unbesehene Übernahme der Erkenntnisse der verschiedenen Bundesstaatslehren, so etwa derjenigen von SMEND, hätte für die heutigen Problemlagen nur noch beschränkte Gültigkeit, denn selbst die mehr auf inhaltliche Rechtfertigung als nach rein formalen Konstrukten fragenden Bundesstaatslehren können das Wesen des modernen Bundesstaates nicht hinreichend verständlich machen. Kurz: *Ein allgemein anerkannter Bundesstaatsbegriff lässt sich bis heute nicht ausfindig machen*¹⁶⁸.

Das Wesen der bundesstaatlichen Ordnung ist nicht durch eine abschliessende Zahl denknotwendiger Elemente eindeutig zu definieren¹⁶⁹. Es ist dies ein unbefriedigendes Resultat, gerade auch, wenn man von der Prämisse ausgegangen ist, dass erst die Erkenntnis des „wahren Wesens“ des Bundesstaates das Verständnis für den Sinn und die Funktion der einzelnen bundesstaatlichen Institutionen öffne. Bleibt man dieser Ansicht verhaftet, dann bleibt es nicht aus, dass, je nach der gerade favorisierten Theorie, gänzlich verschiedene Gewichtungen dieser Institutionen die Folge sind. Denn besteht bei vielen der Theorien noch Einigkeit über eine grundsätzliche Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung im Bunde¹⁷⁰, so fragt sich dann eben doch, ob damit eine weitergehende Mitwirkung der Gliedstaaten gemeint ist oder gerade nur die Beteiligung der Gliedstaaten als Organe der Verfassungsgebung¹⁷¹, also zumindest die Möglichkeit der Mitbestimmung an der Ausübung der Kompetenzkompetenz¹⁷². Nach den weniger weit gehenden Theorien nämlich, die sich in der Beteiligung der

¹⁶¹ Sog. „technischer Gesichtspunkt innerhalb der sachlichen Integration“ nach der Terminologie SMENDS, a.a.O., S. 227.

¹⁶² HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 4 f.

¹⁶³ Dabei verweist HESSE auch auf die Bundesstaatstheorie von CARL SCHMITT, der sich wie SMEND zwar ebenfalls von der rein formalen Konstruktion des Bundesstaates gelöst hat und statt dessen sein sachliches Wesen zu klären versuchte, wobei er die Frage der Souveränität explizit als offen erachtete, vergl. „Verfassungslehre“, 1928, S. 372, 378 f. Für SCHMITT war Ausgangspunkt seiner „Verfassungslehre des Bundes“, a.a.O., S. 361 ff. der Deutsche Bund von 1815 und somit ein Gebilde, dass mit der damaligen Realität der Weimarer Republik und ihrer Bundesstaatlichkeit nur noch wenig gemein hatte.

¹⁶⁴ Vergl. auch HEGER, S. 135.

¹⁶⁵ Gerade die Integrationsfunktion des Föderalismus hat heute sehr viel ihrer einstigen Ausstrahlung verloren, so HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 31 f.; NEIDHART, Föderalismushearings, III, S. 1047. Darauf wird noch unter § 23 näher einzugehen sein.

¹⁶⁶ Vergl. auch HANS HUBER, Föderalismushearings, III, S. 1159 ff.

¹⁶⁷ HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 5; HEGER, S. 135; vergl. auch HERZOG in: MAUNZ/DÜRIG, Art. 20 IV Rz. 29.

¹⁶⁸ TOBIAS JAAG, „Die Zweite Kammer im Bundesstaat“, Diss. Zürich 1976, S. 7.

¹⁶⁹ So GERHARD SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, in: ZParl 8 (1977), S. 334-350, bes. S. 334.

¹⁷⁰ Vergl. aber etwa GEORG JELLINEK, „Die Lehre von den Staatenverbindungen“, Wien 1882, S. 278 und S. 284, der die Teilnahme der Gliedstaaten an der Gesamtwillensbildung bloss als „geboten“ betrachtet.

¹⁷¹ USTERI, S. 224 ff., 351 ff.

¹⁷² FLEINER/GIACOMETTI, S. 47.

Verfassungsgebung erschöpfen, ergeben sich beispielsweise spürbare Konsequenzen für die Bedeutung des Zweikammersystems: dieses wäre nicht mehr wesensnotwendiges Merkmal eines solchen Bundesstaates. Andererseits ist es aber auch bei den weitergehenden Bundesstaatstheorien, welche eine umfassendere Beteiligung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes vorsehen, etwa durchaus denkbar, das Zweikammersystem als Instrument der gliedstaatlichen Willensäußerung in Frage zu stellen¹⁷³; andere Formen gliedstaatlicher Mitwirkungsrechte, zu denken wäre beispielsweise an eine stärkere Einbindung der Gliedstaatenregierungen im Vorverfahren der Gesetzgebung, könnten hier eine fehlende Zweite Kammer kompensieren¹⁷⁴. Wird aber das Zweikammersystem von einer Bundesstaatstheorie als wesensnotwendiges Element des Bundesstaates bezeichnet, so stellt sich die Frage, welche materiellen Vorgaben die Zweite Kammer¹⁷⁵ erfüllen muss, um ihrer Rolle als begriffsnotwendiges Merkmal des Bundesstaates gerecht zu werden¹⁷⁶. Dies führt zu einer Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Zweiten Kammern¹⁷⁷, womit mittelbar, je nach der Festlegung der die „echte“ Zweite Kammer qualifizierenden Momente, auch über die Qualität des Bundesstaates als „echt“ oder „unecht“ entschieden wird.

Im folgenden soll also davon ausgegangen werden, dass eine bundesstaatliche Ordnung das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung ist. Das Wesen des Bundesstaats kann, im Sinne der Methodenlehre als „offener Typ“¹⁷⁸ bezeichnet werden, der letztlich nur durch Aufzeigen einzelner empirischer Elemente beschrieben werden kann. Da die Bundesstaatlichkeit, wie oben bereits angedeutet, einen tiefgreifenden Wandel erfahren hat, konnte dies auch für die bundesstaatlichen Institutionen nicht ohne spürbare Wirkung bleiben, denn konsequenterweise sind diese nicht nur Antwort auf die spezifischen Anforderungen der Staatsform und der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen, sondern auch von der Akzeptation der Gemeinschaft getragene Institutionen, deren Sinn und Zweckmässigkeit nicht zuletzt am jeweiligen Verständnis gemessen wird. Bedeutsamer als irgendwelche dogmatischen Begriffsdefinitionen der modernen Bundesstaatlichkeit scheint damit etwa, hier erst angedeutet, der stetige Prozess der *Unitarisierung*¹⁷⁹, der in der Schweiz seit 1848 feststellbar ist und einen enormen Einfluss auf die historisch-politischen Tatsachen der bundesstaatlichen Gliederung ausübte.

II. Die empirische Erfassung der Bundesstaatlichkeit

Die bisherigen Anstrengungen, einen allgemein zutreffenden Bundesstaatsbegriff zu entwickeln, um so gewisse Folgerungen für dessen Ausgestaltung zu gewinnen, sind angesichts der vielfältigen Erscheinungen, die sich unter dem Bundesstaatsbegriff präsentieren, allesamt unbefriedigend verlaufen. Um gegenüber dem Phänomen des Bundesstaatlichen nicht völlig zu kapitulieren, liegt natürlich der Gedanke einer induktiven Betrachtung der allen anerkannten Bundesstaaten gemeinsamen rechtserheblichen Inhalte nahe, um zumindest einen „empirischen Typus“ des Bundesstaates zu ermitteln¹⁸⁰. Der Einwand, der sich gegen diese empirische Betrachtung erheben lässt, liegt auf der Hand - abgesehen von einer bloss zusammenfassenden Beschreibung gemeinsamer Phänomene, würde für rechtliche Schlussfolgerungen wenig gewonnen, da es nicht möglich wäre mehr aus diesem Bundesstaatsbegriff abzuleiten, als was bereits zuvor empirisch festgestellt und zu einem Begriffsmerkmal der Bundesstaatlichkeit erhoben worden ist¹⁸¹. Auch die Tendenz, immer häufiger von der historischen Individualität jedes Bundesstaates auszugehen, scheint sich einer brauchbaren allgemeinen Begriffsbestimmung in den Weg zu stellen oder diese gar zu

¹⁷³ A.M. scheint hier aber GAA, „Die Stellung einer Zweiten Kammer in Bundesstaaten“, Köln 1961, S. 33, zu sein, wenn er die besondere Bedeutung einer Zweiten Kammer im Bundesstaat erwähnt und diese gewissermassen als mittelbaren Bestandteil der Bundesstaatsdefinition hält. Vergl. FINER, „Theory and Practice of Modern Government“, S. 399 und NAWIASKY im Artikel „Bundesstaat“, in: Staatslexikon, S. 272 ff., bes. S. 275, welche die Existenz einer Zweiten Kammer für den Bundesstaat als eigentliches Wesensmerkmal bezeichnen. ROSENDAHL, „Das rechtliche Wesen des Zweikammersystems“, Münster 1952, S. 86, spricht vom Zweikammersystem als einem in jedem demokratischen und föderalen Staat geradezu notwendigen Bestandteil der Verfassung.

¹⁷⁴ Dazu nachfolgend auch § 29, D, III, 2, b, bb.

¹⁷⁵ Zum Begriff der Zweiten Kammer vergl. nachfolgend § 19.

¹⁷⁶ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 8.

¹⁷⁷ Zu den Kriterien der Unterscheidung siehe nachfolgend § 19; vorweg aber ein kurzer Hinweis: das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen der Charakteristika einer Zweiten Kammer, die zu der Unterscheidung der beiden Arten von Kammern führt, bildet hauptsächlich in der deutschen Lehre Grund für eine gewisse Disharmonie, vergl. GAA, S. 28. Allerdings ist schon die Fragestellung an sich nicht überall gleichermassen anerkannt: AUBERT in Kommentar BV, Art. 71, Rz 34 f., spricht in diesem Zusammenhang vom „vollkommenen“ Zweikammersystem, sofern die Zweite Kammer in von der Ersten Kammer unterschiedlicher Weise gebildet worden ist - was nicht unbedingt eine bundesstaatliche Grundstruktur voraussetzt, sondern auch in der erblichen Beschickung ständischer Kammern denkbar ist -, die gleichen Zuständigkeiten und Kompetenzen besitzt und getrennt von der Ersten Kammer verhandelt.

¹⁷⁸ Im Gegensatz dazu steht der sog. „geschlossene Typ“; zur Unterscheidung von „offenen“ und „geschlossenen Typen“ sei auf das grundlegende Werk von KARL LARENZ, „Methodenlehre der Rechtswissenschaft“, 1960, S. 343 ff., verwiesen.

¹⁷⁹ Siehe dazu nachfolgend § 18.

¹⁸⁰ Vergl. JELLINEK, „Staatslehre“, S. 34 ff., der den „empirischen Typus“ vom „idealen Typus“, der als abstrakte Idee das vollkommene Wesen des Bundesstaates erfasst, differenziert.

¹⁸¹ SIEGRIST, I, S. 186.

verunmöglichen, indem a priori ein der Verfassung vorgegebener abstrakter Begriff abgelehnt wird¹⁸². Grundsätzlich ist dies aber ein Problem jeder Begriffsbildung: will man zu brauchbaren Ergebnissen kommen, muss man sich von einer allzu fixierten Betrachtung lösen. Zwischen dem Extrem der reinen Begriffsjurisprudenz¹⁸³, die beim starren Festhalten an einem abstrakten Bundesstaatsbegriff droht und der Gefahr der Begriffsbildung in der Absicht eine konkrete Rechtsfrage zu lösen und damit der latenten Gefahr einer *petitio in principii*¹⁸⁴, liefert eine am Einzelfall orientierte Betrachtung des konkreten Verfassungsrechts die besten Ergebnisse. Dennoch kann und muss auf allgemein anerkannte Parameter zurückgegriffen werden. Denn die historische Betrachtung zeigte schon, wie verflochten die verschiedenen Bundesstaatstheorien und ihr Einfluss auf die konkreten Verfassungen war. Gewisse Grundzüge sind deshalb allen Bundesstaaten eigen.

Die Bezeichnung *Bundesstaat* deutet bereits darauf hin, dass es sich hier um eine Verbindung von Staaten handeln muss. Welcher Art aber diese Verbindung ist, ergibt sich noch nicht aus der Bezeichnung an sich. Als ein Bundesstaat gilt nach FRENKEL ein *Willensbildungssystem* dann, wenn ein Staat, d.h. eine *völkerrechtsunmittelbare Gebietskörperschaft*, sich selbst wieder aus *Gebietskörperschaften* zusammensetzt, die eine verhältnismässig grosse *Eigenständigkeit* besitzen und deshalb, oder aus historischen Gründen, ebenfalls als *Staaten* bezeichnet werden, und die bei der Bildung des Staatswillens in festgelegter und ständiger Form *mitwirken*¹⁸⁵. Die meisten Bundesstaatstheorien haben sich, bei aller Uneinigkeit über die Natur und die Tragweite der Eigenständigkeit und das Verhältnis der Gliedstaaten zum übergeordneten Gesamtstaat, zumindest auf diese *Essentialia* einigen können. Verlangen einige Theorien eine weitergehende Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes, so genügt nach anderen allein schon die Beteiligung an der Verfassungsgebung. Staaten, die nicht Bundesstaaten sind, müssen im Zweifel als Einheitsstaaten gelten. Obwohl international gesehen diese weitaus die grösste Zahl der anerkannten Staatsgebilde stellen, so sind jedoch einige der bedeutendsten Staaten der Welt als Bundesstaaten organisiert¹⁸⁶. Wenn im folgenden von den sogenannten „klassischen“ Bundesstaaten die Rede ist, so sind damit die dem Konstitutionalismus europäisch-angloamerikanischer Prägung zugewandten gemeint, insbesondere Australien, Deutschland, Kanada, Österreich, die Schweiz und die USA.

Der Bundesstaat präsentiert sich nach der zu Beginn dieses Abschnittes aufgestellten Definition also als ein „Staat“, womit indiziert werden soll, dass sich aus dem Verbund der einzelnen Glieder etwas neues, nämlich ein auf einer höheren Stufe angesiedelter, eigenständiger Staat ergeben soll¹⁸⁷. Der Bundesstaat stellt sich damit in den Gegensatz zum loseren Staatenbund, der eine Verbindung souveräner Staaten darstellt, welche sich zur Wahrnehmung gemeinsamer Zwecke vertraglich miteinander verbinden, wobei im Vordergrund der „klassischen Staatenbünde“ im wesentlichen der Schutz des Bundesgebietes nach aussen und die Bewahrung des Friedens zwischen den verbündeten Staaten¹⁸⁸ stand. Trotz aller organisatorischen Verdichtung und dem Vorhandensein gemeinsamer Organe, durch welche die verbundenen Staaten sich zu einer gemeinsamen Willensbildung finden, gewinnt deren Verbindung bzw. der Verbund als solcher zu keinem Zeitpunkt eine eigene Rechtspersönlichkeit, noch verlieren die einzelnen Staaten die ihre oder gar ihre Souveränität. Der Staatenbund ist also keine umfassende Vereinigung der ihm angehörenden Staaten, sondern er beschränkt sich auf die Besorgung einzelner gemeinsamer Angelegenheiten. Da der Staatenbund ein heute kaum noch interessierender Typus der Staatenverbindungen ist - er

¹⁸² HESSE, „Grundzüge“, Rz. 217: „(...) bei aller Gemeinsamkeit der grundsätzlichen Struktur ist doch jeder Bundesstaat eine konkret-geschichtliche Individualität.“

¹⁸³ CARL BILFINGER, „Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“, in: VVDStRL 1 (1924), S. 35 -59, bes. S. 49.

¹⁸⁴ SIEGRIST, I, S. 187.

¹⁸⁵ FRENKEL, I, N 252.

¹⁸⁶ H.-U. WILI, „Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland“, Bern 1988, § 25 VIII, zählt 1988 von damals 171 allgemein als souverän anerkannten Staaten der Welt ungefähr 21-23 Bundesstaaten; FRENKEL, I, N 36, 379 und II, N 699 nennt 1984 als Bundesstaaten: *Argentinien, Australien, Brasilien, die Bundesrepublik Deutschland, Indien, Jugoslawien, Kanada, die Komoren, Malaysia, Mexiko, Nigeria, Österreich, Pakistan, die Schweiz, die Sowjetunion, Tansania* (mit der Besonderheit, dass hier nur *ein* Gliedstaat dem Gesamtstaat, der zugleich der andere Teilstaat ist, gegenübersteht; FRENKEL rechnet daher diesen asymmetrischen Bundesstaat zur Kategorie der „teilregionalisierten Autonomiestaaten“, N 701), vergl. differenzierend WILI, a.a.O. mit Anm. 387), *die Tschechoslowakei, die USA, Venezuela sowie die Vereinigten Arabischen Emirate*. WILI zählt noch *St. Kitts-Nevis* (als parlamentarisch-demokratisch-monarchischer Bundesstaat), *Südafrika* und *Mikronesien* zu den Bundesstaaten. Seit 1994 könnte allenfalls auch Belgien, unter Vorbehalt der teilw. erheblichen Unterschiede zu anderen Bundesstaaten, zum Kreis der Bundesstaaten gezählt werden, vergl. ALEN, S. 34.

¹⁸⁷ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, §§ 9 IV und 39 I f.; vergl. auch LABAND, „Deutsches Reichsstaatsrecht“, S. 16 f., der alle Staatsverbände als stets auf zwei Begriffskategorien zurückführbar erklärt: die vertragsmässigen (völkerrechtlichen) und die korporativen (staatsrechtlichen), wobei der Gegensatz zwischen beiden genau derselbe ist, wie im Privatrecht der Gegensatz zwischen der Gesellschaft und der juristischen Person; erstere sei ein Rechts*verhältnis*, letztere ein Rechts*subjekt*. Entsprechend ist der Staatenbund in allen seinen Erscheinungsformen ein Rechtsverhältnis unter Staaten, ein Gebilde des Völkerrechts, nicht aber des Staatsrechtes; dagegen schliesst jeder, auch der „zusammengesetzte“ Staat, die Anwendung von Völkerrecht aus, soweit die staatliche Organisation reicht. Der Staat, auf der Verfassung, nicht auf einem Vertrag beruhend, besitzt eigene selbständige Herrschaftsrechte und einen Herrschaftswillen und ist nicht nur Ausdruck des gemeinsamen Willens seiner Mitglieder, wie es beim Staatenbund der Fall ist. Vergl. vorstehend FN 125.

¹⁸⁸ JELLINEK, „Staatslehre“, S. 762.

hat seine Bedeutung angesichts der modernen Einrichtung der *internationalen Organisationen* weitgehend verloren¹⁸⁹ -, werden die weiteren Begriffsmerkmale des Staatenbundes im weiteren Verlauf der Arbeit zwar noch eine gewisse Rolle spielen, aber nur noch im jeweiligen Zusammenhang näher betrachtet werden. Wesentlich ist aber, dass *Bundesstaat und Staatenbund, beides engverwandte Formen der Staatsorganisation, zwei Ausprägungen ein und desselben Prinzips sind: des Föderalismus.*

Während als „Leittypus“¹⁹⁰ des Föderalismus gemeinhin der Bundesstaat gilt, darf nicht übersehen werden, dass die Reichweite der föderativen Organisationsstruktur sich nicht auf ihn beschränkt, sondern sich einerseits im Sinne eines *innerstaatlichen* Föderalismus von der „demokratischen Dezentralisation“ der Gliedstaaten in Regionen, Länder/Kantone und Gemeinden bis hin zu den *internationalen* Zusammenschlüssen der Staaten, also eines „zwischenstaatlichen Föderalismus“ auf der anderen Seite erstreckt. Begrifflich verschmolzen aber gerade die Bedeutungsgehalte von Föderalismus und (nationaler) Bundesstaatlichkeit immer stärker miteinander und werden heute oft in ihrer staatsrechtlichen Bedeutung gleichgesetzt¹⁹¹, was aber wie bereits oben angedeutet, ungenau ist und häufig genug Verwirrung stiftet¹⁹².

Eine allgemeingültige Definition des Bundesstaates stösst also aufgrund der sehr unterschiedlich ausgestalteten föderativen Ordnungen und den fließenden Übergängen zwischen dezentralisierten Einheitsstaaten und Bundesstaaten auf grosse Schwierigkeiten. Aufgrund der jeweils sehr differenten historischen, politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Bedingungen hat der Bundesstaat unterschiedlichste Ausprägungen erfahren. Eine von den klassischen Bundesstaaten ausgehende empirische Umschreibung zeitigt hier eher brauchbare Resultate, denn letztlich stellt jeder einzelne Bundesstaat eine konkrete historische Individualität¹⁹³ dar, deren Eigenheiten und Charakteristiken für den von aussen kommenden Beobachter zu akzeptieren sind¹⁹⁴. Die nachfolgenden Ausführungen sollen sich daher hauptsächlich mit den spezifischen Eigenheiten der schweizerischen Rechtswirklichkeit beschäftigen.

¹⁸⁹ KARL DOEHRING, „Allgemeine Staatslehre“, Heidelberg 1991, Rz. 165.

¹⁹⁰ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 38 I.

¹⁹¹ FEBER, S. 12; CH. MÜLLER, S. 13.

¹⁹² Vergl. DEUERLEIN, S. 11, der lakonisch bemerkt, dass (bezogen auf Deutschland), viel über den Föderalismus geschrieben werde, er in Wirklichkeit aber unbekannt sei.

¹⁹³ Vergl. SIEGRIST, I, S. 186 f.; HESSE, „Grundzüge“, Rz. 217.

¹⁹⁴ Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 162.

§ 2 Elemente der Bundesstaatlichkeit der Schweiz

A. Staatlichkeit des Bundes

I. Der Staatsbegriff

Wir haben den Bundesstaat weiter oben als eine völkerrechtsunmittelbare Gebietskörperschaft bezeichnet, welche sich ihrerseits wieder aus Gebietskörperschaften zusammensetzt, die eine verhältnismässig grosse Eigenständigkeit besitzen und die bei der Bildung des Staatswillens in festgelegter und ständiger Form mitwirken. Daraus folgt, dass das umfassende Willensbildungssystem ein *Staat* sein muss¹, womit einerseits eine Abgrenzung zum Staatenbund vorgenommen wird und andererseits auf die Existenz eines umfassenden Normengefüges, einer Rechtsstruktur hingewiesen wird.

Es zeigt sich zunächst die Notwendigkeit, sich über den Staatsbegriff an sich, seinem Inhalt und Bedeutungsgehalt Klarheit zu verschaffen, bevor man sich an die weitere Frage der Staatsqualität des Bundes wagt. Die Verwendung des Begriffes „Staat“ braucht durchaus nicht einheitlich zu sein, da es denkbar ist, dass sich ein Gebilde zwar gemäss seiner *innerstaatlichen* Rechtsordnung als ein Staat begreift, jedoch in den *Aussenbeziehungen*, also in den Beziehungen zu anderen Staaten, nicht als Staat qualifiziert wird². Die Staatsqualität kann demnach für die Aus-senbeziehungen und für das innerstaatliche Recht divergieren. Dies beruht letztlich auf einem *Dualismus des Völkerrechts und des Staatsrechts*³, der trotz gewisser monistischer Tendenzen, welche die Einheit allen Rechts betonen, dazu führt, dass Völkerrecht und Verfassungsrecht, als verschiedenen Postulaten folgenden Rechtsordnungen, zu verschiedenen Ergebnissen kommen können⁴. Für beide Rechtsgebiete, Verfassungsrecht und Völkerrecht, ist der Versuch einer Definition des Staatsbegriffs von grosser, ja existentieller Bedeutung: einmal bedarf es einer verfassungsrechtlichen Staatsdefinition, um die Verbindlichkeit der innerstaatlichen Rechtsordnung dauernd zu gewährleisten und der Staatsgewalt eine ausreichende Grundlage zu geben, andererseits ist die auf der Grundlage des Völkerrechts beruhende Staatsdefinition unabdingbar, weil nur so die Rechtserheblichkeit von Äusserungen und Handlungen des jeweiligen Staates in seiner Beziehung zu anderen Staaten angenommen werden kann. Auch wenn das Völkerrecht neben dem Staat auch anderen Verbänden⁵ eine, oft begrenzte, Inhaberschaft von Rechten und Pflichten, mithin den Status von Völkerrechtssubjekten zuerkennt, so ist es doch allein der *Staat*, dem aufgrund einer Rechtsvermutung alle Rechte zukommen und der allen internationalen Pflichten unterworfen ist. Mit anderen Worten kann nach der Feststellung der Staatsqualität eines Verbandes davon ausgegangen werden, ein in umfassender Art und Weise von den Rechtsregeln des Völkerrechts betroffenes Gebilde vorzufinden. Hingegen muss bei allen nichtstaatlichen Verbänden zuvor geprüft werden, welchen besonderen Rechtsbeziehungen sie aufgrund ihrer spezifischen Natur nach unterworfen sind.

Fragt man nun, ausgehend von der oben gemachten Feststellung der Dualität von Verfassungsrecht und Völkerrecht zunächst nach der *Staatsdefinition im verfassungs- oder staatsrechtlichen Sinne*, so stösst man erneut auf

¹ FRENKEL, I, N 261.

² Im folgenden halte ich mich an die Ausführungen DOEHRINGS, § 2.

³ Über das Verhältnis von Staatsrecht und Völkerrecht sind verschiedene Lehren entwickelt worden, die hier zu behandeln den gesetzten Rahmen sprengen würden. Erwähnt seien nur die Ansicht der *alleinigen Existenz staatlichen Rechts*, die in ihrer radikalen Version das Vorhandensein zwischenstaatlicher Rechtsverbindlichkeiten negiert und jeder „völkerrechtlichen Verpflichtung“ nur den Wert einer blossen Absichtserklärung des Staates beimisst, in ihrer gemässigten Version immerhin eine staatliche Selbstbindung in der völkerrechtlichen Verpflichtung erblickt. Dagegen besteht die *Lehre vom Primat des Völkerrechts* auf der Vorstellung einer homogenen Rechtsordnung, wobei auf der obersten Stufe der Rechtsordnung nicht vom Staat erlassene Normen, sondern Normen überstaatlicher Natur stehen. Damit wird eine in sich kohärente und widerspruchsfreie Lehre konstruiert, deren Konsequenzen - Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht - aber in der Rechtswirklichkeit (noch) nirgends effektiv verwirklicht sind (vergl. für die Schweiz: HÄFELIN/HALLER, N 1050 ff.). Schliesslich bleibt allein die *dualistische Theorie*, nach welcher das Völkerrecht nur für Staaten und andere Völkerrechtssubjekte Verbindlichkeiten begründet als sinnstiftende Erklärung übrig. Vergl. ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 10 I und II; O. KIMMINICH, „Einführung in das Völkerrecht“, 2. Aufl. 1983, S. 261 ff.

⁴ Dramatisch kann dieser Dualismus dann werden, wenn sich beispielsweise ein menschlicher Verband auf einem Territorium zu einem selbständigen Staat erklärt und von anderen als solcher anerkannt wird, wieder andere Staaten, insbesondere derjenige, aus dessen Verband sich das neue Gebilde herausgelöst hat (zu denken ist an die Sezession), dem neuen Verband aber die Anerkennung verweigern. Diese Situation führt nicht selten zu Eskalationen und bewaffneten Konflikten. Diese Situation ist ein häufiger Fall der Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Sicht.

⁵ JÖRG PAUL MÜLLER/LUZIUS WILDHABER, „Praxis des Völkerrechts“, S. 136, nennen neben den Staaten, internationalen Organisationen und ev. Einzelpersonen als mögliche Völkerrechtssubjekte noch: *Protectorate* („Staaten mit beschränkter Handlungsfähigkeit“); *militärisch besetzte Staaten* (deren frühere Regierung als Exilregierung weiterbestehen kann, was eigentlich der umgekehrten Situation der oben erwähnten Diskrepanz der verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Sicht entspricht, da hier ein Staat besetzt wurde, keine eigene effektive Staatsgewalt mehr besitzt, und trotzdem noch von anderen Staaten die Staatsqualität zugebilligt erhält, da diese die Situation als nicht endgültig betrachten); *Treuhand- und Mandatgebiete*; *unselbständige Territorien*; *Gliedstaaten von Bundesstaaten* (als Gebiete mit „beschränkter Rechtsfähigkeit“); *Staatenbünde*; *der Heilige Stuhl und/oder der Staat der Vatikanstadt*; *Aufständische*; *Befreiungsbewegungen*; *multinationale oder transnationale Unternehmen* und schliesslich das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)*.

die bereits beim Bundesstaatsbegriff erwähnte Konfusion: es kann auch hier keine allgemeingültige und damit auf jedes Staatswesen anwendbare Definition geben, die aus den jeweiligen Verfassungsordnungen herzuleiten wäre, da diese eben jeweils ihren konkreten Staat normieren und dabei gänzlich andere Akzente formaler und materialer, inhaltlicher Natur setzen. Aussagen der Verfassungsordnungen können stets nur für den eigenen Staat Wirkungen entfalten, was bei der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der verschiedenen Verfassungsordnungen eine allgemeingültige Aussage über die Staatsqualität a priori ausschliesst⁶. Daraus folgt, dass die verfassungsrechtliche Staatsdefinition ausschliesslich aus der jeweils vorliegenden Rechtsordnung hergeleitet werden kann, deren Verband die Staatsqualität für sich beansprucht. Für die Bundesstaaten hat dies bspw. zur Konsequenz, dass ihre verfassungsrechtlich verankerten Zugeständnisse an ihre Gliedstaaten bezüglich deren Staatsqualität im völkerrechtlichen Verkehr völlig unbeachtlich sind, da im Gebiet des Völkerrechts grundsätzlich nur der Zentralstaat Staatsqualität besitzt⁷.

Aus dieser Betrachtung ergibt sich, dass eine allgemeingültige, für alle Staaten der Welt geltende Staatsdefinition nur aus der *völkerrechtlichen Perspektive* erfolgen kann. Dies erscheint als ein Widerspruch zu der am Ende des letzten Abschnittes gemachten Ankündigung, sich im weiteren auf den schweizerischen Bundesstaat konzentrieren zu wollen. Bereits aus der Begriffsdefinition des Bundesstaates im allgemeinen wird klar, dass dieser Bundesstaat zwar eine staatsrechtliche, sich auf einer Verfassung gründende Verbindung von Staaten ist, der organisierte Staatenverband selbst, der Bund, aber eben auch die Qualität eines Staates hat, was ihn ja vom Staatenbund unterscheidet, und dieser Staat nicht isoliert existiert, sondern in der Realität in einem gegenseitigen Behauptungszwang mit einer Vielzahl von anderen Staaten befindet, die sich alle miteinander auf verschiedenen Ebenen, und sei es nur im Sinne weltweiter wirtschaftlicher Interdependenzen, begegnen. Angesichts einer solchen Aussensicht des Staates ist es wichtig, welche Gebilde im Völkerrecht denn überhaupt noch als Staaten zu anerkennen sind. Eine solche Begriffsbestimmung ist unumgänglich, denn sie hat entscheidenden Einfluss auf die Frage, ob der fragliche Verband Rechte oder Pflichten hat und welchen Inhalts diese sind⁸. Eine Übersicht über die Vielzahl von Definitionsversuchen des Staates führt hier zu weit⁹, jedoch sei kurz auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die bereits die Verbaldefinition des Begriffs Staat bereitet hat: der Terminus ist von seiner Entstehungsgeschichte her stark umstritten. So meint ein Teil der Lehre, er leite sich aus dem lateinischen *status* ab¹⁰, was aber vom Bedeutungsinhalt her unwahrscheinlich ist, denn der abstrakte Begriff Staat ist heute unabdingbar mit der Herrschaft auf einem Territorium verbunden, während die Römer von ihrem Gemeinwesen als *res publica* oder allgemeiner vom *populus romanus* gesprochen haben und damit die personale Verbundenheit aller Bürger, über die einzelnen Generationen hinweg, erfassten und betonten. Ursprünglich stand damit also die *Personalhoheit* des Verbandes oder des Herrschers, die Macht über die Untertanen, im Vordergrund der Betrachtung, während erst später die *territoriale Hoheit*, die Macht über ein bestimmtes Gebiet, eine gleichrangige Bedeutung gewann¹¹.

Der Begriff des Staates als *Gebietskörperschaft* - neben seiner Eigenschaft als Personalkörperschaft - ist aber erst in moderner Zeit zu einem prägenden Begriff der Staatsdefinition geworden: Der Staatsbegriff, wie er von GEORG JELLINEK¹² um die Jahrhundertwende beschrieben wurde, und der seiner vermeintlich groben Struktur wegen vielfach kritisiert wurde, geht von drei, den Staat bestimmenden Elementen aus: der Staat ist danach ein menschlicher Verband, der sich zu einem *Staatsvolk* zusammengefunden hat, ein *bestimmtes Gebiet* bewohnt und über eine auf Organisation beruhende *Staatsgewalt* verfügt. Diese Definition, die sog. „Drei-Elementen-Lehre“ ist noch heute ausschlaggebend¹³, obschon es viele Versuche einer Neudefinition und allenthalben der Beifügung eines „vierten

⁶ DOEHRING, Rz. 30.

⁷ Für die schweizerischen Kantone ausführlicheres unter B.

⁸ DOEHRING verwendet hier den Begriff „Definitionszwang“ und führt als Beispiele eines solchen das Statut des Internationalen Gerichtshofes an, wonach nur Staaten als Parteien vor diesem Gerichtshof auftreten können (Statut des Internationalen Gerichtshofes vom 26. 6. 1945, Art. 34 Abs. 1: „Nur Staaten sind berechtigt als Parteien vor dem Internationalen Gerichtshof aufzutreten“) und auch die Charta der Vereinten Nationen vom 26. 6. 1945, Art. 4 Abs. 1: „Mitglieder der Vereinten Nationen können alle ... Staaten werden.“ Diese Bestimmungen setzen natürlich zunächst die Feststellung voraus, ob das jeweils in Frage stehende Gebilde ein Staat ist oder nicht.

⁹ Für einen guten Überblick dient auch ROMAN HERZOG, „Allgemeine Staatslehre“, Frankfurt a.M. 1971, S. 84 ff.

¹⁰ Vergl. KRÜGER, „Allgemeine Staatslehre“, S. 8 ff.

¹¹ Schon CICERO erkannte die Bedeutung des territorialen Elements, ging aber in seiner Betrachtung vom Gemeinwesen (*res publica*) davon aus, dass dieses die Sache des Volkes ist, „Volk aber ist nicht jede irgendwie zusammengelaufene Menschenmenge, sondern der Zusammenschluss vieler Menschen, die durch gemeinsame Anerkennung einer Rechtsordnung und gemeinsamen Nutzen verbunden sind.“ Ausser dem so verbundenen Volk nennt CICERO aber bereits als weiteres wesentliches Element des politischen Gemeinwesens ein abgesichertes Territorium und eine ordnende Lenkung: denn haben sich die Menschen erst einmal zusammengeschlossen, so richten sie sich feste Wohnsitze ein und sichern sie ab. Dazu kommt, dass jedes Volk, wenn es Bestand haben soll, planvoll gelenkt werden muss. CICERO kommt damit der von JELLINEK geprägten Trias der Elemente bereits recht nahe. CICERO, „De re publica“, I 39 f., zitiert nach ZIPPELIUS, „Geschichte“, S. 48 f.; vergl. auch DOEHRING, Rz. 37.

¹² JELLINEK, „Staatslehre“, S. 394 ff.

¹³ Vergl. DOEHRING, Rz. 39; HÄFELIN/HALLER, N 155; kritisch dazu PETER SALADIN, „Wozu noch Staaten?“, Bern/München/Wien 1995, S. 16 ff., der die drei klassischen Elemente der Staatlichkeit beim modernen Staat zusehends verloren sieht.

Elementes“ oder noch weiterer gab¹⁴. Als bedeutendste Stimmen gegen die Definition seien hier kurz genannt: Zunächst die scharfsinnige Kritik SMENDS, der auf der Grundlage seiner Integrationslehre darlegt, dass JELLINEKS Definition nicht in der Lage sei, das Wesen des Staates zu erklären¹⁵, welches er selbst auf das Gesamterlebnis der Teilnehmer einer Gemeinschaft zurückführt. Danach stellt sich unter Einbezug psychologischer und soziologischer Aspekte der Staat nicht statisch dar, sondern dynamisch im Sinne eines sich täglich wiederholenden Plebiszits. Diese bedeutende Erkenntnis über die Integration der Staatsbürger wird später noch einmal zur Sprache kommen müssen¹⁶, hier aber muss festgehalten werden, dass diese keine allgemeine Geltung für alle Staaten der Welt hat: Staatsgewalt kann auch durch Zwang errichtet werden, wie HERMANN HELLER darlegt¹⁷. Er weist darauf hin, dass ein Staat, wenn er einmal besteht als eine Institution ohne Integration als reine Zwangsgewalt existieren kann, ja, dass noch heute viele Staaten der Welt keine Integrationsmerkmale aufweisen und dennoch im juristischen Sinne als Träger von staatlichen Rechten und Pflichten gelten müssen¹⁸.

KELSEN hingegen betrachtet den Staat seinem Wesen nach als reine Normordnung, als ein System von Normen oder den Ausdruck für die Einheit eines solchen Systems¹⁹. Er lehnt es für die juristische Qualifikation des Staates ab, soziologische, psychologische oder politische Elemente in die Betrachtung miteinzubeziehen und betont, dass sich die rechtliche Würdigung des Staates auf die Funktion der Normen, also auf die *Sollensordnung* und nicht auf das faktische *Sein* zu beschränken habe²⁰. Der Staat erschöpft sich nach dieser Sicht in den Rechtsbeziehungen zwischen den Staatsbürgern und der Staatsgewalt, stellt sich also nur als Inbegriff von Rechtsbeziehungen dar. Die Frage nach dem Geltungsgrund des Rechts bleibt in KELSENS reiner Rechtslehre²¹ aber ungeklärt: er führt zwar alle staatlichen Normen in einer präzisen Normenhierarchie über die Verfassung hinaus auf eine letztlich hypothetische Grundnorm zurück, welche der eigentliche Geltungsgrund der ganzen Rechtsordnung sein soll, was aber der Geltungsgrund dieser Norm selbst ist, bleibt unbeantwortet²². Die Grundnorm selbst ist von keiner anderen Sollensvorschrift mehr ableitbar²³, es sei denn eben von Elementen der Psychologie oder der Soziologie, also der Seinsordnung, deren Inhalte wiederum nur ontologisch und nicht normativ zu erklären sind, was zur Kritik an KELSENS Trennung von Sein und Sollen geführt hat²⁴. Auch KELSEN steht letztlich aber nicht im Widerspruch mit der „Drei-Elementen-Lehre“ von JELLINEK, da man auch dann, wenn man das Wesen des Staates rein im Sinne der Normgeltung erklären will, zunächst die Fragen klären muss, *wer überhaupt die Normen setzen soll* (Staatsvolk?), *wo diese Normen Geltung haben sollen* (Staatsgebiet?) und *wer sie durchsetzen soll* (Staatsgewalt?)²⁵.

¹⁴ So wird verschiedentlich die Souveränität als weiteres Element aufgeführt, welche in der ursprünglichen Definition aber bereits in der Staatsgewalt, der höchsten Herrschaftsgewalt, miteinbezogen war, vergl. HÄFELIN/HALLER, N 155; aber auch inhaltliche Merkmale, wie die Legitimität der Staatsgewalt im Sinne einer Akzeptanz der Gewaltunterworfenen könnten mögliche Ergänzungen der obigen Definition darstellen. ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 8, geht in seiner Staatsdefinition vom Konzept des Staates als einer „rechtlich organisierten Wirkungseinheit“ aus, wobei er sich dabei auf HELLER beruft, später aber dann doch die drei klassischen Elemente beschreibt.

¹⁵ SMEND, „Verfassung“, S. 184.

¹⁶ Siehe nachfolgend etwa § 23.

¹⁷ HELLER, „Staatslehre“, 1934, 4. Aufl. 1970, S. 240.

¹⁸ Als ein Beispiel hier etwa das seit 1974 von einer Militärjunta beherrschte Burma (Myanmar) genannt.

¹⁹ KELSSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 16.

²⁰ Aus diesem Ansatz heraus bezeichnet KELSSEN, „Der Staat als Integration“, Wien 1930, die von SMEND beschriebene täglich sich vollziehende Interdependenz der Staatsbürger untereinander und deren Verhältnis zur Staatsgewalt als wesentliche Grundlage zur Erklärung des Wesens des Staates (Staat als „Gesamterlebnis“ des Staatsvolkes, vergl. „Verfassung“, S. 126, 132) als eine politische und keine rechtswissenschaftliche Sicht.

²¹ „Rein“ also im Sinne von „rein juristisch“, im Gegensatz zu soziologischen, ethisch-moralischen, psychologischen oder politischen Elementen, die der Welt des Seins angehören und nicht der des Sollens, welche von KELSSEN als für die normative Sichtung ausschlaggebend erachtet werden: Sein und Sollen - ein für die Allgemeine Staatslehre in ihrer wechselseitigen Beziehung schon immer bedeutsames Begriffspaar - werden klar getrennt. „Recht kann nur aus Recht hervorgehen“ bringt es MARCIC, „Verfassung und Verfassungsgericht“, Wien 1963, S. 25, prägnant auf den Punkt.

²² Wollte man der hypothetischen Grundnorm einen erkennbaren Inhalt geben, so müsste dieser wohl am ehesten lauten: „Man muss der Rechtsordnung gehorchen!“, womit man in die Nähe von KANTS kategorischem Imperativ (vergl. „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“, Werkausgabe Bd. VII, Frankfurt 1984, S. 51), gelangt, der vom Grundsatz ausgeht, dass nur nach einer Maxime zu handeln ist, die zugleich als allgemeines Gesetz gelten könne. Eine Verhaltensregel sei also nur dann richtig, wenn sie sich verallgemeinern lasse. Aber auch hier zeigt sich die Tücke des Formalismus, indem sich mancherlei Inhalte in diesen kategorischen Imperativ füllen lassen, ohne jede Rücksicht auf irgendwelche ethischen Entscheidungen. Vergl. schon die Kritik HEGELS, der meinte, mit dem blossen Kriterium der Verallgemeinerungsfähigkeit lasse sich geradezu *alles* zu einem Sittengesetz im Sinne KANTS machen, selbst der Satz, dass ein bestimmtes Volk oder auch die ganze Menschheit nicht existieren sollte, enthalte in sich keinen Widerspruch; „Rechtsphilosophie“, § 135, zitiert nach ZIPPELIUS, „Geschichte“, S. 150. KELSENS Positivismus greift auch in eben dieser Hinsicht zu kurz: nach ihm müsste grundsätzlich jeder Staat ein Rechtsstaat sein, da alle Staaten eine qualifizierte Rechtsordnung haben; sobald also eine Sollensordnung, versehen mit Zwangsmitteln, besteht liegt eine Rechtsordnung vor. Da eine Norm aber ohne Wertungen nicht zu verstehen ist, also stets von einer ethisch-moralischen oder kulturellen Vorstellung ausgehen muss, besteht die Gefahr einer Ideologisierung.

²³ Der Ursprungsgrund, die hypothetische Grundnorm ist nach der Reinen Rechtslehre KELSSENS und der meisten seiner Schüler inhaltslos. Vergl. aber USTERI, S. 72 f., der eine inhaltserfüllte Grundnorm sieht.

²⁴ So LARENZ, 3. Aufl. 1975, S. 78: die Grundnorm setze das Vorhandensein einer Zwangsordnung und mithin ein „Sein“ voraus.

²⁵ DOEHRING, Rz. 44.

Es finden sich also, zusammenfassend gesagt, noch zahlreiche Definitionsversuche des Staates, die jeweils von den unterschiedlichsten Ansatzpunkten ausgingen, sei es dass der *Staatszweck* als Grundlage eines Erklärungsversuches gewählt wurde, wie es bei ARISTOTELES²⁶ oder auch BODIN²⁷ der Fall war, sei es dass von einem beschreibenden *Sozialbefund* ausgegangen wurde, so bei SMEND und HELLER, oder schliesslich wie bei KELSEN von einer reinen *Normenbeziehung*. Im Gegensatz dazu steht JELLINEKS Definition, die von bestimmten Merkmalen für die Anknüpfung von Rechten und Pflichten ausgeht, welche gewissermassen mehr empirisch „gefunden“ als „erfunden“²⁸, nichtsdestoweniger rechtlich relevant sind. Gerade weil diese Definition eben keinerlei Staatszweck einbezieht, sondern sich in der realen Beschreibung erschöpft, ist sie geeignet das Gesamtphänomen und die Wesensmerkmale aller Staaten zu erfassen. Sie stellt gleichsam den kleinsten gemeinsamen, allein tauglichen Nenner aller Definitionsversuche dar, deren einzelne Elemente, bei aller vermeintlichen Grobheit der Struktur einer äusserst subtilen Interpretation bedürfen. Darauf soll im folgenden näher eingegangen werden.

II. Der Staatscharakter des Bundes

1. Staatsvolk des Bundes

a) Das Staatsvolk als Gesamtheit der Menschen unter der Staatsgewalt

Ein Staat ist ein Verband von Menschen: in ihm finden sich Menschen zusammen, die im Sinne von Generationenfolgen im selben Staat leben und ihn aufrechterhalten. Dies setzt natürlich ein Zusammengehörigkeitsgefühl, den Willen im Staatsverband als Gemeinschaft zu existieren voraus. Dieses Zusammengehörigkeitsgefühl, das in verschiedenen abnehmenden Graden abgestuft alle Ebenen, von der Familie über die Gemeinde, den Kanton bis zum Bund umfasst, basiert nicht nur auf einem sozialpsychologischen, gefühlsmässigen Dazugehören, sondern auch auf einem vernunftmässigen Einsehen für die staatliche Identität und ist zweifellos Kern jeden staatlichen Gefüges. Mit dieser soziologischen Sicht ist aber noch nicht die Bedeutung des Volkes als unverzichtbares Element der Herrschaft und des Staates geklärt. Dazu bedarf es einer extensiveren Begriffsdefinition des Volkes, denn Staatsgewalt ist, wie noch zu zeigen sein wird, immer Herrschaft über Menschen, im Territorialstaat über die im Staatsgebiet lebende Bevölkerung²⁹.

Beim hier zunächst also im umfassenderen Sinne³⁰ verwendeten Begriff des Volkes, der die Gesamtheit der im Staatsgebiet lebenden Menschen, die der Staatsgewalt des Bundes unterstehen, erfasst, geht es um die staatsrechtliche Handhabung³¹ des Begriffes „Volk“: hier heisst Volk generell *die Gesamtheit der einer bestimmten Staatsgewalt unterworfenen Menschen*³². Erfasst werden hier demnach die dem selben Staat angehörenden Menschen, ob als Staatsbürger oder ob als im Staatsverband lebende Ausländer. Da der moderne Staat eben primär auf dem Territorium beruht und damit auf der Gesamtheit aller auf seinem Gebiet lebenden Menschen, ist die Zuordnung des Begriffes Staatsvolk zu diesem umfassenderen Inhalt am sinnvollsten. Allerdings resultieren natürlich aus der Tatsache, dass der Regelungsmacht des Staates auch die in seinem Staatsgebiet befindlichen Nichtstaatsangehörigen unterliegen, erhebliche Probleme, die hier unter dem Stichwort des „Ausländerrechts“ nur angedeutet seien. Es spielt zunächst keine Rolle, ob die Staatsgewalt als solche vom Volk akzeptiert wird: ob die

²⁶ Er sah die wahre Natur des Staates in der Tatsache, dass der Mensch ein gemeinschaftsbezogenes, politisches Lebewesen, ein *zoon politicon*, ist und der Staat deshalb zu den naturgemässen Gebilden gehört, da nur in der Gemeinschaft der Mensch zur vollen Entfaltung seiner Persönlichkeit gelange. Vergl. ZIPPELIUS, „Allgemeine Staatslehre“, § 17 I 1.

²⁷ Nicht zuletzt aufgrund der grausamen Glaubens- und Bürgerkriege des 16. und 17. Jahrhunderts gelangte BODIN zur Kennzeichnung des Wesenszuges des Staates mit dem Begriff der Souveränität: nur eine mit Zwangsmacht ausgestattete Staatsgewalt könne die Menschen voreinander schützen und den Krieg aller gegen alle („*bellum omnium contra omnes*“) verhindern.

²⁸ Vergl. DOEHRING, Rz. 44.

²⁹ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 11 II 1.

³⁰ HÄFELIN/HALLER, N 156.

³¹ Unter dem staatsrechtlichen Aspekt könnte man weitere Differenzierungen vornehmen: so könnte man als Volk auch die Gesamtheit der im In- und Ausland lebenden *Staatsangehörigen*, der Staatsbürger, bezeichnen. Diese sind dann weder mit dem Volk im soziologischen Sinne noch mit der unter einer einheitlichen Staatsgewalt Unterworfenen identisch. Umstritten ist in diesem Zusammenhang auch die Rechtsnatur des Bürgerrechtes an sich, wobei der Grossteil der Lehre davon ausgeht, dass es sich beim „Schweizer Bürgerrecht“ um einen *Status*, einen rechtlichen Zustand handelt, der die Zugehörigkeit zum schweizerischen Staatenverband ausdrücken soll (FLEINER/GIACOMETTI, S. 177, Anm. 2), was eine Übereinstimmung von „Schweizer Bürgerrecht“ und „schweizerischer Staatsangehörigkeit“ bedeutet. Seit der Revision der Bürgerrechtsregelung der BV (Änderung der Art. 44, 45 und 54 BV, vergl. BBl 1982 II 125 ff., 1983 II 703, III 750, 751; 1984 I 614, II 211 ff.; vergl. auch BBl 1987 III 293 ff.), welche eine Gleichbehandlung der Geschlechter auf dem Gebiet des Bürgerrechtes bezweckte, neigt man dazu das Bürgerrecht, an das sich nach Verfassung und Gesetz bestimmte Rechtsfolgen, Rechte und Pflichten knüpfen, als *Persönlichkeitsrecht* zu verstehen. Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 522 ff. Als Volk im Sinne des Staatsrechtes wird gelegentlich auch gesprochen, wenn von der Gesamtheit der Stimmberechtigten die Rede ist, was eine weitere Verengung des Begriffes darstellt, da zur Aktivbürgerschaft, der Funktion der Bestellung der obersten Staatsorgane und der Teilnahme an Gesetzgebungsakten und staatlichen Einzelentscheidungen, prinzipiell nur die mündigen, nicht von dieser Funktion ausgeschlossenen Staatsangehörigen erfasst sind.

³² HANGARTNER, „Grundzüge des schweizerischen Staatsrechtes“, Bd. I: Organisation, Zürich 1980, S. 23.

jeweilige Regierung eines Staatsvolkes über eine ausreichende Legitimität, Ausdruck der Akzeptanz durch die Gewaltunterworfenen, verfügt, ist kein Erfordernis, von dessen Existenz der Bestand eines Staatsvolkes (oder auch einer Staatsgewalt) abhängig gemacht werden kann³³.

Dieser Begriff des Staatsvolkes lässt sich aber nicht in Einklang bringen mit dem soziologischen Volksbegriff. Hier ergeben sich, gewissermassen als Nebeneffekt der Tatsache, dass der Begriff des Staatsvolkes, das der Staatsgewalt unterworfen ist, sich nicht mit dem nachfolgend unter b) beschriebenen Begriff des Volkes im soziologischen Sinne - welches sich eben gerade durch das oben erwähnte Zusammengehörigkeitsgefühl auszeichnet - deckt, verschiedene Minderheitenprobleme im Nationalstaat³⁴. Der schweizerische Staat besteht nach seinem eigenen Selbstverständnis aus lauter Minderheiten und kennt keine staatstragende völkische Mehrheit. Probleme in diesem Sinne kannte die Schweiz allenfalls dort, wo die föderalistische Gliederung ohne die Berücksichtigung historischer, ethnischer und kultureller Gegebenheiten erfolgt war; etwa im Falle des Kantons Jura oder in abgeschwächter Form auch im ethnisch und sprachlich gespaltenen Kanton Wallis³⁵. Während der Nationalstaat sich erfahrungsgemäss auf einer Sprache und Kultur aufbaut, was beinahe zwangsläufig zu Konflikten mit nationalen Minderheiten führen muss, werden in der Schweiz etwa die verschiedenen Sprachgruppen als gleichwertig angesehen. Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass sich keine der Sprachgruppen als staatstragend etabliert hat, gibt es insofern keine permanenten politisch-staatsrechtlichen Minoritäten³⁶. Darauf wird allerdings noch zurückzukommen sein³⁷.

Fragt man sich nun, ob der schweizerische Bundesstaat denn überhaupt ein dem Bund unterstehendes Staatsvolk kennt, so ist dies natürlich zu bejahen und völlig einsichtig: der Bund, der auf der Verfassung basierende Bundesstaat übt, wie unter 2. darzulegen sein wird, die oberste Staatsgewalt aus. Daneben wurde aber bei der Bildung des Bundesstaates davon ausgegangen, dass die Existenz der schweizerischen Nation vereinbar sei mit der weiteren Anerkennung der Völker der einzelnen Kantone³⁸ und so sind neben dem Gesamtvolk in der Schweiz auch die Kantonsvölker staatsrechtlich anerkannt: Art. 1 BV spricht von den „Völkern“ der zum Bund zusammengeschlossenen Kantone, womit die Staatsangehörigen gemeint sind, welche in ihrer Gesamtheit die personelle Basis des Bundes bilden³⁹. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass alle Personen, die zum Staatsvolk des Bundes gehören, gleichzeitig Teil des Staatsvolkes eines Kantons sind.

b) Das Volk im soziologischen Sinn

Als Volk im soziologischen Sinn kann jene Gesamtheit von Menschen bezeichnet werden, die sich durch ein nationales Zusammengehörigkeitsgefühl verbunden fühlt⁴⁰ und im Laufe einer längeren Geschichte zu einer Gemeinschaft zusammengewachsen ist⁴¹. Die nationale Zusammengehörigkeit basiert auf einer Vielzahl von verschiedenen Faktoren, beispielsweise der gemeinsamen Abstammung, der Kulturgemeinschaft (insbesondere gemeinsame Sprache und Religion) und der politischen Schicksalsgemeinschaft⁴². Allerdings ist das Zusammengehörigkeitsgefühl, wie oben bereits angedeutet wurde, ein inhaltlich und graduell höchst unbestimmter Begriff: derselbe Mensch fühlt sich aufgrund verschiedener Faktoren, einmal vielleicht der Sprache oder Religion, einmal aufgrund persönlicher Bindungen oder vielleicht sogar des Berufes oder wirtschaftlicher Interessen verschiedenen Gruppen in unterschiedlichem Grade verbunden⁴³. Daraus folgt, dass sich ein Nationalgefühl,

³³ Vergl. DOEHRING, Rz. 49: „Ein Staatsvolk ist auch dann vorhanden, wenn es unter einer Tyrannis lebt, die vorhandene Regierungsform nicht bejaht und seine Regierung nicht liebt.“

³⁴ Das Nationalstaatsprinzip findet bei BLUNTSCHLI eine sehr gelungene Formulierung: „Jede Nation ist berufen und berechtigt, einen Staat zu bilden. Wie die Menschheit in eine Anzahl von Nationen geteilt ist, so soll die Welt in ebensoviele Staaten zerlegt werden. Jede Nation ein Staat. Jeder Staat ein nationales Wesen“ („Allgemeine Staatslehre“, S. 107). Dieses Prinzip hat als Nationalstaatsgedanke mit dem Schlagwort des „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ verknüpft, gerade heute wieder grösstes Unheil anrichtende Aktualität.

³⁵ P.C. MAYER-TASCH, NZZ vom 10. Juni 1996, S. 24.

³⁶ Vergl. MESSMER, S. 167; Zum Problem der territorialen und sprachlichen Minderheiten sei auch auf die Dissertation von RENÉ KNÜSEL, „Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire“, Lausanne 1994 verwiesen. Dazu sei auf Art. 116 BV verwiesen, wo zwischen Amts- und Nationalsprachen unterschieden wird und wo mit der Bezeichnung von Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätomanisch als *Nationalsprachen* in Abs. 1 die sprachliche Zusammensetzung der Schweiz, die Vielsprachigkeit gewährleistet wird. Wesentlich ist auch die in Abs. 2 vorgenommene Verankerung der drei Hauptsprachen Deutsch, Französisch und Italienisch als *Amtssprachen* des Bundes, die dem Verkehr zwischen Bürgern und Bundesorganen und der behördeninternen Kommunikation dienen sollen.

³⁷ Nachfolgend unter § 23, B, II, wo sich anhand der Abstimmungsniederlagen immerhin gewisse „typische“ Verliererkantone zeigen.

³⁸ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 23.

³⁹ HÄFELIN/HALLER, N 156; zur realen Situation betr. der „Völkern“ nach Art. 1 BV siehe § 18, B.

⁴⁰ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 11 II.

⁴¹ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 22.

⁴² „Geschichtlich-politische-rechtliche Schicksals- und Willensgemeinschaft“ nach der Terminologie HANGARTNERS, „Grundzüge“, I, S. 22.

⁴³ Bereits hier sei das Vorhandensein von sog. „cross-cutting cleavages“, sog. überkreuzende Zugehörigkeiten im Sinne des Modells der sich überkreuzenden Spannungsfelder bei der Konfliktbewältigung in der pluralistischen Gesellschaft erwähnt: das Modell erklärt das geringe Konfliktniveau in gewissen pluralistischen Systemen mit dem Phänomen, dass sich die

nationale Zusammengehörigkeit nur annäherungsweise bestimmen lässt, da es je nach der interessierenden Komponente stark divergierende Varianten geben kann. Dies macht es erforderlich, sich zunächst kurz mit dem Begriff der „Nation“ näher auseinanderzusetzen.

Der Nationalstaat, der die europäische Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts dominierte, besitzt eine weitgehend einheitliche *Nation* als Staatsvolk. Diese Einheitlichkeit der Nation ergibt sich nun eben wie oben bereits erwähnt aus verschiedenen möglichen Faktoren: Der naheliegendste Gesichtspunkt wäre derjenige der *Abstammungsgemeinschaft*, also der rein biologisch, rassische Faktor⁴⁴. Dieser nur allzu oft missverständene und durch faschistische Regime missbrauchte Begriff muss hier in seiner Bedeutung für die verschiedenen Völker dennoch gewürdigt werden. Man kann sich aber fragen, ob denn überhaupt die Rasse eine präzise fassbare Grösse darstellt, ob es sich bei den gegenwärtig existierenden Völkern nicht vielmehr um durch politische Schicksals- und Kulturgemeinschaft herausgebildete Völkerschaften handelt. Aufgrund der geschichtlichen Durchmischung⁴⁵ verschiedenster Völker sowie der Anpassung an Land und Klima, kann man mit RENAN⁴⁶ festhalten: „Die Wahrheit ist, dass es keine reine Rasse gibt.“ Oft war es die „staatliche Einheit, welche die ‚natürliche Einheit‘ des Volkes und der Nation erst gezeitet hat.“⁴⁷ Die nationale Zusammengehörigkeit gründet sich daneben, in meist ausschlaggebender Weise darauf, dass Menschen im Laufe der Zeit zu einer *Kulturgemeinschaft* geworden sind. Von herausragender Bedeutung ist dabei, neben anderen kulturellen Faktoren wie gemeinsame Sitten und Bräuche, Religion, Lebensgewohnheiten oder eine gemeinsame Sozialmoral, die gemeinsame Sprache. Auch wenn sie sich nicht als allein bestimmendes Element darstellt, so verlaufen doch gerade in föderalistischen Systemen viele Konfliktfronten entlang der Sprachgrenzen⁴⁸. War die Mehrsprachigkeit in Europa ursprünglich politisch verhältnismässig problemlos, wurde sie im 19. Jahrhundert zum entscheidenden Faktor für die Bildung einsprachiger Nationalstaaten⁴⁹. Im Gegensatz dazu besitzt die Schweiz, von der man als Nationalitätenstaat⁵⁰ sprechen kann, ein Staatsvolk, das verschiedene Volksstämme mit unterschiedlichen Sprachen und Kulturen umfasst. Über diese Differenzen hinweg stellt sie aber eine stabile Gemeinschaft dar, die nun aufgrund des Elements der *Schicksals-* und *Willensgemeinschaft* eine *Nation* darstellt. Diese Schicksalsgemeinschaft, während der Zeit des Zweiten Weltkrieges vielzelebrierter Faktor des schweizerischen Selbstverständnisses, stärkte das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl enorm, welches in jener Zeit begann, sprachliche und konfessionelle Schranken zu überwinden. Aber auch abgesehen von der sehr spezifischen schweizerischen Situation lässt sich sagen, dass der Faktor der politischen Willens- oder Schicksalsgemeinschaft für die Bildung oder Auflösung von Nationen von entscheidender Bedeutung sein kann⁵¹. Entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg der Bildung einer Nation im Sinne der politischen Schicksalsgemeinschaft, ist sicherlich auch die Beeinflussung des Prozesses durch sozialpsychologische Faktoren: die politische Integration kann sich nicht leicht gegen den vorherrschenden, sich widersetzenden Willen der betroffenen Gemeinschaft herbeiführen lassen⁵². Bereits hier kann das später noch eingehender zu erläuternde Problem der Homogenität erstmals wahrgenommen werden: damit ein Staat, eine Gemeinschaft existieren kann, bedarf es verbindender Homogenitäten. Auf staatlicher Ebene ist damit das Volk (Staatsvolk) *conditio sine qua non* der Gemeinschaft: dieses muss in seiner Mehrheit tragendes, die staatliche Gemeinschaft befürwortendes, akzeptierendes Element sein. Minderheiten, im Sinne ausgesonderter, der Gemeinschaft ablehnend gegenüberstehender Gruppen sind durchaus möglich, werden aber erst zum Problem, wenn eine Eingliederung nicht mehr möglich ist.

verschiedenen Gruppenzugehörigkeiten überkreuzen, die jeweiligen Konfliktfronten also ständig wechseln. Dazu näheres unter § 23, A; vergl. FRENKEL, I, N 139 ff., N 572 ff.

⁴⁴ Dieser naheliegende Aspekt liegt in gewisser Weise auch dem Wort *Nation* zugrunde, welches sich vom lateinischen *nasci*, geboren werden, herleitet. Vergl. ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 11 II 1.

⁴⁵ Vergl. auch SALADIN, „Wozu noch Staaten?“, S. 27 f., der ausgehend von den modernen Migrationsbewegungen und der damit zwangsläufig verbundenen Durchmischung der einzelnen „Staatsvölker“ zum Ergebnis gelangt: „Kein Volk ist mehr ‚unter sich‘, ‚Heimat‘ geht damit für manche verloren, und der Staat ‚verfügt‘ zwar nach wie vor über ein Volk, aber nicht mehr über ein bestimmtes, abgegrenztes Volk (wenn er das jemals tat), über ein (rassisch oder sprachlich oder religiös oder einfach durch geschichtliches Zusammenwachsen) ausgezeichnetes, einmaliges Volk.“

⁴⁶ E. RENAN, „Qu'est-ce qu'une nation?“, Paris 1882, Abschn. II 1.

⁴⁷ Vergl. HELLER, S. 164 f.

⁴⁸ Demographische Differenzen sind im Bundesstaat der Normalfall, wobei sprachliche Verschiedenheiten, die u.U. Kennzeichen für grundlegendere ethnische Unterschiede sein können, als Integrationsproblem eine wesentliche Rolle spielen. Unter den klassischen Bundesstaaten sind es allerdings nur die Schweiz und Kanada, in denen die Sprache ein bedeutendes Strukturelement der Gliedstaatenorganisation darstellt. Vergl. FRENKEL, I, N 562; MESSMER, S. 163 f.

⁴⁹ A. MASNATA, „La lutte des nationalités et le fédéralisme“, Lausanne 1933, S. 127; vergl. auch S. 26 f., wo er die Sprache als „le patrimoine intellectuel le plus intime et le plus sacré de l'individu“ bezeichnet. Siehe auch nachfolgend § 23, A, II, 2, a.

⁵⁰ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 22; vergl. auch die Arbeit von RENÉ KNÜSEL; HERMANN WEILENMAN, „Die vielsprachige Schweiz. Eine Lösung der Nationalitätenprobleme“, Basel 1925; ROBERT SCHLÄPFER (Hrsg.), „Die viersprachige Schweiz“, Zürich 1982.

⁵¹ So hat sich beispielsweise die politische Schicksalsgemeinschaft innerhalb der USA als einigendes Element heterogener Gruppen mit verschiedener Abstammung, Sprache und Religion erwiesen und eine gemeinsame Nation entstehen lassen.

⁵² Als Beispiel seien hier die Südtiroler genannt, von denen sich viele, trotz der nun schon langjährigen politischen Zugehörigkeit zu Italien, noch immer nicht als Teil des italienischen Volkes fühlen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Begriff „Volk“ ein Konglomerat von Bedeutungsinhalten verschiedener Herkunft darstellt: verschiedene Zusammenfügungen objektiver Gemeinsamkeiten und Berührungspunkte mit verschiedenen Graden eines Zusammengehörigkeitsempfindens, welche zu sich nicht unbedingt deckenden Gemeinschaftsbeziehungen führen. Die sprachlichen und kulturellen Verschiedenheiten der verschiedenen Kantone der Eidgenossenschaft, die, besonders in Krisenlagen, zu oft gravierenden Spannungen geführt haben, wurden zwar überwunden durch ein ausgeprägtes Zusammengehörigkeitsgefühl, basierend auf gemeinsamer Geschichte, gemeinsamen politischen Einrichtungen und gemeinsamen Interessen. Es lassen sich aber immer wieder, von Fall zu Fall neu aufflammende Divergenzen zwischen den einzelnen Gruppen ausmachen.

2. Staatsgebiet des Bundes

Das Staatsgebiet ist als Staatsmerkmal von enormer Bedeutung, da der moderne Staat „Gebietskörperschaft“ und damit Territorialstaat ist⁵³. Die territoriale Hoheit des Staates grenzt seinen Herrschaftsbereich gegenüber anderen Staaten ab, was schlussendlich nicht nur ein Recht, sondern auch eine internationale Pflicht des Staates darstellt, weil nur so die gegenseitige Anerkennung und Respektierung der Staatsmacht denkbar ist⁵⁴. Es handelt sich demnach beim Territorium als ein heute wesentliches Bezugsselement für die Einheit des Herrschaftsverbandes, „als der Raum, innerhalb dessen die Regelungsbefugnisse dieses Herrschaftsverbandes ausgeübt werden.“⁵⁵ Allerdings ist ein solchermaßen definiertes Staatsgebiet nicht begriffsnotwendig für das Vorhandensein eines Herrschaftsverbandes, denn die Herrschaftsverbände, welche die Vorläufer der modernen Staaten bildeten, beruhten in ihren frühen Entwicklungsstadien regelmässig nicht auf einer territorialen Begrenzung, sondern auf *personalen* Beziehungen. Verbunden als Geschlechterverbände und Völkerstämme durch gemeinsame Abstammung, als Lehensverbände aufgrund des lehensrechtlichen Treubandes⁵⁶, konnte zwar das jeweils bewohnte Territorium noch mitbeansprucht werden, dominierte aber doch die personale Grundlage des Herrschaftsverbandes. Eine Konsequenz dieses am personalen Element haftenden Rechtsdenkens war das sogenannte *Personalitätsprinzip*, der Grundsatz wonach jeder seinem Heimat- oder Stammesrecht verhaftet bleibt („iura ossibus inhaerent“)⁵⁷.

Das Personalitätsprinzip wurde im Verlaufe der Zeit aber stetig zurückgedrängt: Die Besiedelung der gleichen Gegenden durch Menschen verschiedener personeller Zugehörigkeit führte zur Einsicht, dass gewisse Probleme nur aufgrund der territorialen, der alle in gleicher Weise verbindenden, Grundlage gelöst werden können. Das *Territorialprinzip* wurde massgebend: nach ihm bildet ein abgegrenztes Territorium die Grundlage die Einheit des Herrschaftsverbandes⁵⁸. Nicht zuletzt daraus resultiert ein starkes Gefühl der territorial begründeten Zusammengehörigkeit.

Art. 1 BV bestimmt also nicht nur den Umfang des Staatsvolkes, sondern auch das Territorium des Bundes: es setzt sich zusammen aus der Gesamtheit der einzelnen Kantonsgebiete⁵⁹. Die Schweiz kennt daher kein Bundesterritorium, welches nicht gleichzeitig auch Kantonsterritorium wäre. Andere Bundesstaaten kennen hingegen Bundesterritorien, die unmittelbar dem Bund angegliedert sind⁶⁰: Bei diesen kann es sich um ausserhalb der Staatsgrenzen liegende Besitzungen⁶¹; um strategisch bedeutsame Grenzgebiete⁶²; um Gebiete, in denen bestimmte Voraussetzungen für die Autonomie fehlen⁶³ oder um die Hauptstadt⁶⁴ handeln.

⁵³ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 12 I.

⁵⁴ DOEHRING, Rz. 60.

⁵⁵ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 12 I.

⁵⁶ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 20 ff.

⁵⁷ Eine Folge dieses archaischen Gedankens war, dass der Verbandsfremde weitgehend rechtlos war: er stand gleichsam ausserhalb der Rechtsordnung des eigenen Herrschaftsverbandes und war deshalb eines besonderen Schutzes bedürftig, vergl. die Stellung des peregrinus (= Nichtbürger, Fremder), der der Teilhabe am römischen ius civile nicht fähig war. Entsprechend dem Personalitätsprinzip der antiken Rechte lebte jeder nach seinem Recht. Unabhängig davon konnte sich aber der Ausländer (ursprünglich noch „hostis“, Feind, erst später „hospes“, Gast, genannt) in den Schutz, die Klientel, eines römischen Bürgers begeben (ähnlich die griechische Proxenie [προξενία, Gastfreundschaft]). Vergl. DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, § 22, III, 1.

⁵⁸ Ein interessantes sprachliches Indiz für das gewandelte Staatsbewusstsein wurde bereits von ROUSSEAU („Du Contrat social“, I, 9) festgestellt, wenn er darauf hinweist: „Sie [die Monarchen früherer Zeiten] nannten sich nur Könige der Perser, der Skythen, der Mazedonier und schienen sich deshalb weit mehr für Oberhäupter der Menschen als für Herren des Landes zu halten. Heutigentags nennen sie sich viel geschickter Könige von Frankreich, von Spanien, von England usw., und indem sie auf solche Weise das Land in Besitz nehmen, haben sie auch die vollkommene Sicherheit, die Bewohner im Besitz zu halten.“

⁵⁹ HÄFELIN/HALLER, N 157.

⁶⁰ Vergl. dazu die Ausführungen von FRENKEL, II, N 740 ff.

⁶¹ Hier ist z.B. an die Besitzungen Argentinens in der Antarktis und die Südatlantischen Inseln zu denken.

⁶² Hier kann man die ursprüngliche Stellung der Mehrzahl der amerikanischen Gliedstaaten nennen, welche früher unter Bundesverwaltung standen. Vergl. etwa HANS R. GUGGISBERG, „Geschichte der USA“, I, 2. Aufl., Stuttgart usw. 1979, S. 73.

⁶³ Insbesondere aufgrund des Fehlens eines bevölkerungsmässigen Fundamentes. Z.B. umfassen in Kanada Yukon Territory und Northwest Territories mit einer Fläche von insgesamt 3,77 Mio. km² (mehr als ein Drittel der kanadischen Landoberfläche) gerade einmal 85'446 Einwohner (ungefähr 0,3 % der Gesamtbevölkerung). Diese beiden Territorien stehen unter der Verwaltung des Bundesparlamentes, welches sie in Gliedstaaten umwandeln könnte (vergl. British North America Act 1871 4).

3. Staatsgewalt des Bundes

a) Zum Begriff der Staatsgewalt

Wie in § 1 dargelegt wurde, ist der Bundesstaat eine staatsrechtliche Verbindung von Staaten, in welcher auch der organisierte Staatenverband selbst, der Bund, die Staatsqualität aufweist. Da als wesentliches Element des Staatsbegriffs die Staatsgewalt erkannt wurde, ohne die sich ein Unterschied zu irgendeiner anderen menschlichen Gesellschaft nicht feststellen liesse⁶⁵, stellt sich die Frage, wie sich diese Staatsgewalt im Bundesstaat ausdrückt und was überhaupt genau darunter zu verstehen ist. Vorauszuschicken ist aber, dass sich über die Frage der Staatsgewalt bzw. dem hier synonym verwendeten Begriff der Souveränität⁶⁶ und deren *Sitz im Bundesstaat*, eine höchst unfruchtbare und wohl auch unzeitgemässe Diskussion entspannt hat, deren einzelne Resultate wenig ergiebig sind⁶⁷. Diesem Problem soll aber erst nachfolgend unter B, im Zusammenhang mit der Stellung der Kantone eingehender nachgegangen werden, nachdem es im nachfolgenden Abschnitt β) vorerst nur angeschnitten wird. Zunächst ist eine vorausgehende Erörterung des Begriffes der Staatsgewalt bzw. Souveränität als oberster Gewalt an sich unumgänglich, da sie als bestimmendes Staatsmerkmal von höchster Bedeutung ist.

Primär müssen die beiden Elemente, welche den ganzen historischen Werdegang des Souveränitätsbegriffes durchzogen haben, klar unterschieden werden: einmal die Frage des *Souveräns* als Inhaber und Träger der obersten Gewalt und dann die Frage der *Souveränität an sich*, abstrakt als oberste Gewalt⁶⁸. Um diesen zweiten Begriff geht es in den nachfolgenden Ausführungen: Souveränität als oberste Gewalt ist ein logisches Abstraktum⁶⁹; als rechtlich nicht weiter ableitbare „oberste“ Rechtsgewalt wird sie mit dem „Staat“ in Verbindung gesetzt, der zunächst nun ebenfalls nur im abstrakten Sinne verstanden werden soll. Der Staat hat die Funktion ein widerspruchsfreies und verlässlich geordnetes Zusammenleben der Menschen zu garantieren. Das Ziel ist einerseits die *Friedenswahrung*, die Verhinderung von gesellschafts- und gemeinschaftswidrigem Verhalten der Menschen: dies soll durch eine gerechte Friedensordnung, die als gerechtigkeitsbezogene Ordnung den Menschen in seiner Würde anerkennt, herbeigeführt werden. Andererseits dient der Staat der *Selbstbehauptung* nach aussen, was die friedliche Kooperation mit anderen Staaten nicht ausschliesst, sondern nur den Willen des Staates bestehen zu bleiben ausdrückt⁷⁰. Der Staat wird so zur organisierten Rechtsgemeinschaft, welche das Volk gegen aussen und nach innen schützt: dem Staat muss damit innere (innerstaatliche, vertikale) und äussere (ausserstaatliche, horizontale) Souveränität zukommen, die aufs engste verknüpft sind⁷¹.

aa) Die innerstaatliche Souveränität (vertikale Wirkung)

α) Einzigkeit und Höchstinstanzlichkeit

Die innerstaatliche Souveränität erfasst die Eigenschaft des Staates, auf dessen Gebiet (Territorium) die höchste Institution zu sein⁷². JEAN BODIN, auf dessen Bedeutung unten noch näher eingegangen wird, vertritt in seiner

⁶⁴ Dies entsprang in vielen Bundesstaaten der Befürchtung, die noch schwachen Bundesbehörden könnten zu stark unter den Druck einer Gliedstaatenregierung gelangen, wenn die Bundeshauptstadt nicht direkt dem Bund unterstellt würde. In den USA führte dies zur besonderen Rechtsstellung des District of Columbia, in dem die Hauptstadt Washington liegt: Washington besitzt als bundesunmittelbares Territorium eine interne Selbstverwaltung, untersteht im übrigen aber unmittelbarer Bundeskontrolle (durch den Kongress) und kann nur einen nichtstimmberechtigten Abgeordneten ins Repräsentantenhaus entsenden (und keinen in den Senat). Vergl. Art. I Sect. 8 Cl. 17; Art. I Sect. 3 Cl. 1 US-Const. Siehe dazu MADISON im „Federalist“ No. 43. Ausserdem sollten mit der Bundesunmittelbarkeit der Hauptstadt potentielle Vorteile, die mit dem Sitz der Bundesbehörden für irgendeinen Gliedstaat hätten verbunden sein können, verhindert werden.

⁶⁵ Vergl. DOEHRING, Rz. 78 ff. Schlussendlich geht es also auch beim Souveränitätsproblem um die Begegnung von Staat und Gesellschaft.

⁶⁶ Dazu statt vieler: HERZOG, „Allgemeine Staatslehre“, S. 85 ff.

⁶⁷ Siehe vorstehend § 1, C, I; vergl. auch TRIEPEL, der von einer „mit viel Behagen und geringem Erfolg geführten Diskussion“ spricht, zitiert nach FRENKEL, I, N 273, und SCHMID, „Souveränität, Staatlichkeit und Identität der Kantone“, in: ZBI 85 (1984), S. 104 ff., S. 106; für einen umfassenden Literaturüberblick vergl. AUBERT, Traité, I, N 511, 516, 588-591, 593 und 611.

⁶⁸ Siehe dazu auch nachfolgend FN 71.

⁶⁹ FRENKEL, I, N 277.

⁷⁰ Vergl. ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 9 I.

⁷¹ Der hier verwendete Terminus Souveränität ist also streng zu trennen vom später, unter d) und in § 5 erläuterten Begriff der „Organsouveränität“. Während es hier um die Frage des Umfangs und der Qualität, mithin der Möglichkeit der Teilbarkeit, Beschränkbarkeit oder Ableitbarkeit der obersten Gewalt und Höchstposition im Staat (vor allem ein Konflikt zwischen Staat und Gesellschaft) und gegen aussen geht, wird die Frage der Organsouveränität und damit nachfolgend der Volkssouveränität die Problematik des Volkes als Träger dieser Höchstposition aufwerfen. In der historischen Entwicklung war die Frage nach dem Souverän, dem Inhaber und Träger der obersten Gewalt allerdings fast bedeutender als jene nach dem abstrakten Begriff der Souveränität als oberster Gewalt an sich.

⁷² Vergl. die mittelalterliche Wurzel des Begriffes, das lateinische „superanus“ oder „superanitas“, und darauf das altfranzösische „souverain“: „einer der den Vorrang hat vor den anderen“, dazu FRENKEL, I, N 275.

Souveränitätslehre⁷³ die Meinung, die Staatsgewalt müsse sich mit ihrem Machtapparat unbedingt durchsetzen⁷⁴. BODIN verlangt also eine Staatsgewalt, die nicht mehr verhandeln muss, eine unbedingte, absolute Gewalt, die nicht immer wieder in Frage gestellt werden kann und die dauernd vorhanden ist⁷⁵. Ex definitione duldet Souveränität keine andere gleichgestellte Gewalt: der souveräne Staat dominiert alles und jedes. Aus der geschichtlichen Herleitung der Souveränität, die noch genauer zu betrachten sein wird, ergibt sich angesichts der Verwendung der Souveränität als politischer Kampfbegriff, diese Einstellung ganz automatisch: dass die Souveränität grundsätzlich keinen Beschränkungen zu unterliegen habe und unteilbar sei, war ein Postulat in den Auseinandersetzungen zwischen Kirche und Staat, zwischen Absolutismus und Ständen. Jedoch muss und darf der Staat seine Möglichkeiten nicht voll ausleben. Souveränität darf nicht mit „Schrankenlosigkeit“ gleichgesetzt werden; der Staat soll in seinem Souveränitätsanspruch nicht ausufern. Schranken finden sich vor allem in seiner Bindung an die naturrechtliche Philosophie, an überstaatliche und ethische Werte. Eine entsprechende Schrankenziehung ist also sowohl möglich und als auch nötig.

β) Unteilbarkeit und Einseitigkeit der Souveränität

Um die ordnungs- und friedensstiftende Funktion erfüllen zu können, muss der Staat also mit Staatsgewalt ausgestattet sein: mit der Befugnis, im Rahmen der Zuständigkeiten, das Verhalten in der Gemeinschaft verbindlich zu regeln. Bezüglich der *Unteilbarkeit und Unveräusserlichkeit* der Souveränität stellt sich hier im Zusammenhang mit der Problematik des Bundesstaates natürlich ganz offensichtlich ein Problem: wenn der Bundesstaat, unbestreitbar „Staat“, sich seinerseits aus Gebietskörperschaften zusammensetzt, denen eine verhältnismässig grosse Eigenständigkeit zukommt, ja, die von der Verfassung selbst noch als „Staaten“ bezeichnet werden, wirft sich beinahe unweigerlich die Frage auf, ob und wie weit denn die Gliedstaaten an der Souveränität partizipieren. Es handelt sich um ein Problem, das wie noch gezeigt wird, vor allem in der politischen Auseinandersetzung der frühen Bundesstaaten reichlich Öl ins Feuer goss⁷⁶. Geht man vom Grundsatz aus, dass die Souveränität unveräusserlich und unteilbar ist, stösst man unweigerlich auf eine dem scheinbar widersprechende Realität: beispielsweise treten die europäischen Staaten ihre, eben noch als unteilbar deklarierte, Souveränität partiell an die EU und ihre Institutionen ab. Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich aber lösen, wenn man sich der begrifflichen Ungenauigkeit der obigen Sachverhaltsbeschreibung bewusst wird: die europäischen Staaten treten nämlich nicht ihre Souveränität bzw. wie auch immer geartete „Teile“ derselben an die Gemeinschaft ab, sondern nur gewisse *Kompetenzen*, welche sie aber eben aufgrund ihrer Souveränität beanspruchen und kraft dieser Souveränität auch abtreten⁷⁷. Dieses Problem wird unter bb) sogleich noch näher erläutert.

Das Element der *Einseitigkeit* bedeutet, dass der souveräne Staat einseitige Anordnungen erlassen kann, ohne auf die Zustimmung der Betroffenen angewiesen zu sein, populäres Beispiel wäre hier die Steuererhebung. Vertragsschlüsse sind dazu nicht nötig, was aber nicht ausschliesst, dass der Staat Verhandlungen führt und sich mit den gesellschaftlichen Kräften zu arrangieren versucht⁷⁸, letztlich aber ist der Staat an die Abmachungen nicht endgültig gebunden und kann sich über sie hinwegsetzen.

γ) Souveränität als Unwiderstehlichkeit

Die Wirksamkeit der rechtlichen Verhaltensordnung liegt in der Möglichkeit der rechtlich organisierten *Erzwingung* in einem normierten Durchsetzungsverfahren: der Staat erhebt den Anspruch, dass seine Anordnungen befolgt werden und setzt die Verbindlichkeit seiner Anordnungen, wenn unbedingt nötig, auch mit Zwang durch⁷⁹.

⁷³ Vergl. JEAN BODIN, „Six livres de la république“, 1576, dt. v. B. WIMMER, Buch I-III, 1981, Buch IV-VI, 1986.

⁷⁴ BODIN, I, Kap. 8. Dies ist eine klare Absage an die Entscheidungsprozesse des mittelalterlichen Ständestaates, deren *vertragliche* Einigungen zwischen dem Fürsten und den Ständen dem Prinzip des „Do ut Des“ entsprachen. Staatlichen Entscheiden gingen Verhandlungen und Allianzen voraus, in denen die Stände sich dem Fürsten verweigern konnten und dieser gegebenenfalls auf seine Ansprüche verzichten musste. BODIN verlangt nun demgegenüber eine Staatsgewalt, die nicht mehr verhandeln muss.

⁷⁵ Diese Gedanken erfahren eine Steigerung und ihre Realisierung im Absolutismus. Nach den ersten Auseinandersetzungen unter HENRI IV. (1589-1610), in denen die Staatsgewalt gegen heftige innere Widerstände ausgebaut wurde, schuf sich, etwa ab RICHELIEU, der als Erster Minister LOUIS XIII. (1623-1642) agierte und diese Entwicklung weiterförderte, der Monarch eine zentrale Gewalt, die sich in ihrem Souveränitätsanspruch absolut und dauernd durchsetzt. Damit ist der moderne Staat entstanden, wie er sich vor allem in und nach der französischen Revolution durchsetzt.

⁷⁶ Vergl. FRENKEL, I, N 288 ff., siehe auch vorstehend § 1, C, I, 1.

⁷⁷ Also ganz im Sinne der neueren völkerrechtlichen Souveränitätslehren, nach deren Maximen eine vertragliche Selbstbindung als *Ausübung* und nicht als *Aufgabe* der Souveränität anzusehen sei, was das Festhalten an der Souveränität als rechtlicher Unabhängigkeit nach aussen erleichtert. Vergl. LUZIUS WILDHABER, „Entstehung und Aktualität der Souveränität“, FS für KURT EICHENBERGER, Frankfurt a.M./Basel 1982, S. 143 ff., S. 143 f.

⁷⁸ Vergl. die nachfolgende FN.

⁷⁹ Natürlich wäre eine solche reine Zwangsorganisation nicht auf Dauer funktionsfähig: der Staat agiert deshalb auch nicht permanent mit Zwang, sondern ist oft auch zu Verhandlungen im Sinne privatrechtlicher Verträge oder im Bereich der Leistungsverwaltung bereit. Im überwiegenden Teil der Fälle befolgen die Bürger staatliche Anordnungen sowieso freiwillig, sei es aus Überzeugung in deren materielle Richtigkeit oder sei es auch nur aus Gewohnheit oder Tradition. Daraus folgt, dass die mit der Staatsgewalt verbundene Herrschaft ihr Korrelat im, auf welche Weise auch immer motivierten, Gehorsam der

Dies hat zur Konsequenz, dass, wenn die Gewährleistung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit nicht blosses Programm bleiben soll, der Staat und d.h. die Inhaber staatlicher Funktionen, das Monopol der physischen Gewalt besitzen müssen, um die gehorsame Normenbefolgung nötigenfalls sanktionieren zu können und so die Motivationskraft und Wirksamkeit der Normen aufrechtzuerhalten. Der Staat hat also das *Gewaltmonopol* inne. Die Forderung der Aufrechterhaltung der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der staatlichen Ordnung gilt gerade auch im modernen demokratischen Rechtsstaat: auch er kann nur funktionieren, wenn in ihm die Staatsgewalt als Durchsetzungsinstrument der Rechtsordnung zur Verfügung steht⁸⁰. Man braucht sich nur der permanenten Bedrohung durch den totalitären Staat bewusst zu bleiben, die auch heute nicht der Aktualität mangelt.

bb) Die ausserstaatliche Souveränität (horizontale Wirkung)

Ausgehend von der innerstaatlichen Betrachtungsweise ist es nur ein kleiner Schritt zum Problem der äusseren Souveränität: beide, der Monarch und der moderne Staat, wollen sich gleichermaßen auch gegen aussen durchsetzen. Diese äussere Souveränität dient nicht zuletzt der Abschirmung des Staates gegen fremde Einflüsse und schlussendlich seiner Unabhängigkeit. War in innerstaatlicher Sicht die Konsolidierung der Staatsgewalt entscheidend, ausgedrückt durch die Einheit und Kompetenzenhoheit der Staatsgewalt, so interessiert hier das Verhältnis dieser Staatsgewalt nach aussen, der völkerrechtliche Aspekt⁸¹. In der äusseren Souveränität treffen sich nun koordinierte Glieder in einer Horizontalordnung, nämlich unter sich gleichgestellte unabhängige Staaten, während in der inneren Souveränität eine Vertikalordnung besteht, die geprägt ist vom Durchsetzungsanspruch des Staates gegenüber seinen Gliedern. In der internationalen Staatengemeinschaft dominieren Koordination und Unabhängigkeit, die typische Handlungsform ist der Vertrag, der mit Einstimmigkeit zustandekommt. Gerade die ausserstaatliche Souveränität warf Fragen auf, die den klassischen Souveränitätsbegriff BODINS zu relativieren imstande waren. Angesichts der wachsenden Zahl von rechtlichen und faktischen Selbst- und Fremdbindungen, denen der moderne Staat unterliegt, bereitet ein fixes Festhalten am klassischen Souveränitätsbegriff verschiedene dogmatische Schwierigkeiten: So erscheint der Begriff der Souveränität im Bereich des Völkerrechts äusserst missverständlich. Während etwa die Frage des Trägers der Souveränität für die innere Souveränität von überragender Bedeutung ist, spielte sie aus der Sicht des Völkerrechts niemals eine Rolle. Es ist hier der Staat an sich, welcher der Träger der Staatsgewalt ist, d.h. aus internationaler Sicht ist die *Einheit der Staatsgewalt* unbestritten⁸². Dagegen gilt hier, im Bereich des Völkerrechts, umgekehrt zum innerstaatlichen Recht, keine *Vermutung für die Allzuständigkeit* der Staatsgewalt. Während im innerstaatlichen Bereich also eine Vermutung dafür besteht, dass die Staatsgewalt jeden Sachverhalt regeln darf, existiert im Völkerrecht eine solche Vermutung keineswegs. Als Regel formuliert lautet dies etwa, dass eine Staatsgewalt das nicht regeln darf, was in den Bereich der Souveränität eines anderen Staates fällt⁸³. Eine Folge dieser Sicht war schon früh, dass zumindest theoretisch die Souveränität des Staates auch in seinen Aussenbeziehungen als generell *unbegrenzt* angesehen wurde. Dass dies mit dem Bild einer Rechtsordnung, der alle Staaten in gleicher Weise untergeordnet sind, nicht übereinstimmt, hat immer wieder zur Diskussion über die Qualifikation des Völkerrechts an sich geführt, im besonderen über die Frage, ob es sich bei ihm überhaupt um eine Rechtsordnung handelt⁸⁴. Der Souveränität des jeweiligen Staates wurde ein Monopol der Letztentscheidung bei Konflikten mit anderen, in gleicher Weise mit Souveränität ausgestatteten Staaten zugebilligt⁸⁵. Damit bestand zwischen den Staaten eine reine Koordinationsordnung und keine Subordinationsordnung unter, für alle geltende, wie auch immer geartete Regeln. Was nichts anderes bedeutete, als dass auch vertragliche Pflichten einseitig aufgekündigt

Rechtsunterworfenen haben muss. Dies meint JELLINEK, wenn er sagt: „Näher besehen ruht die ganze Staatsgewalt auf dem Gehorsam der Untertanen, all ihre Tätigkeit ist verwandelter Gehorsam“, „Staatslehre“, S. 426. Und ROUSSEAU sagt zum Bestand der Herrschaft im Staat: „Der Stärkste ist nie stark genug, um immerdar Herr zu bleiben, wenn er seine Stärke nicht in Recht und den Gehorsam in Pflicht verwandelt“, „Contrat social“, I, 3. Das Akzeptieren von Herrschaft aus der Sicht der soziologischen Theorie der Legitimation, wie bereits angedeutet, wurde von MAX WEBER in seinem Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“, 1922, auf drei Grundmechanismen zurückgeführt: das gewohnheitsmässige Hinnehmen einer überlieferten Herrschaftsform (die traditionale Legitimation), die Faszination durch einen Machthaber und den Glauben an seine Sendung (die charismatische Legitimation) und als „heute geläufigste Legitimationsform“ die rationale Legitimation, unter der WEBER die „Fügsamkeit gegenüber der in einem geordneten Verfahren formal korrekt erlassenen Satzung“ versteht. Als Vernunftgründe für die Hinnahme von Staatsgewalt liesse sich hier, dem Wortsinn nach, aber auch die Akzeptation der Staatsgewalt aus der Einsicht in deren Unvermeidlichkeit zur Befriedigung des elementaren Bedürfnisses nach Ordnung, Rechtssicherheit und Frieden verstehen. In der Realität trifft man wohl am ehesten auf eine Mischform dieser drei Idealtypen der legitimen, oder nach WEBER „akzeptierten“ Herrschaft (siehe dazu auch nachfolgend § 19, B, III).

⁸⁰ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 9 I; ders., „Rechtsphilosophie“, 2. Aufl., München 1989, § 23 II.

⁸¹ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 10 I.

⁸² Dies äussert sich in der alle Staatsorgane treffenden Haftung für völkerrechtswidriges Handeln, ohne Rücksicht darauf, wer für den Staat gehandelt hat; vergl. ALFRED VERDROSS/BRUNO SIMMA, „Universelles Völkerrecht“, Berlin 1984, Rdn. 1270 ff. Selbst wenn ein Staatsorgan seine Kompetenzen überschritten hat, haftet der Staat als Ganzes, vergl. aber W. K. GECK, „Die völkerrechtliche Wirkung verfassungswidriger Verträge“, 1963.

⁸³ Vergl. DOEHRING, Rz. 266.

⁸⁴ Vergl. MÜLLER/WILDHABER, S. 1 ff., zum Rechtscharakter des Völkerrechts.

⁸⁵ DOEHRING umschreibt diese Situation in Abwandlung des Wortes „nemo contra deum nisi deus ipse“ mit der Wendung „nemo contra supremam potestatem nisi potestas ipsa“, Rz. 268.

werden konnten. Gleichlaufend herrschte aber durchaus eine allgemeine Respektierung der Souveränität des staatlichen Gegenübers vor, was dessen interne Angelegenheiten betraf⁸⁶. Da nun aber dennoch das Bedürfnis nach vertraglicher Bindung bestand, ergab sich stets die Schwierigkeit, ob denn nun ein einseitig nicht mehr auflösbarer Vertrag die Souveränität nicht doch beeinträchtigte. Bedenklich erschien dabei der Verzicht auf Autonomie, wenn er endgültig erfolgte, mithin von der Souveränität nicht mehr viel übrig blieb. Als Hauptbeispiel dient hier die Eingliederung eines Staates in eine internationale Organisation: Der klassischen Völkerrechtslehre musste ein solcher Beitritt, vielleicht sogar noch unter Aufgabe von Hoheitsrechten, fragwürdig erscheinen⁸⁷. Obschon es auch Gegenstimmen, wie die von ROBERT VON MOHL gab, der feststellte, dass neben dem Prinzip der staatlichen Souveränität doch auch dasjenige der *internationalen Gemeinschaft* Anerkennung finden müsse, die auf der Gleichberechtigung der Staaten beruhe⁸⁸, kam es erst nach dem ersten Weltkrieg zu einer veränderten Konzeption der Souveränität im Völkerrecht. Auch weiterhin wurde das Völkerrecht vom Prinzip der Koordinationsordnung, in der alle Staaten sich gleichberechtigt gegenüberstehen, dominiert, nun aber anerkannte man doch parallel dazu eine Subordinationsordnung, also die Existenz gewisser für alle Staaten geltender Rechtsregeln. Im Vordergrund stand dabei die Frage der Bindungswirkung von Verträgen, prägnant ausgedrückt durch Art. 26 der Wiener Konvention über das Vertragsrecht vom 23. Mai 1969 (in Kraft seit 27. Januar 1980)⁸⁹, „Pacta sunt servanda. Jeder in Kraft befindliche Vertrag ist für die Vertragsparteien verbindlich und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen.“ Daraus folgt, dass der Begriff der Souveränität in diesem Bereich besonders vorsichtig und zurückhaltend verwendet werden muss⁹⁰: Souveränität kann hier nur bedeuten, dass zwar jeder Staat von anderen Staaten rechtlich unabhängig ist (Befehlsunabhängigkeit⁹¹), aber alle Staaten dem Völkerrecht in gleicher Weise unterworfen sind (Ordnungsabhängigkeit⁹²), wenn man dieses, wie KELSEN als eine Rechtsordnung begreift⁹³. Damit bietet das Problem der freiwilligen „Souveränitätsabgabe“ an internationale Organisationen ebenfalls keine besondere Schwierigkeit mehr: der einzelne Staat, rechtlich gleichgeordnet mit seinem Gegenüber kann *aufgrund seiner Souveränität* durchaus einzelne Hoheitsrechte *verbindlich* mit dem Mittel des *Vertrages* abtreten. Im Zusammenhang mit dem gegenwärtigen Stand der europäischen Integration könnte man sich nun allerdings fragen, inwiefern nun Staaten, die eine ganze Fülle von Hoheitsrechten auf eine Organisation übertragen⁹⁴, deren sekundäres Recht innere Angelegenheiten der Mitgliedstaaten erfasst, immer noch im überkommenen Sinne souverän sind. Angesichts der Anhäufung der Kompetenzen der Gemeinschaft und deren stetigen Ausbau, könnte ein „point of no return“⁹⁵ erreicht werden, in dem dann die Souveränität, auch im modernen Sinne, auf die Gemeinschaft übergegangen ist. Spätestens dann, hätte man ein bundesstaatliches Gebilde vor sich.

Die volle und gleiche Rechts- und Handlungsfähigkeit aller souveränen Staaten ist also bei der Begründung völkerrechtlicher Verbindlichkeiten von besonderer Bedeutung⁹⁶. Entsprechend bestimmt beispielsweise Art. 2 Ziff. 1 der Satzung der Vereinten Nationen⁹⁷: „Die Organisation ist auf das Prinzip der souveränen Gleichheit all ihrer Mitglieder gegründet.“⁹⁸ Dies mag angesichts der Sitzverteilung in der Generalversammlung als zentralem politischen Beratungsorgan, in dem die gegenwärtig 185 Mitgliedsstaaten gleichmässig vertreten sind, völlig einleuchtend sein⁹⁹.

⁸⁶ Vergl. U.S. Supreme Court, 1825, *The Antelope*, 10 Wheaton's Reports 66, S. 22: Chiefjustice MARSHALL führte hier aus, keine Nation könne der anderen ein bestimmtes Verhalten vorschreiben, somit sei auch der Sklavenhandel zulässig, wenn ein Staat ihn in seinem Territorium erlaube. Zit. nach DOEHRING, Rz. 268/269.

⁸⁷ Vergl. JELLINEK, „Staatslehre“, S. 481, der die Souveränität als die Fähigkeit eines menschlichen Verbandes zu ausschliesslicher rechtlicher Selbstbestimmung umschreibt. Eine solchermaßen umschriebene Souveränität steht der Abgabe von Souveränitätsrechten an eine internationale Organisation entgegen. Noch deutlicher hierzu ERICH KAUFMANN, „Das Wesen des Völkerrechts und die *clausula rebus sic stantibus*“, 1911, S. 136, der die Unbegrenztheit der Souveränität des Staates vertrat und etwaige auf Gleichberechtigung aufbauende internationale Organisationen strikt ablehnte.

⁸⁸ R. v. MOHL, „Staatsrecht, Völkerrecht und Politik“, Bd. I, 1860, S. 589 ff.

⁸⁹ Abgedruckt in MÜLLER/WILDHABER, Anhang, S. 581 ff.; zum Inhalt des Übereinkommens vergl. ebd. S. 91 f., ferner: IAN M. SINCLAIR, „The Vienna Convention on the Law of Treaties“, 1973; ROSENNE SHABTAI, „The Law of Treaties - A Guide to Legislative History of the Vienna Convention“, 1970.

⁹⁰ Verschiedene Autoren betrachten den Begriff der Souveränität im Völkerrecht als missverständlich, wenn nicht sogar unnötig, vergl. FRENKEL, I, N 285.

⁹¹ DOEHRING, Rz. 271.

⁹² DOEHRING, Rz. 271.

⁹³ KELSEN, „Souveränität“, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 1962, S. 281; MÜLLER/WILDHABER, S. 1 ff. zum Rechtscharakter des Völkerrechts.

⁹⁴ Vergl. G. F. SCHUPPERT, „Zur Staatswerdung Europas. Überlegungen zu Bedingungsfaktoren und Perspektiven der europäischen Verfassungsentwicklung“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1994/1, S. 35-76, bes. S. 35 f.

⁹⁵ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 10 I.

⁹⁶ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 10 I.

⁹⁷ Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, zit. nach der Übersetzung des französischen und englischen Originaltextes, Separatdruck „Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofes“, Genf 1983, vergl. auch MÜLLER/WILDHABER, Anhang, S. 543 ff.

⁹⁸ Tragendes Prinzip der Organisation ist also die Gleichberechtigung der Staaten, vergl. auch Art. 1 Ziff. 2 der UN -Charta, wo der Grundsatz der Gleichberechtigung der Völker und Nationen niedergelegt ist.

⁹⁹ Vergl. Fischer Weltalmanach 1996, Sp. 865 ff.

Dass diese völkerrechtliche Gleichheit, die uns im Verlaufe der Arbeit noch intensiver beschäftigen wird, in ihrer Bedeutung nicht überbewertet werden darf, zeigt sich aber schon darin, um beim Beispiel der UNO¹⁰⁰ zu bleiben, dass die Generalversammlung zwar eine gleichmässige Sitzverteilung vorsieht, es sich bei diesem Hauptorgan aber keineswegs um das bedeutendste Organ der UNO handelt¹⁰¹: dieses nämlich, der Sicherheitsrat, betraut mit der „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“¹⁰² und mit der Kompetenz, für alle UN-Mitglieder verbindliche Beschlüsse zu treffen¹⁰³, kennt bloss fünfzehn Mitglieder: die fünf Ständigen (Volksrepublik China, Frankreich, Grossbritannien, Russland [seit 1991 für die ehemalige UdSSR] und USA) und zehn Nichtständige, die für zwei Jahre von der Generalversammlung gewählt werden (fünf aus Afrika und Asien, je zwei aus Lateinamerika und der Gruppe der „westeuropäischen Staaten“ sowie ein osteuropäisches Land). Die Bedeutung der völkerrechtlichen Gleichheit erschöpft sich, wie bereits jetzt ersichtlich werden muss, in einer rein formellen Völkerrechtssubjektivität, dem *Status* eines Völkerrechtssubjekt und der allgemeinen Geltung von Völkerrechtssätzen für alle Staaten¹⁰⁴. Die Fassade der rein formellen Gleichberechtigung steht vor der tatsächlichen machtpolitischen Verschiedenheit der einzelnen Staaten. So ist die USA, als Mitglied der Generalversammlung nur eines unter 185 gleichgestellten Völkerrechtssubjekten, obwohl sie im übrigen 25 % des UNO-Gesamthaushaltes trägt, gleichgestellt mit Bhutan oder Burkina Faso, die gerade einmal einen 0,01prozentigen Beitragsanteil am UNO-Haushalt tragen! Diese Verzerrung wird aber sogleich wieder in die richtige Perspektive gerückt, wenn man sich der Stellung der USA im Sicherheitsrat, in welchem den ständigen Mitgliedern ein wichtiges Machtinstrument, das des Vetos, in die Hand gegeben ist, bewusst wird. Die UN-Charta hat also den in Art. 2 Ziff. 1 festgelegten Grundsatz der Staatengleichheit keineswegs konsequent realisiert¹⁰⁵, sondern kennt mit den ständigen Sitzen und dem Vetorecht der Grossmächte im Sicherheitsrat markante Einschnitte ins Gleichheitsprinzip¹⁰⁶.

Ungeachtet der Schwierigkeiten, denen der Begriff der äusseren Souveränität unterworfen ist, bleibt es für die Gestaltung der internationalen Beziehungen, wie dargelegt, sinnvoll, von der Vorstellung der den Staaten zustehenden Souveränität und der damit verbundenen Gleichheit auszugehen¹⁰⁷. Nur so können einigermaßen stabile internationale Beziehungen garantiert werden, die auf relativ verlässlichen Selbstbindungen beruhen. Konsequenterweise ist es für die völkerrechtlichen Beziehungen daher irrelevant, wie der jeweilige Staat sich selbst organisiert, wie sein Staatsvolk seine Regierungsform bestimmt und ob der amtierenden Staatsgewalt Legitimität zukommt¹⁰⁸. Anders könnte das Völkerrecht seine Befriedungsfunktion kaum erfüllen; könnte jeder Staat das verfassungsrechtliche System eines anderen Staates in Frage stellen, wären ein friedliches Zusammenleben, geschweige denn Kooperation und wirtschaftliche Beziehungen ausgeschlossen¹⁰⁹.

Die mit dem völkerrechtlichen Begriff des Staates verknüpfte Feststellung seiner Souveränität im Sinne der Unabhängigkeit von anderen Staaten, führt zur Frage, ob im Bundesstaat den Gliedstaaten ebenfalls eine, wenn auch beschränkte Völkerrechtssubjektivität zukommt. Für die klassische Völkerrechtslehre konnten nur die souveränen Staaten als Völkerrechtssubjekte in Betracht kommen, gerade auch im Interesse der Klarheit bezüglich der Haftung, wenn beispielsweise ein Gliedstaat eines Bundesstaates auf völkerrechtlicher Ebene unrechtmässig handelt¹¹⁰. Im

¹⁰⁰ Vergl. auch die Ausführungen zum IWF/IMF (Internationaler Währungsfonds), der die internationale Währungskooperation fördern soll und unter anderem seine Mitgliedstaaten bei vorübergehenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten auch durch Kreditgewährung unterstützt: Gouverneursrat (alle Mitgliedstaaten) und Exekutivdirektorium (24 Mitglieder).

¹⁰¹ Siehe dazu auch die Ausführungen nachfolgend unter § 20, B, II, 3, a.

¹⁰² Vergl. Art. 24 ff. der UN-Charta. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, kann der Sicherheitsrat Nebenorgane einsetzen, darunter die UN-Friedenstruppen („Blauhelme“), die zu „friedenserhaltenden oder friedensstiftenden“ Massnahmen seit 1948 eingesetzt werden.

¹⁰³ Art. 25 UN-Charta, wonach die Beschlüsse des Sicherheitsrates bindende Wirkung haben. Dies betrifft, wie vom Internationalen Gerichtshof bestätigt wurde, nicht nur Beschlüsse betreffend Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen (Kap. VII), vergl. MÜLLER/WILDHABER, insbes. S. 35 ff., 277 f., 315 f., 491 f.

¹⁰⁴ Die Hervorhebung der Bedeutung des *Status* muss um so nachdrücklicher erfolgen, als er, wie unter § 22, noch erläutert wird, im innerstaatlichen Recht eine analoge Anwendung findet: auch bei den Gliedstaaten muss bezüglich ihrer Gleichberechtigung zwischen ihrem *Status* und dem jeweiligen Gewicht bei den konkreten *Mitwirkungsrechten* unterschieden werden.

¹⁰⁵ MÜLLER/WILDHABER, S. 142.

¹⁰⁶ Vergl. Art. 23 Ziff. 1 (Zusammensetzung des Sicherheitsrates); Art. 27 Ziff. 3 (alle Beschlüsse nichtverfahrensrechtlicher Natur benötigen die Zustimmung von neun Mitgliedern, darunter die fünf ständigen Mitglieder); Art. 47 Ziff. 2 (Zusammensetzung des Generalstabsausschusses); Art. 53 (Regionale Abmachungen); Art. 86 Ziff. 1 b (Zusammensetzung des Treuhändrats); 106-108 (Übergangsbestimmungen); 109 Ziff. 2 (Änderungen der Charta bei Annahme durch zwei Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen einschliesslich aller ständigen Mitglieder); 110 Ziff. 3 (Ratifizierung und Unterzeichnung).

¹⁰⁷ WILDHABER, „Souveränität“, S. 143 ff.

¹⁰⁸ Dies drückt indirekt auch der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker aus: das Staatsvolk kann sich eine Regierungsform nach seinem Belieben geben. Vergl. die „Friendly Relations Resolution“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Res. 2625, XXV, 24. 10. 1970): „(...) all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status (...)“

¹⁰⁹ Das heisst aber nicht, dass beispielsweise im Falle grösster Verletzungen völkerrechtlich garantierter Menschenrechte, welche auch ohne vertragliche Bindungen zu den internationalen Verpflichtungen gezählt werden können, dieser Staatsleitung noch internationale Anerkennung zuerkannt werden muss. Vergl. DOEHRING, Rz. 82.

¹¹⁰ Die Haftung trifft immer den Bundesstaat, vergl. den Entwurf der International Law Commission über Staatenverantwortlichkeit, YILC 1980, II, Teil 2, S. 30 ff., Art. 7.

übrigen ist hier auf die jeweilige Bundesverfassung zu verweisen: diese sind überwiegend gekennzeichnet durch eine Reservierung der auswärtigen Angelegenheiten für den Bund, was ja auch der Sinngebung eines Bundesstaates entspricht¹¹¹. Insbesondere im Zusammenhang mit einer möglichen EWR-Mitgliedschaft der Schweiz erlebte die Diskussion eine enorme Belebung. Grundsätzlich ist den Gliedstaaten qua Bundesrecht ein begrenztes Vertragsschliessungsrecht zuzugestehen, was bei dessen Ausübung auch zu einer beschränkten Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten führt¹¹². Ähnlich den deutschen Ländern, denen es vom Grundgesetz erlaubt ist¹¹³, unter dem Vorbehalt der Genehmigung der Bundesregierung, mit dritten Staaten Verträge abzuschliessen, können auch die Kantone Verträge mit fremden Staaten schliessen, soweit dabei Bundesrecht nicht beeinträchtigt wird¹¹⁴. Gerade in Anbetracht der Relativierung der Souveränität durch die zwischenstaatlichen Verflechtungen erschiene jede Einschränkung der Völkerrechtsfähigkeit auf die souveränen Staaten als fragwürdig¹¹⁵.

b) Die historische Herleitung der Staatsgewalt

Die beiden Elemente des Souveränitätsbegriffes, die Frage nach dem Souverän und die Frage der Souveränität als oberste Gewalt an sich, durchziehen die ganze historische Entwicklung der Souveränitätslehre¹¹⁶. Ursprünglich eine politische Vorstellung, verdichtete sich die Souveränität zu einer juristischen¹¹⁷. Die Entwicklung geht vor allem auf die Auseinandersetzung einerseits zwischen dem Absolutismus und den Ständen und andererseits zwischen Staat und Kirche zurück, hatte also ursprünglich eine politische Funktion. Daraus folgt beinahe selbstverständlich, dass die abstrakte Souveränität, die abstrakte höchste Gewalt, zwar stets ebenfalls angesprochen war, im Mittelpunkt des Interesses aber die Frage nach dem Träger dieser Souveränität, dem Souverän lag. Die Herrschaftsgewalt des Mittelalters präsentierte sich noch als eine zwischen den Fürsten und den Ständen geteilte Sammlung von Hoheitsbefugnissen¹¹⁸. Auf zahlreiche Träger verteilt, konnte von einer homogenen Staatsgewalt nicht die Rede sein, vielmehr standen sich oft „zwei Staaten im Staat gegenüber, ein fürstlicher und ein ständischer Apparat; Fürst und Stände haben gesonderte Truppen, Behörden, Kassen, diplomatische Vertretungen. Regieren ist jetzt ein ständiges Verhandeln von Kompromiss zu Kompromiss.“¹¹⁹ Die Idee der Konsolidierung der Staatsgewalt beim Fürsten bahnte sich allerdings schon früh an und konnte sich mit unterschiedlichem Erfolg durchsetzen: während sich die Fürsten mit Erfolg von kaiserlicher und päpstlicher Gewalt gegen Ende des Mittelalters zu emanzipieren wussten, zog sich der innerstaatliche Konsolidierungsprozess, das Ringen mit den Ständen, den freien

¹¹¹ Die internationale Praxis behandelt in gewissen Fällen auch territoriale Einheiten, die nicht völlige Unabhängigkeit geniessen in bestimmten Situationen als „Staaten“, mithin als Völkerrechtssubjekte. vergl. MÜLLER/WILDHABER, S. 141.

¹¹² DOEHRING spricht von den Gliedstaaten in diesem Kontext aber nur von „quasi-Völkerrechtssubjekten“, Rz. 168.

¹¹³ Art. 32 Abs. 3 Bonner GG.

¹¹⁴ Die BV überträgt dem Bund die allgemeine Verantwortung für die auswärtigen Beziehungen und weist ihm dabei die klassischen Domänen der Aussenpolitik zu (Art. 8-11, 85 Ziff. 5 und 6, 102 Ziff. 8 und 9 BV). Der Bund besorgt die auswärtigen Angelegenheiten und vertritt die Schweiz als Staat und Völkerrechtssubjekt nach aussen. Für die auswärtige Gewalt gilt demnach die Regel von Art. 3 BV nicht; vielmehr legt die BV ausdrücklich fest, dass „allein“ dem Bund das Recht zusteht, Staatsverträge zu schliessen (Art. 8 BV). Den Kantonen wird nun aber dieses Recht „ausnahmsweise“ zugestanden, allerdings unter dem Vorbehalt, dass sie dabei nicht gegen die Rechte und Interessen des Bundes und anderer Kantone verstossen (Art. 9 BV). Vergl. LUZIUS WILDHABER, „Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat“, in: „Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik“, Bern 1992, S. 121-149, bes. S. 122 ff.; ders., „Bundesstaatliche Kompetenz-ausscheidung“ in: „Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik“, Bern 1975, S. 237-273, bes. S. 237-243; DIETRICH SCHINDLER in Kommentar BV, Art. 8, Rz. 3-5; HÄFELIN/HALLER, N 327 ff.; ROGER SCHAFFTER, „La compétence des cantons dans la politique extérieure“, in: SJPW 24 (1984), S. 213 ff.; DANIEL THÜRER, „Föderalismus und Regionalismus in der schweizerischen Aussenpolitik: zum Verhältnis von Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen unter veränderten Umständen“, in: ZBI 93 (1992), S. 49 ff.

¹¹⁵ Der Bund verfügt über eine umfassende Zuständigkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, auch in Bereichen, die landesrechtlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen (siehe zuvor FN 114). Der Bund wahrt in der Praxis im kantonalen Zuständigkeitsbereich allerdings starke Zurückhaltung. Vergl. VPB 46 (1982), No. 21; 45 (1981), No. 49; 53 (1989), No. 55, S. 6; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 81-96; FLEINER/GIACOMETTI, S. 810 ff.; AUBERT, Traité, I, N 673-678; WILDHABER, „Aussenpolitische Kompetenzordnung“, S. 124 f.; ders., „Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung“, S. 240 ff.; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 186; LOMBARDI, S. 217 mit weiteren Hinweisen. Eine andere Frage ist, ob der Bund die von ihm geschlossenen Staatsverträge, die den kantonalen Gesetzgebungsbereich betreffen, auch innerstaatlich mit Bundesrecht einführen darf. Dieser Punkt ist in der Lehre umstritten: Ein Teil der Lehre vertritt die Ansicht, dass der Bund generell zuständig sei, auch im Bereich der kantonalen Zuständigkeit, alle Ausführungsbestimmungen zu völkerrechtlichen Verträgen zu erlassen (AUBERT, Traité, I, N 677; HÄFELIN/HALLER, N 326; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 90; auch der Bund in seiner neueren Praxis: BBl 1973 I 896-900; 1974 II 647; 1988 II 937); ein anderer Teil verneint diese Bundeskompetenz, da der Bund damit allzusehr in den kantonalen Zuständigkeitsbereich einbricht (SCHINDLER in Kommentar BV, Art. 8, Rz. 12; FLEINER/GIACOMETTI, S. 813; HANS HUBER, „Die Frage der Ratifikation der Europäischen Sozialcharta“, in: Ordo et Libertas, FS für GERHARD WINTERBERGER, Bern 1982, S. 407 und der Bund in der früheren Praxis: etwa BBl 1950 I 24 f.).

¹¹⁶ Vergl. dazu ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 9 II und III.

¹¹⁷ Vergl. JELLINEK, „Staatslehre“, S. 435. JELLINEK gibt eine ausführliche Schilderung der Entwicklung der Souveränitätstheorie und geht dabei auch besonders auf die Auseinandersetzung zwischen Kirche und Staat sowie zwischen Absolutismus und Ständen ein.

¹¹⁸ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 18 ff.

¹¹⁹ H. MITTEIS/H. LIEBERICH, „Deutsche Rechtsgeschichte“, Kap. 35 III 5.

Städten und Kirchen über längere Zeiträume hin. Diesem Zusammenzug aller hoheitlichen Gewalt zu einer homogenen Staatsgewalt, der nichts anderes darstellt als den komplizierten Prozess der Staatswerdung¹²⁰, liegen die Grundvorstellungen der Staatsdenker wie HOBBS (1588-1679) und BODIN (1530-1596) zugrunde¹²¹: sie gaben dem Konsolidierungsprozess eine theoretische Grundlage. Man kann dabei die Souveränität als Begriffsschöpfung BODIN'S und ihn als Erfinder der inneren Souveränität bezeichnen¹²². In seinem Werk „Les six livres de la république“¹²³ erklärte er die Souveränität zum Wesensmerkmal des Staates (Buch I, Kap. 1), was sich seinerzeit teils als Bilanz der bis zu jenem Zeitpunkt erfolgten Emanzipation des französischen Königtums von den Oberherrschaftsansprüchen des Kaisers und des Papstes präsentierte, andererseits angesichts der mit den Hugenottenkriegen verbundenen Zerrissenheit noch Postulat war. So verstanden, war der Gedanke der Souveränität noch ein Programm innerstaatlicher Ordnung. Unter der Annahme, dass nur eine einheitliche Staatsgewalt die Schutz- und Ordnungsfunktion erfülle, lag nun der Kerngedanke darin, dass es dieser souveränen Gewalt möglich sei, „allen Untertanen ohne deren Zustimmung Gesetze aufzuerlegen“ (Buch I, Kap. 8). Damit wurden die zersplitterten Einzelrechte des Mittelalters zu einer einzigen, massgebenden Kompetenz¹²⁴ zusammengefasst. Diese zentrale Regelungsgewalt sollte in zweifacher Hinsicht unabhängig und absolut sein: einmal sollte sie von innerstaatlichen Mächten unabhängig sein, was sich im Recht, „allen Untertanen ohne deren Zustimmung“ („sans leur consentement“) Gesetze zu geben und in der Bindung der Stände unter den Willen des Königs zeigte; aber auch von äusseren Mächten, insbesondere von Kaiser und Papst sollte der Souverän unabhängig sein. Die einzige Beschränkung der Regelungsbefugnis sollte in den Geboten Gottes, den natürlichen Gesetzen und gewissen vage umschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätzen („plusieurs loix humaines, communes à tous peuples“) liegen. Entsprechend der Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Souveränität wurde sie von BODIN nicht nur als absolute, sondern auch als auf Dauer ausgerichtete, perpetuierliche Gewalt definiert (Buch I, Kap. 8). Ausgehend vom Begriff einer zentralen, höchsten Entscheidungsgewalt, behauptete BODIN die Unteilbarkeit der Souveränität und geriet so zum Wegbereiter des Absolutismus: denn, wer einen „imperii socium“ neben sich habe, besäße keine höchste Gewalt (Buch I, Kap. 10; Buch II, Kap. 1). Dies zeigt sich in seinen Überlegungen zu den möglichen Trägern der Souveränität: in einer Monarchie liegt diese allein beim Fürsten, in einer Demokratie hat das ganze Volk an der Souveränität teil und die Aristokratie kennzeichnet sich dadurch, dass nur ein Teil des Volkes an ihr partizipiert. In den beiden letzten Fällen liegt das Problem weniger in der Tatsache, dass es eine Körperschaft ist, die als Träger der Souveränität agiert, sondern, und hier bricht wiederum der Gedanke des Staates als Ordnungsmacht durch, dass ein Oberhaupt mit souveräner Gewalt fehle, um alle miteinander zu einen. Die Lösung dieses Problems liegt demnach darin, was sehr konsequent gedacht ist, dass eben niemand als nur ein einziger im Staat souverän sein könne und das bedeutet, dass es das Souveränitätsrecht konsequenterweise nur in einer Monarchie geben kann (Buch VI, Kap. 4). Somit wurde unter der Souveränitätslehre des Absolutismus dem Herrscher persönlich die Souveränität zugeschrieben.

Mit diesen Erwägungen ging BODIN der Staatsphilosophie von HOBBS in mancherlei Hinsicht voraus: auch bei HOBBS besteht der Grundgedanke in der Forderung, Rechtsfrieden und Ordnung durch eine konsolidierte Staatsgewalt herzustellen; für ihn bildeten die Auseinandersetzungen zwischen dem englischen Parlament und der englischen Krone, den Hintergrund seiner Staatslehre. HOBBS ging in seiner analytischen Betrachtung der Rechte des Staates und der Bürger zunächst von der Frage nach der anthropologischen Grundlage jeder Gemeinschaft aus. Grundelement jeder Gemeinschaft ist der einzelne Mensch und nach dessen Naturanlage bemisst sich zwangsläufig die Struktur des Staates. Der Mensch scheint ihm geprägt von Eigennutz und Furcht, ein Goldenes Zeitalter im Sinne OVIDS, in welchem der Mensch in friedfertiger Unschuld lebt, lehnte er ab. Mit seiner pessimistischen Betrachtung des Menschen, der in seinem Naturzustand dem Menschen ein wildes Tier sei (oder in der berühmten lateinischen Formulierung: „homo homini lupus“¹²⁵) und ausgehend von der These, dass „der Zustand der Menschen ausserhalb der bürgerlichen Gesellschaft [für HOBBS der Naturzustand] (...) nur der Krieg aller gegen alle ist, und dass in diesem Kriege alle ein Recht auf alles haben“¹²⁶, sah er die Notwendigkeit einer mit Staatsgewalt ausgestatteten Zwangsmacht, um eine Friedensordnung zu garantieren, welche der individuellen Willkür eine rechtlich gesicherte Ordnung zwischenmenschlicher Beziehungen entgegensetzt. Wie kann es dazu kommen?

Noch bevor ein Staat entsteht, soll die Gesellschaft sich in einem Gesellschaftsvertrag zum Frieden durchringen: in diesem Gesellschaftsvertrag als *pactum unionis* vertragen sich die Menschen wieder und nehmen Über- und Unterordnungen in Kauf. Dieser Pakt gibt die Chance, dass sich die Menschen in Vernunft wieder zu einer

¹²⁰ Augenfällig ist die Parallelität zwischen der Entwicklung einer einheitlichen Herrschaft und dem immer gebräuchlicheren Wort „Staat“ (wie auch „stato“, „estando“, „status“ und „état“), das in der Renaissancezeit zur Bezeichnung von Herrschaftsverbänden, Herrschaftsgebieten und der Herrschaftsgewalt aufkam und in der Literatur Eingang fand.

¹²¹ HELMUT QUARITSCH, „Staat und Souveränität“, Bd. I, Frankfurt a.M. 1970, S. 39 ff.

¹²² DOEHRING, Rz. 259.

¹²³ Siehe vorstehend FN 73.

¹²⁴ „Diese Gewalt, Gesetze zu erlassen oder aufzuheben, umfasst zugleich alle anderen Rechte und Kennzeichen der Souveränität, so dass es streng genommen nur dieses eine Merkmal der Souveränität gibt. Alle anderen Souveränitätsrechte sind darunter subsumierbar“ (Buch I, Kap. 10).

¹²⁵ „De cive“, 1642, üb. v. M. FRISCHEISEN-KÖHLER 1959, Widmung.

¹²⁶ „De cive“, Vorwort und Kap. I, Nr. 12.

friedlichen Einheit zusammenfinden. Jedoch, „Verträge ohne das Schwert sind blossе Worte“¹²⁷ und so genügt ein *pactum unionis* noch nicht: es werden noch nicht alle üblen Seiten eliminiert und so muss eine über das *pactum unionis* gelegte Struktur mit Staatsgewalt die Friedensordnung konsolidieren. Dazu braucht es einen Herrschaftsvertrag, ein *pactum subiectionis*: in dieser zweiten Stufe unterwirft sich die eben zusammengeführte Gesellschaft einem Herrscher, einer Dynastie oder einer Versammlung, die dadurch ermächtigt werden, Herrschaft auszuüben. Das Resultat ist die *auctoritas* des Fürsten oder der Machthaber, die nun primär auf diesem zweistufigen Vertragswerk (*pactum unionis/pactum subiectionis*) beruht: jeder hat alle seine Macht dem Herrscher oder der Versammlung übertragen. Es ist dies eine säkulare Begründung der Herrschaft: der Herrscher erhält hier seine Macht nicht von „Gottes Gnaden“, sondern erstmals von unten¹²⁸. Jeder Bürger hat seinen Widerstand gegen die Inhaber der höchsten Gewalt aufgegeben. Mit der Übertragung der Macht durch den vereinigten Willen bildet sich der Staat, der *Leviathan*¹²⁹. Diese Auslegung des Begriffes der Autorität, dass die Machthaber von der Zustimmung der Repräsentierten getragen werden, führt sehr nahe an eine demokratische Repräsentationstheorie, die auf die dauernde Akzeptation des staatlichen Handelns durch die Gewaltunterworfenen abstellt. Allerdings geht HOBBS nicht so weit: Der von den Bürgern erzeugte Staat, der grosse Leviathan, ist und bleibt in der Hand des einmal berufenen Machthabers, in ihm vereinigt sich die souveräne Gewalt. Alle anderen sind unwiderruflich seine Untertanen¹³⁰ - für HOBBS das kleinere Übel, angesichts eines drohenden Kampfes aller gegen alle¹³¹. Ein Beispiel für die Notwendigkeit einer solchen zentralen Ordnungsmacht, ist das Problem der Feststellung von Recht und Gerechtigkeit. In jener Epoche religiöser Wirren und Bürgerkriege, in denen sich die Kontrahenten im Namen ein und desselben Gottes gegenseitig verfolgten und töteten, zeigte sich die unbedingte Erfordernis einer verbindlichen Festsetzung des Gesetzgebers, was als Recht und Unrecht, was als gut und böse zu gelten habe: „*Autoritas, non veritas, facit legem.*“¹³²

Diese Grundhaltung wird aber unerträglich, wenn die *Auctoritas* Übles will, was sich ebenfalls empirisch als möglich erwies. HOBBS hat zweifellos richtig erkannt und nachdrücklich zum Bewusstsein gebracht, dass im Staat ein starkes Element organisierter Herrschaft wirksam ist. Trotzdem lässt sich die Gemeinschaftsordnung nicht gänzlich auf die einer obersten Autorität zustehenden Entscheidungsgewalt zurückführen. Der Bestand der Gemeinschaftsordnung, des Staates setzt auch den Konsens des überwiegenden Teiles der Gemeinschaft voraus. Man will nicht einen beliebigen Frieden oder eine beliebige Ordnung, die als solche auch unerträglich sein können. Friede und Ordnung müssen einen bestimmten Inhalt haben, gerecht und richtig sein: sie müssen zumindest annäherungsweise der *veritas* folgen. Was aber richtig ist, muss die Überprüfung in freien Diskussionen erbringen.

c) Die Organsouveränität

Die klassische Souveränitätslehre gipfelte im Absolutismus. Der Souveränitätsanspruch wurde allgemein dem Monarchen zuerkannt und ihm die Souveränität persönlich zugesprochen. Der Herrscher wurde, dem Grundgedanken BODINS folgend mit dem Staat identifiziert („L'état c'est moi“)¹³³. Eine demokratische Staatsform, an der das ganze Volk als Träger der Souveränität teilhatte, gleichsam eine Aufsplitterung der Souveränität auf eine Vielzahl von „*imperii socios*“, war so nicht erklärbar. Um zum Ergebnis zu kommen, dass der Inhaber der Souveränität, und zwar nicht nur in der Demokratie, sondern prinzipiell in jeder Staatsform, der Staat selbst ist, musste man sich von dieser Personalisierung lösen und den von BODIN angedeuteten Korporationsgedanken weiterentwickeln: nur so gelangt man zum Staat als rechtlich „organisierte Macht- und Wirkungseinheit“ im Sinne HELLERS, in der zwar ebenfalls einige bestimmte, von der Rechtsordnung bezeichnete Menschen Befugnisse besitzen,

¹²⁷ ZIPPELIUS, „Geschichte“, S. 102.

¹²⁸ Zur Legitimierung der Souveränität waren der mittelalterlichen Theorie zwei Quellen geläufig: einerseits die Rückführung des landesherrlichen Imperiums auf den göttlichen Willen oder die naturrechtliche Verankerung der Souveränität in der Zustimmung des Volkes (*lex regia*, *Digesten* 1, 4, 1) bzw. nun erstmals im Gesellschaftsvertrag.

¹²⁹ „Leviathan“, üb. v. W. EUCHNER 1966, Kap. 17: nach dem allesverschlingenden Meeresungeheuer der Bibel, vergl. HIOB 40, 25 ff.; 41.

¹³⁰ Dennoch ist der Staat ein „sterblicher Gott“: gelingt es ihm nicht, das Land vor fremden Feinden zu schützen oder Bürgerkrieg und Anarchie zu verhindern, so ist die Staatsgewalt in Auflösung begriffen und nicht mehr fähig den Rechtsfrieden zu gewährleisten. In diesem Moment verliert er den Anspruch auf Gehorsam; „Leviathan“, Kap. 21.

¹³¹ „Leviathan“, Kap. 17 f.; „De cive“, Kap. 5 Nrn. 6 ff.

¹³² „Leviathan“, 2. lateinische Fassung, 1668, Kap. 26. Vergl. dazu auch C. SCHMITT, „Politische Theologie“, München 1922, 2. Aug. 1934, S. 44-46, 66; MARTIN KRIELE, „Einführung in die Staatslehre“, 1975, S. 123 ff., 148. Hier liegt eine der Wurzeln des Gesetzespositivismus: die Vertragstheorie muss eine Entschiedenheit herstellen und strikte Anweisungen, verbunden mit Sanktionsdrohungen erlassen, denn ein friedliches Leben ist unmöglich, wenn jedermann jederzeit die geltende Ordnung als unbeachtlich hinstellen kann. Die *Auctoritas* muss Rechtssicherheit erzeugen, auch auf die Gefahr hin, dass entsprechende Entscheidungen einmal nicht das Richtige treffen. Man muss akzeptieren, was beschlossen wurde, auch wenn etwas anderes momentan richtiger erscheint. Dies kann in einen Dezisionismus ausarten, der an die Stelle freien Deliberierens tritt; dies als extreme Erscheinung eines Positivismus, bei dem automatisch richtig ist, was einmal als Recht gesetzt wurde. Verkürzt ausgedrückt, muss, was einmal als positives Recht angenommen ist, gelten und steht nicht mehr zur Disposition, zumindest nicht mehr für eine gewisse Zeit. Dann allerdings wird eine neue Dezision ins Auge zu fassen sein.

¹³³ QUARITSCH, S. 471 ff.

die Äusserungen der Staatsgewalt aber als Produkte eines Systems rechtlich koordinierten Zusammenwirkens zu verstehen sind, welches in seiner Gesamtheit erst die Staatsgewalt ausmacht.

Ein anderes Verständnis äusserte (als Höhepunkt einer gegenläufigen Entwicklung) die Lehre ROUSSEAU. Dieser nahm Ideen HOBBS in bestimmten Punkten seiner Staatsphilosophie auf: auch sein *contrat social* ist eine Zusammenfügung der Gesellschaft, allerdings weniger um des Friedens als um der Freiheit willen. Auf die Bedeutung von ROUSSEAU Theorien auf die Volkssouveränität wird noch detaillierter einzugehen sein, insbesondere unter dem Aspekt der auch von ROUSSEAU behaupteten Unteilbarkeit und Einzigkeit¹³⁴ der Staatsgewalt. Ausgehend vom Gedanken der Vertragstheorien, gelangt man zur Idee der Selbstregulierung der Gesellschaft: mit den Gesellschaftsverträgen wird die Gesellschaft in die Lage versetzt, das Richtige *aus sich* herauszubringen, sei es allein, so wie es ROUSSEAU sieht (Emanation des Richtigen aus dem Volk) oder sei es mit Hilfe des Herrschers und seiner *autoritas*, wie es HOBBS dachte (Emanation des Richtigen aus dem Willen des eingesetzten Herrschers). Für ROUSSEAU war die *volonté générale* (der Gesamtwille, „hypothetischer Allgemeinwille des Volkes, auf das Gemeinwohl gerichtet“) Ausdruck der Souveränität, und Träger dieses souveränen Willens das Volk: daraus folgte für ROUSSEAU die Volkssouveränität. Nach seinem Verständnis liegt die Souveränität noch direkt bei sämtlichen Angehörigen des Volkes. Es könnte aus dieser Perspektive gesehen, durchaus zweifelhaft sein, ob die Frage nach der inneren Souveränität überhaupt noch einen Sinn macht, denn alle Staatsgewalt soll hier vom Volke ausgehen. Dem kann nun aber die Staatspraxis nicht folgen, selbst nicht in der französischen Revolution. Man muss für das Volk einen Stellvertreter einsetzen: ROUSSEAU vertritt hier noch die direkte, identitäre Demokratie¹³⁵. Eine differenzierte Betrachtung ist nun angebracht: das Volk löst den Monarchen als Träger der Souveränität ab, aber realiter liegt die Souveränität nun nicht beim Volk, sondern bei Organen des Staates, deren Handeln aber dem Volk zugerechnet wird¹³⁶. Das Volk übt also die Staatsgewalt nicht persönlich aus, sondern überträgt sie auf spezielle Organe (vergl. den Begriff der „Parla-mentssouveränität“ in Grossbritannien, wo der König nur noch ein Formalbegleiter des Parlaments ist). Fragt man nun, wer staatsintern diese Höchstinstanzlichkeit innehat, so lautet bei ROUSSEAU die Antwort: das Volk. Realiter setzen die Staaten dafür besondere Handlungsorgane ein, die die Stelle des Volkes einnehmen. Hierin wurzelt nun die Idee der Repräsentation: an die Stelle des abwesenden Volkes treten die effektiv anwesenden Parlamentarier oder die Regierung, die für das Volk die Souveränität handhaben. Die Staatssouveränität wird also primär durch Staatsorgane wahrgenommen; das Volk übt sie nur noch partiell aus, das meiste obliegt den Repräsentanten. Staat und Gesellschaft bleiben unterscheidbare Grössen, die Verflechtungen aber nehmen unter diesem Aspekt noch zu. Evident wird dies, wenn man die Rolle der Parteien (intermediäre Gewalten, keine Staatsorgane) oder eben den Souveränitätsbegriff (Träger: Volk, vertreten durch Repräsentanten) durchleuchtet¹³⁷.

d) Zusammenfassung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass als deutlichster Ausdruck der Staatlichkeit, welche den Bund auszeichnet, die selbständige, höchste Staatsgewalt gelten muss, wie sie sich in der von den Bundesbehörden ausgeübten Rechtssetzung, Verwaltung und Justiz auf dem Territorium des Bundes darstellt. Im Gegensatz zu den Kantonen hat der Bund die höchste Staatsgewalt (Souveränität). Die Kantone üben zwar auch, wie noch nachfolgend zu zeigen sein wird, staatliche Gewalt aus, welche aber keine höchste Staatsgewalt ist, sondern deren Rahmen von der Bundesverfassung gezogen wird¹³⁸. Die Frage der Zuordnung der Souveränität an sich, hat für die Schweiz keine besondere Brisanz mehr, ja, wird in der Literatur teilweise als eigentliches Scheinproblem bezeichnet¹³⁹. Im folgenden muss das Problem aber dennoch noch einmal aufgegriffen werden, da sich unabhängig von der Negation der Souveränität der Kantone die Frage nach deren Staatlichkeit aufwirft.

¹³⁴ Wie HOBBS ist auch ROUSSEAU der Ansicht, dass die Staatsgewalt unveräusserlich und unteilbar ist. „*Contrat social*“, II, 2. Nicht zuletzt deshalb konnte, als die Französische Revolution die Volkssouveränität gegenüber der absolutistischen monarchischen Souveränität den Sieg errang, ein Absolutismus durch einen anderen ersetzt werden. Vergl. HANNAH ARENDT, „*On Revolution*“, London 1973, S. 156. Gewechselt hatte bloss der Träger der Herrschaft, die vorher dem Monarchen oder einer kleinen Gruppe (Aristokratie) zustand. Nun stand sie dem wie auch immer umschriebenen Volk zu.

¹³⁵ Allerdings sieht selbst ROUSSEAU, dass dies nur in sehr kleinen, überschaubaren Gemeinwesen funktioniert. In grösseren Staaten aber braucht auch er einen „Legislateur“, einen charismatischen Führer, den er sich als einen MOSES oder SOLON vorstellt und der verbindlich vorschreibt, was nun das Gemeinwohl, die *volonté général* sei. Vergl. „*Contrat social*“, II, 6. Ausführlicher zur ganzen Problematik nachfolgend unter § 24, A, I, 1, a.

¹³⁶ Entsprechend lautet es in der französischen Verfassung von 1791: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

¹³⁷ Siehe nachfolgend § 4, B, I, 1.

¹³⁸ Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 158 ff.

¹³⁹ Dazu beispielsweise SALADIN in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 38 ff.; DANIEL THÜRER, „Bund und Gemeinden“, Berlin 1986, S. 195 ff.; WILDHABER, „Souveränität“, S. 142.

B. Staatlichkeit der Gliedstaaten

I. Souveränität der Kantone?

Nach der obigen Herleitung des Begriffes der Souveränität, der heute prinzipiell nur noch in zwei Bereichen von Interesse ist, nämlich im internationalen Bereich bezüglich der Abwehr von ausländischen Einmischungen in „interne Angelegenheiten“ und im nationalen Bereich bezüglich der Ausgestaltung des Bundesstaates, soll im folgenden von diesem zweiten Aspekt die Rede sein. Die Frage der Souveränität der Gliedstaaten beherrschte die politischen Auseinandersetzungen in fast allen Bundesstaaten¹⁴⁰: Die Gliedstaaten sträubten sich teilweise, ihre Souveränität, die ihnen als ehemals unabhängige Staatsgebilde zugekommen ist, zugunsten des Bundes aufzugeben. Dies führte etwa zur äusserst delikaten Formulierung von Art. 3 BV: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“ Damit scheinen der Staatlichkeit der Kantone keinerlei Hindernisse im Weg zu liegen. Da Art. 3 BV bei genauerem Hinsehen zwar durchaus von „Souveränität“ spricht, diese aber im praktisch gleichen Atemzug als beschränkt oder beschränkbar bezeichnet, wird klar, dass die Bundesverfassung hier nicht vom oben definierten Souveränitätsbegriff ausgeht, sondern eine aus Rücksicht auf die Empfindlichkeit¹⁴¹ der Kantone gewählte Terminologie verwendet¹⁴². Was aber meint nun die Bundesverfassung, wenn sie von der „Souveränität“ der Kantone spricht? Die Behandlung dieser Frage wird im Verlaufe der Arbeit¹⁴³ noch von entscheidender Bedeutung sein. Denn die Feststellung, dass es sich bei den Kantonen nicht um bloss potenzierte Selbstverwaltungskörper, sondern um *staatliche*, wenn auch nicht „*souveräne*“ Gemeinwesen handelt, muss für deren *Status*¹⁴⁴ eine egalisierende Wirkung entfalten.

Vorab ist es hier aber nötig sich erst einmal mit den Begriffsdefinitionen von Souveränität und Staatlichkeit in bezug auf die Kantone näher zu befassen. Hier muss noch einmal auf die *Theorie der geteilten Souveränität im Bundesstaat*¹⁴⁵ zurückgegriffen werden. Aufgrund der Widerstände der amerikanischen Gliedstaaten im Zuge der Bundesgründung entwickelte sich dort das Konzept der „dual sovereignty“¹⁴⁶, die unter Vermittlung von TOCQUEVILLE¹⁴⁷ im europäischen Raum bekannt, und übernommen worden ist. Insbesondere die deutsche Lehre, ausgehend von WAITZ¹⁴⁸, zeigte sich von der Vorstellung, dass Bund und Gliedstaaten je in dem ihnen durch die Verfassung zugeteilten Kompetenzbereich als souverän gelten, fasziniert¹⁴⁹. Diese Übernahme in das deutsche Staatsrechtsdenken in der Zeit der Reichsverfassung von 1871 erklärt sich nicht zuletzt dadurch, dass nach Ansicht der herrschenden Theorie die Souveränität bei der Gesamtheit der deutschen Länder, und damit bei der Gesamtheit der verbündeten Souveräne und Monarchen lag¹⁵⁰.

Die Theorie der geteilten Souveränität, im 19. Jahrhundert von beträchtlichem Erfolg gekennzeichnet, enthält aber einen logisch nicht aufklärbaren Widerspruch: ausgehend vom oben skizzierten Souveränitätsverständnis, das geprägt ist vom Kennzeichen der obersten Gewalt, liegt in der Annahme der Aufteilbarkeit eine nicht lösbare Paradoxie. Der Begriff der Souveränität als logisches Abstraktum lässt sich nicht teilen¹⁵¹. So blieb es nicht aus, dass

¹⁴⁰ FRENKEL, I, N 289 nennt von den vor 1900 entstandenen Bundesstaaten nur Kanada als Ausnahme.

¹⁴¹ HÄFELIN/HALLER, N 169. Allerdings werden nachfolgend andere Schlüsse aus dieser Erkenntnis gezogen, gehen doch HÄFELIN/HALLER davon aus, dass die Kantone explizit keine Staaten sind, ihnen also weder Souveränität noch Staatlichkeit an sich zukommt. Dies gipfelt in N 172 in der annähernden Gleichsetzung der Kantone mit der Stellung der Gemeinden, die als Selbstverwaltungskörper bezeichnet werden. Wie noch zu zeigen sein wird, darf aber aufgrund der zweifellos fehlenden Souveränität den Kantonen nicht automatisch jede Staatlichkeit abgesprochen werden, da man so letztlich wieder bei der Definition des Bundesstaates als dezentralisierter Einheitsstaat landen würde, wie dies FLEINER/GIACOMETTI, S. 45, befürworten.

¹⁴² So auch in Art. 3 und 5 BV.

¹⁴³ Siehe insbesondere die Ausführungen unter § 22, D.

¹⁴⁴ Im Gegensatz zum Status des Kantons an sich steht mE dessen Mitwirkungsrecht bei der Bildung des Bundeswillens, dazu nachfolgend unter § 22, D; vergl. auch TOBIAS JAAG, „Die Halbkantone nach der Gründung des Kantons Jura“, in: ZBl 80 (1979), S. 145-152.

¹⁴⁵ Vergl. vorstehend § 1, C, I, 1.

¹⁴⁶ Dazu erklärte beispielsweise der amerikanische Supreme Court 1792 (Chisholm v. Georgia): „The United States are sovereign as to all the powers of government actually surrendered. Each State in the Union is sovereign as to all the powers not conferred.“ 1819 bestätigte der Gerichtshof mit dem Entscheid McCulloch v. Maryland die Doktrin der geteilten Souveränität: „the powers of sovereignty are divided between the government of the Union and those of the States. They are each sovereign with respect to the objects committed to it, and neither is so sovereign with respect to the objects committed to the other.“ G.V. PORTUS, „The Concept of Sovereignty“, Carlton 1948, S. 12, zitiert nach FRENKEL, I, N 289.

¹⁴⁷ TOCQUEVILLE, „De la démocratie en Amérique“, Kap. 8. Vergl. dazu vorstehend § 1, C, I, 1.

¹⁴⁸ Zu WAITZ siehe vorstehend § 1, C, I, 1, FN 111.

¹⁴⁹ Auch einige bedeutende, vorstehend auf den S. 21 ff. erwähnte, schweizerische Autoren vertraten diese Theorie, vergl. statt vieler: SCHOLLENBERGER, „Bundesstaatsrecht“, S. 4: „Bundesstaat ist die zu einer Einheit verbundene Gesamtheit mehrerer Staaten unter Fortbestand der Einzelstaaten als souveräner Staaten.“

¹⁵⁰ Damit verband sich auch die besondere Stellung des deutschen Föderativorgans, des Bundesrates von 1871; siehe dazu ausführlich nachfolgend § 11.

¹⁵¹ FRENKEL, I, N 290.

der Theorie verschiedentlich heftige Kritik entgegenschlug¹⁵² und klar verworfen wurde. So auch durch GIACOMETTI¹⁵³, der am Begriff der Souveränität als wesentliches und unabdingbares Element der Staatlichkeit festhielt¹⁵⁴ und so, die Höchstinstanzlichkeit allein dem Bund zusprechend, zwangsläufig zur Ablehnung der Staatlichkeit der Gliedstaaten kommen musste¹⁵⁵. Damit werden die Kantone, obschon sie eigentlich alle wesentlichen Merkmale eines territorialen Herrschaftsverbandes aufweisen, nicht zum Träger einer wie auch immer gearteten Souveränität, entfalten keine Staatlichkeit, sondern werden zu innerstaatlichen Herrschaftsverbänden einer bestimmten Dezentralisationsstufe, denen bloss der Status eines Selbstverwaltungskörpers zukommen kann¹⁵⁶. Aufgrund der umfangreicheren Kompetenzen und der für einen Bundesstaat immerhin begriffsnotwendigen Autonomie, werden die Kantone immerhin als *potenzierte Selbstverwaltungskörper* bezeichnet¹⁵⁷, was in der Folge dazu führt, dass man den Bundesstaat als weitgehend „dezentralisierten Einheitsstaat“¹⁵⁸ zu betrachten hat¹⁵⁹.

Diese strikte Ablehnung von Souveränität und damit auch Staatlichkeit der Gliedstaaten, Kennzeichen der *monistischen Bundesstaats-theorie*, führt zur eben beschriebenen Ansicht, dass es sich beim Bundesstaat um nichts anderes als eine Form des dezentralisierten Einheitsstaates handeln kann¹⁶⁰. Wie bereits dargelegt worden ist¹⁶¹, befriedigte dieses Ergebnis nicht und führte unter anderem zur Entwicklung des *dreigliedrigen Bundesstaatsbegriffs*, dessen eifrigster Verfechter KELSEN¹⁶² wurde. Als eine weitere Konsequenz der monistischen Theorie folgt unter anderem eine nicht unbedenkliche Schmälerung des Ansehens der kantonalen Verfassungen: ohne Zweifel sind die Kantonsverfassungen in ihrer Geltung von der Bundesverfassung als normative Konstituierung der staatlichen Organisation und Grundlage der Rechtsordnung, von der sich alles staatliche Recht ableitet, zurückzuführen. Solchermassen eingebettet im Bundesrecht, steht den Kantonen dennoch ein gewisser Spielraum in der Ausgestaltung ihrer Grundordnungen zu¹⁶³. Bleibt man aber der monistischen Sichtweise verhaftet, so stellt sich die

¹⁵² Vergl. statt vieler: KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 117, der jeden Gedanken der Teilbarkeit der Souveränität zwischen dem Oberstaat und dem Gliedstaaten als „grotesk“ bezeichnet und die Theorie der geteilten Souveränität als kaum der Widerlegung wert befindet.

¹⁵³ FLEINER/GIACOMETTI, S. 40: „Ist eben der Bund souverän, das ist höchster Herrschaftsverband auf dem Gebiete der Schweiz, so können logischerweise nicht zugleich auch die Kantone Souveränität besitzen, da diese ja eine Überordnung bedeutet, somit ein Verhältnisbegriff ist.“

¹⁵⁴ Ganz im Gegensatz etwa zu JELLINEK, „Staatslehre“, S. 769 f.

¹⁵⁵ FLEINER/GIACOMETTI, S. 43 ff.; GIACOMETTI, „Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone“, Zürich 1941, S. 28 f. (gerade hier aber konnte GIACOMETTI selbst nicht umhin, auf den Widerspruch der Ablehnung der gliedstaatlichen Staatlichkeit zu den historischen und politischen Realitäten hinzuweisen, im besonderen auf das Staatsbewusstsein der Kantone, ihrem ausgeprägten Eigenleben und ihrer Rolle als massgebende politische Kräftezentren der Eidgenossenschaft; schliesslich findet dies sogar im Titel seines Werkes beredten Ausdruck). Der von KELSENS Reiner Rechtslehre („Reine Rechtslehre“, 2. Aufl., Wien 1960; „Allgemeine Staatslehre“, S. 189 ff.) stark beeinflusste GIACOMETTI wurde mit seiner Ansicht zum eigentlichen Begründer der heute noch in der Schweiz vorherrschenden Lehre, vergl. HÄFELIN/HALLER, N 171f.; FRENKEL, I, N 291. Vergl. auch WALTER BURCKHARDT, „Die Organisation der Rechtsgemeinschaft“, 2. Aufl., Zürich 1944, S. 154 ff., der zu ähnlichen Ergebnissen kommt.

¹⁵⁶ FLEINER/GIACOMETTI, S. 43 ff.: „Sie [die Kantone] stellen (...) Selbstverwaltungskörper der Eidgenossenschaft dar, in gleicher Weise, wie die Gemeinden die Selbstverwaltungskörper der Kantone sind. Die Kantone bilden die Gemeinden der Eidgenossenschaft.“

¹⁵⁷ FLEINER/GIACOMETTI, S. 44 f.

¹⁵⁸ Als Dezentralisierung wird hier demgegenüber nicht der Ausdruck von Selbstbehauptung regionaler Instanzen gegen den Zentralstaat verstanden, sondern eine von der Zentrale selbst in Gang gebrachte administrative Reform: eine vorwiegend administrative Aufgabenumverteilung zwischen der nationalen und der regionalen Ebene (vergl. LAURENT GOETSCHEL, „Die Vielfalt der föderalen und regionalen Strukturen in Europa“, in: DIETER FREIBURGHANUS [Hrsg.], „Die Kantone und Europa“, S. 41 ff.).

¹⁵⁹ FLEINER/GIACOMETTI, S. 45; siehe dazu auch vorstehend § 1, C, I, 1, S. 25.

¹⁶⁰ Siehe auch FRIEDRICH KOJA, „Der Bundesstaat als Rechtsbegriff“, in: ERNST C. HELBLING, „Theorie und Praxis des Bundesstaates“, Salzburg 1974, S. 61-126, S. 92.

¹⁶¹ Vergl. vorstehend § 1, C; siehe auch HUGO PREUSS, „Reich und Länder“, Berlin 1928, S. 145, der die Abgrenzung des Bundesstaates vom dezentralisierten Einheitsstaat die „ewige Frage ohne mögliche Antwort“ nennt.

¹⁶² Der dreigliedrige Bundesstaatsbegriff, der davon ausgeht, dass weder Gliedstaat noch Oberstaat als „Staaten“ schlechthin zu qualifizieren sind, sondern nur der Gesamtrechtsordnung, der aus den beiden koordinierten Teilrechtsordnungen, Gliedstaaten und Oberstaat, hervorgehenden „Gesamtverfassung“, Souveränität zusteht, ist damit, genau betrachtet ebenfalls eine monistische Theorie, da sie die Souveränität als abstrakte Höchstgewalt allein der Gesamtrechtsordnung zuweist. Vergl. auch NAWIASKY, „Bundesstaat als Rechtsbegriff“, Tübingen 1920, S. 20 ff.; *ders.*, „Staatslehre“, II/2, S. 203 ff.; *ders.*, „Aufbau und Begriff der Eidgenossenschaft“, St. Gallen 1937, S. 11. Zu dieser Theorie siehe vorstehend § 1, C.

¹⁶³ Art. 5 und 6 BV verpflichten die Kantone als Gliedstaaten des Bundes zur Schaffung eigener kantonaler Verfassungen und garantieren deren Bestand und Verbindlichkeit, soweit sie den materiellen Anforderungen des Bundesrechts Genüge tun. Im übrigen spricht aber die BV den Kantonen in bestimmtem Rahmen weitgehende selbständige Entscheidungsbefugnisse, mithin Autonomie zu: Die Kantone entscheiden in ihren Verfassungen primär unabhängig über ihre *Staatsorganisation*, den sog. „Instrumente of government“, d.h. über die Einrichtung von Regierung, Verwaltung und Justiz, Kompetenzausscheidung, Strukturen und Verfahrensabläufe, daneben über die territoriale Gliederung, Beziehungen Staat-Individuum, politische Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger. Ansonsten erfasst die Kantonsverfassung auch die Gemeindeorganisation, die Beziehungen von Kirche und Staat und die kantonale Finanzordnung. Letztendlich enthält sie auch Normen über ihre Revisionsmöglichkeiten. Vergl. zum Inhalt der Kantonsverfassungen: GIACOMETTI, „Kantone“, S. 37 ff.; RENÉ A. RHINOW,

Kantonsverfassung als eigentliche „Quasi-Konstitution“¹⁶⁴ dar, welche mehr der organisatorischen Übersicht dient und der bloss zur Wahrung eines gewissen Traditionalismus und aus Rücksichtnahme auf etwaige kantonale Empfindlichkeiten bundesrechtliche Anerkennung gezollt wird; von einer Wahrung der Autorität und Dignität, die einer Verfassung zukommt, kann dann keine Rede mehr sein.

II. Staatlichkeit der Kantone

In der Schweiz begann sich, seit den fünfziger Jahren, unter dem Einfluss von HANS HUBER, ein Wandel im Verständnis des Bundesstaates anzubahnen, indem sich das Gewicht verstärkt auf die Beachtung der Staatswirklichkeit und der historischen Grundlagen des Bundesstaates verschob¹⁶⁵. Dies führt neuerlich zu einer *dualistischen Bundesstaatstheorie*, die den Bundesstaat als ein in spezifischer Weise zusammengesetztes Gemeinwesen begreift. Zu diesem absichtlich sehr offen gehaltenen Resultat gelangt die dualistische Theorie, die man auch als eine Anerkennung des Nebeneinanders von Zentralstaat und Gliedstaaten im weitesten Sinn begreifen kann, auf verschiedenen Wegen: einmal kann man als Begründung auf die Theorie der *geteilten Souveränität* zurückgreifen, die die amerikanische Doktrin des 18. Jahrhunderts hervorgebracht hat¹⁶⁶ und die nicht zuletzt aufgrund des sich aus ihr ergebenden Widerspruchs abzulehnen ist. Sodann ist es möglich, von einer Zuordnung der *vollen Souveränität*, bei nach Kompetenzen geteilter Staatsgewalt, auf Zentralstaat und Gliedstaat auszugehen¹⁶⁷. Dies befriedigt aber ebenfalls nur bedingt, angesichts der Kompetenzkompetenz des Bundes¹⁶⁸, womit schlussendlich nur die Anerkennung einer rechtlich besonderen, einer „nichtsouveränen-staatlichen“ Stellung der Gliedstaaten verbleibt¹⁶⁹. Der Bundesstaat wird hier als ein Dualismus von Bund und Gliedstaaten verstanden, als ein *spezifisch zusammengesetztes Gemeinwesen*, welches durch das Zusammenwirken eigenständiger politischer Einheiten in einem komplexen formellen Verfahren unter Beachtung und Bewahrung integrierender Merkmale, Homogenitäten, eine handlungsfähige Einheit realisiert. Dass die Kantone dabei nicht als souveräne Gewalten auftreten, ist unabdingbare Voraussetzung für den Zusammenhalt des Bundes, da es sonst jeweils im gliedstaatlichen Belieben stünde, der gesamtstaatlichen Ordnung Folge zu leisten oder nicht: eine Überbetonung der Staatlichkeit der Kantone verbietet sich schon aus diesem Grund. Das andere Extrem, das völlige Absprechen jeglichen staatlichen Charakters der Kantone mündet hingegen in deren Qualifikation als bloss „potenzierte Selbstverwaltungskörper“, denen eigentlich nur der Rang überdimensionierter Gemeinden zukäme¹⁷⁰.

Für die Frage des Souveränitätsträgers im Bundesstaat ergibt sich daraus zunächst die Erkenntnis, dass es am sinnvollsten ist, von der *Souveränität des Bundes* auszugehen, welche sowieso unter dem Aspekt des Regimes der Volkssouveränität steht und damit ohnehin nicht ein einzelnes Organ als Inhaber der Souveränität erscheint, was der Frage der Souveränität des Bundes wiederum an Brisanz nimmt¹⁷¹. Damit ist die Frage der *Staatlichkeit der Kantone* aber noch nicht beantwortet. Geht man von der klassischen Auffassung der positivistischen Staatsrechtslehre aus, dass von Staatlichkeit nur beim Vorliegen der tradierten Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt, mithin Souveränität gesprochen werden kann, kann den Kantonen aufgrund des *Fehlens der Souveränität* also auch keine

„Die Totalrevision der Kantonsverfassung. Zur Problematik gliedstaatlicher Staatsreformen“, in: Festgabe der Juristischen Fakultät der Universität Basel zum Schweizerischen Juristentag 1973, S. 113 ff., S. 119 ff.; SCHMID, „Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart“, in: VVDStRL 46 (1988), S. 92-119, S. 98 ff.

¹⁶⁴ EICHENBERGER, „Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung“, Bern 1981, S. 162.

¹⁶⁵ EICHENBERGER, „Kantonsverfassung“, S. 160; vergl. Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 1981, Separatausgabe, S. 19 f.; Schlussbericht WAHLEN, S. 254; HANGARTNER, „Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen“, Bern 1974, S. 40; HANS STADLER, „Der Kanton als Staat im Staate“, ZBl 79 (1978), S. 137 ff., geht hier auf den Verfassungsentwurf 1977 (nachfolgend nur noch VE 1977 genannt) ein, der mit dem Begriff „Staat“ weder Bund noch Kantone (allein) meinte, sondern alle Träger öffentlicher Gewalt, also Bund, Kantone, Gemeinden und andere öffentlichrechtliche Körperschaften umfassen wollte: sie alle sind auf die staatlichen Ziele verpflichtet. Immerhin erkannte Art. 3 VE dem Bund und den Kantonen eine hervorragende Bedeutung zu, da sie „sich in die Aufgaben des Staates“ teilen. Der Kanton ist nach diesem neuen Staatsbegriff nicht „der Staat“ schlechthin, aber er ist immerhin „Staat“.

¹⁶⁶ Vergl. vorstehend § 1, C, I und hiervor S. 49.

¹⁶⁷ SIEGRIST, II, S. 8.

¹⁶⁸ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 9 IV, der das wesentliche Merkmal des Bundesstaates darin sieht, dass die „Organsouveränität“, bei ihm als die verfassungsrechtliche Kompetenzhoheit oder eben Kompetenzkompetenz (also die Kompetenz, über den Umfang der staatlichen Kompetenzen zu bestimmen) umschrieben, weder bei den Zentralorganen des Bundes noch bei den Ländern liegt. Beide üben eine die Bürger unmittelbar erfassende Staatsgewalt aus, und zwar je auf den Aufgabengebieten, die ihnen die gesamtstaatliche Verfassung zuweist.

¹⁶⁹ SIEGRIST, I, S. 167 ff.

¹⁷⁰ Zur Frage der Stellung der Kantone, ihrer Autonomie im allgemeinen, siehe unter anderem die Ausführungen bei BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 20 f.; FLEINER/GIACOMETTI, S. 36-65; AUBERT, *Traité*, I, N 588-593; *ders.* in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 41; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 51; *ders.*, „Kompetenzverteilung“, S. 33, 40; HÄFELIN/HALLER, N 168-172; SCHMID, „Souveränität“, S. 104-107; BLAISE KNAPP, „Le fédéralisme“, in: ZSR NF 103 (1984) II, S. 275-430, bes. S. 300-308; PETER SALADIN, „Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat“, in: ZSR NF 103 (1984) II, S. 431-590, bes. S. 495-508; LOMBARDI, S. 204 f.

¹⁷¹ Vergl. SCHMID, „Souveränität“, S. 107.

Staatlichkeit zukommen. Dass sich diese Sicht der Dinge, wie bemerkt, seit den fünfziger Jahren geändert hat, ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: der Wandel im Verständnis des Bundesstaates, der sich verstärkt in der Berücksichtigung der historischen, politischen und soziologischen Realitäten der Staatswirklichkeiten äussert, kann als Ausdruck eines eigentlichen Methodenwechsels in der Staatsrechtswissenschaft betrachtet werden¹⁷², der, eingeleitet von SMEND¹⁷³ und HELLER¹⁷⁴, sich nach dem Zweiten Weltkrieg immer stärker abzuzeichnen begann. Eine ganzheitliche Betrachtungsweise des Phänomens Staat¹⁷⁵ macht deutlich, dass die Kantone angesichts der unbestrittenen historischen Eigenständigkeit und der Wahrnehmung staatlicher Funktionen, die zunehmend nicht mehr einheitlich, sondern unter einzelnen Aspekten von den Bürgern wahrgenommen wird, als staatliche Gebilde präsent geblieben sind. Sie verfügen über eine eigenständige *Parteienstaatlichkeit*¹⁷⁶; über eine ausgebaute *Leistungsstaatlichkeit*, insbesondere im Schul-, Bildungs-, Bau- und Verkehrswesen¹⁷⁷; *Steuerstaatlichkeit*, welche für den Bürger erheblich fühlbarer ist als die des Bundes¹⁷⁸; eine ausgedehnte *Verwaltungsstaatlichkeit*, die sich nicht zuletzt in der *Polizeistaatlichkeit*¹⁷⁹ als Verkörperung des staatlichen Gewaltmonopols schlechthin manifestiert und eine ausgebaute *Rechtsstaatlichkeit*, was sich im ausgebauten Gesetzgebungs- und Rechtswegestaat zeigt¹⁸⁰. Schlussendlich kommt den Kantonen auch *Verfassungsstaatlichkeit* zu: bereits der Bundesvertrag von 1815 hielt die Kantone dazu an, sich eine Verfassung zu geben¹⁸¹ und mit der Regenerationszeit (ab 1830) wurde die Staatlichkeit in den kantonalen Verfassungsschöpfungen immer mehr verinnerlicht¹⁸².

Die Staatsqualität und das Selbstbestimmungsrecht des Kantons wird verstärkt auch von den neueren Kantonsverfassungen angesprochen: nicht etwa allein durch die ausdrückliche Kennzeichnung des jeweiligen Kantons als staatliches Organisationsgefüge, als „Staat“ - solcherlei Bezeichnungen fanden sich schon in den älteren Kantonsverfassungen¹⁸³ -, sondern auch durch die Tendenz der Kantonsverfassungen zur „Vollständigkeit“. Die

¹⁷² SCHMID, „Souveränität“, S. 108.

¹⁷³ Der Staat als *faktisches* Phänomen ist die Grundlage der Integrationslehre von SMEND, der die täglich sich vollziehende Interdependenz der Bürger untereinander und deren gemeinsames Verhältnis zum Staat als Grundlage zur Erklärung des Wesens des Staates nimmt. Vergl. SMEND, „Verfassung“, S. 126, 132.

¹⁷⁴ Gerade HELLER, S. 228 ff., gelingt es, das soziologische Element, die Wirklichkeit des Staates ins Recht einzubringen: er sieht den Staat als „organische Entscheidungs- und Wirkungseinheit“.

¹⁷⁵ Vergl. SCHEUNER, „Wesen“, S. 45 ff.: SCHEUNER betont die Einheitlichkeit des Phänomens des Staates und der Politik, das aber verschiedene Aspekte seiner selbst, je nach dem wissenschaftlichen Standpunkt des Betrachters offenbaren kann.

¹⁷⁶ Die Tatsache, dass die politischen Parteien nach wie vor stärker auf die Kantone als auf den Bund ausgerichtet sind, wird für die Frage der Parteiräson im Ständerat noch von besonderer Bedeutung sein; dazu ausführlich hiernach § 25. Vorweg sei hier auf ERICH GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, 2. Aufl., Bern 1977, S. 29 ff.; *ders.* „Parteien“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, II, Bern 1984, S. 135 ff. und auf den Bericht des Bundesrates in BBl 1989 I 125-129 verwiesen.

¹⁷⁷ Durch den die Regel bildenden Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone, haben diese auch im Bereich der Bundeskompetenzen die Möglichkeit gewisse individuelle Akzente zu setzen, allerdings treten die Kantone, soweit sie Bundesrecht vollziehen als Organe des Bundes auf, was jede formelle Mitwirkung an der eigentlichen Willensbildung des Bundes ausschliesst, vergl. HÄFELIN/HALLER, N 175, 193, 337. Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen siehe nachfolgend C.

¹⁷⁸ Die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden übertreffen jene des Bundes deutlich (vergl. BFS 1996, S. 389).

¹⁷⁹ Die Befugnis zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht für die Kantone, denen die allgemeine Polizeihohheit zukommt, schon wegen ihres Bestandes als selbständige Gemeinwesen, ebenso wie dem Bund als Gemeinwesen grundsätzlich die Kompetenz zusteht, für seine innere und äussere Sicherheit zu sorgen. Vergl. EICHENBERGER in Kommentar BV, Art. 102, Rz. 149 und Rz. 156; SALADIN in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 132. Hieraus ergeben sich bezüglich der Frage der Wahrnehmung des Staatsschutzes *parallele* Kompetenzen von Bund und Kantonen, wobei der Bund grundsätzlich für seine eigene Sicherheit, die Kantone für die ihre zuständig sind (parallele Kompetenzen sind sehr selten, liegen aber vor, wenn in einem Gebiet Bund und Kantone *gleichzeitig* und ohne gegenseitige Abhängigkeit voneinander tätig sein können, so u.a. bei der Schaffung von Hochschulen [Art. 27 Abs. 1 BV], der Erhebung direkter Steuern [Art. 41^{ter} Abs. 1, Art. 8 ÜbBest. BV] oder wie in BGE 117 Ia 202, 216 f. durch das BGE festgehalten worden ist, im Bereich des Staatsschutzes, der Bund und Kantonen schon aufgrund ihres Bestandes als selbständige Gemeinwesen zustehen muss, vergl. dazu auch AUBERT in Kommentar BV, Art. 85, Rz. 90; *ders.*, Traité, I, N 707).

¹⁸⁰ So ist den Kantonen z.B. im Rahmen der Revision des OG von 1991 (Revision des OG vom 4. 10. 1991: BBl 1991 III 1413 ff.) verbindlich vorgeschrieben, Verwaltungsgerichte zur Beurteilung von Fällen einzurichten, welche mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden können (Art. 98a OG).

¹⁸¹ Dazu EDUARD HIS, „Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts“, II, S. 41 ff.; siehe nachfolgend § 15, B.

¹⁸² SIEGRIST, I, S. 168, nennt als wesentliches Element der Begründung einer „nicht-souveränen Staatlichkeit“ der Kantone die „permanente Selbstorganisation“ im Sinne der Verfassungsautonomie. Vergl. JELLINEK, „Staatslehre“, S. 489 f.; RHINOW, „Kantonsverfassung“ S. 113 ff., betont die Staatlichkeit aus dem Zusammentreffen einer „permanenten Organisation“ mit anderen Faktoren.

¹⁸³ Vergl. „*Demokratischer Freistaat*“ (BE, KV vom 4. Juni 1893, Art. 1 Abs. 1 [„freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ in Art. 1 Abs. 1 KV vom 6. Juni 1993]; LU, KV vom 29. Januar 1875, § 1 Abs. 1; SZ, KV vom 29. Oktober 1898, § 1; OW, KV vom 19. Mai 1968, Art. 1; ZG, KV vom 31. Januar 1894, § 1 Abs. 1; SO, KV vom 23. Oktober 1887, Art. 1; AR, KV vom 26. April 1908, Art. 1 und SG, KV vom 16. November 1890, Präambel); „*Freistaat mit demokratischer Verfassung*“ (GL, KV vom 22. Mai 1887, Art. 1 [„Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ in Art. 1 Abs. 1 der KV vom 1. Mai 1988]); „*Freistaat*“ (BL, KV vom 4. April 1892, § 1; SH, KV vom 24. März 1876, Art. 1 Abs. 1); „*Volksstaat*“ (AI, KV vom 24. Dezember 1872, Art. 1 Abs. 1); „*souveräner Staat*“/„*Etat souverain*“ bzw. „*Souveräner Stand*“/„*Stato sovrano*“ (BL, KV vom 17. Mai 1984, Präambel; FR, KV vom 7. Mai 1857, Art. 1 Abs. 1; GR, KV vom 2. Oktober 1892, Art. 1); „*Repubblica*“

Kantone bringen mit ihren Kantonsverfassungen bewusst ihre Staatlichkeit zum Ausdruck, welche in der Theorie vom Dualismus von Bund und Gliedstaaten als einem „spezifisch zusammengesetzten Gemeinwesen“ auch anerkannt wird, indem sie allen Einschränkungen des Bundesrechts zum Trotz, durchaus vollständige, sowohl formell als auch materiell „komplette“ Verfassungen¹⁸⁴ und nicht bloss kantonales „Zierwerk“ oder gar nur nominale oder semantische Verfassungen darstellen. Die Kantonsverfassungen repräsentieren zusehends die gesamte Aufgabenkomplexität des modernen Leistungsstaates¹⁸⁵.

III. Zusammenfassung

Es stellt sich nun angesichts der obigen Ausführungen die Frage, ob die Begründung der Staatlichkeit der Kantone im Sinne „nichtsouveräner Staaten“ bzw. „Gebietskörperschaften sui generis“ gelungen ist¹⁸⁶. Es wurde in den verschiedenen Bundesstaatstheorien versucht, die Rechtsstellung der Gliedstaaten auf unterschiedliche Weise zu beantworten¹⁸⁷. Während die *Lehre von der geteilten Souveränität* sich noch in den Formulierungen von Art. 3 BV von 1848 und 1874 niederschlagen konnte und Bund und Kantone besondere Sphären der staatlichen Tätigkeit zuwies und ihnen dort jeweils inhaltlich „unbeschränkte“ Souveränität zuerkannte, wandte sich die *Lehre von der Dreigliedrigkeit des Bundesstaates* einem gleichberechtigten Nebeneinander von Zentral- und Gliedstaaten¹⁸⁸ zu, wobei zwischen Souveränität und Staatsgewalt unterschieden wurde, und die Souveränität, so in der Theorie von NAWIASKY zwar jedem ungeteilt zukam, aber die Staatsgewalt nach Kompetenzen geteilt wurde¹⁸⁹. Der Bund, nur Zentralstaat, aber nicht gleichzeitig Gesamtstaat träte neben die gleichberechtigten Kantone. Mit dem Versuch die Souveränität als Wesensmerkmal des Staates zu relativieren, wurde erstmals die Möglichkeit geschaffen, ausgehend von der ungeteilten und unteilbaren Souveränität des Bundes, die Gliedstaaten als (nicht-souveräne) Staaten zu definieren¹⁹⁰. Es wurde nun schon zu Beginn darauf hingewiesen, dass Bundesstaaten allesamt als Singularitäten, jeweils unterschiedlich ausgestaltete Staatsgebilde betrachtet werden müssen. Ein Merkmal kann aber trotz aller individuellen Verschiedenheiten als mögliches verbindendes Element in Betracht gezogen werden: die „Staatlichkeit“ der Gliedstaaten¹⁹¹. Damit ist nun eben nicht die dem Bund zukommende vollkommene Staatsqualität gemeint, die sich nicht zuletzt durch das Attribut der Souveränität charakterisiert¹⁹². Dem Gliedstaat kommt aber auch mehr als nur der Status einer einfachen Gebietshoheit im Sinne einer innerstaatlichen Gemeinde zu, deren Qualifikation als blosser Selbstverwaltungskörper leicht fällt. Vielmehr muss hier von einer *spezifischen Staatlichkeit* die Rede sein, einer „föderalen Eigenstaatlichkeit“, die gerade nur den Gliedstaaten im Rahmen eines Bundesstaates zugesprochen werden kann¹⁹³. Der konkrete Inhalt dieser Eigenstaatlichkeit bedarf dann aber der jeweiligen Ausgestaltung durch den *Verfassungsgeber* im Bund. Wie auch immer man die Autonomie der Kantone als Bundesstaatsmitglieder abgrenzt, stets ist es die Bundesverfassung, die hier zu interpretieren ist¹⁹⁴. Mit anderen Worten darf von wirklicher, souveräner Staatsqualität der Kantone zwar nicht gesprochen werden, da es immer nur um das Mass der belassenen Autonomie unter der Oberherrschaft des Bundes geht; die spezifische *Staatlichkeit* der schweizerischen Kantone ist aber

bzw. „*République*“ (TI, KV vom 4. Juli 1830/29. Oktober 1967, im Titel; VD, KV vom 1. März 1885, Art. 1 Abs. 1; VS, KV vom 8. März 1907, Art. 1 Abs. 1 [deutsch: „demokratische Republik“]; NE, KV vom 21. November 1858, Art. 1; GE, KV vom 24. Mai 1847, Art. 1 Abs. 1; JU, KV vom 20. März 1977, Art. 1 Abs. 1).

¹⁸⁴ EICHENBERGER, „Kantonsverfassung“, S. 164; *ders.*, „Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung“, in: ZBI 91 (1990), S. 1-14, S. 3 f.; SCHMID, „Bedeutung“, S. 93 ff.; *ders.*, „Souveränität“, S. 109.

¹⁸⁵ Besonders verdeutlicht wird dies in den Kantonsverfassungen durch Staatszielbestimmungen und politische Leitsätze, sozialstaatliche Zielbestimmungen und soziale Grundrechte. Eine gewisse Einschränkung des Leistungs- und Wohlfahrtsstaates kann darin erblickt werden, dass die meisten Kantonsverfassungen mit der Einführung eines Verfassungsvorbehaltes eine verfassungsmässige Grundlage für alle Staatsaufgaben vorschreiben. Oft werden in der Kantonsverfassung nur gelegentliche materiale Festlegungen vorgenommen und weitgehend abstrakt gehaltene Normierungen verwendet.

¹⁸⁶ SIEGRIST, I, S. 167 ff., S. 176 f., sieht als Ergebnis der Diskussion über die Natur der Gliedstaaten deren Umschreibung als „Gebietskörperschaften sui generis“ und verweist damit auf MONZ, „Das Verhältnis der Bundesländer untereinander“, Göttingen 1964, S. 43 und ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 9 III.

¹⁸⁷ Dazu auch HANSPETER KEHRLI, „Interkantonaes Konkordatsrecht“, Diss. Zürich, Bern 1968, S. 6 ff.

¹⁸⁸ Vergl. etwa NAWIASKY, „Rechtsbegriff“, S. 20 ff.; *ders.*, „Staatslehre“, II/2, S. 203 ff.; *ders.*, „Aufbau“, S. 11. Siehe auch vorstehend FN 162.

¹⁸⁹ NAWIASKY, „Rechtsbegriff“, S. 16, 23. Kelsen nahm demgegenüber keine Souveränität der Gliedstaaten an: die Souveränität kommt bei seiner Dreigliedrigkeitstheorie der *Gesamtverfassung* zu, die Glieder sind demnach nicht souverän, vergl. KOJA, „Bundesstaat“, S. 61 ff., S. 93 ff.

¹⁹⁰ Vergl. JELLINEK, „Staatslehre“, S. 489 ff., der seinerseits, S. 769, Anm. 2, auf GEORG MEYER verweist.

¹⁹¹ EICHENBERGER, „Kantonsverfassung“, S. 165 f.

¹⁹² Vergl. dazu das deutsche Bundesverfassungsgericht, welches in vielen Entscheidungen den staatlichen Charakter der deutschen Länder betont, z.B. BVerfGE 1, 14 (34): „Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener - wenn auch gegenständlich beschränkter - nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht.“

¹⁹³ Vergl. auch HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 51, S. 56, der den in Art. 1, 3 und 5 BV verwendeten Ausdruck der kantonalen „Souveränität“ nicht als Souveränität im Sinne des Völkerrechts und des klassischen Staatsrechts versteht, sondern als die Konstituierung und Anerkennung der „besonderen, bundesstaatsrechtlichen Eigenständigkeit der Kantone“. KEHRLI, S. 8 f.

¹⁹⁴ Vergl. AUBERT, *Traité*, I, N 588-593; *ders.* in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 41; FLEINER/GIACOMETTI, S. 36-65; SIEGRIST, I, S. 175 f.; für weitere Literaturhinweise siehe vorstehend FN 170.

nichtsdestotrotz *real*, erscheint dem Bürger unmittelbar durch historische Entwicklung, politisches System und kulturelle Identität gleichsam natürlich begründet¹⁹⁵. Die ganze Problematik der Anerkennung einer kantonalen Staatlichkeit ergibt sich letztlich nur aus der Annahme der Wesensnotwendigkeit der Souveränität für den Staatsbegriff. Souveränität aber streben die Kantone nicht an, wohl aber Staatlichkeit im Rahmen des Bundesrechtes¹⁹⁶. Diese Erkenntnis wird bei der Frage der Ausgestaltung des Zweikammersystems noch von entscheidender Bedeutung sein, da dort an den Status der Kantone angeknüpft wird und entsprechende Schlüsse gezogen werden¹⁹⁷.

C. Kompetenzaufteilungen

I. Allgemeine Bemerkungen

Im Gegensatz zu verschiedenen anderen Verfassungen von Bundesstaaten bezeichnet die schweizerische Bundesverfassung die Eidgenossenschaft nicht explizit als Bundesstaat¹⁹⁸. Aus der Gesamtkonzeption, welche der BV zugrundeliegt, ist der bundesstaatliche Charakter aber deutlich erkennbar. Entscheidende Merkmale, die sozusagen indirekt den bundesstaatlichen Aufbau bedingen, sind namentlich die *Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen* und die *Beteiligung der Kantone an der Willensbildung des Bundes*, wodurch die Kantone erst zu Organen des Bundes werden¹⁹⁹.

Die Frage nach der Qualifikation der Kantone, nach ihrem *Status* war also keinesfalls nur akademischer Natur. Die Kantone unterstreichen ihre besondere bundesstaatsrechtliche Stellung²⁰⁰ indem sie nicht nur über eine verfassungsrechtlich determinierte vollständige Behördenorganisation verfügen, grundlegende Staatsaufgaben erfüllen, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch interkantonale Verträge (Konkordate) schliessen, in den Grenzen der BV in ihrem Kompetenzbereich völkerrechtlich rechtsfähig (Art. 9 BV) und beschränkt handlungsfähig (Art. 10 BV) sind, sondern auch und gerade mit der Beteiligung an der Bildung des Bundeswillens.

Im Rahmen dieser Arbeit steht zwar grundsätzlich die *Beteiligung der Kantone und deren Gewicht an der Willensbildung* im Zentrum des Interesses, jedoch muss hier gleichwohl auch auf die Bedeutung der Verteilung der Kompetenzen, *die Aufgabenverteilung im Bundesstaat*, eingegangen werden, denn hier liegt eines der zentralen Probleme des gegenwärtigen Bundesstaatsrechts überhaupt²⁰¹ und die Frage der Willensbildung im Bund erschöpft sich nur allzu oft in eben der Regelung der Verteilung oder Begründung der Kompetenzen. Eine isolierte Betrachtung allein der Mitwirkungsrechte der Kantone würde der hochkomplexen Struktur des modernen Bundesstaates nicht gerecht. Hieraus folgt auch die Betrachtungsweise, die den Bundesstaat als eine „hochdifferenzierte Form staatlicher Organisation“²⁰² sieht und sich auf die Zuteilung von Kompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten konzentriert und sich vom überkommenen Bild der Aufteilung von *Rechten*²⁰³ zwischen Bund und Kantonen gelöst hat. Dementsprechend ist, wenn von einer Kompetenz die Rede ist, stets eine Befugnis zur Wahrnehmung einer Aufgabe

¹⁹⁵ Das Problem der „Staatlichkeit“ der Kantone wird auch im Verfassungsentwurf von 1995 in den Art. 3, 32 und 33 thematisiert. Vergl. dazu nachfolgend unter C, II, 3, b.

¹⁹⁶ Kritisch dazu SIEGRIST, I, S. 170 ff.: Er betrachtet den Schluss vom Vorhandensein eines Staatsbewusstseins auf die Existenz eines Staates im Rechtssinne als Verwechslung von *soziologischer* und *normativer* Methode. Er billigt diesem Bewusstsein nur Bedeutung für eine politische Typisierung, nicht aber für eine Definition des Rechtsbegriffes des Bundesstaates zu. Letztlich kommt aber auch er zum Resultat, dass die Kantone eben das sind, was die Bundesverfassung aus ihnen macht, und, dass egal welcher Bundesstaatstheorie man folgt und ob man nun die Kantone als „Staaten“ bezeichnet oder nicht, die konkrete positive Verfassungsordnung - also den Normenkomplex, der die Wirkungskreise von Bund und Kantonen gegeneinander abgrenzt - herangezogen werden muss, um ihr gegenseitiges Verhältnis zu klären. Nichts anderes wurde hier festgehalten.

¹⁹⁷ Siehe nachfolgend § 22, D, II.

¹⁹⁸ HÄFELIN/HALLER, N 164. Als Beispiel wird hier Art. 20 Abs. 1 GG zitiert: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Vergl. auch Art. 1 Abs. 1 des VE 1977. Wenn die BV den Begriff „Bund“ verwendet, so sind dabei zwei Bedeutungsinhalte zu unterscheiden: einmal meinen die Präambel und Art. 1 BV mit „Bund“ die *Eidgenossenschaft als Ganzes* (Bund im weiteren Sinn, gemeint als die Schweiz); das andere mal bezeichnen Art. 3 BV und alle weiteren Artikel mit „Bund“ die *Zentralgewalt* gegenüber den Kantonen (Bund im engeren Sinn, als Gegensatz zu den Kantonen). Nirgends jedoch wäre mit Bund ein „Drittes“, ein neben Eidgenossenschaft und Kantonen existierendes Gesamtgebilde im Sinne der dreigliedrigen Bundesstaatstheorie gemeint.

¹⁹⁹ HÄFELIN/HALLER, a.a.O.

²⁰⁰ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 50 ff.

²⁰¹ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 64; *ders.*, „Kompetenzverteilung“, S. 42; vergl. zur Kompetenzteilung auch USTERI, S. 270 ff.; siehe nachfolgend unter § 18.

²⁰² HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 64.

²⁰³ Vergl. aber die Terminologie der BV, insbesondere von Art. 3, die von der Ausübung von Rechten spricht. Dass die BV hier gewisse vereinbarend-bündische Reminiszenzen enthält und insofern die staatenbündische Herkunft der Eidgenossenschaft belegt, darf nicht über den zwingenden Charakter der Normen der Verfassung hinwegtäuschen; so ist die Zuteilung der Kompetenzen abschliessend, lückenlos und von zwingender Natur. Vergl. nachstehende FN.

mit Einschluss einer Verpflichtung oder kurz „*das Recht und die Pflicht, eine Materie zu regeln*“, gemeint²⁰⁴. Gerade aus der Wahrnehmung der Kompetenzen ergeben sich dann schwierige faktische Fragen für die Kantone, deren Strukturen oft bis an ihre Leistungsfähigkeit belastet werden, wobei die Frage der Verpflichtung zum Handeln nicht unumstritten ist²⁰⁵.

II. Die grundsätzliche Regelung der Kompetenzteilung

1. Die Bedeutung der Aufgabenverteilung im Bund

Man könnte von der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten behaupten, dass es sich um eine reine „Selbstverständlichkeit“²⁰⁶ handelt, die sich unmittelbar aus dem Begriff des Bundesstaates ergibt. Dabei sind vorweg zwei Aspekte scharf auseinander zu halten: zum einen die Abgrenzung der gliedstaatlichen Hoheitsbereiche untereinander und zum anderen die Verteilung der Kompetenzen zwischen eben diesen Gliedstaaten und dem Bund, den Staatsebenen als solchen, die den Gegenstand der folgenden Ausführungen bilden sollen. Dass die beiden Ebenen im Bundesstaat nicht beziehungslos nebeneinander stehen, sondern sich Bund und Kantone in verschiedener Hinsicht in der Ausübung ihrer Kompetenzen ergänzen und verflochten sind²⁰⁷, ist angesichts der komplexen Aufgaben der Gemeinwesen und deren gegenseitiger Interdependenz ein natürliches Phänomen und führt zu einer für den schweizerischen Föderalismus bedeutsamen Kooperation.

Bevor man sich aber der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zuwenden kann, muss zunächst die Kompetenzverteilung an sich geklärt sein; vorweg muss im Bundesstaat geregelt werden, wer wozu kompetent ist und was zu tun ist; dies erfordert eine klare rechtliche Bestimmung der dem Bund und den Gliedstaaten anvertrauten aktuellen und potentiellen Staatsaufgaben. FLEINER²⁰⁸ spricht von der Aufzählung der „der Bundesgewalt zugewiesenen staatlichen Zuständigkeiten“ als dem „eisernen Bestandteil jeder Bundesstaatsverfassung“, und nennt dabei „an erster Stelle die Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen in bestimmten von der Bundesverfassung näher umschriebenen Materien.“ Gewisse Bundeskompetenzen ergeben sich als direkter Ausfluss der bundesstaatlichen Organisationsstruktur, beispielsweise das Verfassungsrecht des Bundes an sich, die Organisation der Bundesbehörden, Bundessymbole und andere auf Bundesebene angesiedelte Bereiche. Welche Kompetenzen konkret auf der Gliedstaatenebene verbleiben können und welche dem Bund übertragen werden sollen, wird in den verschiedenen Bundesstaaten unterschiedlich beantwortet. Es lassen sich durchaus gewisse typische Gliedstaatenzuständigkeiten feststellen, wie z.B. das Schul- und Gesundheitswesen, die Organisation der inneren Sicherheit (Polizei, Feuerwehr etc.), Bau und Unterhalt öffentlicher Werke und Strassen sowie weitere Aufgaben mit gliedstaatlichem oder lokalem Charakter. Ob es aber ein Minimum der den Gliedstaaten zu überlassenden Aufgaben gibt, ist nicht eindeutig zu beantworten, obwohl gerade diese Frage entscheidend für den Grad der Eigenstaatlichkeit der Gliedstaaten ist²⁰⁹. Welches das absolute Kernsubstrat einer durch die bundesstaatliche Verfassung überlassenen Dezentralisation ist, um überhaupt von echter Bundesstaatlichkeit sprechen zu können, ist zweifelhaft. WHEARE²¹⁰ geht von einem Minimum gliedstaatlicher Aufgaben aus: „There must be some matter, even if only one matter, which comes under the exclusive control, actual or potential, of the general government and something likewise under the regional governments.“²¹¹ Formal wäre ein solcher Bundesstaat denkbar, aber föderalistisch wäre er kaum mehr zu nennen, denn die Gliedstaaten, welche eine politische Organisation mit allen Attributen der Staatlichkeit aufweisen, haben das Bedürfnis nicht nur politische Belanglosigkeiten zu ordnen, sondern auch reale Probleme mit gewisser Bedeutung für den Gliedstaat selber zu lösen²¹². Nur wenn die dem Gliedstaat zugewiesenen Aufgaben, nicht nur im jeweiligen Bereich lösbar, sondern auch von einer gewissen substantiellen *Wesentlichkeit* sind, bleibt das politische Leben im Gliedstaat auch aktiv und vermag es ein eigenständiges Leben zu entfalten²¹³.

²⁰⁴ Die „Kompetenz“ könnte man auch umschreiben als Beantwortung der Frage: *Wer* (welcher Verband: Bund/Kanton/Gemeinde oder welches Organ: Parlament, Regierung, Gericht) *ist befugt* (im Sinne von ermächtigt oder verpflichtet) *eine Aufgabe* (Sachbereich/Rechtsbereich/Querschnittsproblem/Problemkreis) *ganz oder teilweise* (umfassend oder fragmentarisch) *wahrzunehmen* (Rechtsetzung/Vollzug/Rechtsprechung/Faktisches Handeln)?

²⁰⁵ Siehe nachfolgend FN 216.

²⁰⁶ FRENKEL, II, N 888.

²⁰⁷ EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 32, spricht für einen Grossteil der staatlichen Aufgaben geradezu von einer „Verzahnung“, „Verflechtung“ bzw. „Vernetzung“, was zu einem eigentlichen Verbundstypus führte.

²⁰⁸ FRITZ FLEINER, „Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung“, in: VVDStRL 6 (1929), S. 2-24, S. 23.

²⁰⁹ NEIDHART, „Föderalismus in der Schweiz“, Zürich/Köln 1975, S. 77 ff.; EDWIN LOEBENSTEIN, „Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips“, Wien 1964, S. 845.

²¹⁰ K. C. WHEARE, „Federal Government“, New York/London 1947, S. 79 (4. Aufl., S. 75).

²¹¹ Vergl. bereits HAMILTON im „Federalist“ No. 9.

²¹² AUBERT in: Föderalismushearings, III, S. 1083; HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 13 f.; SIEGRIST, I, S. 117 f.

²¹³ Bericht der Kommission der kantonalen Finanzdirektoren, Modell einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, 1977, S. 43 f. Diese Feststellung ist aber zu trennen etwa vom Aspekt der Organisation der politischen Parteien als Träger dieses politischen Lebens an sich. Gerade in der Schweiz wirken die Parteien nicht bundesstaatlich, sondern sind geradezu *staatenbündisch* organisiert und tragen oft kommunale, regionale oder kantonale Anliegen perspektivisch verzerrt in die Bundespolitik hinein. Dazu ausführlicher unter § 25.

So klar die Bedeutung der Aufgabenverteilung auch ist, die konkrete Verteilung der Aufgaben bietet ein höchst unüberschaubares Bild. Das gegen Ende der sechziger Jahre entstandene Unbehagen über die zunehmende Verflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen, beruht vor allem auf der Unübersichtlichkeit der föderativen Ordnung. Dabei ist aber die Unklarheit keineswegs eine *rechtliche*, sondern vielmehr eine Frage der Unübersichtlichkeit und Komplexität der *faktischen* Lebensverhältnisse²¹⁴. Der redaktionelle Zwang, die komplexen faktischen Lebensverhältnisse möglichst umfassend aber doch in aller gebotenen Kürze²¹⁵ zu umschreiben, ist hierfür hauptverantwortlich. Aber auch der Begriff der Kompetenz oder Aufgabe ist keinesfalls eindeutig definiert; einmal ist mit der Einräumung einer Zuständigkeit noch keine Verpflichtung für das jeweilige Gemeinwesen geschaffen, auch wirklich tätig zu werden, d.h. prinzipiell werden Bund und Kantone durch die Kompetenzverteilung *ermächtigt*, aber nicht *verpflichtet*²¹⁶, es sei denn, besondere verfassungsrechtliche Regelungen sehen explizit eine Pflicht zum Tätigwerden vor²¹⁷. Andererseits ist auch der Umfang der konkreten Aufgabe oder Zuständigkeit nicht immer leicht zu definieren; oft handelt es sich um einen Regelungsbereich mit zahlreichen Unterfunktionen, die kompetenzmässig eine völlig andere Zuteilung erfahren haben²¹⁸.

2. Die Entwicklung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im allgemeinen

Ursprünglich zeigten sich bei der Gründung des schweizerischen Bundesstaates einige dem amerikanischen Konzept des „*separative federalism*“ (Trennungmodell oder dualistisches System) entlehnte Ansätze für die Organisationsstruktur und Funktionsvorstellungen des Bundesstaates²¹⁹. Nach diesem Modell, auf dem der Bundesstaat der USA ursprünglich beruhte²²⁰, erfüllen die Gliedstaaten und der Zentralstaat ihre Aufgaben völlig getrennt voneinander. Der historische Grundgedanke liegt in der Furcht, die Macht der Gliedstaaten könnte, was nach den Erfahrungen der schwächlichen Konföderation durchaus naheliegend war, diejenige des Bundes, des Zentralstaates, in den Schatten stellen²²¹. Die Gesetzgebung und der Vollzug waren - in starker Abweichung von der Tradition der kontinental-europäischen Bundesstaaten - auch dann den Gliedstaaten zu belassen, wenn die Gesetzgebung einheitlich durch den Bund erfolgt²²². Bundesgewalt und Gliedstaatengewalt sind nach diesem System völlig unabhängig voneinander: sie wirken gleichzeitig und direkt auf dasselbe Territorium und auf dieselbe Bevölkerung, und jede der Gewalten vollzieht ihre eigenen Gesetze selber.

Auf einer entgegengesetzten Idee beruht die in den kontinentaleuropäischen Bundesstaaten verwirklichte Konzeption der Kooperation von Gliedstaaten und Bund, um die bundesstaatliche Gesamtordnung zu verwirklichen. Da beide Ebenen nicht beziehungslos nebeneinander stehen, sondern sich in der Ausübung ihrer Kompetenzen begegnen, ist eine Ergänzung und gegenseitige Abstimmung in der Aufgabenerfüllung erforderlich. Kennzeichnend für die Entwicklung der Kompetenzaufteilung in allen klassischen Bundesstaaten, zeigte sich allerdings eine Tendenz zur *Zentralisierung*²²³, welche in der jeweiligen politischen Diskussion beinahe einhellig kritisiert und abgelehnt wird²²⁴. Diese Zentralisierung, die auf verschiedene Ursachen zurückzuführen ist, kann durchaus als das Resultat eines gelungenen Integrationsprozesses angesehen werden und muss angesichts des generellen Wachstums der Staatsaufgaben auf allen Ebenen noch nicht automatisch eine Schmälerung der gliedstaatlichen Kompetenzen bedeuten. Das Unbehagen am Phänomen der Zentralisierung resultiert unter anderem aus der Meinung, der Zentralisierungsprozess schreite schneller voran, als dies unter dem Gesichtspunkt der Integration gerechtfertigt sei.

²¹⁴ HANGARTNER, Föderalismushearings, I, S. 12; FRENKEL, II, N 897.

²¹⁵ Eine gute Verfassung sei „*courte et obscure*“, wie ein Bonmot, das nicht nur BONAPARTE, sondern verschiedentlich auch TALLEYRAND oder selbst SIEYÈS zugesprochen wird, prägnant und nicht ohne Ironie wiedergibt.

²¹⁶ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 64 f.; vergl. HÄFELIN, „Verfassungsgebung“, in: ZSR NF 93 (1974) II, S. 75-134; S. 89 f. A.M. ist J. P. MÜLLER, „Soziale Grundrechte in der Verfassung?“, S. 91 ff., insbes. Anm. 158, der in allen Kompetenznormen einen Auftrag an den zuständigen Kompetenzträger zum Tätigwerden erblickt. Ebenso PETER SALADIN, „Entwicklungshilfe als Verfassungsauftrag“, in: ZSR NF 91 (1972) I, S. 126.

²¹⁷ Grundsätzlich wird dem Bund mit der Zuweisung einer neuen Kompetenz heute gleichzeitig die Verpflichtung zu deren Wahrnehmung auferlegt, so z.B. Art. 24^{bis} BV (Wasserrecht), Art. 24^{septies} BV (Umweltschutz), vergl. hierzu die Unterscheidung zwischen „fakultativen“ und „obligatorischen“ Kompetenzbestimmungen in der Botschaft des Bundesrates zum Umweltschutzartikel vom 6. Mai 1970 (BB1 1970 I 761 ff., 776). Umgekehrt ist der Bund als Gesetzgeber in verschiedenen Bereichen seiner bundesstaatsrechtlichen Pflicht zum Handeln nicht nachgekommen, bspw. bezüglich dem in Art. 46 Abs. 2 BV vorgesehenen Bundesgesetz über die Doppelbesteuerung. Zu Sanktionsmöglichkeiten gegen den Bundesgesetzgeber, siehe HÄFELIN, „Verfassungsgebung“, S. 120 ff.

²¹⁸ FRENKEL, II, N 901 f.

²¹⁹ EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 32; HANGARTNER, Föderalismushearings, S. 6.

²²⁰ Vergl. zum Ganzen JÖRG ANNAHEIM, „Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat: Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika“, Diss. Basel 1990, Berlin 1992, S. 38 ff.

²²¹ HAMILTON im „Federalist“ No. 31.

²²² SIEGRIST, I, S. 120, II, 220 f.; FRENKEL, II, N 1002.

²²³ Dazu die Ausführungen nachfolgend unter § 18, wo auch auf die Ursachen der Stärkung der Bundesgewalt näher eingegangen wird.

²²⁴ Eine Ausnahme bildet lediglich Kanada, wo die Verfassung zwar eine Kompetenzvermutung zugunsten des *Bundes* enthält (Art. 91 Abs. 1), die Verfassungsrechtsprechung aber im Ergebnis zu einem wachsenden Gewicht der Gliedstaaten geführt hat.

Es scheinen sich für alle Bundesstaaten gewisse allgemeingültige Gründe für die Zentralisierung finden zu lassen. Ein universeller Erklärungsansatz liegt insbesondere in der Anziehungskraft der finanziellen Ressourcen des Zentralstaates²²⁵, die sich in den Zentralisierungsschüben nach den beiden Weltkriegen feststellen liess - Belege für das sog. „BRECHTSCHHE Gesetz“ von der Anziehungskraft des jeweils grösseren Haushaltes²²⁶. Gerade der Trend zum Wohlfahrtsstaat brachte eine spürbare Aufgabenverlagerung auf die zentralstaatliche Ebene mit sich, wobei die egalitäre Ideologie des Sozialstaates entscheidenden Einfluss auf die Stärkung des Zentralstaates ausübt. Die Forderung nach der gleichmässigen Verteilung der öffentlichen Leistungen verdrängt dabei die Rücksichtnahme auf regionale oder örtliche Besonderheiten zusehends²²⁷ und erweist sich so als Antonym zum föderalistischen Denken, das in der Vielgestaltigkeit ein Element des Reichtums und eine Garantie der Freiheit erblickt²²⁸.

Neben dem Trend zum bereits mehrfach erwähnten „unitarischen Bundesstaat“ zeigen sich immer verstärkter Erscheinungen des *kooperativen Föderalismus*. Dieser in Amerika entwickelte Begriff, welcher ursprünglich die Zusammenarbeit zwischen Union und Einzelstaaten bezeichnete, wurde in der Schweiz zunächst nur auf die interkantonale Kooperation bezogen, also auf die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonen²²⁹. Spricht man heute aber vom kooperativen Föderalismus, so ist damit die Zusammenarbeit in zwei Richtungen erfasst: einmal das Zusammenwirken der Gliedstaaten untereinander (horizontaler kooperativer Föderalismus) und zum anderen die Zusammenarbeit zwischen Bund und Gliedstaaten (vertikaler kooperativer Föderalismus). Beide Formen sind im bundesstaatlichen Organisationsgefüge eingebettet und treten oft kombiniert auf²³⁰. Gerade neuere Kantonsverfassungen sind sich der Aufgabenverflechtungen sowohl untereinander als auch mit dem Bund durchaus bewusst und halten die Bereitschaft zur Kooperation ausdrücklich fest²³¹.

3. Das System der Kompetenzausscheidung in der gegenwärtigen Bundesverfassung

a) Kompetenzausscheidung nach Art. 3 BV

Die verfassungsmässige Kompetenzordnung lässt generell verschiedene Techniken für die Ausgestaltung der Kompetenzverteilung zu. Vorab gilt es aber erst einmal nach dem für die Änderung der verfassungsmässigen Ordnung zuständigen Organ zu fragen, d.h. nach dem Inhaber der sog. *Kompetenzkompetenz*²³². In der Schweiz, wie in allen anderen Bundesstaaten, entscheidet die Bundesverfassung als Erlass des Bundes über die Aufgabenverteilung und es bestimmt daher der Bund über die Verteilung der Kompetenzen²³³. In Art. 3 enthält die Bundesverfassung die Kompetenzkompetenz des Bundes, also die Kompetenz, seinen Zuständigkeitsbereich selbst zu umschreiben. Die Zuordnung der Kompetenzen auf die einzelnen Träger im Bundesstaat lässt sich sodann auf verschiedene Weise ordnen. Es geht hier um eine Frage der Zuordnungsmodalität an sich, nicht um die Problematik der *Zuordnungskriterien*, also die materielle Aufteilung der Kompetenzen und deren Rechtfertigung²³⁴. Die Bestimmung

²²⁵ FRENKEL, II, N 934.

²²⁶ SIEGRIST, I, S. 113 und SCHUMANN, „Das Regierungssystem der Schweiz“, Köln 1971, S. 265 ff., 268, sprechen vom Gesetz von POPITZ bezüglich der „Anziehungskraft des grössten Etats“: danach müssten die Aufgaben des Bundes, parallel zur Aufgabenvermehrung, rascher zunehmen als jene der Gliedstaaten. Dies trifft auch für die Schweiz zu, wenn man den Anteil der Bundesausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben seit 1850 betrachtet: 1850 betrug er noch 23 % der kant. Ausgaben, 1950 über 100 % (SCHINDLER, „Entwicklungstendenzen“, in: Schweizer Monatshefte 1959, S. 699). Zur Verteilung von Brutto- und Nettoausgaben, siehe nachfolgend FN 282 sowie § 18, A, II, 1, b, cc mit FN 12.

²²⁷ Vergl. HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 14; HEGER, S. 144 f.; IMBODEN, „Problematik“, S. 221. Zum besonders durch die Sozialstaatlichkeit bewirkten Unitarisierungsprozess in seinem Einfluss auf die spezifischen gliedstaatlichen Eigeninteressen und deren Vertretung im Bund siehe nachfolgend § 18.

²²⁸ WERNER KÄGI, „Der Föderalismus hat auch eine Zukunft“, Jahrbuch der NHG 1964, S. 104 ff.

²²⁹ SIEGRIST, I, S. 37.

²³⁰ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 76, nennt diese Kombination „zweidimensionaler kooperativer Föderalismus“.

²³¹ Zum Beispiel *Uri*, Art. 1 Abs. 2 (Zusammenarbeit unter Wahrung der besonderen kantonalen Interessen); *Glarus*, Art. 1 Abs. 3 (kantonale Rechtsordnung untersteht dem Bundesrecht); *Solothurn*, Art. 1 Abs. 2 (aktive Beteiligung an der Gestaltung der Eidgenossenschaft, Erfüllung übertragener Aufgaben); *Basel-Landschaft*, § 1 Abs. 2 (aktive Beteiligung an der Gestaltung der Eidgenossenschaft, Unterstützung des Bundes in der Erfüllung seiner Aufgaben); *Aargau*, Präambel (aktive Mitarbeit an Festigung und Ausbau der Eidgenossenschaft), § 3 (aktive Beteiligung an der Gestaltung der Eidgenossenschaft, loyale Erfüllung übertragener Aufgaben); *Thurgau*, § 1 (Unterstützung des Bundes in der Erfüllung seiner Aufgaben).

²³² FLEINER/GIACOMETTI, 38 f.; zum Begriff JERUSALEM, „Föderalismus“, S. 37 ff.; im Rahmen des Souveränitätsproblems ausführlich USTERL, S. 96 ff., 277 f.; vergl. vorstehend die §§ 1, C, I und 2, C.

²³³ Die Kantone wirken zwar als Teilorgan des Bundesverfassungsgebers nach Art. 123 BV über das Ständemehr an der Verfassungsgebung mit, juristisch gesehen handelt aber der Bund; vergl. HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 66.

²³⁴ Die Darstellung des Problems der Kriterien für die Aufgabenverteilung, für das bis heute keine überzeugenden Antworten formuliert worden sind, erübrigt sich für die vorliegende Arbeit. Als Stichworte seien aber folgende von der Literatur vorgeschlagenen Konzepte erwähnt: die *Natur der Sache*, dazu insbesondere die deutsche Diskussion, KATHARINA HARMS, „Kompetenzen des Bundes aus der ‚Natur der Sache‘?“ in: *Der Staat* 33 (1994), S. 409-428; eine Unterscheidung der *ökonomischen Aufgaben des Staates* in Zuteilung öffentlicher Güter (Allokationsfunktion), Verteilung von Einkommen und Vermögen (Dis-tributionsfunktion) und Erhaltung der wirtschaftlichen Stabilität (Stabilisierungsfunktion), vergl. RICHARD A. MUSGRAVE/PEGGY B. MUSGRAVE, „Public Finance in Theory and Practice“, New York 1976, S. 6 f.; das *nationale Interesse* als Zuordnungskriterium, das von einem übergeordneten Interesse, zum Beispiel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“

von Art. 3 BV beinhaltet dabei den Grundsatz, dass die Kantone alle Rechte ausüben, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind²³⁵. Es besteht somit eine *subsidiäre Generalklausel* zugunsten der Kantone, was auch mit dem Begriff der „Kompetenzvermutung“ zugunsten der Kantone zum Ausdruck gebracht werden soll²³⁶. Während die BV in Art. 3 das System der *Einzelermächtigung des Bundes* gewählt hat, also von der *Aufzählung (Enumeration) der Bundeskompetenzen* ausgeht und nicht eine Enumeration der Kompetenzen der Kantone vornimmt, sind aber auch andere Lösungen vorstellbar²³⁷.

Der schweizerische Verfassungsgeber hat mit der *Enumeration der Kompetenzen des Bundes und der generellen Zuständigkeit der Gliedstaaten* das von den meisten Bundesstaaten²³⁸ gewählte Modell der Kompetenzausscheidung befolgt. Indem der Bund nur zuständig ist, soweit ihn die Verfassung dazu ermächtigt, ist gewährleistet, dass in allen Fällen, in welchen sich der Bund nicht auf eine ausdrückliche Kompetenz stützen kann, die *Kantone* zuständig sind. Diese Klarheit wird jedoch erkauft mit dem Risiko einer raschen Überforderung der kantonalen Gesetzgebungsapparate, denn neu anfallende Staatsaufgaben fallen nach diesem Konzept automatisch in den Kompetenzbereich der Kantone. Stellt sich heraus, dass eine gesamtschweizerische Regelung der Materie angebracht ist, bedarf es erst einer Begründung einer Bundeskompetenz durch eine Verfassungsrevision²³⁹. Das in Art. 3 BV verwirklichte System kennt somit keine Lücken²⁴⁰: was nicht explizit dem Bund übertragen ist, fällt in den kantonalen Kompetenzbereich. Gleichzeitig werden in der Doktrin aber auch *ungeschriebene* oder *stillschweigende* Bundeskompetenzen im allgemeinen anerkannt²⁴¹. Das hat zur Folge, dass der Bund im betreffenden Bereich zuständig ist und daher die umfassende subsidiäre Zuständigkeit der Kantone nicht zum Tragen kommt²⁴², denn die Einräumung einer Bundeskompetenz bedeutet, wie schon erwähnt, grundsätzlich den Ausschluss der Kantone. Das Dahinfallen der gliedstaatlichen Zuständigkeit ergibt sich, wenn auch indirekt, aus Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV. Ideal wäre eine alternative und komplementäre Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen: mit der Alternativität würden Überschneidungen vermieden, während die Komplementarität leere, ungedeckte Räume verhindern könnte.

b) Die Kompetenzausscheidung in den Verfassungsentwürfen von 1977 und 1995

Der Verfassungsentwurf von 1977 wollte im Bereich der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen neue Wege beschreiten und sah anstelle einer starren Kompetenzzuweisung mit subsidiärer Generalklausel der Kantone eine Aufteilung der Aufgaben in Bereiche jeweils unterschiedlich starker *Verantwortung* von Bund und Kantonen vor - der VE sprach demnach nicht mehr von „Kompetenzen“, sondern von „Verantwortung“²⁴³ und war bestrebt, damit

(Art. 72 Abs. 2 GG) ausgeht und damit die zentralstaatliche Zuständigkeit begründet, vergl. HANGARTNER, *Föderalismushearings*, I, S. 14 f. und schlussendlich das *Subsidiaritätsprinzip*, das bereits erwähnt worden ist, welches zwar als sinnvolles Gegenstück zum „nationalen Interesse“ angesehen werden kann, so FRENKEL, II, N 957 ff. aber nur schwer operabel ist, da es seinerseits keine inhaltlichen Kriterien für die Zuordnung der Aufgaben an sich gibt, sondern sich in einem allgemeinen Grundsatz des Staatsaufbaus von unten nach oben erschöpft.

²³⁵ Als Kompetenzträger sieht die BV also nur den Bund und die einzelnen Kantone vor, nicht aber noch weitere Aufgabenträger. Welche Bedeutung dies insbesondere für interkantonale („suprakantonale“) Institutionen hat, siehe SIEGRIST, II, S. 30 ff., der speziell auf das Problem der Verantwortung jener Ebene zwischen Bund und Gliedstaaten hinweist.

²³⁶ Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 262 ff.

²³⁷ Etwa die Enumeration der Kompetenzen der *Gliedstaaten* (im Sinne eines „der Rest geht an den Bund“, wie z.B. in Kanada), die Enumeration aller Kompetenzen von *Bund und Gliedstaaten* (so etwa im Preussischen Allgemeinen Landrecht von 1794, vergl. H. CONRAD, „Das Allgemeine Landrecht von 1794 als Grundgesetz des friderizianischen Staates“, 1965) oder aber ein genereller Verzicht auf eine Enumeration in der Verfassung.

²³⁸ Die Kompetenzvermutung spricht in allen Bundesstaaten mit Ausnahme Indiens und Kanadas für die Gliedstaaten, vergl. USA (V Amendment X: „The powers not delegated to the States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.“); Deutschland (Art. 30 und 70 Abs. 1 GG, vergl. aber den Vorbehalt des Verteidigungsfalles nach Art. 115c Abs. 1), Österreich (Art. 15 Abs. 1 B.-VG.).

²³⁹ Dazu kritisch THOMAS FLEINER, der eine auf Gesetzesstufe angesiedelte Regelung föderalistischer Aufgabenverteilung als einzige Möglichkeit sieht, sich von der starren verfassungsrechtlichen Dogmatik der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen zu lösen und eine dringend nötige Flexibilität zu erreichen, die den Anforderungen des modernen Bundesstaates gerecht wird (in *Föderalismushearings*, III, S. 1029 f.). Auch HÄFELIN, „Verfassungsgebung“, S. 90 f., wirft die Frage auf, welchen Einfluss die *verfassungsrechtliche* Verankerung der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung auf das Verfassungsverständnis als solchem gezeitigt hat, ob sie etwa dazu geführt habe, materielle Regelungen statt dem Gesetzgeber der verfassungsrechtlichen Regelung zu überlassen.

²⁴⁰ SALADIN in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 121.

²⁴¹ Vergl. SCHINDLER in Kommentar BV, Art. 85, Rz. 70; AUBERT in Kommentar BV, Art. 85, Rz. 92; *ders.*, *Traité*, I, N 616; SALADIN in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 125 ff. und 132; HANGARTNER, „Kompetenzverteilung“, S. 69 ff.

²⁴² SALADIN in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 76.

²⁴³ Der VE 1977 enthielt in Art. 50 eine Liste der Staatsaufgaben, die in die „*Hauptverantwortung des Bundes*“ und in Art. 51 jene Bereiche, die in die „*Hauptverantwortung der Kantone*“ fallen sollten. In den übrigen Belangen, die nicht in einer der Listen erschienen, wurden generell die *Kantone* für zuständig erklärt; der Bund konnte aber diese Bereiche auf dem Wege der *einfachen Gesetzgebung* an sich ziehen (Art. 52).

neben dem Recht auch die *Pflicht* zur Erfüllung einer Staatsaufgabe hervorzuheben²⁴⁴. Eine in der öffentlichen Diskussion heftig umstrittene Bestimmung war die im VE 1977 vorgesehene Konzeption einer generellen *Rahmengesetzgebungskompetenz* des Bundes (Art. 51 Abs. 2 lit. a). Der Bund sollte danach auch im Bereich der kantonalen Rechtsetzungskompetenzen durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen, die Koordination sicherstellen und in Einzelfällen sogar selber die Einrichtungen schaffen können²⁴⁵.

Der Verfassungsentwurf von 1995 regelt im 1. Kapitel des 3. Titels („Bund und Kantone“) das Verhältnis von Bund und Kantonen zueinander und behandelt dabei in einem ersten Abschnitt die Stellung der Kantone²⁴⁶: Art. 32 und 33 VE 1995 entsprechen dabei materiell dem heutigen Art. 3 BV. Art. 32 VE 1995 („Aufgaben“) führt zunächst einen Teil der bis anhin in Art. 3 BV verankerten Normbestandteile sowie den Grundsatz der Bundestreue²⁴⁷ als ungeschriebenes Verfassungsrecht nach. Der heutige Art. 3 BV wird von Art. 3 VE 1995 („Bundesstaatlichkeit“) wörtlich und von Art. 32 VE in einer zweigliedrigen Bestimmung übernommen. Art. 32 Abs. 1 VE schreibt die subsidiäre Zuständigkeit der Kantone auf allen Gebieten vor, die nicht dem Bund übertragen sind und Abs. 3 verankert den Grundsatz, dass die Kantone das Bundesrecht unter der Aufsicht des Bundes vollziehen²⁴⁸. Die beiden Absätze versuchen mit der expliziten Verankerung der subsidiären Aufgabenerfüllung (Abs. 2) und des Vollzugsföderalismus (Abs. 3), der Frage der *Staatlichkeit* der Kantone gerecht zu werden und so den unter den Bedingungen des Bundesstaates problematischen Begriff der „Souveränität“ näher auszuführen. Art. 32 VE enthält zusammen mit Art. 3 VE, der die Eigenstaatlichkeit der Kantone betont, ein Bekenntnis zur verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für den *Föderalismus* als „konkretes politisches Prinzip in moderner Ausgestaltung und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips.“²⁴⁹ In der Folge begnügt sich der Entwurf damit, anders als etwa Art. 51 des VE 1977, einseitig die Kompetenzen des Bundes festzulegen; die Kantone bleiben automatisch zuständig auf allen übrigen Gebieten²⁵⁰. Der Bestimmung von Art. 32 VE kommt aber nicht der Rang einer generellen Vermutung der kantonalen Kompetenz in *Zweifelsfällen* zu: weiterhin gilt, dass die Bundeskompetenzen der Bundesverfassung sinngemäss auszulegen sind. Art. 33 VE 1995 („Eigenständigkeit“) umfasst ebenfalls Teile des Art. 3 BV und der Gemeindeautonomie als ungeschriebenes Verfassungsrecht²⁵¹. Abs. 1 schreibt zunächst die Eigenständigkeit (Selbstbestimmung) der Kantone fest, die auf den Gebieten der Aufgabenwahrnehmung, der Finanzen und der Organisation des politischen Gemeinwesens besteht, und einen erheblichen Bestandteil der originären Staatlichkeit der Kantone ausmacht²⁵². Insofern garantiert Abs. 1 einen substantiellen Föderalismus, indem hier deutlich zum Ausdruck kommt, dass der Bund in den Formen der bundesstaatlichen Willensbildung seine Kompetenzen zwar prinzipiell frei festsetzen kann, ein Eingriff in den Kern der Autonomie der Kantone aber grundsätzlich gegen die Verfassung verstossen würde.

4. Die Problematik der heutigen Aufgabenverteilung

Der Wunsch nach einer Reform der Aufgabenverteilung wird immer nachdrücklicher geäussert²⁵³ und vom Bund durchaus ernstgenommen²⁵⁴: verschiedene Reformvorschläge fanden sich in den Botschaften des Bundesrates zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen²⁵⁵.

²⁴⁴ Art. 48 Abs. 2; vergl. den von LUZIUS WILDHABER verfassten Bericht der Expertenkommission, S. 110-119; HÄFELIN/HALLER, N 308.

²⁴⁵ HÄFELIN/HALLER, N 320 ff.

²⁴⁶ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 68 ff.

²⁴⁷ Art. 32 Abs. 4 VE 1995.

²⁴⁸ Abs. 3 beinhaltet somit eine Verankerung des „Vollzugsföderalismus“.

²⁴⁹ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 68.

²⁵⁰ Art. 51 VE 1977 übertrug den Kantonen auf diversen Gebieten die Hauptverantwortung (vergl. aber Art. 52 Abs. 1 VE 1977).

²⁵¹ Bereits Art. 40 VE 1977 und Art. 47 der Modell-Studie des EJPD haben die Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone umfasst.

²⁵² Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 69.

²⁵³ Zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vergl. u.a. SALADIN, „Bund und Kantone“, S. 544 ff.; MAX FRENKEL, „Lokalismus und Föderalismus in der Schweiz“, in: F. ESTERBAUER/P. PERNTHALER (Hrsg.), „Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick“, Wien 1991, S. 52 ff.; WERNER BUSSMANN, „Lehren aus der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen“, NZZ vom 17. 9. 1991, S. 23; SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, in: ZBl 93 (1992), S. 193-223, S. 194 f.; vergl. auch die Bemühungen einer Reform des Finanzausgleichs als Mittel einer umfassenden Föderalismusreform (nachfolgend FN 255).

²⁵⁴ In einigen Bundesstaaten kam und kommt es zu den verschiedensten Projekten zur Reform und Neuverteilung der Aufgaben: der Erfolg blieb aber stets äusserst bescheiden, so stellte schon 1955 die KESTENBAUM-Kommission von Präsident EISENHOWER fest, dass keine grundsätzlichen Veränderungen vorgenommen werden sollten und ihre Reformvorschläge gipfelten unter anderem in Nebensächlichkeiten wie der Übertragung der Telefonsteuer auf die Einzelstaaten. Vergl. HENNER EHRINGHAUS, „Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika“, Frankfurt a.M. 1971, S. 173.

²⁵⁵ BBl 1981 III 737 ff.; BBl 1988 II 1333 ff. Nachdem die Kompetenzübertragungen stets nur in eine Richtung gingen (von den Kantonen an den Bund) und Rückübertragungen gänzlich undenkbar schienen, kam es 1985 erstmals zur Rückgabe einiger weniger Teilkompetenzen an die Kantone, als Volk und Stände das erste Paket zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen beschlossen (BBl 1981 III 737-884):

Welches sind nun die Gründe für den Wunsch vieler Politiker nach einer Reform der staatlichen Kompetenzordnung? Wie bei der Entwicklung der Aufgabenteilung im Bund, vorstehend unter 2. beschrieben wurde²⁵⁶, hat der Bund seit 1874 mehr und mehr Aufgaben übertragen erhalten. Da eine Vielzahl der Partialrevisionen der BV unmittelbar Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes betrafen²⁵⁷ und diese in der Praxis zudem noch bundesfeindlich ausgelegt worden sind, schmolzen die kantonalen Kompetenzen teilweise zu eigentlichen „Rest-beständen“ zusammen²⁵⁸. Man kann hier von der *extensiven Interpretation* im Sinne der kompetenzausdehnenden Auslegung²⁵⁹ geradezu als von einem rechtstechnischen Mittel der Zentralisation sprechen, wenn sie eine nach einem Querschnittproblem²⁶⁰ umschriebene Bundeskompetenz betrifft. Dies berührt die Frage der *Umschreibung* der Bundeskompetenzen an sich, also die Frage wie die Aufgabe, nachdem sie einem Kompetenzträger (sei dies nun ein Verband im Sinne der Verbandskompetenzen oder eine Behörde im Sinne der Organkompetenzen) zugeordnet worden ist, konkret umschrieben wird. Die Umschreibung der Kompetenzen des Bundes, welche sich in der Bundesverfassung findet, knüpft dabei an unterschiedliche Arten von Kriterien an²⁶¹, was ebenfalls zur Unübersichtlichkeit der BV mitbeiträgt²⁶².

Volksabstimmung vom 10. März 1985:

- a) Annahme der Aufhebung der Bundesbeiträge an die Kantone für den Primarschulunterricht (Art. 27^{bis} BV);
- b) Annahme der Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes an die Kantone im Gesundheitswesen (Änderung von Art. 69^{bis} Abs. 2 BV);
- c) Verwerfung einer mittelfristigen Aufhebung der Bundesbeiträge an kantonale Stipendien (Art. 27^{quater}; Art. 19 ÜBBest. BV).

Volksabstimmung vom 9. Juni 1985:

- d) Annahme der Aufhebung des Kantonsanteils am Reinertrag der Stempelabgaben (Art. 41^{bis} Abs. 1 Bst. a und ÜBBest. Art. 14);
- e) Annahme der Reduktion des Kantonsanteils am Reinertrag aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser (Art. 32^{bis} Abs. 9 und ÜBBest. Art. 15). Dabei zeigt sich, dass 1985 in erster Linie keine Rechtsetzungskompetenzen, sondern vielmehr Zahlungskompetenzen zu den Kantonen zurückgefunden haben.

In einer Studie einer gemeinsamen *Projektgruppe der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Finanzdirektorenkonferenz* wird ein neuer Anlauf zur Aufgabenteilung und zur Finanzausgleichsreform vorgeschlagen (Bericht vom 1. 2. 1996). Nach Vorarbeiten der kantonalen Finanzdirektoren hatte der Bundesrat im Sommer 1994 den Anstoss zur Reform des Finanzausgleichs gegeben. Der Bericht über die Grundzüge des neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen verfolgt drei Stossrichtungen (S. 1, S. 15 f.): Erstens *Verbesserung des Zusammenspiels* zwischen Bund und Kantonen durch Entwirrung der Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme; zweitens Durchsetzung des *Subsidiaritätsprinzips* und drittens *Einsparung erheblicher Summen* (ca. drei Milliarden Franken jährlich) durch eine Verschiebung der Aufgaben auf jene Ebene, wo sie am effizientesten erfüllt werden könnten. Rund 50 Aufgabenbereiche stehen dabei zur Diskussion (siehe auch NZZ v. 16. 2. und 16. 3. 1996; BaZ v. 16. 3. 1996). Die Projektorganisation untersuchte alle Bereiche, in denen zwischen Bund und Kantonen Verflechtungen bestehen. Davon sollen 21 neu vollumfänglich den Kantonen zugeordnet werden, 8 vollständig dem Bund: In voll-ständiger Verantwortung des Bundes wären künftig (Bericht, S. 17 ff.): Die individuellen Versicherungsleistungen der AHV/IV; die Familienzulagen; Krankenversicherungsleistungen; Förderung der Grundlagenforschung, angewandter Forschung und Technologietransfer; Militär; Marktmassnahmen; Landwirtschaftsdirektzahlungen und die Nationalstrassen.

Gemäss den „Prinzipien der Subsidiarität und des Föderalismus“ sollen die Kantone mit folgenden Aufgaben betraut werden: Denkmalpflege; Heimat- und Ortsbildschutz; Fuss- und Wanderwege; Raumplanung; Fischerei und Jagd; kollektive Beiträge an Invalidenheime, Sonderschulen, Altershilfe und Spitex; AHV/IV-Ergänzungsleistungen; Berufsbildung; Stipendien; Wohnbau- und Eigentumsförderung; Flugplätze. Als gemeinsame Aufgaben der Kantone mit interkantonalen Finanzausgleich werden u.a. kant. Universitäten und Fachhochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Strafanstalten und Abfall- und Abwasseranlagen bezeichnet. 21 Bereiche sollen „Verbundaufgaben“ zwischen Bund und Kantonen bleiben, allerdings eventuell mit Neufestlegung der Gewichte: so z.B. bei Waldwirtschaft und im öffentlichen Regionalverkehr.

²⁵⁶ Hier sei wiederum auch auf die ergänzende Darstellung unter § 18 verwiesen.

²⁵⁷ Vergl. AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 222 ff., 229 ff.; *ders.*, *Traité*, I, N 127 ff.; SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 195 ff.; siehe auch die Übersicht über angenommene und verworfene Partialrevisionen im BBl 1985 III 11 ff.

²⁵⁸ HANGARTNER, „Die Erfüllung der Staatsaufgaben durch Bund und Kantone“, ZSR NF 93 (1974) I, S. 387.

²⁵⁹ Teilweise vertritt die Lehre deshalb aus föderalistischen Überlegungen ein Gebot der *restriktiven* Auslegung der Bundeskompetenzen, so FLEINER/GIACOMETTI, S. 75. Geht man von einer Anwendbarkeit der allgemeinen Auslegungsregeln auch auf die Bestimmungen der BV aus und hält man sich den Charakter der (lückenlosen) Kompetenzausscheidung von Art. 3 vor Augen, so erübrigt sich aber diese These der restriktiven Auslegung der Verfassungsnormen über Bundeskompetenzen.

²⁶⁰ Um sich der Terminologie HANGARTNERS, „Kompetenzverteilung“, S. 105 ff., zu bedienen. HANGARTNER zeigt hier aber auch, dass weniger umfassende Kompetenzbestimmungen durchaus weit ausgelegt werden können und nennt als Beispiel die Entwicklung der Ordnung des Strassenverkehrswesens, S. 182, die ausgehend von einer fragmentarischen Bundeskompetenz in Art. 37^{bis} BV, heute aufgrund des SVG vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01) und seiner Vollzugsvorschriften den Verkehr auf öffentlichen Strassen beinahe umfassend regelt.

²⁶¹ Vergl. auch USTERI, S. 273 f.

²⁶² Häufig erfolgt eine Zuweisung der Kompetenzen nach *Sachgebieten*, wobei hier die Verfassung von einem gleichsam vorgegebenen Lebensbereich ausgeht, den sie einheitlich regelt (z.B. das Heerwesen [Art. 20 BV], die Schifffahrt [Art. 24^{ter} BV], Jagd und Fischerei [Art. 25 BV], Bau und Betrieb von Eisenbahnen [Art. 26 BV] oder das Bankwesen [Art. 31^{quater} BV]). Daneben kann die Zuweisung der Kompetenz auch nach *Rechtsgebieten* (HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 70, spricht von „Ordnungskriterien“) vorgenommen werden, welche auf einen geschlossenen Komplex rechtlicher Regelung eingehen. Als

Die seit 1874 vorgenommenen Umgewichtungen gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ziele²⁶³ führten in Bereichen wie der Raumplanung²⁶⁴, des Umweltschutzes²⁶⁵, der Konjunkturpolitik oder des Steuerwesens²⁶⁶ zur Formulierung eigentlicher Querschnittsaufgaben, welche grundsätzlich alle Lebensbereiche unter einem bestimmten Aspekt berühren. Indem die Zuständigkeiten des Bundes verstärkt nach solchen Querschnittsaufgaben, welche ein ausgeprägtes Zentralisierungspotential besitzen²⁶⁷, umschrieben werden, wird es dem Bund ermöglicht, unter verschiedenen Gesichtspunkten in kantonale Zuständigkeitsbereiche vorzudringen. Dieser übergreifende Zentralisierungseffekt ergibt sich aus der Tatsache, dass gewisse Teilaspekte der umfassenden Aufgabe stets in Bereiche eingreifen, deren Regelungsschwerpunkt kantonalen oder lokalen Charakter hat, und sie somit zwangsläufig in den kantonalen Autonomiebereich eindringen.

Die effektive Verteilung und Konkretisierung der Kompetenzen erfolgt ferner in der Vielzahl der Fälle nicht auf der Stufe der BV, sondern erst auf der Ebene der Bundesgesetzgebung. Der Grund hierfür liegt in der häufigen Vornahme von Kompetenzdelegationen (seien dies nun Gesetzgebungskompetenzen oder Vollzugskompetenzen), in welchen der Bund Zuständigkeiten an die Kantone abtritt, welche formal, verfassungsrechtlich, ihm zustehen. Dabei gibt der Bund regelmässig Vorgaben und Weisungen und übt, da es sich hier um einen übertragenen Wirkungskreis der Kantone handelt, im Rahmen der Bundesaufsicht²⁶⁸ über die kantonale Staatstätigkeit nicht nur Rechts-, sondern auch Ermessenskontrolle aus. Die ursprünglich kantonalen Zuständigkeitsbereiche werden so sukzessive ausgehöhlt und in delegierte Bundeskompetenzbereiche transformiert. Damit aber wandelt sich das Verhältnis der Kantone zum Bund und nähert sich bedenklich dem Modell des Einheitsstaates mit Selbstverwaltungskörpern an²⁶⁹.

Die Aufgabenteilung ist, wie bereits mehrfach angesprochen wurde *unklar und zweideutig*, insbesondere, was die sprachliche Formulierung der Kompetenzbestimmungen betrifft. Die Grenzlinien vieler „gemeinsamer“ Staatsaufgaben von Bund und Kantonen sind heute kaum mehr erkennbar und lassen verschiedene Auslegungsmöglichkeiten zu. Damit verwischen aber auch die Verantwortlichkeiten und entstehen einerseits Doppelspurigkeiten in der Gesetzgebung, Durchführung und Kontrolle, und andererseits Bereiche, in denen sich weder der Bund noch die Kantone verantwortlich fühlen²⁷⁰. Die verschiedenen Reformbemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung bezweckten hier im Interesse der Transparenz eine verständlichere, systematisch

Beispiel sich aus der Struktur des Rechts ableitbarer Typenbegriffe seien das Zivilrecht (Art. 64 BV) und das Strafrecht (Art. 64^{bis} BV) genannt. Einer anderen Einteilung folgt AUBERT, „La Constitution, son contenu, son usage“, in: ZSR NF 110 (1991) II, S. 93 ff.: er grenzt die Kompetenzumschreibungen nach Problemen der Staatsführung oder nach der menschlichen Tätigkeit ab, die ein Staat regeln muss. Die Kompetenzen kennzeichnen sich durch eine spezifische Zielvorgabe, welche der Staat zu erfüllen übernimmt. Diese Kompetenzen müssen aber nicht unbedingt *umfassend* (die gesamthafte Übertragung einer Aufgabe an den Bund findet sich relativ selten, z.B. im Zollwesen [Art. 28 BV]) auf den Bund übertragen worden sein, sondern können für bestimmte Sach- oder Rechtsbereiche jeweils allein auf die Gesetzgebungskompetenz, die Vollzugskompetenz oder die Rechtsprechung beschränkt sein; diese Zuweisung nach *Staatsfunktionen* lehnt sich also eng an die traditionelle Gewaltenteilungslehre an. Wenn dem Bund die *Gesetzgebungskompetenz* zugewiesen wurde, schliesst dies auch die Kompetenz ein, durch BG darüber zu entscheiden, ob die Verwaltungs- und Rechtsprechungsfunktion hier dem Bund oder den Kantonen zusteht. Die Gesetzgebungskompetenz ihrerseits kann umfassend (vollständige Regelung des Gebietes, z.B. Art. 22^{bis} [Zivilschutz], 26 [Eisenbahnen]) oder fragmentarisch (nur Teilbereiche des Gebietes, z.B. Art. 41^{bis} [Steuern], 69 [Krankheitsbekämpfung]) sein. Der Bund kann auch nur eine *Grundsatzgesetzgebungskompetenz* besitzen, welche ihn darauf beschränkt, eine Materie vollständig, aber bloss grundsätzlich zu regeln, z.B. in Art. 22^{quater} (Raumplanung), 24^{bis} Abs 1 (Gewässerschutzgesetz). Hier kann, nach HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 71, noch weiterdifferenziert werden in Grundsatzgesetzgebung (welche nur die Kantone binde und eine Umsetzung erfordert) und Rahmengesetzgebung (welche auch Private direkt betrifft, vergl. z.B. das RPG i.S. eines Rahmengesetzes). Die BV nimmt diese Unterscheidung jedoch nicht vor und benützt die Formulierung „Grundsätze“ oder „Oberaufsicht“ (im Gegensatz zur rein administrativen Oberaufsicht wie z.B. in Art. 22^{bis} Abs. 2 und Art. 37 BV) um die gleiche Kompetenzart zu bezeichnen.

²⁶³ Vergl. FREY, „Der schweizerische Föderalismus - wirtschaftlich durchleuchtet“, S. 375 ff.

²⁶⁴ MERZ, Föderalismushearings, S. 415 ff.

²⁶⁵ HANGARTNER, „Kompetenzverteilung“, S. 86 f.

²⁶⁶ FREY, a.a.O.

²⁶⁷ Von besonderer Zentralisierungstendenz geprägt ist z.B. die 1971 in die BV eingeführte Fassung des Umweltschutzartikels von Art. 24^{septies} Abs. 1: „Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.“ Damit sind praktisch alle Lebensbereiche (unter dem Aspekt des Umweltschutzes) tangiert.

²⁶⁸ Die Bundesaufsicht, die grundsätzlich dem Bundesrat zusteht (Art. 102 Ziff. 2, 13 BV), betrifft die kantonale Staatstätigkeit bei der *Rechtsetzung* („Gesetzesaufsicht“: Kontrolle von kantonalen Gesetzen und Verordnungen) und der *Verwaltung* („Verwaltungsaufsicht“) und bezweckt einerseits bei Staatsaufgaben, die der Bund an die Kantone delegiert hat, Gewähr für die richtige Aufgabenerfüllung zu geben und andererseits bei Aufgaben, die im autonomen (originären) Wirkungsbereich der Kantone liegen, zu verhindern, dass diese den allgemeinen Rahmen des Bundesrechts verletzen oder in den Kompetenzbereich des Bundes eingreifen. Der *Umfang* der Aufsicht bemisst sich wie oben angedeutet je nach übertragenem Wirkungskreis (Rechts- und Ermessenskontrolle) oder originärem Wirkungsbereich (Rechtskontrolle allein). Vergl. EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 37 f.; BERNHARD SCHAUB, „Die Aufsicht des Bundes über die Kantone“, Zürich 1957; HANGARTNER, „Bundesaufsicht und richterliche Unabhängigkeit“, in: ZBl 76 (1975) S. 1 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 397, mit weiteren Literaturhinweisen.

²⁶⁹ HANGARTNER, „Staatsaufgaben“, S. 387. Siehe nachfolgend § 18.

²⁷⁰ So schon der Bericht der vom EJPD eingesetzten Arbeitsgruppe über die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen vom 20. August 1975, S. 6.

strukturierte Darstellung. Denn neue Bundeskompetenzen traten während langer Zeit nicht nur völlig unkoordiniert neben Grundrechts- und Organisationsbestimmungen, sondern wurden, aufgrund eines ausgeprägten Misstrauens des Verfassungsgebers gegenüber dem Gesetzgeber, in „immer geschwätzigeren und kleinlicheren Verfassungsbestimmungen“ gekleidet²⁷¹. Dazu kommt, dass das verfassungsmässige System der Aufgabenverteilung zudem regelrecht durch Dringlichkeitsrecht überwuchert wurde. Die Konsequenz daraus ist eine Gefährdung der bundesstaatlichen Struktur durch die anti-föderalistische Komponente des *extrakonstitutionellen Dringlichkeitsrechts*, welches im Sinne eines „verfassungs-suspendierenden Notrechts“ die Kompetenzordnung mehrfach durchbrochen und illusorisch gemacht hat²⁷².

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die in der BV ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Kompetenzen bis heute noch nicht alle vollständig „ausgeschöpft“ sind²⁷³. Abgesehen von den Kompetenzbereichen in denen der Bund lange Zeit *vollständig* untätig geblieben ist²⁷⁴, wie beispielsweise im Bereich der Aufträge zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, zur Einrichtung der Mutterschaftsversicherung und zur Ausschaltung einer Kultussteuererhebung von Nichtgläubigen, hat der Bund von verschiedenen Kompetenzen nur beschränkt Gebrauch gemacht. Auch die Tatsache, dass sich die *Aufgabenhoheit* und die *Finanzhoheit* von Bund und Kantonen nicht immer decken, birgt Schwierigkeiten. Die Folge aus dieser oft nur teilweisen Deckung ist ein Hin- und Herfliessen von beachtlichen Finanzströmen mit störenden Nebenfolgen. So ist nicht nur fraglich inwieweit überhaupt noch von einer selbstverantwortlichen Aufgabenerfüllung gesprochen werden kann, wenn ein Gemeinwesen zu einem grossen Teil auf die Unterstützung von fremden Mitteln angewiesen ist, sondern es kommt auch, was praktisch weitaus bedenklicher ist, zu einer wenig sparsamen Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn sich der Kanton in seiner jeweiligen Tätigkeit auf die Verteilung von Bundesgeldern beschränkt, und so die Wirkung von Ausgabenbeschlüssen der kantonalen Organe nicht mehr direkt zu spüren bekommt²⁷⁵. Die finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund betrifft nicht etwa nur den Sektor des kantonalen Vollzuges der Bundesgesetze, sondern auch die Durchführung kantonalen Staatsaufgaben allgemein²⁷⁶. Es hat sich geradezu die Gewohnheit eingebürgert, dass der Bund gleichzeitig mit der Auferlegung von Aufgaben, etwa beim Vollzug von Bundesgesetzen, finanzielle Beiträge gewährt²⁷⁷. Oft wären auch verschiedene Aufgaben aus dem originär kantonalen Wirkungskreis wahrscheinlich ohne einen finanziellen Anreiz durch den Bund ungelöst geblieben²⁷⁸. Dies ist die andere, nicht weniger unerfreuliche Seite der Subventionspolitik des Bundes: das Zuwarten der Kantone auf die Auszahlung von Bundesbeiträgen beim Auftreten neuer Staatsaufgaben ist nur eines der Ergebnisse solch finanzieller „Schmierung“²⁷⁹ und reiht sich in die bereits erwähnte Entwicklung der kantonalen Autonomie ein. Wenn der Satz, dass „*reale Autonomie eines Gemeinwesens auch und vor allem Finanzautonomie ist*“²⁸⁰, zutrifft und die kantonale Staatlichkeit und das kantonale Selbstbewusstsein gerade auch von einer eigenständigen Steuererhebung und einem Verwalten der Finanzmittel nach eigenem Entscheid getragen wird²⁸¹, so sind die Kantone schon lange nicht mehr „Herr im eigenen Haus“²⁸². Die Beeinträchtigung der kantonalen

²⁷¹ A.a.O., S. 92.

²⁷² Besonders in den Bereichen der Währungs-, Konjunktur- und Stabilitätspolitik (bereits als Querschnittsaufgaben besonders „zentralisierungsgefährdet“), aber auch anderswo, wurden durch extrakonstitutionelle dringliche Bundesbeschlüsse oft übereilte, unbedachte und ohne Rücksicht auf die kantonale Autonomie von Bundesrat und Parlament in Kraft gesetzte Eingriffe getätigt. Vergl. J. BINDER, „Zukunft des Bundesstaates - Zielvorstellung einer neuen Aufgabenverteilung, Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum?“, S. 172; J. P. MÜLLER, „Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts“, Staat und Politik, Bern 1977.

²⁷³ SALADIN, „Unerfüllte Bundesverfassung?“, in: ZSR NF 93 (1974) I, S. 307 ff., bes. S. 329 f.

²⁷⁴ Siehe vorstehend FN 217.

²⁷⁵ Schlussbericht WAHLEN, S. 285.

²⁷⁶ FRITZ FLEINER, „Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz“, Zürich 1918, S. 14 ff.

²⁷⁷ SIEGRIST, I, S. 111; vergl. für Beispiele auch SCHINDLER, „Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen“, in: SJPW 4 (1964), S. 61 ff., S. 72. Zum Problem der nach der jeweiligen kantonalen Finanzkraft abgestuften Unterstützung durch den Bund sei auf § 18, B, II, 2, b verwiesen.

²⁷⁸ SIEGRIST, a.a.O.

²⁷⁹ FREY, „Föderalismus“, S. 375, spricht hier von der Erwartungshaltung der Gliedstaaten, denen der Bund nur dann Vorschriften machen kann, wenn er entweder mit Hilfe von Bundesbeiträgen „nachhilft“, ihnen alte Rechte „abkauft“ oder Widerstände beim Vollzug von Bundeserlassen mit dem „Schmieröl“ Bundesbeitrag beseitigt. Vergl. auch PAUL E. MARTIN, „Réflexions sur le Fédéralisme“, in: NHG 1939, S. 126, der das Erfordernis und die Bequemlichkeit des föderalistischen „Schmieröls“ auch „la manne fédérale“ nennt.

²⁸⁰ EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 35.

²⁸¹ Siehe vorstehend unter B, II.

²⁸² Anhand der Staatsausgabenentwicklung lässt sich das politische Gewicht der Kantone sehr genau beurteilen: während bei den *Bruttoausgaben* der gesamten öffentlichen Ausgaben der Anteil der Kantone durchaus zugenommen hat (1971 11,5 Milliarden gegenüber 9,1 Milliarden des Bundes, SIEGRIST, S. 114; 1993 51,4 Milliarden gegenüber 39,7 Milliarden des Bundes), was auf eine rege kantonale Staatstätigkeit weist, muss für die Beurteilung der Frage der kantonalen Abhängigkeit vom Bund ein Blick auf den Anteil der Kantone auf die *Nettoausgaben* (nach Abzug der Bundesüberweisungen von deren Bruttoausgaben) geworfen werden: bestritten die Kantone 1890 noch 3,6 % ihrer Ausgaben aus Bundesbeiträgen, waren es 1931 7,6 % und nach 1950 stets über 10 % (auf die föderalistische Problematik der unterschiedlichen Verteilung der Bundesbeiträge wird u.a.

Selbständigkeit ergibt sich nicht nur daraus, dass mit der Leistung von Bundesbeiträgen stets formale Auflagen oder Bedingungen verbunden sind²⁸³, sondern vielmehr daraus, dass aufgrund der bereits geschilderten unklaren Aufgabenverteilung, es zu einer weiteren Verwischung der Zuständigkeiten und der Verantwortung - der Finanzverantwortung einerseits, der politischen Sachverantwortung andererseits - kommt, und der Bund als Geldgeber seine Bedingungen nachdrücklich diktieren kann. Unbefriedigend ist diese Situation auch unter dem Gesichtspunkt der fehlenden Transparenz für den Bürger und Steuerzahler, dem aufgrund der mangelnden Übereinstimmung von Aufgaben und Finanzierungszuständigkeit, der Zusammenhang zwischen staatlicher Leistung und Steuerlast kaum anschaulich vor Augen geführt werden kann²⁸⁴.

III. Zusammenfassung

Letztlich sind bisher die meisten Versuche, Kompetenzen vom Bund an die Kantone zurückzuübertragen, weitgehend erfolglos geblieben und scheiterten oft sogar am Widerstand der Kantone²⁸⁵. Die 1981 und 1988 den eidgenössischen Räten unterbreiteten Vorlagen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen²⁸⁶ etwa, zuvor schon erwähnt, wurden bereits durch das Parlament abgeschwächt. Mit der Schaffung der Konferenz der Kantonsregierungen wuchs aber das Selbstbewusstsein der Kantone gegenüber dem Bund auch hier an. Die Kantone thematisieren gegenwärtig eine Föderalismusreform, die das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auf eine neue Basis stellen soll²⁸⁷ und postulieren einen sogenannten „partnerschaftlichen Föderalismus“, indem sie darauf hinweisen, dass der Bund in vielen Bereichen des Vollzuges auf sie angewiesen ist. Konkret wollen die Kantone nicht mehr nur die Rolle der „Befehlsempfänger“ des Bundes spielen, sondern den Part von gleichberechtigten, gemeinsam mit dem Bund Lösungen erarbeitenden Partnern übernehmen. Reformvorschläge sind unter anderem eine intensivere Mitsprache der Kantone im Hinblick auf den Vollzug der Bundesgesetzgebung, verstärkte Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik, die Einführung einer neugestalteten Kantonsinitiative und der Ausbau des Kantonsreferendums²⁸⁸.

Eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen aber, wie sie gegenwärtig erneut diskutiert wird, stösst, nüchtern betrachtet, nur auf wenig politische Gegenliebe. Gelegentliche Versuche, Kompetenzen vom Bund an die Kantone zurück zu übertragen, sind nicht zuletzt auch am Widerstand der Kantone, deren Regierungen neue Aufgaben vor allem auch wegen der damit verbundenen Kosten und einem administrativen Mehraufwand scheuen, gescheitert²⁸⁹. Die Staatlichkeit der Kantone könnte allein durch etwaige Entflechtungsbemühungen nicht wesentlich gestärkt werden. Denn obwohl nach dem Wortlaut von Art. 3 BV die Bewältigung der Staatsaufgaben grundsätzlich den Kantonen anvertraut ist, solange keine besondere Bundeskompetenz die kantonale Zuständigkeit ausschliesst, sind wirklich ausschliessliche Kantonskompetenzen heute kaum mehr auszumachen. Gehörten 1848 noch die Mehrzahl der Staatsaufgaben zu den originären, ursprünglichen Kompetenzen der Kantone, wurde dies durch zahlreiche Verfassungsrevisionen sukzessive geändert und das Gewicht deutlich zum Bund hin verschoben²⁹⁰. Es

nachfolgend in § 18, B, II, 2, b näher eingegangen). Es zeigt sich hier ein permanenter Rückgang der Anteile der Kantone an den Nettoausgaben, vergl. SCHINDLER, „Entwicklungstendenzen“, S. 699; *ders.*, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 195 ff. Im Ergebnis heisst das: die kantonale Staatsqualität, quantitativ bedeutender seit je, ist unselbständiger und finanziell abhängiger als je zuvor; vergl. auch den Bericht zum neuen Finanzausgleich vom 1. Februar 1996, S. 7 ff.

²⁸³ Schlussbericht WAHLEN, S. 285; SCHINDLER, „Entwicklungstendenzen“, S. 697 ff.

²⁸⁴ Bericht der Kommission des EJPD, a.a.O., S. 9.

²⁸⁵ In seiner Vorlage von 1988 zur Neuverteilung der Aufgaben schrieb der Bundesrat, BBl 1988 II 1347: „Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in der Bevölkerung das Vertrauen in die Kantone - trotz ihres unbestreitbaren Leistungsausweises - mitunter zu wünschen übriglässt. Aus diesen Gründen stösst ein Abbau von Bundesvorschriften oft auf erhebliche politische Befürchtungen.“ Während weite Teile der Bevölkerung Bedenken haben, dass eine Rückübertragung von Kompetenzen an die Kantone zu einem Leistungsabbau führe, lehnen die Kantonsregierungen neue Aufgaben oft wegen der damit verbundenen Kosten und der mit ihnen gekoppelten administrativen Pflichten ab.

²⁸⁶ BBl 1981 III 737 ff.; 1988 II 1333 ff.

²⁸⁷ Siehe THOMAS PFISTERER, „Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen“, in: ZBl 96 (1995), S. 258 ff., der als Präsident einer Arbeitsgruppe der KdK für einen partnerschaftlichen Föderalismus plädiert; NZZ vom 14. August 1995, S. 13.

²⁸⁸ Vergl. nachfolgend auch die Ausführungen unter § 18, A, II, 1.

²⁸⁹ Vergl. SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 196 f.

²⁹⁰ Beredtes Zeugnis liefert die Entwicklung ab 1945; WILL, § 49 II, spricht hier von einer „schleichenden Kompetenzverarmung“ der Kantone. Es bestehen zahlreiche Sachbereiche, in denen durch Partialrevisionen der BV dem Bund *neue* Befugnisse eingeräumt worden sind: darunter im Bereich des Zivilschutzes (Art. 22^{bis} BV, 1959); der Raumplanung (Art. 22^{quater} BV, 1969); Gewässerschutz (Art. 24^{bis} BV, 1953); Atomenergie und Strahlenschutz (Art. 24^{quinquies} BV, 1957); Natur- und Heimatschutz (Art. 24^{sexies} BV, 1962); Umweltschutz (Art. 24^{septies} BV, 1971); Tierschutz (Art. 25^{bis} BV, 1973); Rohrleitungsanlagen (Art. 26^{bis} BV, 1961); Filmwesen (Art. 27^{ter} BV, 1958), Stipendien (Art. 27^{quater} BV, 1963); Turnen und Sport (Art. 27^{quinquies} BV, 1970); Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 27^{sexies} BV, 1973); Wirtschaftsartikel (Art. 31^{bis}-31^{quinquies} BV, 1947); Konsumentenschutz (Art. 31^{sexies} BV, 1981); Preisüberwachung (Art. 31^{septies} BV, 1982); Familienschutz (Art. 34^{quinquies} BV, 1945); Wohnungsbau (Art. 34^{sexies} BV, 1972); Mieterschutz (Art. 34^{septies} BV, 1972); Strassennetz (Art. 36^{bis} und Art. 36^{ter} BV, 1958); Wanderwege (Art. 37^{quater} BV, 1979); Steuerharmonisierung (Art. 42^{quinquies} BV, 1977); Auslandschweizer (Art. 45^{bis} BV, 1966); Radio und Fernsehen (Art. 55^{bis} BV, 1984); Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen (Art. 64^{ter} BV, 1984); Schwerverkehrsabgabe (ÜbBest. Art. 17 BV, 1984; Art. 36^{quater} BV, 1994); Autobahnvignetten (ÜbBest. Art. 18 BV, 1984, Art. 36^{quinquies}, 1994); Energie (Art. 24^{octies} BV, 1990); Fortpflanzungs- und

wäre nun aber zu oberflächlich betrachtet, würde man annehmen, Bedeutung und Gewicht der Kantone seien im gleichen Masse gesunken wie der Bund an Aufgaben fülliger und eigenständiger geworden sei²⁹¹. Gegenwärtig stehen noch punktuelle Bereiche vollumfänglich oder teilweise in der Verantwortung der Kantone, so z.B. die Organisation der kantonalen Gemeindestruktur; das Unterrichtswesen; die Beziehungen Staat-Kirche; das Armen- und Fürsorgewesen; die regionale und örtliche Raumplanung; die Gesundheitspflege; die Erhebung kantonaler und kommunaler Abgaben; die kantonalen Regalien; die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung; kulturelle Belange; die Grundversorgung der Bevölkerung mit Wasser, Elektrizität und Gas; Strassenbau; Natur- und Heimatschutz sowie die Regelung von Zivil- und Strafprozess.

Verschiedene dieser einst originären kantonalen Kompetenzen sind aber ebenfalls bereits in Teilbereichen bundesrechtlich geregelt oder werden heute noch durch eine ausgeklügelte Subventionsverteilung durch den Bund zumindest indirekt gesteuert²⁹². Die mehrfach betonte Unübersichtlichkeit der jeweiligen Zuständigkeiten ist nicht zuletzt eine Folge der historischen Entwicklung; es wurde nicht a priori ein planvoll vernetztes Gesamtsystem²⁹³ installiert, sondern nach und nach auf faktische Gegebenheiten reagiert. Die festgestellte durchgehende Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen, Hauptelement der föderalistischen Struktur der Schweiz, hat wie bereits dargestellt, dazu geführt, dass es nur noch relativ wenig eigenständige kantonale Kompetenzen gibt. Einen gewissen Ausgleich hierzu stellen, neben der Erscheinung des kooperativen Föderalismus, in besonderem Masse die Mitentscheidungsrechte der Kantone an der Willensbildung des Bundes dar²⁹⁴.

D. Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes

I. Die Mitwirkungsrechte im allgemeinen

Die meisten Definitionen des Bundesstaates beinhalten als wesentliches Merkmal die Mitwirkung der Gliedstaaten bei der Willensbildung im Zentralstaat²⁹⁵. Grundsätzlich lassen sich jedoch verschiedene Arten der Mitwirkung der Gliedstaaten im Rahmen des bundesstaatlichen Gefüges unterscheiden²⁹⁶. Je nach Betrachtungsweise kann man verschiedene Ebenen der „Mitwirkung“ ausmachen: prinzipiell ist schon die blosse Einbettung der Gliedstaaten in ein bundesstaatliches System eine Form der Mitwirkung, sodann beinhalten die Kompetenzordnung und die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten wesentliche Aspekte der Mitwirkung. Im folgenden geht es in erster Linie um die *verfassungsmässigen Mitwirkungsrechte*, Institute, bei denen grundsätzlich der Einfluss der Gliedstaaten auf die Gegenstände des *zentralen Willensbildungsprozesses* und die Zusammensetzung der zentralen Behörden im Vordergrund stehen. Allerdings würde diese Betrachtung allein dem Charakter des schweizerischen Föderalismus nicht völlig gerecht, sodass hier auch die übrigen kantonalen Einflussmöglichkeiten, die sich darüber hinaus, teils informell im politischen Leben entwickelt haben, zur Sprache kommen müssen.

Die organhafte Mitwirkung der Kantone im Sinne der verfassungsrechtlichen Institutionen ist für den schweizerischen Bundesstaat aber noch immer die charakteristische Einwirkungsmöglichkeit der Gliedstaaten auf die Bildung des Bundeswillens. Für die Notwendigkeit²⁹⁷ einer gliedstaatlichen Mitwirkung an der bundesstaatlichen Willensbildung in diesem Sinne sprechen verschiedene Gründe, welche sich teilweise schon aus den obigen Ausführungen ergeben haben: einmal ist es ein wesentliches Merkmal des Bundesstaates, dass seine einzelnen Glieder keine blossen Selbstverwaltungskörper sind, sondern durchaus *staatlichen* Charakter besitzen. Das Wesen des Bundesstaates zeichnet sich dadurch aus, dass die in ihm vereinigten Gemeinwesen bestrebt sind, „auf die Durchführung der gemeinsamen Aufgaben Einfluss zu gewinnen.“²⁹⁸ Dadurch äussert sich das bündische Element des Bundesstaates: die Gliedstaaten verstehen sich nicht einfach als passive, sondern als aktive „konstruktive Teile“ in bezug auf das Ganze²⁹⁹. Allerdings könnte sich hier sogleich die Frage stellen, ob die Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten am Gesamtstaat ein *notwendiges* Begriffsmerkmal des Bundesstaates sind oder ob es sich bei ihnen bloss um ein Gebot der Zweckmässigkeit handelt: die von den meisten Autoren zu dieser Frage vertretene Ansicht,

Gentechnologie (Art. 24^{novies} BV, 1992); Waffenmissbrauch (Art. 40^{bis} BV, 1993); Schutz des Alpengebietes (Art. 36^{sexies} und ÜbBest. Art. 22 BV, 1994). In anderen Bereichen erfolgte eine *Erweiterung* bestehender Bundeskompetenzen, bspw. im Bereich der Wirtschaftsartikel (Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. e und Art. 31^{quinquies} BV) und der Finanzordnung (Änderung von Art. 41^{ter} Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 BV, sowie der Art. 8 und 9 ÜbBest. BV und Aufnahme eines Art. 8^{ter} ÜbBest.).

²⁹¹ Vergl. auch AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 222 ff., 229 ff.; *ders.*, Traité, I, N 127 ff.

²⁹² Siehe den Bericht zur Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen von 1996 (FN 255), S. 32, wo die völlige Abkehr von den heutigen prozentualen Kostendeckungen des Bundes und die künftige Ausrichtung von *Global- oder Pauschalbeiträgen* vorgeschlagen wird, wodurch Anreize zu einem optimalen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel entstehen.

²⁹³ EICHENBERGER, „Sinn und Bedeutung“, S. 212 f.

²⁹⁴ Statt vieler: H. SEILER, „Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung“, Bern 1994, S. 719.

²⁹⁵ USTERI, S. 24 f.

²⁹⁶ Vergl. FRENKEL, I, N 265 ff.; II, N 1301 ff.

²⁹⁷ W. DÄNZER-VANOTTI, „Die Kammer der Gliedstaaten im bundesstaatlichen Zweikammersystem“, Freiburg i.Br. 1952, S. 6 f.

²⁹⁸ NAWIASKY, „Rechtsbegriff“, S. 95.

²⁹⁹ MESSMER, S. 65.

unabhängig von der Bejahung der Staatlichkeit der Gliedstaaten, geht von einer Deutung als Begriffsmerkmal aus³⁰⁰. Auch in der Staatswirklichkeit zeigt sich, dass es keinen Bundesstaat gibt, in welchem die Gliedstaaten nicht in irgendeiner Weise an der Bildung des Bundeswillens beteiligt sind.

Auch aus dem mit dem bündischen Wesen des Bundesstaates zusammenhängenden föderalistischen Grundgedanken folgt beinahe notwendig eine gliedstaatliche Mitwirkung im Bundesstaat. Greift man auf die Föderalismusdefinition zu Beginn³⁰¹ zurück, und versteht man den Föderalismus als ein Organisationsprinzip, das ein aus territorial gebundenen Gruppen zusammengesetztes Willensbildungssystem beschreibt, dessen Gruppen eine *verhältnismässig grosse Eigenständigkeit* besitzen und die bei der Bildung des Verbandswillens in festgelegter und ständiger Form mitwirken³⁰², so ist offensichtlich, dass die Selbständigkeit oder Autonomie der territorialen Einheiten eine unerlässliche Voraussetzung für jede föderative Verbindung ist³⁰³. Unter diesem Aspekt liegt in der Mitwirkung zugleich eine gewisse Garantie der gliedstaatlichen Autonomie³⁰⁴.

Es wurde unter dem Stichwort der Souveränität dargelegt, dass es der Bund ist, dem die Kompetenzkompetenz zukommt, also die Fähigkeit, einseitig seine eigenen Kompetenzen und jene der Gliedstaaten zu bestimmen, dass er durch die Bundesverfassung einseitig auch in die inneren Verhältnisse der Gliedstaaten eingreifen und sie in ihrer Staatstätigkeit beschränken kann. Jedoch stehen die Gliedstaaten diesem Vorgehen, je nach der konkreten verfassungsrechtlichen Ausgestaltung nicht völlig hilflos gegenüber: der Zentralstaat hat in der Regel zwar die Möglichkeit die Selbständigkeit der Gliedstaaten zu beschränken, sie eventuell sogar ihrer Staatlichkeit gänzlich zu entblößen, wenn die Verfassung keine diesbezüglichen Schranken enthält³⁰⁵. Durch die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Verfassungsgesetzgebung können diese aber gleichsam zu „Hütern“ der einmal

³⁰⁰ So spricht NAWIASKY, „Rechtsbegriff“, S. 203 f., noch von der blossen Zweckmässigkeit, ebenso JELLINEK, „Staatenverbindungen“, S. 267. Die hL geht aber von der Notwendigkeit der Mitwirkungsrechte aus, vergl. DÄNZER-VANOTTI, S. 6; MESSMER, S. 66; CONDRAU, „Das parlamentarische Zweikammersystem unter besonderer Berücksichtigung des Schweizerischen Bundesstaates“, Disentis 1932, S. 36. Siehe nachfolgend § 20, B, II, 1.

³⁰¹ Siehe vorstehend § 1, B.

³⁰² Vergl. FRENKEL, I, N 210.

³⁰³ MESSMER, S. 42; DÄNZER-VANOTTI, S. 6 f. Dabei darf aber nicht vergessen werden, wie relativ der Gebrauch der Begriffe „Eigenständigkeit“ oder „Autonomie“ im Zusammenhang mit dem Begriff des „Föderalismus“ im allgemeinen zu verstehen ist: Föderalismus beinhaltet ein breites Spektrum möglicher Organisationsformen, das einerseits begrenzt wird von der theoretischen Unabhängigkeit von Staaten untereinander (der der Staatenbund nahekommt) und andererseits vom Gebilde des dezentralisierten Einheitsstaates (dem sich der Bundesstaat annähern kann). Vergl. DENNEWITZ, S. 92; FRIED ESTERBAUER/ERICH THÖNI, „Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis“, Wien 1981, S. 8 ff.

³⁰⁴ MESSMER, S. 67.

³⁰⁵ FRENKEL, II, N 708, nennt hier die Verfassungen von Brasilien, der Komoren und der BRD; vergl. auch REUTER, S. 37 f., zu Art. 79 Abs. 3 GG, wonach zwei Grundzüge des deutschen Bundesstaates eine „Ewigkeitsgarantie“ erhalten:

1. Die Gliederung des Bundes in Länder darf nicht aufgehoben werden. Die Länder sind gegen Verfassungsänderungen geschützt, durch die sie die Qualität von Staaten einbüßen würden. Damit wird aber eine Länderneugliederung, also die Änderung im Bestand der konkreten Länder, nicht ausgeschlossen, sondern nur die Gliederung des Bundesterritoriums in Länder an sich (und seien es nur deren zwei) als unabänderlich deklariert. Vergl. HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 33; dazu nachfolgend § 3 B, II, 4, III, 1.
2. Als zweiter Kernpunkt wird die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung geschützt, d.h. den Ländern muss ein Mindestmass an eigenen Gesetzgebungszuständigkeiten verbleiben, und sie müssen am Gesetzgebungsprozess des Bundes beteiligt sein.

Zum Bestand *materieller* Schranken der Verfassungsrevision in der Schweiz, herrscht in der Lehre eine grosse Kontroverse (vergl. HANS HUBER, „Die Gesamtänderung der Verfassung“ in: FS für ULRICH SCHEUNER zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 183 ff., S. 199): während verschiedene Autoren (AUBERT, *Traité*, I, N 324 ff.; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 815; EICHENBERGER, „Fragen des Ausmasses und der Methoden von Partialrevisionen der Bundesverfassung im Vorfeld einer Totalrevision“, in: ZSR NF 96 (1977) I, S. 209-232, bes. 210-213; BÄUMLIN, „Lebendige oder gebändigte Demokratie?“, S. 281) die Unabänderbarkeit von bestimmten Verfassungsnormen ablehnen, bejaht insbesondere die „Zürcher Schule“ die Existenz materieller Schranken: so vertreten WERNER KÄGI, „Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision“, in: ZSR NF 75 (1956) II 829a ff. und HANS NEF, „Materielle Schranken der Verfassungsrevision“, in: ZSR NF 61 (1942) I 130 ff., die Ansicht, dass die „tragenden Grundwerte“ der BV nicht abgeändert werden können. GIACOMETTI, FLEINER/GIACOMETTI, S. 705 ff., meint, dass jene Normen, welche die für die Verfassungsänderung notwendigen Organe (Parlament, Stimmberechtigte und Stände) einsetzen, einen unabänderlichen Kern der Verfassung darstellen. Vergl. auch K. SPÜHLER, „Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, Zürich 1962, S. 302 f.; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 31 ff., 215 ff., betrachtet das Völkerrecht, das Verbot von Rechtssätzen mit unmöglichem Inhalt und ein allgemein anerkanntes „ethisches Minimum der Rechtsordnung“ als materielle Schranken der Revision. Ausgehend vom klaren Wortlaut von Art. 118 BV, der eine jederzeitige vollständige oder teilweise Revidierbarkeit der BV vorsieht und vom Grundsatz, *dass sich der Verfassungsgeber nicht selber binden kann*, ist mit AUBERT, BURCKHARDT u.a. prinzipiell von einer Verneinung der materiellen Schranken auszugehen. Gleiches muss mE auch für die Ewigkeitsklausel von Art. 79 Abs. 3 des Bonner GG gelten: abgesehen von der Fragwürdigkeit der genügenden Absicherung einer verfassungsrechtlichen Ordnung mit als starr erklärten Teilen der Verfassung (auch sie können das Problem der Aushöhlung der „tragenden Werte“ der Verfassung nicht verhindern) muss auch hier gelten, dass sich der Verfassungsgeber nicht selber binden konnte. Selbst die „Ewigkeitsklauseln“, die ohnehin mehr einen *pädagogischen* Charakter besitzen und den Gesetzgeber an bestimmte historische Erfahrungen mahnen sollen, müssen durch eine Verfassungsänderung (2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat) geändert werden können. Weitere Literaturhinweise bei U. GUT, „Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie“, Zürich 1983, S. 173-189; WILL, § 53 II 2 c α, Anm. 52; BBl 1954 I 723-746, BBl 1974 II 1152.

verfassungsrechtlich festgelegten bundesstaatlichen Ordnung werden³⁰⁶. In der Schweiz erfolgt dies einerseits mit einer direkten Beteiligung der Kantone im Sinne eines obligatorischen Gliedstaatenreferendums (durch die Notwendigkeit des Ständemehrs) bei der Abstimmung über Verfassungsvorlagen und indirekt durch die Vertretung im Bundesparlament durch den Ständerat. Für die Schweiz haben die verfassungsrechtlich eingeräumten Mitspracherechte aber noch eine weitere, nicht zuletzt historische Bedeutung: als ein Bundesstaat, der sich durch den Zusammenschluss einst, im klassischen Sinne, souveräner Staaten gebildet hat, stellen sich die Mitwirkungsrechte als Entschädigung und Ausgleich verloren gegangener Selbständigkeit und unbeschränkter Kompetenzfülle dar³⁰⁷. Von geringerer Bedeutung für das System der Beteiligung der Kantone bei der Bildung des Bundeswillens ist der, besonders in Deutschland hervorgehobene Aspekt der Erschließung der gliedstaatlichen Erfahrung in Gesetzgebung und Verwaltung für den Bund³⁰⁸.

II. Die Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund

1. Die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte

Ein wesentliches Grundelement des schweizerischen Föderalismus sind also die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Willensbildung im Bund. Da im Verlauf der Arbeit, in der in erster Linie das *Zweikammersystem*, partiell auch das *Ständemehr* im Zentrum stehen, immer wieder auch auf die übrigen Mitwirkungsrechte einzugehen sein wird, soll nachfolgend nur ein summarischer Überblick über die vielfältige Palette der den Kantonen zur Verfügung stehenden Mitwirkungsrechte gegeben werden.

a) Das Ständemehr

aa) *Obligatorisches Verfassungsreferendum (Art. 123 Abs. 1 und 2 BV)*

Zentrale Bestimmung für die Beteiligung der Kantone an der Bildung des obersten Bundeswillens ist Art. 123 BV, der für die Revision der Bundesverfassung neben dem *Volksmehr* auch das *Ständemehr* vorsieht. Damit wird eine direkte Partizipation der Kantone an der Souveränität des Bundes auf dem Wege der Verfassungsgebung festgesetzt. Das Ständemehr ist juristisch gesehen das wesentlichste Unterscheidungsmerkmal des Bundesstaates vom dezentralisierten Einheitsstaat³⁰⁹. Gegen den Willen der Mehrheit der Kantone kann die Bundesverfassung nicht geändert werden, womit die Kantone bei der Umschreibung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung eine wesentliche Rolle spielen³¹⁰. Insofern stellt das Ständemehr damit einen qualifizierten Schutz des geltenden Verfassungsrechtes dar. Mit dem Erfordernis des Ständemehrs für Verfassungsänderungen ist in der BV allerdings nur eine relativ niedrige Hürde eingerichtet worden, neben der Tatsache, dass ein einfaches Mehr des Volkes ausreicht³¹¹.

bb) *Verfassungsändernde dringliche Bundesbeschlüsse (Art. 89^{bis} Abs. 1 und 3 BV)*

Eine analoge Regelung gilt für dringliche, ohne Verfassungsgrundlage erlassene Bundesbeschlüsse, die länger als ein Jahr gelten (Art. 89^{bis} Abs. 1 und 3 BV)³¹². Diese bedürfen ebenfalls der Zustimmung von Volk und Ständen, da durch sie die Bundesverfassung materiell abgeändert wird. Im Unterschied zu den formellen Verfassungsrevisionen findet die Abstimmung allerdings erst nach dem Inkrafttreten der Beschlüsse statt.

³⁰⁶ DÄNZER-VANOTTI, S. 7.

³⁰⁷ DÄNZER-VANOTTI, S. 7; vergl. auch EDUARD AMSTAD, Föderalismushearings, III, S. 1113, der den „do ut des“-Charakter dieser Gegenleistung betont und daraus den Schluss zieht, dass diese historisch gewachsene Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung des Ständerates nicht ohne zwingenden Grund zu ändern sei.

³⁰⁸ HEGER, S. 145 f., spricht hier von der „bürokratischen Funktion“ des Bundesrates, um den Einfluss der Länderbürokratien mit ihrer politischen Spitze auf das Gesetzgebungsverfahren auf der Bundesebene zu umschreiben: die Länderegierungen haben im Plenum und die Fachbeamten der Landesbehörden in den Bundesratsausschüssen nach Art. 52 Abs. 4 GG, die Möglichkeit frühzeitig ihre Verwaltungserfahrung einzubringen. Vergl. auch NEUNREITHER, „Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung“, Heidelberg 1959, S. 126; HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 28 f.; HERZOG, „Der Bundesrat“, in: HdbStR, II, § 44, Rz. 44; NIEMANN, „Die bundesstaatliche Bedeutung des Bundesrates“, Göttingen 1978, S. 225. In der Terminologie FRENKELS (II, N 1305), der die Mitwirkungsformen in *territorial-statistisch* und *politisch-organisatorisch* scheidet, wobei erstere den Gliedstaat in seiner Eigenschaft als territoriale Einheit - unabhängig von seiner Bevölkerungszahl - erfasst und letztere den gliedstaatlich organisierten politischen Prozess hervorhebt, an den im Bund angeknüpft wird, ist eigentlich nur diese ein Fall „echter“ Mitwirkung, da bspw. die Ländervertretung als Regierungsvertretung im deutschen Bundesrat als bewusst mitwirkender Wille des Gliedstaates zu interpretieren ist (siehe dazu die Ausführungen unter §§ 19, B, II; 21; 24; 29 F).

³⁰⁹ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 51 f.

³¹⁰ Zur Problematik des Ständemehrs sei auf die ausführlichen Darlegungen nachfolgend unter § 23, C verwiesen.

³¹¹ Vergl. WIL, § 14 II 1 c; immerhin sind seit 1866 acht Vorlagen allein am Ständemehr gescheitert, vergl. nachfolgend § 23, C, III, 4.

³¹² HÄFELIN/HALLER, N 178; WIL, § 12 II 1 a β.

cc) **Obligatorisches Staatsvertragsreferendum (Art. 89 Abs. 5 BV)**

Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit (z.B. UNO) oder zu supranationalen Gemeinschaften, wie beispielsweise die heutige EU, muss von der Mehrheit von Volk und Ständen gutgeheissen werden³¹³.

b) **Fakultatives Staatsvertragsreferendum (Art. 89 Abs. 3 und 4 BV)**

Bei bestimmten Staatsverträgen können acht Kantone das Referendum verlangen. Wie nachfolgend beim fakultativen Gesetzesreferendum stellt sich auch hier die Frage, wie die Halbkantone zu zählen sind, was in der Praxis allerdings noch keine Bedeutung erlangt hat, da dieses Mitwirkungsrecht noch nie ausgeübt worden ist³¹⁴.

c) **Fakultatives Gesetzesreferendum (Art. 89 Abs. 2, 89^{bis} Abs. 2 BV)**

50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können bei Gegenständen der einfachen Gesetzgebung das Referendum verlangen. Es geht dabei um Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und verfassungsmässige dringliche Bundesbeschlüsse. Im Gegensatz zu Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen kann das Referendum bei den verfassungsmässigen dringlichen Bundesbeschlüssen nur ein nachträgliches sein, da diese ihrem Wesen nach sofort in Kraft gesetzt werden müssen.

Gerade die Möglichkeit der Kantone, das Referendum zu ergreifen muss in engem Zusammenhang mit der Frage des Ständemehrs, aber natürlich auch mit der Ausgestaltung und der Funktion des Ständerates gesehen werden³¹⁵. Historisch gesehen wurde 1874 das Kantonsreferendum als Gegenwert zu den Kompetenzerweiterungen des Bundes zulasten der Kantone, in enger Anlehnung an die Volksrechte konzipiert³¹⁶. Dieses föderative Mitwirkungsrecht sollte zuletzt eine *Kompensation* für das Vorenthalten des Ständemehrs bei Gesetzesabstimmungen darstellen, da ursprünglich die Ständesstimme, wie dies noch im Vorfeld des ersten Verfassungsrevisionsversuchs 1872 postuliert worden ist³¹⁷, auch bei Volksabstimmungen über Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse neben das Volksmehr treten sollte. Bundesrat DUBS hatte beantragt, dass Bundesgesetze wie die Bundesverfassungsrevision dem Doppelreferendum von Volk und Ständen zu unterstellen seien. Die radikale Mehrheit folgte, wohl aus Angst vor gesetzgeberischen Rückschlägen³¹⁸ aber einem Antrag des Solothurners SIMON KAISER, welcher unter Verzicht auf das Ständemehr, das einfache fakultative Referendum bei einem Begehren von mindestens 50'000 Stimmberechtigten oder von 5 Kantonen vorsah³¹⁹. Daneben enthielt der Verfassungsentwurf von 1872 aber auch ein Initiativrecht der Kantone mit demselben Quorum für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse³²⁰. Trotz diesem Ausbau der föderativen Mitwirkungsrechte fand der Entwurf keine Mehrheit in der Volksabstimmung³²¹ und nach der Verwerfung der Revision von 1872 fand in der Totalrevision 1874 die Forderung nach dem Ständemehr auch für Vorlagen auf Gesetzesstufe keine Berücksichtigung mehr³²². Im weiteren wurden zwar ausser Bundesgesetzen auch „allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur“ sind dem fakultativen Referendum unterstellt und die Unterschriftenzahl für Volksreferenden auf 30'000 gesenkt, umgekehrt wurde das Ständequorum aber von fünf auf acht erhöht³²³.

Gerade die Erhöhung des Quorums auf acht Kantone war ein heftig diskutierter Punkt bei den Beratungen der Verfassungsschöpfer³²⁴. Zumindest im Hintergrund der prohibitiven Fassung des Ständequorums dürfte das Motiv gestanden haben, dass der alte Sonderbund aus *sieben* Kantonen bestanden hatte und diese Gruppe noch immer eine

³¹³ HÄFELIN/HALLER, N 182; WILI, § 12 II 1 a χ ; vergl. auch die Ausführungen unter § 23, C, III, 6, b.

³¹⁴ HÄFELIN/HALLER, N 186.

³¹⁵ „Man kann nicht einen Stein aus dem Staatsgebilde herausbrechen“ so NR FRITSCHI (Amtl. Bull. 1993 NR 1921).

³¹⁶ WILI, § 9 VI 1.

³¹⁷ V.a. von Konservativen und welschen Föderalisten (PH. A. v. SEGESSER, JAMES FAZY u.a.); vergl. HIS, III, S. 345 f.; SEGESSER, „Sammlung kleiner Schriften, III: Reden vor dem schweiz. Nationalrathe und staatsrechtliche Abhandlungen 1848-1878“, Bern 1879, S. 314, S. 321 und S. 367.

³¹⁸ DUBS, S. 183-186; Protokoll NRK 1871, S. 152 und S. 159; Protokoll SRK 1871, S. 58 f. und S. 63 f.; Protokoll NR 1871, S. 419, 423, 431, 435, 437, 446 und S. 454 f.

³¹⁹ Der Verfassungsentwurf vom 5. März 1872 enthielt folgenden Art. 85 Abs. 2: „Bundesgesetze sowie Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 50'000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von fünf Kantonen verlangt wird.“

³²⁰ Art. 89 Verfassungsentwurf 1872.

³²¹ Der Entwurf scheiterte in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 nur knapp am vereinigten Widerstand der konservativen Kantone und der welschen Föderalisten, vergl. BBl 1872 II 358-370, bes. 368 f. (unzutreffend 364 f.) und 449-457, wobei sich die Stimmbürger mit 255'606 zu 260'859 Stimmen und die Kantone mit 8 2/2 zu 11 4/2 Ständen gegen den Entwurf aussprachen.

³²² Art. 89 BV von 1874. Protokoll 1873/1874, 213-217 und 225 f.; Protokoll NRK 1873, 49 und 52; Protokoll SRK 1873, 42; SEGESSER, III, S. 367-370.

³²³ Art. 89 Abs. 2 von 1874.

³²⁴ CURTI, „Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. Zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie“, Zürich ²1885, S. 264 und 293.

gewisse Geschlossenheit an den Tag legte - namentlich auch aus dem konfessionellen Zusammenhalt heraus -, was zumindest durch das Erfordernis des Mitwirkens eines zusätzlichen Standes eine gewisse Relativierung erfahren sollte³²⁵. Damit verbunden ist nun allerdings ein eklatantes Missverhältnis zwischen Volks- und Ständequorum³²⁶. Während im 1872 verworfenen Verfassungsentwurf die Hürden für Volks- und Kantonsreferendum weit ausgeglichener angelegt waren, wurden als Konzession an die Zentralisten das Volksreferendum nun erleichtert, das Kantonsreferendum dagegen erschwert. So repräsentierten 1874 die für das Zustandekommen des Referendums verlangten 30'000 Unterschriften noch etwa 5 % der Aktivbürgerschaft (ungefähr 549'490 Bürger)³²⁷; beim Referendum der acht damals bevölkerungsschwächsten Kantone³²⁸ (bei 25 Kantonen bedeutet dies ein Quorum von 32% aller Kantone) hingegen wurden etwa 40'000 Stimmbürger, d.h. rund 7,5% aller Aktivbürger repräsentiert³²⁹. Das fakultative Referendum war schlussendlich ein Vergleich³³⁰ zwischen den in der Bundesversammlung vertretenen demokratischen und föderalistischen Kräften, ein Mittelding zwischen Veto und obligatorischem Referendum, wobei einerseits den Kantonen als solchen Rechnung getragen werden sollte, andererseits aber nicht an den Errungenschaften des Bundesstaats gerüttelt werden sollte. Statt eines obligatorischen Referendums allein über die auf Rechtsvereinheitlichung zielenden Gesetze (so der Antrag der vorberatenden Kommission des Nationalrats) schlug die ständerätliche Kommission das fakultative Referendum für alle Bundesgesetze vor sowie ein Finanzreferendum unter der Bedingung der Quoren von 50'000 Stimmbürgern und 8 Ständen.

Die bereits angesprochene Kontroverse, ob die Halbkantone bei der Ermittlung der Zahl acht als halber oder voller Stand zu zählen sind³³¹, hatte bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine praktische Bedeutung, da bis heute die Kantone von diesem Mitwirkungsrecht in der Verfassungswirklichkeit noch nie Gebrauch gemacht haben^{332,333}. Eine Aufwertung der Stellung der Kantone könnte beim Kantonsreferendum damit erreicht werden, dass die heute erforderliche Anzahl von acht beteiligten Kantonen gesenkt wird, damit etwa auch die sechs mehrheitlich französischsprachigen Kantone eine Volksabstimmung verlangen können³³⁴. Heute kann es für keinen Kanton

³²⁵ So DUBS, II, S. 182, der das Achtständerquorum daher als „ziemlich durchsichtig“ bezeichnet. Vergl. auch HIS, III, S. 346; zur Vorgeschichte der Quoren insbes. J. J. BLUMER/J. MOREL, „Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts“, Schaffhausen I²1877; Basel II²1880, III²1887; Schaffhausen I³1891, I, S. 147-149, II/2, S. 8-34; WILI, § 9 VI 3, allerdings kritisch zur Interpretation von DUBS, da er in der Anwendung des erhöhten Quorums eventuell auch einfach einen Rückgriff auf den Revisionsentwurf der Tagsatzung von 1833 zu erkennen glaubt (nach welchem 5 Kantone die Beratung von Teileränderungen, 8 Kantone die Beratung einer Totalrevision der Bundesurkunde verbindlich hätten beantragen können).

³²⁶ HANS JÖRG MEYER, „Die Mitwirkungsrechte der Bundesglieder in der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, Diss. Basel 1957, S. 81.

³²⁷ Approximative Schätzung, vergl. BBl 1872 II 454-457. Hingegen entsprachen damals 50'000 Stimmberechtigte noch rund 9,1 % der Aktivbürgerschaft.

³²⁸ Wobei die Frage nach dem Gewicht der Halbkantone beim Quorum für Kantonsreferenden noch heute ungeklärt ist: die Verfassungsmaterialien geben dazu keine explizite Auskunft und die Doktrin ist geteilter Ansicht (Amtl. Bull. 1981 N 73; JAAG, „Die Halbkantone“, S. 146). Für eine *halbe* Stimme sprechen sich aus: implizit DUBS, S. 182-186 (Mutmassung über das Achtständerquorum); ihm folgend FLEINER, „Bundesstaatsrecht“, S. 66 Anm. 7 i.f.; FLEINER/GIACOMETTI, S. 49 und 114 f.; ausführlich E. SPEISER, „Die Basler Wiedervereinigung als Problem des schweizerischen Verfassungsrechtes“, S. 87 f.; AUBERT, Traité, I, N 538; ders. in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 38; ERWIN RUCK, „Schweizerisches Staatsrecht“, 3. Aufl., Zürich 1957, S. 52; E. GRISEL, „La question des demi-cantons“, in: ZSR NF 99 (1980) I, S. 47-78, bes. 64 f.; SCHOLLENBERGER, „Kommentar“, S. 499; H. RAUSTEIN, „Die schweizerischen Halbkantone“, Zürich 1912, S. 135 f. Für eine *ganze* Stimme der Halbkantone votieren BRIDEL, „Précis de droit constitutionnel et public suisse“, I. Lausanne 1965, II. Lausanne 1959, I, 120 f., No 27; HANGAR-TNER, „Grundzüge“, I, S. 59; SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, S. 339 mit Anm. 46; VEITH, „Der rechtliche Einfluss der Kantone auf die Bundesgewalt“, Schaffhausen 1902, S. 135 Anm. 3; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 699 und 712; Schlussbericht WAHLEN, S. 258. Vergl. die umfassende Darstellung bei WILI, § 18 II, § 51 II 2. Siehe auch nachfolgend § 22, D, II.

³²⁹ WILI, § 9 VI 3 mit Anm. 196; vergl. BBl 1872 II 454-457.

³³⁰ BLUMER/MOREL, a.a.O.

³³¹ HÄFELIN/HALLER, N 184, 198; ausführlich WILI, § 18 II.

³³² Der VE 1977 sah in Art. 62 Abs. 1 vor, dass drei kantonale Parlamente bei Bundesgesetzen das Referendum verlangen können.

³³³ Vergl. HILTY, „Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht“, in: AöR 2 (1887) S. 167-219 und 367-440, bes. 380 f.; VEITH, S. 116; FLEINER, „Bundesstaatsrecht“, S. 66, Anm. 11 und S. 406, Anm. 19; FLEINER/GIACOMETTI, S. 116 mit Anm. 38 und S. 753, Anm. 8; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 712 mit Anm. 4; HANS HUBER, „Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren“, in: ZBJV 95 (1959), S. 249-279; AUBERT, Traité, I, N 599, II, N 1113; Schlussbericht WAHLEN, S. 301; HÄFELIN/HALLER, N 183 f.; IMBODEN, „Problematik“, S. 194; NEIDHART, „Reform des Bundesstaates, Analysen und Thesen“, Bern 1970, S. 100; SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, S. 339; HÄNNI, „Die Kantone und Europa“, S. 22 f. Weitere Literaturangaben bei WILI, § 17, Anm. 2.

³³⁴ WILI, § 51 I 1; II 3: Denkbar wäre nach WILI, § 51 II 3, eine generelle Senkung des Quorums von acht auf drei, vier oder höchstens fünf Kantone bzw. alternativ dazu, die Einführung abgestufter und z.T. speziell tiefer Quoren für sprachlich - kulturelle Belange: Referendumslegitimation für die Kantone Tessin oder Graubünden je allein, für die welschen Kantone zu zweit und für die Deutschschweizer Stände zu fünft. Ferner schlägt er eine Formulierung vor, welche dieser heiklen Differenzierung als Ausdruck föderativer Rechtsgleichheit gerecht werden könnte (Anm. 79): „Das Kantonsreferendum gegen Vorlagen von sprachlichem oder kulturellem Belang kommt zustande, wenn es durch einen Drittel aller Kantone ergriffen wird, die dem gleichen Sprachgebiet zugehören.“ Vergl. zuletzt die Motionen COTTIER (CVP, FR) im Ständerat und ENGLER (CVP, AI) im Nationalrat (Verhandl. B.vers., 1993, IV, S. 81 f. und 141; NZZ v. 20. 3. 1993).

attraktiv sein, das Kantonsreferendum anzustreben, da sich allein um einer herbeizuführenden *Volksabstimmung* der organisatorische Aufwand kaum lohnt. Das hohe Quorum verbunden mit einer angesichts der kantonalen Parlamentssessionen relativ kurzen Referendumsfrist und dem völligen Fehlen bundesrechtlicher Vorgaben in Verfahrensfragen hält die Kantone fast zwangsläufig vom Ergreifen dieses föderativen Mitwirkungsrechtes ab³³⁵. Es stellt sich aber die Frage, ob es in Anbetracht gewisser Modifikationen des Ständemehrs in Verfassungsabstimmungen und der Ausgestaltung des Ständerates nicht sinnvoll wäre, die Kantone im Hinblick auf Materien, die bereits in der Bundeskompetenz liegen, aufzuwerten³³⁶.

Das Bundesrecht überlässt es im übrigen dem kantonalen Recht, das zuständige Organ zu bezeichnen³³⁷. Da noch immer drei Kantone keine entsprechende Regelung kennen, soll mit einer Reform des Bundesgesetzes über die politischen Rechte³³⁸ eine subsidiäre Bundesregelung eingeführt werden³³⁹: Wenn das kantonale Recht nicht anderes bestimme, so soll das *Kantonsparlament* das Kantonsreferendum ergreifen können³⁴⁰.

d) Standesinitiative (Art. 93 Abs. 2 BV)

Die Standesinitiative kann alle Regelungen, welche in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, namentlich eine Gesetzes- oder Verfassungsvorlage zum Gegenstand haben. Jeder Kanton oder Halbkanton ist zur Einreichung einer Standesinitiative berechtigt. Diese muss schriftlich an die Bundesversammlung gerichtet werden. Damit verbindet sich allerdings ein enormer Nachteil: Das Korrespondenzverfahren verunmöglicht eine direkte Beteiligung an der Verhandlung³⁴¹. Darüber hinaus hat die Standesinitiative nicht dieselbe rechtliche Tragweite wie eine Volksinitiative gemäss Art. 120 und 121 BV, bei der zwingend eine Volksabstimmung stattzufinden hat. Vielmehr stellt dieses Instrument nur einen Antrag, ein Initiativbegehren an die Bundesversammlung dar³⁴², welche frei darüber entscheidet, ob sie dem Begehren entspricht oder nicht³⁴³. Trotz ihrer geringen Wirksamkeit wird die Standesinitiative aber häufig benutzt³⁴⁴. Das kantonale Staatsrecht hat zu bestimmen, wer das Initiativrecht ausüben darf: in den meisten Kantonen obliegt es dem Parlament, dessen Beschluss teilweise dem Referendum unterliegt. In zwei Kantonen ist die Regierung allein zuständig, in 10 Kantonen kann das Volk die Standesinitiative ergreifen³⁴⁵.

e) Ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung (Art. 86 Abs. 2 BV)

Die Bundesversammlung wird vom Bundesrat zu einer ausserordentlichen Session einberufen, wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates³⁴⁶ oder mindestens fünf Kantone dies begehren. Die Kantone haben bis heute

³³⁵ Der Grosse Rat des Kantons Tessin strengte mit Beschluss vom 16. 12. 1981 als erster Kanton ein Kantonsreferendum an und verlangte, dass die Änderung vom 9. 10. 1981 des StGB in Sachen Gewaltverbrechen (AS 1982 1530-1534) der Volksabstimmung unterworfen werde. Allein der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt befasste sich mit diesem Vorbringen, wobei er allerdings am 14. 1. 1982 beschloss, das Geschäft nicht mehr nachträglich auf die Traktandenliste zu setzen. Damit blieb die Frage, ob nun den Halbkantonen bei der Ausübung des Kantonsreferendums eine halbe oder eine ganze Stimme zukomme, offen. Vergl. BBl 1982 I 492-494.

³³⁶ WILI, § 51 II 1 b, postuliert insofern eine Verknüpfung des Kantonsreferendums mit dem Ständemehr.

³³⁷ Hierzu ausführlich WILI, § 16 II 1 b.

³³⁸ BG vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1).

³³⁹ Die Botschaft vom 1. September 1993 über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (BBl 1993 III 445-543) schlägt einen neuen 3. Abschnitt mit drei neuen Bestimmungen (Art. 67-67b) zum Kantonsreferendum vor.

³⁴⁰ BBl 1993 III 539 f.

³⁴¹ SERGE BAUMGARTNER, „Die Standesinitiative. Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechtes“, Diss. Basel 1980, S. 21 f. führt die Konsequenzen des Korrespondenzweges einleuchtend vor: Ohne die Unterstützung von Parlamentariern ist eine zügige Behandlung kaum zu erwarten. Hinzu kommt, dass die kantonalen Vorlagen bzw. die dahinter stehenden Motive oft nur unzulänglich erläutert werden können.

³⁴² Die Standesinitiative kann in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfes eingereicht werden und richtet sich im Unterschied etwa zu einer parlamentarischen Initiative an *beide* Räte. Da das Verfahren für die Behandlung von Standesinitiativen früher nur rudimentär in den Ratsreglementen normiert war (Art. 44 GRN [SR 171.13] und Art. 36 GRS [SR 171.14]) wurde mit einer Revision des GVG (Art. 21^{septies}-21^{novies} GVG, eingefügt durch BG vom 17. 6. 1994, in Kraft seit 1. 11. 1994) die Rechtslage geklärt und gleichzeitig die Standesinitiative aufgewertet (Verfahren analog der p.I.). Die Aufwertung will die Stellung der kantonalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen stärken, weil nur bei der Standesinitiative auch das Kantonsparlament und der kantonale Souverän tätig werden können (demgegenüber haben Regierung und Verwaltung in einer Vielzahl von gemeinsamen Einrichtungen und Organen des Bundes und der Kantone die Möglichkeit, ihre Interessen zu vertreten; siehe nachfolgend unter III).

³⁴³ NEIDHART, „Der Einfluss der schweizerischen Kantone auf die Willensbildung des Bundes“, Riehen 1981, S. 9; SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, S. 339 f.

³⁴⁴ HÄFELIN/HALLER, N 180, nennt als Beispiel die vier Standesinitiativen zwischen 1941 und 1943, welche die Einführung eines Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zum Gegenstand hatten. Der VE 1977 sah ebenfalls eine Kantonsinitiative vor, welche aber von drei Kantonsparlamenten eingereicht werden und die gleiche Wirkung wie eine Volksinitiative haben sollte (Art. 65).

³⁴⁵ S. BAUMGARTNER, S. 42 ff.; BBl 1993 III 343.

³⁴⁶ Dem Ständerat steht kein entsprechendes Einberufungsrecht zu; siehe nachfolgend § 29, D.

von diesem Recht noch nie Gebrauch gemacht, weshalb sich die Zuständigkeitsfrage innerhalb der Kantone bislang nicht aktualisiert hat³⁴⁷.

f) Wahl der Ständeräte (Art. 80 BV)

Ob das Zweikammersystem dem Bundesstaat quasi wesensnotwendig immanent ist, kann wie bereits zuvor angedeutet bestritten werden, soll hier aber dahingestellt bleiben³⁴⁸, es ist aber unzweifelhaft, dass mit dem Zweikammersystem, also mit dem Ständerat als gleichberechtigte Kammer der Kantone, ein bedeutendes Mitwirkungsrecht der Kantone gewährleistet ist. Die rechtliche Gleichbehandlung der beiden Kammern ist in allen wesentlichen Punkten gewährleistet. Auf die Ausgestaltung des schweizerischen Zweikammersystems, dessen Stärken und Schwächen sowie diesbezügliche Reformvorschläge wird nachfolgend im dritten und vierten Abschnitt der Arbeit ausführlich eingegangen.

g) Vernehmlassungsverfahren

Die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens kann kaum hoch genug eingestuft werden³⁴⁹. Bevor der Bundesrat der Bundesversammlung den Entwurf eines neuen Verfassungsartikels oder Bundesgesetzes vorlegt, wird er meistens an die Kantone und Verbände zur Vernehmlassung gesandt. Die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991³⁵⁰ regelt, wann ein solches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, und verankert in Art. 4 Abs. 1 den Grundsatz, dass die Kantone ebenfalls anzuhören seien. Die Kantone werden danach „in der Regel“ angehört, d.h.: zu allen Erlassen der Verfassungsstufe, zu den völkerrechtlichen Verträgen und zu den Erlassen der Gesetzes- und Verordnungsstufe, von denen sie betroffen sind³⁵¹. In einzelnen Bereichen ist die Anhörungspflicht der Kantone bereits von der *Bundesverfassung* angeordnet, so in Art. 27^{ter} Abs. 2 (Filmproduktion und -Vorführung), Art. 27^{quater} Abs. 4 (Stipendien), Art. 27^{quinquies} Abs. 4 (Turnen und Sport) und Art. 32 Abs. 2 (Wirtschaftliche Massnahmen). Ein Vernehmlassungsverfahren kann aber auch durch *Gesetz* vorgesehen sein³⁵².

Das Erfordernis des Einbezuges der Kantonsregierungen in das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene garantiert den Kantonen eine privilegierte Stellung und einen umfassenden Anspruch auf Anhörung im Vorverfahren der Gesetzgebung. Wie SALADIN aber zu Recht festhält, ist es problematisch, dass in den meisten Kantonen die Vernehmlassungen fast ausschliesslich von der Regierung ausgehen, eine Mitwirkung des Parlaments und des Volkes nur in wenigen Kantonen für bestimmte Sachgebiete vorgesehen ist³⁵³.

Ein analoges Phänomen zeigte sich bezüglich der Beteiligung der Gliedstaaten an der europäischen Rechtsetzung: in der aufsteigenden Phase wurde die Mitwirkung der Länder in einem ersten Bereich durch die allgemeine Informationsbeschaffung und das Lobbying gekennzeichnet. Hier fehlten während langer Zeit die rechtlichen Grundlagen, handelte es sich mithin um Tätigkeiten informaler und indirekter Natur³⁵⁴.

h) Mitwirkung der Kantone beim Vollzug des Bundesrechtes

Neben den zuvor genannten institutionalisierten Mitwirkungsrechten und den nachfolgend noch zu erläuternden informellen Kontaktmechanismen, muss hier auch die Mitwirkung der Kantone beim Vollzug des Bundesrechtes genannt werden³⁵⁵. Bei der Heranziehung der Kantone beim Vollzug des Bundesrechtes liegt zwar keine Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes im engeren Sinne vor, sondern handelt es sich vielmehr um eine Form des noch näher zu erläuternden vertikalen kooperativen Föderalismus. Die Mitwirkung der Kantone ist aber insofern von beachtlicher Bedeutung, als der Vollzug der Bundesgesetze in weitgehendem Masse den Kantonen anvertraut ist

³⁴⁷ Vergl. zur Regelung der kantonalen Zuständigkeit WILI, § 20.

³⁴⁸ Vergl. die Ausführungen unter § 20, B, II, 1; vorab wiedergegeben sei hier USTERI, „Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat“, Wien 1977, S. 12, der betont, dass sich der moderne föderalistische Staat durch „verstärkte Mitwirkungskompetenzen der Glieder im Bund charakterisiert: Nicht nur steht und fällt der Föderalismus mit der Mitwirkung der Glieder bei der Bundesverfassungsgesetzgebung. Die Glieder müssen auch auf die einfache Gesetzgebung des Bundes einen massgeblichen, ja bindenden Einfluss nehmen können.“

³⁴⁹ SEILER, S. 756; NEIDHART, „Föderalismus“, S. 32 ff.; ULRICH KLÖTI, „Das Vernehmlassungsverfahren - Konsultation oder Ritual?“, in: „Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik“, 78, Zürich 1987, S. 1 ff.; JÜRIG GEIGER, „Konsultation der Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes“, Diss. Zürich, 1986; HEGER, S. 117; HÄNNI, S. 2 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 190; AUBERT, Traité, I, N 598; FRENKEL, I, N 1398; *ders.*, „Die Mitwirkung der Glieder bei der Willensbildung“, S. 22 f.

³⁵⁰ SR 172.062.

³⁵¹ Art. 12 und 25 der Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970, BBl 1970 I 993-998.

³⁵² Z.B. Art. 83 Abs. 1 BG über die Unfallversicherung (SR 832.20); Art. 6 Abs. 1 BB vom 6. Oktober 1978 zum Atomgesetz (SR 732.01) schreibt die Anhörung der Kantone bei der Erteilung der Rahmenbewilligung für Atomanlagen vor (die Anhörungspflicht basiert hier demnach nicht auf einem rechtsetzenden Erlass, sondern auf einem konkreten Anwendungssakt).

³⁵³ SALADIN, „Bund und Kantone“, S. 512; siehe auch „Die Gesetzgebungsverfahren der Kantone“, Schweizerischer Nationalfonds, Nationales Forschungsprogramm Nr. 6, „Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie“, Bulletin 13, Mai 1985, S. 70.

³⁵⁴ Siehe nachfolgend § 20, B, II, 3, b, bb.

³⁵⁵ FRENKEL, II, N 1002, 1008, 1012; SIEGRIST, I, S. 120 ff.; LOMBARDI, S. 214.

und diese dabei als Organe des Bundes auftreten³⁵⁶. Die Kantone verfügen im Vollzug der Bundesgesetzgebung über qualifizierte Möglichkeiten der Mitwirkung und der Mitgestaltung, indem sie Ausführungsrecht erlassen, Organe und Verfahren schaffen³⁵⁷. Der Vollzug des Bundesrechts kann direkt durch die Bundesverfassung³⁵⁸ oder auch durch die Bundesgesetzgebung³⁵⁹ den Kantonen übertragen sein.

2. Informelle Kontaktmechanismen

Es wäre eine Verkürzung, würde man bei der Beurteilung des gliedstaatlichen Einflusses im Bund nur gerade die verfassungsrechtlich institutionalisierten Mitwirkungsrechte im Auge behalten. Der schweizerische Föderalismus wurde während langer Zeit einseitig unter dem Aspekt der gliedstaatlichen Autonomie und der Beteiligung der Kantone an der Willensbildung im Bund betrachtet³⁶⁰. Der wechselseitigen Durchdringung und Verflechtung von Bund und Kantonen einerseits und derjenigen von Wirtschaftsverbänden und anderen halbstaatlichen und privaten Organisationen andererseits wurde insofern Rechnung getragen, als ein System von mehr als 200 ausserparlamentarischen Kommissionen geschaffen wurde³⁶¹. Neben Vertretern der Wirtschaft und aus anderen Bereichen sind eben auch Vertreter der Kantone und des Bundes in diesen Gremien anwesend. Die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung auf *Bundesebene* kommt insofern zustande, als diese Kommissionen oft bei der Ausgestaltung von Bundesregelungen direkt oder über das Vernehmlassungsverfahren beteiligt sind. Die Bedeutung etwa der *interkantonalen* Kooperation aktualisierte sich hier ebenfalls zusehends mit der rasch voranschreitenden Unitarisierung und der vermehrten Entstehung von überkantonalen Problemlösungsbedürfnissen.

Die Fragestellung betrifft mithin also nicht nur Fragen des kooperativen Föderalismus auf horizontaler Ebene, sondern genauso auf *vertikaler Ebene*: Die Kantone haben ganz offensichtlich das Bedürfnis nach einer *institutionalisierten Interessenvertretung* gegenüber der Bundesebene³⁶², wie etwa die Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen im Zuge der EWR-Abstimmung deutlich zeigt. Hier aber kommt wiederum die Frage nach der Stellung des Ständerats ins Spiel, der gewissermaßen an der *Schnittstelle von horizontalem und vertikalem Föderalismus* positioniert ist, und demgegenüber sich die KdK der Form nach nicht etwa als Konkurrenz verstanden wissen will, es aber de facto, abgesehen von der Tatsache, dass der Ständerat natürlich ein Bundesorgan darstellt, eben doch ist³⁶³. Denn diese Intergouvernementalisierung, welche auf dem Wunsch informeller Konsultationsmechanismen beruht, ausgehend von der Unfähigkeit des Ständerates die Anliegen der kantonalen Vollzugsverwaltung zum Tragen zu bringen, da er eben keine Vertretung der Kantonsregierungen ist, widerspricht einerseits dem Öffentlichkeitsprinzip und kann eine unkontrollierte Machtkonzentration ermöglichen, andererseits bildet sie ein beredtes Zeugnis dafür, wie die Rolle des Ständerates in bezug auf seine ursprüngliche Konzeption, als Vertretung der kantonalen Anliegen auf Bundesebene gewertet wird. Es scheint, als diene der bundesstaatlich motivierte Aufbau der Zweiten Kammer tatsächlich nur noch dazu, eine einigermaßen legitim begründbare Unterscheidung in der Zusammensetzung der beiden Parlamentskammern zu schaffen, die sich ansonsten im Laufe der historischen Entwicklung, ausser eben in der zahlenmässigen Besetzung stark angenähert haben. Damit soll aber noch nichts über den Einfluss der Kantone auf die Vertreter im Ständerat gesagt sein. Die Frage, in welcher Kammer die Interessen der Kantone besser wahrgenommen werden, sei noch dahingestellt. Eines muss aber bereits vorweggenommen werden: selbst wenn der Ständerat seine ursprüngliche föderalistische Prägung weitgehend verloren haben sollte, sind dessen Mitglieder nicht einfach den nationalen Repräsentanten, also den Mitgliedern des Nationalrats, gleichzusetzen. Und wären die Bindungen der Ständeräte auch nur noch psychologischer Natur, stellt sich das Problem der übermässigen Interessenvertretung der kleinen Kantone.

³⁵⁶ HÄFELIN/HALLER, N 193.

³⁵⁷ Vergl. dazu auch Art. 40 Abs. 3 VE 1977, Art. 47 Abs. 4 Modell-Studie EJPD sowie Art. 32 ff. VE 1995.

³⁵⁸ So etwa Art. 18 Abs. 4; 20 Abs. 1 und 3; Art. 21 Abs. 2; Art. 22^{bis} Abs. 2; Art. 22^{quater} Abs. 1 und 2; Art. 24^{bis} Abs. 5; Art. 24^{septies} Abs. 2; Art. 24^{octies} Abs. 4; Art. 25^{bis} Abs. 3; Art. 27^{ter} Abs. 3 und 4; Art. 27^{quinquies} Abs. 1; Art. 31^{ter} Abs. 2; Art. 31^{sexies} Abs. 3; Art. 32 Abs. 2; Art. 34^{quater} Abs. 2 und 5; Art. 34^{quinquies} Abs. 5; Art. 34^{sexies} Abs. 4; Art. 34^{novies} Abs. 5; Art. 35 Abs. 4 und 5; Art. 36^{bis} Abs. 2; Art. 37^{quater} Abs. 2; Art. 40 Abs. 2; Art. 41^{ter} Abs. 5; Art. 44 Abs. 2; Art. 56; Art. 64 Abs. 3; Art. 64^{bis} Abs. 2; Art. 69^{bis} Abs. 2; Art. 69^{ter} Abs. 2; Art. 83; ÜbBest. Art. 17 Abs. 4 und 18 Abs. 2 BV.

³⁵⁹ KNAPP, „Le fédéralisme“, S. 346-430; SALADIN in Kommentar BV, Art. 2 ÜbBest., Rz. 93-113.

³⁶⁰ NEIDHART, „Föderalismus“, S. 47.

³⁶¹ MAX FRENKEL, „Interkantonale Institutionen und Politikbereiche“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, III, S. 323-340, S. 352 ff.

³⁶² KURT JENNY, „Das Kontaktgremium als Bindeglied zwischen Bund und Kantonen“, in: DIETER FREIBURGHAN, „Die Kantone und Europa“, S. 187-202, bes. S. 195 ff.

³⁶³ Vergl. Amtl. Bull. 1993 SR 387 ff.

III. Die interkantonale Zusammenarbeit im allgemeinen

1. Der kooperative Föderalismus

Die Bundesverfassung ordnet, wie bereits dargestellt worden ist, den verschiedenen Kompetenzträgern ihre Kompetenzen zu. Dabei können nun die Kompetenzträger die ihnen übertragenen Kompetenzen nicht einfach isoliert, gleichsam im luftleeren Raum, wahrnehmen, sondern sie müssen im Sinne einer Koordination oder Kooperation auf die übrigen bundesstaatlichen Kompetenzträger Rücksicht nehmen³⁶⁴. In diesem Kontext bürgerte sich der Ausdruck „kooperativer Föderalismus“³⁶⁵ ein.

Der Ausdruck stammt - es wurde schon gesagt - ursprünglich aus den USA³⁶⁶ und wendete sich dort gegen den „dual federalism“, der eine strenge Trennung der Staatstätigkeit von Bund und den Einzelstaaten befürwortete³⁶⁷. Die Übernahme in das Schrifttum der kontinental-europäischen Bundesstaaten ist aber nicht ganz unproblematisch: ebensowenig wie der Gebrauch des Begriffes des „Föderalismus“, kann derjenige des „kooperativen Föderalismus“ im englischen und deutschen Sprachraum miteinander gleichgesetzt werden. Dies ergibt sich schon daraus, dass die angelsächsische Terminologie keine Unterscheidung zwischen Föderalismus und Bundesstaatlichkeit kennt³⁶⁸. Demgegenüber unterscheidet man im deutschen Sprachraum sehr wohl zwischen dem eher auf die Staatskonstruktion bezogenen Begriff des Bundesstaates und dem weiter gefassten, dynamischeren Begriff des Föderalismus³⁶⁹. Aber auch im politischen Gebrauch beinhaltet der Begriff des Föderalismus in der kontinentaleuropäischen Tradition eine andere Stossrichtung, wie bereits erwähnt wurde: während hier mit dem Begriff primär die Aufrechterhaltung einer gewissen Selbständigkeit der Gliedstaaten gegenüber dem Gesamtstaat anvisiert war und ihm ein leichter zentrifugaler Zug zum Auseinanderstreben oder zumindest zur Auflockerung der Herrschaftsordnung zukam³⁷⁰, ist der entsprechende amerikanische Ausdruck dagegen auf das Anwachsen der Zentralgewalt und eine gewisse Zurückdrängung der einzelstaatlichen Hoheitsrechte bezogen³⁷¹. Diese unterschiedlichen Bedeutungsinhalte wandelten sich auch dann nicht, als der kooperative Föderalismus als Unterbegriff des Föderalismus in Politologie und Staatsrechtslehre übernommen wurde³⁷². In den Vereinigten Staaten wurde der „cooperative federalism“ in erster Linie als eine Reaktion auf den hergebrachten „dual federalism“ betrachtet: das verkrustete System der Kompetenzausscheidung zwischen Union und Einzelstaaten konnte angesichts der zunehmenden Entwicklung von Interdependenzen nicht länger aufrechterhalten werden, sondern musste durch eine kooperative Koordinierung der beiden bislang selbständig agierenden Grössen ersetzt werden. Mit dem „cooperative federalism“ wurde also in erster Linie eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Gliedstaaten angestrebt, als „interplay of living forces of government to meet the evolving needs of a complex society.“³⁷³ Der cooperative federalism führte zunächst zu einer Stärkung der Zentralgewalt, die compact-Praxis der horizontalen Selbstkoordinierung der Gliedstaaten dagegen trat dazu sogar in einen gewissen Gegensatz³⁷⁴.

Demgegenüber verstand die deutsche Lehre mit dem Begriff des „kooperativen Föderalismus“ sowohl die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern als auch die horizontale Kooperation unter den Ländern unter sich. In der Schweiz wurde, im Unterschied zur amerikanischen Terminologie, ursprünglich mit kooperativem Föderalismus primär die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonen gemeint und unter ihm eine eigentliche Abwehrdoktrin gegen den Bund verstanden. Der „kooperative Föderalismus“ galt hier nicht als ein Mittel, um dem

³⁶⁴ ULRICH HÄFELIN, „Der kooperative Föderalismus in der Schweiz“, in: ZSR NF 88 (1969) II, S. 549-741, S. 573.

³⁶⁵ SCHINDLER, „Zusammenwirken“, S. 64-69; AUBERT, *Traité*, I, N 157; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 572-576; DOMINICÉ, „Fédéralisme coopératif“, in: ZSR NF 88 (1969) II, 743 ff., bes. S. 791-794; HANGARTNER, „Verwaltung im Wandel des Bundesstaates“, *Verwaltungspraxis* 25 (1971), S. 171-177, bes. S. 173; JEAN ROHR, „La Suisse contemporaine“, Paris 1972, S. 299-330; KISKER, S. 1-4; HESSE, „Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik“ in: FS für GEBHARD MÜLLER, Tübingen 1970, S. 141-160, bes. S. 142 f.

³⁶⁶ Der kooperative Föderalismus wird dort auch „creative federalism“ oder „new federalism“ genannt.

³⁶⁷ ULRICH SCHEUNER, „Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik“, in: DÖV 1966, S. 518. Zur Entwicklung des kooperativen Föderalismus in den USA siehe auch EHRINGHAUS, S. 35 f., insbes. S. 51 f.; W. KEWENIG, „Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung“, in: AöR 93 (1968), S. 433 ff., S. 434 f.; KISKER, S. 1 ff.; STEGRIST, II, S. 215 ff.; BERNHARD SCHWARTZ, „A Commentary on the Constitution of the United States“, I, New York 1963, S. 80 ff.; ANNAHEIM, *passim*.

³⁶⁸ EHRINGHAUS, S. 33.

³⁶⁹ HANS PETERS, „Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung“, Berlin/Heidelberg 1969, S. 210.

³⁷⁰ ELLINOR VON PUTTKAMMER, „Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648“, Göttingen 1955, S. 20.

³⁷¹ KARL LOEWENSTEIN, „Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten“, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1959, S. 116. In der amerikanischen Verfassungsgeschichte standen daher die „federalists“ MADISON und HAMILTON als die zentralistisch gesinnte Partei in scharfem politischen Gegensatz zum Republikaner JEFFERSON, der die „state rights“ betonte, vergl. LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, Tübingen 1959, S. 302.

³⁷² THEODOR VEITER, „Die Verfassungswirklichkeit des schweizerischen Föderalismus“, in: *Der Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung*, I, Salzburg/München 1969, S. 194 f.

³⁷³ Vergl. Justice FRANKFURTER, zit. bei KEWENIG, S. 438.

³⁷⁴ „Federalism without Washington“, vergl. EHRINGHAUS, S. 64 f., 96; KEWENIG, S. 447 f.

Bund den gesamtstaatlich notwendigen Einfluss auf die Politik der Gliedstaaten zu sichern, sondern ganz im Gegenteil als Betonung der kantonalen Eigenständigkeit an sich.

„Kooperativer Föderalismus“ ist also auch im deutschen Sprachraum durchaus kein feststehender Begriff, vielmehr finden sich in der Literatur verschiedenste Umschreibungen. So werden darunter sämtliche Arten und Formen des Zusammenwirkens zwischen Gliedstaaten unter sich oder Gliedstaaten und Bundesstaat auf der Basis der freiwilligen Mitarbeit oder aber bundesrechtlich vorbestimmter Normen verstanden³⁷⁵. Der Begriff „kooperativer Föderalismus“ ist ohnehin etwas missverständlich gewählt, denn es wird mit ihm der Eindruck erweckt, als könnte Föderalismus auch losgelöst von jeglicher Kooperation und Koordination existieren³⁷⁶. Der Föderalismus schweizerischer Prägung war seit jeher gekennzeichnet durch eine Betonung der Zusammenarbeit, der gegenseitigen Rücksichtnahme und dem gemeinsamen Handeln der einzelnen Glieder des Bundesstaates³⁷⁷. Insofern lässt sich der Begriff des „kooperativen Föderalismus“ mit Recht als Pleonasmus bezeichnen³⁷⁸, der es aber dennoch verdient weiter verwendet zu werden, da mit ihm das Verbindende innerhalb der bundesstaatlichen Tätigkeit, insbesondere die sich immer intensiver gestaltende Zusammenarbeit der Kantone stärker betont werden soll. In diesem Zusammenhang erscheint in der Literatur häufig auch der aus der deutschen Gerichtspraxis und Lehre stammende Begriff der Bundestreue³⁷⁹. Der Grundsatz der Bundestreue resp. der Kantonstreue verpflichtet Bund und Kantone und die Kantone untereinander zu gegenseitiger Achtung und Rücksichtnahme, Unterstützung in Notsituationen und Zusammenarbeit bei der Erfüllung gemeinsamer Aufgaben. Die rechtlichen Folgen dieses Prinzips sind jedoch nicht klar bestimmt. Unter anderem wird eine allgemeine Verpflichtung zur Kooperation unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen abgeleitet (insbesondere gegenseitige Information und Konsultation; administrative Unterstützung; Zusammenarbeit in der Planung)³⁸⁰.

2. Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus

Die föderalistische Zusammenarbeit wird prinzipiell, je nach Art der an ihr beteiligten Ebenen, in *horizontale* und *vertikale Kooperation* unterschieden³⁸¹. An der horizontalen Kooperation ist nur eine Ebene beteiligt, diejenige der Gliedstaaten, welche hier unter sich zusammenarbeiten³⁸². Demgegenüber umfasst die vertikale Zusammenarbeit die Kooperation von Bund und Kantonen, also ein Zusammenwirken auf zwei Ebenen, der kantonalen und der gesamtstaatlichen. Als Sachgebiete der vertikalen Zusammenarbeit kommen vor allem die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung in Frage³⁸³. Demgegenüber kann sich die horizontale Kooperation nur auf Sachbereiche beziehen, die der kantonalen Legiferierung zugänglich sind.

Die Unterscheidungen in vertikale und horizontale Kooperation dürfen im übrigen nicht als sich einander ausschliessende Begriffe verstanden werden, vielmehr findet sich eine Vielzahl von Beispielen einer gemischten horizontal-vertikalen Zusammenarbeit, also einer Kombination von horizontalem und vertikalem kooperativem Föderalismus³⁸⁴. Die föderalistische Zusammenarbeit kann demnach noch in weitere Kategorien eingeordnet und unterschieden werden: so kann man sie einteilen in *bi-* und *multilaterale Zusammenarbeit*, in *hoheitliche* und *nichthoheitliche*, in *freiwillige* oder *vom Bundesrecht vorgezeichnete*, in *spezielle* und *generelle*, in *direkte* und

³⁷⁵ HÄFELIN/HALLER, N 459; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 572; SCHEUNER, „Wandlungen“, S. 518, versucht, den Begriff des „kooperativen Föderalismus“ konkreter zu fassen, nämlich als das Prinzip, „dass dort, wo die Sachaufgaben eine einheitliche und planend abgestimmte Zusammenarbeit aller Ebenen und Träger der öffentlichen Verwaltung erfordern, ein Zusammenwirken aller Beteiligten, Bund, Länder und Gemeinden, herbeigeführt wird, dass grundsätzlich die öffentliche Tätigkeit in ihrem Zusammenspiel und ihrer gemeinsamen Verpflichtung für das Wohl der Bürger gesehen wird.“ HESSE („Aspekte“, S. 143 und in der Diskussion am schweizerischen Juristentag 1969, ZSR 1969 II 1063) und DOMINICÉ, S. 751 f., 889, möchten den Begriff des „Kooperativen Föderalismus“ weiter und auch abstrakter umschreiben, nämlich als die Form der verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bund, Gliedstaaten und Gemeinden, als die Form, wie sich der Föderalismus heute schlechthin ausdrückt.

³⁷⁶ Kritisch gegenüber der Begriffsbildung (da „quasi-synonym“ zum Bundesstaatsbegriff): FRENKEL, „Föderalismus“, in: Schweizer Dokumentation vom 15. 7. 1969, S. 1-21, bes. S. 2; SALADIN, „Holzwege des 'kooperativen Föderalismus'“, FS für Bundesrat HANS PETER TSCHUDI, Bern 1973, S. 241; *ders.* in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 18, wo sich SALADIN generell kritisch zur Überbewertung des kooperativen Föderalismus äussert.

³⁷⁷ GYGI, Votum am schweiz. Juristentag 1969, ZSR 1969 II 1070; HÄFELIN/HALLER, N 460; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 573.

³⁷⁸ DOMINICÉ, S. 751; HEINZE, S. 133 f.; LANG, S. 220.

³⁷⁹ HÄFELIN/HALLER, N 308a-e.

³⁸⁰ Ausführlich SALADIN, „Bund und Kantone“, S. 513 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 308d.

³⁸¹ HÄFELIN/HALLER, N 459 ff.; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 572; HUBER, „Gedanken“, S. 494 f.; DOMINICÉ, S. 794; ALEXANDER WEBER, „Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?“, Bern 1976, S. 22.

³⁸² Hier können z.B. die nachfolgend noch näher erläuterten interkantonalen Vereinbarungen sowie die Konferenzen der kantonalen Departementsvorsteher genannt werden.

³⁸³ A. WEBER, S. 22.

³⁸⁴ So beteiligen sich beispielsweise die Bundesräte regelmässig an den Sitzungen der ihr Ressort betreffenden interkantonalen Direktorenkonferenzen. Im Falle der Existenz paralleler Kompetenzen kann sich der Bund auch mit den Kantonen zu einer Vereinbarung zusammenschliessen, wie dies im Fall der Übereinkunft betreffend die Polizeitransporte vom 23. Juni 1909 (SR 354.1) geschah, welche vom EJPD und den Polizeidirektoren sämtlicher Kantone abgeschlossen wurde. Vergl. auch HÄFELIN/HALLER, N 478 f.; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 76, spricht hier von „zweidimensionalem kooperativen Föderalismus“.

indirekte Zusammenarbeit sowie in Zusammenarbeit mit und ohne eigentliche Organisation³⁸⁵. Grundsätzlich ist ein föderalistisches Zusammenwirken auf allen Gebieten der staatlichen Tätigkeit möglich, wobei sich diese am häufigsten im Bereich der Verwaltung abwickelt. In der Intensität des föderalistischen Zusammenwirkens lassen sich verschiedene Stufen ausmachen: Als schwächster Grad der Kooperation ist der *Austausch von Informationen* im Sinne einer gegenseitigen Orientierung zu verstehen, etwa im Rahmen der Konferenzen der kantonalen Departementsvorsteher. Eine nächsthöhere Stufe liegt vor, wenn sich das Zusammenwirken schon so weit konkretisiert hat, dass zum Erlass *gemeinsamer Empfehlungen* geschritten wird. Die höchste Stufe der föderalistischen Kooperation liegt vor, wenn es zur Ausarbeitung verbindlicher Regelungen kommt, womit eine wirksame Koordination erreicht wird³⁸⁶. Eine besondere Stellung unter den vielfältigen Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus nehmen daher die *interkantonalen Vereinbarungen* ein, also Verträge zwischen den Kantonen, die nachfolgend erwähnt, aber nur kurz gestreift werden können. Daneben spielen aber auch die *interkantonalen Konferenzen* der verschiedensten Stufen und Gremien eine bedeutende Rolle für den schweizerischen Föderalismus. Diese sollen ebenfalls kurz zur Sprache kommen, da sie nachfolgend unter § 29 und 31 noch eine besondere Rolle als Ansatzpunkte für Alternativen resp. Ergänzungen zum Zweikammersystem spielen werden.

a) Die interkantonale Vereinbarung

aa) Allgemeines

Bereits die Terminologie im Zusammenhang mit den kantonalen Vereinbarungen bereitet häufig Schwierigkeiten: Die Bundesverfassung selbst spricht in Art. 7 von *Verkommnissen*, in Art. 102 Ziff. 7 von *Verträgen der Kantone unter sich* und in Art. 113 Abs. 1 Ziff. von *Konkordaten*. Diese letztgenannte Bezeichnung wird in Lehre und Praxis zum Teil einschränkend verstanden und nur für bestimmte qualifizierte Arten der interkantonalen Verträge verwendet. In der neueren Praxis findet der Ausdruck „Konkordat“ Verwendung für rechtsetzende interkantonale Vereinbarungen, die allen Kantonen zum Beitritt offen stehen. Da das Bundesverfassungsrecht aber alle interkantonalen Vereinbarungen gleich behandelt erübrigt sich eine begriffliche Unterscheidung. Die Bezeichnungen „Konkordat“, „interkantonale Vereinbarungen“ etc. können daher grundsätzlich gleichbedeutend verwendet werden³⁸⁷.

Interkantonale Vereinbarungen sind *öffentlichrechtliche* Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schliessen. Gegenstand dieser interkantonalen Vereinbarungen sind stets Fragen, welche in den kantonalen Kompetenzbereich fallen. Es spielt aber grundsätzlich keine Rolle, ob es sich dabei um einen Gegenstand aus dem autonomen oder übertragenen Wirkungsbereich der Kantone handelt. Rechtsgrundlage für die interkantonalen Vereinbarungen ist Art. 7 BV. Die Kantone hätten aber auch ohne explizite Erwähnung in der Bundesverfassung die Befugnis, solche Verträge abzuschliessen, da diese eine Betätigung im Rahmen der kantonalen Kompetenzen darstellen.

Grundsätzlich können sich nur die *Kantone* als Partner an interkantonalen Vereinbarungen beteiligen. Je nach der Zahl der beteiligten Kantone sind die interkantonalen Vereinbarungen bilateraler oder multilateraler Natur. Der Bund kann interkantonalen Vereinbarungen nicht als Partner beitreten, da sie Gegenstände des kantonalen Kompetenzbereiches regeln; etwas anderes gilt nur im Falle, dass der Bund in einer Materie über eine parallele Kompetenz³⁸⁸ verfügt. Die Kantone können grundsätzlich über sämtliche Gegenstände ihres Kompetenzbereiches Vereinbarungen eingehen³⁸⁹. Die BV zieht in Art. 7 allerdings gewisse materielle Schranken. So sind gemäss Art. 7 Abs. 1 BV sind „besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhaltes“ untersagt (Verbot politischer Verträge). Damit sind insbesondere Verträge gemeint, die Änderungen der politischen Machtverhältnisse zwischen den Kantonen bewirken würden. Als Reaktion auf den Sonderbund von 1845 hat diese Bestimmung heute kaum mehr aktuelle Bedeutung. Im weiteren dürfen interkantonale Vereinbarungen nach Art. 7 Abs. 2 BV nichts „dem Bunde Zuwiderlaufendes“ enthalten. Unzulässig sind damit nicht nur alle Vereinbarungen, die Bundesrecht verletzen, sondern darüber hinaus auch alle jene, die sonstige Interessen des Bundes beeinträchtigen. Schliesslich darf eine Vereinbarungen keinen Widerspruch zu Rechten anderer Kantone beinhalten; Art. 7 Abs. 2 BV bestimmt, dass interkantonale Vereinbarungen nichts „den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes“ enthalten dürfen. Der Abschluss eines Konkordates darf nicht dazu führen, dass Verpflichtungen gegenüber anderen Kantonen beeinträchtigt werden.

³⁸⁵ Dazu ausführlich HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 578 f.

³⁸⁶ A. WEBER, S. 23.

³⁸⁷ A. WEBER, S. 37 f.; AUBERT, *Traité*, I, N 884; HÄFELIN/HALLER, N 482 f.; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 587 ff.

³⁸⁸ HÄFELIN/HALLER, N 473 f., 479.

³⁸⁹ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 79.

bb) Die Arten von interkantonalen Vereinbarungen

α) Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen

Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen (*traités-contrat*) betreffen in der Regel Verwaltungsgeschäfte und begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen zwei oder allenfalls mehreren Kantonen, indem sie in vertraglicher Weise gegenseitige Rechte und Pflichten umschreiben³⁹⁰.

β) Rechtsetzende Vereinbarungen

Rechtsetzende Vereinbarungen (*traités-loi*) beinhalten allgemein-verbindliche Vorschriften und sind Mittel zur interkantonalen *Rechtsvereinheitlichung*. Verschiedene Kantone treffen auf dem Wege einer Vereinbarung eine inhaltlich übereinstimmende generell-abstrakte Regelung, die einen bestimmten, zu den kantonalen Kompetenzen gehörenden Sachbereich ordnet.

Es lassen sich hierbei zwei Arten von rechtsetzenden Vereinbarungen unterscheiden: Zum einen *unmittelbar rechtsetzende Vereinbarungen* (*self-executing treaties*): Diese enthalten generell-abstrakte Normen, welche Private und rechtsanwendende Organe der beteiligten Kantone direkt berechtigen und verpflichten. Eine Übernahme ins innerkantonale Recht, eine Transformation, ist nicht erforderlich³⁹¹. Zum anderen *mittelbar rechtsetzende Vereinbarungen* (*non-self-executing treaties*), welche keine direkt anwendbaren generell-abstrakten Normen enthalten, sondern die beteiligten Kantone verpflichten, ihr internes Recht nach den Bestimmungen des Konkordates zu gestalten. Erst mit der Transformation, also dem Erlass entsprechender kantonaler Bestimmungen, beginnt das vereinbarte Recht für die Rechtsunterworfenen Gültigkeit zu entfalten. Hinter der Wahl dieser Konkordatsform steht meist der Wunsch den kantonalen Gesetzgebern einen gewissen Spielraum für die Realisierung der angestrebten Vereinheitlichung zu gewähren³⁹². Gelegentlich finden sich aber auch *Mischformen*, da zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Vereinbarungen kein absoluter Gegensatz feststellbar ist, vielmehr enthalten die interkantonalen Vereinbarungen oft Elemente beider Kategorien³⁹³. Darüber hinaus finden sich in verschiedenen Konkordaten sowohl unmittelbar als auch mittelbar rechtsetzende Regelungen.

cc) Motive für den Abschluss interkantionaler Vereinbarungen

Aus geographischen Überlegungen kann es durchaus sinnvoll sein, bestimmte Bereiche über die Kantongrenze hinaus zu regeln. Oft lassen sich innerhalb der Grenzen eines Kantons keine sinnvollen Regelungen verwirklichen und es drängen sich daher Abmachungen mit den Nachbarkantonen auf. Kooperation kann sich auch aus ökonomischen Gründen aufdrängen: so übersteigt die Besorgung verschiedener öffentlicher Aufgaben die finanziellen und personellen Mittel kleiner Kantone oft erheblich oder lässt sich bei einem gemeinsamen Vorgehen mehrerer Kantone eine Aufgabe wesentlich kostengünstiger gestalten. Hier können sich die Kantone zur Errichtung und Benützung öffentlicher Einrichtungen - etwa auch zur besseren Auslastung - zusammenschliessen³⁹⁴. Besteht ein Bedürfnis nach Rechtsvereinheitlichung für einen bestimmten kantonalen Kompetenzbereich, so bietet die Konkordatslösung den Vorteil, dass die Befugnis auch weiterhin in den Händen der Kantone verbleibt. Gerade rechtsvereinheitlichende Konkordate dienten früher oft der Vorbereitung einer bundesrechtlichen Regelung³⁹⁵, werden aber in neuerer Zeit immer häufiger als ein Mittel zur Verteidigung kantonaler Kompetenzen eingesetzt. Zeigt sich ein Bedürfnis nach Rechtsvereinheitlichung, so können die Kantone durch Erlass einer entsprechenden Regelung auf dem Konkordatsweg verhindern, dass der Bund den fraglichen Bereich an sich zieht. Interkantonale Vereinbarungen können, soweit sie erfolgreich sind, durchaus eine föderalistische Alternative zu einer bundesrechtlichen Regelung darstellen, haben sich aber gerade im Bereich politisch bedeutsamer Fragen, als recht schwerfälliges Instrument erwiesen³⁹⁶.

dd) Interkantonale Organe

Der bereits angeführte Art. 7 Abs. 2 BV schliesst unter anderem auch Verträge aus, die das *Demokratiegebot*, verankert in Art. 6 Abs. 2 lit. b und c BV, verletzen. Dies führt im weiteren dazu, dass die Frage wieweit die Übertragung kantonaler Hoheitsbefugnisse an interkantonale Institutionen zulässig ist, in der Lehre zum Teil umstritten ist. Soweit die interkantonale Vereinbarung zur Aufstellung von interkantonalen Organen führt, diesen

³⁹⁰ Beispielsweise die Vereinbarung über die Errichtung gemeinsamer Lehranstalten.

³⁹¹ Z.B. das Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition vom 27. März 1969 (SR 514.542).

³⁹² So verpflichtet das Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (SR 411.9) die beteiligten Kantone zu verschiedenen gesetzgeberischen Massnahmen hinsichtlich einer gesamtschweizerischen Schulkoordination, was aber auf grosse Schwierigkeiten gestossen ist.

³⁹³ AUBERT, *Traité*, I, N 881 ff.

³⁹⁴ Vergl. die Interkantonale Vereinbarung über die Hochschulbeiträge für die Jahre 1987-1992 vom 26. Oktober 1984 (SR 414.23), welche unter anderem die Beteiligung der Nichthochschulkantone an der Finanzierung der kantonalen Hochschulen bezweckte.

³⁹⁵ So gingen verschiedene Strassenverkehrskonkordate dem eidgenössischen Strassenverkehrsrecht voraus.

³⁹⁶ Beispielsweise das Konkordat über Schulkoordination.

aber nur *Verwaltungsaufgaben* zukommen, ist dies ohne weiteres zu lässig. *Rechtsetzungsbefugnisse* dürfen ihnen aber nur in sehr beschränktem Umfang zugesprochen werden, da sonst die Gefahr einer Einschränkung der Kompetenzen des kantonalen Gesetzgebers (Parlament und Volk) bestehen würde. Als zulässig kann wohl nur die Delegation der Kompetenz zum Erlass von *Vollziehungsverordnungen* und zur Regelung von technischen Belangen angesehen werden.

ee) Beitrittsverfahren

Für den Abschluss des Konkordates bzw. den Beitritt ist das kantonale Recht massgebend. Die Kompetenz zum Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen wird demnach durch das kantonale Staatsrecht geregelt³⁹⁷, entsprechend vielgestaltig sind die Beitrittsverfahren ausgestaltet³⁹⁸. Das Bundesrecht enthält keine diesbezüglichen Regelungen und nur ausnahmsweise hat der Bund im übertragenen Wirkungsbereich den Kantonen teilweise die Behörde vorgeschrieben, die zur Genehmigung der interkantonalen Vereinbarungen zuständig ist³⁹⁹.

Aus dem Gewaltenteilungsprinzip ergibt sich, dass die *gesetzgebende Behörde* die primär zuständige Instanz zur Genehmigung der interkantonalen Vereinbarungen ist⁴⁰⁰. Es ist aber zulässig, dass die gesetzgebende Behörde im konkreten Fall die kantonale Exekutive ermächtigt, einem interkantonalen Vertrag beizutreten. Sofern sich der Vertrag innerhalb der Verwaltungskompetenz der kantonalen Exekutive hält, steht die Beitrittskompetenz ohnehin der kantonalen Regierung zu⁴⁰¹, es wird hier von sogenannten „Regierungs- oder Verwaltungsabkommen“ gesprochen, deren Abschluss im Kompetenzbereich der Kantonsregierung liegt⁴⁰². Für die Abgrenzung der Verwaltungsabkommen zu den Staatsverträgen kann von folgender Unterscheidung ausgegangen werden⁴⁰³: *Konkordate* (interkantonale Vereinbarungen oder Staatsverträge) sind Vertragswerke unmittelbar oder mittelbar rechtsetzender Natur. *Verwaltungsabkommen* sind Verträge über Materien, die bei allen Partnern intern auf dem Wege des Verwaltungsaktes geregelt werden können.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass für die Zuständigkeit für die kantonale Genehmigung ausschliesslich der *materielle Inhalt* der Vereinbarungen massgebend ist und dass im Zweifel zugunsten der qualifizierteren Form zu entscheiden ist⁴⁰⁴. Es lassen sich im folgenden nach der Art der Genehmigungsvorschriften folgende vier Gruppen von kantonalen Regelungen feststellen⁴⁰⁵:

1. Alle interkantonalen Vereinbarungen unterliegen dem *obligatorischen* Referendum⁴⁰⁶;
2. Nur die interkantonalen Vereinbarungen gesetzgeberischer Natur (interkantonale Normenverträge) oder von grosser Bedeutung („Wichtigkeit“) unterliegen dem *obligatorischen* Referendum⁴⁰⁷.
3. Interkantonale Vereinbarungen unterliegen dem *fakultativen* Referendum. Die Genehmigung erfolgt durch das kantonale Parlament und ist suspensiv bedingt. Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist fällt die Bedingung dahin. Einem eventuellen Referendum würde der Beitrittsbeschluss des Parlaments nicht die Vereinbarung selbst unterworfen⁴⁰⁸.

³⁹⁷ FLEINER/GIACOMETTI, S. 164; AUBERT, *Traité*, I, N 887; KEHRLI, S. 61 ff.; A. WEBER, S. 42.

³⁹⁸ A. WEBER, S. 44 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 512.

³⁹⁹ Z.B. in Art. 57^{bis} Abs. 4 SVG (SR 741.01), vergl. A. WEBER, S. 43.

⁴⁰⁰ KEHRLI, S. 61; A. WEBER, S. 43.

⁴⁰¹ A. WEBER, S. 43.

⁴⁰² HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 81.

⁴⁰³ BERNHARD KAMER, „Rechtliche Fragen aus dem Problemkreis der interkantonalen Zusammenarbeit“, Diss. Zürich 1981, S. 33 ff.; KURT JENNY, „Interkantonales Nachbarschaftsrecht“, in: KURT EICHENBERGER et. al. (Hrsg.), „Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, S. 285-315, bes. S. 297. Siehe ferner RAINER J. SCHWEIZER, „Kantonale Kompetenzordnung und interkantonale Vereinbarungen“, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel 1973, S. 131-157, bes. S. 137 ff.; WILFRIED SCHAUMANN, „Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat“, in: VVDStRL 19 (1961), S. 86-130, bes. S. 110 f.; GERHARD SCHMID, „Initiative und Referendum im baselstädtischen Verfassungsrecht“, in: BJM 1980, S. 225 ff., bes. S. 235 f.

⁴⁰⁴ KEHRLI, S. 64, bezeichnet im Zweifel die „Volksvertretung“ als entscheidend (unter Berufung auf GIACOMETTI, „Kantone“, S. 384 ff.). A. WEBER weist aber darauf hin, dass es richtiger ist, in allgemeiner Weise von der „qualifizierteren“ Form zu sprechen, da ein Konflikt zwischen abschliessender Kompetenz der Volksvertretung und Referendum zugunsten des letzteren zu lösen wäre. Ähnlich BGE 96 I 218.

⁴⁰⁵ KEHRLI, S. 64 f.; *ders.*, „Die interkantonalen Konkordate“, in: Stiftung 1973, S. 6-14; HÄFELIN/HALLER, N 512; A. WEBER, S. 44 f.

⁴⁰⁶ So etwa GR (Art. 2 II, 2^{bis} KV); VS (Art. 30 Ziff. 2 KV).

⁴⁰⁷ So unter anderem in den Kantonen BE (Art. 61, 62 KV, wonach interkantonale oder internationale Verträge, die mit der KV nicht vereinbar sind, der obl. Volksabstimmung unterliegen, ansonsten fakultatives Referendum bei entsprechendem Inhalt); ZH (Art. 30 II Ziff. 1 KV); GL (Art. 44 Ziff. 7 KV); NW (Art. 53 I Ziff. 1 KV); SO (Art. 31 Ziff. 2, 17 Abs. 1 Ziff. 1 KV); AR (Art. 42 Ziff. 3 KV); TG (Art. 4 lit. a und 36 lit. e KV); BL (§ 30 lit. c: Staatsverträge mit verfassungsänderndem oder gesetzeswesentlichem Inhalt unterliegen dem obligatorischen Referendum).

⁴⁰⁸ So unter anderem in den Kantonen LU (Art. 39, 55 KV); UR (Art. 59 lit. g, Art. 48 III I lit. d KV); SZ (Art. 42, 31 Abs. 1 KV); OW (wenn die Finanzkompetenz des Landrates überschritten würde, ansonsten ist der Landrat allein zuständig, Art. 70 Ziff. 13, Art. 61 Ziff. 4 KV); BS (§ 39 lit. f KV; allerdings nur bei „wichtigen Verträgen“).

4. Die Kompetenz zur Genehmigung von interkantonalen Vereinbarungen liegt ausschliesslich beim *kantonalen Parlament*, unter *Ausschluss des Referendums*⁴⁰⁹.

Die Praxis stellt vielfach auf die „Wichtigkeit“ der geregelten Materie ab, sofern es sich nicht sowieso um einen Gegenstand der Gesetzgebung handelt⁴¹⁰. Der Regierungsrat ist zur Vornahme der Ratifikation der interkantonalen Vereinbarung verpflichtet, sobald der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist. Unterlässt er dies, so kann er gemäss den kantonalen Bestimmungen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Verantwortlichkeit zeigt sich aber nur im innerkantonalen Verhältnis. Art. 7 Abs. 2 BV sieht im weiteren für die kantonalen Konkordate eine *Genehmigungspflicht* vor: Die Kantone müssen die interkantonale Vereinbarung dem Bund zur Genehmigung unterbreiten, wobei dies in der Praxis nicht strikte gehandhabt wird. Regelmässig werden dem Bund nur solche Vereinbarungen unterbreitet, deren Inhalt als wichtig angesehen wird. Als Genehmigungsbehörden treten dabei die zuständigen Departemente, der Bundesrat und die Bundesversammlung auf. Erstinstanzlich sind die Departemente zuständig, in streitigen Fällen entscheidet der Bundesrat⁴¹¹. Wird diese Genehmigung verweigert oder erhebt ein anderer Kanton Einsprache, so hat die Bundesversammlung zu entscheiden⁴¹². Die Genehmigung entfaltet, im Gegensatz zur Genehmigung bei kantonalen Gesetzen und Verordnungen (Art. 7a Abs. 1 VwOG), wo sie eine Voraussetzung zu deren Gültigkeit darstellt, nur deklaratorische Wirkung. Das Inkrafttreten des Konkordates hängt also nicht von der Erteilung der Genehmigung ab, sondern richtet sich nach dem kantonalen Recht und den konkreten Konkordatsbestimmungen⁴¹³. Im übertragenen Wirkungsbereich der Kantone kann das Bundesrecht allerdings vorsehen, dass der Genehmigung konstitutive Wirkung zukommt.

ff) Mitwirkung von Bundesbehörden

Art. 7 Abs. 2 BV erlaubt es den Kantonen, zur Vollziehung von Konkordaten die Hilfe des Bundes in Anspruch zu nehmen. In der Regel übernimmt der Bund denn auch gewisse untergeordnete Vollzugsaufgaben, wie die Entgegennahme der Beitrittserklärungen oder die Inkraftsetzung des Konkordates. Es ist aber grundsätzlich unzulässig, dem Bund über die Mitwirkung beim Vollzug hinaus noch weitergehende Kompetenzen zuzusprechen. Konkordate dürfen nicht dazu missbraucht werden, unter Umgehung des ordentlichen Weges der Verfassungsrevision neue Bundeskompetenzen zu schaffen.

Kommt es zu Streitigkeiten betreffend die Verletzung von interkantonalen Vereinbarungen, so steht den beteiligten Kantonen die staatsrechtliche Klage gegen die anderen Konkordatskantone oder gegen interkantonale Organe zur Verfügung (Art. 83 lit. b OG). Dabei handelt es sich um einen Fall der „Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen“⁴¹⁴. Für die Beurteilung von solchen staatsrechtlichen Streitigkeiten stellt das Bundesgericht auf folgende Rechtsnormen ab: bundesrechtliche Vorschriften über die Beziehungen zwischen den Kantonen (z.B. Art. 48, 60, 61, 67 BV); auf Bestimmungen des interkantonalen Konkordates sowie subsidiär auf die bundesmässig modifizierten Normen des Völkerrechtes⁴¹⁵.

⁴⁰⁹ ZG (Art. 41 lit. i KV); FR (Art. 45 lit. m KV); SH (Art. 41 Ziff. 2 KV); AI (Art. 25 KV); SG (Art. 55 Ziff. 6 KV); TI (Art. 29 Ziff. 3 KV); VD (Art. 52 III KV); GE (Art. 99 KV).

⁴¹⁰ BORTER, „Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht“, Diss. Freiburg i.Ue. 1976, hat folgende fünf Typen „wichtiger“ Verträge herausgearbeitet:

1. Verträge, die eine Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Materien bezwecken (durch vergleichende Betrachtung der Rechtsordnung gewonnener, qualitativer Aspekt), und einen weiten Kreis von Personen betreffen (quantitativer Aspekt);
2. Verträge, die erhebliche finanzielle Verpflichtungen mit sich bringen;
3. Verträge, die „unter dem Aspekt der legitimierenden Zustimmung durch den Gesetzgeber“ von wesentlicher politischer Bedeutung sind;
4. Verträge, die zur Planung auf wichtigen Gebieten verpflichten (Planungen mit differenziert verbindlichen, staatsleitenden Vorentscheidungen; Projektierung eines Vorhabens von erheblicher finanzieller Tragweite);
5. Verträge, die zu wichtigen Änderungen des kantonalen Territoriums führen.

Vergl. auch FRENKEL/BLASER, „Konkordatsregister“, S. 5.

⁴¹¹ Art. 102 Ziff. 7 BV i.V.m. Art. 103 Abs. 2 BV; Art. 7a Abs. 2 VwOG.

⁴¹² Art. 85 Ziff. 5 BV, Art. 7a Abs. 3 VwOG.

⁴¹³ Für den heute seltenen Fall, dass ein Konkordat keine Bestimmungen über den Rücktritt enthält, anerkennt die bundesgerichtliche Praxis eine freie Kündigung bei Vereinbarungen, welche nur eine generelle Regelung einer bestimmten Materie zum Gegenstand haben. Eine einseitige Kündigung wird aber abgelehnt bei Vereinbarungen, die auf die Begründung eines konkreten Rechtsverhältnisses mit gegenseitigen Rechten und Pflichten der Vertragspartner gerichtet sind (vergl. BGE 54 I 188, 203, Regierungsrat TG).

⁴¹⁴ Art. 113 Abs. 1 Ziff. 2 BV; Art. 83 lit. b OG.

⁴¹⁵ Vergl. AUBERT, *Traité*, I, N 893 f.; BGE 106 Ib 154, 159 f., Kanton VS. Schutz gegen Verletzung von interkantonalen Vereinbarungen wird aber auch dem einzelnen Bürger gewährt („Konkordatsbeschwerde“, Art. 84 Abs. 1 lit. b OG): Wird dieser durch eine interkantonale Vereinbarung direkt berechtigt oder verpflichtet, so kann er bei einer Verletzung des Konkordates die staatsrechtliche Beschwerde ans BGE ergreifen. Voraussetzung dafür ist, dass eine persönliche Betroffenheit vorliegt. Nach der neueren Bundesgerichtspraxis ist es dabei gleichgültig, ob die Verletzung durch den Wohnsitzkanton des Beschwerdeführers oder einen anderen Kanton begangen wurde (BGE 100 Ia 418, 421 f., KUSTER; vergl. HÄFELIN/HALLER, N 520, 1703). Es besteht darüber hinaus Schutz gegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten durch interkantonale Vereinbarungen oder Organe (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG): Interkantonale Vereinbarungen können analog den kantonalen Erlassen

b) Interkantonale Konferenzen

aa) Allgemeines

Neben den interkantonalen Vereinbarungen stehen als weitere Form des horizontalen kooperativen Föderalismus die interkantonalen Konferenzen an zweiter Stelle der interkantonalen Zusammenarbeit⁴¹⁶. Ähnlich unklar wie die Terminologie bezüglich der interkantonalen Vereinbarungen ist auch die Einordnung der Konferenzen. BORTER⁴¹⁷ ordnet die Schaffung interkantonomer Konferenzen in eine Kategorie von interkantonomer Absprachen mit vertragsähnlichen Folgen. Die interkantonomer Beziehungen werden durch eine grosse Zahl von Regierungs-, Direktoren-, Ämter- und Beamtenkonferenzen wesentlich beeinflusst. In der Schweiz haben sich z.Z. vierzehn Direktorenkonferenzen gebildet, die auf gesamtschweizerischer Ebene tätig und nach Departementen gegliedert sind. Diese Konferenzen setzen sich aus den kantonalen Regierungsräten des jeweiligen Departementes zusammen, wobei in der Regel auch der Vorsteher des entsprechenden Bundesdepartementes eingeladen wird⁴¹⁸. Von besonderer Bedeutung sind vor allem die Konferenzen der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Finanzdirektoren (FDK), der Fürsorgedirektoren (FüDK), der Justiz- und Polizeidirektoren (JPDK) sowie die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK), welche die Zusammenarbeit in bedeutsamen kantonalen Aufgabenbereichen betreffen⁴¹⁹. Ziele dieser Vereinigungen sind die gegenseitige Information und Abstimmung der Meinungen unter den Kantonen einerseits und mit dem Bund andererseits in Fragen, welche interkantonomer Charakter besitzen. Hinzu kommt der zwanglose Erfahrungsaustausch und die Pflege des persönlichen Kontaktes⁴²⁰. Die Struktur der meisten kantonalen Regierungen führt dazu, dass derselbe Regierungsrat unter Umständen in zwei oder mehreren Konferenzen Einsitz nimmt, was für die Koordination selbstverständlich nur vorteilhaft sein kann. Schwierigkeiten bereiten allerdings Themen, welche in den Zuständigkeitsbereich von zwei oder mehreren Konferenzen gehören und so eventuell zwischen Stuhl und Bank fallen⁴²¹. Grundsätzlich entfalten die Entscheide und Beschlüsse der Konferenzen für Bund und Kantone keine rechtliche Verbindlichkeit, sondern es kommt ihnen lediglich die Eigenschaft von Empfehlungen und Stellungnahmen zu⁴²².

Weit zahlreicher, da von spezialisierterer Gliederung, präsentieren sich die Fachkonferenzen⁴²³. Als Beispiele seien die Konferenz der Vorsteher der kantonalen Jugend+Sport-Ämter, der Kantonstierärzte und der Kriminalpolizeichefs genannt. Mitglieder dieser Konferenzen sind kantonale und eidgenössische Chefbeamte und Fachleute des jeweiligen Ressorts der Verwaltung. Hauptanliegen dieser Konferenzen sind wiederum die gegenseitige Information, Erfahrungsaustausch, Vermittlung von „Know-how“ (beispielsweise durch Beizug von ausserhalb der Verwaltung stehenden Fachleuten) und nicht zuletzt der persönliche Kontakt untereinander. Obwohl diese Konferenzen ohne hoheitliche Entscheidungsbefugnisse ausgestattet sind, konnten sie, vor allem in der Koordination im Gesetzesvollzug, einige positive Resultate verbuchen⁴²⁴.

bb) Verstärkte interkantonale Zusammenarbeit bei der Mitwirkung der Kantone auf Bundesebene

Nachfolgend soll kurz auf die Möglichkeiten eingegangen werden, welche den Kantonen offenstehen, die Ausübung ihrer *Mitwirkungsrechte auf Bundesebene* zu koordinieren. Im Zentrum dieser Betrachtung stehen die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)⁴²⁵ und die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit.

wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten der Bürger vor dem BGer mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Dasselbe gilt für Erlasse und Verfügungen von interkantonomer Organen. Diese sind Akten kantonomer Organe gleichgestellt und können, sofern die allgemeinen Voraussetzungen gegeben sind, mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (BGE 97 I 241, BÄTTIG).

⁴¹⁶ HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 680-690; DOMINICÉ, S. 827-831; EICHENBERGER, „Die oberste Gewalt im Bunde: über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat“, Zürich 1949, S. 205 f.

⁴¹⁷ BORTER, S. 40.

⁴¹⁸ FRENKEL, „Interkantonale Institutionen“, S. 331; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 677 f., S. 684 f.

⁴¹⁹ WERNER BUSSMANN, „Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat: Patentrezept oder Sackgasse?“, Bern/Stuttgart 1986, S. 84; in diesen Konferenzen ist die Rolle des Bundes nicht von grosser Bedeutung, ganz im Gegensatz zu jenen Konferenzen über Gebiete in denen die Kantone hauptsächlich Bundesrecht zu vollziehen haben, wie z.B. bei der Konferenz der kantonalen Militärdirektoren (MDK).

⁴²⁰ BORTER, S. 41.

⁴²¹ FRENKEL, „Interkantonale Institutionen“, S. 333.

⁴²² Diese Frage kann allerdings strittig sein, vgl. BORTER, S. 43 ff. („Quasilegislativen“).

⁴²³ NIKOLAUS TAMM, „Kooperation im Schweizer Bundesstaat: Die Konferenzen der Fachstellen des Bundes und der Kantone“, Riehen 1982, S. 2, nennt über 500 solcher Fachkonferenzen.

⁴²⁴ BUSSMANN, S. 87 ff.; TAMM, S. 2 f.

⁴²⁵ Siehe dazu BERNARD MÜNGER, „Die Konferenz der Kantonsregierungen“, in: DIETER FREIBURGHANUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 247-263.

α) Die Konferenz der Kantonsregierungen

Im Zusammenhang mit dem beschleunigten Gang der Gesetzgebungstätigkeit im Rahmen des Eurolex- und Swisslex-Programmes und den sich daraus ergebenden Vollzugsproblemen regte sich bei verschiedenen Kantonsregierungen der Wunsch nach einer effizienteren Interessenvertretung gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung. Insbesondere die Grenzkantone, die schon heute mit ihren Nachbarregionen grenzüberschreitende Zusammenarbeit pflegen, verlangten mehr als blosses Konsultationsrechte in Fragen der europäischen Integrationspolitik. Die von einer Arbeitsgruppe der Kantonsregierungen vorgebrachte Idee, wonach der Bundesrat bei den Verhandlungen über die Anwendung und Weiterentwicklung des EWR-Rechts soweit sie kantonales Recht betreffen, an die Stellungnahme einer Mehrheit der Kantone gebunden sein sollte, konnte sich nicht durchsetzen. In der EWR-Debatte beschloss das Parlament immerhin, dass der Bundesrat bei derartigen Verhandlungen nicht nur die Interessen der Kantone, sondern auch deren Kompetenzen hätte schützen müssen⁴²⁶. Zusätzlich zu dem von der Landesregierung im Rahmen der EWR-Vorbereitung geschaffenen Kontaktgremium gründeten sie am 8. Oktober 1993 in Bern eine *Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK)⁴²⁷ als permanentes interkantonales Organ zur Verstärkung der Interessen der Kantone⁴²⁸.

Die Vereinbarung über die KdK vom 8. Oktober 1993 bildete den Höhepunkt und Abschluss eines langen Such- und Verhandlungsprozesses um eine Lösung, wie die Kantone ihre Anliegen gegenüber dem Bund koordiniert und gebündelt vertreten könnten. Bereits im Jahre 1974 schlug die St. Galler Regierung die Schaffung einer institutionalisierten *Regierungspräsidentenkonferenz* vor⁴²⁹. Diese Idee fiel jedoch nicht auf fruchtbaren Boden, nicht nur weil die kantonalen Regierungspräsidenten jedes Jahr wechselten - und dies zu unterschiedlichen Zeiten -, sondern auch weil sie als Teil einer Kollegialbehörde mit ihrer Stellung als „primus inter pares“ nur einen mässigen Einfluss auf die Gesamtregierungspolitik ausüben⁴³⁰. Ins Jahr 1978 fiel die Gründung des *Kontaktgremiums Bund - Kantone*, in welchem jeder Kanton mit einem Regierungsrat und der Bund mit einem Mitglied des Bundesrates vertreten war. Diese Konferenz konnte aber die Aufgabe der koordinierten Kantonsvertretung nicht befriedigend erfüllen, da in diesem Gremium der Bund die Geschäftsführung innehatte (er legte die Sitzungstermine und die Traktandenliste fest; ein Bundesrat leitete die Sitzung etc.), und sich die Kantone in die Rolle der Informationsempfänger versetzt wiederfanden, selber aber nur bescheidene Impulse auf die Bundespolitik geben konnten⁴³¹. In verschiedenen Bereichen konnte das Kontaktgremium einige Kompromisse und Lösungen erarbeiten, war sich aber dennoch seines „föderalistischen Mankos“ durchaus bewusst. Dies führte zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe, deren Auftrag darin bestand, eine den föderalistischen Anliegen gerechte Plattform zu entwerfen, welche aber auch den Bedürfnissen des Bundes Rechnung tragen sollte. Die Arbeitsgruppe schlug als Resultat ihrer Bemühungen vor, das bestehende Kontaktgremium nach einer Übergangsphase in die Führung der Kantone zu legen, was beim Bundesrat jedoch skeptisch aufgenommen wurde. Kurz darauf präsentierte jedoch die Ostschweizer Regierungskonferenz im Frühling 1993 den Vorschlag der Gründung einer gesamtschweizerischen Regierungskonferenz und stellte zugleich einen ausgearbeiteten Entwurf vor⁴³². Diese Idee war an sich nicht neu, existierten doch schon seit geraumer Zeit bereits ähnliche Institutionen auf regionaler Ebene, so die Zusammenkünfte der Kantonsregierungen der Nordwestschweiz, Ostschweiz und der Innerschweiz⁴³³. Eine gesamtschweizerische Regierungskonferenz aller Kantone war aber dennoch in dieser Form ein Novum. Mit der Hilfe der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, welche unter anderem die Beitrittserklärungen der Kantone sammelte, fand am 8. Oktober 1993 die Gründung der KdK statt, welche auf Wunsch des Bundesrates das Kontaktgremium nicht ablöste, sondern neben diesem figuriert⁴³⁴.

⁴²⁶ Vergl. Amtl. Bull. 1992 SR 833 ff.; Amtl. Bull. 1992 NR 1845; siehe auch NZZ v. 21. 10. 1992.

⁴²⁷ Vergl. NZZ vom 7. 12. 93, S. 21; „Bund“ vom 9. 10. 93, S. 2; BaZ v. 22. 1. 1993; BÜZ v. 2. 4. 1993.

⁴²⁸ Zu erwähnen ist hier auch die im Juni 1993 gegründete Konferenz der Westschweizer Kantone, in der die Regierungspräsidenten sowie ein weiteres Exekutivmitglied aus den vier französischsprachigen Kantonen GE, JU, NE und VD, sowie den drei sprachlich gemischten Kantonen BE, FR und VS vertreten sind. Vergl. BZ v. 5. 6. 1993, SPJ 1992, S. 46.

⁴²⁹ Vorschlag des St. Galler Regierungsrates vom 7. 2. 1974 an den Bundesrat und die Kantonsregierungen zur Schaffung einer periodischen Konferenz der Regierungspräsidenten, welche im Gegensatz zu den Direktorenkonferenzen nicht auf bestimmte Fachgebiete beschränkt wäre. Der Konferenz sollten der Bundespräsident, die kantonalen Regierungspräsidenten (ev. noch ein weiterer Vertreter aller Kantonsregierungen), sowie die Präsidenten der Direktorenkonferenzen und der Staatsschreiberkonferenz angehören. Vergl. dazu Amtsbericht des Regierungsrates des Kt. SG 1973, S. 4 f.; FRENKEL, „Regierungskonferenzen in ausländischen Bundesstaaten“, Solothurn 1972, S. 10; *ders.*, „Interkantonale Institutionen“, S. 328; BORTER, S. 40 f.

⁴³⁰ FRENKEL, „Interkantonale Institutionen“, S. 328.

⁴³¹ ERIC HONEGGER, „Auf dem Weg zur Erneuerung des schweizerischen Föderalismus“, in: Jahresbericht der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit 1993, S. 77, vergl. auch NZZ vom 7. Dezember 1993.

⁴³² Vergl. Jahresbericht der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit 1993, S. 17 f.

⁴³³ FRENKEL, „Interkantonale Institutionen“, S. 329.

⁴³⁴ Gerade die Personalunion der Vertreter der KdK und des Kontaktgremiums soll eine intensive und fruchtbare Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Gremien gewährleisten. Auch nach Ablehnung des EWR-Abkommens wird die Information, Anhörung und Beteiligung der Kantone (wie im abgelehnten Art. 21 ÜbBest. BV) vom Bund im Rahmen des Kontaktgremiums der Kantone praktiziert. Hier ergeben sich allenfalls Koordinationsprobleme.

Die KdK beruht also auf einem Konkordat, der „Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993“, welchem sämtliche Kantone beigetreten sind. Gemäss Art. 2 Abs. 1 und 2 der Vereinbarung ist jeder Kanton mit einem Mitglied der kantonalen Exekutive, der Bund mit einem Mitglied des Bundesrates (Art. 3 Abs. 1) vertreten. Die Kantone sind in der Wahl ihrer Vertreter und deren Amtsdauer frei, was sich auf die Konstanz und Kontinuität des Gremiums durchaus förderlich auswirken kann. Finanziert wird die KdK allein von den Kantonen, wobei die Höhe des Beitrages abgestuft ist und von der Einwohnerzahl des jeweiligen Kantons abhängt (Art. 14).

Die Organisation besteht aus drei Organen: einer Plenarkonferenz, dem Leitenden Ausschuss und einem ständigen Sekretariat⁴³⁵. Die Plenarkonferenz, in welche jeder Kanton (Voll- und Halbkanton) ein Regierungsmitglied abordnen darf, und die mit einem qualifizierten Mehr von 18 Stimmen Beschlüsse fassen und Stellungnahmen abgeben kann⁴³⁶, hat die allgemeine Beschlussfassungsbefugnis inne, soweit diese nicht dem Leitenden Ausschuss vorbehalten ist. Sie ist ferner das Wahlorgan für den Präsidenten und den Leitenden Ausschuss⁴³⁷. Die Plenarkonferenz tritt zweimal im Jahr zu ordentlichen Sitzungen zusammen, wobei die Kantonsregierungen jedes Kantons Traktanden in die Konferenz einbringen dürfen. Dieses Recht steht auch dem Leitenden Ausschuss und den Direktorenkonferenzen zu⁴³⁸. Ferner kann der Bundesrat, der an der Konferenz zwar anwesend, aber nicht stimmberechtigt ist, laut Art. 3 Abs. 2 der Vereinbarung die Plenarkonferenz um Beratung und Beschlussfassung seiner Anliegen, welche die Interessen der Kantone betreffen, ersuchen. Der Leitende Ausschuss oder drei Kantone können die Plenarkonferenz zu einer ausserordentlichen Tagung einberufen. Als oberstes Exekutiv- und Führungsorgan bezeichnet Art. 11 der Vereinbarung den Leitenden Ausschuss, der aus sieben bis neun Regierungsräten gebildet wird und die laufenden Geschäfte behandelt - für die Behandlung besonders wichtiger und aufwendiger Geschäftsbereiche werden zusätzlich Fachkommissionen eingesetzt - und die Plenarsitzungen vorbereitet.

Dem Sekretariat schliesslich, welches von der Plenarkonferenz bezeichnet wird, obliegt die Protokollführung sowie die Vorbereitung der Sitzungen der Plenarkonferenz und des Leitenden Ausschusses. Zudem hat es die Aufgabe, die Konferenzorgane, die Kantone und andere Interessierte mit Informationen und Dokumentationen zu versorgen. Mit der Führung des Sekretariats der KdK wurde die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit beauftragt, die im übrigen schon seit 1974 Verbindungsstelle der interkantonalen Direktorenkonferenzen ist.

Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen formuliert den Zweck und die Zielsetzung der KdK:

„Diese [die KdK] bezweckt, die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen, insbesondere in Fragen

- der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus;
- der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen;
- der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund;
- des Vollzuges von Bundesaufgaben durch die Kantone;
- der Aussen- und Integrationspolitik.“

Besonderer Wert wird also auf die Koordination der Kantone in vielfältigen Bereichen gelegt, wobei insbesondere die Gebiete der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund und diejenigen der Aussen- und Integrationspolitik herauszuheben sind, da gerade hier ein grosser Bedarf nach Zusammenarbeit und Koordination besteht. Dass die Kantone in den in der Zweckbestimmung der KdK erwähnten Bereichen ihre Mitspracherechte gezielter zur Anwendung bringen können, stellt, so HONEGGER, eine essentielle Bedingung für die Fortexistenz des föderalistischen Systems dar⁴³⁹. Daneben enthält die Vereinbarung der KdK in verschiedenen Bestimmungen Richtlinien über die Zusammenarbeit mit Behörden und anderen Konferenzen. Art. 3 schreibt explizit die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden, namentlich mit dem Bundesrat, vor, sowie auch mit anderen Institutionen der vertikalen Kooperation⁴⁴⁰. Art. 4 erwähnt die Kooperation mit den Direktorenkonferenzen, welchen ja das Recht zur Antragstellung zuhanden der Traktandenliste der Plenarkonferenz zukommt, und mit den übrigen interkantonalen Konferenzen, beispielsweise den Fachkonferenzen.

⁴³⁵ Art. 5 der Vereinbarung über die KdK vom 8. Oktober 1993.

⁴³⁶ Im Beschlussverfahren steht jedem Kanton eine Stimme zu, wobei Vertreter von mindestens achtzehn Kantonen zur Erlangung der Beschlussfähigkeit anwesend sein müssen (Art. 9). Gemäss Art. 10 wird ein Beschluss der Plenarkonferenz als Stellungnahme der KdK gewertet, wobei aber die in der Beschlussfassung unterlegenen Kantone weiterhin ihre eigenen Stellungnahmen kundtun dürfen. Dazu kritisch LOMBARDI, S. 244, der es als systemwidrig betrachtet, die Stimmen der Halbkantone als Ganze zu zählen (Art. 9 Abs. 2). Indem alle Kantone in der KdK als Ganze zählen, würde das Übergewicht der kleinen, bevölkerungsarmen, konservativen Kantone, das schon durch die Institutionen des Ständemehrs und des Ständerates besteht, verstärkt. Dem ist zuzustimmen, nur scheint die KdK zumindest konsequenter als der Bund, was das Postulat der Gleichheit der Kantone angeht. Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen unter § 22, D.

⁴³⁷ Art. 6 der Vereinbarung über die KdK vom 8. Oktober 1993.

⁴³⁸ Art. 7 der Vereinbarung.

⁴³⁹ HONEGGER, S. 78.

⁴⁴⁰ Hiermit ist unter anderem auch das Kontaktgremium Bund - Kantone angesprochen.

Die Reaktionen zur Gründung der KdK fielen besonders auf Bundesebene eher zurückhaltend aus und der Bundesrat akzeptierte die neue Organisation zwar, sah aber keinen Grund sein Kontaktgremium wieder abzuschaffen. Scharfe Kritik erfuhr die Konferenz von einigen Ständeräten, welche in der neuen Institution einen Angriff auf den Ständerat zu erkennen glaubten⁴⁴¹. Die KdK institutionalisiert bis zu einem gewissen Grade eine gemeinsame Interessenvertretung der Kantone gegenüber dem Bund, was durchaus den Anschein einer gewissen Konkurrenzierung des Ständerates - als theoretisch einzig legitimen föderativen Organ auf Bundesebene - provozieren mag. Die KdK selbst versteht sich allerdings vielmehr als Ergänzung zu den bestehenden Institutionen, sei dies nun der Ständerat, der ein Organ des Bundes darstellt oder seien es die übrigen bestehenden Fach- und Direktorenkonferenzen. So soll gerade die Möglichkeit, sich auch den sogenannten Querschnittsproblemen, also Fragen, welche mehrere Politikbereiche tangieren, annehmen zu können, was den Direktorenkonferenzen aus strukturellen Gründen nur sehr beschränkt möglich war, ein entscheidender Fortschritt sein⁴⁴². Zudem möchte die Konferenz auch in der Aussenpolitik, insbesondere in der Europapolitik verstärkt die kantonalen Anliegen vertreten⁴⁴³.

Die Bedeutung der KdK hängt im wesentlichen davon ab, welchen Einfluss sie mit ihren Stellungnahmen auf den bundesstaatlichen Willensbildungsprozess ausüben wird, was sich erst im Laufe der Zeit zeigen wird. Zweifelsohne stellt aber bereits die Existenz der Konferenz eine wesentliche institutionelle Verbesserung der föderalistischen Interessenvertretung dar, die nicht zuletzt auch den Wirkungsgrad der föderalistischen Mitwirkungsrechte durch die Bündelung der Interessen und durch ein abgestimmtes Verhalten der Kantone steigern kann. Ob es der KdK allerdings gelingen wird, den Föderalismus als solchen neu zu beleben, wie es sich deren Gründer enthusiastisch vorgenommen haben, bleibt abzuwarten. Es gilt sich hier der Tatsache bewusst zu bleiben, dass das sicherlich erwünschte partnerschaftliche und selbstbewusste Auftreten der Kantonsregierungen gegenüber dem Bund eben nur *ein* Moment des Föderalismus darstellt. Föderalismus beinhaltet neben Kooperation und Koordination eben auch die freiheitsfördernde Funktion der vertikalen Gewaltenteilung und die direktdemokratische Legitimation der Kantone. Die Gefahr, dass den Kantonsparlamenten und dem kantonalen Stimmvolk die Mitsprache in wesentlichen Fragen verwehrt wird, kann durch eine Steigerung der Mitbestimmungsrechte der Kantonsregierungen im Bund kaum kompensiert werden. Somit ist und bleibt das Demokratieprinzip gleichsam die natürliche Grenze für den Wirkungsbereich eines solchen Gremiums⁴⁴⁴.

β) Die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit

Kurz erwähnt werden soll hier noch die *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, die am 30. August 1967 mit der ersten Stiftungsratsversammlung gegründet wurde. An der Gründung beteiligt waren sämtliche Kantone sowie die Neue Helvetische Gesellschaft. Am 21. Juli 1993 trat die revidierte Stiftungsurkunde in Kraft, welche insbesondere die Frage der Trägerschaft der Stiftung neu regelt. Die bisher mit fünfzehn Abgeordneten vertretene Neue Helvetische Gesellschaft schied aus, so dass die Trägerschaft ausschliesslich auf die Kantone überging. Die neue Stiftungsurkunde sieht die vier folgenden Organe vor: den Stiftungsrat, den Leitenden Ausschuss, die Geschäftsstelle und die Kontrollstelle⁴⁴⁵. Der Stiftungsrat besteht aus je einem Kantonsvertreter, welcher von den Kantonen für eine beliebige Amtszeit ernannt wird⁴⁴⁶ sowie einem Beobachter des Bundes, meistens in der Person des Bundeskanzlers, welcher aber im Gegensatz zu den Repräsentanten der Kantone kein Stimmrecht besitzt. Der Stiftungsrat wird in Art. 7 Abs. 1 der Stiftungsurkunde als oberstes Organ der Stiftung bezeichnet und mit der Kompetenz zur Beschlussfassung und zur Wahl des Stiftungspräsidenten und des Leitenden Ausschusses ausgestattet⁴⁴⁷. Der Leitende Ausschuss besteht aus mindestens sieben Mitgliedern, wobei der Stiftungspräsident ihm von Amtes wegen angehört. Dieser Ausschuss besitzt gemäss Art. 10 Abs. 2 der Stiftungsurkunde die Beschlussfassungsbefugnis in allen denjenigen Bereichen, welche nicht dem Stiftungsrat vorbehalten sind; überdies ernannt er den Geschäftsführer. Die Geschäftsstelle, welcher der Geschäftsführer vorsteht, ist das Handlungsorgan der Stiftung⁴⁴⁸. Die Kontrollstelle schliesslich überprüft das Rechnungswesen der Stiftung.

⁴⁴¹ Siehe Amtl. Bull. 1993 SR 387 ff. zu den Positionen von Ständeräten und Votum BR KOLLER; Stellungnahme des BR in Amtl. Bull. 1993 NR 2558 f.

⁴⁴² HONEGGER, S. 79.

⁴⁴³ Dies geschieht in der Form, dass die KdK ein Mitglied der Kantonsexekutive und Fachleute aus den kantonalen Verwaltungen (aus dem Departement des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes), welche mit einer von der Konferenz beschränkten Entscheidungsbefugnis ausgestattet sind, mit der Bundesdelegation zu den Verhandlungen schickt. Im übrigen verfügt die Konferenz über einen Integrationsbeauftragten, der im Integrationsbüro des Bundes Einsitz hat.

⁴⁴⁴ Vergl. dazu den Kommentar FRENKELS zu den Aufgaben der KdK, in: NZZ vom 7. 12. 1993, S. 21; *ders.*, „Das schweizerische Konkordat“, hrsg. von der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn 1970, S. 70; STADLER, „Konkordate, Trugbild oder Weg in die Zukunft?“ ebenda, S. 45-48; vergl. zum Problem der Demokratie als Antinomie der interkantonalen Zusammenarbeit im allgemeinen auch BORTER, S. 54 ff., 85 ff.; SIEGRIST, II, S. 67 ff., 80 ff., bes. 93 ff.; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 665/666.

⁴⁴⁵ Art. 6 der Stiftungsurkunde vom 21. Juli 1993.

⁴⁴⁶ Art. 7 Abs. 2 der Stiftungsurkunde.

⁴⁴⁷ Art. 9 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1 der Stiftungsurkunde.

⁴⁴⁸ Art. 11 Abs. 2 der Stiftungsurkunde.

Die ersten beiden Artikel der Stiftungsurkunde enthalten die Zweckbestimmung der Stiftung, wobei die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen, Regionen sowie den anderen schweizerischen Gebietskörperschaften im Vordergrund der Stiftungsaktivitäten steht. Diese Zielvorstellung kommt in folgenden Tätigkeiten zum Ausdruck⁴⁴⁹:

- Bereitstellen von Dienstleistungen im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund (insbesondere die Führung des Sekretariats der Konferenz der Kantonsregierungen; als Hilfsorgan der Direktorenkonferenzen);
- Organisation und Durchführung von Bildungsveranstaltungen für die Mitglieder der Kantonsregierungen, sogenannte Regierungs-Seminare⁴⁵⁰;
- Förderung des föderalistischen Staatsgedankens in verschiedenen Bereichen, wie z.B. in Wissenschaft⁴⁵¹, Öffentlichkeitsarbeit, Zusammenarbeit mit anderen Institutionen;
- Betreiben einer Informationsstelle in Brüssel: Die *ch* Stiftung verfügt über einen eigenen Informationsbeauftragten, der die Kantone monatlich mit den neuesten Informationen und Entwicklungen im Bereiche der Europapolitik versorgt. Gerade angesichts der aktuellen bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist diese Informationsquelle für die Kantone von grossem Wert;
- Förderung und Pflege des kulturpolitischen Brückenschlages zwischen den Sprachregionen⁴⁵².

Das bereits skizzierte breite Tätigkeitsfeld der Stiftung deutet es bereits an und die Praxis scheint es zu bestätigen, dass die *ch* Stiftung zu einer bedeutsamen Institution des Föderalismus in der Schweiz geworden ist. Dank dem Aufbau der Infrastruktur und dem grossen Dienstleistungsangebot sowie der aktiven Mitgestaltung an der Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen und deren weiteren Betreuung, hat der Föderalismus neue Impulse erhalten.

IV. Exkurs: Die Rolle der Gliedstaaten und Regionen in Europa

1. Die Auswirkungen der Europäischen Union auf die Länder und Regionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften

Es wird nachfolgend noch eingehender auf die Problematik der *Regionenbildung* und deren *Vertretung* in übergeordneten Verbänden im Zusammenhang mit alternativen Repräsentationsgrundlagen für eine Zweite Kammer im Bundesstaat die Rede sein⁴⁵³. Vorweg sei hier aber das Problem der Mitsprache der Gliedstaaten bzw. Regionen in den Europäischen Gemeinschaften⁴⁵⁴ zumindest kurz angesprochen, da sich gerade im Zusammenhang mit der fortlaufenden Diskussion um die „Staatswerdung Europas“ immer wieder die Frage nach der Beteiligung jener Gebietskörperschaften stellt, die unterhalb der nationalen Ebene angesiedelt sind, also der Gliedstaaten innerhalb jener Staaten, die föderal organisiert sind bzw. der Provinzen oder Regionen innerhalb der Einheitsstaaten⁴⁵⁵.

Zunächst muss darauf hingewiesen werden, dass die einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in ihren räumlich-politischen Gliederungen nur schwer miteinander vergleichbar sind. So finden sich klassisch föderalistische Staaten wie Deutschland ebenso wie traditionell zentralistisch organisierte Staaten wie Grossbritannien. Dazwischen lassen sich alle möglichen Abstufungen von Föderalisierung (Belgien), Regionalisierung (Spanien) oder Dezentralisierung (Frankreich) finden⁴⁵⁶. Die subnationalen Strukturen dieser einzelnen Staaten weisen, trotz zum Teil ähnlicher Bezeichnungen, meist nur ansatzweise Ähnlichkeiten auf⁴⁵⁷.

⁴⁴⁹ Art. 2 der Stiftungsurkunde.

⁴⁵⁰ Ein solches Seminar wurde 1993 zum Thema „Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung im Bund“ angeboten, welches von rund 60 Regierungsrätinnen und -räten besucht wurde.

⁴⁵¹ Die Stiftung arbeitet unter anderem eng mit dem *Institut für Föderalismus* an der Universität Fribourg zusammen.

⁴⁵² Etwa mit Jugendaustauschprogrammen und ähnlichem (vergl. den Jahresbericht der *ch* Stiftung von 1993, S. 22 ff.).

⁴⁵³ Siehe nachfolgend § 29, G. I.

⁴⁵⁴ Die für die Regionen relevanten Bestimmungen des Unionsvertrages von Maastricht (siehe nachfolgend § 20, B, II, 3, b, aa) betreffen fast ausschliesslich den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Daher wird nachfolgend von der Stellung der „Regionen“ bzw. Gliedstaaten in der Europäischen Gemeinschaft gesprochen; vergl. MARTIN ZBINDEN, „Die Entwicklung der Stellung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft durch den Unionsvertrag“, in: DIETER FREIBURGHÄUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 91-118.

⁴⁵⁵ RUDOLF HRBEK/SABINE WEYAND, „Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven“, München 1994.

⁴⁵⁶ DIETER FREIBURGHÄUS, „Föderalismus und Regionalismus in Europa, eine Standortbestimmung“, in: *ders.* (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 21-39, bes. S. 29 f.; GOETSCHEL, S. 42 ff. unterscheidet bezüglich der Regionalstrukturen der EU-Staaten die „*schwach dezentralisierten Staaten*“ (Griechenland; Luxemburg; Irland und Dänemark); „*dezentralisierte Staaten*“ (Frankreich; Grossbritannien; Niederlande und Portugal) und „*regionalisierte und föderale Staaten*“ (Italien, Belgien und Spanien). Vergl. auch CHRISTIAN ENGEL, „Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche“, Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder, Bonn 1993.

⁴⁵⁷ So finden sich unter den gegenwärtig 15 EU-Ländern: *Bundesländer* (Deutschland: 16; Österreich: 9); *Kreisgemeinden* (Dänemark: 14); *Autonome Gemeinschaften* (Spanien: 17); *Regionen* (Griechenland: 9; Frankreich: 22; Italien: 25; Belgien: 3 und 3 Gemeinschaften); *Distrikte* (Portugal: 18; Luxemburg: 3); *Territorien* (Grossbritannien: 4); *Grafschaften* (Irland: 31); *Provinzen* (Niederlande: 12; Finnland: 12); *Bezirke* (Schweden: 24).

Insofern kreuzen sich bei der Frage der Entwicklung der Stellung der „Regionen“ oder besser den „unmittelbar unter der Ebene der Nationalstaaten liegenden politisch verfassten Gebietskörperschaften“ verschiedene Sichtweisen, politische Kulturen und Traditionen⁴⁵⁸. Nachfolgend soll mit „Region“ diese direkt unter der nationalstaatlichen Ebene gelegene Gebieteinteilung gemeint sein.

Bundesstaaten kennen im Regelfall einen dreistufigen Aufbau: es findet sich eine lokale Ebene, eine mittlere Ebene der Gliedstaaten und eine nationale Ebene⁴⁵⁹. Wesentlich ist, dass bereits die Existenz zweier Ebenen für die Organisation eines föderalistischen Staatsaufbaues durchaus ausreichend wäre⁴⁶⁰. Der schweizerische Bundesstaat ist insofern ein klassischer Fall, da er drei Ebenen in seinem föderalistischen Staatsaufbau kennt (Bund, Kantone und Gemeinden)⁴⁶¹. Ähnlich wie innerhalb des Bundes die Kantone ihren Teil der Staatsaufgaben erfüllen und über Verfassungsautonomie verfügen, so werden innerhalb der Kantone die Gemeinden als mit Autonomie ausgestattete Selbstverwaltungskörper⁴⁶² anerkannt. Der Prozess der fortschreitenden Integration der europäischen Staaten in einem immer deutlicher an eine bundesstaatliche Organisationsform mahnende Verfestigung, schiebt hier aus schweizerischer Sicht eine *vierte Stufe* ein - sofern eine zukünftige EU als solche auf den klassischen Nationalstaaten aufbaut. Geht man davon aus, dass die zweistufige Organisation diejenige des Einheitsstaates ist, das Vorhandensein dreier Ebenen typisches Merkmal des Bundesstaates (und eventuell einiger regionalistisch aufgebauter Einheitsstaaten), so erhellt sich augenblicklich die Problematik des vierstufigen Aufbaus: es ergeben sich hier weniger juristische als viel mehr politische und soziologische Probleme. Verschiedene Autoren warnen daher vor einer Verwischung der Unterschiede zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaates einerseits und dem Begriff des „Europa der Regionen“⁴⁶³. Sie begründen dies etwa mit dem Argument, dass dies der Selbständigkeit und Teilsouveränität der bundesstaatlichen Gliedstaaten abträglich sei⁴⁶⁴.

Die Gemeinschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaften selber geht von einem *zweistufigen* Aufbau aus, weshalb hier auch die Frage der einzelnen *Nationalstaaten* und deren Vertretung in der Gemeinschaft im Vordergrund steht. Diese Frage soll nachfolgend unter § 20 B II 3 b näher erläutert werden⁴⁶⁵. Die innerstaatliche Struktur der Mitgliedstaaten, ob nun föderal oder zentralstaatlich ausgebildet, ist als solche prinzipiell nicht Gegenstand des Gemeinschaftsrechts. Obwohl dieser zweistufige Aufbau der Gemeinschaft häufig bedauert wird⁴⁶⁶, scheint er angesichts der Heterogenität im Aufbau der Mitgliedstaaten und deren Verfassungsstrukturen ebenso sinnvoll wie notwendig⁴⁶⁷. Allerdings wurde der Grundsatz der „*Landesblindheit*“ der Gemeinschaft⁴⁶⁸ spätestens

⁴⁵⁸ Der Ausschuss der Regionen (siehe nachfolgend Ziff. 2) versucht durch eine umfassende Definition der Heterogenität der subnationalen Einheiten einigermaßen gerecht zu werden und umschreibt die Regionen in seiner Satzung folgendermassen:
„Die Regionen sind die Gebilde, die sogleich auf der Ebene unter dem Zentralstaat kommen und die mit einer repräsentativen Politik ausgestattet sind, welche durch die Existenz des gewählten Regionalrates gesichert ist oder die, falls dieser nicht vorhanden ist, durch eine Vereinigung oder eine Institution, die auf regionaler Ebene durch die Gebietskörperschaften der unmittelbar darunter befindlichen Ebene gebildet wird.“

Das bedeutet, dass die „Region“ trotz einer Vielzahl individueller Charakteristika ein Minimum an Homogenität darstellen muss. Vergl. auch JACQUES BLANC, „Aufgaben und Herausforderungen für den Ausschuss der Regionen“, in: HUBERT HIERL (Hrsg.), „Europa der Regionen“, S. 157-169.

⁴⁵⁹ FRENKEL, I, N 215 ff., II, N 710.

⁴⁶⁰ FRENKEL, I, 637.

⁴⁶¹ Vergl. aber SIEGRIST, II, S. 25 ff., der von der Zweistufigkeit des schweizerischen Bundesstaates ausgeht und unter einer dritten Stufe eine interkantonale bzw. „suprakantonale“ institutionalisierte Organisation der Aufgabenwahrnehmung im Bundesstaat versteht und unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzverteilung prüft.

⁴⁶² Die allgemein anerkannte Stellung der Gemeinden macht, wie auch FRENKEL, II, N 748, bemerkt, auf den mehr als nur begrifflichen Unterschied zwischen Föderalismus und Bundesstaat aufmerksam: für das bundesstaatliche Verständnis bietet es keine Probleme, wenn die Gemeinde sich rechtlich unselbständig, als ein blosser Selbstverwaltungskörper darstellt. Das geradezu zentralistische Auftreten der Kantone gegenüber den Gemeinden ist kein Makel für deren auf die Beachtung ihrer Autonomie pochendes Auftreten auf nationaler Ebene. Von der Warte der Föderalismustheorie her gesehen, wäre gerade die Gemeinde, aufgrund ihrer Kleinräumigkeit, die ideale Organisationsform mit all ihren Vorteilen für den später noch zu erläuternden kleinräumigen Demokratiebegriff.

⁴⁶³ Zu den Schwierigkeiten beim Gebrauch des Begriffes „Region“ in der EG siehe unter anderem BLANC, S. 159 ff.

⁴⁶⁴ FRIED ESTERBAUER (Hrsg.), „Regionalismus“, Wien 1979, S. 46; vergl. HRBEK/WEYAND, S. 18.

⁴⁶⁵ Dazu statt vieler: ASTRID EPINEY, „Die Pflicht der Gemeinschaft zur Beachtung föderaler Strukturen der Mitgliedstaaten“, in: DIETER FREIBURGHANUS (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 69-89, bes. S. 72 f.

⁴⁶⁶ KAY HAILBRONNER, „Die deutschen Bundesländer in der EG“, in: JZ 1990, S. 149 ff., bes. S. 152.

⁴⁶⁷ Die Gemeinschaftsordnung stellt grundsätzlich keine diesbezüglichen Anforderungen an die Verfassungsstrukturen ihrer Mitgliedstaaten. Umgekehrt scheint das Gemeinschaftsrecht geradezu zur Rücksichtnahme auf mitgliedstaatliche, insbesondere föderale (im weitesten Sinn) Strukturen verpflichtet, liegt doch etwa in der Einführung des *Subsidiaritätsprinzips* in Art. 3b EGV durch den Maastrichter Vertrag ein erster Ansatzpunkt zur Begrenzung der Ausübung der Kompetenzen der Gemeinschaft (vergl. ASTRID EPINEY, „Das Subsidiaritätsprinzip - Eine Kompetenzausübungsregel zur Begrenzung gemeinschaftlicher Tätigkeit“, in: AJP 1993, S. 950-962; WOLFGANG KAHL, „Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EG-Vertrag“, in: AöR 118 [1993], S. 414 ff.). Darüber hinaus lassen sich weitere Ansatzpunkte ausmachen, auf deren Grundlage eine Pflicht der Gemeinschaft zur Rücksichtnahme auf föderale Strukturen bei der Ausübung der gemeinschaftlichen Kompetenzen bestehen. So bspw. die in Art. F I EUV verankerte Pflicht der EU (und der Europäischen Gemeinschaften, Art. A III EUV), die „nationale Identität“ der Mitgliedstaaten zu achten (EPINEY, „Beachtung“, S. 74; ähnlich BLECKMANN, „Der Vertrag über die Europäische Union. Eine Einführung“, in: DVBl 1992, S. 335 ff., S. 336)

durch den Maastrichter Vertrag relativiert, indem die subnationalen Gebietskörperschaften durch das Primärrecht der Gemeinschaft eine anerkannte Stellung gewonnen haben. War die Gemeinschaft bis zum Inkrafttreten des Unionsvertrages „landesblind“ und schienen die subnationalen Gebietskörperschaften als Träger öffentlicher Gewalt prinzipiell nicht von Bedeutung für die Gemeinschaft, so erfuhren nun die inneren Strukturen der Mitgliedstaaten durch die Einrichtung des *Ausschusses der Regionen* (Art. 198a EGV) und die Möglichkeit der Mitwirkung eines *Ländervertreeters* im Ministerrat (Art. 146 EGV) erhöhte Beachtung⁴⁶⁹. Die Regionen folgten zuvor schon lange drei verschiedenen Wegen in der Durchsetzung der Rücksichtnahme ihrer spezifischen Anliegen im Rahmen der europäischen Integration: Einmal mit der *Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung in der Integrationspolitik* (die Regionen wendeten sich vor allem an die jeweilige Zentralregierung, ihre Interessen auf Gemeinschaftsebene zu vertreten), sodann im *Ausbau direkter Beziehungen zwischen den Regionen und der Gemeinschaftsebene* (durch Einsitznahme in Gemeinschaftsorgane) und schliesslich durch direkte Beziehungen zwischen den Regionen der verschiedenen Mitgliedstaaten und der Koordination und Organisation ihrer gemeinsamen Interessen⁴⁷⁰. Interessant ist hier nun die Entwicklung der Komponenten der Stellung der Regionen auf der Gemeinschaftsebene.

Die ursprüngliche „Landesblindheit“ der Gemeinschaft wurde bereits vor dem Unionsvertrag etwas relativiert, etwa durch die Institution des bundesdeutschen „Länderbeobachters“, der auf die Gründung der EWG zurückgeht und der Zutritt zu allen Ratsgremien hat, jedoch nur eine beobachtende Funktion ausübt (Sammeln von Informationen, die für die Regionen von Belang sein könnten) oder durch die seit 1988 intensivierte Zusammenarbeit der Kommission mit den Empfängerregionen der EG-Gelder⁴⁷¹. Im Vorfeld der Verhandlungen, die schliesslich im Dezember 1991 zum Abschluss des Vertrages über die Europäische Union auf dem Gipfel von Maastricht geführt haben, hatte besonders die deutsche Delegation die Forderung nach einem Regionalausschuss und nach Verankerung des Subsidiaritätsprinzips gefordert⁴⁷². Während das Subsidiaritätsprinzip aber auf die Beziehung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaat beschränkt bleibt, sollte der Regionalausschuss als eigenständiges Organ der Gemeinschaft die spezifischen Interessen der dritten Ebene in den gemeinschaftlichen Willensbildungsprozess einbringen.

In den Verhandlungen wurden verschiedene Modelle eingebracht, um dem Anliegen der Regionen nach direkter Beteiligung zu entsprechen, wobei die Vorschläge von einem mit *Mitentscheidungsrechten* ausgestatteten Rat der Regionen über ein nur *beratendes* Organ, bis hin zum blossen Einbezug regionaler Parlamentarier in einem Kongress europäischer und nationaler Abgeordneter reichte⁴⁷³. Verschiedene Staaten sprachen sich aus Kostengründen für eine Anbindung des Regionalorgans an dem Wirtschafts- und Sozialrat (WSA) aus. Im Juni 1991 übernahm der Vertragsentwurf der Präsidentschaft weitgehend einen Vorschlag des WSA für die Schaffung eines ihm administrativ angegliederten Regionalorgans⁴⁷⁴. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit vollends sprengen,

oder allenfalls die in Art. 5 EGV verankerte Pflicht zur Gemeinschaftstreue, (vergl. EPINEY, „Beachtung“, S. 76 ff., S. 83; W. KAHL, S. 431).

⁴⁶⁸ Der Begriff wurde im Zusammenhang mit der Rolle der deutschen Länder im europäischen Integrationsprozess von HANS PETER IPSEN, „Als Bundesstaat in der Gemeinschaft“ in: FS WALTER HALLSTEIN, 1966, S. 248 ff., bes. S. 256, geprägt.

⁴⁶⁹ Dem ging ein kontinuierlicher Prozess der Stärkung der Regionen in verschiedenen Mitgliedstaaten voraus, etwa in Italien, Belgien oder in Frankreich, indem die Einheitliche Europäische Akte und insbesondere das Binnenmarktprogramm in vielen Regionen das politische Bewusstsein gegenüber dem Integrationsprozess weckte.

⁴⁷⁰ Die Regionen suchen vermehrt den direkten Zugang zu internationalen und supranationalen Organisationen und organisieren sich daher länderübergreifend, um als eigentliche *pressure group* auftreten zu können (siehe S. KUX, „Föderalisierung Europas - Europäisierung des Föderalismus?“, in: HANSPETER KRIESI (Hrsg.), „Die Schweiz und Europa“, SJPW 1992, S. 83-105). Hier ist namentlich die *Versammlung der Regionen Europas* (VRE), urspr. „Rat der Regionen Europas“, anzuführen, die am 14. 6. 1985 in Louvain-la-Neuve (Wallonien) auf Initiative von neun europäischen interregionalen Organisationen als Dachorganisation gegründet wurde. Die VRE tritt für die Wahrung regionalistischer Interessen auf gesamteuropäischer Ebene ein und versteht sich selbst als „Wächter der Dezentralisierung“ und „Speerspitze des Föderalismus“ in Europa (vergl. S. KUX, „Die Versammlung der Regionen Europas“, in: DIETER FREIBURGHAN (Hrsg.), „Die Kantone und Europa“, S. 119-144). Beitreten können gemäss Art. 3 ihrer Satzungen Regionen der Mitgliedstaaten der EU oder des Europarates sowie andere europäische Regionen, sofern sie den Beitrittskriterien des Europarates entsprechen (PATRIZIO MERCIAI/FRANÇOIS SAINT-OUEN, „Sur la notion juridique de région“, in: RDP 1987, S. 1297-1324). Der Rechtscharakter der VRE ist umstritten: da ihre Mitglieder völkerrechtlich keine rechtsfähigen Subjekte sind, bildet die VRE weder einen völkerrechtlichen Zusammenschluss noch eine internationale Organisation. Ihre Entscheidungen sind rechtlich unverbindlich, ihre Resolutionen appellieren an die Kooperationsgemeinschaft der Mitgliedsregionen und der angesprochenen Organisationen. Sanktionen können keine ergriffen werden. Die Schwäche der VRE ist wohl v.a. darauf zurückzuführen, dass sie Regionen höchst unterschiedlichen Gewichts und Integrationstiefe mit unterschiedlichen Kompetenzen in sich vereinigt. Diese Heterogenität erschwert eine effiziente Arbeit.

⁴⁷¹ Zur Stellung der Regionen in der Gemeinschaft vor dem Unionsvertrag, siehe ZBINDEN, S. 95 f.

⁴⁷² Siehe u.a. WOLF CHRISTIAN DECKART, „Die deutschen Länder nach Maastricht“, in: HUBERT HIERL (Hrsg.), „Europa der Regionen“, S. 170-185; ZBINDEN, S. 97 ff.

⁴⁷³ Zu den langwierigen Verhandlungen, in denen die verschiedensten Interessen aufeinanderprallten siehe ZBINDEN, S. 97 ff.; W. KAUFMANN-BÜHLER, „Die Entstehung der Vertragsartikel über den Ausschuss der Regionen“, in: CHRISTIAN TOMUSCHAT (Hrsg.), „Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuss der Regionen“, Bonn 1995, S. 23-37.

⁴⁷⁴ Der WSA verbesserte so auch seine eigene institutionelle Stellung innerhalb des Organisationsgefüges, indem er sich z.B. die Geschäftsordnung selbst geben kann, ohne die Genehmigung durch den Rat oder indem er von sich aus, ohne vorgängigen Antrag des Rates oder der Kommission, zusammentreten kann (Art. 196 EGV bzw. Art. 198 EWGV).

wollte man die Stellung der Regionen im Institutionengefüge der EU detailliert darlegen⁴⁷⁵. Im Folgenden soll aber kurz der Ausschuss der Regionen zur Sprache kommen, der in seiner institutionellen Ausgestaltung und in seiner Funktion in die Nähe eines Parlamentes rückt, wobei er dem nachfolgend noch eingehender beschriebenen Europäischen Parlament⁴⁷⁶ in seiner frühen Phase der Integration ähnelt.

2. Der Ausschuss der Regionen

Mit der Schaffung des Ausschusses der Regionen als neuer Gemeinschaftsinstitution der Europäischen Union, wurde die Forderung der Regionen aufgegriffen, ihnen eine institutionalisierte Form der Mitwirkung im gemeinschaftlichen Entscheidungssystem einzuräumen⁴⁷⁷. Art. 198a EGV sieht vor, dass der AdR aus Vertretern regionaler und lokaler Gebietskörperschaften (Kommunen)⁴⁷⁸ besteht. Die Sitzverteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten entspricht derjenigen des WSA, beide Ausschüsse verfügen im übrigen auch über einen gemeinsamen organisatorischen Unterbau. Die Mitglieder und eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden einstimmig vom Rat, auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten auf vier Jahre ernannt.

Die Frage der Bestellung der nationalen Delegationen im Rat ist primär Sache der *Mitgliedstaaten*⁴⁷⁹. Formal werden die Mitglieder des AdR von den Mitgliedstaaten, also ihren Zentralregierungen, vorgeschlagen und durch den Rat ernannt (Art. 198a Abs. 2 EGV). In den innerstaatlichen Diskussionen ging es in fast allen Mitgliedstaaten um folgende Fragen: Müssen die Mitglieder des AdR gewählte Vertreter sein und wie sollte die Aufteilung der Sitze unter die verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften und innerhalb dieser Ebenen erfolgen? Verschiedentlich war von einigen Regionen und auch dem Europäischen Parlament in den Verhandlungen gefordert worden, dass die Regionenvertreter gewählte Mandate innehaben müssten, d.h. direkt demokratisch legitimiert sein sollten. Diese Bedingung konnte sich nicht durchsetzen, da einzelne Staaten kaum gewählte Vertreter unterer Ebenen kennen. In den innerstaatlichen Diskussionen hat sich aber dieses Erfordernis praktisch durchgesetzt⁴⁸⁰.

Die Frage nach der Aufteilung der Sitze auf die verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften löste in einigen Staaten weit grössere Kontroversen aus: Es ging dabei vor allem um die Frage, inwieweit neben den eigentlichen *Regionen* auch die *Kommunen* im AdR vertreten sein sollen. Ausgenommen davon waren einzig jene Staaten, die, wie Dänemark, Griechenland und Luxemburg, nur über eine politisch organisierte Ebene verfügten und nur Ge-meindevertreter in den AdR delegieren, sowie in Portugal, das neben Gemeindevertretern nur Vertreter der beiden autonomen Regionen Azoren und Madeira entsendet. Ansonsten halten sich die Vertreter der Regionen und der kommunalen Gebietskörperschaften in etwa die Waage. So einigte man sich in Frankreich nach heftigen Debatten (die Präsidenten der Regionen forderten 13 Sitze, die Zentralregierung schlug eine Aufteilung von je einem Drittel der Sitze auf Regionen, Départements und Gemeinden vor⁴⁸¹) auf einen Kompromiss, wonach die Regionen zwölf, die Départements und die Gemeinden jeweils sechs Vertreter in den AdR entsenden. In Deutschland einigte man sich dahingehend, dass neben den Vertretern der 16 Länder auch drei Vertreter der Kommunen einen Sitz erhalten⁴⁸². Auffallend ist nun allerdings, dass mit Ausnahme jener Staaten, die keine Regionen kennen, allein Grossbritannien ausschliesslich Kommunalvertreter (Mitglieder von County Councils) benannt hat⁴⁸³. Meist waren es in den innerstaatlichen Auseinandersetzungen die Zentralregierungen, die sich für die Vertretung der Kommunen im AdR einsetzten, während die Regionen diese meist ablehnten und darin eine Schwächung der politischen Stellung des Ausschusses sahen.

Haben die Zentralstaaten in der Frage der Verteilung der Sitze auf die verschiedenen Ebenen eine entscheidende Rolle gespielt, so haben sie sich in der Frage der Verteilung der Mandate *innerhalb* einer Ebene zurückgehalten. Dieser Punkt wurde von den einzelnen Gebietskörperschaften weitgehend selbständig entschieden und die Zentralregierungen übernahmen generell die Vorschläge für die Zusammensetzung der nationalen

⁴⁷⁵ Es sei hier auf ZBINDEN, S. 100 f. und S. 112 ff. verwiesen.

⁴⁷⁶ Siehe nachfolgend § 20, B, II, 3, b, bb.

⁴⁷⁷ Dazu ausführlich nachfolgend unter § 20, B, II, 3, b. Auf eine Kurzformel gebracht, hat man sich in Art. 198a EGV für die „Senatslösung“ (im Gegensatz zum „Bundesratssystem“) entschieden. Die Mitglieder des AdR werden zwar in Abs. 1 als „Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ bezeichnet; dieser Qualifizierung widerspricht aber sogleich Abs. 4, der den Mitgliedern volle Weisungsfreiheit zusichert.

⁴⁷⁸ Der Einbezug dieser Ebene ist die Folge der zuvor bereits erwähnten Unterschiede in den Verfassungsordnungen der einzelnen Staaten: Länder wie Luxemburg oder Dänemark kennen eben keine den „Regionen“ vergleichbare Ebene, hier ist die nächsttiefere Ebene sogleich die kommunale. Vergl. KAUFMANN-BÜHLER, S. 33; BLANC, S. 170 f.

⁴⁷⁹ Siehe dazu RALF VON AMELN, „Die Entstehung des Ausschusses der Regionen: Die Festlegung der Modalitäten für die Auswahl der Mitglieder in den EU-Staaten“, in: CHRISTIAN TOMUSCHAT (Hrsg.), „Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuss der Regionen“, S. 39-54.

⁴⁸⁰ ZBINDEN, S. 102 f.

⁴⁸¹ E. BASSOT, „Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire“, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, no. 371 (1993), S. 735.

⁴⁸² ULLA KALBFLEISCH-KOTTSSIEPER, „Fortentwicklung des Föderalismus in Europa - vom Provinzialismus zur stabilen politischen Perspektive?“, in: DÖV 1993, S. 546.

⁴⁸³ Damit gibt es im AdR wohl *Schotten*, *Waliser* oder *Nordiren*, aber keine Vertreter *Schottlands*, *Wales* oder *Nordirlands*; vergl. BLANC, S. 172.

Delegationen. Gerade hier, in der Frage der politischen Stellung der vorgeschlagenen Mitglieder des Regionalausschusses lässt sich die Bedeutung der Regionen in den einzelnen Staaten der Union ablesen: Während Deutschland und Belgien Mitglieder im Range von Ministerpräsidenten und Ministern, Italien die Regionalpräsidenten benannt haben, wird Grossbritannien überwiegend durch Distrikträte vertreten. Eine Sonderstellung nimmt Frankreich ein, dessen Mitglieder zum überwiegenden Teil Bürgermeister, eine Reihe Regionalpräsidenten oder Vizepräsidenten sowie Regionalräte sind; viele von ihnen sind aber gleichzeitig auch Abgeordnete der Nationalversammlung oder Mitglieder des französischen Senates und damit Angehörige eines Organs des französischen Zentralstaates. Ende November 1993 hatten alle Mitgliedstaaten die Aufteilung der Sitze auf die subnationalen Gebietskörperschaften (Regionen und Kommunen) festgelegt; Mitte Januar 1994 lagen alle namentlichen Vorschläge für die Mitglieder des AdR vor und am 26. 1. 1994 wurde die Zusammensetzung vom Rat genehmigt⁴⁸⁴, worauf sich der Ausschuss am 9. und 10. 3. 1994 konstituieren konnte.

Tabelle 1: Zusammensetzung und Sitzverteilung des Ausschusses der Regionen (nach Art. 198a EGV)

Mitgliedstaaten	Zahl der Mitglieder
Belgien	12
Dänemark	9
Deutschland	24
Griechenland	12
Spanien	21
Frankreich	24
Irland	9
Italien	24
Luxemburg	6
Niederlande	12
Österreich	12
Portugal	12
Finnland	9
Schweden	12
Vereinigtes Königreich	24

(Quelle: Art. 198a EGV [Zusammensetzung und Sitzverteilung], BGBl. 1992 II, 1253; 1994 II, 2024)

Die Kompetenzen des AdR sind sehr beschränkt, indem er ausschliesslich beratende Funktion hat: Er wird von Rat und Kommission im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens angehört (Art. 198c EGV). Dabei sind vier Kategorien der Anhörung zu unterscheiden: die *zwingende Anhörung* (Art. 198c Abs. 1 EGV)⁴⁸⁵, die *zwingende Unterrichtung* des AdR über die Anhörung des WSA⁴⁸⁶; die *erbetene Stellungnahme* (Art. 198c Abs. 1 EGV)⁴⁸⁷ und schliesslich das *Selbstbefassungsrecht* (Art. 198c Abs. 4 EGV)⁴⁸⁸.

Der Zeitpunkt der Anhörung ist im EGV nicht geregelt und kann von Kommission und Rat - ausser im Falle des Selbsteintrittsrechts des Ausschusses - selbst bestimmt werden. Allerdings sollte die Anhörung der Regionen so rechtzeitig erfolgen, dass die Stellungnahme noch Einfluss auf das Rechtsetzungsverfahren haben kann⁴⁸⁹. Die Stellungnahme des AdR hat für den Rat und die Kommission jedoch keinerlei bindende Wirkung, sondern gilt als blosser Meinungsäusserung. Gleichwohl hat eine Verletzung des Anhörungsrechtes die Fehlerhaftigkeit des Rechtssetzungsaktes zur Folge. Der AdR besitzt aber kein eigenes Klagerecht vor dem EuGH, etwa bei Missachtung der zwingend vorgeschriebenen Anhörung⁴⁹⁰. Als relativer Neuling auf der politischen Bühne Europas wird sich der

⁴⁸⁴ ABl. L 31, 4. Februar 1994.

⁴⁸⁵ Die Bereiche der obligatorischen Anhörung betreffen Förderungsmassnahmen in Bildung (Art. 126 Ziff. 4 EGV), Kultur (Art. 128 Ziff. 5 EGV) und Gesundheitswesen (Art. 129 Ziff. 4 EGV) sowie alle Massnahmen im Bereich der transeuropäischen Netze (Verkehrs-, Energie-, Telekommunikationsinfrastruktur, Art. 129d Ziff. 1 und 3 EGV) und ferner im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion, insbes. der Regionalpolitik).

⁴⁸⁶ Nach Art. 198 EGV muss der WSA von Kommission und Rat in einer abschliessend festgelegten Reihe von Bereichen gehört werden. Wird dieses Anhörungsverfahren durch Kommission oder Rat eingeleitet, so ist der AdR hiervon zu unterrichten. Der AdR kann dann selbst entscheiden, ob er eine Stellungnahme abgeben will, „wenn er der Auffassung ist, dass spezifische regionale Interessen berührt werden“ (Art. 198c Abs. 3 EGV). Eine Anhörung des WSA ist z.B. vorgeschrieben bei: Herstellung der Freizügigkeit (Art. 49 EGV), Steuerrecht (Art. 99, 100 EGV), Verbraucherschutz (Art. 129a EGV), Industriepolitik (Art. 130 Abs. 3 EGV), Umweltpolitik (Art. 130s EGV) u.a.

⁴⁸⁷ Rat und Kommission können in Bereichen, in denen eine Anhörung nicht zwingend vorgeschrieben ist, den AdR um eine Stellungnahme bitten, wenn sie dies für zweckdienlich halten.

⁴⁸⁸ Der AdR kann aufgrund eines eigenen Beschlusses immer dann eine Stellungnahme abgeben, wenn er es für zweckmässig erachtet.

⁴⁸⁹ Dazu BLANC, S. 174 f.

⁴⁹⁰ Dieses Klagerecht wird vor allem von Deutschland gefordert, vergl. BLANC, S. 175.

AdR erst noch bewähren müssen⁴⁹¹. Allerdings bleibt er schon hinsichtlich seiner beschränkten Kompetenzen hinter den Vorstellungen zurück, die die Regionen in bezug auf die Ausgestaltung eines „Regionalrates“ formuliert haben⁴⁹². Ob er sich je zu einem starken Partner der drei Hauptorgane Kommission, Rat und Parlament entwickeln und Entscheidungen in Angelegenheiten der Union beeinflussen kann, wird sich noch erweisen müssen. Dennoch darf die politische Bedeutung des Ausschusses der Regionen nicht unterschätzt werden, erhalten doch die Regionen durch den Maastrichter Vertrag hier erstmals eine gemeinschaftsrechtlich anerkannte Stellung und erfahren eine grundsätzliche Aufwertung. Die konkrete Umsetzung liegt aber immer noch weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten. Die Bedeutung, welche den Regionen in den einzelnen Mitgliedstaaten beigemessen wird, hat unmittelbaren Einfluss auch auf die Bedeutung des Ausschusses selber, indem seine Einschätzung wesentlich davon abhängt, wer in ihm vertreten ist⁴⁹³. Es wird letztlich von entscheidender Bedeutung sein, dass sich der AdR durch kompetentes Auftreten und überzeugende Leistungen Nachachtung verschaffen kann⁴⁹⁴.

E. Zusammenfassung

Das von der BV vorgesehene Instrumentarium an Mitwirkungsrechten der Kantone an der Willensbildung im Bund wirkt durchaus beeindruckend: angesichts der Handhabung und der konkreten Erfolge der Kantone, spezifische Entscheidungen zu beeinflussen, zeigt sich allerdings eine gewisse Ermüchterung⁴⁹⁵. Es wurde zuvor kurz auf die Rolle der KdK als Koordinationsorgan der Kantone in ihrer Interessensvertretung gegenüber dem Bund hingewiesen. Ein Aspekt scheint hier besonders erwähnenswert, nämlich die Bestimmung von Art. 10 Abs. 1 der Vereinbarung, wonach ein Beschluss von 18 Kantonen als Stellungnahme der KdK gilt, wobei die Stimmen der *Halbkantone* gemäss Art. 9 Abs. 2 als Ganze zählen. Damit verstärkt sich selbstverständlich das Übergewicht der kleinen, bevölkerungsschwachen, konservativen Kantone und scheint es zu einer eigentlichen *Systemwidrigkeit*⁴⁹⁶ im Vergleich zu den Institutionen des Ständemehrs und der Vertretung der Kantone im Ständerat gekommen zu sein. Tatsächlich ist aber die Bestimmung der KdK äusserst konsequent gedacht, geht sie doch vom Status der Kantone als einander absolut gleichgestellte Glieder des Bundes aus. Das offensichtliche Problem der Verzerrung der Gewichte bei der Vertretung, wie sie schon heute durch das *Übergewicht* der kleinen Stände bei Ständemehr und Ständerat besteht, ist damit aber nicht gelöst.

Die Frage lag nahe, wie dieses Problem im Rahmen der Vertretung der Gliedstaaten respektive Regionen der Mitgliedstaaten der EG gelöst worden ist, zum einen da hier ganz analoge Schwierigkeiten in den teilweise krass divergierenden Grössen der einzelnen Mitgliedstaaten und deren weiteren Gebietsuntergliederungen bestehen und zum anderen weil die KdK nicht zuletzt aus den Differenzen rund um die Interessensvertretung und Mitwirkung der Kantone im Bereich der Aussenpolitik hervorgegangen ist, da sehr früh klar war, dass die fortlaufende europäische Integration im weitesten Sinne⁴⁹⁷ von grösster Bedeutung für das Schicksal der Gliedstaaten im allgemeinen und die

⁴⁹¹ CHRISTIAN TOMUSCHAT, „Einleitung: Der Ausschuss der Regionen als Verfassungsorgan der Europäischen Gemeinschaft“, in: ders. (Hrsg.), „Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuss der Regionen“, 9 ff.; WOLFGANG CLEMENT, „Der Ausschuss der Regionen: Kritik und Ausblick - eine politische Bewertung“, ebd., S. 97-115; PETER BECKER, „Der Ausschuss der Regionen als dritte Ebene - Zusammenfassung der Diskussion“, ebd., S. 117-130; HUBERT HIERL (Hrsg.), „Europa der Regionen. Eine Idee setzt sich durch: Ausschuss der Regionen“, Bonn 1995.

⁴⁹² BLANC, S. 176.

⁴⁹³ P.C. MAYER-TASCH spricht vom AdR allerdings als von einem „Etikettenschwindel“ (NZZ vom 10. 6. 1996), indem er in ihm weniger das Instrument eines entwicklungsfähigen und -bedürftigen Regionalismus als vielmehr den Versuch der Gliedstaaten (der föderal organisierten Mitgliedstaaten der Union) zur Verstärkung ihrer Mitsprache sieht.

⁴⁹⁴ Etwas ähnliches wird nachfolgend noch von einigen nationalen Zweikammersystemen gesagt werden, deren Zweite Kammern sich etwa aufgrund eines wachsenden Repräsentations- und Legitimationsdefizits um so stärker durch die überzeugende Erfüllung bestimmter Funktionen legitimieren müssen, ansonsten sie Gefahr laufen, abgeschafft zu werden (siehe hiernach § 19, C).

⁴⁹⁵ HÄNNI, S. 23, spricht sogar von der „relativen Bedeutungslosigkeit des kantonalen Einflusses“ auf die Entscheidungen des Bundes und sieht einzig im Ständemehr im Rahmen des Verfassungsreferendums und des obligatorischen Staatsvertragsreferendums ein Instrument von einigem Gewicht.

⁴⁹⁶ LOMBARDI, S. 244.

⁴⁹⁷ Es stellte sich urspr. die Frage, ob der Beitritt zum EWR eine Verlagerung eines Teils der Gesetzgebungsautonomie von den Kantonen nach Brüssel nach sich gezogen hätte, was durchwegs angenommen worden ist. Bezüglich des *Vollzuges* der EWR-Normen aber wäre die bestehende Kompetenzverteilung zw. Bund und Kantonen nicht geändert worden (DANIEL THÜRER/ PHILIPPE WEBER, „Zur Durchführung von Europäischem Gemeinschaftsrecht durch die Gliedstaaten eines Bundesstaates“, ZBl 92 [1991], S. 429 ff.). Zur Frage der Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft auf die Volksrechte, zeigte eine Untersuchung von DIETRICH SCHINDLER im Auftrag des Integrationsbüros, dass die Auswirkungen einer Mitgliedschaft geringer sind, als gemeinhin angenommen wurde: Von den 243 zw. 1990 und 1994 im Bund dem *fakultativen* Referendum unterstellten Erlassen wurden vom EU-Recht erfasst: 26 vollumfänglich (10,7 %); 64 teilweise (26,3 %) und 153 gar nicht (63 %). Von den 40 im gleichen Zeitraum im Bund dem *obligatorischen* Referendum unterstellten Erlassen und Volksinitiativen wurden vom EU-Recht erfasst: 3 vollumfänglich (7,5 %); 14 teilweise (35 %) und 23 gar nicht (57,7 %). Danach wären im Bund rund 60 % der Vorlagen vom EU-Recht überhaupt nicht berührt worden und 30 % nur teilweise, womit die Volksrechte bei rund 90 % der Vorlagen hätten ausgeübt werden können, wobei aber bei den teilweise vom EU-Recht erfassten Erlassen die Volksrechte für jenen vom Unionsrecht berührten Teil unwirksam geblieben wären. Für die Kantone wies SCHINDLER eine noch wesentlich

schweizerischen Kantone im besonderen sein dürfte. Seit der am 6. 12. 1992 erfolgten Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum EWR⁴⁹⁸ verstärkte sich daher in den Grenzregionen, insbesondere in Genf⁴⁹⁹, im Jurabogen und in der Region Basel⁵⁰⁰, die Überzeugung, dass der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit zukünftig eine verstärkte Beachtung und ein grösseres Gewicht zukommen muss⁵⁰¹. Eine wesentliche Schwierigkeit für die Beteiligung der Schweiz am europäischen Integrationsprozess, sei dies nun vor dem Hintergrund eines Beitritts zum EWR-Vertrag oder zur EU, ist die Frage der Auswirkungen auf die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen⁵⁰². Die Kantone haben hier ein plausibles Interesse ihre Anliegen möglichst frühzeitig vorbringen und vertreten zu können, um so mehr, als in Bereichen, in denen das übergeordnete Gemeinschaftsrecht zum Tragen kommt, das bisherige Verfassungsrevisionsverfahren ohnehin weitgehend ausgeschaltet ist und den Kantonen eines ihrer bedeutsamsten Mitwirkungsrechte entzogen wird⁵⁰³. Auch das Vernehmlassungsverfahren wird angesichts der Geschwindigkeit der Beschlussfassung realistisch gesehen kaum mehr oder nur noch verkürzt durchgeführt werden können. Dazu kommt nun noch ein Defizit institutioneller Art, indem die Kantone auf der Ebene des Bundesgesetzgebers keine eigentliche Vertretung besitzen, da der Ständerat im Sinne des Senatsprinzips⁵⁰⁴ in keiner Weise instruktionsgebunden noch mit Vertretern der Kantonsexekutiven besetzt ist. Daraus folgen aber gewisse Schwierigkeiten: angesichts der Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen erscheint eine Konsultation der Kantone im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung auf Bundesebene als unumgänglich⁵⁰⁵. Die Kantone sollen nicht nur auf zu erwartende Vollzugsschwierigkeiten hinweisen können, soweit der Vollzug eines Gesetzes durch die Kantone vorgesehen ist und Erfahrungen und Bedenken aus ihrer Verwaltungspraxis vorbringen, sondern auch spezifische regionale Gesichtspunkte einfließen lassen können. Die politische Bewertung der Entscheidung auf Bundesebene erfolgt dann, unter der Voraussetzung der Anwendbarkeit des obligatorischen Ständemehrs, im Rahmen der Volksabstimmung durch das kantonale Stimmvolk⁵⁰⁶. Diese beiden Aspekte föderalistischer Einflussnahme würden verkürzt, mithin das Gewicht auf die naheliegendste verbleibende Möglichkeit der Mitwirkung, den Ständerat verschoben. Dieser ist wie gesagt weder eine Vertretung der Kantonsregierungen, noch setzt er sich aus weisungsgebundenen Abgeordneten der Kantone zusammen. Er scheint demnach nur bedingt geeignet, kantonale Interessen, wie z.B. die Anliegen der kantonalen Vollzugsverwaltung, entsprechend nachdrücklich zu vertreten. Dies führt mancherorts zur Forderung einer Umgestaltung des Ständerates zu einer „echten Kantonskammer“⁵⁰⁷ bzw. alternativ zur Schaffung einer wie auch immer gearteten Konferenz der Kantone.

geringere Einbusse bei der direkten Demokratie nach, da es sich bei den meisten EU-Kompetenzen um Zuständigkeiten des Bundes handelt. So wären etwa von den 73 zw. 1990 und 1994 im Kanton ZH der Volksabstimmung unterstellten Erlasse und Volksinitiativen vom EU-Recht erfasst: 1 vollumfänglich (1,36 %); 6 teilweise (8,2 %) und 66 gar nicht (90 %). Die kantonale Gesetzgebung wäre nur in wenigen Bereichen betroffen (z.B. Beschaffungswesen, Berufsdiplome, Arzneimittel). Vollständig erfasst vom Unions-Recht wären nur die Restkompetenzen der Kantone im Bereich der Landwirtschaft. NZZ v. 11. 10. 1995.

⁴⁹⁸ Diese dem obligatorischen Referendum unterstehende Vorlage hat es nur knapp verpasst, einen neuerlichen Fall der Divergenz von Volks- und Ständemehr zu schaffen, indem einem knappen Nein des Volkes (50,3 %) ein deutliches Nein der Stände (16 Kantone) gegenüberstand. Vergl. BB1 1993 I 167; BfS 1994, S. 381.

⁴⁹⁹ Siehe NZZ vom 7. 11. 1992 betreffend Genf und Tessin.

⁵⁰⁰ Siehe NZZ vom 28. 11. 1992 betreffend Basel und den Bodenseeraum.

⁵⁰¹ Einen Tag nach dem Scheitern der EWR-Abstimmung reichte NR SPIELMANN (PDA, GE) eine Motion ein, in welcher er verlangte, dass den Kantonen die Möglichkeit gegeben werde, eine Vertretung zu EU-Institutionen zu entsenden, und dass sie Kompetenzen im Rahmen der Beteiligung an Regionalorganisationen der EU erhielten (Amtl. Bull. 1993 NR 561 f. und 738 f.). Eine ähnliche Motion EPINEY (CVP, VS) im NR, Amtl. Bull. 1993 NR 562 f. und 848 f., und eine Motion SCHÜLE (FDP, SH) im SR, Amtl. Bull. 1993 SR 308 ff., sowie ein Postulat ONKEN (SP, TG), Amtl. Bull. 1993 SR 250 ff., legten das Schwergewicht auf die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Der BR dagegen erachtete unter Hinweis auf die in der heutigen Praxis den Kantonen bereits zukommenden, relativ grossen Kompetenzen eine Änderung von Art. 9 und 10 BV als nicht erforderlich.

⁵⁰² Der Beitritt zum EWR-Vertrag bzw. zur EU muss nicht notwendigerweise zu einer Verschiebung in der Kompetenzordnung führen, solange die Kantone den völkerrechtlichen Verpflichtungen, die der Bund eingegangen ist, nachkommen (DETLEV DICKE, „Das Verhältnis der Schweiz zum real existierenden Westeuropäischen Bundesstaat“, Zürich 1991, S. 96 f.). Da allerdings der Bund, als Adressat der völkerrechtlichen Pflichten, die Konsequenzen für ein zögerliches Verhalten der Kantone bei der Umsetzung des EWR-Rechts/Gemeinschaftsrechts tragen müsste, käme es insofern zu einer Verschiebung der Kompetenzordnung, als es ihm möglich sein muss, auch in Bereichen ausschliesslicher kantonalen Zuständigkeit im Sinne einer Ersatzvornahme den völkerrechtlichen Pflichten nachzukommen.

⁵⁰³ R. J. SCHWEIZER, „Die Kantone vor der europäischen Herausforderung“, Antrittsvorlesung an der HSG, 5. 2. 1991, S. 19.

⁵⁰⁴ Dazu nachstehend die Ausführungen unter § 21.

⁵⁰⁵ Angesprochen ist hier insbesondere das Vernehmlassungsverfahren, vergl. J. GEIGER, S. 7, 63; MARTIN ZOGG, „das Vernehmlassungsverfahren im Bund“, Bern 1988, S. 102 f.

⁵⁰⁶ Art. 123 Abs. 3 BV.

⁵⁰⁷ Vergl. dazu u.a. die Anregungen bei HANSPETER KRIESEL, „Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik“, in: WuR 34 (1982), S. 225-252, S. 245; DICKE, S. 97 ff.; BLAISE KNAPP, „Quel fédéralisme demain?“, in: ZSR NF 110 (1991) I, S. 83-102, bes. S. 99 (vergl. *ders.*, „Quel fédéralisme pour quelle Europe?“, Semjud 1991, S. 436-455, bes. S. 450); THÜRER, „Föderalismus“, S. 70; J. GEIGER, S. 79 ff. verwirft die Idee eines Rates der Kantone, allerdings rein konsultativ und zusätzlich zum SR; SEILER, S. 757.

2. KAPITEL: FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE - EIN WIDERSPRUCH?

§ 3 Föderalismus und Demokratie in ihrer Beziehung zum Gleichheitsgedanken

A. Zum Verhältnis von Föderalismus und Demokratie im allgemeinen

Betrachtet man die Staatsstruktur von einer *Makroebene* her und richtet sein Augenmerk auf die Beziehung von Föderalismus und Demokratie im allgemeinen, so kann man die These vertreten, dass Föderalismus eine gute Voraussetzung für direkte Demokratie ist, und die direkte Demokratie ihrerseits dazu beiträgt, die Substanz des Föderalismus zu erhalten¹. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist ein Föderalismusverständnis, das davon ausgeht, dass Föderalismus eine Machtverteilung auf kleinere politische Einheiten beinhaltet, so dass die Beschlussfassung im Prinzip näher bei der Bevölkerung stattfindet². „Der Föderalismus erleichtert und nährt aber auch die Demokratie, indem er in Gestalt der Gliedstaaten zahlreiche Schulen politischer Bildung künftiger Staatsmänner des Bundes pflanzt“ schreibt TRIPP³ und macht damit auf die besondere Bedeutung des Föderalismus als „Vorschule“ der Demokratie aufmerksam⁴: In der lokalen Selbstverwaltung ist noch echte, erfahrbare Einflussnahme durch persönliches Engagement möglich, ohne dass intermediäre Organisationen in Anspruch genommen werden müssten.

Wie im ersten Kapitel bereits dargelegt werden konnte, treffen nun im modernen Bundesstaat allerdings zwei sehr spezifische Aspekte der beiden Strukturprinzipien Demokratie und Föderalismus aufeinander: das demokratische und das föderalistische Gleichheitsprinzip. Unter dem Titel „Grossräumige und kleinräumige Demokratie“ spricht FRENKEL⁵ das Problem des undemokratischen Charakters von *Föderalismus* und *Zentralismus* an. Tatsächlich ist der Föderalismus undemokratisch, wenn eine Minderheit den Willen einer nationalen Mehrheit durchkreuzen kann, wie dies beispielsweise bei der Notwendigkeit einer zusätzlichen Mehrheit der Gliedstaaten neben dem einfachen Volksmehr der Fall sein kann. Und genauso undemokratisch ist der Zentralismus, wenn der demokratische Entscheid einer Gemeinde durch eine zentralstaatliche Verwaltungsstelle beiseitegeschoben werden kann. Hier ist auf die Bemühungen der Regionen und Kommunen im Vorfeld des Maastrichter Vertrages zu erinnern. In beiden Fällen ist es ein anderer Aspekt der Demokratie, der tangiert wird, im ersten Fall ist es die Mehrheitsentscheidung, im anderen Fall das Prinzip der Demokratie als Bürgerbeteiligung. Grossräumige und kleinräumige Demokratie geraten in beiden Fällen aneinander und scheinen logisch nicht lösbare Widersprüche zu bilden. Es gilt hier zwei Ebenen strikt getrennt zu halten: gleichsam eine blosse Spielart, eine Variante zur föderalistischen Konkurrenz der grossräumigen mit der kleinräumigen Demokratie, ist diejenige Konkurrenz, die bei der nationalen Willensbildung hinzutreten kann⁶.

Zwischen Föderalismus und Demokratie bestehen also ganz offensichtlich intensive Beziehungen, die nicht ganz frei von Widersprüchlichkeiten sind⁷. Im ersten Paragraphen wurde der Begriff des *Föderalismus* allgemein als ein bündischer Zusammenschluss umschrieben, bei welchem „die ursprüngliche Freiheit und Selbständigkeit der Teile mit der Verbindung zu einem höheren Ganzen nicht vollständig verloren geht, sondern soweit gewahrt bleibt, als es der Zweck des Zusammenschlusses noch gerade erlaubt.“⁸ Im Bundesstaat beruht dieser bündische Zusammenschluss nicht nur auf der Basis der Freiwilligkeit⁹, sondern prinzipiell auch auf der *Gleichheit* der sich zu einem Bund vereinigenden Staaten¹⁰. Das Spannungsverhältnis des föderalistischen Prinzips mit dem demokratischen Gleichheitsprinzip ist nun darauf zurückzuführen, dass die verschiedenen Gliedstaaten eines Bundesstaates unterschiedliche Bevölkerungszahlen aufweisen und dennoch die gleichen Rechte in bezug auf ihre Mitwirkung an der bundesstaatlichen Willensbildung besitzen. Der mittelbare Anteil der Individuen in den kleineren Gliedstaaten ist daher grösser als derjenige der Individuen in den grösseren Gliedstaaten. Einen Ausgleich zwischen diesen beiden Prinzipien hat man beispielsweise dadurch zu schaffen versucht, indem man die Gleichberechtigung hinsichtlich des rechtlichen Einflusses der Gliedstaaten nicht in einer absoluten Gleichheit gesehen hat, sondern vielmehr die

¹ MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 329 f.; BRYCE, „Moderne Demokratien“, I, S. 83; SEILER, S. 131.

² ETIENNE GRISEL, „Initiative et référendum populaires: traité de la démocratie sémi-directe en droit suisse“, Lausanne 1987, S. 57 f.; MASTRONARDI, S. 57; GEORG MÜLLER, „Legalitätsprinzip und kantonale Verfassungsautonomie“, in: FS SCHINDLER, Basel 1989, S. 747-758, bes. S. 757; SALADIN, „Lebendiger Föderalismus“, in: ZSR 97 (1978) I, S. 407-433, bes. S. 413; R. VAN DYCK, „Federalisme en Democratie: Bescherming van taalminderheden in plurale samenlevingen. Taalminderheden in de besluitvorming in België, Canada en Zwitserland“, S. 3.

³ MYRON LUEHRS TRIPP, „Der schweizerische und der amerikanische Bundesstaat“, Zürich 1942, S. 122 f.

⁴ Dazu vor allem BRYCE, I, S. 83, S. 363; MESSMER, S. 152.

⁵ FRENKEL, I, N 507 ff.

⁶ FRENKEL, I, N 516.

⁷ Einem weiteren Fall eines möglichen Demokratiedefizits widmet sich BORTER bei der Frage des Verhältnisses von Demokratiegebot und interkantonalem Vertragsrecht, wobei sich hier namentlich die Frage der Beeinträchtigung demokratischer Mitwirkungs- und Kontrollrechte bezüglich interkantonalen Verträge und Absprachen aufwirft.

⁸ GREWE, S. 6 f.

⁹ So insbesondere WILHELM MOMMSEN, „Föderalismus und Unitarismus“, Schloss Laupheim Württemberg 1954, S. 6.

¹⁰ DENNEWITZ, S. 52.

prinzipielle Gleichberechtigung dadurch zum Ausdruck kommen liess, dass jeder einzelne Gliedstaat zur Teilnahme an sich berechtigt ist¹¹, es aber nicht unbedingt notwendig ist, dass der rechtliche Einfluss jedes Gliedstaates unbedingt gleich ist, sondern vielmehr Abstufungen und Vorrechte einzelner Gliedstaaten vorkommen können. Die Schranke dieser legitimen Abstufungen liegen dort, wo sie aber zur Hegemonie eines einzelnen, aufgrund seiner tatsächlichen Machstellung bereits dominierenden Gliedstaates führt¹².

All diese hier kurz erwähnten Aspekte werden nachfolgend noch vertieft zu behandeln sein, wobei es zunächst vor allem um das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie zum *Gleichheitsgedanken* gehen soll. Den Ausgangspunkt bildet zunächst die Betrachtung des Grundsatzes der Gleichheit der Staaten im Rahmen des Völkerrechts, welches die eigentliche Wurzel des föderalistischen Gleichheitsgedankens darstellt.

B. Das Gleichheitserfordernis im Föderalismus

I. Der völkerrechtliche Gleichheitsgedanke

1. Der völkerrechtliche Gleichheitsgedanke im Bereich des Föderalismus

Der Föderalismus geht, analog dem demokratischen Gedanken der absoluten politischen Gleichberechtigung der Individuen, grundsätzlich von der Gleichheit der föderativ verbundenen politischen Einheiten aus. Besonders deutlich wird dies im Völkerrecht und im Recht des Staatenbundes¹³. Kernstück des Völkerrechts ist der Gedanke der *Gleichheit der Staaten*, d.h. ihrer Gleichberechtigung. Im Völkerrecht ist diese Gleichheit der souveränen Staaten einer der obersten Grundsätze und gleichzeitig auch ein Strukturelement¹⁴. So wie auch der kleinste Zwergstaat als völkerrechtsfähig betrachtet wird, so ist jeder Staat gegenüber dem anderen zur Gleichachtung verpflichtet. Jede Problematik des Völkerrechts vom Westfälischen Frieden bis hin zur Stimmenverteilung in der Europäischen Kommission gründet letztlich in der Vorstellung dieses Gleichheitsbegriffes¹⁵.

Besonders in klassischen Staatenbünden wurde das Prinzip der Staatengleichheit im meist einzigen gemeinsamen Organ hochgehalten¹⁶, wie die Beispiele der alteidgenössischen Tagsatzung oder die amerikanische Konföderation zeigen. Allerdings war dies ein Zugeständnis, das den mächtigen Gliedern leicht fallen konnte, herrschte doch in der Regel gleichzeitig das *Einstimmigkeitsprinzip*¹⁷ für die Beschlussfassung vor, welches ihnen erlaubte, sich gegen missliebige Entscheide zu stellen. Da sie oft mächtig genug waren, konnten sie ihre eigenen Ziele verfolgen. Anders als die *individuelle* Rechtsgleichheit der Individuen, auf welche als *demokratische Gleichheit* im nachfolgenden Paragraphen noch näher eingegangen wird, beinhaltet der Grundsatz der gleichen Rechtsstellung der Gliedstaaten nicht das Verhältnis des Individuums zum Staat, sondern das Verhältnis von Staaten bzw. Gebietskörperschaften unter sich. Obwohl von der faktischen Ungleichheit der einzelnen Staaten auszugehen ist¹⁸, suchte der *bundesstaatliche* Föderalismus, etwa im Gegensatz zum „hegemonialen“ Föderalismus¹⁹, rechtswesentlich eben die Gleichberechtigung des Ungleichen²⁰. Diese Grundidee der Gleichberechtigung durchzieht das gesamte neuere föderalistische Denken²¹.

¹¹ JELLINEK, „Staatslehre“, S. 780.

¹² CARL BILFINGER, „Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens“, Tübingen 1923, S. 115 f.

¹³ DÄNZER-VANOTTI, S. 9 f.; ALFRED VERDROSS, „Völkerrecht“, Wien 1950, S. 260 ff.; CARL BILFINGER, „Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht“, in: ZaöRV 4 (1934), S. 481-497, bes. S. 481; MAX HUBER, „Die Gleichheit der Staaten“, in: Festgabe für KOHLER, 1909.

¹⁴ HANS HUBER, „Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat“, in: ÖZöR 18 (1968), S. 247-261, S. 247.

¹⁵ MAX SCHWEIZER, „Eine ideengeschichtliche Grundlage der Staatengleichheit“, Breslau 1936, S. 33.

¹⁶ Dazu allgemein M. HUBER, „Die Gleichheit der Staaten“; DOEHRING, Rz. 269 ff.

¹⁷ Auch der Vertrag zur Errichtung der EWG verlangte zumindest für Verfassungsänderungen oder die Übernahme neuer Aufgaben *Einstimmigkeit* (Art. 235, 236 EWGV). Im normalen Rechtsetzungsverfahren ist aber die Anwendung des *einfachen Mehrheitsprinzips* erlaubt, während besondere Fälle immer noch eine *qualifizierte Mehrheit* nach festgelegter Stimmengewichtung vorsehen (Art. 148 EWGV). Nach der Festlegung des sog. „Luxemburger Kompromisses“ (Näheres bei ROLF LAHR, „Die Legende vom ‘Luxemburger Kompromiss’“, in: EA 8/1983, S. 223), nach der ein Mitgliedstaate jederzeit die Rückkehr zur Einstimmigkeit verlangen kann scheint hier in der Praxis ein „Partnerschaftsprinzip“ verwirklicht. Siehe nachfolgend § 20, B, II, 3, b, aa, α.

¹⁸ LOEWENSTEIN, „Souveränität und zwischenstaatliche Zusammenarbeit“, in: AöR 81 (1955/56), S. 1 ff., bes. S. 7; siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen unter Ziff. II, „Homogenitätsproblem“.

¹⁹ SIEGRIST, II, S. 74 verweist hier auf das Beispiel des hegemonialen Föderalismus des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Dazu auch VON PUTTKAMER, S. 12 f.; NAWIASKY, „Staatslehre“, II/2, S. 205 und III, S. 52; JELLINEK, „Staatslehre“, S. 780. BISMARCKS Reich wurde von der deutschen Lehre überwiegend als „Bundesstaat“ bezeichnet (siehe nachfolgend § 11, B), was aber - wohl zu recht - nicht unbestritten blieb (prominenter Gegner dieser Ansicht war VON SEYDEL).

²⁰ VEITER, S. 145.

²¹ FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 222; LEIBHOLZ, „Die Gleichheit vor dem Gesetz“, 2. Aufl., München/Berlin 1959, S. 140; ERWIN RUCK, „Grundsätze im Völkerrecht“, Zürich 1946, S. 3/5; WILLI GEIGER, „Föderalismus in der Verfassungsordnung der

Es lassen sich damit bereits hier die beiden Problemkreise umschreiben, die sich im Zusammenhang mit der föderalistischen Gleichberechtigung stellen und uns nachfolgend beschäftigen werden²²: Zum einen stellt sich die Frage nach der *Organisation der Staatenverbindung*, also das Problem, wie die konkrete Struktur der Staatenverbindung beschaffen sein muss, damit die Gleichheit der Einzelstaaten gewahrt bleibt. Noch keine entscheidende Rolle spielt, ob es sich dabei noch um einen blossen Staatenbund oder bereits um einen Bundesstaat handelt. Zum anderen können nun aber Zweifel auftauchen, ob das föderalistische Gleichheitsprinzip überhaupt *berechtigt* ist. Es ist dies die Frage, ob die Gleichberechtigung aller Gliedstaaten überhaupt zweckmässig und gerecht ist und ob nicht allenfalls eine *Abstufung der Rechte* nach welchen Kriterien auch immer, sei es die Grösse, Bedeutung, Wirtschaftskraft etc. in Betracht zu ziehen ist. Dieser Fragenkomplex spielt allerdings nur im *Bundesstaat* eine Rolle, da hier der Gegensatz von bürgerlicher und föderalistischer Gleichberechtigung aktuell wird, während der Staatenbund grundsätzlich keine direkte Beziehung zum Bürger der Einzelstaaten kennt²³.

Die Frage nach der *Organisation der Staatenverbindung* ist gleichzeitig die Frage nach der Beschaffenheit, der Zusammensetzung und Beschlussfassungsmodalitäten des *gemeinschaftlichen Organs*²⁴. Die Gleichheit bezüglich der Zusammensetzung des Organs ist relativ einfach zu wahren, indem zunächst *alle* Einzelstaaten darin vertreten sind. Die prinzipiell als *gleich* erkannten Einzelstaaten erfahren aber in jenem Moment eine ungleiche Bewertung, sobald *Mehrheitsentscheide* verbindlich werden können. Solange das Einstimmigkeitsprinzip gilt, wie es im Völkerrecht üblich ist, sind alle in gleicher Weise an der Entscheidung beteiligt²⁵. Mit der Einführung des Majoritätsprinzips teilen sich nun aber die Länder je nach konkreter Entscheidung in Mehrheits- und Minderheitsländer auf, von denen die ersteren den letzteren ihren Willen aufzwingen können. Diese - zumindest für die innerstaatliche Entscheidungsfindung unumgängliche - Entscheidung für das Mehrheitsprinzip ist ein Aspekt, der vordergründigste, jenes „spannungsgeladenen“ Verhältnisses zwischen den Werten der Demokratie und denjenigen des Föderalismus, wie es beispielsweise SIEGRIST beschreibt²⁶. Eine Möglichkeit den Gegensatz zwischen dem Prinzip der Gleichheit der Einzelstaaten und der faktischen Notwendigkeit der Mehrheitsentscheidung²⁷ im Sinne einer rousseauistischen Interpretation gedanklich zu entschärfen, besteht darin, diesen Willen der Mehrheit der Gliedstaaten als „allgemeinen Willen“ zu definieren und damit zum wahren Willen aller und letztlich auch der Minderheit zu erheben, welche ihrerseits über ihren wahren Willen lediglich im Irrtum war²⁸. In diesem Fall besteht tatsächlich kein Konflikt mehr zwischen Mehrheit und Minderheit der an sich gleichgestellten Gliedstaaten. Diese Fiktion einer *volonté générale* für die Einzelstaaten in einem Staatenbund oder Bundesstaat ist aber dann unhaltbar, wenn in den entsprechenden Förderativorganen die Mehrheit den Inhalt des Beschlusses aufgrund der Tatsache des

Bundesrepublik Deutschland; Verhältnis von Bund und Ländern“, Berlin 1967, S. 26; MONZ, S. 43; JELLINEK, „Staatslehre“, S. 780; VEITER, S. 145; DIETER ZECH, „Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat“, Diss. Zürich, Erlangen 1972, S. 95 ff.

²² Dazu D. SCHINDLER, „Die Gleichheit der Kantone“ (1921), in: „Recht, Staat, Völkergemeinschaft“, Zürich 1948, S. 147 f.

²³ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 39 II, der aber die fließenden Übergänge der Formen zwischenstaatlicher Integration betont. Zu diesem Fragenkomplex siehe die Ausführungen nachfolgend unter § 6. Innerhalb der EU findet sich mit den NUTS 2 eine interessante, noch näher zu erläuternde Abstufung; dabei geht es allerdings nicht um die Abstufung der *Mitwirkungsrechte*, sondern um eine solche der *Bezugsrechte*.

²⁴ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 148.

²⁵ Dazu kritisch BILFINGER, „Staatengleichheit“, S. 495 f.: „Es ist die Frage, ob der immer wieder unbesehen übernommene Satz richtig ist, dass das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit bei den Beschlüssen der Versammlungen von Staaten-Delegierten logisch aus dem Gleichheitsprinzip folge. Eine Versammlung von instruierten Staatendelegierten wird doch nur dann, wenn Chancen für einen positiven Beschluss gegeben sind, zur Beschlussfassung schreiten. Demnach sind, wenn Einstimmigkeit vorgeschrieben ist, doch offenbar die Nein-Sager die privilegierte Gruppe. Sie haben das relativ grössere Stimmgewicht, eben, weil sie Nein-Sager sind, man muss mit ihnen verhandeln, vielleicht auch handeln: das blosses »being« des liberum veto muss lähmend wirken (...).“ Auch SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 150 ff., äussert sich skeptisch über die einstimmige Beschlussfassung in Staatenbünden: „So stehen dem Mehrheitssystem erhebliche Schwierigkeiten im Weg, und es ist deshalb nicht zu verwundern, dass die Staatenbünde ihre wichtigeren Beschlüsse, die Verfassungsrevisionen, nur einstimmig fassen. Aber das Prinzip der Einstimmigkeit hat noch schlimmere Folgen als dasjenige der Mehrheit: ein einziger Staat kann durch sein Veto gegen eine Verfassungsrevision alle übrigen hemmen. Und doch sind Majorität und Einstimmigkeit Konsequenzen des Prinzips der Gleichheit. Solche Erfahrungen haben die Frage auftauchen lassen, ob überhaupt das Prinzip der Gleichheit der Staaten gerechtfertigt sei.“

²⁶ SIEGRIST, II, S. 67 ff.

²⁷ Dieses Problem stellt sich völlig analog im Umfeld der *bürgerlichen, individuellen Demokratie*: Auch hier besteht ein eigentlicher Begründungszwang für die Verbindlichkeit des *Mehrheitsentscheidendes* (siehe nachfolgend § 4). Das gleiche Problem ist hier insofern verkompliziert, als hinter den einzelnen Gliedstaaten eben noch unterschiedliche Bevölkerungsanteile stehen. Das Problem der Begründung für den Mehrheitsentscheid unter den (abstrakten) Gliedstaaten als solche stellt sich dann als besonders problematisch heraus, wenn man deren absolute Gleichheit als begriffsnotwendiges Element des Bundesstaates betrachtet und nicht zwischen Status und Mitwirkungsrechten differenziert. Diese begriffliche absolute Gleichheit findet sich bei LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 139.

²⁸ Vergl. auch HESSE, „Der Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht“, in: AöR 77 (1951/52), S. 167 ff., bes. S. 191.

konkreten arithmetischen Mehrs und nicht aufgrund einer Übereinstimmung mit einer *volonté générale* trifft. Diese Konstruktion findet damit hier keine sinnvolle Anwendung²⁹.

Die Antinomie zwischen den Prinzipien der Gleichheit und der Mehrheitsherrschaft ist letztlich nicht aufzuheben³⁰. Diejenigen Einzelstaaten, welche bei einer konkreten Abstimmung in der Minderheit geblieben sind, müssen den Beschluss der anderen respektieren. Der Gegensatz schwächt sich aber sofort ab, wenn man sich den *Turnus* als Überwindung dieses Gegensatzes denkt³¹: Indem jeder Einzelstaat a priori dieselbe Chance hat, einmal zur bestimmenden Mehrheit zu gehören, kein Gliedstaat stets seinen Willen durchsetzen kann und jeder auch einmal den Willen der anderen zu respektieren hat, werden die Differenzen zwischen Mehrheits- und Minderheitsländern zwar nicht beseitigt, jedoch für die Praxis akzeptabel gemacht. Der Turnus, der Wechsel von Mehrheiten, hat ausgleichende Wirkung auf die Härten des Mehrheitsprinzips und lässt die Minderheitsländer im Wissen, selbst auch einmal bei einer anderen Abstimmung zur bestimmenden Mehrheit gehören zu können, eine Mehrheitsentscheidung akzeptieren. Der Turnus bewirkt im weiteren, dass sich auch nicht sinnvoll von Mehrheits- und Minderheitsländern sprechen lässt, da jedes Land einmal zur Mehrheit und ein anderes Mal zur Minderheit gehört. Der Turnus schafft damit ein grosses Mass an Gleichheit³². Besonders deutlich wird diese Funktion des Turnus in *institutionalisierten* Ausprägungen wie z.B. die Regelung über den Vorort in der Tagsatzung der Restaurationsphase³³.

Bewirkt ein konstanter Turnus eine relative Gleichheit der Einzelstaaten, so bewirkt die Dominanz eines einzelnen Landes, das stets zur Mehrheit gehört, dessen Vorherrschaft oder Hegemonie. Dies war z.B. der Fall bei Preussen und seiner Vertretung im Bundesrat des Deutschen Reiches von 1871. Preussen vermochte stets, in wichtigen Fragen niemals in die Minderheit gedrängt, seinen Willen durchzusetzen. Es fehlte jegliche Gleichgeordnetheit und der BISMARCKSCHE Bundesrat war nicht viel mehr als dasjenige Organ, dessen sich die preussisch beherrschte Reichsexekutive bediente, um seinen Willen in verfassungsmässig zustandegekommene Reichsentscheidungen durchzusetzen³⁴. Eine latente Gefahr der Durchbrechung des Turnus durch eigentliche *Blockbildungen*: Die Labilität der durch einen Turnus bewirkten annähernden Gleichheit der Einzelstaaten zeigt sich, sobald diese eben nicht mehr als einzelne abstimmen, sondern in mehr oder weniger festgefügt *Blöcken*³⁵. Sind diese derart festgefügt, dass sie ohne jede Rücksicht auf den jeweiligen Gegenstand in immer der gleichen Weise bei Abstimmungen geschlossen auftreten, so ist der Turnus durchbrochen und es entsteht von neuem ein Gegensatz von Mehrheits- und Minderheitsländern, welcher bewirkt, dass die Gleichheit zwischen den Einzelstaaten suspendiert ist. Diese Situation fand sich gerade im Fall der Eidgenossenschaft vor dem Ausbruch des Sonderbundkrieges und in den USA vor dem Sezessionskrieg³⁶. Abgesehen von einzelnen Ausnahmen waren regenerierte und konservative Kantone bzw. Nord- und Südstaaten derart festgefügte Gruppen, dass sie sich im Föderativorgan nur noch als Blöcke gegenüberstanden. Es war in beiden Fällen eine einzige der vielfältig bestehenden Spannungslinien derart dominant geworden, dass alle anderen Gegensätze dahinter zurücktraten und einzig diese Blöcke zählten. Da sich im weiteren eine Gruppe jeweils als die konstant stärkere erwies, die andere stets unterlag (die konservativen Kantone bzw. die Südstaaten), war es beinahe konsequent, dass beide Konflikte in einer gewaltsamen Eskalation mündeten. Konstant in der Minderheit und angesichts der starren Spannungslinie ohne jede Aussicht auf einen Turnus, schien den konservativen Kantonen bzw. den Südstaaten kein anderer Ausweg als die Sezession, welche den Bürgerkrieg nach sich zog.

²⁹ Zur Willkürlichkeit der ganzen Konstruktion einer *volonté générale*, die ja nicht wie die *volonté de tous* durch Abstimmungen zu ermitteln ist und durchaus einmal mit dem Willen einer Minderheit identisch werden könnte, vergl. HESSE, „Gleichheitsgrundsatz“, S. 191.

³⁰ HESSE, „Gleichheitsgrundsatz“, S. 191.

³¹ HEGER, S. 83; SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 149 f.

³² SCHINDLER, a.a.O.; LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 146; HEGER, S. 83; HESSE, „Gleichheitsgrundsatz“, S. 193 f. spricht gleichbedeutend vom „Prinzip der Rotation“.

³³ Siehe dazu eingehend nachfolgend § 15: Nach dem Bundesvertrag von 1815 stand Zürich, Bern und Luzern abwechselnd die Vorortstellung, d.h. die Besorgung der vorörtlichen Geschäfte der Eidgenossenschaft zu. Jeder der drei Kantone wurde in gleicher Weise oft bevorzugt, der zeitliche Ablauf bewirkte eine relative Gleichstellung der drei Kantone; SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 149, hebt hervor, dass der solchermassen institutionalisierte Turnus nur ein Surrogat für die absolute Gleichberechtigung der Staaten sein kann. Der Turnus ersetzt durch eine zeitliche Alternierung zwischen Über- und Unterordnung die Gleichheit: im konkreten einzelnen Moment sind einige Staaten bevorzugt und andere benachteiligt, es besteht keine Gleichheit; erst innerhalb einer gewissen Zeitspanne stellt sich die Gleichheit auf das Ganze gesehen wieder her. Vergl. auch HEGER, S. 84.

³⁴ Zur preussischen Hegemonie in den Föderativorganen von Norddeutschem Bund und Deutschem Reich siehe die Ausführungen nachfolgend unter § 11, B. Dass aus ihr niemals gefährliche Spannungen entstanden, ist auf das Geschick BISMARCKS zurückzuführen, die preussische Hegemonie derart zu kaschieren, dass die übrigen Länder sich als gleichberechtigte Glieder eines Bundes fühlen konnten. HEGER, S. 84.

³⁵ HEGER, S. 84.

³⁶ LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 145 f. Im Unterschied zu den USA stellte die Eidgenossenschaft allerdings bloss einen Staatenbund dar. Aber auch im Staatenbund können *Mehrheitsbeschlüsse* über Gegenstände gefasst werden, sofern diese im Bundesvertrag explizit genannt sind. Dieser ist ja *einstimmig* ergangen, und dadurch haben alle Einzelstaaten ihre Subordination unter Mehrheitsbeschlüsse von vornherein erklärt. Siehe dazu nachfolgend § 12.

Beide Fälle zeigen, dass der Turnus von grundlegender Bedeutung für den Zusammenhalt eines Bundes ist. Finden sich einzelne Glieder immer wieder auf der letztlich unterlegenen Seite, werden sie von anderen konstant dominiert, ist der Gedanke der Sezession nicht mehr weit. Dieser Prozess der „permanenten Enttäuschung“ wird noch durch Blockbildungen, die jeglichen Turnus nahezu verunmöglichen können, forciert. Der Turnus und die dadurch bewirkte annähernde Gleichheit der Einzelstaaten erweisen sich also als ein Essentiale eines aus mehreren Einzelstaaten zusammengefügteten Bundes und damit von *Bundesstaatlichkeit* schlechthin. Wie sich die *Zweite Kammer* im bundesstaatlichen Parlament in diesem Spannungsfeld zwischen föderativer Gleichheit und Mehrheitsherrschaft bewährt, soll nachfolgend in § 5 eingehender erläutert werden.

2. Die Bedeutung des Grundsatzes für die Gliedstaaten im Bundesstaat

Der Bundesstaat gehört im Gegensatz zum zuvor angesprochenen Staatenbund nicht mehr dem Völkerrecht an³⁷. Aber auch hier wirkt sich das völkerrechtliche Gleichheitsprinzip aus und ist namentlich darin begründet, dass sich die Gliedstaaten des Bundesstaates generell wie jene des Staatenbundes als „Staaten“ und damit als notwendig „gleichwertig“ fühlen. Das Prinzip der föderalistischen Gleichheit im *Bundesstaat* wird daher teilweise aus dem Wesen des Bundesstaates selber abgeleitet³⁸, indem man die Gleichheit der Gliedstaaten als ein rechtswesentliches Strukturmerkmal des Bundesstaatsbegriffs definiert³⁹.

Sinnvoller statt dieser Herleitung aus sich selbst heraus, scheint die historisch-genetische Erklärung des Prinzips und damit die Herleitung aus dem oben dargelegten Grundsatz der *völkerrechtlichen* Staatengleichheit⁴⁰ und damit letztlich aus dem Gedanken der *Souveränität* als Kern der Staatlichkeit, die bei jedem souveränen Staat die gleiche ist⁴¹: Dieser völkerrechtliche Grundsatz, so wird nun bisweilen angenommen, habe auch in Bundesstaaten Einzug gehalten und sich dort, gleichsam abgewandelt und den Verhältnissen entsprechend modifiziert, als wesensnotwendiges Organisationsprinzip etabliert. Allerdings stellt sich hier sogleich die Frage, welche Ebene des Bundesstaates von diesem völkerrechtlichen Einfluss berührt sei. Ist es nur die horizontale Ebene der Gliedstaaten, ihr gegenseitiges Verhältnis, welches vom Völkerrecht beeinflusst wird, oder findet das Völkerrecht, modifiziert und der spezifischen Situation des Bundesstaates angepasst, auch im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten Anwendung?

Die Anerkennung oder Ablehnung von völkerrechtlichen Grundsätzen beruht weitgehend auf der politischen Einstellung des jeweiligen Betrachters und der von ihm favorisierten Bundesstaatslehre. Während bei der Befürwortung völkerrechtlicher Grundsätze zumindest unbewusst immer auch die Vorstellung des Weiterbestehens der alten staatenbündischen Unabhängigkeit der Gliedstaaten⁴² mitschwingt, wird mit dessen Ablehnung meist der Standpunkt einer strikten Unterordnung der Gliedstaaten und deren Beschränkung im interkantonalen Verkehr eingenommen. Wollte man das Recht zwischen den Gliedstaaten allein mit der Heranziehung von Völkerrecht erklären, würde man sich wiederum den bereits früher verworfenen Bundesstaatsbegriffen des dreigliedrigen Bundesstaates nach NAWIASKY oder verschiedenen monistischen Theorien annähern, welche das Völkerrecht dort als anwendbar bezeichnen, wo keine Bundeskompetenz und damit auch keine Unterwerfung der Kantone unter das Bundesrecht an sich vorläge⁴³. Auch der Hinweis auf die spezifische Staatlichkeit der Gliedstaaten wurde schon als Grundlage für die Heranziehung des Völkerrechts zu nutzen versucht⁴⁴, was aber ebenfalls abzulehnen ist, da es sich hier eben um eine relative, auf der BV beruhende Staatlichkeit handelt, die zur Ableitung der Anwendbarkeit des Völkerrechts, das grundsätzlich zwischen souveränen Staaten Verwendung findet, nicht taugt. Ein vermeintlicher

³⁷ MESSMER, S. 194. Auch der klassische Staatenbund stellt allerdings bereits eine Stufe zwischenstaatlichen Zusammenschlusses dar, die nicht immer mit rein völkerrechtlichen Begriffen zu messen ist, ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 39 II.

³⁸ So wohl LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 139; explizit MONZ, S. 43; ähnlich KÄGI, „Vom Sinn des Föderalismus“, S. 15; KISKER, S. 10; ADOLF GASSER, „Vom griechischen zum schweizerischen Bundesstaat“, Zürich 1948, S. 4; FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 222.

³⁹ Tatsächlich sind in Bundesstaaten die Gliedstaaten grundsätzlich gleichberechtigt, unabhängig von wirtschaftlicher oder bevölkerungsmässiger Stärke (MACMAHON). Es sind aber stets Ausnahmen möglich wie vor allem in der Organisation der Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes, die sich nur z.T. über eine differenzierte Interpretation der Gleichheit in eine *absolute* und eine *relative* Gleichheit auflösen lassen. Der Grundsatz scheint, da eher von *politischer* Bedeutung, für den Bundesstaat nicht begriffsnotwendig (vergl. FRENKEL, I, N 710).

⁴⁰ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 147; FLEINER/GIACOMETTI, S. 64; HÄFELIN/HALLER, N 194; RUDOLF BINDSCHEDLER, „Staatenverbindungen“, in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 7, Freiburg 1962, S. 556 ff., bes. S. 559; MESSMER, S. 194, 210.

⁴¹ KRÜGER, „Allgemeine Staatslehre“, S. 829 f.

⁴² Es gibt natürlich auch Föderationen, die vorher *Einheitsstaaten* waren, vergl. die Untersuchung von WHEARE, „Federal Government“, S. 40 f., der Österreich, Russland, Mexiko, Brasilien und Venezuela anführt.

⁴³ Vergl. ARNOLD BOLLE, „Das Interkantonale Recht; die völkerrechtlichen Beziehungen der Kantone der Eidgenossenschaft unter sich“, Diss. Zürich 1907, S. 3; NAWIASKY, „Bundesstaat“, S. 280; MAX HUBER, „Die Entwicklungsstufen des Staatsbegriffes“, in: ZSR 23 (1904), S. 1 ff., S. 15; HEINRICH TRIEPEL, „Völkerrecht und Landesrecht“, Leipzig 1899, Nachdruck Meisenheim/Glan 1958, S. 199; DUBS, II, S. 25.

⁴⁴ Vergl. kritisch zu der Folgerung von Völkerrecht aus der Staatsnatur auch RUDOLF BERNHARDT, „Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat“, Berlin/Köln 1957, S. 21.

Hinweis auf die Geltung des Völkerrechts im bundesstaatlichen Bereich könnte ferner in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung betreffend den interkantonalen Verträgen erblickt werden⁴⁵. In der Schweiz entstand unter anderem bezüglich der Frage, ob die interkantonalen koordinationsrechtlichen Rechtsbeziehungen und hier insbesondere die interkantonalen Verträge aufgrund der analogen Grundproblematik vom Völkerrecht beherrscht würden, eine ausgedehnte Debatte⁴⁶. Eine generelle Geltung von Völkerrecht kann kaum ernsthaft vertreten werden, da das interkantonale Verhältnis primär durch die Bundesverfassung, durch kantonale Verträge oder auch Gewohnheitsrecht weitgehend normiert wird und Völkerrecht vom Bundesgericht höchstens *subsidiär* anwendbar erklärt wird, wenn den erwähnten Rechtsquellen keine Bestimmungen entnommen werden können⁴⁷. Es handelt sich insofern also nur um ein bundesstaatlich modifiziertes Völkerrecht, das hier in den Bundesstaat eindringt. Damit kann festgehalten werden, dass das Völkerrecht zumindest auf der horizontalen Ebene des Bundesstaates subsidiär eine gewisse Berücksichtigung findet. Wie aber sieht die Situation in der vertikalen Ebene aus? Es wäre widersprüchlich, wollte man für das Verhältnis von Bund und Kantonen eine andere rechtliche Situation konstruieren. Auch hier gilt, da der Bundesstaat eben ein eigenständiges Staatsgebilde darstellt, die Bundesverfassung als Quelle der Rechtsordnung; die Gleichheit der Gliedstaaten im Verhältnis zum Bund ist keine Frage des Völkerrechts, sondern eine solche der konkreten Ausgestaltung der Verfassung. Nun ist der Grundsatz der Gleichheit der Gliedstaaten in der Schweiz aber seit je unbestritten. Als Verfassungsgrundsatz ergibt sie sich bereits aus der Aufzählung der Kantone in Art. 1 BV. Um Wiederholungen zu vermeiden sei hier auf die nachfolgenden Ausführungen unter § 22, D verwiesen, wo eingehend auf die Problematik der Gleichheit der Kantone eingegangen wird⁴⁸.

II. Das Problem der tatsächlichen Machtunterschiede oder das sogenannte „Homogenitätsproblem“

Der Bundesstaat lebt in einem permanenten Spannungsfeld zwischen den Extremen der Autonomie und der Homogenität im weitesten Sinne, also zwischen dem Streben nach möglichst gros-ser Selbständigkeit und der Tendenz zur Gleichförmigkeit. Der Bundesstaat würde letztlich seinen Sinn verlieren ohne dieses Streben der Gliedstaaten nach einem gewissen Mindestmass an Eigenständigkeit und Autonomie. Im Gegenzug würde aber ohne ein Minimum an Homogenität, an unantastbarer Gemeinsamkeit, jedem Bundesstaat die äussere und innere Zersetzung drohen, wie vor allem CARL SCHMITT betonte⁴⁹. Bisweilen kann dieses Homogenitätserfordernis aus irgendwelchen tagespolitischen Erwägungen zurückgedrängt werden⁵⁰, insbesondere im Falle einer unmittelbaren äusseren Bedrohung⁵¹ oder wenn ein ideologisches Konzept die eigentliche Bundesstaatsidee überlagert⁵².

Die schwerwiegendsten Probleme für eine ausgewogene Bundesstaatlichkeit stellen seit jeher die unterschiedliche Grösse und die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Gliedstaaten dar. Ausgehend vom völkerrechtlichen Prinzip der Gleichwertigkeit aller Glieder, stellt sich das Problem der tatsächlichen Ungleichheit. „Löwe und Maus können sich nicht konföderieren“ bemerkte schon FRANTZ⁵³ und daran hat sich bis heute wenig

⁴⁵ Vergl. SIEGRIST, I, S. 194 ff.

⁴⁶ Bestehen keine anderslautenden bundesrechtlichen Bestimmungen bzw. Absprachen der Parteien, so greift das Bundesgericht auf die Grundsätze des Völkerrechts zurück, um eine interkantonale Vereinbarung auszulegen und um festzustellen, ob sie gültig zustandegekommen ist. Vergl. SIEGRIST, I, S. 194; AUBERT, Traité, I, N 893-894.

⁴⁷ Vergl. BGE 96 I 636; BGE 69 I 232; BGE 54 I 202; BGE 110 Ia 123; vergl. AUBERT, Traité, I, N 893 f.

⁴⁸ Vorab sei die Gleichheit, wie sie Art. 1 BV umschreibt, kurz angesprochen: Art. 1 BV stellt alle Kantone zumindest formal auf eine gleiche Ebene. Sie sind einander insofern „absolut“ gleichgestellt, als jeder über die gleichen Kompetenzen verfügt, jeder sie in gleichem Masse frei ausgestalten darf und jeder (Vollkanton) in gleicher Weise an der Bildung des Bundeswillens teilhat. Auf das Problem der Halbkantone, die zumindest theoretisch ebenfalls den Anspruch auf absolute rechtliche Gleichheit geniessen, in zwei Bereichen von der BV aber ausdrücklich als minderberechtigt behandelt werden (ein Ständeratssitz [Art. 80 BV]; halbe Ständestimme [Art. 123 Abs. 2 BV]), wird in § 22, D näher eingegangen.

⁴⁹ SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 376 f., geht auf das Homogenitätsproblem besonders ein.

⁵⁰ MAYER-TASCH, S. 202.

⁵¹ So wurden in der Gründungsphase der USA die Differenzen zwischen der Industriegesellschaft des Nordens und der Sklavenwirtschaft der Südstaaten zunächst durch den Solidarisierungsdruk der Kämpfe gegen Grossbritannien und Frankreich in den Hintergrund gedrängt, um dann aber im Sezessionskrieg (1861-1864) um so vehementer hervorzubrechen.

⁵² Hier können der ehemalige Bundesstaat Jugoslawien oder auch die Sowjetunion angeführt werden, wo die schwindende Dominanz einer alle potentiellen Pluralismen verklammernden Einheitspartei zunächst den ganzen föderativen Aufbau in Frage stellte, und alsbald lange unterdrückte ethnische, religiöse und wirtschaftliche Unterschiede die Staaten zerrissen. Dass solche, meist ethnographischen Unterschiede nicht zwangsläufig zu Zerreißen der Bundesstaatlichkeit geraten, zeigt das immer wieder erfolgreiche Entschärfen von Konflikten dieser Art in der Schweiz.

⁵³ CONSTANTIN FRANTZ, „Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die sociale, staatliche und internationale Organisation, unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland, kritisch nachgewiesen und constructiv dargestellt“, Mainz 1879, S. 232; „Deutschland und der Föderalismus“, Hellerau 1917; MESSMER, S. 196/197. FRANTZ bemerkt dies im Zusammenhang mit den faktischen Machtunterschieden der deutschen Länder, insbesondere der preussischen Hegemonie. FRANTZ, ein scharfer Gegner BISMARCKS, betrachtete dessen Schöpfung, das Deutsche Reich von 1871 als eine Ausgeburt des Zentralismus, während die herrschende Lehre jener Tage, vertreten v.a. von LABAND, von einem „Bundesstaat“ ausging (vergl. zum doktrinären Streit über die Einordnung des BISMARCKSCHEN Reiches nachfolgend § 11, B, V). Dass dieses Reich nicht föderal war, ergab sich nach

geändert. Das Problem der tatsächlichen *Machtunterschiede* ist eigentlich nur ein Unterfall der *Homogenitätsproblematik* an sich: dieser weitere Begriff umfasst mE sowohl die Unterschiede der Gliedstaaten in *politischer* Hinsicht, wie aber auch *bevölkerungsmässige, flächenmässige, wirtschaftliche, kulturelle* bzw. *ethnische* Divergenzen. Das politische Leben des Bundesstaates bewegt sich, wie oben bereits angedeutet wurde, im Spannungsfeld zwischen den beiden Antipoden Autonomie und Homogenität⁵⁴. Das Streben nach Selbständigkeit einerseits und die Tendenz zur Gleichförmigkeit andererseits erfüllen den Bundesstaat erst mit Sinn: er bezieht seine Existenzberechtigung eben gerade daraus als idealtypische, staatliche Form des Föderalismus eine gewisse Selbständigkeit mehrerer politischer Gebietseinheiten mit der Zusammenfassung dieser Einheiten zu einem problemlösungsfähigen höheren Ganzen⁵⁵ herbeizuführen und das System existenzfähig zu halten. Ein wesentliches Problem ist dabei die *bevölkerungsmässige Homogenität der Gliedstaaten*⁵⁶. Ob Gliedstaaten *ethnisch* homogen sein sollten oder nicht, ist in der Literatur umstritten⁵⁷. Systemtheoretische Überlegungen führen eher zum Schluss, dass ethnische Homogenität für die Stabilität eines Landes jedenfalls dann gefährlich werden kann, wenn sie dazu führt, dass die innenpolitischen Konfliktfronten fast immer diesen Grenzen entlang verlaufen.

Somit kann festgehalten werden, dass die Homogenität der Teilgebiete grundsätzlich ein *Vorteil* ist, jedoch die Gefahr besteht, dass ein *Teilgebiet* zu einer grösseren Treue anregt als die *Union* an sich⁵⁸. Diese potentielle Quelle der Schwäche, dass „state loyalty may prevail over general loyalty“⁵⁹ findet sich in allen Bundesstaaten, insbesondere eben dann, wenn sich Staatsgrenzen mit ethnischen, sprachlichen oder sonstigen Grenzen decken. Aber auch Einheitsstaaten kennen dieses Problem. Da neben den religiösen Unterschieden vor allem diejenigen Bevölkerungscharakteristiken als wesentlich empfunden werden, die man sieht oder hört, ist die Nationalitäten- oder Ethnienfrage in fast allen Staaten ein Problem, haben doch nur gerade zehn Prozent aller Staaten bloss eine einzige ethnische Gruppe⁶⁰ innerhalb ihrer Grenzen⁶¹. Eine erfolgreiche Integration von Gruppen, eine der wichtigsten Föderalismusfunktionen überhaupt, setzt voraus - angesichts der Bedeutung des territorialen Aspekts für die föderalistische Organisation -, dass die zu integrierenden Gruppen ebenfalls *territorialen* Charakter haben. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass nun die einzelnen Gliedstaaten ihrerseits im Innern von einer hohen demographischen Gleichmässigkeit geprägt sein müssten, nur um gleichzeitig nach aussen im Gesamtbild eine unterschiedliche Zusammensetzung des Bundesstaates zu ergeben⁶². Erforderlich ist jedoch, dass die Vertreter eines als bedeutend betrachteten Merkmals, beispielsweise der Sprache oder der Religion, im Gliedstaat dauernd oder zumindest zeitweise so dominieren, dass sie das politische System akzeptieren können. Erst diese Grundvoraussetzung erlaubt eine eigentliche gliedstaatliche Struktur. Die meisten Länder der Welt sind nach DUCHANEK⁶³ *mehrethnisch* und damit sind es auch die meisten Bundesstaaten. In diesen ist das sprachliche oder rassische Element in der Regel ein wesentliches Strukturmerkmal. Es fragt sich deshalb, wieweit die ethnischen und die gliedstaatlichen Grenzen übereinstimmen. So kennt die Schweiz 22 einsprachige Kantone (17 deutsch-, 4 französisch- und einen italienischsprachigen), drei sind zweisprachig (deutsch und französisch) und einer ist dreisprachig (deutsch, italienisch und romanisch). Die deutsche Sprache zerfällt in verschiedene Dialekte und die französische in zwei Sprachfamilien⁶⁴. In Kanada beschränkten sich Katholizismus und französische Sprache bis in die jüngste Zeit auf Québec, während das französische Element in anderen Provinzen, z.B. in Manitoba und Neu

FRANTZ schon daraus, dass ein Bund unmöglich bestehen könne, wenn einer der „Gliedstaaten“ stärker ist als alle anderen zusammengenommen (was auf Preussen zutraf). Zwar sei für den Föderalismus keine genaue Gleichgewichtigkeit erforderlich, ungefähre Gleichheit muss aber doch bestehen (vergl. schon 1865 in der „Wiederherstellung Deutschlands“, Berlin 1865, S. 193: „[E]s ist keine wahre Föderation möglich denkbar, wo ein Gliedstaaten alle andern aufwiegt und an Militairkraft sogar übertrifft“). Auch müsse im Föderalismus jedes der Glieder prinzipiell für sich lebensfähig sein, denn Föderalismus ist für FRANTZ eine Organisationsform, die vorhandene Kräfte weiter steigern kann, aber kein Rettungsanker für ansonsten antiquierte politische Einheiten.

⁵⁴ MAYER-TASCH, S. 202.

⁵⁵ MESSMER, S. 42.

⁵⁶ FRENKEL, II, N 718.

⁵⁷ FRENKEL, II, N 720.

⁵⁸ WHEARE, „Federal Government“, S. 51 (4. Aufl., S. 49).

⁵⁹ WHEARE, „Federal Government“, S. 51 (4. Aufl., S. 49).

⁶⁰ Nach VAN DYKE ist eine ethnische Gemeinschaft „a group of persons, predominantly of common descent, who think of themselves as collectively possessing a separate identity based on race or shared cultural characteristics, usually language or religion; they may or may not think of themselves as a nation, a concept with stronger implications for political autonomy or independence.“

⁶¹ ALEN, S. 51.

⁶² Es gilt sich der Tatsache bewusst zu bleiben, dass auch in Bundesstaaten sehr viele ethnische Minderheiten *ausserhalb* der föderalen Struktur stehen, d.h. sie stellen in keinem der Gliedstaaten die Mehrheit, sondern verteilen sich über das ganze Land (vergl. FRENKEL, I, N 579, siehe ebd. auch N 560, N 673, N 713). Zu denken ist hier etwa an die Ureinwohner von Australien, Brasilien, Kanada und der USA (Indianer, Eskimo oder auch die schwarze Bevölkerung).

⁶³ DUCHACEK, S. 141.

⁶⁴ A. MASNATA, S. 27 f.; zur Situation in der multikulturellen Schweiz mit ihren später noch zu erläuternden „cross-cutting cleavages“, siehe nachfolgend § 23, A, II.

Braunschweig, sowohl von den frankophonen Führern in Québec wie von den anglophonen/nichtkatholischen in den übrigen Provinzen vernachlässigt wurde. Gerade diese Polarisierung dürfte für die permanenten Verfassungsspannungen in Kanada verantwortlich sein. Zusammen mit Belgien und einigen anderen Ländern⁶⁵ wird daher Kanada immer wieder als ein Staat bezeichnet, der sich aus zwei territorialen oder ethnischen Gemeinschaften zusammensetzt⁶⁶. Solche *zweiteiligen* bzw. *bipolaren* Föderationen sind in ihrem Bestand gefährdeter als andere Föderationen, da sie häufig keine ausreichenden Möglichkeiten für „*tension-reducing coalitions*“⁶⁷ bieten, indem sie nicht auf ständig wechselnde interterritoriale Koalitionen, die, wie noch zu zeigen sein wird, gerade für die Schweiz charakteristisch sind, zurückgreifen können⁶⁸. Eine ausreichende Anzahl von Gliedstaaten ist insofern ein wesentlicher Faktor für einen erfolgreichen, überlebensfähigen Föderalismus⁶⁹.

1. Gebietsorganisation

Die meisten Bundesstaaten weisen in ihren Verfassungen auf die Besonderheit ihrer Gebietsorganisation hin und enthalten (mit Ausnahme von Kanada) einen entsprechenden Bestandteil in ihrer Staatsbezeichnung oder einen Hinweis in einem separaten Artikel⁷⁰. So nennt sich die Schweiz in Art. 1 BV „Schweizerische Eidgenossenschaft“ und in Art. 2 „Bund“. Jedoch können Staatsbezeichnungen auch irreführend sein und nicht jede Union oder Föderation kann als Bundesstaat im hier verstandenen Sinne qualifiziert werden⁷¹. Auch die Gliedstaaten als Teile des Bundes werden in den verschiedenen Bundesverfassungen unterschiedlich bezeichnet: während Australien (Sect. 6 Subsect. 2), Brasilien (Art. 1), Indien (Sect. 1 Subsect. 2), Malaysia (Art. 1 § 2), Mexiko (Art. 40), Nigeria (Sect. 2 Subsect. 2), die USA (Const. Art. I Sec. 2 Cl. 1) und Venezuela (Art. 2) von „Staaten“ sprechen, findet sich der Begriff in der Verbindung „Conseil des Etats“ auch im französischen (und im italienischen) Verfassungstext der Schweiz. Diese semantische „Staatlichkeit“ der Gliedstaaten führte, wie bereits erwähnt, zu wenig ergiebigen Begriffsstreitigkeiten⁷². Aufs engste verknüpft mit dieser Frage ist das Problem der gliedstaatlichen Souveränität. Die Frage, *wer* im Bundesstaat souverän sei, war, wie bereits dargelegt, Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen in den vor 1900 entstandenen Bundesstaaten⁷³. Die Verwendung des Begriffes Souveränität, wie z.B. in den Artikeln 1, 3 und 5 BV, wird von vielen Autoren als lediglich politisch und historisch begründet angesehen, also ohne eine normative, selbständige Bedeutung⁷⁴. Eine andere Deutung erfährt die Souveränität in diesem Zusammenhang in den beiden Bundesstaaten Australien und Kanada, welche den klassischen englischen Parlamentarismus mit dem Föderalismus verbinden⁷⁵. Die Souveränität wird hier nicht als Volkssouveränität betrachtet, sondern als Parlamentssoveränität (bzw. des „King in Parliament“), wobei mit der Staatsgründung die Souveränität des Parlaments von Westminster direkt auf das Bundesparlament *und* die Gliedstaatenparlamente überging. Eng verknüpft mit dieser Fragestellung ist die Bundesstaatlichkeit als *Schranke der Verfassungsrevision*, wie etwa in Brasilien, in Deutschland und auf den Komoren. Es stellt sich hier die grundsätzliche Frage der Verfassungsrevisionsschranken generell⁷⁶.

Der Aufbau des Bundesstaates in drei Ebenen (lokale, gliedstaatliche, nationale Ebene) scheint der Regelfall unter den gegenwärtig existierenden Bundesstaaten zu sein, nur das ehemalige Jugoslawien und die Sowjetunion kannten eine zusätzliche Stufe im Staatsaufbau, indem ihre Gliedstaaten ihrerseits föderalistisch organisiert waren. Einschränkend muss aber darauf hingewiesen werden, dass diese Föderalisierung in beiden Fällen sich nicht auf das gesamte Gliedstaatengebiet bezog, sondern, als Ausdruck eines besonderen Minderheitenschutzes nur auf bestimmte Teile. Im damaligen Jugoslawien, wo aus politischen Gründen nicht von einer Föderalisierung gesprochen wurde,

⁶⁵ Sri Lanka, Zypern, Pakistan und die ehemalige Tschechoslowakei, vergl. ALEN, S. 42 f.

⁶⁶ DUCHACEK, S. 248 („*biethnic*“); FRIEDRICH, „Tendances du Fédéralisme en théorie et en pratique“, 1971, S. 119, S. 135 und S. 137 („*dualisme*“); E. McWHINNEY, „Comparative Federalism“, Univ. of Toronto Press, 1965, 2. Aufl., S. 17, S. 106 und S. 111, der in Zusammenhang mit Kanada von „*dualistic federalism*“, „*biculturalism*“ und „*dual sovereignties*“ spricht.

⁶⁷ D. J. ELAZAR, „Exploring Federalism“, Univ. of Alabama Press, 1987, S. 244.

⁶⁸ DUCHACEK, S. 248, schreibt dazu: „Either the common interest is discovered or the negative attitude of one group opposing the other implies a threat of a veto or secession.“

⁶⁹ C. J. FRIEDRICH, „Res Publica“, 1971, S. 388-389, nennt mindestens acht bis zehn Bestandteile; siehe dazu nachfolgend unter Ziff. 2.

⁷⁰ FRENKEL, II, N 699 f.

⁷¹ So war die ehemalige Union of South Africa nach überwiegender Ansicht kein Bundesstaat, LIVINGSTON, S. 257 f.

⁷² Dazu AUBERT in „Essai sur le fédéralisme“, S. 404 mit Anm. 6, der sich über den Begriffsstreit dezidiert äussert als „C'est un exemple de ces controverses byzantines qui, au début du siècle, tourmentaient le sommeil des juristes (...)“

⁷³ FRENKEL, I, N 289. Siehe dazu vorstehend § 2, A.

⁷⁴ Statt vieler: FLEINER/GIACOMETTI, S. 99.

⁷⁵ FRENKEL, II, N 707; S. SCHÜTTEMEYER/R. STURM, „Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien“, in: ZParl 23 (1992), S. 517 ff., S. 525 ff.

⁷⁶ Vergl. WALTER BURCKHARDT, „Methode und System des Rechts“, Zürich 1936, Nachdruck 1971, S. 135; *ders.*, „Die Organisation der Rechtsgemeinschaft“, 2. Aufl., Zürich 1944, Nachdruck 1971, S. 214; WERNER KÄGI, „Rechtsstaat und Demokratie“, in: ULRICH MATZ, „Grundprobleme der Demokratie“, Darmstadt 1973, S. 107-146, bes. S. 139.

betrifft das die Republik Serbien, auf deren Territorium die „autonomen Provinzen“ Kosovo und Vojvodina⁷⁷ als selbständige staatliche Gebilde ethnischer Minderheiten organisiert waren. Sie besaßen sowohl grosse Autonomiebereiche gegenüber Serbien und im Bund. In der Sowjetunion bestanden neben den fünfzehn Sowjetrepubliken, welche als die eigentlichen Bundesglieder galten, noch autonome Republiken, autonome Gebiete und autonome Bezirke, die alle ihre Selbständigkeit und ihre nach Art, nicht aber nach Grösse, abgestufte Vertretung im Nationalitätensowjet, d.h. in der einen Kammer des Bundesparlaments aufwiesen⁷⁸.

2. Die Zahl der Gliedstaaten

Eine ausreichende Anzahl von Teilstaaten ist ein wichtiger Faktor und unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren eines erfolgreichen Föderalismus. FRIEDRICH⁷⁹ nennt mindestens acht bis zehn Bestandteile, andere Autoren gehen von einer kleineren oder grösseren Anzahl aus⁸⁰. Gerade aus der geschichtlichen Erfahrung heraus, so betont MAUNZ⁸¹, sei es ein Vorteil, wenn die Zahl der Einzelstaaten nicht zu gering ist: der einzelne Gliedstaat kann sich bei einer grösseren Zahl von grossen und kleinen Gliedstaaten besser behaupten und gerät weniger ins Feld der Ungleichheiten zwischen grossen und kleinen, zwischen mächtigen und weniger einflussreichen, zwischen altgewachsenen und neu entstandenen Gliedstaaten. Nicht zuletzt werden auch bestehende Ungleichheiten abgeschwächt. Gerade unter einer kleineren Zahl von ungefähr gleich grossen und gleich leistungsfähigen Ländern bestehen meist erhebliche Rivalitäten⁸².

Die Zahl der Gliedstaaten (abgesehen von den Spezialfällen der sog. „Subgliedstaaten“ in der UdSSR und im ehemaligen Jugoslawien und vom Sonderfall Tansania) reicht im internationalen Vergleich von zwei (ehemalige Tschechoslowakei) bis fünfzig (USA)⁸³. Vergleicht man die einzelnen Staaten miteinander, so zeigt sich, dass zwischen der Grösse des *Gesamtgebietes* und der Zahl der *Gliedstaaten* kein Zusammenhang vorliegt. Ob sich die Zahl der Gliedstaaten auf deren politisches Gewicht spürbar auswirkt, beschäftigte einen grossen Teil der Lehre. So begünstigt nach Ansicht von MAY⁸⁴ und SCHARPF⁸⁵ eine kleine Zahl den Einfluss der Gliedstaaten insgesamt, da sich diese bei Konflikten mit dem Zentralstaat eher auf eine gemeinsame Linie verständigen können und eine Einigung der Wenigen unter sich wahrscheinlicher ist als unter vielen. Auf der anderen Seite betonen verschiedene Autoren, dass eine grosse Zahl von Gliedstaaten wegen der sich ständig wechselnden Koalitionen die Stabilität des Gesamtsystems erhöhen⁸⁶. Für den hier interessierenden Aspekt der Gleichheit der Gliedstaaten ist die Existenz einer *grös-seren Zahl* von Gliedstaaten im Rahmen des Bundesstaates, wie zuvor erwähnt, prinzipiell von Vorteil. Die grössere Zahl lässt die Individualität und den Einfluss des einzelnen Gliedstaates jeweils weniger pointiert zum Ausdruck kommen; der einzelne Gliedstaat geht gleichsam in der gleichberechtigten „Menge“ unter, in der alle in ihrer Vielzahl miteinander konkurrieren⁸⁷. Ob sich damit aber gleichsam von selbst ein gegenseitiger Ausgleich der Interessen einstellt und sich automatisch eine Balance einstellt, wie HUBER⁸⁸ meint, scheint fraglich. Insofern sagen Zahlen allein eben nichts aus: so ist beispielsweise Kanada auf der Gleichheit der zehn Provinzen aufgebaut und wird dieses System durch die offizielle Einsprachigkeit von Québec derart untergraben, dass der kanadische Bundesstaat de facto auf einen „zweipoligen“ Föderalismus zurückgeführt werden kann⁸⁹. Allein die blosse Vielzahl nebeneinander existierender Gliedstaaten, kann auch im Hinblick auf ihre bevölkerungsmässigen und wirtschaftlichen Differenzen, keine ausgleichende Wirkung entfalten⁹⁰: Die regionalen Entscheidungsträger, welche keiner übergeordneten Instanz, sei

⁷⁷ Art. 1 der Bundesverfassung vom 21. Februar 1974 bezeichnete die Staatsform als Sozialistischen Bundesstaat, Art. 2 gliederte das Staatsgebiet in sechs sozialistische Republiken und die zwei autonomen Provinzen Kosovo-Metohija und Vojvodina. Siehe auch nachfolgend § 31, E, II.

⁷⁸ Art. 110 der Verfassung der UdSSR vom 7. Oktober 1977.

⁷⁹ C. J. FRIEDRICH, „Res Publica“, 1971, S. 388 f.

⁸⁰ G. SAWER, „Modern Federalism“, S. 109 f., nennt eine Mindestzahl von fünf und verweist zur Veranschaulichung der Gefahr ungenügender Einheiten auf Rhodesien und Nigeria.

⁸¹ MAUNZ, „Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat“, in: Gedächtnisschrift für FRIEDRICH KLEIN, München 1977, S. 312 f.

⁸² MAUNZ, a.a.O., S. 313.

⁸³ Siehe dazu Anhang I.

⁸⁴ R. J. MAY, „Federalism and Fiscal Adjustment“, Oxford 1969, S. 22.

⁸⁵ SCHARPF, „Theorie der Politikverflechtung“, in: FRITZ SCHARPF/BERND REISSERT/FRITZ SCHNABEL, „Politikverflechtung“, Kronberg/Ts. 1976, S. 13-70, bes. S. 45.

⁸⁶ FRENKEL, I, N 575; R. J. MAY, S. 22.

⁸⁷ H. HUBER, „Gleichheit der Gliedstaaten“, S. 249; ähnlich auch MAUNZ, „Gleichheit der Gliedstaaten“, S. 313 f.; NICHOLAS GILLET, „The swiss constitution: can it be exported?“, Bristol 1989, S. 19 f., der in einer Anzahl zwischen 10 und 50 Gliedstaaten eine optimale Menge für einen Bundesstaat erblickt und ausführt, dass je kleiner die Zahl der Gliedstaaten wäre, um so schwieriger deren Beziehungen untereinander würden.

⁸⁸ HUBER, a.a.O.

⁸⁹ L. HOOGHE, „Executive Federalism in Canada“, S. 61 f.; ALEN, S. 42.

⁹⁰ Vergl. auch die „Basler Charta zur föderalistischen Konfliktbewältigung“ vom 29. September 1995: fünf Vorbedingungen, damit ein föderalistisches Staatsmodell Erfolg haben kann; vergl. BaZ vom 29. September 1995.

dies nun dem Zentralstaat oder einer interregionalen Aufsicht, verpflichtet sind, werden stets die eigene Bevölkerung und deren Interessen unmittelbar im Auge halten und Massnahmen, die dieser mehr Nachteile als Vorteile bringen, ablehnen, auch wenn diese die regionalen Nachbarn derart begünstigen würde, dass in der gesamtheitlichen Sicht die Nation als *Gesamtheit* einen Vorteil erringen würde⁹¹.

Die Grössenunterschiede der Gliedstaaten sind in allen gegenwärtigen Bundesstaaten sehr prägnant⁹² und stellen seit je ein schwerwiegendes Problem einer ausgewogenen Bundesstaatlichkeit dar. Um sich der Terminologie TARLTONS⁹³ zu bedienen, kann man sagen, es existieren in der Realität nur asymmetrische Bundesstaaten. Die Grössenunterschiede zwischen den Gliedstaaten sind in allen Bundesstaaten relativ gross: FRENKEL bezeichnet diese Disharmonie geradezu als realtypisches Element des Bundesstaates⁹⁴. Solche Grössenunterschiede, insbesondere die bevölkerungsmässiger Natur, werden dann zu einem politischen Problem, wenn die Ungleichgewichte dazu führen, dass ein Gliedstaat allein die halbe Gesamtbevölkerung stellt. Dies führt fast zwangsläufig zu einer ausgeprägten Zentralisierung, so wie es in der ehemaligen Sowjetunion oder in der ehemaligen Tschechoslowakei (Tschechische SR) der Fall war. In solchen Fällen besteht eine Tendenz zur Bildung eines eigentlichen *Einheitsstaates*, der sich aus der hegemonialen Stellung eines Gliedstaates heraus beinahe organisch anbietet⁹⁵. Unter der Herrschaft der deutschen Reichsverfassung von 1871 beschäftigte sich die Lehre vor allem anhand der Vormachtstellung Preussens mit der Frage der *Hegemonialstellung* eines Gliedstaates⁹⁶. Viele Autoren sahen diese als für die nationale Einheit geradezu notwendig an⁹⁷.

3. Das Problem der politischen Homogenität

Ein weiteres Homogenitätsproblem ist das einer gewissen Gleichgestimmtheit der Gliedstaaten in der politischen Struktur. Bereits MONTESQUIEU erkannte die politische Homogenität als wesentliche Voraussetzung der Bundesstaatlichkeit, indem er feststellt „que la constitution fédéral doit être composée d’Etats de même nature, surtout d’Etats républicains“⁹⁸; wobei festgehalten werden muss, dass MONTESQUIEU dabei nicht an den modernen Bundesstaat dachte, der in dieser Form eine Schöpfung der amerikanischen Verfassungsväter ist⁹⁹, sondern den Staatenbund klassischer Konvention im Auge hatte, dessen Ausgestaltung er sich um so vollkommener vorstellte, wenn er diese Bedingung erfüllte¹⁰⁰.

Als einziger Bundesstaat, dessen Glieder unterschiedliche Staatsformen aufweisen, ist heute noch Malaysia zu nennen: diese einzige Wahlmonarchie der Welt (seit 1963) besteht aus insgesamt 13 Bundesstaaten, darunter 9 Sultanate, 2 Bundesterritorien und 130 Distrikten. Auch das Deutsche Reich (mit den nichtmonarchischen Hansestädten) und die Schweiz (mit dem preussischen Fürstentum Neuenburg) gehörten früher dazu. Zum Problem wurde dieses Nebeneinander aber nur in der Schweiz, wo es beinahe zu einer militärischen Auseinandersetzung führte¹⁰¹. Von weit grösserer Bedeutung als die Staatsform der einzelnen Glieder scheint aber wohl eher die grundsätzliche Übereinstimmung der politischen Spielregeln zu sein. So können parlamentarische Republiken verhältnismässig reibungslos neben parlamentarischen Monarchien bestehen, kaum aber direktdemokratische neben autoritären Regimen, wobei solche allerdings generell für die Einbindung in einen engeren Verband, als es ein Staatenbund darstellt, ungeeignet erscheinen¹⁰².

⁹¹ FREY, „Föderalismus“, S. 367, spricht hier das Phänomen an, dass *Spillovers*, räumliche externe Effekte, zu Wohlstandsverlusten führen können. Damit wird aber in letzter Konsequenz einer weiteren Zentralisierung aufgrund solcher Externalitäten, d.h. aus dem eigentlichen Entscheidungsraum in andere Räume übergreifenden Wirkungen, Vorschub geleistet, denn der naheliegendste Gedanke zur Lösung des Problems solcher *Spillovers* liegt nun einfach darin, dem Zentralstaat alle jene Kompetenzen zu übertragen, die solche Wirkungen zur Folge haben (FREY, a.a.O.; siehe dazu nachfolgend § 29, G, I, 2).

⁹² Vergl. FRENKEL, II, N 714 ff.

⁹³ Nach FRENKEL, I, N 560.

⁹⁴ FRENKEL, N 714. Wie sich der jeweils *kleinste* zum *grössten* Gliedstaat prozentual ausgedrückt verhält, siehe in Anhang 2.

⁹⁵ Vergl. Äthiopien und Eritrea, Indonesien, Kamerun, Uganda.

⁹⁶ MESSMER, S. 196.

⁹⁷ So etwa ANSCHÜTZ (PREUSS, „Reich und Länder“, S. 160) und BILFINGER, „Föderalismus“, S. 38. Nach dem Zweiten Weltkrieg stellte sich in Deutschland das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes und es wurde rasch klar, dass diese vom Grundsatz einer vernünftig ausgewogenen Ländergrösse bestimmt sein müsse, um einen gesunden Föderalismus zu schaffen (CARLO SCHMID, JÖR NF [1951], S. 267 f.). Die Forderung, dass die einzelnen Länder nicht zu gross und nicht zu klein sein sollten, richtete sich aber nicht primär gegen die grossen unter ihnen (so blieb z.B. das, von der britischen Besatzungsmacht kreierte, grösste Bundesland Nordrhein-Westfalen unangefochten) - die Furcht vor einer neuen Hegemonie wie zuvor in der Ära Preussens regte sich nicht mehr: Mit dem Grundgesetz wurde erstmals ein hegemonie-freier (deutscher) Bundesstaat geschaffen. Vergl. JOSEF ISENSEE, „Einheit in Ungleichheit: Der Bundesstaat“, in: KURT BOHR (Hrsg.), „Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa“, München 1992, S. 143.

⁹⁸ MONTESQUIEU, „De l’Esprit des lois“, IX, 2.

⁹⁹ Dazu nachfolgend § 9.

¹⁰⁰ FRENKEL, II, N 721.

¹⁰¹ SCHOLLENBERGER, „Kommentar“, S. 357 ff.

¹⁰² MESSMER, S. 121.

Diese ganze Problematik wird für die föderalistischen Einigungsbestrebungen im Rahmen Gesamteuropas von eminenter Bedeutung sein¹⁰³. Zur Erhaltung der politischen Homogenität unter den Gliedstaaten stellen einige Bundesverfassungen Forderungen auf, denen die gliedstaatliche Organisation zu genügen hat. Besonders deutlich spricht Art. 28 Abs. 1 GG dieses Erfordernis aus: „Die verfassungsmässige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.“ Durch das Grundgesetz ist den Bundesländern mithin zwingend die Regierungsform der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie vorgeschrieben. Das Ziel der Bestimmung ist die Gewährleistung der Geltung der gleichen politischen Fundamentalnormen und damit eine Verhinderung einer inneren Aufweichung des Bundesstaates¹⁰⁴. Der Bund hat sogar die Pflicht nach Art. 28 Abs. 3 GG nötigenfalls in die Verfassungsordnung der Länder einzugreifen. Die schweizerische Bundesverfassung schränkt die Kantone in der Festlegung ihrer verfassungsrechtlichen Ordnung, einem grundsätzlich autonomen Regelungsbereich der Kantone, ebenfalls ein und stellt gewisse Anforderungen an die Kantonsverfassungen, welche zudem noch von der Bundesversammlung zu gewährleisten sind¹⁰⁵. Diese in Art. 6 BV niedergelegten Vorschriften erfüllen zwei Funktionen: einerseits sollen sie sicherstellen, dass sich die Kantonsverfassungen in den Rahmen des Bundesrechts einordnen (Art. 6 Abs. 2 lit. a BV) und andererseits soll durch sie ein gewisses Mass an Übereinstimmung in der politischen und staatsrechtlichen Struktur von Bund und Kantonen sichergestellt werden, um den dauernden Bestand des Bundesstaates zu gewährleisten (Art. 6 Abs. 2 lit. b und c BV). Diese „bundesstaatliche Homogenitätsklausel“¹⁰⁶, mit dem Ziel eine gewisse Homogenität in der Verfassungsstruktur der Kantone herzustellen, kann geradezu als *conditio sine qua non* für den Bestand des Bundesstaates bezeichnet werden.

In einigen Bundesstaaten wird diese Homogenität des politischen Grundbestandes der Einzelstaaten dennoch nur sehr lose geregelt, wie in den USA, wo prinzipiell nur von der republikanischen Regierungsform die Rede ist und zwar so, dass sie den Gliedstaaten nicht als Pflicht auferlegt, sondern als ein Rechtsgut von der Unionsverfassung gewährleistet wird¹⁰⁷. In einigen anderen Bundesstaaten dagegen enthalten die Verfassungen sehr einschneidende Eingriffe in die sogenannte Organisationshoheit der Gliedstaaten, also in ihr Recht, sich autonom zu organisieren¹⁰⁸.

4. Wirtschaftliche Differenzen

Zwischen den einzelnen Gliedstaaten im Bundesstaat bestehen sehr oft beträchtliche Gefälle in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, was seit jeher für schwerwiegende Probleme für eine ausgewogene Bundesstaatlichkeit sorgte. Das Problem der Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen den einzelnen Gliedstaaten scheint nun auf den ersten Blick nur vordergründig das Thema der Arbeit zu betreffen, die sich primär mit deren spezifischen Mitwirkungsrechten im Zweikammersystem befasst, also von deren *Status* (als Glied des Bundesstaates an sich) ausgeht und erst daran anschliessend das *politische* Gewicht des einzelnen Gliedstaates mit dessen Möglichkeiten auf die Bildung des Bundeswillens einzuwirken prüft. Die Problematik der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist jedoch insofern von unmittelbarer Bedeutung für die vorliegende Analyse der Einflussmöglichkeiten der Einzelstaaten, als die wirtschaftliche Leistungskraft durchaus ein denkbare Kriterium für die Abstufung der Mitwirkungsrechte darstellen könnte. Zum Vergleich: Die *unterschiedliche Gewichtung* der Länder in der deutschen Verfassungstradition beruhte im Lauf der Geschichte nicht durchgehend auf derselben Begründung¹⁰⁹; so war die Konstanz in der unterschiedlichen Gewichtung der Länder vom Frankfurter Bundestag (1815) bis zum gegenwärtigen Bundesrat des Bonner Grundgesetzes auf ganz verschiedene Grundgedanken zurückzuführen¹¹⁰. Allen deutschen Verfassungen gemeinsam war nur die Idee, dass nicht die Eigenschaft als *Mitglied* des Bundes als Kriterium für die Vertretung im Föderativorgan erachtet wurde - daraus folgte ja nur, dass auch das kleinste Land ein Recht auf Vertretung als solche hat -, sondern, dass die Mitgliedsländer entsprechend ihrer Bedeutung¹¹¹ vertreten sein sollten. Während 1919 (Weimarer Republik) und 1949 die *Bevölkerungszahl*¹¹² als

¹⁰³ Zur Struktur der Mitgliedstaaten der EU siehe vorstehend § 2, D, IV, 1.

¹⁰⁴ MAYER-TASCH, S. 203; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 60.

¹⁰⁵ HÄFELIN/HALLER, N 239 ff.; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 59 ff.; vergl. auch EICHENBERGER, „Möglichkeiten und Grenzen“ in: ZBl 91 (1990) S. 1 ff.

¹⁰⁶ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 60.

¹⁰⁷ vergl. US-Const. Sect. IV Cl. 4.

¹⁰⁸ Zu erwähnen ist hier einmal die Regelung des Bonner GG in Art. 84 Abs. 2 und in Art. 85 Abs. 2, wonach der Bund allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder erlassen kann. Von allen Verfassungen klassischer Bundesstaaten enthält die österreichische Verfassung die bei weitem einschneidendsten Eingriffe in die gliedstaatliche Organisationshoheit, so z.B. in Art. 21/1, 95 ff., 120 und im Bundesverfassungsgesetz vom 30. 7. 1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung des Amtes der Landesregierung ausser Wien.

¹⁰⁹ Dazu ausführlich die nachfolgenden Ausführungen in §§ 11 und 22, C, II, 5.

¹¹⁰ Vergl. HEGER, S. 70 ff.

¹¹¹ Massgebend ist also eine relative Grösse, eben die jeweilige Bedeutung des einzelnen Landes im Gesamtverband.

Ausgangspunkt genommen wurde, um die Bedeutung eines Landes zu ermitteln, wurde die Stimmverteilung im Frankfurter Bundestag damit begründet - BISMARCK übernahm 1871 diesen Gedanken kurzerhand -, dass es der Vernunft entspräche, wenn jenen Ländern, welche *besondere Lasten* zu tragen hätten (gemeint war damit unter anderem Preussen), auch ein erhöhtes Mitspracherecht zukäme. Obwohl es 1815 und 1871 letztendlich die Macht des jeweiligen Fürsten war, die über die Bemessung des Ranges im Förderativorgan entschied, ist der Kerngedanke, dass es eben die damaligen Grossmächte Preussen und Österreich waren, die am meisten zu den Bundeseinrichtungen beitrugen.

In den heute existierenden Bundesstaaten werden die Gliedstaaten, sind sie auch unterschiedlich gross und in der Regel von verschiedener wirtschaftlicher Potenz, rechtlich als grundsätzlich gleichberechtigt behandelt¹¹³. In Kanada findet sich insofern eine bemerkenswerte Situation, als die Provinzen zwar gleichberechtigt sind, es aber immer wieder vorkommt, dass einzelne, besonders Québec, bei gewissen Bundesprogrammen nicht mitmachen und statt dessen ein eigenes Programm aufbauen, für das sie vom Bund eine Sondersubvention beziehen¹¹⁴. Besonders in Deutschland wurde schon bei Gründung der Bundesrepublik der Vorwurf laut, dass gewisse Länder *nicht lebensfähig* seien und nicht die *finanzielle Kapazität* besäßen, um ihre von der Verfassung vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen¹¹⁵. Nach Art. 29 Abs. 1 GG in seiner alten Fassung sollte das Bundesgebiet „unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweck-mässigkeit und des sozialen Gefüges“ durch Bundesgesetz neu gegliedert werden. Dabei sollten Länder entstehen, die nach Grösse und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können¹¹⁶. Dies brachte für die kleinen und mittleren Länder nach der Schaffung der BRD immer wieder erhebliche Legitimationsschwierigkeiten mit sich: Auf sie richtete sich immer wieder ein Neugliederungsimpetus¹¹⁷, der von der Vorstellung geleitet war, dass ein kleines Land zwangsläufig weniger lebensfähig sei als das grosse und dass, je weniger Gliedstaaten es gebe, desto leistungsfähiger das Gemeinwesen im ganzen sei¹¹⁸. Verschiedene Reformkommissionen und Gutachter übertrafen sich geradezu darin, die elf alten Bundesländer in ihren Neugliederungsvorschlägen auf neun¹¹⁹, sechs oder fünf¹²⁰ zu reduzieren und sich damit der - verfassungsrechtlich gerade noch zulässigen¹²¹ - Mindestzahl von zwei Ländern anzunähern.

¹¹² Dies stützte sich im besonderen auf die Überlegungen von HUGO PREUSS, „Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919“, 1919, in: Staat, Recht und Freiheit, S. 368 ff., insbes. S. 393, der von „einer natürlichen Verteilung des Stimmgewichts der Einzelstaaten nach ihrer Einwohnerzahl“ spricht und die Gewichtung entsprechend der Bevölkerungszahl 1919 als Erfordernis des Wandels zur Demokratie hervorhebt.

¹¹³ Diese staatsrechtliche Gleichbehandlung kennt z.T. aber gewisse Ausnahmen: FRENKEL, II, N 717, verweist beispielsweise auf Indien, wo nach der Unabhängigkeit dreierlei Arten von Gliedstaaten bestanden: Die Kategorien A, B und C, die sich im abnehmenden Grad der Autonomie unterschieden und die unterschiedliche gesellschaftlich/politische Entwicklung zum Ausdruck brachten. Vergl. auch V. P. MENON, „The Story of the Integration of the Indian States“, London 1956, S. 470 f.

¹¹⁴ Diese seit 1977 praktizierte „Finanzierung etablierter Programme“ (Established Programs Financing, EPF) kann letztlich ihren Ursprung darauf zurückführen, dass das Verhältnis zwischen verfassungsrechtlicher Kompetenzzuteilung und Subventionierungsrecht (spending power) nicht restlos geklärt war; vergl. FRENKEL, II, N 1188.

¹¹⁵ So wurden die deutschen Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 von den Militärgouverneuren der drei Westalliierten vor Beginn der Verfassungsberatungen im Frankfurter Dokument Nr. 2 aufgefordert, die Grenzen der Länder zu überprüfen und gegebenenfalls Änderungsvorschläge einzureichen mit der Massgabe, die Änderungen sollten „den überlieferten Formen Rechnung tragen und möglichst die Schaffung von Ländern vermeiden, die im Verhältnis zu anderen Ländern entweder zu gross oder zu klein sind“ (Texte des Frankfurter Dokuments Nr. 2 in: JöR NF [1951], S. 263 f.); zum Ganzen LAUFER, „System“, S. 165 ff.

¹¹⁶ GEBHARD ZILLER/GEORG-BERNDT OSCHATZ, „Der Bundesrat“, 9. Aufl., Düsseldorf 1993, S. 123.

¹¹⁷ LAUFER, „System“, S. 166 ff., 173 ff.; ISENSEE, „Einheit in Ungleichheit“, S. 143.

¹¹⁸ So FRIDO WAGENER, „Neubau der Verwaltung“, 1969, S. 92, S. 210 f., der in diesem Zusammenhang ein Fünf-Länder-Modell vorschlägt; *ders.*, „Neugliederung des Bundesgebietes und Bundesrat“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 421-451.

¹¹⁹ Vorschlag der LUTHER-Kommission von 1955, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), „Die Neugliederung des Bundesgebietes, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses“, Bonn 1955; WAGENER, „Neu-bau der Verwaltung“, S. 122 ff.

¹²⁰ Vorschläge der ERNST-Kommission von 1973, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), „Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäss Art. 29 des Grundgesetzes“, 1973, S. 29 ff., 126 ff.; WAGENER, „Neubau der Verwaltung“, S. 210 f., 529 ff.

¹²¹ Diese Reduktion der Bundesrepublik auf *zwei* Gliedstaaten wird nicht von allen Autoren als mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar betrachtet: so bezeichnet sie JOSEF ISENSEE, „Einheit in Ungleichheit“, S. 144 in Anm. 12 als „von Grund auf falsch“, da sie sich an einer formal-abstrakten Definition des Bundesstaates orientiere, nicht aber am konkreten Leitbild des Bonner Grundgesetzes, welches einen Bundesstaat *sui generis* konstituiert. Siehe auch *ders.*, „Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz“, in: HStR IV (1990), § 98, Rz. 278. Ebenfalls ablehnend: JÜRGEN HARBICH, „Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit“, 1965, S. 118 f., 156 f.; HANS-ULRICH EVERS, in Bonner Kommentar, 1950 ff., Art. 79 Abs. 3 (Zweitbearbeitung von 1982), Rz. 212; BRUN-OTTO BRYDE, in: VON MÜNCH, „GG-Kommentar“, III, ²1983, Art. 79, Rz. 30. Für vereinbar mit dem GG halten diese Reduktion: FRIEDRICH KLEIN in: VON MANGOLDT, „Kommentar“, III, ²1974, Art. 79 Anm. VII 1 c; MAUNZ/ DÜRIG, Art. 79, Rz. 34.

Neben einer grundsätzlichen Gleichheit der schweizerischen Kantone im Rahmen der politischen Rechte, könnte man hier als weitere Kategorie auch von der Gleichheit als Kompetenz- oder Aufgabenträger sprechen. Die Bundesverfassung macht in ihrer Zuteilung der Kompetenzen unter Bund und Kantonen a priori keinen Unterschied in der Behandlung der Kantone. Dabei ist bei einigen bedeutsamen Staatsaufgaben eine solche Gleichbehandlung durchaus nicht immer im Sinn der mit der Aufgabe betrauten Gliedstaaten. Aufgrund der tatsächlichen Unterschiede der Kantone oder der Gemeinden, sei es bezüglich der Grösse¹²², der Leistungsfähigkeit oder des politischen Entwicklungsstandes, kommt es in verschiedenen Bereichen zu einer ungleichen Behandlung der Gebietskörperschaften. Von der spezifischen Situation im schweizerischen Bundesstaat wird nachfolgend noch ausführlicher die Rede sein¹²³.

III. Lösungen des Homogenitätsprinzips

Die Diskussion über die Notwendigkeit einer Reform der Gebietskörperschaften mit dem Ziel, diese Gebilde grösser, effizienter, transparenter oder leistungsfähiger zu machen, wird in beinahe allen Staaten, nicht nur Bundesstaaten geführt¹²⁴. Die hier interessierende Fragestellung schliesst nun unmittelbar daran an: Ausgehend vom Problem der Gleichbehandlung der eben tatsächlich nicht gleichen Gliedstaaten untereinander und in ihrer Beziehung zum Bund, wurde festgestellt, dass einzig die gleichberechtigte Beteiligung aller Gliedstaaten an der Willensbildung im Bund Ungerechtigkeiten vermeidet und dem normativen Gehalt des Bundesstaates entspricht. Damit ist noch nichts über das Problem des Bedeutungsgehalts des Begriffes *Gleichberechtigung* gesagt, also ob es sich hierbei um absolute oder relative Gleichberechtigung zu handeln braucht, vielmehr geht es in abstrakter Weise erst einmal darum, festzuhalten, welches die Voraussetzungen sind, um überhaupt annäherungsweise eine (wie auch immer zu definierende) Gleichberechtigung zwischen den einzelnen Gliedstaaten zu rechtfertigen und auf welcher Ebene diese erfolgen sollte. Im weiteren muss festgehalten werden, dass sich die hier angestrebte Gleichberechtigung einzig und allein auf die Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten im Bund bzw. die Rechte untereinander bezieht und keinen unmittelbaren Einfluss auf die Frage des Status des einzelnen Gliedstaates als quasi-staatliche Einheit im Rahmen des Verbandes des Bundesstaates hat¹²⁵. Dass dieser *Status* der Gliedstaaten keine „Abstufungen“ erträgt, ist selbstverständlich - wiederum mit Ausnahme der schweizerischen Halbkantone, worauf nicht genug hingewiesen werden kann.

1. Änderung der tatsächlichen Umstände

a) Die Aufteilung der „Grossen“

In der Gegenwart scheint heute auf der internationalen Ebene insgesamt der Trend zur Kleinstaatlichkeit zu überwiegen. Nach dem Zusammenbruch der grossen Imperien sind vorwiegend kleine und mittlere Nachfolgestaaten entstanden, die keinerlei Hang zum Zusammenschluss zu grösseren Staaten zeigen, eher eine Tendenz zu weiteren Aufspaltungen. Dieser Trend zum Separatismus (und oft blutigen Sezessionsversuchen) stellt vor allem in vielen Ländern der Dritten Welt ein Hauptproblem dar und wird zum Teil dadurch erklärt¹²⁶, dass diese Staaten meistens eine einheitliche Staatsstruktur wählen, obschon die Landesgrenzen, bei denen es sich um künstliche koloniale Grenzen handelt, meistens die ethnischen Gegebenheiten nicht berücksichtigen¹²⁷. Separatismus bietet aber weder für die betroffenen Regionen noch für die Weltgemeinschaft an sich eine befriedigende Lösung¹²⁸. Ausserhalb der Europäischen Union finden sich beispielsweise nirgends ernsthafte Bestrebungen zu Zusammenschlüssen zu supranationalen Unionen. Selbst kleinste Staaten wie Liechtenstein haben ihre bisherige Anlehnung an einen grösseren Nachbarstaat aufgegeben und bewegen sich heute selbständig und selbstbewusst auf dem internationalen Parkett¹²⁹, wohl die Überzeugung LEOPOLD KOHRS teilend, dass „small ... beautiful“ sei.

¹²² Das Problem der unterschiedlichen Grösse darf in diesem Zusammenhang nicht überbewertet werden; zwar können die Kantone wegen ihrer unterschiedlichen Grössen durchaus unterschiedlich leistungsfähig sein und ist damit eine gleichmässige Aufteilung der Staatsaufgaben, wie z.B. Schul- oder Verkehrswesen nicht möglich (so FLEINER, Föderalismushearings, III, S. 1032 f.), jedoch stellen sich viele Probleme gerade wegen der Grösse ungleich dar. Die Relativität der Probleme zeigt sich bspw. in der Belastung eines grossen Hochschulkantons gegenüber einem kleineren Nachbarn, der keine Universität zu unterhalten hat. Hier stellen sich im übrigen Fragen der interkantonalen Kooperation bzw. der horizontalen Zusammenarbeit der Kantone unter sich. Siehe vorstehend § 2, D, III.

¹²³ Siehe dazu insbesondere § 18.

¹²⁴ Für die Schweiz meint passend SALADIN, „Holzwege“, S. 237: „Es ist die Gebietsgrösse der meisten Kantone den Dimensionen zahlreicher Staatsaufgaben in keiner Weise mehr adäquat.“

¹²⁵ Siehe dazu nachfolgend § 22, D.

¹²⁶ L. HOOGHE, „Separatisme. Conflict tussen twee projecten voor natievorming. Een onderzoek op basis van drie succesvolle separatismen“, Löwen, Symons 1989, S. 34.

¹²⁷ HOOGHE, „Separatisme“, S. 423; ALEN, S. 54.

¹²⁸ Der Generalsekretär der UNO, BOUTROS-GHALI, befürchtet zu Recht eine allzu starke Fragmentierung der Welt, die zu 400 wirtschaftlich nicht lebensfähigen Ministaaten zerfallen könnte (ALEN, S. 54).

¹²⁹ SCHINDLER, „Die Schweiz unter Veränderungsdruck - Das Staatsverständnis an der Wende zum 21. Jahrhundert“, Vortrag anlässlich der Vernissage zum 50. Kranich-Druck am 3. 11. 1995, NZZ vom 30./31. 12. 1995, S. 17 f.

Was soll nun aber geschehen, wenn trotz bedeutender Grössenunterschiede der einzelnen Teilstaaten das Bedürfnis zu einem Zusammenschluss im Rahmen eines Bundesstaates besteht? Es wurde zuvor festgehalten, dass allzu erhebliche Differenzen den Staat in eine Schiefelage bringen. LEOPOLD KOHR macht hier einige originelle Vorschläge für die Föderalisierung und Regionalisierung von grösseren Staaten¹³⁰. Diese radikalen Lösungen des Dilemmas sind aber trotz der ungeheuren Dynamik in der sich die Staatengemeinschaft gegenwärtig befindet, wohl kaum ohne Gewalt durchführbar.

Ein zumindest zum Teil realisiertes und konsequent durchgezogenes Beispiel einer Neugliederung eines Staatsterritoriums (wenn auch nicht aus föderalistischen Motiven) im Sinne der Aufteilung von grösseren Einheiten, stellte die Neueinteilung Frankreichs in 83 Departemente dar, die ganz bewusst, im Rahmen der Französischen Revolution, auf die Zerschlagung der alten Provinzen angelegt war. Der Entwurf SIEYÈS, der von der Nationalversammlung als Grundlage für die neue Departementseinteilung angenommen worden war¹³¹, sah eine *Zerschneidung des Landes* in 80 gleiche Teile zu je 324 Quadratmeilen vor. Diese so entstandenen Departemente wurden weiter unterteilt in je neun mathematisch gleiche communes und diese ihrerseits in je neun cantons zu vier Quadratmeilen. Bemerkenswerterweise scheint der politische Wille zu dieser wahrhaft revolutionären Staatsarchitektur tatsächlich vorhanden gewesen zu sein, wohl eine Folgeerscheinung des überbordenden revolutionären Fanatismus jener Zeit, der sich in der doktrinären Realisierung der postulierten neuen Ideale von Individualismus, Gleichheit und Volkssouveränität darstellte. Aufnahme fanden diese Ideen in der Schweiz zur Zeit der Helvetik¹³². Insbesondere in den Beratungen des helvetischen Senats von 1799 über einen neuen Verfassungsentwurf finden sich verschiedene, in ihrer völligen Verkennung der Wirklichkeit teils abstruse Pläne für eine Übernahme der politischen Geometrie der französischen zentralistisch veranlagten Staatsauffassung: So schlug ein Minderheitsgutachten vor, den helvetischen Staat in 16 Kantone von je einem Sechzehntel der Gesamtbevölkerung aufzuteilen, deren Grenzen alle vier Jahre der Entwicklung der Bevölkerungszahl angepasst werden sollten. Der Antrag unterlag zwar, doch der letztlich beschlossene Verfassungsentwurf¹³³ sah doch noch (zumindest innerkantonal) eine nicht weniger abstrakte Einteilung in *Bezirke* von rund 4'000 Aktivbürgern und *Viertel* von 1'000 Aktivbürgern vor, verbunden mit einer periodischen Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung¹³⁴. Es kam in der Helvetik aber auch zur tatsächlichen Realisierung verschiedener Neugliederungsideen, vor allem in der Bildung neuer Kantone bei völliger Missachtung der alten Grenzen¹³⁵.

b) Die Fusion der Kleinen

Ein sehr naheliegender Gedanke, der sich namentlich beim Problem der wirtschaftlichen Differenzen der einzelnen Gliedstaaten geradezu aufdrängt, liegt in der Zusammenlegung und Stärkung der vermeintlich schwachen Kleinstaaten, die als autonome Glieder nicht „lebensfähig“ erscheinen¹³⁶. Es wurde zuvor schon erwähnt, dass in der noch jungen BRD das Trauma der preussischen Hegemonie, unter dem der Föderalismus in Deutschland, sei es im Wilhelminischen Reich nach 1871 wie auch in der Weimarer Republik gelitten hatte, mit der Auflösung Preussens ausgestanden war. Vielmehr schien es nun an der Zeit, durch eine geeignete Neugliederung des Bundesgebiets den deutschen Föderalismus effizienter zu gestalten und ihm zum Durchbruch zu verhelfen. Der Auftrag von Art. 29 GG schien dabei an Klarheit keine Fragen offen zu lassen¹³⁷: Der Auftrag der Verfassung wurde dabei von Anfang an nur als Möglichkeit verstanden, die bereits bestehenden Länder zusammenzulegen, ihre Gesamtzahl zu verringern und sie in etwa gleich grosse Verwaltungsbezirke¹³⁸ einzuteilen. In der Folge scheiterten Bestrebungen, die von Niedersachsen einverleibten Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe wiederherzustellen¹³⁹. Die Norm von Art. 29 GG gab in ihrer ursprünglichen Fassung zu erkennen, dass die tatsächliche Gliederung des Bundesgebietes nicht den Zielvorstellungen des Bonner Grundgesetzes entsprach und schmälerte so a priori die Legitimitätsgrundlage der

¹³⁰ Vergl. sein Werk „The Breakdown of Nations“, London 1957, worin er als den eigentlichen Grund aller Formen sozialer Missstände die Grösse bezeichnet, gleichsam als Universalübel schlechthin. KOHR artikuliert dies dezidiert in der Einleitung seines Werkes, xi, mit den Worten: „Wherever something is wrong, something is too big.“

¹³¹ HEDWIG HINTZE, „Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution“, Stuttgart 1928, S. 184 f.

¹³² Dazu die ausführlichen Erläuterungen unter § 13.

¹³³ S. KAISER/J. STRICKLER, „Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft“, S. 48.

¹³⁴ HIS, I, S. 130 ff.; MESSMER, S. 134 Anm. 10.

¹³⁵ HIS, I, S. 129 f.; siehe nachfolgend § 13.

¹³⁶ Zum Topos der „Lebensunfähigkeit“ der kleineren Bundesländer siehe etwa ISENSEE, „Einheit in Ungleichheit“, S. 142 ff.

¹³⁷ Art. 29 Abs. 1 GG (in der Fassung vom 23. Mai 1949): „Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmässigkeit und des sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Grösse und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“ Diese Zielformeln wurden mit der GG-Änderung vom 23. August 1976 zu Kann-Klauseln umformuliert und die Sätze 1 und 2 umgestellt.

¹³⁸ WAGENER, „Neubau der Verwaltung“, S. 529, spricht von „Verwaltungseinheiten“.

¹³⁹ Entsprechende Plebiszite der jeweiligen Bevölkerung im Januar 1975 waren zwar erfolgreich, wurden aber vom Bundestag zurückgewiesen; vergl. HASSO HOFMANN, „Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949“, in: HStR, I, 1987, § 7, Rz. 71.

Länder, aus denen es selber hervorgegangen war¹⁴⁰. Die praktischen Auswirkungen des Verfassungsauftrages blieben allerdings bescheiden: Neugestaltet wurde mit der Fusion der drei von den Besatzungsmächten geschaffenen Ländern zum neuen Bundesland Baden-Württemberg im Jahre 1951 lediglich der Südwesten¹⁴¹. Die Bundesregierung hat im Oktober 1970 eine unabhängige Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes mit dem Auftrag betraut, Grundlagen und Lösungsvorschläge für eine zeitgemässe Neugliederung auszuarbeiten. Die bereits erwähnte Kommission, die unter dem Vorsitz von Professor ERNST tagte, hat Ende 1972 ein umfassendes Gutachten vorgelegt, welches den politischen Gremien vorschlug, das Bundesgebiet - ohne Berlin - in fünf oder sechs Länder zu gliedern und dafür mehrere Lösungsalternativen zu Diskussion stellte¹⁴². In jedem Fall sollte es künftig keine Bundesländer unter fünf Millionen Einwohner mehr geben: Diesen Richtwert legte die ERNST-Kommission „für die administrative Leistungsfähigkeit als untere Grenze“ fest¹⁴³.

Auch die Kantonsgrössen der Schweiz weisen erhebliche Unterschiede auf¹⁴⁴. So hat der Kanton Appenzell Innerrhoden gerade etwas über 13'000 Einwohner, Zürich mehr als eine Million. Verschiedene Autoren sehen durch solche Differenzen die rechtliche Gleichheit der Kantone ad absurdum geführt¹⁴⁵, eine Vorstellung, wie man diese historischen Gebilde verändern könnte, haben aber nur wenige. Bereits im Rahmen der Diskussion um eine Totalrevision der Bundesverfassung in den 1960er und 1970er Jahren wurden vereinzelt Stimmen laut, welche eine Neugliederung der Kantonsterritorien vorschlugen. So wurde der Vorschlag einer *Fusion* der kleinen Kantone gemacht, damit deren Gesamtzahl auf 15 gesenkt werden könne¹⁴⁶. Umgekehrt wurde aber auch vorgeschlagen, die Kantone zu *Regionen* umzugestalten¹⁴⁷, wobei diese Anregung dogmatisch noch zu wenig gründlich durchdrungen scheint, zumindest was die Realisierung auf Bundesebene betrifft¹⁴⁸. BUSCHOR und CHENAUX-REPOND¹⁴⁹ sehen eine Schweiz der fünf bis sieben Kantone als ideale Lösung; nicht ganz unähnlich nimmt sich hier auch der Vorschlag GEISSBERGERS aus, der von Grossregionen spricht, welche dann ihrerseits wiederum aus sog. Planungsregionen mit 50'000-100'000 Einwohnern bestehen würden¹⁵⁰. Auch HANGARTNER sieht, vom Problem der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzen ausgehend, eine ausserordentliche Divergenz der Kantone, nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch in der organisatorischen, fachlich-personellen Leistungskraft der Kantone¹⁵¹. Als Lösung der Problematik der Kompetenzverteilung schlägt er unter anderem vor, eine Neugliederung der Eidgenossenschaft ins Auge zu fassen, mit dem Ziel, organisatorisch ungefähr gleich leistungsfähige Kantone zu schaffen. Dass dies eine

¹⁴⁰ Die Länder sind dem Bonner Grundgesetz nicht etwa starr vorgegeben, sondern ihre Existenz und ihr Gebietsstand stehen zur Disposition. Siehe BVerfGE 5, 34 (38). Das Grundgesetz konstituiert insofern mit Art. 29 nur einen „labilen Bundesstaat, auf beweglichem, gliedstaatlichem Fundament“: BVerfGE 1, 14 (48); 5, 34 (38); Dazu MAUNZ/HERZOG in MAUNZ/DÜRIG, Art. 29, Rz. 11; RICHARD THOMA, der den Begriff „labiler Bundesstaat“ prägte, meinte allerdings etwas anderes damit, nämlich die Möglichkeit, die föderalistischen Elemente ohne Rechtsbruch aufzuheben (in: „Das Reich als Bundesstaat“, HdbDStR, I, 1930, S. 169 ff., bes. S. 182).

¹⁴¹ Diese Fusion vollzog sich aufgrund der Sonderregelung des Art. 118 GG, die das reguläre Neugliederungsverfahren des Art. 29 Abs. 2-6 GG a.F. vereinfacht. Dennoch wurde die Staatsgründung eine politisch langwierige und prekäre Zangengeburt: Vergl. BVerfGE 1, 14 ff.; 5, 34 (45); 37, 84 ff.; EDMUND JESS, in Bonner Kommentar, 1950 ff., Art. 118 GG.

¹⁴² Bundesministerium des Innern (Hrsg.), „Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäss Art. 29 des Grundgesetzes“, 1973, S. 29 ff., 126 ff.; WERNER ERNST, „Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebietes“, in: DVBl 1991, S. 1024 (1028); WAGENER, „Neubau der Verwaltung“, S. 210 f., 529 ff.; ISENSEE, „Einheit in Ungleichheit“, S. 143 f.; ZILLER/OSCHATZ, S. 123.

¹⁴³ Obwohl wahrscheinlich für die 7. Legislaturperiode (1972-1976) geplant, machte die Bundesregierung das Gutachten nicht zur Grundlage einer umfassenden Neugliederung des Bundesgebietes, sondern wurde im Gegenteil der bindende Verfassungsauftrag von Art. 29 zur Neugliederung des Bundesgebietes durch eine GG-Änderung in eine Kann-Vorschrift umgewandelt. Die Neugliederungsermächtigung gewann mit der deutschen Wiedervereinigung, welche die BRD um fünf neue Länder erweiterte erneute Aktualität, sind doch die Argumente, die für eine solche Restrukturierung des Bundesgebietes sprechen, die gleichen wie nach 1945: die nun endgültig zu grosse Zahl an Bundesländer, mangelnde Finanzkraft der neuen Länder und deren geringe Bevölkerungszahlen im Vergleich zu den elf alten Bundesländern. Allein, es scheint, wie der gescheiterte Versuch der Fusion von Berlin und Brandenburg zeigt, der Wille in der Bevölkerung noch zu fehlen. Siehe nachfolgend auch § 11, C, V.

¹⁴⁴ Siehe dazu die Studie von HANS GESER, „Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation“, Bern 1981, S. 349 ff.

¹⁴⁵ Statt vieler: FLEINER, Föderalismushearings, III, S. 1032 f.; PASCAL SCIARINI, „Changer la Suisse? Commençons par la démocratie!“, in: Synergias 1994, S. 8 ff., bes. S. 10.

¹⁴⁶ Schlussbericht WAHLEN, S. 203, Rz. 71.

¹⁴⁷ Schlussbericht WAHLEN, S. 203, Rz. 70 und 72; vergl. auch die befürwortende Haltung von SALADIN, „Holzwege“, S. 250.

¹⁴⁸ Vergl. die ablehnende Haltung von L. SCHÜRMAN, „Regionen anstelle von Kantonen?“, in: Schweizer Monatshefte 52 (1972) S. 95-100; ders., „Die Region als staatsrechtliches und politisches Gebilde“, in: FS 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, S. 63-74. Ablehnend auch NICHOLAS GILLET, S. 19 f., der für eine Schweiz mit vier, auf den Sprachregionen basierenden Provinzen grössere Probleme sehen würde, als im gegenwärtigen Zustand. Siehe dazu auch nachfolgend § 29, G.

¹⁴⁹ Föderalismushearings, S. 891, S. 1013.

¹⁵⁰ Föderalismushearings, S. 906 f.

¹⁵¹ HANGARTNER, Föderalismushearings, I, S. 6 ff.

politisch auf absehbare Zeit irrealer Möglichkeit ist, räumt er aber sogleich ein und nennt im folgenden einige andere, gangbarere Wege, um die Neuordnung der Kompetenzen realistisch in Angriff zu nehmen¹⁵².

Wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird, waren die Kantons Grenzen zur Zeit der Helvetik¹⁵³ weitaus weniger sakrosankter Natur als sie sich uns heute präsentieren. Nur so ist es vorstellbar, dass 1799 HAAS die Neueinteilung Helvetiens in zehn mehr oder weniger gleichartige Kantone (der Name „Canton“ als offizielle Bezeichnung der helvetischen Verwaltungseinheiten stammte übrigens aus den Anfängen der Helvetik, welche das Staatsgebiet als Einheitsstaat in 19 Verwaltungseinheiten ohne eigene Kompetenzen gliederte) vorschlagen konnte¹⁵⁴. Seit der Gründung des Bundesstaates 1848 ist es aber nur zu einer Änderung im Bestand der Kantone gekommen, der 1978 nach zähem Ringen erfolgte Bildung des Kantons Jura aus drei französischsprachigen Bezirken des Kantons Bern¹⁵⁵.

c) Stufenföderalismus¹⁵⁶

Häufiger als die extremen Missverhältnisse, wie sie sich im Deutschen Reich von 1871 oder noch in der Weimarer Republik aufgrund der Bedeutung Preussens ergaben, ist die Situation, dass in Bundesstaaten einige grössere Staaten in ihrer Ausdehnung respektive Bevölkerungszahl vergleichbar sind, und einer Zahl wesentlich kleinerer Staaten gegenüberstehen. Hier könnte es nun zweckmässig sein, mehrere kleine Staaten zu einer *zahlenmässigen Einheit* zusammenzufassen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass diese Staaten räumlich aneinander grenzen und im übrigen harmonisieren. Diese Lösung fordert aber keineswegs die Verschmelzung dieser kleineren Einheiten zu einem neuen Staat, wie etwa im Falle des deutschen „Südweststaates“ in Deutschland. Solche Fusionen sind angesichts historischer Gegebenheiten und Traditionen nur schwer zu realisieren und haben in der Regel kaum Aussichten auf Erfolg¹⁵⁷. Vielmehr sollten Zusammenfassungen nur erfolgen, um eine *rechnerische* „Distrikteinheit“ zu schaffen, die bevölkerungsmässig mit anderen in etwa vergleichbar ist und eine zahlenmässige ausgeglichene Vertretung im Föderativorgan des Bundes ermöglicht. Eine solche Lösung wurde beispielsweise in Kanada von 1915 bis 1949 praktiziert.

Auch SCHINDLER¹⁵⁸ hält eine Gebietsreform, welche die Schaffung leistungsfähigerer Kantone bezweckt, in Anbetracht der historisch gewachsenen und im Volksbewusstsein tief verwurzelten kantonalen Strukturen für ausgeschlossen. Seiner Ansicht nach liegt eine der Ursachen für die oft beklagte Gewichtsverschiebung von der Gliedstaatenebene auf den Bund offensichtlich im Problem der mangelnden Leistungsfähigkeit oder -bereitschaft der kleineren Gebietseinheiten: Die Mehrzahl der schweizerischen Kantone ist im Vergleich zu den Gliedstaaten anderer Bundesstaaten sehr klein und so hatte der Bund bei der Regelung und Aufteilung verschiedener Aufgaben auf die Möglichkeiten der schwächsten Kantone abzustellen. Die Verlagerungen von Aufgaben und Kompetenzen auf den Bund gingen in der Folge oft weiter als eigentlich nötig gewesen wäre, hätte die Schweiz ausschliesslich aus grösseren, leistungsfähigeren Kantonen bestanden¹⁵⁹. Eine denkbare Lösung, um dieser anhaltenden Entwicklung entgegenzuwirken, wäre, so SCHINDLER, bei der Aufgabenverteilung aufgrund der tatsächlichen Unterschiede der Gliedstaaten und Gemeinden (bezüglich Grösse, Leistungsfähigkeit, politischem Entwicklungsstand) eine spezifische Kompetenz nur einem Teil der Gliedstaaten zu übertragen, sie ansonsten aber auf der Bundesebene anzusiedeln. Diese Forderung deckt sich auch mit der Tatsache, dass es bei einigen neuen Staatsaufgaben sog. „*Schrittmacherkantone*“¹⁶⁰ gab, welche die Initiative übernahmen und in Bereichen wie der Sozialpolitik, im Natur- und Heimatschutz oder in der Raumplanung von sich aus Massnahmen ergriffen. Kleine und wirtschaftlich nicht

¹⁵² Dabei führt er beispielshalber an, dass der Bund Aufgaben, die eigentlich den Kantonen zugewiesen sind, nur noch in jenen Kantonen übernimmt, die diese aus organisatorischen Gründen nicht selbst erfüllen können. Siehe HANGARTNER, in: NEIDHART, „Föderalismus in der Schweiz“, S. 79 f. In der Folge lehnt er diese Lösung allerdings ab, da sie die Selbstverwaltung in den grösseren, städtischen Kantonen zwar respektieren, in kleineren, ländlichen Kantonen jedoch zerstören würde.

¹⁵³ Dazu ausführlich § 13, B.

¹⁵⁴ Nämlich die Kantone Hauenstein, Rheinfall, Oberaar, Leman, Rhonequellen, Tessin, Reussquellen oder Vierwaldstättersee, Linth, Hohensentis und Thur, Rhätien oder Rheinquellen. Vergl. auch den Verfassungsentwurf vom 8. 1. und 2. 3. 1799, welcher dieser Einteilung folgte. Abgedruckt in KAISER/STRICKLER, S. 40 f.

¹⁵⁵ Etwas kurioser muss die im Juni 1979 erfolgte Gründung des „Partito separatista Mesolcina“ mit dem erklärten Ziel, im Misox und im Calancatal des Kantons Graubünden einen eigenen Kanton zu gründen bzw. den Anschluss an den Kanton Tessin anzustreben, gesehen werden. Auslöser der Bewegung war nach Meldung der NZZ vom 19. 5. 1979 die Weigerung der Bündner Kantonsregierung den Talschaften einen eigenen Schulzahnarzt zu bewilligen!

¹⁵⁶ Einen solchen Stufenföderalismus findet man schon bei JELLINEK, „Staatslehre“, S. 786; MESSMER, S. 204 ff., verwendet den Begriff im Zusammenhang mit dem analogen Problem der „Grossmächtefrage“ verwendet und die Zusammenfassung der Klein- und Mittelstaaten zu grösseren Gruppen beinhaltet, die mit den Grossstaaten in einem „universellen Bund“ gleichgestellt würden. MAX HUBER, „Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts“, Berlin 1928, S. 84 sieht ebenfalls die Möglichkeit, „dass die internationale Staatenorganisation zuerst durch die Phase räumlich begrenzter Bildungen durchginge und die Staaten hier sich überhaupt an die Einordnung in höhere Verbände anpassen.“

¹⁵⁷ Hier sei wiederum an das Scheitern der Fusion von Berlin und Brandenburg zu erinnern; dazu auch nachfolgend § 22, D.

¹⁵⁸ SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 198.

¹⁵⁹ Zur Problematik der Gewichtsverlagerung von den Kantonen auf den Bund, siehe SCHINDLER, a.a.O., und nachfolgend § 18.

¹⁶⁰ SCHINDLER, a.a.O.

leistungsfähige Kantone waren demgegenüber zurückhaltender und liessen dem Bund aufgrund ihrer Untätigkeit keine andere Wahl, als selbst tätig zu werden. Auf diesen Erfahrungen basieren die Forderungen, einen *differenzierten* Föderalismus einzuführen, welcher eine individuelle Rückübertragung bestimmter Kompetenzen bereits auf den Bund übergangener Aufgaben erlaubt. Kantone, die zur selbständigen Erfüllung der betreffenden Kompetenz fähig sind, könnten demnach deren Rückübertragung verlangen¹⁶¹. Dies hätte zwar letztlich eine *Ungleichbehandlung der Gliedstaaten in gewissen, jeweils eng begrenzten Problemfeldern und Aufgabenbereichen* zur Folge, wäre aber mit dem Gedanken des Bundesstaates durchaus vereinbar - genauso wie einige Kantone eine grössere Finanzhilfe bekommen als andere¹⁶². Gegenwärtig werden viele Aufgaben vom Bund deshalb wahrgenommen, weil eine Vielzahl der kleineren, finanzschwächeren Kantone mit der Erfüllung solcher Aufgaben überfordert ist und nicht weil sich zwingend eine bundesweit einheitliche Regelung aufdrängt. Es müsste möglich sein, in verfassungsmässig klar festzulegenden Fällen, einzelnen Kantonen, welche dazu fähig und willens sind, bestimmte Aufgaben selber besorgen zu lassen, womit nicht zuletzt auch eine Verwirklichung des regionalen Betroffenheitsprinzips verbunden wäre¹⁶³.

2. Modifikation des Gleichheitspostulats

Der Gegensatz zwischen Postulat und Wirklichkeit scheint mit den oben beschriebenen Methoden und Lösungsansätzen kaum überbrückbar. Was liegt näher als das Postulat zu modifizieren? Indem man sich vom abstrakten Inhalt eines *absoluten* Gleichstellungsgebotes löst und sich einer *relativen* Betrachtungsweise öffnet, verletzt man keineswegs föderalistisches Gedankengut¹⁶⁴. Die *relative* Gleichbehandlung der Gliedstaaten, also die Behandlung nach gleichen Grundsätzen, entspricht gerade im Föderalismus in vielen Bereichen mehr noch als die absolute der sinngemässen Logik der Dinge, vor allem aber der Gerechtigkeit, die eben nicht ein „*idem cuique*“, sondern ein „*sum cuique*“ verlangt¹⁶⁵. Bezüglich der Lastenverteilung, des Finanzausgleichs und weiterer Bereiche wird regelmässig von einer absoluten Gleichstellung abgegangen, ohne dass deshalb der Föderalismus in Frage gestellt würde. Mit anderen Worten „ist auch für den Föderalismus eine gerechte Abstufung nicht Ausnahme, sondern Anwendung des richtig verstandenen Gleichheitssatzes.“¹⁶⁶ Dass dies selbstverständlich nicht eine blosser Übertragung der tatsächlichen Machtverhältnisse in die Rechtssphäre zur Folge haben darf, ist unbestritten: Eine Abstufung der Mitwirkungsrechte, beispielsweise im Rahmen der Zweiten Kammer, darf nicht nur allein deshalb nicht zur absoluten Proportionalität führen, weil es sich bereits dogmatisch nicht mehr um eine Anpassung des Gleichheitspostulats an die tatsächliche Ungleichheit handeln würde, also auch die relative Gleichheit verletzt, sondern auch aus Gründen, welche die Funktionalität und damit verbunden die Legitimität eines solchen Organs in Frage stellen. Auf dieses Problem wird nachfolgend noch näher einzugehen sein.

Möglicherweise kann aber nicht einmal die Beschränkung des Gleichheitspostulats auf diese „*situation juridique générale égale*“ das Problem der tatsächlichen Machtunterschiede befriedigend lösen. Sind diese so enorm wie im Deutschen Reich von 1871 oder wie in der ehemaligen UdSSR so ist jede Gleichstellung, ob absolut oder relativ, eine Farce. Es kann zwar vielleicht aufgrund einer fingierten Gleichheit an der Gleichstellung der Bundesglieder festgehalten werden, dies führt aber zwangsläufig zu einer Verlegung der politischen Entscheidungen ausserhalb der rechtlichen Bundesorganisation, bis deren Verfassung und Verfahren nur noch semantischer Natur sind. Gerade das Zweikammersystem sollte im Umfeld des föderativ aufgebauten Staates eine Lösungsmöglichkeit eröffnen.

C. Zusammenfassung

Im Gegensatz zum nachfolgend zur Sprache kommenden Grundsatz der individuellen Rechtsgleichheit, die ihre positiv-rechtliche Verankerung in Art. 4 BV gefunden hat, beinhaltet der Grundsatz der gleichen Rechtsstellung der Gliedstaaten nicht etwa das Verhältnis des Individuums zum Staat, sondern hat das Verhältnis von Staaten bzw. Gebietskörperschaften unter sich im Auge. Ausgehend von der *faktischen Ungleichheit* der Staaten¹⁶⁷ ist der bundesstaatliche Föderalismus¹⁶⁸ bemüht, rechtswesentlich die Gleichberechtigung der ungleichen Gebilde zu erreichen¹⁶⁹ und weicht hierin vom Grundsatz des hegemonialen Föderalismus ab, wie er beispielsweise im

¹⁶¹ Vergl. SCHINDLER, „Differenzierter Föderalismus“, in: FS für U. HÄFELIN, Zürich 1989, S. 371 ff.; ders. „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 198.

¹⁶² Zum Problem des Finanzausgleichs siehe nachfolgend § 18, B, II, 2, b.

¹⁶³ SEILER, S. 245 ff., S. 758.

¹⁶⁴ MESSMER, S. 198 ff.

¹⁶⁵ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 155 f.; MESSMER, S. 198; TRIEPEL, „Die Hegemonie“, Stuttgart 1938, S. 217 f.

¹⁶⁶ MESSMER, S. 198.

¹⁶⁷ Vergl. LOEWENSTEIN, „Souveränität“, S. 7.

¹⁶⁸ Der Begriff „bundesstaatlicher Föderalismus“ sei hier nicht im Sinne von ESTERBAUER verstanden, der damit zum Ausdruck bringt, dass hier die Gliedstaaten, anders als beim Regionalismus, Anteil an der Souveränität haben; ESTERBAUER/THÖNI, S. 22.

¹⁶⁹ Vergl. VEITER, S. 145.

Deutschen Reich verwirklicht worden ist¹⁷⁰. Als Grundkonzept durchzieht die Maxime der Gleichberechtigung deshalb das neuere föderalistische Denken der meisten Bundesstaaten¹⁷¹.

In der Doktrin wird das Prinzip der Gleichheit der Gliedstaaten teilweise sogar aus dem Wesen des Bundesstaates selber abgeleitet und hierbei der Grundsatz der Gleichheit der Gliedstaaten als ein *rechtswesentliches Strukturmerkmal des Bundesstaatsbegriffes* betrachtet¹⁷². Diese Sicht wird dem Phänomen der partiell rechtsungleichen Behandlung der Gliedstaaten in Staatsgebilden, welche aber zweifellos eine bundesstaatliche Struktur aufweisen nicht gerecht, so beispielsweise der BRD oder Zypern, aber auch der Entwicklung der Europäischen Union. Eine andere Richtung in der Lehre versucht das Prinzip aus einer mehr historisch-genetischen Sicht zu erklären und bedient sich dabei als Grundlage des Grundsatzes der *völkerrechtlichen Staatengleichheit*¹⁷³. Dieses Prinzip wiederum wird dann daraus abgeleitet, dass die Souveränität als Kern der Staatlichkeit bei jedem (souveränen) Staat dieselbe sei¹⁷⁴. Zumindest aus einer historischen Betrachtungsweise heraus steht der Grundsatz der gliedstaatlichen Gleichheit in einem engen Zusammenhang mit dem Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens und wird teilweise sogar von diesem selbst abgeleitet¹⁷⁵.

Aufgrund der realen Faktizitäten stellt sich nun die Frage, ob denn diese Gleichheit der Gliedstaaten begrifflich eine absolute sein müsse¹⁷⁶, da wie bereits angedeutet worden ist, dies sowohl im schweizerischen wie in anderen Bundesstaaten keineswegs durchgehend der Fall ist¹⁷⁷. Ist die Gleichheit der Staaten als Völkerrechtssubjekte in ihrer *Souveränität* begriffsmässig begründet und hängt die ganze Konstruktion des Völkerrechts als koordinatives Rechtssystem davon ab, dass grosse wie kleine Staaten formal in gleicher Weise Rechtssubjekte und damit völkerrechtlich handlungsfähig sind, so ist das Verhältnis der Gliedstaaten im Bundesstaat zueinander nicht durch ihre Staatsqualität unveränderlich festgelegt, sondern allein durch die Bundesverfassung gestaltet. PERNTHALER¹⁷⁸ spricht hier von einer organisatorischen Grundentscheidung, die zunächst nicht unmittelbar in der Rechtsgleichheit begründet ist, sondern eine „*verfassungsgestaltende Grundentscheidung*“ darstellt. Dass hierbei viel von der jeweiligen Geschichte des bundesstaatlichen Einigungsprozesses abhängt, wird nachfolgend noch näher auszuführen sein.

¹⁷⁰ Zu denken ist hier im besonderen an die Rolle Preussens, das als einzelner Gliedstaat so stark war, dass es die Politik des Bundes bestimmte. Vergl. DENNEWITZ, S. 24; HARBICH, S. 152; JELLINEK, „Staatslehre“, S. 780; NAWIASKY, „Staatslehre“ II/2, S. 205 und III, S. 52. Siehe nachfolgend auch die Ausführungen unter § 11.

¹⁷¹ So FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 222; LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 140; RUCK, „Völkerrecht“, S. 3/5; W. GEIGER, S. 26; MONZ, S. 43; JELLINEK, „Staatslehre“, S. 780; VEITER, S. 145; ZECH, S. 95 ff.; sowie BVerfGE 1, 315.

¹⁷² So anscheinend LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 139; ausdrücklich aber MONZ, S. 43; ähnlich auch KÄGI, „Vom Sinn des Föderalismus“, S. 47 ff.; KISKER, S. 10; GASSER, S. 4; FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 222.

¹⁷³ Siehe SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 147; FLEINER/GIACOMETTI, S. 64; wohl auch BINDSCHEDLER, S. 559.

¹⁷⁴ KRÜGER, „Allgemeine Staatslehre“, S. 829 f.

¹⁷⁵ Vergl. BVerfGE 12, 255/256.

¹⁷⁶ So etwa LEIBHOLZ, a.a.O., S. 139.

¹⁷⁷ Vergl. statt vieler: USTERI, S. 302 f.; siehe nachfolgend § 18.

¹⁷⁸ PERNTHALER, „Das Konzept des differenzierten Bundesstaates - Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche“, in: *ders.* (Hrsg.), „Neue Wege der Föderalismusreform“, Wien 1992, S. 117-132, S. 118.

§ 4 Das Demokratieprinzip

A. Zum Begriff der Demokratie im allgemeinen

Wie im vorhergehenden Abschnitt angesprochen wurde, drängt sich in gewissen Grenzen eine moderate Ungleichbehandlung der Gliedstaaten eines Bundesstaates auf. Lässt sich dies mit der Demokratie als alles durchdringendem Strukturprinzip vereinbaren? Es ist ganz offensichtlich, dass die Frage der *Gleichheit föderativ verbundener politischer Einheiten* keine geringere Rolle spielt als jene der *Gleichheit der Bürger* in der Demokratie. Die Probleme sind nicht nur analog, sondern treten in ihrer Anwendung auf eine Mehrzahl von Menschengruppen und politischen Einheiten wesentlich schärfer hervor als unter den einzelnen Individuen. Nachfolgend wird auf das Problem der Analogie und Antinomie der beiden Gleichheitsbegriffe eingegangen. Dazu drängt sich nun aber vorab eine begriffliche Klärung auf: Was beinhaltet der Demokratiebegriff überhaupt, der in den letzten Jahren und Jahrzehnten mehr und mehr die Tendenz entwickelt hat, synonym mit allem Guten, Schönen und Wahren in der Gesellschaft zu werden, dem anzustrebenden Ideal schlechthin?¹

Zunächst muss wiederholt werden, was bereits für den Begriff des „Föderalismus“ festgehalten worden ist, nämlich, dass es keinen eigentlichen „Begriff“ der Demokratie gibt²: Der Begriff beinhaltet sowohl eine *organisatorische* als auch eine *wertbezogene* Komponente. Der Begriff der Demokratie ist zudem ein Element der Staatstypenlehre (Staatsformenlehre) und beantwortet die Frage nach dem Inhaber der höchsten Staatsgewalt in einer spezifischen Weise: Der Inhaber der massgebenden Herrschaft ist allein das Volk, nicht etwa ein einzelner oder eine kleine Gruppe, kurz: Das Volk ist der Souverän. Gerade hier schafft aber die unklare Fassung des Begriffes Demokratie erste Verwirrung: Staatsformen, die in der Antike noch zweifellos als Monarchie oder Tyrannis bezeichnet worden wären, geben sich heute paradoxerweise oft für wahrhaft demokratisch aus³. Das Motiv dieser Begriffsausweitung ist politisch durchschaubar: Unter dem Einfluss der Aufklärung beurteilte sich spätestens seit der Rechteerklärung der nordamerikanischen Kolonien und in Europa seit dem Ende des 18. Jahrhunderts die *Legitimität* der Herrschaft nicht mehr nur nach *Tradition* oder *Gottesgnadentum*, sondern immer konsequenter allein nach ihrer Übereinstimmung mit dem *Willen des Volkes*⁴. Wer also Anspruch auf Rechtmässigkeit erheben will, muss seine Macht in irgendeiner Weise aus dem Volke herleiten⁵. Die Frage nach der Staatsform gilt also allein dem Träger der obersten Gewalt⁶. Um ein der politischen Wirklichkeit annähernd entsprechendes Bild zu erhalten, bedarf es also der Ermittlung des wirklich die oberste Gewalt ausübenden Organs. Dass mit dem Hinweis auf irgendwelche „mystischen Delegationen“ ansonsten erhebliche Missbräuche möglich wären, drückt TOCQUEVILLE⁷ prägnant aus: „Ce n'est pas

¹ Vergl. KLAUS VON BEYME, „Die politischen Theorien der Gegenwart“, 7. Aufl., Opladen 1992, S. 173 ff. Die Literatur über das Demokratieverständnis ist heute schier unübersehbar und es ist schwierig, sich zu orientieren. Noch immer scheint, dass vor allem bei den Klassikern der Demokratie des 18. und 19. Jahrhunderts, bei ROUSSEAU, der Wesentlichen zu den Grundlagen der direkten Demokratie beitrug und auch bei ALEXIS DE TOCQUEVILLE sichere Standorte bestehen. Gerade TOCQUEVILLE beschrieb die wechselseitigen Beziehungen zwischen Gleichheit und Demokratie genau und erkannte als erster den Stellenwert des Gleichheitsgebotes. Seiner Meinung nach bedeutete die Demokratie für die Freiheit des einzelnen eine grosse Chance, wenn man die Freiheitsbedürfnisse der Menschen mit der Gleichheitsforderung in einen vernünftigen Einklang bringen könne. Vergl. zu TOCQUEVILLE: O. VOSSLER, „Alexis de Tocqueville: Freiheit und Gleichheit“, Frankfurt a.M. 1973 und J. P. MEYER, „Alexis de Tocqueville. Analytiker des Massenzeitalters“, 3. Aufl., München 1972.

² FRENKEL, I, S. 23 ff.; BORTER, S. 76 ff.; FRITZ W. SCHARPF, „Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung“, Konstanzer Universitätsreden 25, Konstanz 1970, S. 8.

³ Nach einer Untersuchung der UNESCO (vergl. R. McKEON [Hrsg.], „Democracy in a World of Tensions“, Chicago 1951, S. 527) gehören alle Systeme, unabhängig von der Gesellschaftsformation und dem Entwicklungsstand, zu den Befürwortern der Demokratie. BEYME, „Theorien“, S. 173.

⁴ Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 sagte schon, dass die Regierungen ihre berechtigten Gewalten einzig aus der Zustimmung der Regierten herleiten (BRYCE, I, S. 44). Es gab allerdings in der amerikanischen Revolution, von der später noch die Rede sein wird (§ 9 hiernach) keine Gruppe, die sich „demokratisch“ bezeichnete und in der Französischen Revolution erklärte ROBESPIERRE Demokratie und Republik zu Synonymen, wobei er aber mehr republikanisch-antiaristokratische als demokratisch-egalitäre Postulate mit diesem Begriff verband. BEYME, „Theorien“, S. 173; SCHMITT, „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“, München 1923 und 1926, S. 17 f.

⁵ Vergl. bspw. JERUSALEM, „Der Staat“, S. 305 ff. oder E. R. HUBER, „Verfassungsrecht des Grossdeutschen Reiches“, Hamburg 1939, S. 194 ff., wo mit Eifer versucht wird, die LINCOLNSCHE Definition der Demokratie als „Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk“, zu modifizieren und das Element „durch das Volk“ als gleichsam unerheblicher Teilgehalt zu unterdrücken.

⁶ Hs, III, 292.

⁷ TOCQUEVILLE, „De la démocratie en Amérique“, II, S. 401.

le peuple qui dirige dans ces sortes de gouvernements, mais ceux qui savent le plus grand bien du peuple: distinction heureuse, qui permet d'agir au nom des nations sans les consulter, et de réclamer leur reconnaissance en les foulant aux pieds.“ Zur Abgrenzung der Demokratie zu den Formen der Herrschaft eines einzigen oder der Herrschaft einer Klasse, sei auf die vorstehenden Ausführungen unter § 1 verwiesen.

Mit dieser ersten Charakterisierung der Demokratie als Staatsform, die unter dem Gebot der Volkssouveränität steht, wird allerdings noch kein Staat geschaffen. Das Volk ist souverän und alle Bürger stehen in der Horizontalen nebeneinander und sind einander gleichgeordnet. Dadurch erlebt der Mensch ein Maximum an Freiheit, an Selbstbestimmung und Selbstgestaltung. Vorläufig ist aber damit jeder noch auf sich selbst gestellt. Es bedarf einer Organisation, in der sich die einzelnen finden, der Errichtung einer staatlichen Ordnung. Der einzelne muss sich dieser Ordnung fügen, was ihm aber leicht fallen sollte, da er als Teilhaber der Souveränität des Volkes, sich schliesslich der selbst mitbestimmten Ordnung fügt. Die Demokratie ist also *Staatsform* und *Organisationsform* und beinhaltet verschiedene Elemente deren Gewichtung nachfolgend genauer zu betrachten ist.

B. Die Elemente des Demokratieprinzips

Nachdem der Begriff der Demokratie zunächst als ein Element der *Staatstypenlehre* definiert wurde, der die Frage nach dem Inhaber der höchsten Staatsgewalt in der Weise beantwortet, dass der Inhaber der massgebenden Herrschaft allein das *Volk*, nicht etwa ein einzelner oder eine kleine Gruppe ist, kann man nun die näheren Grundelemente bestimmen, die auf das engste miteinander verbunden sind und deren Summe die Demokratie ausmachen. Es sind dies in erster Linie die *Volkssouveränität*, die *Freiheit*, die *Gleichheit* und das *Mehrheitsprinzip*⁸. Ein Eingehen auf die einzelnen Aspekte des Demokratieprinzips ist, schon aufgrund der angesprochenen Mehrdeutigkeit des Begriffes „Demokratie“, nicht möglich, ohne den Rahmen der Arbeit vollends zu sprengen. Es sollen hier daher nur jene Elemente des Demokratieprinzips gestreift werden, die im Zusammenhang mit der Gleichbehandlung der Gliedstaaten noch von Bedeutung sein werden.

I. Volkssouveränität und Freiheit

1. Die Volkssouveränität

Die Volkssouveränität als polemischer und normativer Begriff macht das eigentliche Wesen der Demokratie aus und war von jeher das eigentliche Hauptelement ihrer Theorie: Als polemischer Begriff rannte sie gegen die Fürstensouveränität des 18. und 19. Jahrhunderts an. Das Volk wurde zum *Pouvoir Constituant*, es verfasst, kreierte, konstituiert sich selbst aus sich selbst heraus und wird so zur Quelle und zum Träger der Staatsgewalt. Historisch ging die Entwicklung der Demokratie aber häufig unter völlig anderen Schlagworten und Parolen vor sich. Die Empörung über monarchische oder aristokratische Missregierung und über die durch den Staatsabsolutismus immer unerträglicheren Eingriffe in die Privatsphäre des einzelnen, ebenso wie die Auflehnung gegen Willkür und stossende Standesprivilegien scheinen weit wirksamere Antriebe zur Bewegung der Volksmassen und zum Sturz traditioneller Regierungen gewesen zu sein⁹. Es war also weniger das Streben nach politischer Macht¹⁰ als vielmehr die Reaktion gegen tatsächlichen Druck, welcher der Volkssouveränität zum Durchbruch verhalf. Die demokratische Theorie legte aber dennoch seit jeher das Hauptgewicht auf den Begriff der Volkssouveränität, wie besonders in den Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte des ausgehenden 18. Jahrhunderts deutlich zum Ausdruck kommt¹¹. Auch in der praktischen Politik trat, als mit der zunehmenden Demokratisierung Freiheit und Gleichheit immer selbstverständlicher wurden, die Lehre von der Volkssouveränität mehr in den Vordergrund¹².

⁸ Je nach dem Grad der Differenzierung und der Gewichtung der Elemente kann man noch zusätzliche Elemente herausarbeiten: so die Bedeutung der *Konsensualordnung* in Beziehung zum *Mehrheitsentscheid* (Lösung der Probleme möglichst einvernehmlich durch Diskurs, erst bei Unmöglichkeit eines umfassenden Konsenses Abstimmung mit verbindlichem Mehrheitsentscheid); die Möglichkeit des *Personen- und Machtwechsels* (Demokratie als Herrschaft auf Zeit); der *offene Meinungs- und Willensbildungsprozess* (Demokratie als Kommunikationsfeld auf dem sich die einzelnen und die Interessenverbände zu einem rationalen Diskurs begegnen) und weitere Differenzierungen. In den obigen Ausführungen wurden die Elemente als wesentlichste Grundentscheidungen angenommen, die jene weiterreichenden Facetten jeweils mitbeinhalten und zum Ausdruck bringen sollen. BEYME, „Theorien“, S. 177 ff.

⁹ Dazu HAROLD J. LASKI im Artikel „Democracy“, Encyclopaedia, Band V, S. 80: „The ‘philosophes’ did not make the revolution of 1789; that was the product of misgovernment and bankruptcy. But they made the people aware of their wants.“

¹⁰ BRYCE, I, S. 32, 41 f.

¹¹ So fand die Volkssouveränität 1789 Aufnahme in die „Déclaration des droits de l’homme et du citoyen“: „Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d’autorité qui n’en émane expressément.“ Vergl. GEORG JELLINEK, „Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“, 3. Aufl., München 1919, S. 21 und dessen Hinweis, S. 71, dass die Prinzipien von 1789 direkt von den amerikanischen Erklärungen inspiriert waren. Vergl. die Erklärung von Virginia von 1776: „That all power is vested in, and consequently derived from, the people.“

¹² FRITZ FLEINER, „Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz“, Zürich 1916, S. 7, zitiert dazu RANKES „Englische Geschichte“, Bd. III: „Es gibt keine einzige politische Idee, die im Laufe der letzten Jahrhunderte eine ähnliche

Die Lehre von der Volkssouveränität soll hier sowohl aus Platzgründen wie auch aus Gründen der relativen Distanz zur Thematik der Arbeit weder ideengeschichtlich detailliert abgeleitet noch breit erörtert werden. Wir müssen uns bei oberflächlicher Betrachtung mit einigen wesentlichen Aussagen begnügen. Es soll aber noch einmal betont werden, dass Volksherrschaft - wie der Begriff schon sagt - die Ausübung der obersten Staatsgewalt durch das Volk ist. Nun zeichnet sich der Begriff des „Volkes“ seinerseits durch eine oft geradezu mystische Unbestimmbarkeit und Vieldeutigkeit aus. Für das „Volk“ der demokratischen Theorie trifft dies allerdings nicht zu: Seit der rationalistischen Beeinflussung durch die Aufklärung fasst diese den Begriff des Volkes unmissverständlich als die *Summe von Individuen* auf. Dieser Individualismus kennzeichnete die antiken und mittelalterlichen Demokratien noch keineswegs, die eher, wie verschiedene alteidgenössische Orte¹³ als *genossenschaftlich* zu betrachten sind. Nach GIERKE ist daher auch die Lehre von der Volkssouveränität etwa bis ins 16. Jahrhundert noch durchaus mit einer *organisch-föderalistischen* Gesellschaftsauffassung vereinbar¹⁴. Erst die um die Mitte des 17. Jahrhunderts erfolgte Verbindung mit der naturrechtlichen Gesellschaftslehre brachte der Idee der Volkssouveränität ihre individualistische Form und damit auch den Durchbruch.

Die in der ganzen humanistischen Philosophie verankerte Hervorhebung des *Individuums* vereinigte sich seit HOBBS, einem Exponenten des wissenschaftlichen Individualismus¹⁵, mit der neuen exaktwissenschaftlichen Einstellung der Rationalisten. Mit den Methoden, die sich in den Naturwissenschaften so hervorragend bewährt und das mittelalterliche Weltbild erschütterten hatten, um neuen Ideen Bahn zu brechen¹⁶, sollten nun auch in den Gesellschaftswissenschaften neue Wege beschritten werden. Man dachte auch hier daran, qualitative Verhältnisse rein quantitativ auszudrücken und geriet dabei aus einem weltanschaulich noch fundierten Individualismus in eine atomistisch-mechanische Auffassung des Sozialen hinein¹⁷. Die humanistische Idee von der „*Gleichwertigkeit*“ der Menschen wurde nun zur abstrakten Idee von ihrer „*Gleichartigkeit*“, einem Fehlschluss, wie sich noch herausstellen sollte. Diese Auffassung wurde insbesondere von BENTHAM hervorgehoben, der mit seiner Soziallehre bemüht war, die Kunst des Regierens zu einer exakten Naturwissenschaft zu machen¹⁸. Die natürliche Folge einer Lehre, für welche ausschliesslich das Individuum zählte, war die Vorstellung vom *Gesellschaftsvertrag*. War das Individuum die einzige Einheit des sozialen Lebens, so konnte daneben eben keine selbständige Verbandseinheit in der Form eines organischen Ganzen bestehen¹⁹. Diese liess sich dann nur noch allein aus dem Willen des einzelnen Individuums ableiten, war theoretisch also nur noch als ein Vertragsverhältnis möglich. Auf solche Weise war das ursprünglich organische Denken des Mittelalters überholt und stellte sich die soziale Gruppe nur noch als eine reine Summe von einzelnen dar²⁰. Auch die Gesellschaftslehre von ROUSSEAU gelangte mit der Hervorhebung der *volonté*

Wirkung ausgeübt hätte, wie Rousseaus Volkssouveränität; bisweilen zurückgedrängt und nur die Meinungen bestimmend, aber dann wieder hervorbrechend, offen bekannt, niemals realisiert und immer eingreifend, ist sie das ewig bewegliche Fundament der modernen Welt.“

¹³ GIACOMETTI, „Kantone“, S. 548 f.

¹⁴ GIERKE, „Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien“, Breslau 1902, S. 243. GIERKE gibt hier einen guten Überblick über die Entwicklung der Volkssouveränität. Allerdings sind verschiedene Betrachtungen GIERKES, nur unter Vorbehalt heranzuziehen, insbesondere sein rechtsgeschichtlicher Werdegang der deutschrechtlichen Genossenschaft wurde oft angezweifelt (er unterschied hier fünf Epochen der genossenschaftlichen Entwicklung: 1) Die patriarchalische Epoche bis 800; 2) die patrimonial-feudale Zeit von 800 bis 1200; 3) die Zeit der Einungen von 1200 bis 1525; 4) die Zeit des Obrigkeitsstaates von 1525 bis 1806; und 5) die Zeit der freien Assoziation seit 1806; vergl. „Das deutsche Genossenschaftsrecht“, 4 Bände, Berlin 1868-1913, Band I, „Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft“, Berlin 1868, S. 8 ff.). Dennoch ist seinem beeindruckenden Lebenswerk die fundamentale Idee der Einheit in der Vielheit, die Formulierung des Grundprinzips des organischen Föderalismus und letztlich des späteren Pluralismus zu verdanken.

¹⁵ So A. D. LINDSAY, „The Modern Democratic State“, London 1943, S. 9; *ders.*, im Artikel „Individualism“, in: „Encyclopaedia of the Social Sciences“, 15 Bände, New York 1931/35, VII, S. 674 ff.; GIERKE, „Althusius“, S. 189 ff.; *ders.*, „Das deutsche Genossenschaftsrecht“, IV, „Die Staats- und Korporationslehre der Neuzeit. Durchgeführt bis zur Mitte des siebzehnten, für das Naturrecht bis zum Beginn des neunzehnten Jahrhunderts“, Berlin 1913, S. 281. Hier spricht GIERKE von HOBBS und seiner „in scharfer Folgerichtigkeit sich selbst übergipfelnden Theorie, die alles wahre Staatsrecht in die Luft zu sprengen drohte.“ Nach EVA HOFFMANN, „Zwischen Nationalismus und Demokratie, Gestalten der französischen Vorrevolution“, München 1927, S. 264, schleppte sich nun von hier an „die kahlatomistische Definition des (Staats-)Volkes als Summe oder Anhäufung der Bürger (...) durch die gesamte Literatur des Jahrhunderts.“

¹⁶ Zur Auflösung des mittelalterlichen Weltbildes seit der Renaissance siehe JACOB BURCKHARDTS Studie über „Die Kultur der Renaissance in Italien“, erstmals 1860, auch in den „Gesammelten Werken“, 3. Band, Basel 1955 und die klassische Abhandlung von NORBERT ELIAS, „Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen“, 2. Aufl., 2 Bände, Bern und München 1969.

¹⁷ GIERKE, „Althusius“, S. 139.

¹⁸ Dazu LINDSAY, in „Encyclopaedia“, S. 678: „Bentham asserted concerning individuals that each was to count as one and no one as more than one; concerning pleasures, that pushpin was as good as poetry (...) Simplification was the starting point and goal of their theory.“

¹⁹ Dazu GIERKE, „Althusius“, S. 189 ff.; OTHMAR SPANN, „Der wahre Staat“, Jena 1931, S. 16 f., der gezeigt hat, dass der Individualismus neben der Anarchie eigentlich nur die Vertragslehre zur Folge haben könne.

²⁰ Dazu GIERKE, „Althusius“, S. 132 ff.; *ders.*, „Genossenschaftsrecht“, IV, S. 395 f.; SPANN, S. 14.

générale letztlich nicht über diesen Punkt hinweg²¹. Über diese Vorstellung der Volkssouveränität und der Vertragslehre wurden dem Demokratieprinzip somit gewisse *abstrakt-individualistische* Züge verliehen, der von verschiedener Seite Opposition erwachsen ist, so von einem meist nationalistisch gefärbten Kollektivismus²², einem weniger extremen, traditionsgebundenen Konservatismus und eben vom Föderalismus.

2. Die Volkssouveränität und die Volksrepräsentation

Der Gedanke der Volkssouveränität beinhaltet genau genommen die Beteiligung aller Volksgenossen an der Souveränität und ihrer Ausübung. Aus praktischen und im vernünftigen Interesse der Demokratie liegenden Erwägungen, wurde aber der zunächst noch unbestimmte Kreis der „Volksgenossen“ auf einen engeren Kreis von *Aktivbürgern* beschränkt. Wie weit diese Beschränkung gehen darf, ohne dass sich die Demokratie zur Aristokratie wandelt, ist nicht abstrakt festzulegen²³. ROUSSEAU setzte insofern eine Grenze, als die Zahl der Aktivbürger nicht unter die Hälfte der Gesamtbevölkerung sinken sollte²⁴. Sobald aber ganze Bevölkerungsklassen von der Volksherrschaft ausgeschlossen sind, muss das Vorhandensein einer „Volksherrschaft“ stark angezweifelt werden²⁵.

Nun kann sich die Herrschaft dieses solchermaßen umschriebenen Volkes in unterschiedlichen Formen äussern. Am umfassendsten, und damit allein wirklich dem Wesen der Demokratie entsprechend, ist die *unmittelbare Demokratie*, sei es die reine Versammlungsdemokratie, sei es die Referendumsdemokratie, wo sich das Volk immer auch Sachfragen zur Entscheidung vorbehält. Die eigentliche, auf die Wahl von Volksvertretern beschränkte *Repräsentativdemokratie* macht die Volkssouveränität eigentlich wieder weitgehend illusorisch²⁶. Dabei muss jedoch auf die Entwicklung des Repräsentationsprinzips hingewiesen werden, das im Laufe der Geschichte einen nicht unerheblichen Wandel durchgemacht hat. Ähnlich dem ständischen Repräsentationsgedanken des Spätmittelalters und der beginnenden Neuzeit, bedeutete für LOCKE und MONTESQUIEU Repräsentation noch ein unabkömmliches Surrogat angesichts der faktischen Unmöglichkeit einer direkten Beteiligung der Stände oder des Volkes am Entscheid²⁷. Das Hauptgewicht der Theorie liegt hier noch bei der Ermöglichung der Beteiligung. Dies sollte sich im Verlaufe des 18. Jahrhunderts allerdings ändern und namentlich bei BURKE und SIEYÈS wird die Repräsentation zu einem Wert an sich²⁸, indem das Parlament nicht mehr als ein Gesandtenkongress betrachtet wird, sondern als

²¹ Dazu GIERKE, „Althusius“, S. 201 ff.; *ders.*, „Genossenschaftsrecht“, IV, S. 433 f. Der Individualismus hatte zur Folge, dass jede Gemeinschaft gleichsam den Status eines „notwendigen Übels“ haben musste, nur als reiner Zweckverband Geltung erlangen konnte; vergl. Dazu GIERKE, „Althusius“, S. 193.

²² NAWIASKY, „Staatstypen der Gegenwart“, St. Gallen 1934, S. 14 und 124 f.

²³ DOEHRING, Rz. 338, der darauf verweist, dass es keinen zwingenden Massstab für das Wahlalter gibt, dass aber seine Herab- oder Heraufsetzung für die Feststellung des Volkswillens entscheidend sein kann. Gleiches gilt für die Zulassung von politischen Parteien im Rahmen des Proporzsystems, d.h. für die sog. Sperrklauseln zur Verhinderung von Splitterparteien. Vergl. dazu BVerfGE 51, S. 222 (237).

²⁴ ROUSSEAU schreibt in seinem „Contrat social“, III, 3, dass die verschiedenen Staatsformen, zumindestens Demokratie und Aristokratie mehr oder weniger gestaltunfähig wären und sogar einen ziemlichen Spielraum zuliesse, indem die Demokratie beispielsweise das *ganze* Volk umfassen oder sich auf die *Hälfte* beschränken könne. Die Aristokratie könne sich ihrerseits wiederum von der Hälfte des Volkes an bis auf die kleinste Zahl von unbestimmbarer Grösse beschränken. Demgegenüber meint BRYCE, I, S. 22 f., dass die Quote der Aktivbürger nicht unter drei Viertel der Bevölkerung gehen dürfe.

²⁵ LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 28.

²⁶ Nach HIS, I, S. 171, ist eine Aufteilung der Souveränität in die Substanz, die beim Volke bleibe, und die Ausführung, die einzig dem Parlament zustehe, reiner Sophismus.

²⁷ HASSO HOFMANN, „Repräsentation“, Berlin 1974, S. 340 f.; JOHANNES KIMME, „Das Repräsentativsystem: unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Repräsentation und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“, Berlin 1988, S. 50 ff., 68 ff.; LOEWENSTEIN, „Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789“, München 1922, S. 14; SCHEUNER, „Das repräsentative Prinzip in der Demokratie“, in: FS für HUBER, Bern 1961, S. 222-246, bes. S. 230 f.

²⁸ HOFMANN, „Repräsentation“, S. 406 ff.; KIMME, S. 66 ff., 76 ff.; LOEWENSTEIN, „Volk und Parlament“, S. 10 ff., S. 205 ff.

Versammlung vernünftig diskutierender und den Gemeinwillen verkörpernde Abgeordnete²⁹. Das Schwergewicht des Repräsentationsgedankens liegt nun vor allem auf dem Gegensatz zum Konzept der direkten Demokratie³⁰.

In der repräsentativen Demokratie erfährt die Volkssouveränität also nur eine unvollkommene Realisierung³¹: Das Volk übt seine Souveränität nur *mittelbar* aus, kommt selber also nicht zum Wort und kann seinen Willen im Abgeordneten im Parlament, welche es „vertreten“ sollen, nur durch das Druckmittel der Nichtwiederwahl aufzwingen, ohne dass es für den Erfolg irgendwelche Sicherheiten hat. Es kann wohl seine gegenwärtigen Vertreter für die nachfolgende Legislaturperiode ausschalten, die Gesetze aber, welche in der laufenden erlassen wurden, und die dem Volkswillen unter Umständen nicht entsprechen, bleiben dennoch in Kraft³². Bezüglich der Revision dieser Gesetze ist das Volk in der repräsentativen Demokratie völlig vom Willen der neuen Volksvertreter abhängig. Mit anderen Worten gibt also erst die unmittelbare, direkte Demokratie der formalrechtlich anerkannten Volkssouveränität ihren wahren Inhalt in der Form der Volksregierung: Die Staatsangelegenheiten werden durch die Volksversammlung selbst erledigt und das Volk, Inhaber der Souveränität, regiert sich selbst. Wenn also die rechtliche Anerkennung der Volkssouveränität nicht nur eine leere Worthülse bleiben soll, dann muss sie nicht nur formell bestehen, sondern bedarf auch eines Inhalts in dem Sinne, dass der Volkswille tatsächlich unverfälscht zum Ausdruck kommen kann³³. Diese konsequente Regierung durch das Volk selbst ist aber *nicht* zu realisieren: Die Regierung durch das Volk selbst wurde von SCHMITT durch „*die Identität von Regierenden und Regierten*“ so treffend gekennzeichnet³⁴, dass damit die radikalste Lösung aller Spannungen in den staatlichen Machtverhältnissen gefunden, mithin die unmittelbare Demokratie als die einzig wahre Staatsform erschien, weil mit dieser Identität niemals Anlass zu revolutionären Konflikten gegeben werden kann. Dass diese Forderung schlechthin unerfüllbar bleiben muss, dass das Volk die dauernd erforderliche Präsenz, welche die Vornahme eines jeden Staatsaktes in einer solchen direkten Demokratie erfordern würde, nicht leisten kann und auch nie konnte, macht diese Umschreibung unreal und utopisch³⁵. Das Volk kann nicht selbst als permanent handelndes Organ in Erscheinung treten, sondern es handelt i.d.R. durch *Repräsentanten*, seine „Vertreter“. Diese handeln „als Volk für das Volk“, ohne dadurch der Volkssouveränität den geringsten Abbruch zu tun, solange das letzte Wort, die Sanktion

²⁹ Diese klassische Repräsentationstheorie basiert auf mehreren *Fiktionen* (so KELSEN, „Wesen und Wert der Demokratie“, S. 30 ff.): einmal darauf, dass der Wähler Mitbürger seines *Vertrauens* als Repräsentanten wähle, sodann darauf, dass durch die Mediatisierung des Volkswillens im Wahlakt der Entscheidungsprozess mit einer besonderen *Qualität* versehen werde (NORBERT ACHTERBERG, „Parlamentsrecht“, Tübingen 1984, S. 77) und letztlich, dass jeder Abgeordnete die *ganze* Nation vertrete und der Wille der Mehrheit der Abgeordneten dem Willen der Gesamtnation zugerechnet werden könne, demnach also die *volonté générale* zum Ausdruck bringe. Gerade die Repräsentationstheorie der französischen Revolution basierte auf der Vorstellung eines objektiv feststellbaren Gesamtinteresses, das durch die Repräsentanten dargestellt würde. Vergl. SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 206 f. Darauf wird noch bei der Frage des freien Mandates der Abgeordneten zurückzukommen sein, da namentlich dann, wenn die Repräsentationstheorie dieses freie Mandat damit rechtfertigt, dass der hypothetische Wille, „objektive“ Volks-wille nicht mit dem empirischen „subjektiven“ Volkswillen übereinzustimmen brauche (ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, „Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie“, in: FS EICHENBERGER, Basel 1982, S. 301-328, bes. S. 314 f.), basiert sie eben, im Sinne ROUSSEAUS, auf der Annahme einer mit der *volonté de tous* nicht unbedingt identischen *volonté générale*, was aber von der Repräsentationstheorie wieder als totalitär betrachtet wird.

³⁰ Der Gegensatz von identitärer und repräsentativer Demokratie, auf SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 204 ff., zurückgehend, prägt noch immer die deutsche Lehre: Vergl. z.B. STERN, I, S. 960 f.; HOFMANN, „Repräsentation“, S. 23 ff.; siehe auch nachfolgend FN 37.

³¹ Vergl. JEAN CELLIER, „Das Verhältnis des Parlaments zum Volke mit besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Staatsrechts“, Zürich 1936, S. 18 ff.

³² So sagt R. CARRE DE MALBERG, „Contribution à la théorie générale de l'Etat“, Bd. I 1920, Bd. II 1922, II S. 358, No. 393, Anm. 28: „Le partage des influences entre les divers éléments du régime représentatif que beaucoup ont cherché à baser d'un côté sur la durée éphémère des pouvoirs du député, n'est pas du tout sensé. La durée de la Législature a peu d'importance, car si le député émet autre chose que la volonté du peuple, on a beau ne pas le réélire, le mal fait reste. Ainsi la réélection n'exerce qu'une pression, mais reste impuissante devant un fait accompli. La part du peuple est trop minime et ne réalise pas du tout l'équilibre que le régime représentatif se proposait de maintenir entre les divers porteurs de la souveraineté nationale.“

³³ CELLIER, S. 20, zieht daraus den Schluss, dass die Regierung durch das Volk selbst allein logisch vereinbar mit der rechtlichen Anerkennung der Volkssouveränität ist, denn in anderen Staatsformen, die die Volkssouveränität anerkennen (parlamentarische Monarchie und repräsentative Demokratie) regiert der Volkswille nicht. A.M. ist FLEINER, „Bundesstaatsrecht“, S. 16: „Mit dem Grundsatz der Volkssouveränität ist sowohl die repräsentative, wie auch die reine Demokratie verträglich.“

³⁴ Vergl. SCHMITT, „Politische Theologie“, S. 44; *ders.*, „Parlamentarismus“, S. 20; *ders.*, „Verfassungslehre“, S. 204 ff.

³⁵ In bewussten oder unbewussten Vorgängen äussert sich immer wieder eine Hoffnung auf das Zustandekommen der identitären Demokratie. Selbst wenn dies in lokalen Verhältnissen noch denkbar wäre, auf staatlicher Ebene hätte sie Anarchie zur Folge, da konsequent umgesetzt die identitäre Demokratie einen *herrschaftsfreien* Staat bewirken würde, also eine blosse Gesellschaft, in der gar keine Entscheidungsprozesse mehr anfielen. CELLIER, S. 21 ff.

der Gesetze, beim Volke liegt³⁶. Das Wesen der Demokratie liegt demnach nicht in einer (parlamentarischen) Repräsentation³⁷, Demokratie hängt nicht vom Grad an Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit der Volksbeteiligung ab³⁸.

Für die weitere Betrachtung in diesem Abschnitt wird daher von der Einordnung in direkte oder repräsentative Demokratie abgesehen und abstrakt davon ausgegangen, dass die Demokratie als echte Volksherrschaft, wie jede andere staatliche Herrschaft, souverän ist und ihre Schranke einzig in ihrem eigenen Willen findet³⁹. Geht man demnach von einer absoluten Geltung des Volkswillens aus, so stellt sich wie von selbst die Frage nach der Freiheit des *Individuums* ihr gegenüber. Kann die Demokratie per se mit einem freiheitlichen Staatswesen identifiziert werden, wie dies der allgemeine Sprachgebrauch nahelegt? Wenn Demokratie die Herrschaft des (souveränen) Volkes bedeutet, so muss angenommen werden, dass die persönliche Freiheit prinzipiell genau so wenig geschützt wird wie gegen jede andere Form staatlicher Herrschaft. TOCQUEVILLE⁴⁰ schreibt dazu: „La nature du maître m'importe bien moins que l'obéissance.“ Entsprechend meinte schon MONTESQUIEU, dass weder Demokratie noch Aristokratie einfach auf Grund ihrer Natur freie Staatsformen seien, sondern dass politische Freiheit stets nur unter massvollen Regierungen anzutreffen sei⁴¹. Das Problem der individuellen Freiheit stellt sich somit grundsätzlich auch in der Demokratie, die erst in ihrer modernen liberalen Ausgestaltung „freiheitlich“ ist⁴². Die Bedeutung des Liberalismus für die Freiheit in der Demokratie lässt sich auch indirekt mit der Tatsache nachweisen, dass die Freiheitsrechte ihren wesentlichen Ursprung nicht in einer Demokratie, sondern im monarchisch-aristokratischen England des Mittelalters haben, und dass sie erst mit der noch näher auszuführenden Umsetzung der englischen Staatsgedanken in den nordamerikanischen Kolonien ihre Verbindung mit der Staatsform der Demokratie fanden⁴³. Wenn man aber dennoch von einem freiheitlichen Grundzug der Demokratie gegenüber anderen Staatsformen sprechen kann, so beruht dies auf dem Vorhandensein der Volksfreiheit: Wenn auch nicht unbedingt der einzelne frei ist, so ist es doch das Volk als Ganzes. Dieses untersteht seinem eigenen Willen und besitzt eine kollektive Freiheit. Demgegenüber taucht das Postulat der individuellen Freiheit im 18. Jahrhundert erst relativ spät auf⁴⁴. Somit beinhaltet der Begriff der „Volks-freiheit“ noch keine Freiheit des einzelnen, der nur durch die Mitgliedschaft im Gemeinwesen an dieser Freiheit Anteil nimmt⁴⁵. Wobei in dieser Einschränkung auch von politischer Freiheit des einzelnen gesprochen werden kann. Insofern ist die politische Freiheit nur ein Aspekt der Volksherrschaft, betrachtet vom Standpunkt des einzelnen. Dieser *politischen Freiheit* muss nun als etwas prinzipiell anderes die *individuelle Freiheit* gegenüber gestellt werden⁴⁶. Während die politische Freiheit „Freiheit im Staat“ ist, drückt individuelle Freiheit „Freiheit vom Staat“ aus. Nur die Demokratie gewährleistet die politische Freiheit, währenddem die individuelle Freiheit in jeder Staatsform realisiert werden kann. Es ist aber dennoch gerechtfertigt, wenn man den Kampf um Demokratie immer auch als eine Auseinandersetzung für die persönliche Freiheit versteht, denn schlussendlich in der eigenen Ausübung der politischen Gewalt wird ein Volk immer auch die bestmögliche Gewähr für die Realisierung weitreichender Freiheitsrechte sehen⁴⁷. Damit ändert sich aber nichts an der grundsätzlichen Unabhängigkeit der Demokratie von der persönlichen Freiheit.

Was aber liess denn überhaupt die Volkssouveränität derart erstrebenswert erscheinen, wenn es nicht (allein) die politische Freiheit war. Im Vordergrund stand wohl vielmehr der unbestreitbar irrationale Glaube, es läge im

³⁶ Dazu DOEHRING, Rz. 356; CELLIER, S. 20 ff.; Die Frage der Volkssouveränität und die damit verbundene Problematik des Verhältnisses des Parlaments zum Volke, insbesondere aber die Rolle der Ständeräte als „Kantonsvertreter“ wird nachfolgend unter § 26, B noch genauer zu betrachten sein. Namentlich die Rolle des freien Mandats der Abgeordneten der Bundesversammlung muss in diesem Zusammenhang noch eine bedeutende Rolle spielen.

³⁷ SEILER, S. 250 ff. So aber insbesondere die deutsche Lehre, welche bis heute auf dem SCHMITTSCHEN Gegensatz von identitärer und repräsentativer Demokratie aufbaut. Vergl. etwa PETER BADURA, „Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“, München 1986, S. 176 f.; KIMME, S. 137 ff.

³⁸ DOEHRING, Rz. 328.

³⁹ Also entsprechend den Worten TOCQUEVILLES, I, S. 92, über Nordamerika, wo alle Gewalt vom Volke ausgeht und man kaum einem Menschen begegnen würde, der den Gedanken hätte, die Gewalt sei anderswo zu suchen: „Le peuple règne sur le monde politique américain comme Dieu sur l'univers. Il est la cause et la fin de toutes choses; tout en sort et tout s'y absorbe.“

⁴⁰ TOCQUEVILLE, III, S. 522.

⁴¹ MONTESQUIEU, XI, 4.

⁴² JOSEF THÜR, „Demokratie und Liberalismus in ihrem gegenseitigen Verhältnis“, Zürich 1944, S. 104 ff.

⁴³ BRYCE, I, S. 1 und S. 54; siehe nachfolgend § 9, A.

⁴⁴ Für verschiedene Autoren reicht diese kollektive Freiheit für die Schweiz teilweise auf altgermanische Wurzeln zurück. Vergl. GIACOMETTI, „Kantone“, S. 548, der betont, dass im Mittelalter Freiheit nur der menschlichen Gruppe zustand; WERNER NÄF, „Staat und Staatsgedanke“, Bern 1925, S. 289 und 293; MAX HUBER, „Grundlagen nationaler Erneuerung“, S. 26 f.

⁴⁵ Entsprechend findet sich in der Helvetischen Senatsverfassung von 1799 folgende Formulierung: „Die politische Freiheit und die politischen Rechte der Bürger bestehen in dem gleichen Anteil, den alle Bürger an der Souveränität der Staatsgesellschaft haben.“ (HIS, I, S. 168); vergl. DIETRICH SCHINDLER, „Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie“, Zürich 1921, S. 78; NAWIASKY, „Staatstypen“, S. 34.

⁴⁶ SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 168.

⁴⁷ LINDSAY, S. 21, sagt daher zu Recht, dass die Demokratie aus dem Bestreben entstanden sei, die Idee der persönlichen Freiheit mit der Tatsache der Regierung in Einklang zu bringen. KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 31, 321; *ders.*, „Demokratie“, S. 4 ff. ist eingehend auf dieses Verhältnis eingegangen.

Interesse der staatlichen Entwicklung, wenn das Volk die Führung übernehme⁴⁸. Dieser Glaube, der tief verwurzelt liegt und von einem optimistischen Menschenbild ausgeht⁴⁹, ist aber durchaus Schwankungen unterworfen: Das Volk besitzt die offensichtliche Tendenz, im Vertrauen auf die Qualität seines eigenen Entscheides und aus einem gewissen Misstrauen gegenüber anderen Einflussfaktoren, sich nicht nur die wichtigsten Entscheidungen selbst vorzubehalten, sondern auch weitere Fragen des öffentlichen Lebens zu beeinflussen⁵⁰. Hier scheint eine der Wurzeln des Drangs jeder Demokratie zu immer *unmittelbareren* Formen und zu wachsendem *Etatismus* zu liegen. Da dieses oft blinde Vertrauen in den Volksentscheid gleichzeitig ein mangelndes Verständnis und eine natürliche Geringschätzung für die Rechte des einzelnen⁵¹ zur Folge haben kann, besteht die Gefahr, dass die Entwicklung im Extremfall in einen totalen Staat, einen demokratischen Absolutismus führt, der sich wohl am ehesten in einer mehr oder weniger lästigen Vormundschaft äussern würde, die, um mit TOCQUEVILLE zu sprechen, die Bürger am liebsten in eine scheue, aber fleissige Herde verwandeln würde⁵².

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in der Demokratie das Volk grundsätzlich absolut herrscht, der einzelne nur eine in der Teilnahme an dieser Herrschaft liegende politische Freiheit, nicht aber irgendwelche diese Volksherrschaft einschränkende individuellen Freiheitsrechte geltend machen kann. Dies kann sich in jenem Moment als Bedrohung des einzelnen auswirken, wenn die Volksherrschaft ohne mässige Schranken allein dem eigenen Urteil folgt. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

II. Die Gleichheit

In der griechischen Polis wurde die Gleichheit unter den Vollbürgern weitaus wörtlicher genommen als in allen späteren Demokratien: Zahlreiche Ämter, die keine besonderen Kenntnisse voraussetzten, wurden durch das *Los* besetzt. Seit der Antike waren sich sämtliche Demokratietheorien darin einig, dass die Gleichheit eine wesentliche Voraussetzung der Demokratie sei⁵³. Die *Gleichheitsidee* ist aber umgekehrt von der Demokratie als Staatsform unabhängig und liess sich auch unter anderen Staatsformen durchaus verwirklichen⁵⁴. In *jeder* Demokratie muss aber zur Volkssouveränität auch die Gleichheit kommen, was eigentlich schon im Wesen der Volkssouveränität begründet ist. Das Erfordernis der Allgemeinheit der politischen Rechte hebt ja schon die grösste Ungleichheit, jene zwischen politisch Freien und politisch Unfreien, auf. Darüber hinaus ist bereits in der abstrakten Fassung des Individuums als Träger der Volksherrschaft bereits konsequent der Gedanke der Gleichheit enthalten: Allein als Mensch, durch sein Menschsein, nimmt der einzelne teil an der Herrschaft des Volkes⁵⁵. Indem die Volksherrschaft solchermassen, trotz allen tatsächlichen Unterschieden, an das allem gemeinsame Menschsein anknüpft, postuliert sie bereits implizit die demokratische Gleichheit.

Die enge Verknüpfung zwischen Volkssouveränität und Gleichheit folgt im weiteren aus der Tendenz der Gleichheit, nach der Verbindung mit der Volkssouveränität zu streben. Denn unter Gleichgestellten wird keine andere Autorität mehr akzeptiert, als die der Allgemeinheit, der Mehrheit⁵⁶, da aufgrund der Gleichberechtigung eben kein Mensch mehr zu sagen hat als andere, somit auch kein Recht, andere zu beherrschen⁵⁷. Nun ist aber wie beim demokratischen Freiheitsbegriff sogleich eine Einschränkung des Gleichheitsbegriffes vorzunehmen: Die Demokratie verlangt nur eine *politische* Gleichheit, denn sie macht als Staatsform ja nur eine Aussage über den Träger der politischen Gewalt. Auf diese bezogen heisst also demokratische Gleichheit nichts anderes als gleiche Beteiligung an der Herrschaft des Volkes, was wesentlich im gleichen Stimm- und Wahlrecht zum Ausdruck kommt. Dabei entspricht nur die *absolute* politische Gleichheit der *demokratischen* Idee⁵⁸. Hier ist die sonst der Gerechtigkeit oftmals besser entsprechende relative Gleichheit nicht ausreichend⁵⁹. Auch wenn eine *Abstufung* der Stimmkraft des

⁴⁸ „Ein Volk, bei dem Vernunft und Selbstbeherrschung weit verbreitet sind, ist an sich der beste Staatsphilosoph und der beste Gesetzgeber“ meint BRYCE, I, S. 9, auch S. 41.

⁴⁹ War es einst die Überzeugung, dass im Volksentscheid eine Form des *Gottesurteils* vorliege („*vox populi, vox Dei*“), so ist es heute der Glaube an den einzelnen Bürger und seinen guten Willen. BRYCE, I, S. 51, 153, 159. Skeptisch zu diesem etwa GEORG JELLINEK, „Das Recht der Minoritäten“, Wien 1898, S. 41.

⁵⁰ TOCQUEVILLE, III, S. 493; HIS, III, 194.

⁵¹ TOCQUEVILLE, III, S. 532; auch BRYCE, I, S. 59.

⁵² TOCQUEVILLE, II, S. 145, 401; III, S. 519 ff.

⁵³ VON BEYME, „Theorien“, S. 178.

⁵⁴ MESSMER, S. 26 ff.

⁵⁵ WILLIAM E. RAPPARD, „L'Individu et l'Etat“, Zürich o.J., S. 7; HANS NEF, „Gleichheit und Gerechtigkeit“, Zürich 1941, S. 39 ff.; C. BOUGLÉ, „Les idées égalitaires“, Paris 1899, S. 23 f. Eine christliche Begründung in „their equal relation to God“ findet sich bei LINDSAY, S. 58 f. und EMIL BRUNNER, „Gerechtigkeit“, Zürich 1943, S. 51.

⁵⁶ TOCQUEVILLE, III, S. 472.

⁵⁷ KELSEN, „Demokratie“, S. 3; MARCIC, „Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie“, in: FS ARNDT, Frankfurt 1969, S. 267-292, bes. S. 268 f.

⁵⁸ So insbesondere LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 45 ff.; NEF, „Gleichheit“, S. 92 ff.

⁵⁹ Hier differenzierte bereits ARISTOTELES äusserst kritisch: Er unterschied bei der *Gerechtigkeit* zwei Grundformen, die „aus-teilende“ (**b**) und die „ausgleichende“ (\leftrightarrow) Gerechtigkeit. Während es nun bei der *austeilenden* Gerechtigkeit um die gerechte *Verteilung* von öffentlichen Ämtern, Geldern oder auch Lasten unter die Bürger geht, geht es bei der *ausgleichenden*

einzelnen Aktivbürgers je nach seiner politischen Urteilsfähigkeit oder anderen rationalen Kriterien⁶⁰ denkbar und zum Teil auch in die Wirklichkeit umgesetzt ist⁶¹, überzeugt dies heute nicht mehr⁶²: Zu sehr und zu tief ist die Gleichberechtigung in der demokratischen Ideologie verankert⁶³. Immer wieder hat sich die einfache und überzeugende Regel der absoluten Gleichheit durchsetzen können, schon allein deswegen, weil es kein überzeugendes Abstufungskriterium gibt⁶⁴. Grundsätzlich beinhaltet das Gleichheitsgebot also, dass alle *denselben Anteil* an der Herrschaft innehaben. Dass in der Praxis selbstverständlich nicht alle den gleichen *Einfluss* ausüben, ist kein Grund von diesem Postulat abzuweichen⁶⁵.

Keine Frage der demokratischen Staatsform ist jedoch jede, über diese politische Gleichheit hinausgehende Form der Gleichstellung, wie sie aber ROUSSEAU vertritt⁶⁶. Diese Gleichstellung kann möglicherweise als ein Gebot

Gerechtigkeit um den gerechten Ausgleich im Verkehr zwischen den Einzelnen untereinander (z.B. bei Kauf und Darlehen). Vergl. „Nikomachische Ethik“, 1130 b f. In beiden Fällen liegt die Ungerechtigkeit in der Verletzung der Gleichheit. Nun ist diese aber bei der austeilenden und bei der ausgleichenden Gerechtigkeit unterschiedlich zu bestimmen: Die austeilende Gerechtigkeit verlangt, dass jeder das ihm *Angemessene* erhält. Sie muss deshalb auf die Verschiedenheiten der Menschen Rücksicht nehmen (etwa bei der Verteilung von staatlichen Ämtern auf Charakter und Bildung). Wenn die Menschen nicht gleich sind, können sie auch nicht das Gleiche zugeteilt erhalten. Diese Gerechtigkeit ist also verletzt, wenn „entweder Gleiche Ungleiches oder Ungleiche Gleiches bekommen.“ Soll man aber bspw. bei der Verteilung politischer Ämter alle freien Bürger gleich behandeln oder an den Besitz, an die Herkunft oder an die Tüchtigkeit anknüpfen („Nik. Eth.“, 1131 a)? Nach ARISTOTELES würde nun die Gerechtigkeit verfehlt, wenn man aus vorhandenen Gemeinsamkeiten oder Unterschieden etwas „Unangemessenes“ herleitet: In der Demokratie ziehe man daraus, dass man in einem Punkte gleich ist - dass man als freier Bürger geboren ist -, den falschen Schluss, man sei schlechthin, in jeder Hinsicht gleich. In der Oligarchie umgekehrt, leiten manche daraus, dass man in einer bestimmten Hinsicht - nämlich des Besitzes - ungleich ist, zu Unrecht noch grössere Ansprüche her („Politik“, 1301 a, b). Welches die Unterschiede sind, in denen im konkreten Fall eine unterschiedliche Behandlung anknüpft, ist und bleibt dabei aber offen! Demgegenüber scheint zumindest der Fall der ausgleichenden Gerechtigkeit klar: hier ist, etwa beim Schadensausgleich, stets eine *absolute* Gleichheit ohne Ansehen der Person entscheidend („Nik. Eth.“, 1131 b ff.).

⁶⁰ So regt z.B. MÖCKLI, „Demographische Struktur und Volksabstimmungen“, Zürich 1994, S. 24, an, angesichts des steigenden Alters der Stimmbürger und der damit verbundenen Gefahr möglicher *Generationenkonflikte*, ähnlich wie im 19. Jhd. eine *Stimmgewichtung* einzuführen, wobei man bei Abstimmungen die Stimmen statt nach Einkommen, Vermögen oder Bildung nach *Lebensalter* gewichten könnte: Ein 18jähriger hätte z.B. ein Stimmgewicht von 2, mit jedem Lebensjahr nähme das Gewicht um 0,01 ab. Ein 70jähriger hätte dann noch ein Stimmgewicht von 1,48. MÖCKLI räumt allerdings ein, dass man damit natürlich vom elementaren Prinzip „Ein Mensch - eine Stimme“ abrücken würde.

⁶¹ Während früher verschiedene Ausschlussgründe vom Stimmrecht bestanden, ist heute gemäss Art. 2 BPR vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten nur noch ausgeschlossen, wer wegen Geisteskrankheit oder Geisteschwäche entmündigt ist (Art. 369 ZGB). Ein Ausschluss vom Stimmrecht wird heute also nur noch anerkannt, wenn selbst eine minimale politische Urteilsfähigkeit nicht mehr gegeben ist. Allerdings können die Kantone für den kantonalen und kommunalen Bereich weitere Ausschlussgründe vorsehen (Art. 74 Abs. 4 BV). Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 582.

⁶² Hier muss aber daran erinnert werden, dass für die Ausübung des Wahlrechts in der Helvetik und der Vermittlungszeit der *Zensus*, d.h. ein zahlenmässig vorgeschriebenes Vermögensminimum in der Schweiz üblich war und dieses Erfordernis eines Vermögensausweises in der Restaurationszeit in den Kantonen allgemeine Verbreitung, z.T. bis über 1848 hinaus, fand. Vergl. HIS, II, S. 355f. So verlangte Bern (1831) für die Wahlberechtigung den Nachweis über Grundeigentum oder grundversichertes Kapital im Werte von mindestens 500 Franken oder aber einen Pacht- oder Mietvertrag, kraft dessen ein Zins von mindestens 200 Franken zu zahlen war (bis 1846). In Luzern (Verfassung 1814 und 1831) war nur wahlberechtigt, wer mindestens 400 Franken versteuerte bzw. bei Vorhandensein von Söhnen 800 Franken (der Zensus blieb hier bis 1863 erhalten). In Basel war wahlberechtigt nur, wer Grundeigentum oder Hypotheken von über 3'000 Franken besass (in BS ab 1833 nur noch Schuldtitel von 1'500 Franken) oder wer Handels- und Gewerbesteuer von mindestens 10 Franken zu bezahlen hatte. In Genf (1814) war Wähler, ausser den intellektuellen Berufen, wer 20 Livres Suisses versteuerte. Generell war auch in den liberalen neuen Kantonen das Wahlrecht von einem Zensus abhängig und blieb es, bis die Regeneration und der nivellierende Radikalismus den Zensus aus den Kantonsverfassungen beseitigte und die Gleichheit des Wahlrechts auch für die bedürftigen Bürger herstellte.

⁶³ Die Berechtigung des *Zensus* in den Kantonen war auf verschiedene Weise zu begründen versucht worden: In den Aristokratien, wie Bern und Fribourg, war er ein Mittel, um die wohlhabenden Familien zu privilegieren und den Rest des Volkes auszuschliessen. In mehr bürgerlich-demokratischen Kantonen herrschte die Auffassung vor, dass die sesshaften Grundeigentümer allein so fest mit den Staatsinteressen verbunden seien, dass man ihnen demokratische Volksrechte einräumen könne, oder dass sie wenigstens viel weitergehende materielle Interessen gegenüber dem Staate hätten. Oder man sagte, dass dem Rechte auch Pflichten gegenüberstehen müssten und dass daher nur diejenigen wählen und stimmen dürften, die auch *Steuern* bezahlten. Teilweise setzte man bei den sesshaften Besitzenden weitergehende geschäftliche und rechtliche Kenntnisse voraus als bei den Besitzlosen. Alle diese Überlegungen waren aber rein *materialistisch* und hielten dem *idealistischen* Einwand nicht stand, dass auch die Besitzlosen äusserst vitale Sonderinteressen gegenüber dem Staat besässen und deshalb vom individualistischen Standpunkt der gerechten Gleichheit als Volksgenossen ebenfalls wählen und abstimmen können müssten. Vergl. HIS, II, S. 355 f.

⁶⁴ LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 26.

⁶⁵ Nach SEILER, S. 241, „ist die Tatsache der faktischen Ungleichheit des Machteinflusses kein Grund, diese Ungleichheit normativ zu postulieren (...).“ Dies aber macht ALOIS RIKLIN, „Die Täuschung der Demokratie: Idee und Wirklichkeit der Mischverfassung“, St. Gallen 1987, S. 83 ff., wenn er das empirisch feststellbare „eherne Gesetz der Oligarchie“ normativ postuliert.

⁶⁶ ROUSSEAU fordert in seinem „Contrat social“ III, 4, wenigstens vier Voraussetzungen für die Demokratie: a) einen kleinen Staat, in dem sich die Bürger kennen und leicht versammeln können; b) einfache Lebensweise („frugalité“); c) weitgehende

sozialer Gerechtigkeit durchaus ein Ziel der demokratischen Staatstätigkeit darstellen, ist aber ein von der Staatsform an sich unabhängiger Staatszweck. Umgekehrt wird aber auch hier, analog den Freiheitsrechten, praktisch ein gewisses Mindestmass an materieller Gleichheit zwingend vorausgesetzt werden müssen, denn allzu krasse soziale Unterschiede verunmöglichen eine demokratische Entwicklung⁶⁷: Die staatliche Organisation und die soziale Lage stehen insofern in einer engen wechselseitigen Beziehung. Der Gehalt der staatlichen Demokratie als eines blossen Ordnungsprinzips reicht nicht aus, um den demokratischen Gedanken in der sozialen Wirklichkeit zur Geltung kommen zu lassen. Umgekehrt fördert eine natürliche Gleichheit auch die Einführung der politischen Gleichheit⁶⁸. Schon aus historischer Sicht zeigt sich, dass die Kraft der Gleichheitsidee weit stärker war als diejenige der Volkssouveränität⁶⁹. Sie hat ihren Ursprung eben nicht nur in der bereits erwähnten Überzeugung, dass das allen Menschen Gemeinsame stärker sei als ihre tatsächliche Verschiedenheit, sondern insbesondere auch im Selbstbewusstsein des einzelnen, der sich allen anderen gleich fühlt⁷⁰.

Das starke Streben nach Gleichheit wird, wenn es politisch sein Ziel erreicht hat, kaum aufhören können, nach der politischen und rechtlichen Gleichstellung legitimerweise allmählich auch soziale und wirtschaftliche Gleichstellung anzustreben. Damit ist allerdings eine ständige Ausdehnung der Staatstätigkeit verbunden, da sich annähernde materielle Gleichstellung nur durch staatliche Intervention erreichen lässt. Damit lässt sich also festhalten, wie sehr der Demokratie die Tendenz zum vollständigen Etatismus inhärent ist, wie ihn auch TOCQUEVILLE⁷¹ und MONTESQUIEU⁷² schon beschrieben haben. Der Tendenz zur Verstaatlichung läuft ein gewisses Streben nach *Zentralisation* parallel, welches ebenso natürlich im konsequenten Gleichheitsstreben der radikalen Demokratie begründet ist⁷³. Das Volk strebt in seinem ganzen Bereich eine einheitliche und gleiche Ordnung an, da es nur diese allein als rational und gerecht empfindet⁷⁴.

Es lässt sich rückblickend festhalten, dass zwischen dem *Gleichheitsprinzip* und dem Postulat der *Freiheit* deutliche Analogien bestehen, wie etwa die für Demokratie notwendige Beschränkung der beiden Begriffe auf ihre *politische* Bedeutung. Scheint auf den ersten Blick eine volle Harmonie zwischen den beiden Grössen gegeben, da beide Begriffe in ihrer negativen Fassung das Gleiche, nämlich Ablehnung jeglicher Form von Subordination bedeuten, so zeigte sich eine erhebliche *soziologische Unvereinbarkeit* von Freiheit und Gleichheit⁷⁵. Damit wird eine der zentralsten Fragen jeder menschlichen Gemeinschaft tangiert, die Frage nach der Vereinbarkeit der Freiheit des einen mit der Freiheit des andern, oder umfassender, von Individualinteresse und Gesamtinteresse⁷⁶. Während im Individualinteresse die grösstmögliche Freiheit des einzelnen liegt, wird im Gesamtinteresse die gleichmässige Freiheit aller angestrebt. Die Freiheit des Individuums findet damit an der Freiheit des gleichberechtigten Anders seine natürliche Grenze. Die Folge der Nichtanerkennung dieser Grenze - ohne die es zwar die Freiheit einzelner geben würde, nämlich der Stärksten -, wäre Anarchie, in welcher niemals Freiheit aller bestehen könnte⁷⁷. Somit wird

Gleichheit der Stände und Vermögen und d) geringen oder gar keinen Luxus. Im 4. Buch, 3. Kapitel beschreibt er die beiden Möglichkeiten der Bestellung der Behörden in der Demokratie: die Wahl und das Los. Seiner Ansicht nach würde in einer wahren Demokratie die Erwählung durch das Los wenig Schwierigkeiten bereiten. „Da in ihr [der wahren Demokratie] sowohl in bezug auf Sitten und Talente als auch auf Grundsätze und Vermögensverhältnisse die vollkommenste Gleichheit herrschte, so würde der Ausfall der Wahl ziemlich gleichgültig sein. Aber wie bereits gesagt, hatte es noch nie eine wahre Demokratie gegeben.“

⁶⁷ Zu den sozio-ökonomischen Grundlagen der Demokratie wurden vor allem in den Entwicklungsländern Untersuchungen durchgeführt. So fand S. M. LIPSET (in: CH. F. CNUDE/D. E. NEUBAUER [Hrsg.], „Empirical Democratic Theory“, Chicago 1969, S. 151 ff.) Korrelationen zwischen sozio-ökonomischen Faktoren und demokratischer Entwicklung, wie Wohlstand (Pro-Kopf-Einkommen, Personen pro Arzt etc.), Kommunikationsvariablen (Telefon-, Radio- oder Zeitungsverbreitung), Industrialisierung und Urbanisierung. Vergl. dazu und zu weiteren Untersuchungen dieses Forschungsgebietes der Demokratietheorie VON BEYME, „Theorien“, S. 180 f.

⁶⁸ Dies zeigt auch TOCQUEVILLE, I, S. 82 ff., am Beispiel der Gesellschaftsordnung der nordamerikanischen Weststaaten.

⁶⁹ BRYCE, I, S. 26; FLEINER, „Bundesstaatsrecht“, S. 18; SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 60; SCHMITT, „Der Begriff des Politischen“, S. 13, wo er die prägnante Definition RICHARD THOMAS zitiert, wonach Demokratie ein „Nichtprivilegienstaat“ sei.

⁷⁰ LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 17.

⁷¹ TOCQUEVILLE, III, S. 480 ff., S. 490.

⁷² MONTESQUIEU beschreibt im 8. Buch, 3. Kapitel seines „De l'Esprit des lois“ den Geist der übertriebenen Gleichheit und nennt es ein Zeichen der guten Demokratie, wenn die Gleichheit auf den politischen Bereich beschränkt ist.

⁷³ Zum Zusammenhang von Gleichheitsgedanke und Zentralismus siehe unter anderem BOUGLÉ, S. 85 ff.

⁷⁴ Diese Tendenz beschreibt auch TOCQUEVILLE, III, S. 474 f., 484, nach dessen Ansicht diese jeder Herrschaft wohl schon aus Bequemlichkeit innewohne.

⁷⁵ LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 19.

⁷⁶ HERMANN WEILENMANN, „Kleines Wörterbuch der Demokratie“, in: „Staat und Parteien“, Zürich 1935, S. 159, schreibt dazu: „Die eigentliche Bedeutung von Freiheit und Gleichheit liegt darin, dass sie den Widerspruch zu lösen versuchen, der zwischen dem einzelnen Menschen und dem Volk, in das er eingeschlossen ist, besteht.“

⁷⁷ JOSEPH STAWSKY, „Le principe de la majorité“, Genf 1920.

die Gleichheit, wie schon ROUSSEAU postulierte⁷⁸, zu einer Grundvoraussetzung für die Freiheit. Umgekehrt muss dies aber nicht immer zutreffen, denn Gleichheit ohne Freiheit ist durchaus möglich, in der Realität sogar weitaus häufiger anzutreffen, nämlich als Gleichheit unter derselben Knechtschaft. Wenn man hier TOCQUEVILLE folgt und den Willen zur Gleichheit als den stärksten Motor der Demokratie betrachtet und ihn damit über den Willen zur politischen Freiheit setzt⁷⁹, folgt daraus möglicherweise einmal ein Punkt, an dem die Demokratie im Interesse maximaler Gleichheit die Volkssouveränität aufgibt. Die Despotie einzelner vermag dann in einem totalitären Staat die Gleichheit ohne Freiheit durchaus auf die Spitze zu treiben⁸⁰.

Zusammenfassend wird überschaubar, dass Volkssouveränität ohne Gleichheit ebenso wenig fähig ist, eine Demokratie zu begründen, wie Gleichheit ohne Volkssouveränität. Allein in ihrer Verbindung liegt das Wesen der demokratischen Staatsform, die man also auch mit der ausgewogenen Verbindung von politischer Gleichheit und politischer Freiheit umschreiben könnte. Der Drang zur Gleichheit kann letztlich zu einem immer weitergehenden Etatismus und Zentralismus führen, wenn Gegenkräfte fehlen.

III. Konsensualordnung und Mehrheitsprinzip

Es wurde zuvor gesagt, dass das Wesen der Demokratie im gleichen Anteil der Bürger an der Volkssouveränität bestehe, in der „Verbindung“ von politischer Gleichheit und politischer Freiheit. Es bedarf nun einer etwas eingehenderen Betrachtung, wie denn diese Verbindung konkret beschaffen sein muss, woraus sie denn eigentlich besteht. Damit kommen wir zum *Mehrheitsprinzip*, das versucht, diese Verbindung zu schaffen. Die absolute Gleichheit der *Stimmkraft* der Aktivbürger führt zwangsläufig zur Herrschaft der Mehrheit derselben. Denn da jede Stimme gleichviel gilt, gelten viele Stimmen mehr als wenige. Damit aber tritt das bloße *Zählen* an die Stelle des *Abwägens* von Meinungen⁸¹. Das Mehrheitsprinzip ergibt sich damit als logische Folge aus der politischen Gleichberechtigung. Von diesem Standpunkt aus betrachtet scheint auch die Gleichheit der unterliegenden Minderheit nicht verletzt, denn diese wirkt gleich wie die Mehrheit an der Entscheidung mit und hat a priori die gleichen politischen Chancen⁸². Die Gleichheit würde aber durch das Erfordernis der Einstimmigkeit und in geringerem Masse auch durch jede Form des qualifizierten Mehrs aufgehoben, da in diesen Fällen ein einzelner oder wenige durch ihr Veto mehr zu sagen hätten als andere. Neben dieser Herleitung des Mehrheitsprinzips aus der *Gleichheitsidee*⁸³, die der allgemeinen Anschauung entspricht⁸⁴, bestehen aber auch noch andere mögliche Ausgangspunkte: So geht KELSEN von der *Freiheit* aus, bestreitet aber die Möglichkeit der Herleitung aus der Gleichheit keineswegs und beweist damit letztlich nur, dass das Mehrheitsprinzip sowohl dem Postulat der Gleichheit wie demjenigen der Freiheit Genüge tut⁸⁵.

Das Mehrheitsprinzip hat durch seine lange Anwendung und seine enorme Verbreitung in allen Formen der Beschlussfassung beinahe die Stellung eines Axioms erhalten⁸⁶. Dennoch mangelte es nie an Versuchen, die zunächst rein rechnerische, kühl rational anmutende Ableitung näher zu legitimieren und ihr eine tiefere Rechtfertigung zu

⁷⁸ ROUSSEAU, „Contrat social“, II, 2: „Bei der Untersuchung, worin denn eigentlich das höchste Wohl aller (...) besteht, wird man finden, dass es auf zwei Hauptgegenstände hinausläuft, Freiheit und Gleichheit. Freiheit, weil jede Abhängigkeit des einzelnen eine ebenso grosse Kraft dem Staatskörper entzieht, Gleichheit, weil die Freiheit ohne sie nicht bestehen kann.“

⁷⁹ TOCQUEVILLE nimmt verschiedentlich diesen Gedankengang auf, so in Bd. I, S. 86 und Bd. III, S. 158 f. Bestätigung findet er durch BRYCE, I, S. 72, mit dem Argument, dass dem Menschen nichts näher liege, als das Gefühl seiner persönlichen Wichtigkeit. Vergl. auch RAPPARD, „The Crisis of Democracy“, Chicago 1938, S. 25: „Modern democracy is tending more and more to sacrifice liberty to equality.“

⁸⁰ TOCQUEVILLE, III, S. 161, 473; BRYCE, I, 72; Somit ist also gerade in der Demokratie die Möglichkeit der Despotie einzelner angelegt, wie MONTESQUIEU, VIII, 2, bereits erkannte und daher vor zwei Ausartungen in der Demokratie warnte: zum einen vor dem *Geist der Ungleichheit*, der zur Aristokratie oder zur Ein-Mann-Regierung führt und zum anderen vor dem *Geist übertriebener Gleichheit*, der diese zum Despotismus eines einzelnen führt.

⁸¹ WILHELM HASBACH, „Die moderne Demokratie“, Jena 1921, S. 303; STAWSKY, S. 111: „Or, entre les groupes d'hommes égaux il n'y a d'autre différence que celle du nombre.“ JELLINEK, „Minoritäten“, S. 27, schreibt: „Unter gleichwertigen Individuen kann es aber vernünftigerweise kein anderes Entscheidungsmittel geben als die Grösse der Zahl.“

⁸² A.M. aber LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 145; HASBACH, S. 309.

⁸³ SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 68 und passim.

⁸⁴ SEILER, S. 242 f.; MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 152; JOHN RAWLS, „Eine Theorie der Gerechtigkeit“, Frankfurt 1979, S. 393; RENÉ A. RHINOW, „Grundprobleme der schweizerischen Demokratie“, in: ZSR 103 (1984) II, S. 111-273, S. 184; ZIPPELIUS, „Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie“, Aus Politik und Zeitgeschichte Bd. 42 (1987), S. 3 f.

⁸⁵ KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 323 ff.: „Nur der Gedanke, dass wenn schon nicht alle, so doch möglichst viele Menschen frei sein, d.h. wenig Menschen mit ihrem Willen in Widerspruch zu dem allgemeinen Willen der sozialen Ordnung geraten sollen, führt auf einem vernünftigen Wege zum Majoritätsprinzip.“ Vergl. auch *ders.*, „Demokratie“, S. 9 f.; MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 151.

⁸⁶ BRYCE, I, S. 156, bezeichnet allgemein die Zahl als die älteste Methode der Regelung von Zwistigkeiten. STAWSKY, S. 89 f., schreibt im Zusammenhang mit SIEYES über das Mehrheitsprinzip als Axiom: „La loi du nombre acquiert ainsi une valeur en soi, une valeur indépendante et au-dessus de son caractère numéral. Le principe de la majorité résulte de la nature des choses; c'est une 'maxime incontestable', 'un principe de première évidence'.“

geben. SIMMEL⁸⁷ deutete jede Abstimmung als Vorwegnahme eines *tatsächlichen, bewaffneten Kampfes* und den Sieg der Mehrheit als den Erfolg der vermutlich auch materiell Stärkeren. Damit mag unter Umständen der Ursprung der Idee durchaus getroffen sein, unter den heutigen Umständen ist diese Interpretation aber nicht mehr sinnvoll. Auch das Vertrauen in die *inhaltliche Unfehlbarkeit* der Mehrheit wie es bei ARISTOTELES⁸⁸ oder noch bei ROUSSEAU⁸⁹ als Rechtfertigungsgrund des Mehrheitsprinzips herangezogen wurde, ist heute geschwunden. Es ist durchaus denkbar, dass sich die Mehrheit irren kann⁹⁰. In vielen Fällen muss jedoch die Allgemeinheit einer Ansicht als einziger Massstab für deren „Richtigkeit“ gelten, so dass die Mehrheit als Ausdruck einer grösseren Allgemeinheit auch die „Richtigkeit“ für sich behaupten kann⁹¹. Die Mehrheit hat zwar nicht immer recht, bei ihr liegt aber die *Vermutung* einer grösseren Richtigkeit. Der Mehrheitsentscheid garantiert zwar genauso wenig die Vernünftigkeit oder Wahrheit wie jede andere Entscheidungsmodalität⁹², umgekehrt liegen Vernunft und Wahrheit aber auch nicht bei einer erleuchteten Minderheit. Mit anderen Worten: Der Mehrheitsentscheid bietet keinerlei sicheres Gewähr für die *Vernünftigkeit* oder *Wahrheit* der getroffenen Entscheidung, und dies ist auch gar nicht möglich, wenn man sich der Tatsache bewusst bleibt, dass es eine „objektive Wahrheit“ an sich nicht gibt⁹³. Es ist vielmehr von einem legitimen Nebeneinander einer Vielzahl von verschiedenen Ansichten und partikularistischen Interessen auszugehen, die sich alle durchzusetzen versuchen. Völlig unzureichend ist die naturrechtliche Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips durch seine Zurückführung auf eine fiktive einstimmige Abmachung in einem Urvertrag⁹⁴. Allerdings gilt natürlich zu bedenken, dass „Mehrheit“ ein äusserst unbestimmter Begriff ist, der einer vorgängigen Umschreibung bedarf, um verfahrensrechtlich operationabel zu sein⁹⁵. Es muss folglich vorab eine Festlegung erfolgen, ob beispielsweise bei der konkreten Beschlussfassung eine einfache Mehrheit oder eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, ferner müssen die Bezugsgrösse der Mehrheit im voraus definiert werden und weitere relevanten Fragen geklärt sein⁹⁶.

⁸⁷ SIMMEL, „Soziologie“, Leipzig 1908, S. 189. SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 73, erwähnt diese Deutung ebenfalls kurz; BRYCE, I, S. 22 f. tendiert z.T. in diese Richtung. Ablehnend etwa STAWSKY, S. 104 ff.

⁸⁸ ARISTOTELES, „Politik“, 1282 a, sagt dazu: „(...) denn jeder einzelne wird zwar ein schlechterer Richter sein als die Wissenden, wenn sie sich aber alle zusammentun, sind sie besser, oder doch nicht schlechter.“

⁸⁹ Grenzenlos optimistisch ROUSSEAU, „Contrat social“, II, 3 sowie IV, 2.

⁹⁰ Statt vieler: JÜRGEN HABERMAS, „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, S. 42, der hier auch auf den Entscheidungsdruck hinweist, der einen demokratischen Mehrheitsentscheid erfordert, um endlose Diskussionen abzuschliessen.

⁹¹ Gemäss dem kanonischen Recht des Mittelalters fanden viele eher das Wahre und Gute als nur wenige, also erhielt die Volksversammlung den Vorrang vor einem kleinen Richtergermium und konnte nach dem Entscheid eines Richtergermiums angerufen werden. „Pars major pars sanior“ (Der grössere Teil ist der heilsamere Teil); siehe Dekretalen 3, 11, 1 (3. Laterankonzil); Hrsgg. unt. d. Tit. „Decretalium D. Gregorii Papae IX. compilatio“, in: EMIL L. RICHTER/EMIL FRIEDBERG (Hrsg.), „Corpus iuris canonici“, Leipzig 1879, Bd. 2, Sp. 1 ff. Vergl. auch FERDINAND ELSENER, „Zur Geschichte des Majoritätsprinzips“, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, 73. Band, Kanonistische Abteilung XLII (1956), S. 108-110.

⁹² MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 152; RAWLS, S. 393; RHINOW, „Grundprobleme“, S. 184; ZIPPELIUS, „Mehrheitsprinzip“, S. 3 f.

⁹³ CHRISTOPH GUSY, „Über Pluralismus“, in: ÖZöRV 37 (1986), S. 289-317, bes. S. 290 f.; U. GUT, S. 162 f.; RHINOW, „Grundprobleme“, S. 183.

⁹⁴ ROUSSEAU, „Contrat social“, I, 5 und IV, 2. Wenn ROUSSEAU hier das Gesetz der Stimmenmehrheit als eine Sache des Übereinkommens bezeichnet (so z.B. am Schluss des angeführten 5. Kapitels), welche wenigstens eine einmalige Einstimmigkeit, eben im Urvertrag, voraussetze, so könnte dies insofern einen wahren Kern beinhalten, als dass dank der Evidenz des Mehrheitsprinzips eine „einhellige“ Zustimmung, ein Konsens zu dessen Anwendung angenommen werden kann. Dabei handelt es sich um eines jener Elemente, neben den fundamentalen Grundbedingungen von grundsätzlichem *Einheitswillen*, *Gewaltverzicht* und *Diskursbereitschaft*, welche allein den Grundkonsens und damit die staatliche Einheit ermöglichen und erhalten. Vergl. SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 37 f., 81; ähnlich TOCQUEVILLE, III, S. 14; vergl. auch ARISTOTELES, Politik, 1295 a, b.

⁹⁵ MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 150; ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 14 IV 2.

⁹⁶ Nach dem Mehrheitsprinzip genügt die Übereinstimmung unter der grösseren Zahl der Beteiligten, deren Meinung relevant ist und nun Geltung verlangt. Dabei gilt aber zu unterscheiden:

a) Es kommt darauf an, welche Anzahl von Personen bei der Auszählung relevant ist, ob es diejenige *aller Stimmberechtigten*, die *aller Anwesenden* oder nur der *effektiv Stimmenden* sein soll. Es muss stets im voraus festgestellt werden, welche dieser Mehrheiten ausschlaggebend sein soll, es ist also zunächst die *Bezugsgrösse* von Mehrheiten festzulegen. Am schwierigsten ist dabei eine Mehrheit der Stimmberechtigten zu erreichen. Wo nur die Mehrheit der Stimmenden gilt, werden die Enthaltungen nicht mitgezählt, da sonst wieder die Anwesenden die Bezugszahl bestimmen.

b) Neben der *absoluten* ist auch eine *relative* Mehrheit denkbar: Die absolute Mehrheit erfordert 50 Prozent der Bezugszahl plus 1; relative Mehrheit bedeutet die höchste Quote der Stimmen, die für eine unter mehreren Alternativen (A, B, C) abgegeben sind und es genügt die grösste erreichte Zahl, auch wenn sie unter 50 Prozent der Bezugszahl liegt.

c) Von einer *qualifizierten Mehrheit* wird gesprochen, wenn weder die relative noch die absolute Mehrheit genügen, sondern eine höhere, besonders bezeichnete Stimmenquote, z.B. eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Bezugszahl für den positiven Entscheid abzugeben sind. Es ist immer ein bestimmter, höherer Anteil über 50 Prozent erforderlich, was innovationsfeindlich wirkt, da eine grössere Zahl von potentiellen Gegnern überzeugt werden muss. Von einer qualifizierten Mehrheit spricht man auch, wenn bestimmte Teilgruppen einer Entscheid zustimmen müssen, es also nicht nur eine Mehrheit im Gremium (Regierung, Parlament, Aktivbürgerschaft) braucht, sondern auch noch gewisse Sektionen, Körperschaften etc. gesondert zustimmen müssen.

Diese Festlegungen erfordern ihrerseits eine möglichst breite Einigung in einem besonderen Anforderungen genügenden Verfahren.

Schon allein die *praktische Notwendigkeit* würde aber, auch ohne überzeugende weitergehende Rechtfertigung, letztlich zum Mehrheitsprinzip führen. Eine andere befriedigende Möglichkeit kollektiver Entscheidungsfindung existiert nicht. Daher meint ESMEIN: „Cela vient de ce que cette règle est naturelle et nécessaire, comme étant la seule pacifique et acceptable par tous.“⁹⁷ Zwar wäre das *Einstimmigkeitsprinzip* eine weitere denkbare Beschlussfassungsmöglichkeit. Dieses ist sachlich eigentlich am befriedigendsten, logisch am einfachsten und für alle Beteiligten am klarsten, indem Einstimmigkeit und ein Einheitswillen erzielt wird. Die Beteiligten schliessen unter sich Kompromisse im Sinne eines „do ut des“, bis schliesslich unter den Beteiligten im Sinne des Vertragsgedankens, der nun übertragen auf die Suche nach einem Konsens in einem Gremium Anwendung findet, Konkordanz erreicht ist. Das Prinzip wird gelegentlich von Vertragstheoretikern postuliert⁹⁸, schliesst sich aber als Alternative zum Mehrheitsprinzip von selbst aus, weniger weil es die Gleichheit verletzt⁹⁹, sondern namentlich deshalb, weil es jede Beschlussfassung praktisch verunmöglicht¹⁰⁰ und jedes Tätigwerden erschweren und schlussendlich eine „immobilisation du corps social“¹⁰¹ zur Folge haben müsste. Schlussendlich besteht noch die Möglichkeit einer *qualifizierten Minderheit*: Es handelt sich dabei um eine uneigentliche „Mehrheitsermittlung“, wenn eine qualifizierte Minderheit entscheidet, in der Regel eine dem Gremium angehörige spezifische Gruppierung oder Einzelperson, z.B. der amerikanische Präsident gegenüber seinen Ministern. Es wird hier zwar eine Mehrheitsmeinung ermittelt, diese ist aber gegenüber der bestimmten Person oder Gruppierung nicht relevant. Hier wird der Demokratiedanke preisgegeben, und nähert sich einem monokratischen oder aristokratischen Modell an, weshalb dieses Modell im vorliegenden Zusammenhang grundsätzlich abzulehnen ist.

Das Mehrheitsprinzip ist nicht unbedingt das „Eigentliche“ der Demokratie¹⁰², sondern muss mehr als eine technische Entscheidungsmethode betrachtet werden, ein „Surrogat für das praktisch zu wenig leistungsfähige Konsensprinzip“¹⁰³. Es wäre in jedem Fall, selbst wenn es gegen die Grundsätze der Demokratie verstossen würde, ein absolut notwendiges Übel. Es lässt sich jedoch durchaus zwanglos aus der Demokratie ableiten. Dennoch stellt sich die Frage, ob es nicht *undemokratisch* ist, wenn eine Abstimmung eine Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit begründet, dass also ein Teil der Bürger seinen Willen gegenüber einem anderen Teil durchsetzen kann. Entscheidend ist nun aber die Möglichkeit des Turnus, d.h. die von Fall zu Fall wechselnde Verteilung der Stimmenden auf Mehrheit und Minderheit. Die Angehörigen der Minderheit können bei der nächsten Entscheidung zur Mehrheit gehören und umgekehrt. Auf diese Weise kommt nie ein eigentliches *Herrschaftsverhältnis* zustande, da in Wirklichkeit das ganze Volk herrscht und nicht nur ein Teil¹⁰⁴. Nur so besteht wirkliche politische Gleichheit und gibt es politische Freiheit, die im Anteil an der Herrschaft, in der Identität von Herrscher und Beherrschten liegt¹⁰⁵.

Dieses beständige Fliessen der Grenze zwischen Mehrheit und Minderheit ist allerdings auch nur ein *Idealbild*: Voraussetzung eines solchen Alternierens ist das vielfache *Überschneiden der Interessengegensätze* und somit eine erhebliche *Homogenität* der Bevölkerung sowohl in materieller als auch in ideeller Hinsicht¹⁰⁶. Nur unter diesen Verhältnissen entstehen keine *dauernden* Gegensätze und tiefgehenden Kontroversen, die dazu führen, dass der Mehrheitsentscheid als ungerechtfertigtes Diktat der immer gleich zusammengesetzten Mehrheit, sondern als

⁹⁷ ESMEIN, „Eléments de droit constitutionnel français et comparé“, Paris 1927, S. 309. Ähnlich STAWSKY, S. 115, der dazu anmerkt: „Le principe majoritaire présente une solution positive indispensable en tant qu'il concilie la nécessité sociale avec la justice.“

⁹⁸ So leitet HEINZ WALKER-NEDERKOORN, „Verfassung der Wirtschaftspolitik“, Freiburg 1990, S. 133 f., das Vetorecht des einzelnen für kollektive Entscheide aus dem Selbstbestimmungsrecht ab.

⁹⁹ SEILER, S. 243. Das Vetorecht des einzelnen gäbe diesem letztlich soviel Macht wie allen anderen zusammen, was natürlich eine eklatante Verletzung des Gleichheitsprinzips darstellt. Das Veto ist auch nicht etwa ein blosser „Nicht-Entscheid“ und damit zu rechtfertigen, sondern es beinhaltet durchaus einen materiellen Entscheid (für den Status quo).

¹⁰⁰ Zum Einstimmigkeitspostulat als anarchistischer Forderung, vergl. STAWSKY, S. 99.

¹⁰¹ ESMEIN, S. 309.

¹⁰² SEILER, S. 243.

¹⁰³ SEILER, S. 243; ZIPPELIUS, „Mehrheitsprinzip“, S. 4 f.; MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 149 ff. bezeichnet Mehrheitsentscheide als „*Notbehelfe* im Spannungsfeld zwischen anzustrebendem Einverständnis aller und der Notwendigkeit, reale Diskurse an einem bestimmten Punkt abzubrechen und einem Entscheid zuzuführen.“ Vergl. auch JÜRGEN HABERMAS, „Faktizität und Geltung“, Frankfurt a.M. 1992, S. 220 f., S. 254 f., S. 369 und S. 613 f.; *ders.*, „Strukturwandel der Öffentlichkeit“, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1990, S. 42, der hier vom Mehrheitsentscheid als einem „Arrangement“ zwischen einer nach Möglichkeit diskursiven Meinungsbildung und dem Zwang zur zeitlich terminierten Entscheidungsfindung spricht.

¹⁰⁴ SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 88. Insofern wird die Identifikation der *Mehrheit* mit dem *Volk* praktisch doch zu einer Identität (vergl. über die demokratischen Identitäten SCHMITT, „Parlamentarismus“, S. 15), und die Demokratie wird so nicht zur Staatsform der „gewaltsamen Fiktionen“, als die sie GNEIST, nach HASBACH, S. 325, bezeichnet.

¹⁰⁵ SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 28 und S. 87 f.; SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 234.

¹⁰⁶ JELLINEK, „Minoritäten“, S. 27, schreibt dazu: „Der ganze Gedanke der Mehrheitsentscheidung beruht auf der Vorstellung durchgängiger innerer Einheit des Volkes.“ SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 90; *ders.*, „Über den Rechtsstaat“, in: Festgabe für MAX HUBER, Zürich 1934.

Entscheid des ganzen Volkes empfunden wird¹⁰⁷. Aber selbst in diesem günstigsten Fall kann immer noch ausreichend Konfliktstoff zwischen den Ansichten der Mehrheit und den Rechten der Unterlegenen bestehen. Die Gefahr, dass die Mehrheit in der Ausübung ihrer Herrschaft allzu weit geht und dadurch die Interessen der unterlegenen Minderheit unnötig verletzt, besteht zweifellos, was nicht zuletzt auf die prinzipielle Schrankenlosigkeit der Volksherrschaft zurückzuführen ist: Die Mehrheit als eigentlicher Träger der Herrschaft findet sich im Besitz der *absoluten* und *an keine Schranken* gebundenen staatlichen Macht, wie auch SCHINDLER festhält: „Das Majoritätsprinzip als reines Rechtsprinzip kennt in sich keine Schranke, welche die rücksichtslose Ausbeutung der Majoritätsherrschaft und die Verneinung der Grundsätze der Demokratie ausschliesse.“¹⁰⁸ Diese Macht der Volksmehrheit im demokratischen Staat wird dadurch noch gesteigert, dass sie selbst es ist, die in der Regel auch die *öffentliche Meinung* formt. Damit aber besteht das Risiko, dass neben der tatsächlichen politischen Dominanz im konkreten Entscheid auch eine geistige Bevormundung tritt, die unter Umständen noch viel schwerer zu ertragen ist als das eigentliche Unterliegen in der Abstimmung¹⁰⁹. Daraus lässt sich nur der Schluss ziehen, dass es das Wesen der Demokratie sein muss, der Anwendung des Mehrheitsprinzips *Grenzen* zu auferlegen, wenn dieses für einzelne Individuen bzw. kollektive Minderheiten zu einer völligen Fremdbestimmung führt, welche deren verfassungsmässige Rechte verletzt¹¹⁰. Für jene Schranken¹¹¹, welche die Demokratie hier bedarf, kann in einem umfassenden Sinne auf den liberalen Gehalt der Staatsstruktur verwiesen werden¹¹², also neben verfassungsmässigen Grundrechten¹¹³, organisatorischen Vorkehrungen (namentlich die Gewaltenteilung¹¹⁴) auch auf den Föderalismus¹¹⁵.

Ob der Mehrheitsentscheid letztlich vielleicht auch im wirklichen Interesse auch der Minderheit liegt, spielt bei der Entscheidung der Frage nach der Notwendigkeit eines Minderheitenschutzes keine Rolle. Es ist deutlicher Ausdruck des demokratischen Empfindens, dass die Gleichheit und die Freiheit in der Entscheidung häufig höher eingeschätzt werden als der inhaltliche Wert oder die Nützlichkeit des Entscheides selbst¹¹⁶. Wie bereits angesprochen wurde, besteht durchaus die Möglichkeit *objektiver Fehlurteile* der Mehrheit, womit der Schutz der Minderheit um so bedeutender wird. Schliesslich bleibt aber festzuhalten, dass die Wirkung all dieser Schranken, BRYCE spricht hier umfassend von der Schutzwirkung der „*Checks and Balances*“¹¹⁷, nur eine aufschiebende sein kann und den dezidierten Willen des Souveräns nicht behindern darf.

Jenes Bedürfnis des demokratischen Staates nach Mässigung der ihm immanenten Mehrheits Herrschaft gilt generell, da kaum irgendwo eine Homogenität besteht, welche wirkliche Einhelligkeit der Ansichten begründet¹¹⁸. So

¹⁰⁷ Das Mehrheitsprinzip muss auf eine „offene Situation“ treffen, in der sich Mehrheit und Minderheit auch tatsächlich verändern können. Vergl. SCHEUNER, „Der Mehrheitsentscheid im Rahmen der demokratischen Grundordnung“, in: U. HÄFELIN/W. HALLER/D. SCHINDLER (Hrsg.), FS für WERNER KÄGI, Zürich 1979, S. 316.

¹⁰⁸ SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 70; vergl. ähnlich auch FLEINER, „Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie“, Zürich o. J., S. 5, wo er auf die Bedeutung des Konzeptes der „Mehrheit als ‘König’ im demokratischen Staat“ für die Eidgenossenschaft eingeht.

¹⁰⁹ TOCQUEVILLE, II, 145 ff. und 151 spricht dies ebenfalls an: „Les républiques démocratiques immatériellent le despotisme.“ Deutlicher aber noch JELLINEK, „Minoritäten“, S. 40 f.: „Nichts kann rücksichtsloser, grausamer, den primitivsten Rechten des Individuums abhold, das Grosse und Wahre mehr hassend und verachtend sein, als eine demokratische Mehrheit.“

¹¹⁰ U. GUT, S. 174 ff.; MÜLLER, „Gerechtigkeit“, 150 f.; ZIPPELIUS, „Mehrheitsprinzip“, S. 7.

¹¹¹ Bei diesen Schranken geht es vor allem darum den Interessen der Minderheiten auch im Mehrheitsentscheid angemessen Rechnung zu tragen. Vergl. BÄUMLIN, „Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung“, in: ZSR NF 85 (1966) II, S. 163-319, bes. S. 221 ff.; GUSY, „Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat“, in: AÖR 106 (1981), S. 329 ff., S. 330; PETER HÄBERLE, „Das Mehrheitsprinzip“, in: JZ 1977, S. 241 ff., S. 243 f.; WERNER HEUN, „Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie“, Berlin/München 1983, S. 222 ff.; RHINOW, „Grundprobleme“, S. 252 ff.

¹¹² WILHELM RÖPKE, „Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart“, Zürich 1942, S. 134.

¹¹³ Diese klassisch-rechtsstaatliche Konzeption der Demokratiebeschränkung zum Schutz der individuellen Freiheitsrechte greift hier insofern zu kurz, als sich demokratische Willensbildung nicht in Abstimmungen erschöpft. Daher sind auch andere Teilnahmemechanismen unverzichtbar, um legitime Minderheitsinteressen angemessen zu berücksichtigen. Vergl. nachfolgend FN 115.

¹¹⁴ Hierzu insbesondere SEILER, S. 238 ff.

¹¹⁵ Vergl. MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 153 f.: „Ein Prüfstein der Demokratie sind aber auch jene Minderheiten z.B. konfessioneller, sprachlicher, ethnischer Art, die gar nie die Chance haben, Mehrheiten zu mobilisieren. Existentielle Entfaltungschancen müssen ihnen durch Grundrechte (Glaubens- und Weltanschauungsfreiheit, Sprachenfreiheit, Meinungsfreiheit) gewährleistet sein. Um ihre Stimme im politischen oder rechtlichen Verfahren sicherzustellen, müssen institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, die ihnen angemessene Mitwirkungschancen eröffnen.“ MÜLLER nennt dabei insbesondere auch die Berücksichtigung von Minderheitsparteien bei der Zusammensetzung von Spruchkörpern der Gerichte. Weiter führt er aus: „In einem umfassenderen Sinn erscheinen Institutionen des Föderalismus, der Regionalisierung oder von Autonomiestatuten als Garantien von Minderheitenrechten.“ Er verweist auch auf den Entwurf einer Konvention des Europarates für den Schutz der Minderheiten vom 8. Februar 1991 (RUDH 3 [1991] 5, S. 189 ff.).

¹¹⁶ In diesem Sinne meint SEGESSER, „Politik der Schweiz“, Sammlung, Luzern 1937, S. 80, „Ein Fortschritt, den das Volk verwirft, ist kein Fortschritt in einem freien Land.“

¹¹⁷ BRYCE, III, S. 62 ff.

¹¹⁸ Das Volk ist keine „monistische Gewalt“, sondern eine extreme Form der „souveraineté fractionnée“ mit innergesellschaftlichen Konflikten und Pluralismen. Es kann niemals von einer Willenseinheit ausgegangen werden, wie sie etwa in der Konzeption der gesamtnationalen *volonté générale* vorausgesetzt wird. Vergl. ANDREAS AUER, „Problèmes fonda-

sind die heutigen Gesellschaften gekennzeichnet durch Sprachen-, Rassen- und Religionsunterschiede und nur gerade zehn Prozent aller Staaten besitzen nur eine einzige ethnische Gruppe innerhalb ihrer Grenzen¹¹⁹. Je stärker die Interessen aber divergieren, desto grösser wird die Gefahr unzufriedener Minderheiten¹²⁰, und je tiefgreifender die Meinungsverschiedenheiten sind, desto grösser ist das Risiko, dass wegen dem Trennenden das Einigende vergessen wird. Zwischen unversöhnlichen Gegensätzen wird der notwendige Kompromiss, der allein das Leben in der Demokratie ermöglicht, unerreichbar. Am schwerwiegendsten sind diese Gegensätze dort, wo sie nicht nur in politischen Ansichten und wirtschaftlichen Interessen begründet sind, sondern in der Natur des Menschen selber liegen, also dort wo sich ein Staatsvolk aus wesensfremden Elementen, aus verschiedenen Nationalitäten, Ethnien, Sprachen oder Konfessionen zusammensetzt. Die politischen Stellungnahmen, welche mit eben diesen grundsätzlichen nationalen, ethnischen bzw. sprachlichen oder konfessionellen Differenzen zusammenhängen, werden ganz selbstverständlich durch die Zugehörigkeit zur jeweiligen Gruppe geprägt sein, so dass sich immer wieder die gleichen Gruppen als Mehrheit und Minderheit gegenüberstehen¹²¹. Dies führt dazu, dass jene starren Minderheiten praktisch das einzige Recht verlieren, das ihnen in der Demokratie bei der Beschlussfassung eingeräumt wird, nämlich die Chance ihrerseits einmal zur Mehrheit zu werden. An die Stelle des Turnus, des ständigen Wechsels von Entscheiden und Akzeptieren tritt ein gleichbleibendes Subordinationsverhältnis, an die Stelle der integrierenden Wirkung der Abstimmungen die Desintegration¹²². Dies kann zur Folge haben, dass sich die ständig in die Minderheit versetzte Gruppe ihres Mitspracherechts beraubt fühlt und die Herrschaft der wesensfremden Mehrheit immer stärker als unerträgliche Zwangsherrschaft empfindet. Das wiederum bewirkt, dass die starre Minderheit alle Sachfragen nur noch unter dem Gesichtspunkt des trotzigem Widerstandes gegen die bestimmende Mehrheit betrachtet und jede Entscheidung zu einer Prestigefrage wird. Die Folge eines solchen Klimas der ständigen Majorisierung ist früher oder später der Wunsch nach dem offenen Bruch mit der Mehrheit¹²³. Die Demokratie, welche an solchen, sich automatisch verhärtenden, Gegensätzen zerbrechen kann, vermag es in der Regel nicht von selbst, Gegenkräfte zu erzeugen. Diese liegen regelmässig im *Ausserrechtlichen*¹²⁴, wie in erster Linie in einer Zurückhaltung und Selbstbeschränkung der Mehrheit als moralischem Postulat. TOCQUEVILLE hebt dies für die Vereinigten Staaten hervor, wenn er ausführt: „Je dirais que les causes physiques y contribuent moins que les lois, et les lois infiniment moins que les mœurs.“¹²⁵ Diese Selbstbeschränkung findet dann ihren höchsten verfassungsrechtlichen Ausdruck, wenn die staatliche Ordnung auf die Lösung eben dieses Problems, der Minderheitenfrage, hin ausgerichtet wird. Hier sind nun die Anknüpfungen zum Föderalismus erheblich und es wird nachfolgend, bei der konkreten Ausgestaltung der föderalistischen Mitwirkungsrechte, namentlich von Ständemehr und Ständerat, noch näher auf sie einzugehen sein. Gleichzeitig zeichnet sich hier auch das äusserst gespannte Verhältnis des in der Demokratie anwendbaren Mehrheitsprinzips und die dem Föderalismus inhärente Anerkennung der Eigenart der Glieder ab.

C. Zusammenfassung

Der Begriff der Demokratie ist zunächst ein Element der Staatstypenlehre und beantwortet die Frage nach dem Inhaber der höchsten Staatsgewalt in einer spezifischen Weise: Der Inhaber der massgebenden Herrschaft ist in der Demokratie allein das Volk, nicht etwa ein einzelner oder eine kleine Gruppe. Der Staat steht somit unter dem Gebot der *Volkssouveränität*, mit dem immer die Idee der *Gleichheit* verbunden ist: *Alle* Bürger stehen in der

mentaux de la démocratie suisse“, ZSR NF 103 (1984) II, S. 1-110, bes. S. 81; PETER HÄBERLE, „Die Verfassung des Pluralismus, Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft“, Königstein 1980, S. 58; KELSEN, „Demokratie“, S. 23; RHINOW, „Grundprobleme“, S. 171 ff.

¹¹⁹ ALEN, S. 53.

¹²⁰ Zu diesen strukturellen Minderheiten, zum Beispiel ethnischer, sprachlicher oder religiöser Natur, vgl. MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 151, 153 f.; RHINOW, „Grundprobleme“, S. 254 f.; PIERRE TSCHANNEN/HANSJÖRG SEILER, „Halbdirekte Demokratie; Verfassungskonzept und Herausforderungen“, in: ZSR NF 110 (1991) I, S. 117-134, bes. S. 128 f.; HEUN, S. 233 ff.

¹²¹ Zur Bedeutung der sogenannten *cross-cutting cleavages* für die Schweiz, in der sich nationale, konfessionelle und sprachliche Abgrenzungen überschneiden, was zu einer gewissen Erleichterung führt, wird nachfolgend immer wieder zurückzukommen sein; siehe etwa nachfolgend § 23, A, II.

¹²² SMEND, „Verfassung“, S. 32 ff.; SCHINDLER, „Rechtsstaat“, S. 187.

¹²³ Ein beredtes Beispiel für ein solches Klima - es findet sich Belgien - sind die Worte des Vorsitzenden des IjzerWallfahrtskomitee, Organisator einer alljährlichen Veranstaltung zum Gedenken an die Toten des Ersten Weltkrieges, bei der an die Ideale der flämischen Frontbewegung (unter anderem Selbstbestimmung für Flandern) gedacht wird, vom 30. 8. 1992 (zitiert nach ALEN, S. 11): „Werte wallonische Freunde, wir haben 160 Jahre lang zusammengelebt, wir waren nie glücklich miteinander, wir haben viel Streit gehabt, aber wir haben uns nie bekämpft. Nun sind wir soweit, dass über gewisse Dinge nicht mehr gesprochen werden kann. Wir sollten uns scheiden lassen. Eine Scheidung im gegenseitigen Einvernehmen. (...) Deshalb, wer-te wallonische Freunde, sollten wir zum Notar gehen und genauso wie Tschechen und Slowaken als erwachsene Menschen eine Vereinbarung über Brüssel und die Aufteilung der Schuld treffen.“

¹²⁴ SCHINDLER, „Willensbildung“, S. 84; BRYCE, I, 68 f.

¹²⁵ TOCQUEVILLE, II, S. 246.

Horizontalen nebeneinander und sind einander gleichgeordnet. Der Mensch bestimmt sich selbst und muss sich keine Fremdbestimmung gefallen lassen¹²⁶. Da so aber noch kein Staat geschaffen wird - vorerst ist hier noch jeder auf sich selbst gestellt -, müssen sich alle in einer *Organisation* finden und eine staatliche Ordnung errichten, welche dieser Vielfalt von Individuen gerecht wird: Demokratie muss also als *Staatsform* und *Organisationsform* verstanden werden. Daneben ist der Demokratiebegriff noch weit vielschichtiger und nicht nur auf den staatlichen Bereich beschränkt¹²⁷. Die Elemente, deren Summe die Demokratie als Staats- und Organisationsform ausmachen sind primär Volkssouveränität, Freiheit und Gleichheit, Konsensualordnung und Mehrheitsentscheid.

Die *Volkssouveränität* als polemischer und normativer Begriff rannte im 18. und 19. Jahrhundert gegen die Fürstensouveränität an. Das Volk wurde zum *pouvoir constituant*, es verfasste, kreierte und konstituierte sich selbst aus sich selbst heraus, wurde zur Quelle und zum Träger der Staatsgewalt. Die Volkssouveränität geht dabei von der natürlichen *Gleichheit* aller Menschen aus. Der Mensch wird also abstrakt, aller seiner Eigenarten entkleidet, die Demokratie setzt die Gleichheit aller Staatsbürger voraus: Alle haben die gleichen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Staat, d.h. es existiert eine *politische* Gleichheit (davon ausgenommen sind regelmässig Minderjährige und Ausländer). Angesichts der Konstituierung ihres Staates sind sich alle gleichgestellt. Trotz diesem Idealismus muss man sich aber realistisch eingestehen, dass die Menschen unter sich auch ungleich sind. Demokratie verlangt aber dennoch die absolute Gleichbehandlung aller; unter Missachtung aller ungleichen Faktoren *sollen* alle Menschen gleichgestellt werden (Gleichheit als Postulat mit normativem Gehalt). Diese Gleichheitsforderung ist aber auch mit dem Postulat der Humanität verbunden. Auch Benachteiligte sollen um der Menschenwürde willen auf die gleiche Ebene wie jedermann gehoben werden. Es ist Sache des Staates dafür Sorge zu tragen, dass diese Gleichheit auch tatsächlich praktiziert werden kann, und er muss zur Sicherstellung der Gleichheit die entsprechenden Institutionen schaffen. Der Staat und das staatliche Handeln sind demnach die entscheidenden Grössen. Sobald der Staat aber tätig werden will, muss bezüglich seiner Aktivitäten ein Wille gefasst werden: es braucht einen imperativen, verbindlichen Entscheid. Liegt dieser Entscheid nun bei einem Kollegium - sei es die Regierung, das Parlament oder die Aktivbürgerschaft -, so fragt sich, wie man zu einem repräsentativen Ergebnis gelangt. Hinter der Mehrheitsfrage steht also immer ein Entscheidungsproblem. Dabei existieren verschiedene Möglichkeiten der Entscheidung: Zunächst einmal das *Einstimmigkeitsprinzip*. Dieses, sachlich eigentlich am befriedigendsten, logisch einfachste und für alle Beteiligten klarste Verfahren ist aber in der Praxis undurchführbar. Nach dem *Mehrheitsprinzip* dagegen genügt die Übereinstimmung nur unter der grösseren Zahl der Beteiligten. Mehrheitsentscheide sind technische „Notbehelfe“ im Spannungsfeld zwischen dem Ideal des Einverständnisses aller und der faktischen Notwendigkeit, reale Diskurse an einem bestimmten Punkt abzubrechen: Das Mehrheitsprinzip darf nicht mit der Essenz des demokratischen Ideals gleichgestellt werden, sondern erschöpft sich in seiner Funktion als Methode zur Entscheidungsfindung¹²⁸.

Daraus ergibt sich aber ein erheblicher Begründungsbedarf für das Mehrheitsprinzip bzw. der Minderheitsunterlegenheit. Selbst ROUSSEAU anerkannte die Notwendigkeit der blossen Mehrheit auf der Suche nach dem einheitlichen Willen (*volonté général*)¹²⁹: Nur für den eigentlichen *contrat social* hat Einstimmigkeit zu herrschen (vergl. schon HOBBS Vorstellung vom *pactum unionis* und *pactum subiectionis*), die Minderheit müsse hier, als Irrende, eben zu ihrem Glück gezwungen werden¹³⁰. Letztlich sind Konsens und Einstimmigkeit gesucht und ist man um einen einhelligen Willen bemüht.

Welches sind aber die positiven Begründungen des Mehrheitsprinzips? Beispielsweise könnte man von der Vermutung einer grösseren Richtigkeit und Vernunft der Mehrheitsmeinung ausgehen. Der Wille der Mehrheit

¹²⁶ KELSEN, „Demokratie“, S. 3.

¹²⁷ Angesprochen ist hier u.a. die Demokratie als „Lebensform“: Die staatliche Organisation und die soziale Lage stehen in einer engen wechselseitigen Beziehung. Eine soziale Lage stützt die staatliche Organisation bezüglich ihrer Demokratisierungsbestrebungen, welche die „Demokratie als Lebensform“ institutionalisieren wollen. Sie beinhaltet eine *relative soziale Ausgeglichenheit*, d.h. es gibt keine grossen „Standesunterschiede“, zumindest stehen sich keine Massenverarmung und überdimensionierte Wohlhabenheit gegenüber. Wo in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit trotzdem ein erhebliches Gefälle vorhanden ist, sind dennoch kein devotischen Untertanenverhältnisse spürbar. Es besteht eine Grundgesinnung des „*fair play*“, eine Bereitschaft zur *Partizipation an der Verantwortung* und ein ausgebildeter *Sinn für das Mass*, indem auf Extrempositionen, welche die Gemeinschaft auflösen, verzichtet wird.

¹²⁸ In den späten sechziger Jahren kam man zur Einsicht, die Demokratie sei die Staatsform der Diskussion: Man rede so lange, bis Einhelligkeit besteht. In der politischen Wirklichkeit sind diese konsenssuchenden Diskurse erheblichen Beschränkungen unterworfen. In einem bestimmten Stadium ist der Abbruch der Erörterungen notwendig und die momentane Mehrheit verbindlich und endgültig festzuhalten. Dazu MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 148 f.: „Letztlich ist es die Endlichkeit menschlichen Daseins, die zum Verzicht auf ideale konsenstragende Lösungen und zur Beschränkung auf eine zeitlich zu bewältigende, in gewissem Sinne behelfsmässige Regelung zwingt: Die parlamentarische Debatte, die öffentliche Diskussion in der Referendumsabstimmung, die Verhandlung und Beratung des Gerichts müssen einmal ein Ende finden, damit die notwendige Stabilisierung der gesellschaftlichen Beziehungen möglich wird (...).“

¹²⁹ ROUSSEAU, „*Contrat social*“, IV, 2, differenziert im übrigen in der Anwendung des Mehrheitsprinzips, indem er zwei allgemeine Grundsätze postuliert, wonach sich zum einen der gültige Beschluss um so mehr der *Einstimmigkeit* annähern muss je wichtiger und ernster die Beschlüsse sind, und umgekehrt das Mehrheitsverhältnis um so stärker eingeschränkt werden muss, je grösser die zeitliche Dringlichkeit ist, welche die zu beratende Angelegenheit erfordert; Bei sofort zu treffenden Entscheiden muss schon eine einfache Mehrheit genügen.

¹³⁰ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 17 III 2.

könnte dann getrost der Gesamtheit zugerechnet werden. Hieraus entsteht dann eine Folgepflicht für die Unterlegenen, die hinnehmen müssen, was die Mehrheit entschieden hat. Das Mehrheitsprinzip dient auch der Friedenswahrung und beinhaltet eine quantitative Sicherung: die Mehrheit ist stärker, grösser und durchsetzungsfähiger, also muss sich die Minderheit ihr einfach fügen. Hieraus erwächst für die Minderheit eine Duldungspflicht um des Friedens willen, was eigentlich einem sozialdarwinistischen Lösungsansatz entspricht. Aus dem Grundsatz der Gleichheit ergibt sich jedoch eine gewisse Milderung, indem alle, auch die momentan Unterlegenen die gleiche Chance haben, sich mit ihrer Meinung einmal durchzusetzen. Insofern zeichnet sich die Demokratie durch eine Offenheit der Entscheidungen und Diskussionen in einer freien Konkurrenz der Meinungen aus: Der jüngste Entscheid ist nicht der letzte und somit das Ende, denn ein nächster Entscheid in der gleichen Sache kann die Mehrheitsverhältnisse wieder ändern.

In ihrer Anwendbarkeit stösst diese Entscheidungsmethode allerdings relativ rasch an Grenzen. Diese bestehen zunächst einmal darin, dass die unterlegene Minderheit einer völligen Fremdbestimmung unterworfen wird. Auch die Interessen und Meinungen der im Mehrheitsentscheid unterlegenen Minderheit verdienen im Rahmen des Möglichen angemessen berücksichtigt zu werden¹³¹. Dies muss als ein essentieller Bestandteil des Demokratiebegriffes angesehen werden und verdient um so grössere Beachtung, als es sich im konkreten Fall um strukturelle Minderheiten handelt, die sich beispielsweise durch ethnische, sprachliche, religiöse Momente von der Mehrheit unterscheiden und Gefahr laufen, von einem unnachgiebigen und unflexiblen Mehrheitsprinzip permanent marginalisiert zu werden¹³². Aus der Notwendigkeit des Mehrheitsprinzips folgt also automatisch das Problem der politischen Minderheiten bei der Ausmittlung der staatlichen Entscheidungen. Die Entwicklungsmöglichkeiten einer Minderheit sind vergleichsweise überschaubar: Eine unterlegene Minderheit kann sich in der Meinung *beruhigen*, über die besseren Argumente zu verfügen, mit denen sie sich später sicher durchzusetzen vermöge. Ist dies aber nicht der Fall, so bestehen drei mögliche Tendenzen: Einmal, dies ist der günstigste Weg, kann sie ihre Minderheitenstellung aufgeben und den *Anschluss* an die Mehrheit vollziehen, da eine Minderheitenstellung in der Regel nicht auf Dauer zu ertragen ist. Sodann kann die Minderheit aber auch mit der Zeit ermatten, langsam *verschwinden*, sei es weil ihre Position mit der Zeit überholt ist, sei es weil sie selbst keine kohärente, kompakte Gruppierung darstellt. Die dritte Möglichkeit besteht nun allerdings in der Beibehaltung der Minderheitenstellung und in einer zunehmenden *Radikalisierung*, ansonsten sie unterzugehen droht, weil sie für den Wähler keine attraktive Alternative mehr ist. In ihrer Radikalisierung kann sie allerdings auch zum Kern von etwas ganz Neuem werden, mit dem sie doch noch zu ihrer Bestimmung zu gelangen versucht. Solche Minderheiten können eine gewaltsame Änderung in den Mehrheitsverhältnissen, einen Umsturz, anstreben und werden sich bemühen, die Mehrheit aufzulösen oder doch zumindest als unbeachtlich hinzustellen. Hier braucht die Mehrheit einen Schutz vor der radikalisierten Minderheit. Der echte Mehrheitswille muss die Chance haben, sich demokratisch durchzusetzen oder aber die militante Minderheit stillzulegen. Auch aus diesen Überlegungen ergibt sich der Nachweis der Dringlichkeit des Schutzes der Minderheiten: Das Mehrheitsprinzip und die Suche nach Kompromissen sind die wichtigsten Mittel, mit denen eine Demokratie zum Funktionieren gebracht werden kann, ohne sie kann eine Demokratie nicht gedeihen. Die Mehrheit muss sich stets begrenzen und darf ihre Möglichkeiten nicht in Extremlagen ausnutzen; sie muss die Minderheiten - schon aus ureigenstem Interesse - achten und auf sie bedacht sein. Allein diese humane Haltung macht das Mehrheitsprinzip erträglich. Toleranz und die Einsicht in eine mögliche Fehlerhaftigkeit der eigenen Meinung, zumindest ein Rest von Skepsis in diese, sind für die Demokratie unerlässlich.

Wie kann nun eine Minderheit konkret wesentliche Berücksichtigung finden? Sie kann *institutionell* oder auch *faktisch* durch die Mehrheit geschützt werden. Das Schweizer Instrumentarium beinhaltet unter anderem neben einem umfassenden Rechtsschutz, der Garantie des Gleichheitssatzes (Art. 4 BV), den Freiheitsrechten und dem Willkürverbot (ebenfalls aus Art. 4 BV abgeleitet), dem Proporzwahlssystem, welches auch kleinen Gruppen eine Chance gibt, in Wahlen einen Sitz zu gewinnen (dieser Proporz kann ein institutioneller oder auch ein freiwilliger sein, so bezüglich der Berücksichtigung von Landesteilen, Konfessionen, Sprachgruppen etc.) insbesondere auch die institutionellen Ausgleichs durch den Ständerat (darauf wird später noch detailliert eingegangen), das Institut des Ständemehrs sowie Initiative und Referendum. Dem Minderheitenschutz dienen auch ein turnusgemässer Wechsel in den staatsleitenden Spitzenstellungen und die Beachtung von Minderheiten bei der Inhaltsgebung weiterer Staatsakte (Spruchkörper von Gerichten etc.).

¹³¹ RHINOW, „Grundprobleme“, S. 252 ff.

¹³² MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 151, 153 f.

§ 5 Analogie und Antinomie zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit

A. Analogie zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit

I. Allgemeines

Der *Gleichheit der Bürger* in der Demokratie entspricht, wie bereits in § 3 angedeutet wurde, eine *Gleichheit der Glieder eines Föderativsystems*. Dabei ist allerdings eine absolute Gleichstellung im Nebeneinander der *Menschengruppen* weniger möglich als im Nebeneinander von *Individuen*. Im föderalistischen Bereich ist demnach zumindest partiell der Grundsatz der Gleichheit nur im Sinne einer *relativen* Gleichheit zu verstehen. Es besteht aber nichtsdestotrotz zumindest eine unübersehbare äusserliche Analogie zwischen der (relativen) föderalistischen Gleichheit und der demokratischen, bürgerlichen Gleichheit¹.

II. Die Herkunft und dogmengeschichtliche Bedeutung der Analogie

Die Analogie zwischen demokratischer, bürgerlicher Gleichheit und dem völkerrechtlichen Gleichheitsbegriff hat dogmengeschichtlich eine ausserordentliche Bedeutung. Aufgrund der Analogie ist das Gleichheitsprinzip, das im Altertum und im frühen Mittelalter für den individuellen Bereich entwickelt worden ist, überhaupt erst ins Völkerrecht und von dort in das Recht der Bünde übernommen worden². Ausschlaggebend war dabei namentlich die organische Staatsauffassung des Mittelalters, welche aus dem Vergleich des Staates mit einem menschlichen Organismus rasch zur Unterstellung der *Staatengemeinschaften* unter die Normen und Regeln der *menschlichen Gesellschaft* und damit des *Einzelstaates* gelangte³.

Durch die Übertragung des Rechtes der Individuen auf das Recht der Staaten drückte das Naturrecht vor allem in GROTIUS, HOBBS und PUFENDORF dem damals noch jungen Völkerrecht seinen Stempel auf. Zwar arbeitete schon GROTIUS mit der Analogie⁴, doch die konsequenteste Formulierung des Grundsatzes ist auf HOBBS zurückzuführen, der explizit mit dem Grundsatz der Staatengleichheit arbeitete und die Analogie zwischen natürlichem menschlichem Körper und bürgerlichem Staat gleichsam zum Fundament seiner Staatsphilosophie machte, wie sein anthropomorphischer Leviathan deutlich belegt⁵. Er erweiterte als erster Staatsdenker die Analogie durch die Parallele zwischen dem Völkerrecht und dem Naturzustand der menschlichen Gesellschaft⁶. HOBBS umschrieb diesen „Naturzustand“ mit der Situation der Menschen ausserhalb der bürgerlichen Gesellschaft, mit dem „Krieg aller gegen alle“, in dem „alle ein Recht auf alles haben.“⁷ In diesem Naturzustand ist der Mensch dem Menschen ein wildes Tier⁸. Diese Vision des Naturzustandes legte eine Übertragung auf die mehr oder weniger anarchische Staatengemeinschaft durchaus nahe⁹. Die Ähnlichkeit der präsozialen Gemeinschaft der Menschen mit

¹ MESSMER, S. 208 ff., hebt die prinzipielle „innere“ Unvergleichbarkeit der beiden Formen von Gleichheit hervor, indem er darlegt, dass der Vergleich zwischen Individuum und Gruppe, zwischen Bürger und Staat, allzusehr an überholtes mittelalterliches *Organismusedenken* erinnert, an das „längst verscheuchte Gespenst der anthropomorphischen Staatsauffassung“ (TRIEPEL, „Hegemonie“, S. 8). Mit der Romantik zu Beginn des 19. Jahrhunderts setzte in Deutschland in bezug auf die Frage der Staatsdefinition und der Föderalismustheorien erneut ein Organismusedenken ein, das mit der naturalistischen Organologie J. C. BLUNT-SCHLIS seinen Höhepunkt fand: Dieser setzte in seiner organischen Lehre den Staat konsequent dem menschlichen Körper gleich. So z.B. in seinen „Psychologischen Studien über Staat und Kirche“, Zürich/Frauenfeld 1844, S. 181: „Die Gliederung des Staatskörpers ist der Gliederung des menschlichen Körpers, wie dieselbe aus Gott hervorging, als solche vollständig und vollkommen, nachgebildet.“ Dabei ging er soweit, dass bspw. der Nabel den Schmerz der Eingeweide ausdrücken und damit der Strafrechtspflege gleichen soll! Der Einfluss dieser Theorien blieb denn auch zu recht entsprechend bescheiden und wurde bald durch die modernere organische Theorie, die auf naturalistische Analogien verzichtete und den modernen Positivismus verdrängt. Vergl. zu den verschiedenen Richtungen der „organischen Theorien“ und ihrem Gegensatz zur staatsrechtlichen Föderalismustheorie, DREYER, S. 17 ff., bes. 123 ff.

² Im folgenden stütze ich mich insbesondere auf die Arbeiten von MESSMER, S. 210 ff. und von MAX SCHWEIZER.

³ EDWIN D. DICKINSON, „The Equality of States in International Law“, Cambridge 1920, S. 29 ff.

⁴ M. SCHWEIZER, S. 49, 55 ff., anerkennt zwar die Bedeutung GROTIUS als eigentlichem Begründer des Völkerrechts, betont aber, dass ihm aber gerade dieser Aspekt, das völkerrechtliche Gleichheitsprinzip, kaum zugesprochen werden könne.

⁵ DICKINSON, S. 73 f.; MESSMER, S. 211.

⁶ DICKINSON, S. 26 ff.

⁷ So HOBBS beispielsweise in „De cive“, Vorwort und Kapitel I 12.

⁸ HOBBS spricht hier vom „homo homini lupus“, in „De cive“, Widmung.

⁹ So fasst DICKINSON, S. 72 f., die Parallele mit folgenden Worten zusammen: „In such a state of nature every man was endowed with an equal natural right of self-preservation, which carried with it a natural right to do everything necessary for self-preservation, and to be supreme judge as to what was necessary to that end. Everyone had a right to everything; profit was the measure of right; natural rights were equivalent to natural might; and their sanction was force. In short, the state of nature was a state of war.“ Er schreibt dazu auf S. 29: „Such a concept was pregnant with possibilities for the seventeenth century jurist, seeking an explanation for the new international society which was gradually taking shape in the polity of Europe.“ In der Folge begann man das Völkerrecht als ein Recht zu definieren, welches die wegen ihrer Souveränität noch im Naturzustand lebenden Staaten ebenso binde, wie das Naturrecht seinerzeit die Individuen im Naturzustand gebunden habe. Dazu GIERKE, „Genossenschaftsrecht“, IV, S. 362.

der unorganisierten Völkergemeinschaft liess HOBBS zum Schluss gelangen, dass die einzelnen Elemente des individuellen Naturrechts, und darunter vor allem die Gleichheitsidee, auf ganze Staatsgebilde und Völker übertragen und sodann als Elemente des Völkerrechts verstanden werden könnten¹⁰.

SAMUEL PUFENDORF, der in der Mitte des Dreissigjährigen Krieges geborene sächsische Pfarrerssohn, war überzeugt von der absoluten Gleichheit des Staates als künstlicher Person und des natürlichen Menschen und damit auch von der Geltung der gleichen Prinzipien im Zusammenleben der Menschen wie im Zusammenleben der Völker¹¹. Der Gedanke der Gleichheit innerhalb der Staatenwelt war ihm schon selbstverständlich und in seiner Kritik an der Vorstellung des Heiligen Römischen Reiches als „Bundesstaat“ im Sinne HUGOS¹², greift er auch auf BODINS Souveränitätslehre zurück. Ein Staat muss souverän sein, und *Staatenverbindungen* können nur zwischen solchen Staaten bestehen, wenn die Form nicht irregulär werden soll¹³. Nach PUFENDORF müssen Staatenverbindungen die Souveränität der Mitgliedstaaten unangetastet lassen; selbst Mehrheitsentscheidungen wären schon eine abzulehnende Abweichung vom Begriff der Staatenverbindung¹⁴. Wenn HUGO der Begründer der Bundesstaatstheorie des 19. Jahrhunderts ist, so könnte man PUFENDORF als den Begründer der Staatenbundstheorie bezeichnen¹⁵, nach welchem der völkerrechtliche foedus keine besondere Form der Vereinigung von Staaten ist - wie es bei HUGO neben dem Bundesstaat der Fall ist -, sondern die einzige Form in der Staatenindividuen zu höheren, limitierten Zielen sich zusammenfinden können: dem naturrechtlichen Individuum auf einzelstaatlicher Ebene entspricht der Staat im Völkerrecht. Und wie der Verzicht auf die natürliche Freiheit direkt zum Unterwerfungsvertrag des Absolutismus führt, so kann der Staat seine Freiheit in der anarchischen Ordnung der internationalen Beziehungen für PUFENDORF nur ganz behalten oder ganz aufgeben; „tertium non datur.“ Seine radikale Verbindung von Naturrecht und Völkerrecht sollte auf die ganze ihm nachfolgende Völkerrechtsschule bestimmenden Einfluss ausüben¹⁶, wie der anschauliche Analogieschluss von EMMERICH VON VATTEL zeigt: „Da die Menschen von Natur gleich sind und da ihre Rechte und ihre Verpflichtungen dieselben sind, weil sie gleichermassen von der Natur stammen, sind auch die Nationen, die aus Menschen zusammengesetzt sind und wie freie Personen im Zustande der Natur zusammenleben, von Natur gleich, und sie haben von Natur dieselben Verpflichtungen und Rechte. Ein Zwerg ist ebenso ein Mensch wie ein Riese: Eine kleine Republik ist nicht weniger ein souveräner Staat als das mächtigste Königreich.“¹⁷ Unter PUFENDORFS Einfluss setzten die Naturrechtler den Grundsatz der Staatengleichheit an die Spitze ihrer Völkerrechtsdoktrinen¹⁸. Durch das Abgehen vom Anthropomorphismus wurde das Gleichheitsprinzip um so überzeugender mit der Ableitung aus der allen Staaten gleichermassen eigenen Grundeigenschaft der Souveränität, wie sie schon von PUFENDORF betont wurde, positiv begründet¹⁹. Der aber noch heute gängige Vergleich zwischen

¹⁰ So HOBBS, „De cive“, Kap. 14; M. SCHWEIZER, S. 74; MESSMER, S. 211.

¹¹ DICKINSON, S. 76 ff.; MESSMER, S. 211 f.

¹² Dazu vorstehend, § 1, C.

¹³ PUFENDORF richtete sich, wie oben erwähnt, v.a. gegen das Bundesstaatsmodell von LUDOLF HUGO und seiner Nachfolger, welche das Heilige Römische Reich als „Bundesstaat“ klassifizierten, das aus Territorien bestand, die zwar nicht über volle Souveränität verfügten, da sie dem Reiche untergeordnet waren, wohl aber über eingeschränkte Souveränität, die nach HUGO für den Staatscharakter ausreichend war. Siehe BRIE, S. 22; DREYER, S. 43 ff. Für PUFENDORF ist das Reich einem „monstro“ ähnlich („De statu Imperii Germanici“, Kap. VI, § 9). Dabei greift er in seiner naturrechtlichen Deduktion die Souveränitätslehre BODINS auf und verknüpft sie mit den Staatsformen des ARISTOTELES: Das Reich ist keine Demokratie, denn die Bürger des Reiches sind an der Regierung nicht beteiligt (§ 3); es ist keine Aristokratie, denn auch der Reichstag herrscht nicht (§ 5). Es ist keine beschränkte Monarchie, da der Kaiser eine zu schwache Stellung hat (§ 8), ganz zu schweigen von einer absoluten Monarchie (§ 6). So bleibt ihm letztlich nicht anderes übrig, als das Reich für eine irreguläre Staatsform zu erklären, zu einem „monstro simile“. Zur Monarchie liess sich das Reich nicht mehr „sine maximis motibus, summa rerum confusione“ machen, dagegen „ad foederatorum aliquod systema ultro vergit“, denn es wäre im Grunde bereits ein „systema sociorum inaequali foedere nexorum“ (§ 9).

¹⁴ Diese Aussagen machte PUFENDORF in seinem Hauptwerk „De jure naturae et gentium libri octo“, VIII, 5, § 20 und in den „Dissertationes academicae selectiores, Londini Scanorum 1675“, und zwar in „De Systematibus Civitatum“, § 18.

¹⁵ GODEHARD JOSEF EBERS, „Die Lehre vom Staatenbunde“, Breslau 1910, S. 21.

¹⁶ Mit dem Siegeszug den das Naturrecht der Halleschen Schule von CHRISTIAN THOMASIVS und CHRISTIAN WOLFF im 18. Jhd. antrat (vergl. HINRICH RÜPING, „Die Naturrechtslehre des Christian Thomasius und ihre Fortbildung in der Thomasius-Schule“, Bonn 1968), geriet PUFENDORF selbst zwar etwas in Vergessenheit, seine Ideen hatten aber allgemeine Anerkennung gefunden: Die Naturrechtler hielten am Bündnis aus souveränen Staaten als einziger Form der Staatenverbindung fest. Er war der Vorläufer jener deutschen Staatstheoretiker im 19. Jahrhundert, die wie MAX VON SEYDEL, unter Berufung auf die notwendige und ausschliessliche Souveränität des Staates den Begriff des Bundesstaates ablehnten. Vergl. DREYER, S. 46.

¹⁷ EMMERICH VON VATTEL, „Droit des Gens“, 1758, Préliminaires § 18, zitiert nach BILFINGER, „Staatengleichheit“, S. 484.

¹⁸ M. SCHWEIZER, S. 89.

¹⁹ Der Begründungswandel wurde damit schon verhältnismässig früh eingeleitet. Siehe dazu DICKINSON, S. 149 ff.; M. SCHWEIZER, S. 37 ff.; vergl. auch BILFINGER, „Staatengleichheit“, der die „anthropomorphistische“ naturrechtliche Begründung der Staatengleichheit besonders heftig kritisiert und darauf hinweist, dass die Wurzel des Gedankens der Staatengleichheit eigentlich viel älter ist als der Staat und die Gentes und Nationes des naturrechtlich vorgetragenen Völkerrechts, S. 483 ff. Nach ihm entwickelt sich die Gleichheit der Staaten in den Vorgängen der Emanzipation, die beginnend mit der feudalistischen Epoche des Mittelalters den souveränen Staat vorbereitet haben: „Mit diesem geschichtlichen Werden des Staatsbegriffs hängt die Staatengleichheit zusammen“, S. 484. Zur Herausbildung des Staates, vergl. auch HANNS-HUBERT HOFMANN (Hrsg.), „Die Entstehung des modernen souveränen Staates“, Köln und Berlin 1967.

der Gleichheit der einzelnen und der Gleichheit der Staaten²⁰ ist ein prägnantes Zeichen für das Weiterleben der naturrechtlichen Analogie²¹. Nun wurde die naturrechtliche Analogie verschiedentlich aus dem allgemeinen Völkerrecht in das Gebiet der Föderationen übertragen. So ist beispielsweise nach MONTESQUIEU ein Staatenbund „une convention, par laquelle plusieurs corps politiques consentent à devenir citoyens d'un Etat plus grand qu'ils veulent former.“²² Und eine noch deutlichere Übernahme der naturrechtlichen Analogie bietet ROUSSEAU, wenn er ausführt: „Les corps politiques restent entre eux dans l'état de nature se ressentiront bientôt des inconvénients qui avaient forcé les particuliers d'en sortir, et cet état devient encore plus funeste entre ces grands qu'il ne l'avait été entre les individus.“²³ Dies lässt ihn dementsprechend seinen Gesellschaftsvertrag auch auf den „zwischenstaatlichen“ Bereich ausdehnen bzw. auch auf die „Republik von Staaten“²⁴ nicht zuletzt mit dem Anliegen der Sicherung und Bewahrung des Friedens zwischen den einzelnen Gliedern²⁵.

Damit bleibt festzuhalten, dass von einer *Analogie* zwischen demokratischem Staat und Staatenverbindung, zwischen bürgerlicher Gleichheit und föderalistischer Gleichheit nur bedingt gesprochen werden kann. Die föderalistische Gleichheit kann zwar als ein wesentlich demokratisches Prinzip bezeichnet werden²⁶ und in der Idee der Föderation kann durchaus ein demokratischer Gedanken erblickt werden²⁷, wie man umgekehrt im Föderalismus selbst eine Demokratie unter Staaten sehen kann²⁸. Eine Harmonie zwischen Föderalismus und Demokratie besteht aber deshalb noch keineswegs, wie bereits in § 3 angesprochen wurde.

B. Die Antinomie zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit

I. Auftreten des Problems im Bundesstaat

Das „spannungsgeladene Verhältnis zwischen den Werten der Demokratie und denjenigen des Föderalismus“, sollte eines der prägnantesten Elemente der neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte bilden. Der nachfolgend noch näher zu erläuternde Konflikt zwischen den Anhängern einer mehr unitarisch-demokratischen und jenen einer mehr föderalistisch strukturierten Meinungsbildung war aber keineswegs ein rein schweizerisches Phänomen; in jedem der klassischen Bundesstaaten wurde dieser Gegensatz zum eigentlich historischen Konflikt²⁹. Der Gegensatz wurde, wie in § 3 dargelegt, nicht zuletzt durch das typisch kontinental-europäische Demokratieverständnis, das im *Mehrheitsprinzip* das überragende Element demokratischer Ordnung erblickte und

²⁰ Für die Situation im Bundesstaat sei etwa auf die Ausführungen in den eidgenössischen Räten unter § 29, B, V, verwiesen, wo es insbesondere um die Aufwertung der Halbkantone BL und BS ging, und das Konzept der Gleichheit der Bürger und der Kantone mehr als einmal beschworen wurde.

²¹ Nach MESSMER, S. 212, wäre dies ein gutes Beispiel für die Behauptung MAX HUBERS, dass auch im modernen Völkerrecht noch mancher Pfeiler des Notbrückenbaus des Naturrechts stehe (HUBER, „Völkerrecht“, S. 35).

²² MONTESQUIEU, IX, 1.

²³ ROUSSEAU im „Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes“, zitiert nach LOUIS BONNARD, „Essai sur la conception d'une société des nations avant le XX^e siècle“, Diss. Paris 1921, S. 86.

²⁴ Er spricht hier im „Contrat social“ von: „L'établissement des petites républiques nous fait songer à la grande“, vergl. MESSMER, S. 213.

²⁵ Insofern ist ROUSSEAU ein direkter Vorläufer zu KANTS föderativem Denken, der 1795 einen philosophischen Entwurf „zum ewigen Frieden“ (IMMANUEL KANT, „Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf“, Königsberg 1795. Vergl. die Sonderausgabe der Studienausgabe hg. von W. WEISCHEDEL, 9. Bd., Darmstadt 1983, S. 193-251) veröffentlichte. Ein „Föderalismus freyer Staaten“ führt nach ihm zu einem Friedensbund oder foedus pacificum, der nicht bloss einen Krieg, sondern alle Kriege beendet und die eigentliche Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, die so aus ihrem kriegerischen Naturzustand in den Gesellschaftszustand überführt werden. Da die Völker nicht bereit sein werden, einen „Völkerstaat“ zu schliessen, in dem sie wesentliche Teile ihrer Selbständigkeit aufgeben müssten, ist ein Bund der Völker das, was man realistisch anstreben sollte. Zu KANT als Föderalisten siehe bspw. BRIE, S. 31. Die Idee KANTS reiht sich damit in eine lange Tradition von Föderationsplänen ein, die die Verhinderung eines Krieges zum Ziele haben und das Mittel hierzu in einer beständigen Verbundenheit der Staaten untereinander sehen. Zur Darstellung der friedenssichernden internationalen Föderationspläne siehe allgemein FOERSTER. Zu ROUSSEAU siehe auch PATRICK TH. RILEY, „Rousseau as a Theorist of National and International Federalism“, in: Publius 3 (1973), Nr. 1, S. 5-17, der aber zum (fragwürdigen) Ergebnis kommt, dass ROUSSEAU nichts mit Föderalismus zu tun hatte.

²⁶ So spricht KURT BEHNKE in „Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaatsrecht“, Berlin 1926, S. 108, vom „demokratischen Prinzip der Gleichheit der Länder unter der Reichsverfassung.“

²⁷ HEINRICH VON TREITSCHKE, „Bundesstaat und Einheitsstaat“, 1864, in: „Historische und politische Aufsätze“, II, Leipzig 1886, S. 134; „Keine Frage: die Idee der Föderation ist ein wesentlich republikanischer oder genauer demokratischer Gedanke.“ Zu TREITSCHKE jedoch kritisch DREYER, S. 355 ff., der auf dessen politische Intentionen und seine offene Verherrlichung des preussischen Grossstaates und die damit verbundene Verachtung der Kleinstaaten, hinter seinen theoretischen Aussagen hinweist.

²⁸ KÄGI, „Vom Sinn des Föderalismus“, S. 58.

²⁹ Zu denken ist hier besonders an die Ausführungen im „Federalist“.

dem sich daraus ergebenden Widerspruch zu den föderalistischen Geboten des Minderheitenschutzes und der regionalen Selbstbestimmung besonders akzentuiert³⁰.

Damit lässt sich nun auch der hier speziell interessierende Problemkreis näher umschreiben: Die Gleichheit der (Glieder-)Staaten im Staatenbund und im Bundesstaat ist aus der völkerrechtlichen Gleichheit der Staaten abgeleitet worden. Das Völkerrecht, als das Recht der *zwischenstaatlichen* Beziehung, hat sich - unter Vorbehalt der jeweiligen Bundesverfassung - bis auf die Ebene des Bundesstaates erhalten, wie sich beispielsweise beim Vertragsabschluss der Kantone untereinander³¹ oder mit dem Ausland³² zeigt, wo zwischen ihnen der Grundsatz der Gleichheit herrscht. Insofern gilt der Grundsatz in den zwischenstaatlichen Beziehungen absolut³³. Das Prinzip der Gleichberechtigung soll nun nachfolgend, im Gegensatz zur Darstellung in § 3, wo die Frage behandelt wurde, wie die Organisation einer Staatenverbindung allgemein beschaffen sein muss, damit die Gleichheit der Einzelstaaten gewahrt bleibt, ausschliesslich für den *innerstaatlichen* Bereich des Bundesstaates näher untersucht werden. Es geht mithin darum, dass angesichts der bloss bedingten Analogie der föderalistischen Gleichheit und der demokratischen Gleichheit Zweifel entstehen können, an der Berechtigung des föderalistischen Gleichheitsprinzips überhaupt. Es ist dies die Frage, ob es zweckmässig und gerecht ist, dass alle Gliedstaaten gleichberechtigt sind oder ob es nicht berechtigt wäre, eine Abstufung ihrer Mitwirkungsrechte nach ihrer Grösse und Bedeutung vorzunehmen.

Die Einwirkung der Gliedstaaten im Bundesstaat auf die Bildung des Bundeswillens kann eben, im Gegensatz zur Situation im Staatenbund³⁴, nicht isoliert betrachtet werden, sondern hängt auf das engste mit einem weiteren Einflussfaktor, dem *Bundesvolk* zusammen. Hier zeigt sich nun ganz offensichtlich die *Unverträglichkeit* der beiden Gleichheitsformen: Bei gleichen Rechten der Gliedstaaten mit unterschiedlichen Bevölkerungszahlen³⁵ folgt automatisch ein ungleicher Anteil der Individuen in den verschiedenen Gliedstaaten und umgekehrt folgt bei gleichen Rechten der Bürger eine Verschiebung des politischen Gewichtes der einzelnen Gliedstaaten und eine Verletzung ihrer föderalistischen Gleichheit je nach deren Bevölkerungszahl. Auf diesen speziellen Gegensatz zwischen demokratischem und föderalistischem Prinzip ist in der Literatur bereits ausgiebig hingewiesen worden³⁶ und damit regelmässig die grundsätzliche Unvereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie hervorgehoben. Die Fragen, welche mit dem Gleichheitsprinzip im Bereich der föderalistischen und demokratischen Gleichheit zusammenhängen, erlangen also erst im *Bundesstaat* ihre eigentliche Bedeutung. „Das Problem Demokratie - Föderalismus ist ein Problem des Verhältnisses Gleichheit der Bürger - Gleichheit der Staaten“³⁷, denn erst im *Bundesstaat* sind nun eben beide Faktoren, Bürger und Gliedstaaten, *aktiv* handelnd an der Willensbildung im Bund beteiligt³⁸. Dabei ist selbstverständlich, dass die Beteiligung der *Gliedstaaten* als solche sowohl für sie selbst als wie für den Bund von erheblicher politischer Bedeutung ist. Für den Bund ergibt sich aus der aktiven Beteiligung der Gliedstaaten nicht nur eine Erhöhung der Effizienz, sondern auch eine Förderung der Bundesfreundlichkeit der einzelnen Teile. SCHINDLER³⁹ meint dazu: „Wo einzelnen Volksteilen, territorialen Gruppen oder einzelnen Staatsorganen ein besonderer Einfluss auf die Staatswillensbildung gewährleistet oder eine gewisse Autonomie garantiert wird, so geschieht es nicht nur in Achtung vor ihrer Eigenart, sondern auch in der Erwartung, dass sie sich gerade dadurch am besten der Gesamtheit einfügen.“⁴⁰ Den Gliedstaaten, die beim Zusammenschluss zum Bundesstaat ihre frühere

³⁰ Vergl. HEINZ LIEBRECHT, „Zur Rechtfertigung des Föderalismus heute und zu den Grenzen zulässiger Länderkooperation“, DV 1969, S. 97 ff., bes. S. 100.

³¹ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 147; SIEGRIST, I, S. 160 ff.

³² Die Kantone können nach hL grundsätzlich über alle Gegenstände in ihrem Zuständigkeitsbereich völkerrechtliche Verträge schliessen (unter Vorbehalt der Art. 9 und 10 BV; vergl. BBl 1994 II 624 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 327-335), jedoch nur soweit, als der Bund selbst in diesem Bereich keinen Vertrag geschlossen hat.

³³ Bei Streitigkeiten ist der Grundsatz das tragende Rechtsprinzip, auf welches sich das Gericht stützen kann.

³⁴ Im Staatenbund stehen sich nur Staaten gegenüber, womit etwa ein Zweikammersystem mit dem Problem des gegenseitigen Verhältnisses zwischen Volkskammer und Föderativorgan nicht zur Debatte steht. MESSMER, S. 204.

³⁵ Selbst wenn die Gliedstaaten des Bundes durchgehend von der gleichen Grösse und Bevölkerungsstärke wären, bestünde diese Antinomie, da in einer Abstimmung bei der das Gliedstaatenmehr mitentscheidend ist, schwache Mehrheiten in einer Mehrzahl von Gliedstaaten starke Mehrheiten in wenigen Einzelstaaten und damit unter Umständen eine *Bundesvolksmehrheit* überstimmen können. Vergl. MESSMER, S. 214 Anm. 3.

³⁶ U.a. von DÄNZER-VANOTTI, S. 8 ff.; MESSMER, S. 124 ff., 214 ff.; SIEGRIST, II, S. 67 ff.; SCUPIN in Bonner Kommentar, Erl. zu Abschnitt IV; TRIPP, S. 122; GREWE, S. 14 ff.; FRIEDRICH, „Constitutional Government and Democracy“, Boston/New York/Chicago 1946, S. 198; KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 352; LOEWENSTEIN, „Vereinigte Staaten“, S. 206 f.

³⁷ Vergl. dazu allgemein SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 147 ff.

³⁸ Im Gegensatz zum Staatenbund hat allein der *Bundesstaat* eine direkte Beziehung zu den einzelnen Bürgern (ein zuvor schon angesprochener Sonderfall, der sich nur unzulänglich in die überkommene Begrifflichkeit einordnen lässt, ist die Staatswerdung Europas, siehe dazu auch nachfolgend § 20, B, II, 3, b, aa). Neben einem *Staatsvolk*, über das der Staatenbund nicht verfügt, besitzt er mit den *Gliedstaaten* eben auch noch bedeutende innerstaatliche Verbände, welche ihrerseits im Einheitsstaat fehlen. Beide Faktoren, Staatsvolk und Gliedstaaten treten im Bundesstaat nun aktiv handelnd und konkurrierend auf, da sie geradezu begriffsnotwendig an der Willensbildung des Bundes teilhaben.

³⁹ SCHINDLER, „Rechtsstaat“, S. 187 f.

⁴⁰ Es ist dies der Gedanke, der zuvor schon die preussische Städtereform von 1808 des Freiherrn VON STEIN getragen hat (dazu FRITZ VOIGT, „Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung“, Leipzig 1938, S. 23 ff.) und zuvor von den französischen Physiokraten wie TURGOT entwickelt worden ist (H. HINTZE, S. 109 ff.), und dessen Inhalt ist, widerstrebende

Selbständigkeit und einen Grossteil ihrer Kompetenzen einbüssten, gibt die Teilnahme an deren weiteren Ausübung zumindest einen gewissen Ersatz für die verlorene volle Staatlichkeit⁴¹. Entscheidend und praktisch-politisch von weitaus erheblicherer Bedeutung ist diese Mitwirkung der Gliedstaaten an der Verfassungsgebung, womit eine weitgehende *Garantie der politischen Existenz der Gliedstaaten* verbunden ist, die in der Regel in der Verfassung verankert ist⁴².

II. Die besonders betroffenen föderativen Mitwirkungsrechte

Nachfolgend sollen nun die wichtigsten Formen der Mitwirkung der Gliedstaaten im Bereich der Bundesgesetzgebung⁴³, namentlich auch der Verfassungsgebung, näher betrachtet und an ihnen die bereits postulierte Antinomie zwischen der Gleichberechtigung der Bürger und der Gleichberechtigung der Gliedstaaten nachgewiesen werden⁴⁴. Zunächst soll jene Mitwirkungsform zur Sprache kommen, die *allen* Bundesstaaten eigen ist und welche die zur Debatte stehende Antinomie am anschaulichsten widerspiegelt: das Zweikammersystem. Danach soll das schweizerische *Ständemehr* kurz angesprochen werden, das als solches zwar eine weitaus seltenere Form der kollektiven föderativen Mitwirkung darstellt⁴⁵, aber dessen Verfahren besonders deutlich jene Antinomie zwischen der Gleichheit der Bürger und der Gleichheit der Gliedstaaten zum Ausdruck bringt⁴⁶.

1. Das Zweikammersystem

Obwohl gerade das (bundesstaatliche) Zweikammersystem als Lösungsversuch der Gleichheitsproblematik angesehen werden muss, wie in der historischen Darstellung noch zu zeigen sein wird⁴⁷, bedeutet die Ausgestaltung des Parlaments in zwei Kammern noch keinesfalls eine Behebung des Problems⁴⁸: Gerade der Aufbau der Zweiten Kammer in Form eines *Senats* (Staatenhaus), dessen Mitglieder vom Gliedstaatenvolk bestellt werden, verschärft das Problem. Der Gedanke des Senats als Vertretung der *Gliedstaaten*, der erstmals im Rahmen der Beratungen der amerikanischen Unionsverfassung von 1787 aufgetaucht ist und sich durchgesetzt hatte, gab der politischen Auseinandersetzung um die Legitimation des Zweikammersystems eine völlig neue Richtung. Unter dem Einfluss der amerikanischen „Federalists“ setzte sich damit ein Bikameralismusverständnis durch, das dem Senat vor allem zwei *föderativ* bedeutsame Aufgaben zuschrieb, nämlich einerseits die Geltendmachung des gliedstaatlichen Standpunkts auf der Bundesebene und andererseits die bisweilen gegensätzlichen Interessen grosser und kleiner Gliedstaaten auszugleichen und zu versöhnen. Dies kann aber nicht ohne Spannungen bleiben. Prägnant drückte dies der ABBÉ

Kräfte durch ihre Einbindung und Heranziehung zur Mitarbeit im Staat für eben diesen Staat zu gewinnen. Damit wird die Mitwirkung der Gliedstaaten auch für jene, die ihre Begriffsnotwendigkeit verneinen, zu einem Gebot der Staatsweisheit (JELLINEK, „Staatenverbindungen“, S. 287). WALTER BECKER, „Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarckschen Verfassung“, Breslau 1928, S. 61, 140 und insbes. SMEND, „Verfassung“, S. 89 ff., 140, sehen in der *Integration* den eigentlichen Hauptinhalt etwa der Ländervertretungen im Reichsrat.

⁴¹ SMEND, „Verfassung“, S. 169; BILFINGER, „Einfluss“, S. 1 ff., sieht dabei eine Metamorphose des einzelstaatlichen Geltungsgedankens von der Äusserung in der freien Sphäre zur Äusserung in der Bildung des Bundeswillens.

⁴² Bereits DUBS stellte in seinem Werk „Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung“ Zürich 1868, S. 35 f., fest, dass sich in der Schweiz wohl niemals ein verfassungsmässiges Mehr von Volk und Ständen für die Abschaffung des Stände- resp. des Volkseinflusses werde finden lassen. Ähnlich meint auch NAWASKY, „Aufbau“, S. 39, es sei anzunehmen, dass das demokratische wie das föderative Grundprinzip der Eidgenossenschaft als von Rechts wegen unabänderlich gedacht seien. Zur Frage über solcherlei materielle Schranken der Verfassungsrevision lässt sich allerdings auch anderer Ansicht sein; vgl. OTTO MAYER, „Republikanischer und monarchischer Bundesstaat“, in: AÖR 18 (1903), S. 337 ff., bes. S. 357 Anm. 25: „Das alles geht und steht nur, weil der grosse Souverän, das Gesamtvolk es so will; es ist wohl denkbar, dass der Riese sich einmal auf die andere Seite legt; dann hat es mit der einzelstaatlichen Herrlichkeit ein Ende, und zwar - wohlverstanden! - von Rechts wegen. Dass der Bundesstaat seine Glieder ganz oder teilweise unterdrücken kann, ist für die republikanische Bundesstaatstheorie selbstverständlich.“ Ablehnend dazu MESSMER, S. 216 Anm. 6.

⁴³ Gerade in diesen Mitwirkungsrechten besteht eine direkte Vergleichbarkeit zwischen *Gliedstaaten* und *Einzelbürgern*, indem beide unmittelbare Faktoren der Staatswillensbildung sind. Besonderen Wert auf diese Analogie legen VEITH, S. 66 und LE FUR, „Etat fédéral et confédération d'Etats“, 1896, S. 638: „L'on peut donc tirer de là cette conclusion remarquable, que les Etats particuliers sont en réalité des électeurs d'une nature particulière, et qu'à ce point de vue de la participation à la souveraineté, ils ressemblent beaucoup plus aux électeurs d'une république qu'aux provinces ou aux communes d'un Etat unitaire.“

⁴⁴ Vgl. auch H. HUBER, „Gleichheit der Gliedstaaten“, S. 254 ff., der hervorhebt, dass die Gleichheit der Gliedstaaten insbesondere diese beiden Fragenkomplexe betrifft, eben den Einfluss der Glieder auf die Bundesverfassungsrevision (insbes. das schweizerische Ständemehr, S. 255) und das bundesstaatliche Zweikammersystem (S. 257).

⁴⁵ Zu verwandten und ähnlichen Instituten im Ausland siehe WILF, § 27 und § 28.

⁴⁶ Zum Verfahren der Verfassungsrevision nach Art. 123 BV und der Institution des Ständemehrs generell siehe nachfolgend § 23, C.

⁴⁷ Siehe nachfolgend §§ 6 ff.

⁴⁸ Siehe auch E. TATARIN-TARNHEYDEN, „Kopfzahldemokratie, Organische Demokratie und Oberhausproblem“, Zeitschrift für Politik 15 (1926), S. 97 ff.; a.M. etwa CH. MÜLLER, S. 14: „Das Problem der im Bundesstaat auftretenden Antinomie der Gleichheit der Bürger und der Gleichheit der Staaten wird durch die Trennung des Bundesparlamentes in zwei Kammern gelöst, von denen die erste Kammer den unitarischen und die Zweite Kammer den föderalistischen Charakter betont.“

SIEYÈS in der Diskussion über die Wünschbarkeit eines nach dem Zweikammersystem geteilten Parlaments nach der Überwindung der absolutistischen Monarchie 1789 aus: *Eine Erste Kammer sei überflüssig, wo sie mit der Volksvertretung übereinstimme und gefährlich, wo sie von ihr abweiche*⁴⁹. Die Zusammensetzung des schweizerischen Ständerates weicht nun ebenso wie die des deutschen Bundesrates, was nachfolgend noch erläutert wird, so erheblich von derjenigen der jeweiligen Volksvertretung ab, dass in beiden Fällen das Zweikammersystem als eine „Gefahr“ im Sinne des ABBÉ SIEYÈS zu beschreiben wäre. Denn dieser anerkennt nur eine Autorität an, nämlich diejenige eines Mehrheitsbeschlusses des Volkes. Jede Intervention einer wie auch immer gestalteten Zweiten Kammer, die wie der Ständerat den Willen der *Bevölkerung* in einer *abweichenden Gewichtung* widerspiegelt, müsste sich demnach als Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit aller Bürger darstellen⁵⁰. Dabei muss aber bewusst bleiben, dass sich die These von SIEYÈS auf eine einheitliche, zentralistische Republik „une et indivisible“, bezieht. Er geht vom zentralistischen Einheitsstaat aus und ignoriert dabei sowohl die Existenz von Bundesgliedern wie auch die Frage einer allfälligen Gleichheit zwischen ihnen vollkommen⁵¹.

Damit sind wir aber wieder am Ausgangspunkt der ersten Fragestellung nach der Organisation der Staatenverbindung und der abstrakten Stellung der Gliedstaaten im Förderativorgan, die zuvor in § 3 problematisiert wurde und als deren einzige Lösung letztlich nur der *Turnus* erschien. Hier tritt nun das eigentliche Problem der Zweiten Kammer im Spannungsfeld zwischen dieser föderativen Gleichheit und der Mehrheitsherrschaft an sich hinzu. Bevor also die Frage nach der „Gefährlichkeit“ einer bundesstaatlichen Zweiten Kammer für das Verfassungssystem des Staates angegangen wird, bedarf es zunächst einer genaueren Analyse dieser Organe im Hinblick auf die bei SIEYÈS thematisierten Kategorien der Mehrheit und der Gleichheit, nun aber mit besonderem Bezug auf die Bundesstruktur. Die Frage nach der Stärke der Einzelstaaten innerhalb der Zweiten Kammer an der bundesstaatlichen Willensbildung zu beteiligen seien, wurde in verschiedenen Staaten unterschiedlich gelöst. Unser Interesse soll daher nachfolgend besonders dem schweizerischen Ständerat gewidmet sein. Im Ständerat sind alle Kantone gleichmässig, mit Ausnahme der Halbkantone, mit zwei Abgeordneten vertreten⁵². Daraus ergibt sich die zuvor erwähnte Ungleichmässigkeit in der Vertretung der Bürger, indem sie keine Rücksicht auf die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in den einzelnen Kantonen nimmt. Zieht man nun aber als Vergleich die Lösung des deutschen Bundesrates hinzu, in welchem alle Länder - in moderater Weise abgemildert - entsprechend ihrer Bedeutung bzw. ihrer Bevölkerungszahl, vertreten sind, so zeigt sich, dass diese relative Berechnung die soeben genannte Unregelmässigkeit in der Vertretung der Bürger vermeidet, indem sie die Anzahl der in einem Land lebenden Bürger für jedes Bundesland in gleicher Weise zum Ausgangspunkt der Berechnung der ihm zustehenden Sitze nimmt⁵³.

Lässt sich aber in beiden Fällen sagen, dass die Länder bzw. die Kantone im Förderativorgan *gleich* vertreten sind? Damit wird ein weiterer Aspekt des Gleichheitsbegriffes angesprochen⁵⁴: Zur Berechnung der den Kantonen im Ständerat zustehenden Stimmen, wird von allen Eigenschaften des Kantons gänzlich abstrahiert, d.h. einzig seine Qualität als Gliedstaat des Bundes ist ausschlaggebend. Entscheidend ist hier also die Eigenschaft als Kanton. Aufgrund dieser einen abstrakten Eigenschaft, werden sie im Rahmen der Sitzverteilung gleich behandelt. Man kann aufgrund der Absolutsetzung dieses einen Attributes der Kantone als „Gliedstaat“, auch im Sinne LEIBHOLZ von einer „absoluten Gleichheit“ sprechen⁵⁵. Im Gegensatz zur schweizerischen Lösung ist bei der Berechnung der den einzelnen Ländern im deutschen Bundesrat zustehenden Stimmen ein *minderer* Grad der Abstraktion festzustellen. Hier kommt es also nicht so weit, dass von der *Bedeutung* des einzelnen Bundeslandes, zum Ausdruck gebracht durch seine Bevölkerungszahl, abstrahiert würde⁵⁶. Im Unterschied zur gleichförmigen Vertretung der Kantone im

⁴⁹ HEGER, S. 80; MESSMER, S. 220; L. TRIVELLI, „Le bicamérisme“, Lausanne 1975, S. 58. BRYCE, III, S. 72, bringt hier das Dilemma der Ideologie der französischen Revolution, die zunächst den Ideen ROUSSEAUS verhaftet war (so besonders in der Verfassung von 1791) und dem Konzept einer Zweiten Kammer nur wenig Sympathie entgegenbrachte, mit dem Kalifen OMAR in Verbindung, der die Bibliothek von Alexandria mit den Worten zerstörte: „Wenn die Bücher mit dem Koran übereinstimmen, braucht man sie nicht; wenn sie aber vom Koran abweichen, verdienen sie vertilgt zu werden.“

⁵⁰ HEGER, S. 80 f.

⁵¹ Dazu nachfolgend ausführlicher unter § 23, A, II.

⁵² Siehe dazu die Ausführungen unter § 22, D, IV.

⁵³ HEGER, S. 81.

⁵⁴ AUBERT in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 46 f.; HEGER, S. 81 ff.; HESSE, „Gleichheitsgrundsatz“, S. 172-177; LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 138 f.

⁵⁵ HESSE, a.a.O., spricht statt von einer „absoluten“ von einer „schematischen“ Gleichheit, um eine Abgrenzung zur einzig absoluten Gleichheit als der völligen Übereinstimmung in allen Merkmalen zu erzielen. Im folgenden soll aber am Begriff der „absoluten“ Gleichheit festgehalten werden, da bei der Anknüpfung an einem einzigen Merkmal („Eigenschaft als Kanton“) eine Absolutsetzung dieses einen Attributes für *alle* Gliedstaaten im Bund erfolgt, wenn auch gerade damit die Tatsache der Rücksetzung der *Halbkantone* besonders augenfällig wird. Absolute Gleichheit ist also nicht im Sinne der Übereinstimmung bezüglich aller Merkmale, also von „Identität“, zu verstehen. Zum Begriffspaar der „absoluten“ und der „relativen“ Gleichheit, welche in der schweizerischen Lehre durchaus gebräuchlich sind, vergl. auch HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 58 f.; SIEGRIST, II, S. 75; FLEINER/GIACOMETTI, S. 64; USTERI, S. 302 f.; BILFINGER, „Staatengleichheit“, S. 493 ff. So ist die Gleichbehandlung der Gliedstaaten in der Schweiz, wie auch in anderen Bundesstaaten, nur bezüglich einzelner Aspekte (Ständerat, Ständemehr) eine absolute, während in anderen Bereichen, z.B. der Finanzhilfe „bloss“ eine „relative“ Gleichheit besteht. Siehe dazu auch nachfolgend § 22, D.

⁵⁶ HEGER, S. 82.

Ständerat, wird dem einzelnen Bundesland eine entsprechende, proportionale Vertretung zuerkannt⁵⁷. Diese Proportionalität bewirkt eine moderate und gleichmässig mit der Bevölkerungszahl steigende Anzahl von Vertretern im deutschen Bundesrat und damit eine „relative“ Gleichheit der Länder, bezogen auf ihre Bevölkerungszahl.

Damit kann festgehalten werden, dass sowohl die Kantone als auch die deutschen Bundesländer im jeweiligen Föderativorgan in je *gleicher* Weise vertreten sind, wobei sich die erwähnten Unterschiede erst durch den verschiedenen Gebrauch des Gleichheitsbegriffs ergeben. Hier ist nun auf die Kritik von SIEYÈS zurückzukommen: Wenn nach ihm einzig eine auf *gesamtnationaler* Ebene zu ermittelnde Mehrheit bestimmen darf und die Minderheit dies zu respektieren hat, so muss dies nach der aufgezeigten Antinomie zwischen den Prinzipien der Gleichheit und der Mehrheit unter den Gliedstaaten und der Antinomie zwischen föderalistischer und bürgerlicher Gleichheit in dem Moment zu Spannungen führen, in dem eine *lokal kompakte Gruppe* aufgrund einer dominanten Spannungslinie beständig in die Minderheit gerät. Die daraus resultierende permanente Unzufriedenheit und die sich daraus entwickelnde Gefahr der Sezession liesse sich im System von SIEYÈS nur durch Ausübung von Druck, wie im Falle der Hegemonie Preussens, vermeiden, was letztlich das von SIEYÈS so beschworene Prinzip der Demokratie in eine absolute Mehrheitsherrschaft verwandelt. Seine These geht von einem hohen Grad an Homogenität aus und setzt voraus, dass entweder der Mehrheitswille als *volonté générale* akzeptiert wird oder dass sich ein Turnus von Mehr- und Minderheiten einstellt. Die Existenz von permanenten und bestimmenden Spannungslinien, wie sie z.B. die Schweiz bereits vor dem Sonderbundskrieg prägten und heute noch bestimmen, passt nicht in eine solche Vorstellung. Es ist also weniger ein unzulässiges Vermengen zweier Gegensätze, nämlich demokratisch/autokratisch und zentralistisch/föderalistisch, woran die Anwendung der These von SIEYÈS auf die Verhältnisse in der Schweiz scheitert⁵⁸. Geht man aber einmal von seiner Prämisse aus, dass alleine die *Mehrheit des Volkes* herrschen dürfe, dann wäre theoretisch eine andere als *streng proportional zusammengesetzte Zweite Kammer* mit diesem Demokratieverständnis unvereinbar.

Im bundesstaatlichen Zweikammersystem aber haben wir ein Nebeneinander eines föderalistischen Organs mit voller Gleichberechtigung aller Glieder und eines demokratischen Organs mit exakter Bevölkerungsproportionalität. Die Gleichstellung im einen zeigt an, dass jeder Gliedstaat wegen seiner Eigenschaft als Bundesglied und entsprechend dem bündischen Gedanken als gleichwertig gilt⁵⁹. Wie dargelegt worden ist, bedingt aber dieses für den Bundesstaat höchst bedeutsame, ja von manchen per definitionem als notwendig betrachtete Anliegen, nicht unbedingt eine absolut gleichgewichtete Besetzung des Föderativorgans, um das Postulat der Gleichheit zu erfüllen. Es stellt sich damit die Frage, wie sich etwa das schweizerische Zweikammersystem, das von einer absolut gleichgewichteten Vertretung eines jeden (Voll-)Kantons ausgeht, rechtfertigt⁶⁰.

Die Zahl der Vertreter eines Gliedstaates hat weder in der Schweiz mit ihrer schematisch (absolut) gleichen Vertretung noch etwa in Deutschland, wo von einer proportionalen (relativen) Gleichheit der Länder ausgegangen wird, etwas Beliebiges an sich: Für beide Staaten ist die hohe Konstanz in der *Verfassungsgeschichte* ein ausschlaggebendes Moment, weshalb im nachfolgenden Abschnitt eingehend auf die historische Entwicklung der jeweiligen Föderativorgane einzugehen ist. Dazu kommt noch ein weiteres Moment, das besonders für den schweizerischen Ständerat zu beachten sein wird, nämlich das Vorhandensein verschiedener, jeweils lokal strukturierter und kompakter Minderheiten, denen die Chance verschafft wird, temporär zur Mehrheit zu werden⁶¹.

2. Das Ständereferendum

Die zuvor festgestellte Antinomie, die schlussendlich darin liegt, dass der Bundesstaat eben nicht nur die Gleichheit der Bürger, sondern auch die Gleichheit der Gliedstaaten zu seinem Grundsatz macht, kam in der Institution des Zweikammersystems bereits sehr deutlich zum Ausdruck. Noch anschaulicher jedoch wird diese

⁵⁷ Dazu nachfolgend ausführlich unter § 22, C, II, 5.

⁵⁸ Insofern warnt auch ULRICH GUT, S. 296, vor dieser Vermengung, wenn er darauf verweist, dass die Existenzberechtigung des Ständerates alleine von den *tatsächlichen* Voraussetzungen des Föderalismus her bestritten werden dürfe.

⁵⁹ Vergl. MESSMER, S. 223, der allerdings eine etwas heikle Deutung der „relativen“ Gleichheit vornimmt, indem er durch die *Verbindung der beiden Organe*, Gesamtvolk und Gliedstaaten, im *Zweikammersystem* ein Verhältnis sieht, mit dem, im gesamten betrachtet, eine relative Gleichstellung erreicht wird. Die Abstufung der Vertretung in der föderativen Kammer betrachtet er dann als eine Ausdehnung der relativen Gleichheit, als eine weniger günstige Abweichung vom Idealtypus der Zweiten Kammer, die man seiner Meinung nach durchaus noch zulassen muss, „da man sonst durch eine fiktive Übertreibung der Gleichstellung das föderalistische Organ entwerten würde.“

⁶⁰ Wie später noch zu zeigen sein wird, hat die absolute Gleichvertretung der Gliedstaaten in der föderalistischen Kammer, ausgehend von den USA zunächst einer Vielzahl Bundesverfassungen ihren Stempel aufgedrückt, wo diese Übernahme durch eine egalitär-staatenbündische Vorgeschichte und vor allem durch nicht zu krasse Grössenunterschiede erleichtert wurde. Die relative Gleichstellung in Form abgestufter Vertretung findet sich aber nicht weniger häufig; vergl. dazu nachfolgend § 22, C.

⁶¹ Und gerade hier liegt gleichzeitig ein zentraler Kritikpunkt, indem die gleichgewichtete Vertretung, welche allein an der Kantonseigenschaft anknüpft, wiederum zur Bildung „zweiter“, z.B. katholisch-konservativer, bäuerlicher, deutschsprachigen etc. Mehrheiten führen kann, die gewisse Spannungslinien betonierte. Zu den Auswirkungen der Spannung zwischen föderativer Gleichheit und Mehrheitsherrschaft für den Ständerat siehe ausführlich § 23 hiernach.

offenbare Unvereinbarkeit⁶² im Institut des Ständereferendums. Ähnlich dem Ratifikationsvorbehalt für die Amendments der amerikanischen Verfassung, in welchen die Gliedstaaten direkt zu Wort kommen, zeigt sich im schweizerischen Verfahren der Verfassungsrevision nach Art. 123 BV, die Antinomie zwischen der Gleichheit der Bürger und der Gleichheit der Kantone unmittelbar im Erfordernis der Doppelsanktion von Volk und Ständen. Dem *Volksmehr* als Ausdruck der Gleichheit der Bürger steht das *Ständemehr* als Ausdruck der Gleichstellung der Kantone gegenüber (aufgrund des *Mehrheitsprinzips* tritt, der Vollständigkeit halber erwähnt, zusätzlich noch eine theoretische Ungleichheit der Gliedstaaten untereinander hinzu: Gleichheit der Gliedstaaten liegt nur in dem Sinne vor, als jedem [Voll-]Kanton gleichermaßen eine Stimme zugestanden wird, wodurch sich die Gliedstaaten in der Abstimmung durchaus gleich sind; jedoch nach der Abstimmung, sobald das Resultat derselben ermittelt ist, sind sie einander ungleich, da sich die Minderheit der Mehrheit zu fügen hat⁶³). Die Gleichstellung aller Ständestimmen, die sich ja auf ganz verschieden grosse Volksmehrheiten stützen, beinhaltet einen schroffen Gegensatz zur demokratischen, im Volksmehr verkörperten Gleichheit der Bürger. Die Modifikation, die das bürgerliche Gleichheitsprinzip mit dem Institut des Ständemehrs erfährt, lässt sich nicht einmal mit dem Gedanken einer wie auch immer beschaffenen relativen Gleichheit der Bürger in Einklang bringen, da die Unterschiede im politischen Gewicht der Bürger kausal gar nicht an den Bürgern selbst, sondern abstrakt allein an der Grösse des jeweiligen Kantons anknüpfen. Daher kann beispielsweise das Undemokratische dieses Verfahrens mit der Feststellung, dass hier ein Urner durch die Gleichstellung seiner Ständestimme mit einer zürcherischen über das Ständemehr einen ungleich grösseren Anteil an der Willensbildung des Bundes erhält, drastisch demonstriert werden kann⁶⁴. Im Falle des Ständerates konnte dieses Ungleichgewicht zunächst dadurch verdeckt werden, indem man davon ausging, dass dieses Organ von unabhängigen „Repräsentanten“ der Kantone, ungebundenen Parlamentariern, besetzt wird und daher nur symbolhaft die Vertretung der Kantone zum Ausdruck bringt. Diese Betrachtungsweise trifft aber nur die halbe Wahrheit, indem der Ständerat sich eben doch häufig als direkter Interessenvertreter der Kantone erweist⁶⁵ und sich damit auch hier ein krasses Ungleichverhältnis zwischen grossen und kleinen Kantonen zeigt, das durch die demographische Entwicklung weiter an Schärfe zugenommen hat⁶⁶.

C. Zusammenfassung

Wie zuvor festgestellt wurde, hatte das durch das Altertum und das Frühmittelalter entwickelte Gleichheitsprinzip des *einzel menschlichen Bereichs* über die organische Staatsauffassung des Spätmittelalters und der beginnenden Neuzeit Eingang in den *staatlichen Bereich* gefunden⁶⁷. Der Vergleich des Staates mit einem Organismus erleichterte Analogieschlüsse von Regeln der menschlichen Gesellschaft auf Erscheinungen der Staatengemeinschaft. Ausgehend von einer Parallelsetzung der präsozialen Gemeinschaft der Menschen mit der unorganisierten Völkergemeinschaft, war es HOBBS, der als erster die Übertragbarkeit der Gleichheitsidee auf ganze Völker erwo. Der Grundsatz der Staatengleichheit wurde somit als Element des Völkerrechts verstanden und später, im Anschluss an PUFENDORF und die Naturrechtslehre, an die Spitze der Völkerrechtsdoktrinen gestellt. Zwar erfuhr das Prinzip der Gleichheit der Staaten mit der Abkehr vom anthropomorphischen Denken einen Begründungswandel, indem es nun von der allen Staaten zukommenden *Souveränität* abgeleitet wurde, die naturrechtliche Analogie zwischen individueller und staatlicher Gleichheit ist aber, nun auch im *Bundesstaat* immer noch lebendig geblieben. Die Idee der Föderation beinhaltet eben einen „demokratischen“ Gedanken, den des „Föderalismus als Demokratie unter Staaten“.

Was sich aber dogmengeschichtlich als *Analogie* präsentiert, erweist sich dogmatisch, besonders prägnant im bundesstaatlich fundierten Zweikammersystem, rasch als *Antinomie*⁶⁸. Die *Gleichheit der Bürger* begegnet einer *Gleichheit der Gliedstaaten*. Die demokratische bzw. politische Gleichheit, als Ergebnis des *Konstitutionalismus*, verbindet sich im Legislativorgan des Bundesstaates mit der aus dem Staatenbund, und damit letztlich aus dem *Völkerrecht*, entnommenen föderalistischen Gleichheit⁶⁹. Es bestehen also grundsätzlich zwei Problemkreise, welche aber auf das engste miteinander verknüpft sind und nur gemeinsam einer befriedigenden Lösung zugeführt werden können: Zum ersten stossen wir auf eine Antinomie von *Demokratie und Föderalismus* bei der Frage der Staatsorganisation im Bundesstaat an sich. Das Problem, das sich hier stellt, ist die Organisation der

⁶² So sagt TOCQUEVILLE, I, S. 197, dass man im Zweikammersystem „fait plier les règles de la logique“ und einen Weg gewählt habe, „qui conciliait de force deux systèmes théoretiquement inconciliables.“

⁶³ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 150.

⁶⁴ Zu den Ursprüngen, Deutungsversuchen und insbesondere den Auswirkungen der doppelten Sanktion von Volk und Ständen siehe nachfolgend § 23, C.

⁶⁵ Hierzu die ausführlichen Fallbeispiele nachfolgend unter § 27.

⁶⁶ Zu dieser Entwicklung (der „kalten Progression der kleinen Kantone“) bezügl. dem Ständemehr, siehe nachfolgend § 23, C, III.

⁶⁷ H. J. MEYER, S. 33 f.

⁶⁸ H. J. MEYER, S. 34.

⁶⁹ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 159.

Staatenverbindung und damit des Föderativorgans, die Frage also, wie dieses beschaffen sein muss, damit die Gleichheit der Gliedstaaten gewahrt wird. Angesichts der Zweifel der Beschlussfassungsmodalitäten des Mehrstimmigkeitsprinzips taucht die Frage auf, ob es überhaupt gerecht und zweckmässig ist, dass alle Gliedstaaten gleichberechtigt sind und ob nicht eine Abstufung der Rechte nach ihrer Grösse und Bedeutung erfolgen sollte: Aus der ersten Frage nach der Organisation folgt demnach praktisch organisch das zweite Problem des *Gegensatzes der Gleichheit der Bürger und der Gleichheit der Gliedstaaten*, insbesondere angesichts der Ausgestaltung des *bundesstaatlichen* Föderativorgans, also der Zweiten Kammer und weiterer bundesstaatlicher Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten. Es stellt sich die Frage, ob nicht das demokratische Element schwerer wiegen müsste gegenüber einer territorialen Interessenvertretung. Hier wird im historischen Teil noch näher auf die Verfassungstradition der Schweiz einzugehen sein.

Werden also in einem echten Zweikammersystem Volk und Gliedstaaten einander gleichgestellt, so fragt sich - da ja hinter der Gliedstaatenvertretung im Senatssystem letztlich auch das Volk als Kurationsorgan steht (diesmal eben gegliedert nach seinen territorialen Grenzen) - ob das Prinzip der Gleichheit der Staaten, wonach alle Gliedstaaten zahlenmässig gleich stark vertreten sind und damit in der Folge eine Verschiebung des politischen Gewichtes der Bürger in den Gliedstaaten erfolgt, noch zu rechtfertigen ist. Die Beantwortung dieser Frage hängt von verschiedenen Faktoren und Betrachtungsweisen ab, letztlich, wie noch zu zeigen sein wird, von politischen Entscheidungen bezüglich der Repräsentations- und Legitimationsgrundlage der Zweiten Kammer sowie deren Form und Kompetenzen. Die Beeinträchtigung der Gleichheit der Bürger und damit der Widerspruch zwischen Föderalismus und Demokratie sind dennoch offensichtlich: Der Grundsatz der gleichen Gliedstaatenvertretung ist daher nicht unangefochten geblieben⁷⁰ und besonders mit dem erstarkenden *Demokratismus*, in der Schweiz seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts⁷¹, waren immer wieder Stimmen laut geworden, die für den Ständerat eine der Bevölkerung proportional entsprechende Vertreterzahl forderten⁷².

⁷⁰ FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 227 ff.

⁷¹ In den USA wurde die Bewegung, die zur Einführung verschiedener direktdemokratischer Institutionen führte, gegen Ende des 19. Jahrhunderts in den Einzelstaaten aufgenommen (vergl. MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 68 f.).

⁷² Siehe dazu die Ausführungen nachfolgend unter § 29, B.

Zweiter Abschnitt: Die historische Entwicklung der bundesstaatlichen Gleichbehandlung der Gliedstaaten

1. KAPITEL: ALLGEMEINER VERFASSUNGSGESCHICHTLICHER ÜBERBLICK ÜBER DIE BEHANDLUNG VON GLIEDSTAATEN

§ 6 Einleitende Bemerkungen

Die Frage nach der Entwicklung der föderativen Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten, vornehmlich des *bundesstaatlich motivierten Zweikammersystems* setzt begriffsnotwendig einen Blick auf die Entwicklung der Bundesstaatlichkeit voraus. Im folgenden historischen Abriss soll versucht werden, die Entwicklung der *Bundesstaaten* von den ersten Anfängen einfacher föderativer Strukturen zum einen und die Geschichte des hier besonders interessierenden *Zweikammersystems* und dessen Rechtsstellung zum anderen zu verfolgen. Bundesstaatlichkeit und Bikameralismus als eine der Möglichkeiten gliedstaatlicher Interessensvertretung auf Bundesebene, hängen eng zusammen und bedingen daher eine gemeinsame Erörterung⁷³.

Der *Bundesstaat* ist in seiner heutigen Ausgestaltung unbestreitbar ein Kind der Neuzeit⁷⁴. Erst seit den Kämpfen um die amerikanische Bundesverfassung von 1789⁷⁵ kann von Bundesstaatlichkeit im heutigen Sinne die Rede sein. Das *Zweikammersystem* seinerseits wird traditionellerweise auf englische Wurzeln im Mittelalter zurückgeführt⁷⁶. Dennoch lassen sich bereits in der Antike Vorstufen föderativer Mitwirkungsrechte in wie auch immer gearteten „Bünden“ feststellen, die, obwohl keinen unmittelbaren Bezug zu den heutigen Institutionen aufweisend, interessante Schlüsse allgemeiner Natur über die Stellung und die Behandlung von Gliedstaaten und deren Bevölkerung ermöglichen⁷⁷.

Letztlich sind eben die Quellen des Phänomens, der Zweiten Kammer⁷⁸ genealogisch auf verschiedenste Ursprünge rückführbar, die in ihrer Gesamtheit zu dieser Institution geführt haben. Es soll im folgenden aber nicht der Versuch gemacht werden, gleichsam eine „genealogische Zugehörigkeit“ von parallelen Erscheinungen, die der äusseren Form nach Ansätze zu möglichen Verwandtschaftsbeziehungen bieten, herzuleiten oder nachwirkende Einflussnahmen zu konstruieren, sondern einfach analoge Lösungsansätze in verschiedenen Epochen darzulegen, ohne deswegen die Zielsetzung der Arbeit aus den Augen zu verlieren.

⁷³ Um mit MARCIC zu sprechen, wäre das *obiectum materiale* der folgenden Ausführungen der Bundesstaat an sich (*corpus*); das *obiectum formale quod*: das, was erfasst wird, ist die Zweite Kammer (*corpus coloratum*) und das *obiectum formale quo* die Rechtsstellung der Zweiten Kammer. Vergl. RENÉ MARCIC, „Die Stellung der Zweiten Kammer in den modernen Bundesstaaten“, in: JBl 82 (1960), S. 139-146, S. 139.

⁷⁴ MAYER-TASCH, S. 182.

⁷⁵ EDUARD HIS, „Amerikanische Einflüsse im schweizerischen Verfassungsrecht“, Festgabe der Basler Juristenfakultät und des Basler Juristenvereins zum Schweizerischen Juristentag (Basel 1920), S. 81-110, bes. S. 82 f.; BRIE, S. 8; FRIEDRICH, „Trends of Federalism“, S. 11.

⁷⁶ Siehe dazu nachfolgend § 8.

⁷⁷ Die Frage, wann der Föderalismus erstmals in Erscheinung trat, ist schon seit langem Gegenstand wissenschaftlicher Kontroversen. Eine extreme Ansicht erblickt dabei in den griechischen Städtebünden seit dem Achaischen Bund von 281 v. Chr. die direkten Ahnherren des modernen Bundesstaates (so etwa S. MOGI, „Federalism“, S. 327; DEUERLEIN, S. 15 ff.; H. SWOBODA, „Die griechischen Bünde und der moderne Bundesstaat“, Prag 1915; *ders.*, „Zwei Kapitel aus dem griechischen Bundesrecht“, Wien/Leipzig 1924; LE FUR, „Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwicklung“, hrsg. von PAUL POSENER, Breslau 1902). Die andere Ansicht, den modernen Bundesstaatsbegriff enger definierend, sieht dessen Geburtsstunde, mE völlig zu recht, erst mit dem Verfassungskonvent zu Philadelphia.

⁷⁸ MARCIC, „Zweite Kammer“, S. 141. In seiner Genealogie des Phänomens der Zweiten Kammer nennt er zehn verschiedene *Ursprungselemente*, die teils *institutioneller* (das Ratselement; die Doppelherrschaft; die Institution der Volksvertretung; Formen ständischer Repräsentation; Föderalismus; die allen diesen Elementen innewohnende Kontrollfunktion), teils *doktrinärer* (die klassische Staatsformenlehre, wonach der „status mixtus“ die beste Staatsform sei; die konstitutionelle Doktrin, wonach die Volkssouveränität rechtlich eingeschränkt sein soll; MONTESQUIEUS Gewaltenteilungsdogma) und teils *real-sozialer* Natur (das menschliche Bedürfnis der Verteidigung des Besitzranges) sind.

§ 7 Frühe Formen föderalistischer Gebilde im Altertum und Mittelalter

A. Die geschichtlichen Vorläufer in der Antike

I. Griechenland

Abgesehen vom biblischen Begriff des Alten und Neuen „Bundes“ als Bestimmung des Verhältnisses zwischen Gott und dem Menschen wie auch von der daran orientierten und gelegentlich politisch verstandenen Bezeichnung des „Bundes der Stämme Israels“ aus dem 13. Jahrhundert v. Chr.⁷⁹, taucht der Begriff des Bundes erstmals wieder im Griechenland des 5. Jahrhunderts v. Chr. auf. Im 4. vorchristlichen Jahrhundert wird das Wort *koinon* (Bund) zur Bezeichnung eines politischen Verbandes griechischer Städte am westlichen Ufer des Schwarzen Meeres verwendet⁸⁰. Von der theoretischen Begründung dieses Bundes ist interessanterweise nichts überliefert, obwohl sich die staatstheoretischen Überlieferungen der griechischen Antike ansonsten sehr ergiebig und wertvoll für die Staatslehre der Neuzeit erwiesen haben. Das Interesse der grossen politischen Denker und Philosophen richtete sich eher auf das Zusammenleben innerhalb der Polis⁸¹ als auf die theoretische Begründung des Föderalismus. Nur indirekt erfährt das föderative Prinzip bei ARISTOTELES eine Rechtfertigung, wenn er als Massstab für die Maximalgrösse eines Gemeinwesens die „Überschaubarkeit der Lebensverhältnisse“ nennt. Ein weiterer Rechtfertigungsgrund war weitaus praktischerer Natur, nämlich die Schwäche der Stadtstaaten. Militärbündnisse waren in jener Epoche eine viel praktizierte Form politischer Bindung.

Vom Militärbündnis zu höheren politischen Verdichtungsformen war es dann meist nur noch ein kleiner Schritt. So war auch der im Jahre 478/77 v. Chr. geschlossene *Erste Attische Seebund* vorerst noch ein reines Verteidigungsbündnis. Zunächst waren sich die Vertragsschliessenden durchaus einig in der antipersischen Zielsetzung des Bündnisses, das in der modernen Literatur auch die Bezeichnung „Delisch-Attischer Seebund“ trägt. Eine weitaus deutlichere Sprache spricht der ursprüngliche griechische Begriff: Die Griechen nannten den Bund „Die Athener und ihre Bundesgenossen“ (*hoi Athenaioi kai hoi symmachoi*). Tatsächlich hatte Athen schon aufgrund des weitaus grössten Kontingents an Schiffen, die es der gemeinsamen Flotte zur Verfügung stellte, ein gewaltiges Übergewicht. Formal zumindest wurde bei den Entscheidungen des Bundes sehr demokratisch vorgegangen: Auf den regelmässigen Treffen aller Mitgliedstaaten auf der „heiligen“ Insel Delos, dem Mittelpunkt der Kykladen, wo auch die Bundeskasse deponiert war, hatte jeder Bündnispartner nur eine Stimme. Athen, welches den Vorsitz in der Versammlung führte, konnte zumindest theoretisch leicht überstimmt werden.

Das *koinon* an der Schwelle vom 4. zum 3. vorchristlichen Jahrhundert entfaltete schon staatsbildende Kraft: Die bekanntesten Zusammenschlüsse jener Zeit sind der erstmals 314 v. Chr. erwähnte Aitolische Bund und der 280 v. Chr. gegründete Zweite Achaische Bund. Im älteren *Aitolischen Bund* waren die Mitglieder durch Mass- und Münzbarkeit verbunden. Jeder Angehörige einer Mitglieds-Polis konnte in jeder anderen verbundenen Polis Grundeigentum erwerben und eine Ehe eingehen. Zweimal im Jahr tagte eine allgemeine Bundesversammlung, die den Vollbürgern aller „Gliederstaaten“ offenstand⁸². Sie entschied über Krieg und Frieden, ernannte die Bundesbehörden und übte die Gesetzgebung aus. Die laufenden Geschäfte wurden von einem häufiger zusammentretenden „Rat der Tausend“ geführt, dessen Mitglieder von den einzelnen Gliederstaaten - gemäss ihrer Grösse - delegiert wurden⁸³. Die Stimmabgabe erfolgte wahrscheinlich, ähnlich dem heutigen Prinzip des Ständemehrs, nach Gemeinden, welche anscheinend gleichgestellt waren⁸⁴.

Noch weitaus ausgeprägtere bundesstaatliche Züge⁸⁵ als der Aitolische Bund zeigte der *Zweite Achaische Bund*, der als eigentliche Frühform eines Bundesstaates bezeichnet werden könnte: Den Bürgern jedes Gliederstaates kamen in jedem anderen Gliederstaat volles Politenrecht (Bürgerrecht) zu. Durch einen internen Machtausgleich wurde

⁷⁹ ELAZAR, „Exploring Federalism“, S. 117; Zur Hypothese einer altisraelischen Amphiktyonie, also einem kultisch-politischen Verband von Nachbarstaaten resp. -stämmen mit gemeinsamem Heiligtum, siehe WILI, § 3 II mit weiteren Verweisen.

⁸⁰ GEORG WISSOWA et. al. (Hrsg.), „Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft“, 21. Halbband, neue Bearb. Stuttgart, S. 1053.

⁸¹ Die griechische Bezeichnung Polis, ursprünglich für „Burg“, „Feste“ oder „Stadtgemeinde“, bezeichnet seit dem 8. Jhd. v. Chr. die Organisationsform des antiken Stadtstaates, die im 5. Jhd. v. Chr. ihren Höhepunkt erreichte und mit dem Aufkommen der hellenistischen Monarchien endete.

⁸² DEUERLEIN, S. 15; HELMUT BERVE, „Griechische Geschichte“, Bd. 2, Freiburg i.Br. 1933, S. 287.

⁸³ So WILI, § 3 III 3 a mit weiteren Verweisen: BERVE, S. 287; DEUERLEIN, S. 15 f. vermuten eine Wahl der Mitglieder im Verhältnis zu den Beiträgen an die Militärausgaben; Nach J. A. O. LARSEN, „Representative government in Greek and Roman history“, S. 66 und 70, 212 Anm. 7 und ihm folgend WILI, wurde der Rat von den Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung gewählt.

⁸⁴ VICTOR EHRENBERG, „Der Staat der Griechen“, 2. Aufl., Zürich 1965, S. 96.

⁸⁵ Genaue Kenntnisse von diesem Bund sind vor allem den Werken von POLYBIOS, einem der führenden Männer des Achaischen Bundes, zu verdanken, der von TITUS LIVIUS übersetzt wurde (zu den sprachlichen Problemen in Ermangelung präziser lateinischer Äquivalente der griechischen Institute, siehe WILI, § 3 III 3 c α).

versucht, das politische Gewicht der einzelnen Gliedstaaten untereinander in der Balance zu halten und damit die Bundesgewalt zu stärken. Erreicht wurde dies vor allem durch die Aufteilung des Bundesgebietes in Bezirke und durch die Stationierung von Bundestruppen im gesamten Bundesgebiet. Wie in den modernen Bundesstaaten finden sich hier bereits alle bedeutsamen Verfassungsinstitutionen doppelt, also auf Bundes- wie auch auf der Gliedstaaten-ebene vor⁸⁶. Auch seine Ausdehnung und die Zahl seiner Mitglieder rechtfertigen die Klassifizierung dieses Bündnisses als Frühform eines Bundesstaates. In seiner Blütezeit erstreckte sich der Achaische Bund fast über den gesamten Peloponnes und umspannte bis zu 60 Poleis und Landschaften⁸⁷. Es lässt sich allerdings nicht schlüssig nachweisen, ob die Städte je eine nach Grösse oder Militärbeitrag abgestufte oder dieselbe Stimmkraft besaßen.

II. Rom

Die kaum stattfindende Rezeption der föderativen Idee in der zeitgenössischen Theorie und Geschichtsschreibung liess in den nachfolgenden Jahrhunderten keine Ausbreitung des föderativen Gedankenguts zu. Wozu allerdings das in den folgenden Jahrhunderten alle Staatswesen des Mittelmeerraumes betreffende Expansionsstreben des römischen Imperiums ohnehin wenig Raum liess. Der Herrschaftsbereich des Imperium Romanum breitete sich aufgrund von Unterwerfungen oder Bündnissen sternförmig vom Zentrum aus. Zur römischen Zentralmacht standen die derart integrierten Gebiete in unterschiedlichen Abhängigkeitsverhältnissen. So gab es Stammesgruppen, die das volle römische Bürgerrecht erhielten; daneben bestanden Gemeinwesen mit eingeschränktem Bürgerrecht (*civitates sine suffragio* = *municipia*) sowie Bundesgenossen mit Selbstverwaltungsrecht (*civitates foederatae* = *socii*). Schon nach den Latinerkriegen (380-338 v. Chr.) in der Frühzeit der römischen Republik wurden die unterworfenen Gemeinwesen durch Rechtsordnungen ganz unterschiedlicher Art an Rom gebunden. In der Regel aber lag die uneingeschränkte Herrschaft in und bei Rom, das aufgrund seines Macht- und Sendungsbewusstseins davon absah, seine einheitsstaatliche Zentralgewalt in eine bundesstaatliche Organisation zu überführen, an der dann die unterworfenen Gemeinwesen Anteil gehabt hätten. Auch im Verhältnis Roms zu den *civitates foederatae* darf keine Vorform der Bundesstaatlichkeit erblickt werden; die überhaupt als bündnisfähig anerkannten Stammeseinheiten befanden sich vielmehr in einer Art von vasallischer Abhängigkeit⁸⁸.

In anderer Hinsicht bildet das römische Staatswesen durchaus eine reiche Quelle für genealogische Herleitungen des Zweikammersystems: So war die antike Institution der *Doppelherrschaft*, wie sie sich schon in den frühesten Überlieferungen findet, mit der römischen Konsulargewalt und ihrem institutionalisierten Übergewichtes des Neins über missliebige Entscheidungen (Vetorecht) Vorbild für zahlreiche, neuzeitliche Kontrollinstanzen. Der römische *Senat*⁸⁹ als ursprünglicher „Rat der Alten“ (von *senex*, wie die spartanische *ἄρονστρο*) als ursprünglich rein beratendes Organ, das die Häupter des patrizischen Adels umfasste, ist zumindest ein institutionelles Ursprungselement des Parlaments, auch wenn von ihm in keinem Zeitpunkt von einem repräsentativen Organ gesprochen werden kann. In den Anfängen der Republik umfasste der Senat die Spitzen der patrizischen Familien, angeblich zuerst 100, dann 300 Senatoren. Er besass der Überlieferung nach eine rein beratende Funktion, kannte demnach keine festen Zuständigkeiten oder Kompetenzen. Da in ihm aber die Vertreter der einflussreichen Adelsgeschlechter sass, kam dem Senat ein starkes politisches Gewicht zu, so dass sich der König kaum leicht über seinen Willen hinwegsetzen konnte. Der Senat ist auch im weiteren Verlauf der Republik keine Volksvertretung geworden, sondern blieb ein Ausschuss der führenden Gesellschaftsschicht. Seine 300 Mitglieder wurden allerdings seit der *lex Ovinia* von 312 v. Chr. von den Zensoren auf jeweils fünf Jahre ernannt⁹⁰. Damit hatte die nach Zenturien gegliederte Volksversammlung (*Zenturiatskomitien*) einen gewissen - indirekten - Einfluss, da sie die Zensoren wählte⁹¹. Die Zusammensetzung des Senats war bis ins 4. Jahrhundert auf die Patrizier beschränkt, erst als die

⁸⁶ EHRENBERG, S. 96.

⁸⁷ DEUERLEIN, S. 17.

⁸⁸ DEUERLEIN, S. 22.

⁸⁹ Zum Senat siehe U. VON LÜBTOW, „Das römische Volk, sein Staat und sein Recht“, 1955, S. 142 ff.; O'BRIEN MOORE, „Senatus“, in: „Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaften“, neue Bearb. von G. WISSOWA et al., Supplementband VI (1935), S. 660-672 (Königszeit), 672-760 (Republik); DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, § 6, S. 33 ff., § 16, S. 85 ff., § 27, S. 171 ff.; MAX KASER, „Römische Rechtsgeschichte“, 2. Aufl., Göttingen 1986, S. 36 f., 52 ff., S. 89 ff.

⁹⁰ KASER, S. 45, S. 52. Dabei durften die gewesenen Konsuln (Konsulartribune), Prätores und später auch die kurulischen Ädilen und allmählich alle übrigen Magistrate nicht übergangen werden.

⁹¹ Die römische Republik kannte insgesamt vier Volksversammlungen, deren Kompetenzen sich teilweise überschneiden. Jede Versammlung war nach Abteilungen (Zenturien, Kurien, Tribus) gegliedert (vergl. die Übersicht in: „Der grosse Ploetz“, Würzburg 1986, S. 212). Bei den Abstimmungen innerhalb der einzelnen Abteilungen galt das Mehrheitsprinzip. Für das Abstimmungsergebnis entscheidend war in allen Versammlungen nicht die Zahl der Köpfe, sondern die Zahl der Abteilungen, die sich für oder gegen eine Vorlage aussprachen.

Die *Zenturiatskomitien* (Comitia centuriata) waren nach militärischen Einheiten gegliedert. Es gab fünf Vermögensklassen mit insgesamt 193 Hundertschaften. Die beiden obersten Klassen (18 Reiterzenturien, 80 Zenturien Schwerbewaffnete) hatten, da nach Hundertschaften abgestimmt wurde, die Mehrheit. Die Stimmabgabe wurde abgebrochen, sobald die Mehrheit erreicht war, so dass die unteren Vermögensklassen (Leichtbewaffnete, Techniker und Musikanten und

Plebejer zu Konsulartribunen bestellt werden konnten und in der Folgezeit auch zu anderen Magistraturen Zugang erhielten, wurden sie ebenfalls als gewesene Magistraten in den Senat berufen. Der Senat blieb stets der „Hort bürgerlich-konservativer Tradition“⁹². Da es üblich war, die Staatsämter nur aus bestimmten, durch politische Begabung oder reichen Landbesitz ausgezeichneten Familien zu besetzen, blieb die politische Führung auf eine schmale Oberschicht beschränkt.

Die Zuständigkeiten des Senats waren nur zu einem kleinen Teil rechtlich festgelegt. Es kam ihm, wie zur Königszeit, das *interregnum* zu, die Zwischenherrschaft, wenn beide Konsuln ausgeschieden oder gestorben sind. Im weiteren bedurften Wahl- und Gesetzesbeschlüsse der *Comitia centuriata* zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung der *patres*. Diese *auctoritas patrum* war ein wichtiges politisches Machtmittel und erklärt sich wohl daraus, dass die Zenturiatskomitien zunächst als blosse Heeresversammlung überhaupt nicht zu staatlicher Willensbildung legitimiert waren, so dass ihre Beschlüsse erst durch die Bestätigung durch den Senat rechtliche Verbindlichkeit erlangten⁹³. Der Senat hatte dabei also nicht nur die Verfassungsmässigkeit der Volksbeschlüsse zu prüfen, sondern konnte ihnen auch aus politischen Gründen die Wirkung verweigern. Später musste die *auctoritas patrum* aber schon *vor* den Komitien, also für die blossen Anträge an das Volk eingeholt werden⁹⁴. Da es ohnehin zu allen Zeiten üblich war, Anträge an die Volksversammlung mit dem Senat vorzubereiten, verlor daneben die *auctoritas patrum* ihre politische Bedeutung⁹⁵.

Im weiteren besass der Senat für die Magistrate nach wie vor eine beratende Funktion von grosser politischer Bedeutung. In dieser Rolle als *consilium* der Magistrate wurde sogar seine wichtigste Rolle erblickt. Obwohl der Senat nur auf ihre Einberufung hin zusammentrat und seine Beschlüsse als blosse „Gutachten“ (*senatus consulta*) bezeichnet wurden, hingen die Magistrate faktisch doch völlig von seinem Willen ab, weil sie es kaum wagen durften, sich mit der einflussreichen Oberschicht zu entzweien. Ferner hatte der Senat die *Aussenpolitik* in seiner Hand und verhandelte er mit auswärtigen Mächten, empfing und entsandte Botschafter und Gesandte (*legati*)⁹⁶. Ihm stand auch der Entscheid über die oberste Kriegführung zu, indem er die Feldherren bestellte und von ihnen Rechenschaft fordern konnte. Eine besondere Macht gab dem Senat die Verfügung über die *Finanzen*, so dass die Magistrate bei jeder mit staatlichem Vermögensaufwand verbundenen Massnahme von der Senatsbilligung abhängig waren.

Der Senat jener Zeit erweist sich zusammenfassend als der wesentlichste Gestalter einer konstanten Staatspolitik⁹⁷. Magistrate und Volk traten an Einfluss hinter den Senat zurück: Den Magistraten liess ihre kurze Amtszeit für weite politische Planungen keinen Raum und so blieben sie in der Regel blosse Vollstrecker der Politik des Senats. Das Volk seinerseits hatte zwar bei Wahlen einen gewissen Einfluss auf die Besetzung der politischen Führung, da aber die Komitien zur Kundgabe ihres Willens nur über Fragen aufgerufen wurden, die man ihnen vorgelegt hatte und da auch die Ausführung ihrer Beschlüsse in den Händen der Magistrate und des sie kontrollierenden Senats lagen, konnte das Volk nicht als Träger der Staatsgewalt bezeichnet werden⁹⁸.

In der Spätzeit der Republik wurde der Senat immer mehr zu einer blossen Interessenvertretung des Amtsadels. Es hatte sich in dieser Zeit durch eine Umstellung der bürgerlichen Wirtschaftsordnung zur Geldwirtschaft ein tiefgreifender Wandel im Gesellschaftsaufbau vollzogen, der auch auf die Staatsorganisation nicht ohne Einfluss blieb⁹⁹. Die politische und wirtschaftliche Macht beschränkte sich immer stärker auf die wenigen Familien der beiden nun führenden Stände (*ordines*) *Nobilität* und *Ritterschaft*¹⁰⁰. Da die Auswahl der Senatoren beim *Zensor* lag, der selbst aus der *Nobilität* gewählt war, und da Männer ausserhalb dieses Standes nur noch höchst selten Zutritt zur

Besitzlose) sich kaum je an der Abstimmung beteiligen konnten. Die Zenturiatskomitien wählten die obersten Magistrate (Konsuln, Prätores, Zensoren), trafen politische Entscheidungen und urteilten in politischen Kapitalprozessen. Die *Kuriatkomitien* (*Comitia curiata*) bildeten die Versammlung der 30 Geschlechterverbände (*curiae*), waren aber nur mit geringen Kompetenzen ausgestattet. Die *Tributkomitien* (*Comitia tributa*) waren aus vier städtischen und (zuletzt) 35 ländlichen Bezirken gebildet (das grosse Bürgergebiet machte es am Ende der Republik fast unmöglich, dass die Bürger einigermassen vollzählig zu den Versammlungen in Rom erschienen). Sie wählten die kurulischen Ädilen, die Quästoren, niedere Beamte und Sonderbeauftragte und waren auch für die allgemeine Gesetzgebung (mit Ausnahme der den *Comitia centuriata* vorbehaltenen Geschäfte) zuständig. Die *Versammlung der Plebs* (*Concilium plebis*) wurde aus den 35 *Tribus* gebildet. Sie stand nur den Plebejern offen. Geleitet wurde sie von den Volkstribunen oder den plebejischen Ädilen, welche durch die Versammlung gewählt wurden. Seit 287 v. Chr. (*Lex Hortensia*) hatten Beschlüsse der Plebejerversammlung (*plebi scita*) den Rang von Gesetzen.

⁹² KASER, S. 53.

⁹³ KASER, S. 53 f.

⁹⁴ Das galt seit einer *lex Publilia Philonis* von 399 v. Chr. für Gesetzesanträge, für Wahanträge seit einer *lex Maenia* aus dem 3. Jahrhundert v. Chr.

⁹⁵ Für die Beschlüsse der Plebskonzilien und offenbar auch der Tributkomitien war die förmliche *auctoritas patrum* ohnehin nicht erforderlich.

⁹⁶ DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, S. 88.

⁹⁷ DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, S. 85 f.

⁹⁸ Vergl. auch MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 51 f.

⁹⁹ DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, S. 95 ff.

¹⁰⁰ DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, S. 100 ff.

Magistratur und damit zum Senat erhielten, war für eine Beschränkung des Senats auf die angestammten Adelsfamilien gesorgt. Der Senat behielt seinen umfassenden Aufgabenbereich, vor allem die Kontrolle über die Magistrate und die Entscheidung über die Aussenpolitik und Finanzen. Seit der *Gracchenzeit*¹⁰¹ beanspruchte er sogar einen bedeutenden Machtzuwachs mit der Befugnis, das *senatus consultum ultimum* zu beschliessen¹⁰² und damit die Konsuln mit ähnlichen ausserordentlichen Vollmachten auszustatten, wie sie einst der *Diktator* besass. Diese Ausrufung des Staatsnotstandes richtete sich in der Regel gegen einen bestimmten innenpolitischen Gegner, der zum Staatsfeind (*hostis rei publicae*) erklärt wurde¹⁰³. Einen Rückgang erlitt die politische Vormachtstellung des Senats damit, dass die Volksversammlung seit den GRACCHEN der Beherrschung durch den Senat entglitt. Seit der Gracchenzeit wurde das Volk immer öfter gegen den Senat ausgespielt.

In der Kaiserzeit gewann der Senat scheinbar an Bedeutung, weil er gewisse Funktionen der Komitien übernahm, verkam aber in Wirklichkeit zu einem reinen Mittel der kaiserlichen Politik. Der Kaiser entschied sowohl über die Bestellung der Magistrate, die nach ihrer Amtszeit Senatoren wurden, als auch über die sonstige Senatsauslese. Von den Aufgaben, die den Senat in der älteren Republik in das Zentrum der staatlichen Machtkonstellationen gerückt haben, gingen die wichtigsten, nämlich die politische Planung in der *Aussenpolitik* und die *Verfügung über die Legionen*, auf den Kaiser über. Von den neueroberten „kaiserlichen“ Provinzen und von dem vom Kaiser allein verwalteten Staatsvermögen (*fiscus*) war der Senat a priori ausgeschlossen. So verblieb ihm letztlich nur die Verwaltung der älteren, sogenannten „senatorischen“ Provinzen und die Verfügung über den allmählich zugunsten des *fiscus* eingeschränkten Teil des Staatsschatzes. Von den Komitien übernahm der Senat nun aber gewisse Kompetenzen: so einen stärkeren formalen Einfluss auf die Wahl der Magistrate, soweit es üblich wurde, den Senat an der Aufstellung der Vorschläge zu beteiligen und ferner im Bereich der Gesetzgebung: Der Senat konnte zwar keine *leges* schaffen, doch traten die Senatsgutachten (*senatus consulta*), die häufig als Empfehlungen an die Magistrate gefasst waren, besonders seit dem Versiegen der Volksgesetzgebung an deren Stelle. Im 2. Jahrhundert wurde den Senatsbeschlüssen gesetzesgleiche Wirkung zuerkannt (*legis vicem optinent*). Allerdings sah man seit dem Ende des 2. Jahrhunderts nicht mehr die Senatsabstimmung, sondern den kaiserlichen Antrag, die *oratio principis*, als den entscheidenden Akt an. Der Senat wurde somit auch äusserlich zu einem Gesetzgebungsorgan des Kaisers.

MOMMSEN beschrieb den Prinzipat, die Kaiserzeit bis zu DIOKLETIAN (284 n. Chr.), um des selbständigen Wirkungskreises willen, der dem Senat zukam, als „Zweiherrschaft“ (Dyarchie) des Kaisers und des Senats¹⁰⁴, wofür sich besonders das Nebeneinander der fortbestehenden republikanisch-senatorischen und der neu hinzutretenden kaiserlichen Einrichtungen anführen lässt¹⁰⁵. Während jedoch dem Senat jegliche Einwirkung auf den kaiserlichen Bereich vollständig versagt war, nicht aber umgekehrt dem Kaiser eine Einwirkung auf den Senatsbereich, kann von einer gleichmässigen Teilung der Staatsaufgaben zwischen Kaiser und Senat keine Rede sein. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass das römische Staatswesen in keinem Zeitpunkt, trotz verwandter Erscheinungen, über eine Form des Zweikammersystems im Sinne der Zweiteilung des Legislativorgans verfügte¹⁰⁶.

B. Die Entwicklung im Mittelalter

I. Das frühe Mittelalter

Wie erwähnt, ist im Verhältnis Roms zu den *civitates foederatae* keine Vorform der Bundesstaatlichkeit zu sehen, die überhaupt als bündnisfähig anerkannten Stammeseinheiten befanden sich in einer Art vasallischer Abhängigkeit¹⁰⁷. An dieser Situation hatte sich bis zum Ende des Römischen Reiches im Westen und bei seiner Wiederbelebung in neuer Form unter der Ägide der KAROLINGER, nach 800 n. Chr., wenig geändert. Auch die Aristotelisch wie auch römisch-rechtlich geprägte Staatslehre des Hochmittelalters gab keinerlei markante Ansatzpunkte zur Erörterung von zusammengesetzten Staaten, Staatenbünden oder gar Bundesstaaten. Politische Strukturen erwachsen weniger aus einer theoretischen begründeten Normativität heraus, sondern vielmehr aus der Faktizität der politischen Praxis¹⁰⁸. Schon vor der Gründung des Heiligen Römischen Reiches durch KARL DEN GROSSEN ist es die Existenz einer Vielzahl germanischer Stämme in Mitteleuropa, deren Bündnispolitik die Grundlage für jene föderative Tradition bereitet haben, die sowohl die politische Struktur des Reiches als auch die

¹⁰¹ DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, S. 105 f.; KASER, S. 80 f.

¹⁰² „*Videant consules, ne quid detrimenti res publica capiat.*“

¹⁰³ DULCKEIT/SCHWARZ/WALDSTEIN, S. 88; KASER, S. 89.

¹⁰⁴ Nach KASER, S. 108 f.

¹⁰⁵ So etwa aufgrund des Nebeneinanders von Magistraten und kaiserlichen Beamten, der senatorischen neben den kaiserlichen Provinzen, des bisherigen Staatsschatzes (*aerarium*) und des *fiscus*.

¹⁰⁶ So auch TRIVELLI, S. 51.

¹⁰⁷ DEUERLEIN, S. 22.

¹⁰⁸ Was auch noch für die Einführung des Zweikammersystems im schweizerischen Bundesstaat gesagt werden kann; vergl. CONDRAU, S. 112.

seiner politischen Erben prägen sollte. Dass es dem Merowinger CHLODWIG im 5. Jahrhundert n. Chr. zwar gelang, ein imposantes Frankenreich zu begründen, nicht aber alle besiegten germanischen Stämme diesem Reich einzugliedern, hatte für die Vitalität des Föderalismus bis in die Neuzeit hinein Auswirkungen¹⁰⁹.

II. Das Hochmittelalter

Die mittelalterliche Lehensordnung sollte schon bald eine gewaltenteilig-föderative Entwicklungsdynamik entfalten. Ob der Feudalismus quasi-föderativ oder das genaue Gegenteil davon gewesen sei, ist eine müssige Frage¹¹⁰. Wie das Mittelalter überhaupt einen Staat im modernen Sinne nicht kannte und alle öffentlichrechtlichen Dispute letztlich in private Verpflichtungen gegenüber einem „guten, alten Recht“ auflöst¹¹¹, konnte sich auch eine durchgehende Theorie des Föderalismus im modernen Sinne nicht entwickeln. Dennoch waren die Lebensbedingungen des Mittelalters von einem durch und durch bündischen Aufbau geprägt. Der Universalismus des mittelalterlichen Weltbildes mit der *universitas christiana* als Ausdruck der Einheit der Menschen unter Gott führte nicht zu der Absorption der engeren Kreise mit ihren Gruppenindividualitäten, wie dies später im völlig anders gelagerten Kontext des Absolutismus der Fall sein sollte. Er eröffnete vielmehr ganz im Gegenteil allen Lebensbereichen einen weiten Freiraum der Aktivitäten aus eigenem Recht. Wenn alle Macht von Gott durch die zwei Schwerter des einen Kaiserreiches und der einen Kirche an die feudalen Lehensträger weiterverliehen wird, so gab es keinen prinzipiellen Unterschied zwischen den Herrschaftsträgern der verschiedenen Stufen, die nach oben an ihre Lehensherren, nach unten an ihre Gefolgsleute gebunden waren und ihr eigenes Recht auf ihren Platz in der feudalen Gesellschaft aus der göttlichen Weltordnung herleiten konnten.

Das moderne Zweikammersystem steht in einer sichtbaren Beziehung zur öffentlich-rechtlichen Ordnung des Mittelalters. Unmittelbar verwandte Elemente verbinden im Zweikammersystem beide im übrigen in ihrer rechtlichen Grundstruktur so verschiedenen Zeitalter, den modernen Staat einerseits und den Feudalstaat andererseits. Die heutige Gliederung der modernen parlamentarischen Gesetzgebung in zwei Kammern ist in weiten Teilen von diesem feudalen Ständestaat geprägt¹¹², wie er sich im Mittelalter gebildet und bis zum Ende des 18. Jahrhunderts die verfassungsrechtliche Situation in Europa allgemein bestimmt hat. Die Stände sind historisch der Ausgangspunkt der späteren Kammern des Zweikammersystems¹¹³, da zu Beginn des 19. Jahrhunderts, beim Übergang vom Feudalstaat zum modernen Staat, zahlreiche ständische Formen meist ganz unbewusst in die modernen Formen des Zweikammersystems übergingen.

In manchen Staaten war die personelle Besetzung der Kammern in hohem Masse identisch mit jener der früheren Stände. In einigen Verfassungen wurden auch die Bezeichnung „Landstände“ oder verwandte Begriffe mitübernommen. Gerade die feudalständische Zweite Kammer, die charakteristisch für das Zweikammersystem des 19. Jahrhunderts werden sollte, lässt sich unmittelbar aus den „Ständen“ geschichtlich herleiten. Schliesslich ist auch manches an der heutigen Auffassung vom Zweikammersystem sogar noch Rest der altständischen Verfassungsordnung¹¹⁴. Bestes Beispiel dafür, wie feudale und moderne Formen in den beiden Kammern ineinander übergehen, ist die Entwicklung des *englischen Parlaments*, das während langer Zeit als klassisches Zweikammersystem galt. Noch 1832 haben beide Häuser mittelalterliche Organisationsformen. Trotzdem galt damals die englische Gesetzgebungsweise schon längst als bikameralistisch, seitdem MONTESQUIEU es zum beispielhaften Vorbild eines Zweikammersystems erklärt und die Literatur dies allgemein übernommen hatte. Ob das englische Zweikammersystem in seiner Ausprägung als feudalständisches Zweikammersystem heute noch eine Rechtfertigung findet, wird noch genauer zu prüfen sein¹¹⁵.

¹⁰⁹ Für OTTO HINTZE, in seiner Studie zur „Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes“ (in: Staat und Verfassung, 1962, S. 120 ff.) ist für die räumlich-geographische Verteilung der beiden Grundformen ständischer Verfassung die Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zum karolinischen Reich entscheidend.

¹¹⁰ Für einen mittelalterlichen Föderalismus sprechen etwa JERUSALEM, „Föderalismus“, S. 23 ff. und DEUERLEIN, S. 23 ff. Vehement dagegen MOGI, S. 328. Mit BRIE, S. 8, muss man sich tatsächlich vor Augen halten, dass das Mittelalter wohl keinen *Bundesstaatsgedanken* gekannt hat, was jedoch in erster Linie daran liegt, dass dem Mittelalter überhaupt der moderne Staatsgedanke unbekannt war.

¹¹¹ FRITZ KERN, „Recht und Verfassung im Mittelalter“, in der Historischen Zeitschrift, 120. Bd. (1919), S. 1-79 (auch als Neudruck Darmstadt 1976 erschienen).

¹¹² O. HINTZE, S. 121, unterscheidet den allgemeinen Typus der ständischen Verfassung, den er noch in zwei speziellere Gruppentypen unterscheidet wie folgt: „Überall können wir das Wesen der ständischen Verfassung darin erblicken, dass in einem politischen Herrschaftsverband, mag er nun als Reich oder als Land zu bezeichnen sein, die ‘meliores et majores terrae’, d.h. die wirtschaftlich-sozial und politisch leistungsfähigen und bevorzugten Schichten der Bevölkerung, in korporativer Organisation die Gesamtheit, das ‘Land’ oder das ‘Reich’ gegenüber dem Herrscher ‘vertreten’, dass sie also nicht bloss eine Analogie, sondern auch eine Vorstufe zu der modernen ‘Volksvertretung’ der konstitutionellen Verfassungen darstellen, die sich zum Teil in unmittelbarem Anschluss an sie entwickelt haben.“

¹¹³ ROSENDAHL, S. 15.

¹¹⁴ MEYER-ANSCHÜTZ, S. 338.

¹¹⁵ Siehe nachfolgend § 20, B, I.

§ 8 England

A. Die Ursprünge des englischen Parlaments

Der Versuch einer detaillierten Darstellung der Entstehungsgeschichte des englischen Parlaments und dessen Zweiter Kammer, des House of Lords, muss angesichts der Bedeutung des englischen Parlamentarismus und seiner vielschichtigen Entwicklung, zwangsläufig aus dem Rahmen der vorliegenden Arbeit fallen¹. Dennoch rechtfertigt sich eine knappe Darstellung der Entwicklung der parlamentarischen Institutionen in England, die für ganze spätere Entwicklung in der modernen Staatenwelt von entscheidendem Einfluss sein sollte. Vorweg sei aber noch der Hinweis gestattet, dass das englische Parlament bis heute, gerade eben auf Grund seiner besonderen Entstehungsgeschichte, immer mehr und auch etwas anderes als nur gerade Erste und Zweite Kammer ist². Genauer wäre es eigentlich von einem „dreiteiligen“ Parlament zu sprechen, da nur der Monarch das Parlament eröffnen kann und zudem jedem Gesetz, auch wenn nur noch formal, zustimmen muss³.

Die bereits angesprochene mittelalterlich-ständische Tradition war in England für das Zustandekommen moderner Repräsentationsformen von entscheidender Bedeutung, ist doch das englische Zweikammersystem seinerseits in einem nahezu ununterbrochenen, kontinuierlichen Entwicklungsprozess aus der zweigegliederten ständischen Repräsentation des mittelalterlichen England hervorgegangen⁴. Nach der normannischen Eroberung im Jahre 1066 trat als Beratungsorgan des Königs an die Stelle des angelsächsischen *witenagemots*⁵ die *curia regis*, die sich aus weltlichen Feudalherren und geistlichen Würdenträgern zusammensetzte. Sobald der König Zugeständnisse, namentlich finanzieller Natur, wünschte, welche nicht schon in den Lehensverpflichtungen an sich lagen, gingen die Beratungen von selbst in Verhandlungen über. Mit der Zeit festigte sich der Grundsatz, wonach Abgaben, die über die vorbestehenden rechtlichen Verpflichtungen hinausgingen, nur mit Zustimmung der Betroffenen erhoben werden konnten.

Die Anfänge der parlamentarischen Zweiteilung gehen nun zurück auf den „Great Council“ der *Magna Charta von 1215*, der sich aus Prälaten und Mitgliedern namentlich aufgeführter hochadliger Familien und Lehensträger zusammensetzte⁶. Die Magna Charta selbst spielte in der Entwicklung des Parlamentarismus insofern eine Rolle, als sie das Steuerbewilligungsrecht der Stände bestätigte⁷: Um Schildgeld oder Hilfgeld zu erheben, bedurfte es der Zustimmung der Gesamtheit der betroffenen Vasallen. Diese traten im Gemeinen Rat zusammen (Art. 12 und 14). In den folgenden Jahrzehnten beanspruchten die Barone eine immer weitergehende Kontrolle der Regierung. Etwa um die Mitte des Jahrhunderts kam für die Versammlung der Grossen der Begriff *parlamentum* auf⁸. Ein wesentlicher Schritt in Richtung auf eine Demokratisierung und zugleich auf die Herausbildung politischer Gegengewichte war die Erweiterung der demokratischen Basis. Schon in älterer Zeit hatte der König bei Bedarf Vertreter bestimmter Bevölkerungsgruppen geladen, die vor dem königlichen Rat Auskunft zu geben hatten. Spätestens als die Prälaten angewiesen wurden, Repräsentanten des niederen Klerus mitzubringen und die Sherrifs „two knights of each shire, two citizens of each city and two burgesses of each borough“ wählen zu lassen, war die Versammlung keine feudale Körperschaft mehr, sondern setzte sich aus Vertretern der Hauptgruppen des Landes zusammen. Sie war zu einer Versammlung der Stände geworden⁹.

¹ Es sei hier auf die umfangreiche Literatur verwiesen. Zur Entstehung und Geschichte des Oberhauses im speziellen: A. MENDELSSOHN-BARTHOLDY, „Die Reform des Oberhauses. Zur Geschichte und Psychologie einer politischen Bewegung im 20. Jahrhundert“, in: JöR 3 (1909), S. 139 ff.; R. W. PERCEVAL, „The Origin and Development of the House of Lords“, in: *The Future of the House of Lords*, London 1954, S. 33 ff.; A. L. ROWSE, „The House of Lords and Legislation. A Historical Survey“, in: *The Political Quarterly* vol. 4 (1933), S. 385 ff.; R. MUIR, „Peers and Bureaucrats - Two Problems of English Government“, London 1910; C. F. L. ST. GEORGE, „The Composition of the House of Lords“, in: *The Future of the House of Lords*, London 1954, S. 60 ff.; D. C. M. YARDLEY, „Introduction to British Constitutional Law“, London 1990. Weitere Literaturangaben bei H. A. SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, „Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammer. Eine Studie zum Problem der Gewaltenteilung“, Tübingen 1958, S. 200 ff.

² SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 15.

³ Zu dieser Erscheinung des *King in Parliament* bzw. der *Queen in Parliament* vgl. YARDLEY, S. 10.

⁴ THEO STAMMEN, „Zum Problem der zweiten Kammer im zeitgenössischen parlamentarischen Regierungssystem“, in: *Politische Studien* Nr. 196, 1971, S. 113-130. bes. S. 115 ff.

⁵ KARL LOEWENSTEIN, „Der britische Parlamentarismus“, Reinbek bei Hamburg 1964, S. 14: Dieser Rat kam nicht über eine beratende Funktion hinaus.

⁶ FRIEDRICH GLUM, „Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich“, München/Berlin 1950, S. 11 f.

⁷ Obwohl die Magna Charta die „Keime zur parlamentarischen Beschränkung der Monarchie“ enthielt, war sie eben kein demokratisches Dokument, sondern ein *Feudalvertrag* und der Feudalismus letztlich ein Rechtssystem zur Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen König und Vasallen.

⁸ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 41 I.

⁹ GLUM, S. 11 f.; FEBER, S. 4.

Die Repräsentanten der cities and boroughs im Great Council stellten nicht nur ein gewisses Gegengewicht zu den Lords dar, sondern bildeten gleichzeitig die Anfänge demokratischer Repräsentanz. Seit dem Model Parliament von 1295 wurde es allgemein üblich, Vertreter der Gentry und der Bürgerschaften mit ins Parlament zu berufen. Nach dem Statut von York aus dem Jahre 1322 sollten Angelegenheiten, die das Reich und das Volk betrafen, im Parlament beraten und hier durch den König mit Zustimmung der Prälaten, Earls, Barone und der Commons beschlossen werden. 1327 übernahmen die Commons einen aktiven Part im parlamentarischen Verfahren, indem sie durch eine kollektive Petition die Gesetzgebungsinitiative ergriffen. Im Zusammenhang damit begann sich nun die *Zweiteilung des Parlaments* herauszubilden: in das House of Lords zum einen und das House of Commons zum anderen, dem zunächst die Gesetzesinitiative zustand. Die eigentliche Trennung fällt wohl in das Jahr 1352¹⁰ und war unmittelbar dadurch verursacht, dass zum Parlament als Gerichtsversammlung nur weltliche und geistliche Kronvasallen geladen werden konnten, ansonsten der Grundsatz des „judicium parium“ verletzt worden wäre¹¹. Zum Parlament als *steuerbewilligender* Versammlung waren jedoch alle Mitglieder berufen, weshalb es zur Trennung kam. Von der Mitte des 14. Jahrhunderts an vollzog sich damit die Trennung in zwei Häuser, indem sich die knights mit den citizens und burgesses zusammensetzten, während die geistlichen und weltlichen Lords getrennt davon tagten¹².

Der eigentliche Kernsatz des parlamentarischen Einflusses blieb das Prinzip, dass Steuern nur erhoben werden durften, wenn sie vom Parlament bewilligt worden waren. Daneben entstand ein allgemeines Gesetzgebungsrecht des Parlaments, zunächst noch als blosses *Mitwirkungsrecht* an der Gesetzgebung des Königs, danach für geraume Zeit *in Konkurrenz* mit einer eigenständigen Verordnungsgewalt des Königs und zuletzt als eigenständige *Gesetzgebungskompetenz* des Parlaments, welche vom König insofern gehemmt war, als er das Recht hatte, durch Verweigerung seiner Zustimmung den parlamentarischen Gesetzesbeschluss zu Fall zu bringen. In den frühen Formen des englischen Zweikammersystems waren beide Kammern in der Entscheidung über einen Gesetzesentwurf gleichberechtigt. Das hatte zur Folge, dass kein Vorschlag ohne Zustimmung beider Kammern zu seinem gesamten Inhalt zum Gesetz wird. Wesentlich ist dabei, dass trotz der allgemeinen Gleichberechtigung das Unterhaus in Finanzfragen ein Vorrecht, ja, ein Recht zur alleinigen Entscheidung besass. Die Gründe dafür gehen bis auf die Entstehung des Unterhauses zurück¹³, wo die Deputationen der Communitates (die Repräsentanten der cities and boroughs) die später das Unterhaus bildeten, von EDWARD I. zunächst eben nur zur Steuerbewilligung berufen wurden. Dieses Sonderrecht wurde nach und nach formalisiert und war 1378 bereits gefestigt. Schon um 1400 hatte sich die Formel durchgesetzt, dass der „grant“ durch die Commons erfolgt, „with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal.“ Auf diese Entwicklung geht auch der Satz zurück: „The Commons grant, the Lords assent.“¹⁴ Zur weiteren Entwicklung der Gesetzgebung sei nachfolgend auf § 20 verwiesen. Nur kurz erwähnt sei hier aber die Parlamentsakte (Veto-Bill)¹⁵ von 1911, mit der das Oberhaus seine Gleichstellung mit dem Unterhaus endgültig verloren hat. Die Regelung von *Finanzgesetzen*, welche in der gesamten Entwicklung des englischen Parlaments eine so dominierende Rolle gespielt hatte, fiel nun allein dem Unterhaus zu¹⁶. Hinsichtlich der *allgemeinen Gesetzgebung*¹⁷ wurde die zeitliche Begrenzung auf drei nacheinanderfolgende Sessionen bzw. ein Minimum von zwei Jahren angesetzt, d.h. dass sich das Unterhaus dann durchsetzt, wenn eine Vorlage unverändert in drei aufeinanderfolgenden Sessionen vom Unterhaus verabschiedet worden ist. Mit dem Parliament Act von 1949 wurde die Frist von drei Sessionen und zwei Jahren auf zwei Sessionen und ein Jahr verkürzt.

B. Die Entwicklung seit dem 17. Jahrhundert

So prägend die ständische Tradition für das Zustandekommen des englischen Parlamentarismus war, so lässt sich aber feststellen, dass sich die für die moderne Staatslehre so relevant gewordene Theorie des parlamentarischen *Bikameralismus* erst in den verfassungspolitischen Auseinandersetzungen des englischen 17. Jahrhunderts herausbildete und damals zu einem zentralen Topos der englischen Verfassungstheorie geworden ist¹⁸.

¹⁰ E. TRADT, „Der Bundesrats- und der Senatstypus“, 1956, S. 41; SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 295, gibt das Jahr 1332 an.

¹¹ TRADT, S. 41; RUDOLF GNEIST, „Englische Verfassungsgeschichte“, Berlin 1882, S. 347 f.

¹² Vergl. auch SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 14, der die Entstehung des englischen House of Lords als einer Zweiten Kammer namentlich in dem erwachenden Gedanken der *Repräsentation auf anderer Grundlage* als lediglich der Bestimmung des Lehnsherrn oder der eigenen präponderierenden Macht, auf der Grundlage regional-lokaler Anliegen und Forderungen begründet sieht.

¹³ Dazu eingehend SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 22 ff.

¹⁴ Zitiert nach SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 22.

¹⁵ YARDLEY, S. 22 f.; TRADT, S. 42; ROSENDAHL, S. 17.

¹⁶ Siehe zum englischen Zweikammersystem in der Gegenwart auch nachfolgend § 20, B. I.

¹⁷ YARDLEY, S. 18 ff.

¹⁸ STAMMEN, S. 115.

Die Menschen des Mittelalters verstanden die ihr Leben bestimmende Gesellschaftsordnung als eine Abbildung der Ordnung, die am Himmel herrsche. Sie wurde in ihren Augen damit als selbstverständliche, da naturgegebene, ja „gottgewollte“ Ordnung legitimiert. Diese scheinbare Legitimation verlor ihre Grundlage spätestens in dem Moment, in welchem mutige Naturforscher mit wissenschaftlichen Argumenten nachzuweisen begannen, dass eine himmlische Hierarchie realiter nicht existierte, dass sie eine reine perspektivische Illusion war. Mit der hierarchischen Ordnung am Firmament aber brach ein scheinbar sichtbarer Beweis für die himmlische Ordnung in sich zusammen und mit ihm die am Himmel „sichtbare“ Legitimation der feudalen Struktur der menschlichen Gesellschaft. Die Demokratisierung des Himmels zog ganz unvermeidlich die Demokratisierung auch der gesellschaftlichen Verhältnisse auf der Erde nach sich. Die Erkenntnis der Gleichheit aller Himmelskörper erweist sich im nachhinein als nicht zu unterschätzende Voraussetzung der Möglichkeit, den bis anhin unerhörten Gedanken von der Gleichheit der Menschen fassen zu können. Der Fortschritt naturwissenschaftlicher Forschung erlaubte das Wiederaufnehmen antiken Gedankengutes, welches, über Jahrhunderte religiöser Verbrämung, unterdrückt worden war. So wie aber die Grundlagenforschung des 16. und 17. Jahrhunderts erst die Freiheit für die Entwicklung neuen Gedankengutes gewährte, so wurde gleichzeitig ein Weltbild geschaffen, welches gleichsam als Reflex des damaligen Erkenntnisstandes der Wissenschaft dem Menschen neue Ketten anlegte: das mechanistische, streng rationalistische Modell einer bis in alle Einzelheiten ausbalancierten Welt.

Der Topos des *Bikameralismus* bildete sich dabei als ein integraler Bestandteil im Rahmen der älteren, die verfassungspolitischen Streitigkeiten mitbeherrschenden, Theorie des *mixed-government*, der gemischten Verfassung¹⁹ heraus. Im 17. Jahrhundert errang das Parlament seine endgültige Vormachtstellung in der Auseinandersetzung mit den beiden Königen JAMES I. und CHARLES I. Letzterer hatte im Jahre 1628 zwar die Einhaltung der alten Rechte erklärt, liess aber bereits im Jahr darauf das Parlament auflösen. Im Jahre 1640 bildete sich das *Lange Parlament*²⁰. Es kam zur puritanischen Revolution und den englischen Bürgerkriegen. Nach der Hinrichtung CHARLES wurde England zum Commonwealth, d.h. zur Republik erklärt (1649) und geriet unter den Parlamentsabsolutismus des Langen Parlaments, dessen Anspruch auf unbegrenzte Autorität aber von CROMWELL unterlaufen wurde. Nach dessen Tod wurde CHARLES II. auf den Thron berufen, seinen Machtzuwachs hatte das Parlament deswegen aber keinesfalls verloren. So war es das *Parlament*, das WILHELM III. VON ORANIEN zum Thronfolger berief, nachdem JAKOB II. in der Glorious Revolution des Jahres 1688 vom Thron vertrieben worden war. Diese Berufung erfolgte zudem unter den Bedingungen, die man in der „Declaration of Right“ formuliert hatte, welche auch die Grundlage für die „Bill of Rights“ bildete, die im Dezember 1689 zum Gesetz erhoben wurde²¹. Darin wurde unter anderem festgelegt, dass es unzulässig sei, Gesetze ohne Zustimmung des Parlaments ausser Kraft zu setzen oder ihre Vollziehung zu behindern, im weiteren Abgaben zum Nutzen der Krone ohne Zustimmung des Parlaments²² zu erheben oder ein stehendes Heer ohne dessen Zustimmung zu halten²³.

In diese Phase, in welcher die Rolle des Parlaments als eines Gegengewichts der vollziehenden Gewalt gesichert wurde und sich eine wachsende Aktivität des Parlaments feststellen lässt, fallen auch die ersten Anfänge des modernen politischen Parteienwesens. Im Parlament begannen sich langsam zwei politische Richtungen herauszubilden, jene der konservativ ausgerichteten *Tories*, geprägt von den Vertretern der Kirche und des Grossgrundbesitzes, welche die Vorrechte des Königtums bewahren wollten und deren politische Gegenspieler, die *Whigs*, die im Bürgerkrieg als Anhänger des Parlaments gegen den König gekämpft hatten. Es bildete sich in den Jahrzehnten, die auf die Glorious Revolution folgten, auch die für den modernen Parlamentarismus typische Form der Kabinettsregierung heraus: Aus dem Kreis der *Kronbeamten* wurde das innere Kabinett als engeres Gremium der führenden Regierungsmitglieder gebildet. Da GEORG I., der erste Hannoveraner auf dem englischen Thron, der englischen Sprache nicht mächtig war, entwickelte sich die Praxis, das die Kabinettsitzungen von einem Regierungsmitglied geleitet wurden, welches das besondere Vertrauen des Königs genoss²⁴. In weiteren Verlauf des 18. Jahrhunderts vertiefte sich die Zweiteilung des Unterhauses in Anhänger der Regierung und der Opposition. Es war dies eine Reaktion darauf, dass WALPOLE, der erstmals als eine Art „Prime Minister“ fungierte, den Zugang zu Ämtern in erster Linie seinen Parteigängern vorbehielt. Aus der engen Angewiesenheit der Regierung auf das Parlament, die sich aus dessen Gesetzgebungskompetenz und Budgetrecht ergab, entwickelte sich die Gepflogenheit, dass der König bei der Bildung des Kabinetts auf den Willen der Parlamentsmehrheit Rücksicht nahm. Bereits 1708 und 1710 hatten die Wahlen zu einem Ministerwechsel geführt, der durch die Parteigruppierungen im Parlament bedingt war. 1712 erfolgte erstmals ein *Peers-Schub*, die Ernennung von zwölf Peers ins House of Lords, um eine

¹⁹ Dazu vorstehend die Ausführungen unter § 1, B, IV.

²⁰ Dazu LOEWENSTEIN, „Parlamentarismus“, S. 48-52.

²¹ ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 41 I.

²² Ende des 17. Jahrhunderts verfestigte sich der Grundsatz, dass das House of Lords keine materiellen Befugnisse in Haushaltfragen mehr haben sollte.

²³ LOEWENSTEIN, „Parlamentarismus“, S. 62.

²⁴ In dieser Weise führte erstmals Sir ROBERT WALPOLE als „Prime Minister“ das Kabinett; vergl. LOEWENSTEIN, „Parlamentarismus“, S. 68; ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 41 I.

Regierungsmehrheit sicherzustellen²⁵. Das Bewusstsein, dass der Prime Minister und sein Kabinett in erster Linie dem Unterhaus verantwortlich seien, bildete sich gegen Ende des 18. Jahrhunderts heraus²⁶. Allerdings wurde die Praxis des Misstrauensvotums erst seit 1841 ins Instrumentarium des parlamentarischen Verfahrens aufgenommen. Damit wurden die Kabinettsmitglieder zwar formal vom König ernannt und entlassen, sie blieben aber tatsächlich nur solange in ihrer Stellung, wie sie das Vertrauen der Mehrheit im *Unterhaus* besaßen. Die Regierung lag aber nicht völlig in der Hand des Parlaments: Das auf der Prerogative des Monarchen gegründete Recht zur Parlamentsauflösung, wenn die Regierung nicht mehr vom Vertrauen der Unterhausmehrheit getragen war, wurde zu einem demokratischen Instrument umgeformt. Das Unterhaus bezog seine Legitimation vom Volk und daher konnte, so die dogmatische Begründung, die Regierung bei mangelndem Rückhalt im Parlament, eine Parlamentsauflösung veranlassen und damit gegen das Parlament an das Volk direkt appellieren²⁷. Diese „Dreiteiligkeit“ von Regierung, Parlament und Volk, welche sich hier herauskristallisiert hatte, fand ihren ersten Präzedenzfall im Jahre 1784 als der Prime Minister WILLIAM PITT erstmals zu diesem Verfahren griff.

Diese im 18. Jahrhundert beginnende Entwicklung der parlamentarischen Regierung veränderte auch die innere Form der beiden Kammern und des Zweikammersystems an sich. Noch bis 1832 war das Unterhaus eine „überwiegend adelige Versammlung mittelalterlichen Systems“²⁸. Es unterschied sich insofern nicht wesentlich vom House of Lords: bis 1833 bestand zwischen den beiden Häusern tatsächliche Homogenität, indem die Mehrheit des einen Hauses der des anderen entsprach²⁹. Das Unterhaus jener Zeit kann daher organisatorisch kaum als eine klassische Form der „Volkskammer“ angesehen werden: „Grafschaften, Burgen, Korporationen und Wahlflecken hatten ein oft nach seltsamen historischen Zufälligkeiten bestimmtes Wahlrecht“ zum Unterhaus³⁰. Dabei beherrschten die Lords des Oberhauses durchaus die Wahlen. So war die Mehrheit in der einen Kammer in hohem Masse von jener der anderen zu beeinflussen. Nicht zuletzt aufgrund der Möglichkeit des Peers-Schubes kann von einem *Dualismus*, der wesensgemäß zum Zweikammersystem gehört, zumindest bis 1832 keine Rede sein. Erst durch die Entwicklung seit 1832³¹ wurde das Unterhaus zu einem Abgeordnetenhaus im modernen Sinne, während das Oberhaus seinen aristokratischen Charakter wahrte. Organisatorisch ist das House of Lords bis heute die Ständevertretung des hohen Adels geblieben: von gegenwärtig über 1'200 nominellen Mitgliedern des Oberhauses gehören mehr als 60 Prozent dem alten Adelsstand an³². Die Zahl der Mitglieder ist dabei nicht begrenzt. Der König hat das Recht, durch den bereits erwähnten Peers-Schub neue Mitglieder zu ernennen. Dadurch soll die bei Neuwahlen im Unterhaus zur Macht gekommene Partei auch im Oberhaus ein gewisses Übergewicht erhalten können.

Streng genommen war das Zweikammersystem, dessen einzelne Elemente nachfolgend noch näher erläutert werden³³, etwa zur Zeit als MONTESQUIEU, der den englischen Bikameralismus als Ideal eines Zweikammersystems beschrieb, noch gar nicht im eigentlichen Sinne verwirklicht. Dennoch: Die Theorie des „status mixtus“, in der klassische, mittelalterliche und frühneuzeitliche Ideen - politisches Gedankengut von ARISTOTELES über POLYBIOS und CICERO bis hin zu THOMAS VON AQUIN, ERASMUS und MACHIAVELLI - verschmolzen war, hatte nach der *Glorreichen Revolution* (1688/89) einen bestimmenden Einfluss auf das politische Selbstverständnis der Engländer gewonnen. Die Mixed-Government-Theorie erfuhr dabei vor allem durch die einflussreichen Interpretationen, der damaligen englischen Verfassungszustände durch MONTESQUIEU, DE LOLME, BLACKSTONE und BURKE Anerkennung, in denen dem House of Lords als dem massigenden Element des Verfassungssystems eine bedeutende ausgleichende Rolle zwischen König und House of Commons zuerkannt wurde³⁴. JAMES HARRINGTON verherrlichte in seinem utopischen Staatsroman „*Oceana*“ (London 1656)³⁵ das System der beiden zusammenwirkenden Häuser, des „Se-nats“ und der „Prärogative“³⁶, von denen das eine die Erlasse vorschlugen und berieten, das andere sie bloss

²⁵ Die Mitgliedschaft im House of Lords umfasst neben den Adligen mit *erblichen* Titel, den *Lords Spirituals* (Erzbischöfe und die ältesten Bischöfe der Diözesen) sowie den elf „Law Lords“, den *Lords of Appeal*, auch die vom Monarchen ernannten *Peers*. Vergl. YARDLEY, S. 11.

²⁶ 1782 führte der Verlust der nordamerikanischen Kolonien zu einer wachsenden Gegnerschaft im Unterhaus gegen den Prime Minister Lord NORTH, der alsbald zurücktrat.

²⁷ LOEWENSTEIN, „Parlamentarismus“, S. 77.

²⁸ SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 321.

²⁹ TRADT, S. 42; SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 295.

³⁰ SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 321.

³¹ Das 1832 in Kraft getretene Wahlgesetz, „*The Representation of the People Act*“ hatte eine Erweiterung des Aktivwahlrechts auf die Mittelschicht und die demographische Sitzverteilung im Unterhaus zum Ziel. Vergl. LOEWENSTEIN, a.a.O., S. 82. 1867 und 1884 wurde in weiteren Reformen das Wahlrecht zum Unterhaus auf den bis heute im wesentlichen bestehenden Stand gebracht, wo die Unterhausmitglieder in allgemeiner, gleicher, geheimer und unmittelbarer Persönlichkeitswahl in unterschiedlich grossen, meist historisch bestimmten Wahlkreisen gewählt werden.

³² DONALD SHELL, „The House of Lords“, Oxford 1988, S. 25; NICHOLAS D. J. BALDWIN, „Behavioural Changes. A New Professionalism and a More Independent House“, in: PHILIP NORTON (Hrsg.), „Parliament in the 1980s“, Oxford 1985, S. 104.

³³ Siehe nachfolgend die §§ 20, 21 und 22.

³⁴ C. C. WESTON, „English Constitutional Theory and the House of Lords“, 1965, S. 123 ff.

³⁵ HARRINGTON, „The Commonwealth of Oceana“ (ed. JOHN TOLAND, London 1771), S. 112 f., 131 f.; siehe auch bei ZIPPÉLIUS, „Geschichte“, S. 86 ff., S. 88.

³⁶ Vorbild dafür waren wohl der altrömische Senat und die Comitien, vergl. HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 97.

annehmen oder verwerfen sollte. Der Vollzug der Gesetze sollte bei einem Magistrat liegen. Er führte die Idee ein, dass sich die Verteilung der politischen Macht nach der Verteilung des Besitzes bemesse und dass stabile politische Verhältnisse nur durch eine ausgewogene Besitzverteilung zu erreichen wären. Dabei solle das Hauptgewicht des Vermögens beim Volk liegen und eine heraushebende vermögendere Schicht nur den kleineren Teil des gesamten Volksvermögens besitzen. Wie einerseits die Vermögensverhältnisse, deren Stabilität gesetzlich abgesichert werden sollte, so müssten nun eben auch die staatlichen Befugnisse in einer ausgewogenen Ordnung stehen. HARRINGTON interpretierte die Zweiteilung in Kammern also nicht mehr als eine Vertretung verschiedener Stände, sondern als ein Element der Hemmung des Staatswillens. Das Zweikammersystem beinhaltet demnach nicht mehr originär die Repräsentation verschiedener Volksstände³⁷, sondern einen *rechtspolitischen* und *gesetzgebungstechnischen, rational nachvollziehbaren Zweck*. Trotz dieser Rationalisierung der Idee des Zweikammersystems blieb der Gedanke bestehen, dass die verschiedenen Körperschaften auf Grund eines Zensuswahlrechtes den verschiedenen Klassen des Volkes entsprechen sollen.

³⁷ HARRINGTON blieb aber dem hergebrachten ständestaatlichen Denken insofern verhaftet, als in seinem System das aristokratische Element durch den Senat, das demokratische Element durch das Volk und das monarchische durch den Magistrat vertreten sind (S. 44 ff.). Aufgrund des Wechselspiels und der Ausgewogenheit oligarchischer und demokratischer Elemente sollte HARRINGTONS Sozialmodell Funktionsfähigkeit und Stabilität erhalten.

§ 9 Die Vereinigten Staaten von Amerika

A. Übernahme der Idee der „check and balances“ in den englischen Kolonien

Praktische Auswirkungen hatte die englische Verfassungstheorie des 18. Jahrhunderts zunächst nur in den von England abfallenden Kolonien Nordamerikas und zwar sowohl für die Konstitution der Einzelstaaten als auch für die spätere Unionsverfassung von 1787¹. Hinsichtlich der politischen Organisationsformen und dem rechtlichen Status bestanden unter den britischen Kolonien in Nordamerika manche Unterschiede, andererseits wiesen sie aber auch sehr viele und wichtige Gemeinsamkeiten auf. Von erstrangiger Bedeutung war die Tatsache, dass sie alle von Engländern geplant und zum Funktionieren gebracht worden waren: Englische Institutionen und Rechtstraditionen fanden in den Kolonien willige Aufnahme. So sah beispielsweise der von JOHN LOCKE entworfene, allerdings nie in Rechtskraft getretene Verfassungsentwurf für die amerikanische Kolonie Carolina (1669) eine zweikammerige Legislative vor, deren Zweck die Rationalisierung der Gesetzgebungstätigkeit sein sollte². Die rationalistischen Theorien über die Gewaltenteilung fanden schon bald besondere Beachtung in den nordamerikanischen Kolonien, da das Gesetzgebungsverfahren der meisten Kolonien bereits früh bis zu einem gewissen Grad dem Grundsatz der gegenseitigen Hemmung und des Gleichgewichts entsprach³.

Bis Mitte des 18. Jahrhunderts hatte sich in den englischen Kolonien Nordamerikas eine vergleichsweise gefestigte demokratische Tradition entwickelt, deren Rahmenbedingungen durch Freibriefe der englischen Krone oder auch durch entsprechende Verfassungsurkunden abgesichert waren. Durch Regierungs- und Verwaltungsreformen waren die „politischen Systeme“ der einzelnen Kolonien auch schon weitgehend homogenisiert: Jede Kolonie besaß das Recht zu einer eigenen Volksvertretung und kannte eine „Allgemeine Versammlung“ („General Assembly“ oder „General Court“), die sich in ein Abgeordnetenhaus („House of Representatives“) und einen Rat („Governor’s Council“) gliederte. Die „Allgemeine Versammlung“ befand über die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben und war nach Massgabe ihrer jeweiligen Verfassungskompetenz auch für die sonstige Gesetzgebung zuständig. Beteiligt war sie auch an der Verwaltung der Kolonie, an deren Spitze in den meisten Fällen noch ein von der Krone ernannter Gouverneur stand⁴. Ausnahmen bildeten hier die sogenannten Eigentümerkolonien, wo der Gouverneur vom Eigentümer ernannt wurde, und Rhode Island, wo der Gouverneur von den Wahlberechtigten gewählt wurde⁵. In Handelsfragen waren die Kolonien weitgehend der Gesetzgebungskompetenz des Parlaments von Westminster unterworfen, was auch den Zündstoff für die völlige Loslösung der Kolonien vom englischen Mutterland liefern sollte.

Parallel zum *Siebenjährigen Krieg* verlief in Nordamerika von 1754-1763 der sogenannte „French and Indian War“. Kurz nach dem Ausbruch der Feindseligkeiten wurde eine Konferenz von Delegierten der acht größten Kolonien durch den „Board of Trade“⁶ nach Albany einberufen, um die militärische Zusammenarbeit zu koordinieren. Denkwürdigster Gegenstand der Verhandlungen war ein von BENJAMIN FRANKLIN eingebrachter *Unionsentwurf*, der vorsah, dass alle Kolonien (mit Ausnahme von Georgia und Nova Scotia) unter der Oberhoheit der britischen Krone zu einem Staatenbund mit einer gemeinsamen Legislativbehörde und einem Präsidenten vereinigt werden sollten. Dieser Plan wurde von den Kolonien zwar verworfen, erscheint aber aus historischer Sicht doch als bedeutsame Vorankündigung späterer Kooperationsbemühungen auf föderalistischer Basis. Im Anschluss an diesen Krieg kam es zusehends zu einer Abkühlung des Verhältnisses zwischen den britischen Kolonien und dem Mutterland. Der offene Konflikt zwischen England und seinen Kolonien entzündete sich hauptsächlich an zwei Problemen. Das erste betraf die *Westexpansion*, die nach dem Ende des „French and Indian War“ möglich geworden war⁷. Der zweite Konfliktpunkt, der *Finanz- und Steuerstreit* ergab sich aus dem Wunsch Englands, die Kolonien sollten zur Deckung der Kosten, die der Krieg verursacht hatte, einen angemessenen Beitrag leisten. In diesem Sinne stimmte das englische Parlament 1764 einem Gesetz zu, das die Zollsätze für verschiedene Einfuhrartikel der Kolonien revidierte und zugleich schärfere Vorschriften für die Eintreibung der Zölle enthielt⁸. Schon im folgenden

¹ Zum Einfluss des englischen naturrechtlichen Denkens, insbesondere von LOCKE, auf die Entwicklung des amerikanischen Verfassungslebens, vgl. unter anderem SEILER, S. 26 ff.; ERNST FRAENKEL, „Das amerikanische Regierungssystem“, 2. Aufl., Köln/Opladen 1962, S. 32 f.; Im folgenden halte ich mich an die Darstellung von GUGGISBERG, S. 31 ff.

² Ebenso die von WILLIAM PENN entworfenen Verfassungsgrundsätze (Frames of Government) für die Kolonie Pennsylvania (1682), die aus demselben Vernunftgrunde zwei Kammern vorsahen. Die Regierung, die der Quäker PENN für seine Kolonie vorsah, behielt ansonsten aber verschiedene elitäre und oligarchische Züge. Vgl. GUGGISBERG, S. 22 f.

³ HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 99.

⁴ A. KUSNETZOV, „Das Zweikammersystem in Nordamerika im 17. und 18. Jahrhundert“, Diss. Heidelberg 1906.

⁵ ROBERT ADAM, „Die USA. I. Geschichte und Verfassungsordnung“, München 1964, S. 17.

⁶ Der „Board of Trade and Plantations“ wurde, als Folge der allgemeinen Tendenz zur Zentralisierung und Rationalisierung gegen Ende des 17. Jahrhunderts, als höchste Behörde des britischen Kolonialreiches auf amerikanischem Boden 1696 geschaffen und funktionierte bis zum Ausbruch der amerikanischen Revolution.

⁷ Die Kolonien brauchten neues Land und viele Siedler erhofften sich einen Anteil an neu eroberten Gebieten, währenddem aber die englische Regierung befürchtete, dass ein allzu mächtiger Siedlerstrom neue Indianerkriege heraufbeschwören würde.

⁸ Das Gesetz wurde als „Revenue Act“ oder „Sugar Act“ bezeichnet.

Jahr erliess das Parlament eine weitere Massnahme, nämlich das Stempelsteuergesetz („Stamp Act“), wonach für alle in Amerika ausgefertigten Rechtsurkunden sowie Druckerzeugnisse Stempelgebühren entrichtet werden sollten. Die Reaktion der Kolonien auf diese Vorkehrungen der englischen Regierung war ausgesprochen heftig. Dabei richtete sie sich weniger gegen einzelne Bestimmungen, sondern gegen die Tatsache, dass ein Parlament, in dem die Kolonien nicht vertreten waren, diesen die Entrichtung von Steuern vorschreiben konnte⁹. Besonders seit der Stempelakte von 1765 vermehrten sich die separatistischen wie die föderalistischen Bestrebungen in den Kolonien¹⁰. Mit der Devise „No taxation without representation“ gab die sogenannte *Bostoner Tea Party* im Jahre 1773 endgültig das Signal zum Aufbruch: Von der englischen Regierung als Akt offener Rebellion betrachtet, beschloss das Parlament die Kolonien mit Strafaktionen¹¹ zur Raison zu bringen.

Dies führte dazu, dass sich die Kolonien zu gemeinsamer Verteidigung vereinigten und im September 1774 in Philadelphia zu einem Ersten Kontinentalen Kongress zusammentraten. Die Zielsetzungen der 55 Abgeordneten klappten allerdings in mancher Hinsicht auseinander: Während sich die Vertreter der mittleren Kolonien für ein gemässigt Vorgehen aussprachen und einen versöhnlich gehaltenen Unionsplan vorlegten, nach dem zwischen die „Assemblies“ und das Parlament von Westminster eine gewählte Gesamtvertretung der Kolonien geschoben werden sollte¹², gingen die radikalen Delegierten des Südens und Neuenglands weiter. An ihrer Spitze standen mit JOHN und SAMUEL ADAMS hervorragende Politiker und Denker, die energisch und konsequent jede legislative Kompetenz des englischen Parlaments über die Kolonien anzweifeln¹³. Obwohl von einer Trennung vom Mutterland aber noch keineswegs die Rede war, konnte der offene Zusammenstoss nicht verhindert werden und kam es zum Kampf um die Unabhängigkeit. Der Zweite Kontinentale Kongress, der am 10. Mai 1775 wiederum in Philadelphia zusammengetreten war, benahm sich immer mehr wie eine nationale Regierung und empfahl den 13 Kolonien, alle Spuren der königlichen Autorität innerhalb ihrer Grenzen zu tilgen und an die Zustimmung des Volkes gebundene Regierungen einzusetzen.

Am 2. Juli 1776 wurde der Antrag Virginias zum Beschlusse erhoben, wonach die Vereinigten Kolonien freie und unabhängige Staaten seien und von Rechts wegen bleiben müssten. Zwei Tage später, am 4. Juli, erfolgte die Annahme der Unabhängigkeitserklärung, die zuvor von einem Ausschuss¹⁴ vorbereitet worden war und die nun die endgültige Trennung vom Mutterland vollzog. Als wichtigste Postulate der Deklaration, traten einerseits die Prinzipien der Gleichheit und andererseits der Volkssouveränität hervor. Diese musste sich nun vor allem in der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes („Constituent Power“) äussern und jede Regierung an die Zustimmung der Regierten binden¹⁵. Die Unabhängigkeitserklärung war als erster Rechtsakt des neu entstehenden Staatswesens nicht nur von eminent praktisch-politischer Bedeutung, sondern enthielt auch einen Ausblick in die Zukunft, der dem Staat die Verpflichtung implizierte, überall dort für verbessernde Umgestaltung einzutreten, wo die Grundsätze auf die er sich berief noch nicht realisiert waren¹⁶.

Mit der Unabhängigkeitserklärung von 1776 wurde in den dreizehn, nun selbständigen, Staatsgebilden die Legitimation einer Vertretung der englischen Krone durch den Gouverneur und dessen Rat hinfällig. Der Grundsatz

⁹ Bereits JOHN LOCKE hatte in seinem Werk, „Two Treatises of Government“, 1690, II §§ 134, 149, 222, 227 f.) diesen Gedanken vertreten. Indessen hatte sich aber in England die Ansicht verbreitet, dass die Mitglieder des Unterhauses als Vertreter *aller* britischer Untertanen zu betrachten seien (SEILER, S. 28). Da aber nicht nur die Kolonisten, sondern auch viele im Mutterland lebende Engländer kein Wahlrecht besaßen und dennoch als „potentiell“ vertreten galten, musste der amerikanische Widerstand gegenüber den Gesetzen des Parlaments sehr wohl als gefährlich betrachtet werden.

¹⁰ Einer Anregung von Massachusetts folgend, entsandten neun Kolonien Delegierte an einen Kongress in New York, der im Oktober 1765 das Besteuerungsrecht des Parlaments formell ablehnte. Dieser Stempelsteuernkongress markiert den Beginn des gemeinsamen Widerstandes gegen England.

¹¹ So wurde die Kolonie Massachusetts durch die „Coercive Acts“ (März - Juni 1774) praktisch einem Militärregime unterstellt und wurden mit dem „Quebec Act“ gewisse Gebiete westlich der Appalachen der neuorganisierten Provinz Quebec einverleibt.

¹² Der von JOSEPH GALLOWAY aus Pennsylvania vorgetragene Vorschlag erinnert an die Idee FRANKLINS von 1754.

¹³ Wer diese Kompetenz verneinte stimmte der sog. „Dominion Theory“ zu, die besagte, dass die Kolonien einzig und allein der Krone unterstanden. Diese Auffassung wurde mit der Zeit von der Mehrheit der Abgeordneten geteilt. Sie basierte im wesentlichen auf zwei Streitschriften, zum einen auf den „Considerations on the ... Authority of the British Parliament“ des Juristen JAMES WILSON aus Pennsylvania und auf der „Summary View of the Rights of British America“ von THOMAS JEFFERSON.

¹⁴ Federführendes Mitglied war der 33jährige THOMAS JEFFERSON.

¹⁵ Hier wurde auf Gedanken und Formulierungen zurückgegriffen, die ein Jahrhundert zuvor LOCKE geäußert hat (siehe vorstehend FN 9): Das gesetzgebende Organ leitet seine Gewalt vom Volke her. Missbraucht es seine Macht so kann das Volk es abberufen. „Denn alle Gewalt, die zu einem bestimmten Zweck anvertraut wird, ist durch diesen Zweck begrenzt; wenn dieser Zweck versäumt oder wenn ihm zuwidergehandelt wird, muss diese Vertrauensstellung verwirkt sein und die Gewalt in die Hände derer zurückfallen, die sie verliehen haben und die sie nun von neuem so vergeben können, wie sie es für ihren Schutz und ihre Sicherheit am besten halten. So behält die Gemeinschaft immer eine höchste Gewalt zurück, um sich vor Übergriffen und Anschlägen jeder Körperschaft, auch ihrer Gesetzgeber, zu sichern, wenn immer diese so töricht oder so schlecht sind, Pläne gegen die Freiheit und das Eigentum der Untertanen zu schmieden und zu verfolgen“ (II § 149).

¹⁶ Diese Grundsätze waren zum Teil schon in früheren Dokumenten verankert worden, so z.B. der „Bill of Rights of Virginia“ vom 12. Juni 1776, welche nicht nur wesentliche Grundsätze der Unabhängigkeitserklärung vorwegnahm, sondern auch die Verfassungen der Einzelstaaten erheblich beeinflusste. Auch in ihr hatten namentlich LOCKES Gedanken der Volkssouveränität und der Menschenrechte (II § 135) unmittelbar Gestalt gewonnen.

der Hemmung und Balancierung¹⁷ war in den ehemaligen Kolonien aber noch so stark verankert, dass die meisten Staaten, mit Ausnahme von Pennsylvania¹⁸, in ihren neuen Verfassungen¹⁹ neben einer Repräsentantenkammer („Lower House“) noch zwei weitere Gewalten, teilweise sogar immer noch unter den bisherigen Bezeichnungen „Gouverneur“ und „Council“ (zum Teil auch „Senat“ bzw. „Upper House“) schufen. Die Verfassungen, welche vom Willen zur Verwirklichung der „Equality“, dem wachsenden Glauben an das Gleichheitsprinzip, geprägt waren, wurden von der Überzeugung getragen, dass Regierungen dazu da sind, dem Volke zu dienen und nicht, es zu beherrschen²⁰. Die meisten Konstitutionen nahmen daher „Bill of Rights“ auf, die nach dem Vorbild derjenigen von Virginia die Gleichheit der Menschen statuierten und jene natürlichen Rechte der Bürger aufzählten, über die keiner Regierung Gewalt zukommt²¹. Möglichst breite Machtverteilung erschien als Hauptcharakteristikum einer Republik, und so waren die Verfassungen der Einzelstaaten stets auf dem Grundsatz des „*Responsible representative government*“ aufgebaut, wobei auf die institutionellen Grundlagen der vorrevolutionären Zeit zurückgegriffen wurde. Die kolonialen „Assemblies“ verwandelten sich überall in Provinzialkongresse und wurden als nach dem Zweikammersystem aufgebaute Legislativbehörden legitimiert. Dabei musste nun aber eine völlig neue Ausgestaltung für die Senate (die „Upper Houses“) konzipiert werden, da jene Kammern, die aus den kolonialen „Governor’s Councils“ hervorgegangen waren, nun ebenfalls ein Teil der Vertretung des souveränen Volkes waren. Man stellte gemäss der konservativen, hemmenden Aufgabe dieser Kammern einschränkende Wählbarkeitsbedingungen wie höheres Alter oder Mindestvermögen auf. Die entscheidenden Machtbefugnisse lagen überall bei den „Lower Houses“, deren Mitglieder gewöhnlich auch die Abgeordneten der „Upper Houses“ wählten.

Die Gouverneure waren als eigentliche Träger der Exekutivgewalt konzipiert, wobei sie als Exekutivorgan aber in ihren Kompetenzbereichen gegenüber der vorrevolutionären Periode stark eingeschränkt waren und gegenüber der Gesetzgebung - wenn überhaupt - bloss noch ein suspensives Vetorecht besaßen. Nirgends mehr konnte der Gouverneur die gesetzgebenden Behörden auflösen. Ihre Amtsperioden waren meist nur kurz, und oft durften sie sich nicht der unmittelbaren Wiederwahl stellen. In den Neuenglandstaaten und in New York wurden sie von der Gesamtheit der Stimmberechtigten gewählt, in den übrigen Staaten von den Abgeordnetenhäusern. Eine eigentliche Dreiteilung des Volkes, wie sie von England her gewohnt war (König, Adel, Bürgertum), konnte in den jungen Demokratien nicht mehr Platz greifen. Aus der grundlegenden Veränderung ihrer Beziehungen zur Alten Welt ergab sich für die amerikanische Gesellschaft seit 1763 und ganz besonders seit 1776 eine tiefgehende innere Wandlung: Das politische Leben zeigte eine deutliche Tendenz zu allgemeiner Demokratisierung²².

B. Die Konföderationsartikel von 1781 (Staatenbund)

Ähnlich wie im Beispiel der frühen griechischen Bünde war es, wie oben skizziert, auch in Nordamerika eine aussenpolitische Zwangslage, welche den föderativen Prozess förderte²³. Im September 1774 traten in Philadelphia durch indirekte Wahl bestellte Abgeordnete der englischen Kolonien wie erwähnt zum Ersten Kontinentalen Kongress zusammen, um gemeinsam die Stellung der Kolonien zum Mutterland neu zu definieren. Ungeachtet ihrer Grösse oder Bedeutung besass jede Kolonie an diesem Kongress über eine Stimme. Im zweiten Kongress im darauffolgenden Jahr schlossen sich die Kolonien zu einem engeren Bündnis zusammen, einem Staatenbund, der als solcher aber von England nicht anerkannt wurde. Die dreizehn Kolonien bildeten nach ihrer Lossagung von der

¹⁷ Der Begriff der „checks and balances“ wurde bereits im Jahr 1742 im Parlament von Massachusetts in die politische Diskussion eingeführt, als man die Forderung des Gouverneurs nach einem permanenten Gehalt ablehnt: „It would lessen the just weight of the two other branches of the government which ought ever to be maintained and preserved especially since the governor has so great authority and check upon them.“ Zitiert nach WILFRIED E. BINKLEY/MALCOLM C. MOOS, „A grammar of American politics. The national government“, 3. Aufl. New York 1958, S. 58.

¹⁸ Hier wurde seit 1701 das Einkammersystem praktiziert.

¹⁹ Mit Ausnahme von Rhode Island und Connecticut, die ihre „Charters“ aus der Zeit Karls II. behielten, gaben sich alle ehemaligen Kolonien zwischen 1776 und 1800 neue Verfassungen.

²⁰ Hier ist wiederum auf den nachhaltigen Einfluss von JOHN LOCKES Werk zu verweisen, wonach die Staatsgewalt in ihren äussersten Grenzen „auf das öffentliche Wohl der Gesellschaft beschränkt“ ist. „Sie ist eine Gewalt, die einzig die Erhaltung zum Ziel hat. Sie kann deshalb niemals das Recht haben, die Untertanen zu vernichten, zu unterjochen oder vorsätzlich auszusaugen“ („Two Treatises of Government“, II, § 134). Da aber mit „der Schwäche der menschlichen Natur, die immer bereit ist, nach der Macht zu greifen“ (II § 143) zu rechnen ist, müsse man die Gewalt der Regierung dadurch ausbalancieren, dass man verschiedene Teile von ihr in verschiedene Hände legt (II § 107). Insbesondere dürften diejenigen, welche die Gesetze erlassen, nicht auch die Macht erhalten, diese Gesetze zu vollziehen (II § 143).

²¹ In diesen Katalogen figurierten stets die Religionsfreiheit, die Pressefreiheit und das Recht auf „Trial by Jury“ (Aburteilung im Schwurgerichtsverfahren).

²² Obwohl das Gleichheitsprinzip überall postuliert wurde, blieb seine praktische Verwirklichung begrenzt. Fast in allen Staaten bestand nach wie vor der an den Landbesitz gebundene Wahlzensus („Property Qualification“), und meist waren die Anforderungen für das passive Wahlrecht höher als für das aktive. Allein in Georgia und Pennsylvania besaßen alle Steuerzahler das Wahlrecht. Die Auffassung, dass nur der Besitzende am Leben des Staates verantwortlichen Anteil nehmen könne, war aber allgemein noch weit verbreitet; GUGGISBERG, S. 49.

²³ MAYER-TASCH, S. 188 ff.

englischen Oberhoheit durch die Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 und durch der Anerkennung dieser Selbstständigkeit durch den Pariser Frieden von 1783, zunächst dreizehn souveräne Staaten.

Durch die Konföderationsartikel vom 15. November 1777, die von den Staaten in den Jahren 1778 bis 1781 ratifiziert wurden, schlossen sich diese zu einem losen Staatenbund²⁴ zusammen, der mit der alten Eidgenossenschaft der dreizehn Orte durchaus vergleichbar war. Im Rahmen dieses staatenbündischen Zusammenschlusses, in den Konföderationsartikeln als „firm league of friendship“²⁵ verbrieft, war und blieb jeder der Einzelstaaten souverän und besass seine eigene Verfassung. Gemeinsame Angelegenheiten sollten durch einen Kongress beraten werden, an dem sich die einzelnen Staaten, ungeachtet ihrer Bevölkerungszahl, als gleichberechtigte Teilnehmer, denen jeweils eine Stimme zukam, mit zwei bis sieben Abgesandten vertreten lassen²⁶. Gültige Beschlüsse bedurften der Zustimmung von neun Staaten.

Die Kompetenzen des Kongresses beschränkten sich auf Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, diplomatische Angelegenheiten, Landerwerb, Post- und Münzwesen, Gerichtsbarkeit in zwischenstaatlichen Streitigkeiten aber auch das Kapern von Schiffen, den Verkehr mit den Ureinwohnern, die Aufnahme von Anleihen und überhaupt die Genehmigung zahlreicher Beschlüsse der Staaten²⁷. Der Staatenbund besass jedoch keine einheitliche Vollzugsgewalt, womit zahlreiche wichtige Bereiche, wie die Steuerhoheit oder die auswärtige Handelspolitik den einzelnen Staaten überlassen blieben. Damit mangelte es der Konföderation auch der Instrumente um gegen aussen wirtschaftlich geschlossen auftreten zu können. Die einzelnen Staaten gingen mit der Zeit immer öfter ihre eigenen Wege und entsandten nur noch unregelmässig Delegierte zum Kongress. In der Wirtschaftspolitik führte dies zu einem mit aller Härte geführten Konkurrenzkampf, sowohl was die Besiedelung und Kolonisierung neuer Territorien im Westen betraf als auch im Handel mit dem übrigen Ausland. Der Kongress war nicht einmal fähig, den Vollzug des Friedensvertrages mit England von 1783 in sämtlichen Staaten durchzusetzen²⁸ und als im Juni 1783 eine Schar mit der Haltung des Kongresses unzufriedener Offiziere und Soldaten des Befreiungsheeres nach Philadelphia zog und die Kongressmitglieder bedrohte, mussten diese auf Grund fehlender bundesmässiger Schutzmittel fliehen²⁹.

C. Die Unionsverfassung von 1787

Die zunehmend anarchischen Zustände führten zur Erkenntnis, dass es einer völligen Neuorientierung im Verhältnis der ehemaligen Kolonien untereinander bedürfe. Mit den Konföderationsartikeln konnte von einem ursprünglich angestrebten Prozess der nationalen Einheitsbildung keine Rede sein, sondern drohte der nach der Unabhängigkeitserklärung oftmals beschworenen Union der endgültige Zerfall. Schliesslich ergriff das Parlament von Virginia, angespornt von MADISON, die Initiative und lud die übrigen Staaten zu Beginn des Jahres 1786 zu einer Konferenz nach Annapolis ein, um dort die gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen einer Prüfung zu unterziehen und neue Formen und Möglichkeiten einer Kooperation zu diskutieren. Obwohl nur gerade fünf Regierungen an der Versammlung vom 11.-14. September 1786 teilnahmen, erkannten die Delegierten sehr bald die Unmöglichkeit der isolierten Lösung der wirtschaftlichen Fragen. Auf Drängen von MADISON und HAMILTON schlug die Konferenz den Staaten vor, auf das nächste Frühjahr einen Konvent nach Philadelphia einzuberufen, dessen Aufgabe es sein sollte, die „Constitution of the Federal Government“ mit den Bedürfnissen der Union in Einklang zu bringen³⁰.

Der Konvent von Philadelphia, die Versammlung der „Founding Fathers“, trat am 25. Mai 1787 zusammen. Der Einberufung des Konvents lag zunächst nur der Auftrag zugrunde, die Konföderationsartikel von 1781, also die vertragliche Grundlage des bisher staatenbündischen Zusammenschlusses, zu revidieren und dabei jene Änderungen vorzuschlagen, die für die „exigencies of Government and the preservation of the Union“ unverzichtbar und unumgänglich waren³¹. Mit Ausnahme von Rhode Island waren alle Staaten, jeder mit einer Stimme, vertreten. Die Zahl der anwesenden Delegierten stieg nie über 55, meist waren nur etwa 30 bei den Debatten zugegen. Die Art, wie der Konvent zustande gekommen war, hatte eine gewisse Homogenität seiner Zusammensetzung zur Folge, indem die Befürworter einer engeren und in ihrer Zentralregierung stärkeren Union deutlich im Übergewicht waren. Unter den

²⁴ Statt vieler: ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 39 II.

²⁵ Siehe Art. III der „Articles of Confederation“ (in: Congressional Quarterly, „Congress“, S. 878 ff.): „The said states hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defence, the security of their Liberties, and their mutual and general welfare (...).“

²⁶ Zur Behördenorganisation der Konföderation vergl. MERRILL JENSEN, „The Articles of Confederation“, Madison 1940.

²⁷ HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 84.

²⁸ Den Gliedstaaten stand gemäss Art. XIII der „Articles of Confederation“ ein formelles Vetorecht zu, da Änderungen der Konföderationsartikel nach dem Einstimmigkeitsprinzip nur beschlossen werden konnten, wenn alle Gliedstaaten zustimmten.

²⁹ MAX FARRAND, „The framing of the Constitution of the United States“, New Haven, Yale 1913, S. 42 ff., beschreibt eingehend die politischen und institutionellen Zerfallserscheinungen dieser Epoche.

³⁰ GUGGISBERG, S. 56.

³¹ Zum Auftrag des Konvents von Philadelphia, FARRAND, „Constitution“, S. 1 ff., 14 ff.; vergl. generell ders. (ed.), „The Records of the Federal Convention of 1787“, 3 vols., New Haven/London 1911.

bedeutendsten Delegierten gehörten mehrere der jüngeren Generation an (HAMILTON war 32 Jahre alt, MADISON 36). Zu den Verhandlungen, die unter der Leitung von WASHINGTON hinter verschlossenen Türen geführt wurden, versammelten sich Politiker, die zu einem grossen Teil über ausgezeichnete historische und juristische Kenntnisse verfügten. Sie beriefen sich begreiflicherweise am häufigsten auf anglo-amerikanische Präzedenzien, aber auch auf die alten griechischen Bünde, auf die - teilweise sehr kritisch charakterisierte - Schweizerische Eidgenossenschaft und auf die Vereinigten Niederlande. Häufig zitiert wurden BLACKSTONE, LOCKE und MONTESQUIEU, aber immer wieder kam man auf die englische Verfassung und die Institutionen der amerikanischen Kolonien und Staaten. Dabei bildete die Stellung der Gliedstaaten in der Organisation der neu zu definierenden Staatenverbindung einen der wesentlichsten und zugleich umstrittensten Verhandlungsgegenstände. Dass das Schicksal der Union dabei untrennbar mit der *Wahrung gliedstaatlicher Staatlichkeit* verbunden war, wurde von allen politischen Lagern einhellig bejaht. Bemerkenswert ist rückblickend betrachtet, die Unbekümmertheit, mit der sich die amerikanischen Verfassungsschöpfer über die in Europa zum geheiligten Dogma gewordene Souveränitätsdoktrin hinwegsetzten. War für BODIN und HOBBS die Souveränität noch gänzlich unteilbar, so sollte sie nun erstmals fein säuberlich zwischen dem Zentralstaat und den Einzelstaaten aufgeteilt werden.

In einer der ersten Sitzungen legte Gouverneur EDMUND RANDOLPH von Virginia den hauptsächlich von MADISON ausgearbeiteten, radikalen und mit staatenbündischem Gedankengut drastisch brechenden „*Virginia Plan*“ vor³². Dieser sah die Einrichtung eines „national government“ vor, welche nach dem Prinzip der Gewaltentrennung aus einer bikameralen Legislative, einer durch diese gewählten und in einer einzigen Person verkörperten Exekutive und aus einer Judikative bestand. Den Legislativorganen sollten grundsätzlich jene Befugnisse zukommen, die bis anhin dem Konföderationskongress zustanden. Die Einzelstaaten sollten in einer Legislative entsprechend ihrer Grösse vertreten sein, und einem aus der Exekutive und obersten Richtern zusammengesetzten „Council of Revision“ sollte ein suspensives Veto gegen alle Gesetzgebungsakte des Bundes und der Staaten zukommen. Vornehmlich in dieser Bestimmung äusserte sich der nationale Charakter des Reformvorschlages, indem den Zentralbehörden im Sinne einer subsidiären Generalkompetenz die Ermächtigung zur Legiferierung zuerkannt wurde, sofern sich die Gliedstaaten in einer bestimmten Situation als „incompetent“ erwiesen oder deren Handeln das Wohl der Union gefährdete. Dabei war nun eben die Interventionsbefugnis, welche es den nationalen Behörden ermöglichte, gliedstaatliche Gesetze zu annullieren und nötigenfalls gegenüber renitenten Gliedstaatenbehörden Zwangsmassnahmen anzuordnen, von besonderer Bedeutung.

Dieser „*Virginia Plan*“, der ganz offen die grösseren Staaten begünstigte und bewusst auf eine grundlegende Umgestaltung der Verfassungsstruktur zielte, konnte im Verlaufe zweier Verhandlungswochen keine Mehrheit auf sich vereinigen. Besonders die kleinen Staaten befürchteten in einer rein proportional zusammengesetzten Legislative permanent an die Wand gedrückt zu werden und präsentierten daher unter der Führung von New Jersey als Gegenvorschlag den sogenannten „*New Jersey Plan*“, der, „purely federal“ nur einer Teilrevision der Konföderationsartikel gleichkam und vom Fortbestand des bisherigen staatenbündischen Zusammenschlusses ausging³³. Dieser Vorschlag befürwortete einen Kongress mit einer einzigen Kammer, in welcher die *Staaten* wie bisher mit je *einer* Stimme vertreten sein sollten. Dieser Kongress hätte eine als Kollegialbehörde organisierte Exekutive zu wählen, die ihrerseits wiederum die Mitglieder eines neu einzurichtenden „supreme Tribunal“ zu ernennen hätte. Der Kongress, dessen Beschlüsse gemäss Art. 6 des „*New Jersey Plan*“ als „supreme law of the respective States“ galten, wäre ermächtigt gewesen, Steuern zu erheben sowie Handel und Wirtschaft einheitlich zu regeln³⁴. Letztlich lag auch diesem Gegenvorschlag, trotz des ausdrücklichen Festhaltens am Bündnisgedanken, die Erkenntnis zugrunde, dass die ursprünglichen Zielsetzungen der Konföderationsartikel - die Gewährleistung von Freiheit, wirtschaftlicher Prosperität und gemeinsame Verteidigung - inskünftig nur durch Stärkung der Stellung und Befugnisse der zentralen Bündnisorgane würde erreicht werden können. Im Sommer 1787 standen sich damit zwei Vorschläge gegenüber, die aus theoriengeschichtlicher Perspektive im wesentlichen den damaligen Entwicklungsstand der Staatenverbindungslehre reflektierten. Danach konnte ein Staatswesen entweder als Staatenbund („federal“/„confederal government“) oder als Einheitsstaat („national“/„unitary government“) konstituiert sein³⁵. In dieser Phase der Konventsberatungen zeichnete sich noch keineswegs jener Kompromiss zwischen den beiden Vorstellungen ab, der zur Überwindung dieser dualistischen Theorie der Staatenverbindung führen sollte³⁶. Am 19. Juni fiel in dieser Hinsicht ein wichtiger Vorentscheid, als sich sieben Staaten in einer

³² FARRAND, „Constitution“, S. 68 ff.; *ders.*, „Records“, I, S. 20 ff.

³³ FARRAND, „Constitution“, S. 84 ff.; *ders.*, „Records“, I, S. 240.

³⁴ FARRAND, „Records“, I, S. 242 ff., S. 245.

³⁵ ANNAHEIM, S. 30, Anm. 25, weist darauf hin, dass sich die amerikanische politische Theorie in frühester Zeit am Begriffspaar „nation“ (Betonung der personalen Verbindung) und „government“ (Betonung der institutionellen Festlegungen) orientierte, während der Ausdruck „state“ damals grundsätzlich der Kennzeichnung des *gliedstaatlichen* Staatswesens diene. Der Staatsbegriff im Sinne von „state“ hatte danach während langer Zeit, insbesondere auf Grund der Übersetzung bedeutender Werke der deutschen Staatslehre des 19. Jahrhunderts, einen ideologisch verbrämten Gehalt.

³⁶ Entsprechend beschrieb Gouverneur RANDOLPH die Wahlmöglichkeiten des Konvents: „The true question is whether we shall adhere to the federal plan, or introduce the national plan.“ Zitiert nach MADISON, S. 128 (ANNAHEIM, S. 31).

Abstimmung grundsätzlich für den „Virginia Plan“ aussprachen³⁷. Der Konvent hatte sich damit zur Überschreitung seiner Revisionsinstruktionen bekannt. Der Mehrheit der Delegierten war schon früh bewusst gewesen, dass mit einer auf die Revision beschränkten Aufgabenstellung nicht die passende Lösung der vielfältigen Probleme und Herausforderungen gefunden werden konnte. Infolgedessen hatten sie ihr Reformmandat eigenmächtig ausgeweitet und begannen für die Gemeinschaft der dreizehn Konföderationsstaaten eine völlig neue rechtliche Organisation zu entwerfen³⁸.

Im Gegensatz zu den über 60 Jahre später stattfindenden Beratungen über eine Reform des Bundesvertrages in der Eidgenossenschaft und der Organisation der obersten Bundesbehörden³⁹ waren sich die Vertreter der Einzelstaaten im Verhandlungsgang früh einig über die *bikamerale* Ausgestaltung des Legislativorgans. Hier spielte insbesondere die *gliedstaatliche Verfassungstradition* der Kolonialzeit eine ausschlaggebende Rolle. Während der Kongress der Konföderation eine nationale, einkammerige Struktur besass, waren die Legislativorgane der Gliedstaaten in der Mehrzahl nach dem Modell des Zweikammersystems aufgebaut⁴⁰. Die Entscheidung zur Errichtung eines aus zwei Kammern bestehenden Kongresses wurde von dieser einzelstaatlichen Politiktradition unmittelbar beeinflusst, indem sich zahlreiche Konventsdelegierte mehr oder weniger bewusst von einem, wie es GEORGE MASON nannte⁴¹, „attachment to more than one branch in the Legislature“ leiten liessen. Waren die amerikanischen Verfassungsväter aber von der Notwendigkeit eines bereits traditional tief verwurzelten Bedürfnisses nach einem Hemmungs- und Gleichgewichtssystem im Gesetzgebungsverfahren auch einhellig überzeugt, so herrschte über das Wesen und die konkrete Funktion dieses mehr der Tradition wegen⁴² installierten bikameralistischen Systems, insbesondere über die Rolle der Zweiten Kammer unter den Konventsdelegierten keineswegs eine einheitliche Meinung vor. Verschiedene Konventsdelegierte deuteten den Senat, wie das „Upper House“ in Anlehnung an die altrömische Institution genannt wurde, als ein Organ *aristokratischer* Interessenvertretung⁴³, welches ein Gegengewicht zum *demokratischen* Element bilden sollte und knüpfte damit bewusst an die Repräsentationsprinzipien des britischen Parlamentarismus an⁴⁴. Andere Delegierte, welche die Wahl der Senatoren dem „Lower House“ übertragen wollten, betrachteten eine derartige nach sozialen Ständen differenzierte Repräsentationsordnung als mit den Grundprinzipien einer freiheitlichen Verfassung unvereinbar. HAMILTON sprach sich im Konvent zwar gegen eine der englischen Ständetradition entsprechende Dreiteilung des Volkes aus, befürwortete aber seinerseits eine etwas unklare Zweiteilung „in die Wenigen und die Vielen, die Gebildeten und die Unwissenden, die Gläubiger und die Schuldner, die Wohlhabenden und die grosse Masse“⁴⁵, womit er sich bemühte die Verschiedenheit der beiden Kammern zu legitimieren. Die Gegner der aristokratischen Deutung des Senats erblickten im Zweikammersystem in erster Linie ein wirksames Instrument der *Machtmässigung*, indem das verfassungsrechtlich organisierte Zusammenwirken und Gegenspiel zweier, nach dem Pennsylvanier JAMES WILSON, „distinct and independent branches“, die Rationalität staatlicher Machtausübung begünstige⁴⁶. Der Senat bildete nach dieser Vorstellung ein stabilisierendes Gleichgewicht zum, für populistische Strömungen eher empfänglichen, Repräsentantenhaus. Soweit der Zweiten Kammer herausragende Persönlichkeiten angehören würden, wäre durchaus Gewähr geboten, dass diese als Institution der politischen Elite mit „mehr Gelassenheit, mehr System und Weisheit“⁴⁷ handeln und dadurch voreiligen Gesetzgebungsaktivismus im „Lower House“ ausgleichen würden,

³⁷ GUGGISBERG, S. 57.

³⁸ FARRAND, „Constitution“, S. 54 ff.

³⁹ Siehe dazu nachfolgend § 16.

⁴⁰ Einkammersysteme bestanden nur in Pennsylvania (seit 1701), Georgia und Vermont. Vergl. GUGGISBERG, S. 48 f.

⁴¹ FARRAND, „Constitution“, S. 74.

⁴² LAWRENCE D. LONGLEY/WALTER J. OLESZEK, „Bicameral Politics. Conference Committees in Congress“, New Haven and London 1989, S. 28 ff., 93 ff.

⁴³ Wie auch MONTESQUIEU, XI, 6, mit der Zweiteilung des Legislativorgans v.a. die Möglichkeit verband, die legislative Befugnis sowohl der *Adelskörperschaft* als auch der gewählten *Körperschaft der Volksvertreter* anzuvertrauen, die beide getrennte Gesichtspunkte und Interessen verfolgten. MONTESQUIEU deutete die englische (ständische) Staatsorganisation in einem rationalen Sinne um, indem er hierin, im Zusammenwirken zweier Kammern, ein wesentliches Mittel zur Hemmung der staatlichen Willensbildung erblickte.

⁴⁴ Vergl. auch TRIPP, S. 4; HIS, I, S. 225.

⁴⁵ HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 100. Die Delegiertengruppe um HAMILTON, welche sich zum Teil verklausuliert zum aristokratischen Herrschaftsmodell bekannte, befürwortete auch ein gesellschaftliche Standesunterschiede berücksichtigendes Wahlrecht. Zur Auseinandersetzung zwischen den aristokratisch und den republikanisch gesinnten Kräften; vergl. ROBERT A. DAHL, „Democracy in the United States. Promise and Performance“, 4th ed., Boston 1981, S. 20 f.

⁴⁶ Zitiert nach JAMES MADISON, „Notes of the Debates in the Federal Convention of 1787“, New York, 1969, S. 126 f.: „If the Legislative authority be not restrained, there can be neither liberty nor stability; and it can only be restrained by dividing it within itself into distinct and independent branches.“

⁴⁷ So JAMES MADISON, der eine am Modell der gemischten Verfassung orientierte Staatsorganisation zwar grundsätzlich ablehnte, dagegen aber die potentielle gesellschaftspolitische Bedeutung der Zweiten Kammer grundsätzlich nicht in Abrede stellte: „In republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconveniency is to divide the legislature into different principles of action, as little connected with each other as the nature of their common functions and

womit letztlich Eigenschaften angesprochen worden waren, die MONTESQUIEU von der aristokratischen Kammer erwartet hatte⁴⁸.

Das Zweikammersystem aber für die Anliegen *territorialer* Repräsentation nutzbar zu machen war dabei keinesfalls eines der naheliegendsten Postulate. Das in den Verhandlungen anfangs eingebrachte Modell eines *Nationalsenats*, dessen Mitglieder die Volkskammer im Verhältnis zur *Bevölkerungszahl der Einzelstaaten* oder gegebenenfalls proportional zu deren *Wirtschaftskraft* wählen sollte, stiess bei den Delegierten auf heftige Ablehnung⁴⁹. Dagegen bestand zumindest darüber Einigkeit, dass das „Lower House“ als Volkskammer einzurichten und dessen Sitze nach Massgabe der Bevölkerungszahl auf die Einzelstaaten zu verteilen seien. Da diese Modalität der Sitzverteilung in erster Linie auf die Vertretungsansprüche der bevölkerungsreichen, grossen Staaten zugeschnitten war, forderten die Delegierten der sieben bevölkerungsschwachen Staaten wie Delaware und Rhode Island, eine ihren Vertretungsinteressen angemessen berücksichtigende Sitzverteilung in der Zweiten Kammer. Die sechs bevölkerungsreichen Staaten verlangten dagegen eine durchgängig *proportionale Besetzung beider Häuser*, da es nicht richtig sei, wenn sieben Staaten, die zusammen gerade einmal ein Drittel der Gesamtbevölkerung repräsentierten, die anderen zwei Drittel majorisierten⁵⁰.

Die Frage, wie die Staaten in der nationalen Legislative vertreten sein sollten, fand ihre Lösung in einem von ROGER SHERMAN aus Connecticut eingebrachten Vorschlag, der die nationalen und föderativen Strukturelemente verbinden sollte. Der „*Connecticut Compromise*“⁵¹ sah vor, dass die Staaten im „Lower House“ („House of Representatives“) im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl, im „Upper House“ („Senate“) jedoch gleichmässig, d.h. ungeachtet ihrer Grösse oder Finanzkraft, durch je zwei Abgeordnete repräsentiert waren. Für die Mitglieder des Repräsentantenhauses sollte eine zweijährige, für die Mitglieder des Senats eine sechsjährige Amtszeit gelten. Die Legislative wurde weiterhin als „Kongress“ bezeichnet, es sollte aber im Gegensatz zum Kongress der Konföderation in keinem ihrer Häuser ein imperatives Mandat bestehen⁵². Ein wichtiger Teilentscheid legte fest, dass die Schwarze Bevölkerung bei der Ermittlung der Repräsentationsgrundlage nur zu $\frac{3}{5}$ berücksichtigt werden sollte. Damit konnte eine Verständigung zwischen den Sklavenhalterstaaten und den Anhängern der gleichberechtigten Zulassung neuer Staaten des Westens erreicht werden⁵³. Mit der Verabschiedung des „Connecticut Compromise“ hatten die dezidiert konservativen „Nationalists“⁵⁴ eine Niederlage erlitten, nun aber war der Weg frei zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes mit einer starken Zentralgewalt.

Die „Federal Constitution“, die am 17. September nach langen und heftigen Debatten von allen Delegationen angenommen wurde (nur drei Vertreter verweigerten ihre Unterschrift)⁵⁵, war ein von den Vorstellungen des „Virginia Plan“ geprägter Kompromiss zwischen zahlreichen Interessen und Intentionen. Aber der Konvent war doch mehrheitlich der Meinung, das Beste erreicht zu haben, was ihm zu erreichen möglich gewesen war. Die Unionsverfassung stellte vorab ein reines „instrument of government“ dar, welche sich auf die Schaffung von Strukturen und Funktionen zum Zwecke der staatlichen Machtbegrenzung beschränkte. Auf Grund der plebiszitär-demokratischen Ausrichtung war von Anfang an klar, dass das während der Revolutionszeit in verschiedenen Einzelstaaten erprobte Modell des „simple government“ nicht als Richtschnur dienen konnte. Nur die Einrichtung eines „complex government“, einem System organisatorischer Verschränkung der verschiedenen Organe, konnte die Verwirklichung des Macht rationalisierenden „limited government“ gewährleisten⁵⁶. Im Unterschied zur Ansicht von MONTESQUIEU betrachteten die amerikanischen Verfassungsschöpfer nicht die strenge Trennung der Gewalten, sondern vielmehr ihre gegenseitige Durchdringung und Vermischung zum Zwecke der Kontrolle und Mässigung als

their common dependence on the society will admit“ („Federalist“ No. 51). Vergl. auch „Federalist“ No. 63; DAVID F. EPSTEIN, „The political Theory of the ‘The Federalist Papers’“, Chicago/London 1984, S. 167, 178 f.; SEILER, S. 28 Anm. 111.

⁴⁸ Das Konzept des Zweikammersystems als ein wesentliches Element der Kontrolle und der Mässigung der Legislative wurde in hervorragender Weise in den „Federalist Papers“ No. 51 und 62 entwickelt. In No. 62 ging MADISON im speziellen auch auf die Bedeutung des Zweikammersystems im Kontext der föderativen Staatsorganisation ein.

⁴⁹ FARRAND, „Constitution“, S. 75 f.

⁵⁰ HEGER, S. 67; CONDRAU, S. 38.

⁵¹ FARRAND, „Constitution“, S. 91 ff.

⁵² FARRAND, „Constitution“, S. 91 ff.

⁵³ In bezug auf den Sklavenhandel konnte der Konvent zu keinem eindeutigen Ergebnis gelangen. South Carolina und Georgia widersetzten sich einem generellen, in der Verfassung niederzulegenden Verbot der Sklaverei. Es wurde daraufhin ein Passus aufgenommen, der ein solches vom Jahr 1808 an in Aussicht stellte.

⁵⁴ Die „Federalists“ wurden in diesem Zeitpunkt noch meist als „Nationalists“ bezeichnet und stellten sich vor allem im an die Konventsverhandlungen anschliessenden *Ratifikationskampf* aus ratifikationstaktischen Gründen als geschlossene Gruppierung gegen die „Anti-Federalists“, die eigentlichen Wahrer der gliedstaatlichen Rechte, welche die neue Verfassung ablehnten und die teilweise in jenen Volksschichten verwurzelt war, die in Philadelphia kaum eine Rolle gespielt hatten, wie die Kleinfarmer, ländliche Handwerker, aber auch Leuten des Mittelstandes und teilweise der Oberschicht.

⁵⁵ FARRAND, „Constitution“, S. 91 ff.

⁵⁶ ANNAHEIM, S. 28; SEILER, S. 27, mit weiteren Hinweisen; Es ist dies insbesondere eine aristokratisch/konservative Reaktion auf die in der Zeit nach der Unabhängigkeitserklärung herrschenden radikal-demokratischen Strömungen in den einzelstaatlichen Verfassungen.

vordringliches Anliegen⁵⁷. Das System der „checks and balances“ sollte, als organisatorisches Grundprinzip der neuen Verfassung, das Gleichgewicht der Gewalten herstellen, den politischen Entscheidungsprozess rationalisieren und dauernde Stabilität⁵⁸ gewährleisten. Diesem erklärten Ziel diene insbesondere auch die Entscheidung des Verfassungsgebers für den bundesstaatlichen Aufbau und das *Zweikammersystem*. Die Unionsverfassung sah mit der Einrichtung einer Zentralgewalt, die sich aus einem *zweikammerigen Kongress*, einem *Präsidenten* und einem *Obersten Gerichtshof* zusammensetzte, nach dem Vorbild des „complex government“ in vielfältiger organisatorischer Verschränkung einander zugeordnete Gewalten der Rechtsetzung, der Vollziehung und der Rechtsprechung vor⁵⁹.

Die neue Verfassung schuf damit zunächst einmal die bisher vermisste Bundesregierung und stattete sie mit allen jenen politischen und wirtschafts- bzw. finanzpolitischen Kompetenzen aus, die unter den Konföderationsartikeln zum Nachteil der Gesamtnation von den Einzelstaaten ausgeübt worden waren, vor allem das Recht der Steuererhebung und die Verfügungsgewalt über Aussen- und Binnenhandel. Man hatte darauf geachtet, allen drei Regierungsgewalten so viel Unabhängigkeit zu gewähren, dass sie sich gegenseitig in ihrer Macht beschränkten. Durch das ausgeklügelte System der „Checks and Balances“ sollte verhindert werden, dass eine Gewalt die absolute Macht an sich ziehen konnte. Gleichzeitig waren die drei Gewalten aber mehrfach ineinander verwoben: Dem Präsidenten wurde das Vetorecht über Gesetzesvorlagen des Kongresses zugesprochen; dieses konnte nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Kongresses überstimmt werden. Der Senat musste zahlreiche, vom Präsidenten zu vollziehende Ernennungen bestätigen, damit sie rechtskräftig wurden. Dasselbe galt für Verträge mit anderen Staaten. Das Oberste Bundesgericht, der Supreme Court, war vom Präsidenten ebenfalls mit Zustimmung des Senats zu besetzen, aber es konnte seinerseits Gesetze für Verfassungswidrig erklären, die vom Kongress und vom Präsidenten in Kraft gesetzt worden waren. Die Kompetenzen des Präsidenten waren zahlreich und äusserst vielseitig; sie umfassten auch den Oberbefehl über die Streitkräfte im Krieg und bei inneren Unruhen. Hier bestand der auffallendste Widerspruch zu den Staatsverfassungen der Einzelstaaten, deren „radikale“ Schöpfer die Exekutivbehörden stets so schwach als möglich gehalten hatten. Die Unionsverfassung war aber eben nicht das Werk der Radikalen, sondern der konservativen Nationalists, welche die Exekutive stark ausgebaut sehen wollten⁶⁰. JEFFERSON verglich das Präsidentenamt einmal mit dem eines „elective monarch“⁶¹ und zeigte damit, dass er die Gefahren sehr wohl erkannt hatte, die in der präsidentialen Machtfülle lagen. Die Stellung und die Autonomie der Gliedstaaten wurden dabei insofern geschützt, als die Befugnisse der Zentralgewalt in der Unionsverfassung einzeln aufgezählt waren⁶². Als Ausdruck des, hier vertikal verstandenen Gedankens der „checks and balances“ räumte der Verfassungsgeber den Gliedstaaten das Recht ein, in allen drei staatlichen Funktionsbereichen direkt oder indirekt an der Entscheidungsbildung der Union mitzuwirken⁶³. Das so eingerichtete „*balanced government*“ war nach Meinung der Konventsdelegierten hervorragend geeignet, die Freiheitssicherung zu gewährleisten, weshalb zunächst auch konsequenterweise auf die Einfügung eines Grundrechtskatalogs in die Unionsverfassung verzichtet wurde⁶⁴.

Dass das Ergebnis der Konventsverhandlungen keineswegs überall auf Zustimmung stiess, lässt der *Ratifikationskampf* deutlich erkennen. Nach dem Beschluss der Versammlung von Philadelphia konnte die Verfassung in Kraft treten, sobald sie von neun Staaten ratifiziert worden war (Art. VII U.S. Const.)⁶⁵. Wann dies der Fall sein würde, liess sich im Herbst 1787 jedoch noch nicht voraussagen. In allen Staaten wurden auf Anordnung des Kongresses besondere Ratifikationskonvente einberufen, welche teilweise sehr zügig, teilweise auch äusserst

⁵⁷ Dazu die „Federalist Papers“ No. 47-51 (MADISON). Es steht also nicht die Funktionentrennung im Vordergrund, da es nicht nur an einer klaren materiellen Definition der drei Funktionen fehlt („Federalist“ No. 47), sondern weil an den hauptsächlichsten Funktionen stets mehrere „Gewalten“ beteiligt sind. So sind beispielsweise an der Gesetzgebung alle vier Kräfte (Repräsentantenhaus, Senat, Präsident und indirekt auch die Justiz) beteiligt. Getrennt sind also nicht vordefinierte *Funktionen*, sondern die *Organe* als politische Mächte, die personell und organisatorisch getrennt, aber funktional koordiniert sind. LOEWEN-STEIN, „Verfassungslehre“, S. 109; SEILER, S. 30.

⁵⁸ TRIPP, S. 123.

⁵⁹ LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 109 ff.

⁶⁰ Der Präsident sollte stark sein, um „life, liberty and property“ wirkungsvoll zu schützen gegen Angriffe von Aussen und Unruhen im Innern. EPSTEIN, S. 163 ff.

⁶¹ Nach GUGGISBERG, S. 58 f. Zur Rolle des Präsidenten vergl. auch SEILER, S. 28 f., insbes. Anm. 114.

⁶² Siehe dazu nachfolgend die Kritik der Anti-Federalists, FN 68 hiernach.

⁶³ Die Einzelstaaten mussten aber Einschränkungen ihrer Autonomie insoweit hinnehmen, als die Unionsverfassung, die auf ihr basierenden Gesetzgebungsakte des Kongresses sowie die im Namen der Union abgeschlossenen Staatsverträge gemäss Art. VI Cl. 2 U.S. Const. als „supreme Law of the Land“ galten und somit für die Gliedstaaten verbindliches Recht darstellten.

⁶⁴ Die Inkorporation einer „Bill of Rights“ erfolgte erst nach Abschluss des Ratifikationsverfahrens in den ersten 10 Amendments als Zugeständnis an die Bedenken der Anti-Federalists (siehe nachfolgend FN 67).

⁶⁵ Ausgehend von dieser Organisation des Ratifikationsverfahrens deutete MADISON dieses als eine *staatenbündische* Einrichtung, da sich jeder einzelne Gliedstaat als souveräner Verband frei und unabhängig von den Zentralorganen äussern und weder eine Mehrheit der Bundesbürger noch eine solche der Gliedstaaten den einzelstaatlichen Akt erzwingen konnte („Federalist“ No. 39: „The act therefore establishing the Constitution, will not be a national but a federal act“). Die weiteren Institutionen der neuen Verfassung führten dann aber zum Ergebnis einer „zusammengesetzten Republik“, dazu nachfolgend FN 71.

schleppend arbeiteten⁶⁶. Zu hitzigen Debatten kam es insbesondere in Virginia, New York und Massachusetts. Die Auseinandersetzung wurde in den Konventen, in den Abgeordnetenhäusern und in der Presse von zwei Parteien geführt, deren Konsolidierung sich schon seit einiger Zeit abgezeichnet hatte. Die „Federalists“, bisher meist als „Nationalists“ bezeichnet, verteidigten die Verfassung, die „Anti-Federalists“ kritisierten sie. Die neue Oppositionsbewegung war zum Teil in jenen Volksschichten verwurzelt, die in Philadelphia kaum eine Rolle gespielt hatten. Unter ihnen befanden sich zahlreiche Kleinfarmer und ländliche Handwerker, Personen mit bescheidenem Einkommen, daneben aber auch Vertreter des Mittelstandes und der wohlhabenden Oberschicht. Die Argumente ihrer Anführer waren von der Besorgnis diktiert, die starke Zentralregierung könnte sich der Kontrolle durch das Volk entziehen und zur Bedrohung der politischen und bürgerlichen Freiheiten werden. Auf die Anti-Federalists wirkte besonders beunruhigend, dass die Unionsverfassung keine „Bill of Rights“ besass, während alle Staatsverfassungen mit mehr oder weniger formellen Deklarationen dieser Art ausgestattet waren⁶⁷. Weitere Befürchtungen der Anti-Federalists betrafen die Kompetenzverteilung⁶⁸ und die explizite Steuerhoheit des Bundes, die geringe Mitgliederzahl des Repräsentantenhauses und die Regelung, dass eine Mehrheit von nur neun Staaten genügen sollte, um die neue Verfassung in Kraft zu setzen. Die Anti-Federalists kritisierten vor allem die ihrer Auffassung nach ungenügenden Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten bei der gesamtstaatlichen Willensbildung. Insbesondere die Modalitäten der *Senatsbestellung*, also ausgerechnet jener Kammer hoffnungsvoll gepriesener gliedstaatlicher Interessensvertretung, konnten gliedstaatlichen Einflussansprüchen nicht gerecht werden. Gewählt von den einzelstaatlichen Parlamenten⁶⁹ nach Massgabe von Art. I Sect. 3 U.S. Const., übten die Senatoren ein freies Mandat aus, was die Anti-Federalists zur Überzeugung gelangen liess, dass diese nicht als echte Delegierte der Gliedstaaten anerkannt werden konnten. Die Federalist hielten dem entgegen, dass es den gliedstaatlichen Parlamenten als Wahlorgan durchaus unbenommen sei, den Senatoren *Weisungen* zu erteilen, zumal die Unionsverfassung kein Instruktionsverbot kenne. Diese Weisungen könnten zugegebenermassen nicht mit rechtlichen Zwangsmitteln durchgesetzt werden (wie etwa ein Abberufungsrecht), es bestünden aber verschiedene wirksame politische Sanktionsbehelfe, um das Verhalten der Senatoren nachhaltig zu beeinflussen⁷⁰.

Die Federalists, leidenschaftlicher und besser organisiert als die Gegner der Unionsverfassung, besaßen schon in ihrem Namen einen wirkungsvollen Propagandavorsprung. Ihr Einsatz folgte der Überzeugung, dass eine Ablehnung der Verfassung den Zerfall der Union nach sich ziehen würde. Die bedeutendste publizistisch-propagandistische Leistung, die aus ihren Reihen kam, war die von HAMILTON, MADISON und JAY verfasste, zwischen Oktober 1787 und Mai 1788 erschienene, Schriftenreihe der „Federalist Papers“, 85 Zeitungsartikel, die später unter dem Titel „The Federalist“ zusammengefasst und schon bald zur politischen Weltliteratur gezählt werden sollte. Im besonders berühmt gewordenen 39. Artikel der „Federalist Papers“ kennzeichnet MADISON, in der Absicht, den „wirklichen Charakter der Regierungsinstitutionen zu ermitteln“⁷¹, das vergleichsweise komplizierte Verfassungsgebilde als „weder eine nationale noch föderative Verfassung, sondern eine Verbindung beider“⁷². „In ihren Grundlagen“, so fährt er fort, „ist sie föderativ und nicht national; in bezug auf die Quellen, aus denen sich die Machtbefugnisse der Regierung herleiten, ist sie teils föderativ, teils national; in der Auswirkung dieser

⁶⁶ Delaware, New Jersey und Pennsylvania nahmen die Verfassung noch vor Jahresende an. In den beiden erstgenannten Staaten erfolgten die entsprechenden Beschlüsse einstimmig. Ohne Gegenstimme ratifizierte kurz darauf auch Georgia. Bis zum Frühsommer 1788 folgten mit grossen Mehrheiten Connecticut, Maryland und South Carolina.

⁶⁷ Verschiedene Einzelstaaten ratifizierten die Unionsverfassung nur unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass diese um einen Grundrechtskatalog erweitert würde. Mit der Ausarbeitung einer „Bill of Rights“, die 1791 in Form der ersten zehn Amendments in Kraft trat, kam der Kongress dieser Forderung bereits in der ersten Session nach. Vergl. ROBERT ALLAN RUTLAND, „The Birth of the Bill of Rights, 1776-1791“, Chapel Hill, N. C., 1955.

⁶⁸ Die Kompetenzverteilung zwischen Union und Gliedstaaten (Art. I Sect. 8 U.S. Const.) erfuhr besonders heftige Kritik: Es würde, so befürchteten die Anti-Federalists, eine Stärkung der Zentralgewalt in Aussicht gestellt, die in offenkundigem Widerspruch zu den Geboten des „limited government“ stünde. Vor allem die Entscheidung des Verfassungskonvents, die Befugnisse der Zentralgewalt lediglich durch *positive* Kompetenzbestimmungen zu umschreiben, beinhalte eine latente Gefährdung der gliedstaatlichen Souveränität. Angemessener wäre ein *negativer* Kompetenzkatalog gewesen, der jene Sachbereiche zu bezeichnen hätte, die der Regelungsgewalt der Zentralbehörden prinzipiell entzogen sein sollten. Vergl. ANNAHEIM, S. 34 ff.

⁶⁹ Zum 1913 durch Inkorporation des XVII. Amendments erfolgten Übergangs zur *Volkswahl* der Senatoren, siehe nachfolgend unter § 22, C, I, 1.

⁷⁰ ANNAHEIM, S. 33 f.

⁷¹ Die Verfassung war nach dem damaligen Verständnis von so komplizierter Struktur, dass die Verfassungsschöpfer um eine *Artbezeichnung* der unter dem Namen „United States of America“ errichteten Staatenverbindung verlegen waren. Das 1787 konstituierte „government“, so MADISON, war eine Neuheit, welche „had no technical terms or phrases appropriate to it“ (zitiert nach FARRAND, „Records“, III, S. 517). Während des Konvents wurde anfangs vom „national government“ gesprochen. Im Verlauf der Beratungen wurde das Adjektiv „national“ dann aber konsequent durch den Zusatz „of the United States“ ersetzt. MADISON unternahm im 39. Artikel den ersten Versuch, die verfassungsrechtlichen Organisationsstrukturen entsprechend zu deuten und so einen Beitrag zur staatstheoretischen Lückenschliessung zu leisten.

⁷² „The proposed Constitution therefore is in strictness neither a national nor a federal constitution; but a composition of both.“ Dazu auch MARTIN DIAMOND, „The Federalist’s View of Federalism“, in: GEORGE H. BENSON (ed.), „Essays in Federalism“, Claremont, California, 1961, S. 21 ff.

Machtbefugnisse ist sie dagegen föderativ und nicht national; (...) in bezug auf die autoritative Methode der Einführung von Abänderungen ist sie weder eindeutig föderativ noch eindeutig national.“⁷³ MADISON zeichnete mit dieser Verschränkung des Prinzips der „Konföderierten Republik“ und der „Repräsentativen Republik“ eine klassische Skizze des Bundesstaates: Diese „zusammengesetzte Republik“⁷⁴, nachmals unter dem Begriff „Bundesstaat“ („federal government“, „federation“) eingebürgert, beruhte auf dem Gedanken, dass ein und dieselbe Wählerschaft, territorial aber nicht soziologisch differenziert, auf zwei staatlichen Ebenen mit Herrschaftsbefugnissen ausgestattete Amtsträger einsetzte. In der verfassungsrechtlichen Einrichtung eines solchen „representational federalism“⁷⁵, der eine symbiotische Verbindung zwischen *gesellschaftlichem* und *territorialem* Pluralismus ermöglichte, liegt eine der bedeutendsten Leistungen der amerikanischen Verfassungsschöpfer.

D. Zusammenfassung

Die moderne Bundesstaatsidee erfuhr in Nordamerika ihre erste politische Inkarnation. Ihre Grundbedingung, nämlich der aus England teils mitgebrachte und teils später neuentdeckte und weiterentwickelte Liberalismus, zu dessen wesentlichstem Ausdruck nicht zuletzt das von JAMES HARRINGTON, JOHN LOCKE und Lord BOLINGBROKE profilierte Prinzip der Gewaltenteilung zählte, fand in den englischen Kolonien breite Beachtung. Hinzu kam die aus der kolonialen Emanzipationsgeschichte leicht erklärbare Entscheidung für die republikanische Staatsform, die, wie schon MONTESQUIEU erkannt hatte⁷⁶, für föderative Gebilde besser geeignet war als die monarchische. Schliesslich kommt noch die von Anfang an unvermindert starke Fixierung auf die Tradition des self-government. Vor allem aber hatte die amerikanische Gesellschaft zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung bereits eine dezidiert antifeudale, ja geradezu moderne Prägung. Dennoch lässt sich der Unionsverfassung von 1787 ein gewisses Mass an latentem Misstrauen der Verfassungsschöpfer gegenüber der direkten Demokratie nicht gänzlich absprechen⁷⁷, was sich bis in die Behördenorganisation auswirken sollte⁷⁸. Die Ausübung staatlicher Macht setzte zwar, wie schon zuvor in der Unabhängigkeitserklärung 1776 verankert, die Zustimmung der Regierten voraus. Dies beinhaltete aber keineswegs eine Selbstregierung des Volkes im Sinne einer direktdemokratischen Herrschaftsordnung⁷⁹, denn eine solche hatte nach entstehungszeitlicher Auffassung den Bedeutungsinhalt einer Pöbelherrschaft bzw. einer Mehrheitstyannei. Als Inbegriff des angestrebten Ideals des „good government“ galt demgegenüber das *repräsentativ* regierte Staatswesen, also jenes Regierungssystem, in dem verfassungsmässig bestellte, in Vertretung des Volkes handelnde Organe die Herrschaft ausübten.

Die Stellung der Gliedstaaten in der Organisation der neuen Staatenverbindung bildete den wichtigsten und umstrittensten Verhandlungsgegenstand der verfassungsgebenden Versammlung von 1787. Allen politischen Lagern war klar, dass das Schicksal der Union untrennbar mit der Wahrung gliedstaatlicher Staatlichkeit verbunden war. Zu Beginn der Konventsverhandlungen stand der radikale, mit staatenbündischem Gedankengut brechende Reformvorschlag der Delegation aus Virginia. Dieser „*Virginia Plan*“ sah die Einrichtung eines „national government“ vor, das sich nach dem Prinzip der Gewaltentrennung aus einer bikameralen Legislative, einer von dieser gewählten Exekutive und Judikative zusammensetzte. Den nationalen Legislativorganen sollten dabei jene Kompetenzen eingeräumt werden, die bereits dem Konföderationskongress zustanden. Die Zentralbehörden sollten im Sinne einer subsidiären Generalkompetenz allerdings insoweit zur Legiferierung ermächtigt werden, als die Gliedstaaten sich in einer bestimmten Situation als „incompetent“ erwiesen. Wichtig waren dabei insbesondere die zentralen Interventionsbefugnisse, welche es den nationalen Behörden ermöglichten, gliedstaatliche Gesetze zu annullieren oder gegenüber renitenten Gliedstaatenbehörden Zwangsmassnahmen anzuordnen. Vom Fortbestand des bisherigen staatenbündischen Zusammenschlusses ging dagegen der „*New Jersey Plan*“ aus, der eine Bündnisorganisation einrichten wollte, in welcher ein einkammeriger Kongress eine als Kollegialbehörde organisierte Exekutive wählte, die ihrerseits die Mitglieder des „supreme Tribunal“ ernannten. Um dieses Bündnis handlungsfähig

⁷³ „Federalist“ No. 39 (hier zitiert nach der Ausgabe von ERMACORA, S. 226).

⁷⁴ So MADISON im „Federalist“ No. 62.

⁷⁵ ANNAHEIM, S. 33.

⁷⁶ MONTESQUIEU, IX, 2.

⁷⁷ MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 37; ANDREAS AUER, „Le référendum et l’initiative populaires aux Etats Unis“, Basel 1989, S. 94 ff.; SEILER, S. 27 Anm. 104; „Federalist“ No. 48 und 51.

⁷⁸ Letztlich leiten alle Organe ihre Befugnisse vom Volk ab, jedoch ist diese Herleitung mit Ausnahme des Repräsentantenhaus es, indirekt: Die Senatoren wurden ursprünglich von den Parlamenten der Einzelstaaten gewählt und der Präsident durch ein besonderes Wahlmännergremium. Dieses Prozedere hat nichts mit technischen Schwierigkeiten einer Volkswahl in diesem gros-sen Staat zu tun, sondern ist eine bewusste Vermeidung einer direkt-demokratischen Legitimation („Federalist“ No. 68).

⁷⁹ Der Begriff „democracy“ stand damals allein für die Formen unmittelbarer Volksherrschaft. Dabei bildete die Bezeichnung „popular government“ den Oberbegriff für „democratic government“ (Staatsform der unmittelbaren Volksherrschaft) und „republican government“ (Staatsform der mittelbaren, repräsentativ verfassten Volksherrschaft). Vergl. MADISON, „Federalist“ No. 10.

zu halten, sollte der Kongress, dessen Beschlüsse als „supreme law of the respective States“ galten, ermächtigt werden, Steuern zu erheben sowie den inneren und äusseren Handel zu regeln.

Die Reformvorschläge der Delegationen aus Virginia und New Jersey reflektierten, aus theoriegeschichtlicher Perspektive betrachtet, im wesentlichen den Stand der damaligen Staatenverbindungslehre. Danach konstituierte sich ein Staatswesen entweder als *Staatenbund* oder als *Einheitsstaat*. Als Resultat der Beratungen sollte eine bis dahin unbekannte Staatsform gefunden werden, deren Modell der Staatenverbindung ein Kompromiss der verschiedensten Interessen und Gegensätze darstellen sollte. Die aus den Beratungen des Konvents schliesslich hervorgehende Unionsverfassung, ein vom Geist des „Virginia Plan“ geprägtes Kompromisswerk, sah die Einrichtung einer Zentralgewalt vor, die sich aus einem zweikammerigen Kongress, einem Präsidenten und einem Obersten Gerichtshof zusammensetzte und die in vielfältiger organisatorischer Verschränkung einander zugeordnet waren. Stellung und Autonomie der Gliedstaaten waren insoweit geschützt, als die Kompetenzen der Zentralgewalt in der Unionsverfassung einzeln aufgeführt waren. Als Ausdruck des, hier vertikal verstandenen, Gedankens der „checks and balances“ räumte der Verfassungsgeber den Gliedstaaten das Recht ein, in allen drei staatlichen Funktionsbereichen (Rechtsetzung, Vollziehung und Rechtsprechung) direkt oder indirekt an der Entscheidung der Angelegenheiten teilzunehmen. Die *Vertretung der Gliedstaaten* im Kongress gab der politischen Auseinandersetzung um die Legitimation des Zweikammersystems eine völlig neue Richtung. Als dieses auf den Prinzipien des „mixed government“ beruhende Zweikammersystem letztlich verabschiedet wurde, deuteten die Befürworter der neuen Verfassungsordnung dessen Wesen nunmehr in der Verbindung des demokratischen und föderativen Repräsentationselementes: „The people will be represented in one house, the state legislatures in the other.“ Der Kongress stellte aus der Sicht der damaligen Staatstheorie noch eine durchaus *hybride* Institution dar⁸⁰: Als Vertretung des gesamten amerikanischen Volkes eingerichtet, stellte das Repräsentantenhaus eine *nationale*, d.h. einheitsstaatliche Einrichtung dar, der Senat dagegen verkörperte als Vertretung der Gliedstaaten das *staatenbündische* Element⁸¹. Unter dem Einfluss der „Federalists“, der Befürworter der Unionsverfassung von 1787, Protagonisten einer im Vergleich zur rein staatenbündischen Organisation der Konföderationsartikel erheblich stärkeren nationalen Regierungsgewalt, setzte sich noch während der Ratifikationsdebatte ein Bikameralismusverständnis durch, das dem Senat vor allem zwei föderativ bedeutsame Aufgaben zuschrieb, nämlich einerseits die Geltendmachung des gliedstaatlichen Standpunkts auf der Bundesebene und andererseits den Ausgleich und die Versöhnung der bisweilen gegensätzlichen Interessen grosser und kleiner Gliedstaaten⁸². Das alte, feudalistische Zweikammersystem wurde damit auf eine völlig neue Grundlage gestellt und der neuen „bundesstaatlichen“ Staatsform⁸³ angepasst, indem nun das Repräsentantenhaus nach der Bevölkerungszahl gewählt wurde und somit die politische Vertretung der Gesamtnation darstellte, die andere Kammer, der Senat aber nach den einzelnen Gliedstaaten zu wählen war und somit die politische Vertretung der Einzelstaaten darstellte. Beide Kammern waren juristisch Organe der Gesamtnation, welche in ihnen bloss nach verschiedenen Grundsätzen vertreten war: einmal nach ihrer Volkszahl, das andere Mal nach ihrer Staatenzahl. Vehementer Gegner der Einführung eines solchen Senats war BENJAMIN FRANKLIN, der als Delegierter von Pennsylvania, welches das Einkammersystem kannte, in dieser Zweiten Kammer eine Bevorzugung einer Minderheit erblickte. Berechtigt war sein Einwand insofern, als die Unionsverfassung den beiden Kammern nicht die gleichen Rechte einräumte, sondern den Senat in seiner politischen Bedeutung erhöhte. Eine weitere Ungleichheit bestand aber auch darin, dass im Senat grosse und kleine Staaten gleich stark zur Geltung kamen, da sie als geschichtlich gegebene, gleichberechtigte Grössen im neuen Bundesstaat, gleich wie zuvor in der bisherigen Konföderation, berücksichtigt werden sollten⁸⁴. MADISON verteidigte in der Ratifikationsdebatte dieses Konzept des Zweikammersystems im „Federalist“ (No. 62) aber derart überzeugend, dass auch FRANKLIN seinen Widerstand in der Folge bald aufgeben sollte.

§ 10 Frankreich

A. Allgemeines

Im Anschluss zur Darstellung der Genese des amerikanischen Zweikammersystems soll hier nun kurz die französische Verfassungssituation, namentlich der Revolutionsepoche, eingegangen werden. Die Entwicklung des schweizerischen Konzepts des Zweikammersystems und der Behandlung der Gliedstaaten, ja überhaupt die Schaffung der „Kantone“ als eigenständige Einheiten des 1848 gegründeten Bundesstaates, ist derart eng mit französischen

⁸⁰ ANNAHEIM, S. 32; ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 42 II 1.

⁸¹ MADISON in „Federalist“ No. 39.

⁸² „Federalist“ No. 39 und No. 62.

⁸³ Der Begriff Bundesstaat sollte sich erst später einbürgern, dazu vor allem der berühmt gewordene 39. Artikel der „Federalist Papers“ von MADISON.

⁸⁴ HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 101 f.

Entwicklungen verknüpft, dass diese auch im Rahmen der Entwicklung des schweizerischen Staatswesens immer wieder angesprochen werden muss⁸⁵.

Die erfolgreiche Verbindung der amerikanischen Einzelstaaten und deren wirtschaftlicher Aufschwung erregte auch in Frankreich grosse Bewunderung und liess in weiten Kreisen Begeisterung für den amerikanischen Unabhängigkeitskampf aufkommen. Übersetzungen der amerikanischen Staatsverfassungen und der Konföderationsartikel wurden auch in dem seit 1778 mit Amerika verbündeten Frankreich verbreitet und die amerikanischen Verfassungsgrundsätze und die Rechteerklärung der einzelnen Staaten waren auch von erheblichem Einfluss auf die Nationalversammlung von 1789-1791. Die neue amerikanische Staatsform, der Bundesstaat, sollte dagegen für das revolutionäre Frankreich keine Vorbildfunktion ausüben: Jede Form der Dezentralisation oder Partikularisierung des schon lange unifizierten Rechts wäre den Franzosen als ein Rückschritt in mittelalterliche Zustände erschienen.

Die Theorie des Bikameralismus und die sie umfassende Theorie der gemischten Verfassung, wie sie etwa durch MONTESQUIEU⁸⁶ und DE LOLME⁸⁷, aber auch durch BLACKSTONE zur publizistischen Wirkung gekommen war, ist im Zeitalter der Revolution zunächst durch die von SIEYÈS und CONDORCET in der Nationalversammlung vorbereitete Entscheidung für das Einkammersystem durch die rousseauistische Theorie der *volonté générale* und der aus ihr konsequent abgeleiteten prinzipiellen *Einheit des Volkswillens* und damit folglich auch der Volksvertretung überrundet worden⁸⁸. Die amerikanische Unionsverfassung stellt in einem ähnlichen Sinn wie die englische Verfassung eine gemischte Verfassung dar: zwar fehlt der soziale Unterbau von König und Adel, aber das Grundkonzept der *Balance* von *monarchischen*, *aristokratischen* und *demokratischen* Elementen⁸⁹ ist dasselbe. Das monarchische und das aristokratische Element in Form von Präsident und Senat haben das Volk vor Übergriffen seiner Vertreter zu schützen⁹⁰, das seinerseits als solches nicht mehr „souverän“ ist⁹¹. In Frankreich dagegen ging man seit der Revolution davon aus, dass das Volk durch das Parlament repräsentiert und daher gemäss dem Prinzip der Volkssouveränität der Regierung übergeordnet wird.

B. Die Verfassungen der Revolutionszeit

I. Die Verfassung von 1791

Zu den *politischen Spannungen* des Ancien Régime, die sich vor allem aus dem Erstarken des politisch mündig gewordenen Bürgertums⁹² ergaben, das sich von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Privilegien des Adels ausgeschlossen sah, kam eine enorme Verschuldung des Staates seit LUDWIG XVI. Dieser war, nachdem man allmählich zur Erkenntnis gelangte, dass diese Verschuldung ihre tiefere Ursache im politischen System hatte, zu Reformen entschlossen. Die Massnahmen seiner Reformminister waren allerdings unzureichend und kamen zu spät⁹³.

⁸⁵ Vergl. HIS, I, S. 21, betont ebenfalls die geistige und physische Abhängigkeit der schweizerischen Verfassungsgeschichte von der Entwicklung des französischen Verfassungsrechts in den Jahren 1798 bis 1813. Auf indirekte Weise sollten die Verfassungen der französischen Revolutionszeit, namentlich der girondistische Entwurf und die Verfassung von 1793 bis weit in die 1860er Jahre die Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz, vor allem in den Kantonen beeinflussen. Die französische Revolution, förderndes Moment für das gegenwärtige Gleichheitsverständnis und die moderne Gesellschaft überhaupt, war für die direkte Demokratie in der Schweiz von zentraler Bedeutung. Ohne sie hätte es etwa keine Regenerationsbewegung gegeben.

⁸⁶ MONTESQUIEU sah (1748) in der englischen Pairskammer ein erwünschtes Bindeglied zwischen dem König und der Volksvertretung, das einen mässigen Einfluss auf das Zusammenwirken beider ausüben könne.

⁸⁷ DE LOLME war in seiner Darstellung der englischen Verfassung (1788), ähnlich wie zuvor MONTESQUIEU von der Notwendigkeit des Zusammenwirkens zweier Kammern bei der Gesetzgebung ausgegangen, um Übergriffe zu vermeiden.

⁸⁸ R. REDSLOB, „Die Staatstheorien der Französischen Nationalversammlung von 1789“, 1912, S. 173 ff.

⁸⁹ FRAENKEL, S. 223 f.

⁹⁰ EPSTEIN, S. 176.

⁹¹ Mit der Verfassungsgebung hat das Volk seine eigentliche, ursprüngliche Souveränität ausgeübt: Alle übrigen Befugnisse, wie die Wahl der Abgeordneten und der Wahlmänner für die Präsidentenwahl, sind Ausflüsse bzw. abgeleitete Befugnisse aus der Verfassung (SEILER, S. 29 f.). Die Verfassung ihrerseits wird also nicht vom permanenten Konsens der Mehrheit des Volkes, sondern von einer höheren, metaphysischen Gerechtigkeitsidee getragen (AUER, „Etats-Unis“, S. 94: „idéologie quasi-réligieuse“). FRAENKEL, S. 28, spricht von der kanonischen Gültigkeit der Verfassung.

⁹² Die Entwicklung des Naturrechtes in Frankreich wurde zum einen durch die bereits erwähnte Vermittlung englischer Verfassungstheorien durch MONTESQUIEU („De l'Esprit des lois“, 1748), BLACKSTONE („Analysis of the laws of England“, 1754) und DE LOLME („Constitution de l'Angleterre“, 1788) sowie durch die Schaffenskraft einheimischer Lehren vorangetrieben: Hier erreichte sie ihren Höhepunkt mit ROUSSEAU, dessen Darstellung eines staatstheoretischen Systems im „Contrat social“ - trotz gewisser Widersprüchlichkeiten - derart bestechend war, dass sie bald einmal zum Gemeingut des gebildeten Frankreichs und besonders des Bürgertums zählte. Vergl. HIS, I, S. 14 f.; ALEXIS DE TOCQUEVILLE, „L'ancien régime et la révolution“, liv. II, chap. 2, 5, 7, liv. III, chap. I.

⁹³ So scheiterte der Versuch des Genfers NECKER, 1777 Generaldirektor der Finanzen, mit der Einführung von Provinzialversammlungen zur Selbstverwaltung Reformen einzuleiten.

Schon seit Jahren widersetzten sich die Parlamente, in denen seit RICHELIEU die Gegner des Absolutismus sassen, einer unkontrollierten Steuererhebung durch den König und forderten das alte Steuerbewilligungsrecht der Nation durch ihre Vertreter zurück. Schliesslich gab LUDWIG XVI. nach und verzichtete auf die absolute Gewalt. Er beschloss am 8. August 1788 die Berufung der *Etats Généraux*, die seit 1614 nicht mehr zusammengetreten waren. Die Stände sollten dabei mitwirken, die Finanznot des Staates zu lindern und neue Steuern einzuführen. Am 5. Mai 1789 traten die französischen Reichsstände in Versailles zusammen, wobei die beiden privilegierten Stände, Adel und Klerus je etwa 300 Vertreter entsandten, der Dritte Stand ungefähr 600. Diese forderten nun, nicht getrennt nach Ständen zu beraten und abzustimmen⁹⁴, sondern in gemeinsamer Versammlung und nach dem Zahlenverhältnis der Abgeordneten (nach Köpfen) zu beschliessen⁹⁵. Der Adel widersetzte sich diesem Ansinnen zwar zunächst, jedoch erfolgte auf Einladung des Dritten Standes und unter zunehmendem Druck der öffentlichen Meinung, ein freiwilliger Übertritt von Abgeordneten des Adels und der Geistlichkeit in den Saal der Bürgerschaft zu einer gemeinsamen Beratung.

Am 17. Juni 1789 erklärte sich diese Vereinigung auf Antrag des ABBÉ SIEYÈS mit 491 gegen 90 Stimmen zur *assemblée nationale constituante*, zur obersten Vertretung des Volkes, welche allein zur Schaffung einer Verfassung legitimiert sei. Mit dieser Verkündung der Volkssouveränität an Stelle der überkommenen Souveränität des Königs war der erste revolutionäre Akt vollbracht. Diese Nationalversammlung erliess, neben zahlreichen Beschlüssen und Gesetzen in den folgenden zwei Jahren zunächst die nach amerikanischem Vorbild ausgearbeitete *Erklärung der Menschenrechte* vom 26. August 1789 und als Schlussstein ihrer Tätigkeit die Verfassung vom 3. September 1791, die erste Revolutionsverfassung⁹⁶. Die Nationalversammlung orientierte sich bei der Schaffung der neuen Verfassung weniger am rationalistischen Systems ROUSSEAU⁹⁷ als vielmehr nach der in empirischer Methode bearbeiteten Untersuchung des englischen Rechts von MONTESQUIEU⁹⁸ und dem Vorbild der nordamerikanischen Kolonien. Dabei war einer der Hauptstreitpunkte in den Vorarbeiten die Stellung des Königs, insbesondere dessen Anteil an der Gesetzgebung⁹⁹. Die Monarchisten plädierten für ein absolutes Gesetzesveto für den König, währenddem dieses von den Linken vehement abgelehnt wurde¹⁰⁰. Gegen die Beschlüsse der Nationalversammlung

⁹⁴ Zu den *Etats Généraux* des französischen Ancien Régime als Beispiel eines „vorparlamentarischen“ Dreikammersystems, vergl. AUBERT, *Traité*, II, N 1245.

⁹⁵ HIS, I, S. 16.

⁹⁶ Wiedergegeben bei L. DUGUIT et H. MONNIER, „Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789“, Paris 1898, S. 1 ff.

⁹⁷ ROUSSEAU, eigentlicher Begründer der modernen Funktionenlehre (DIAN SCHEFOLD, „Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848“, Basel 1966, S. 357), postuliert eine strikte organisatorische Trennung von Legislative und Exekutive („*Contrat Social*“, III, 1). Für ROUSSEAU kann nur das Volk souverän sein. Da Souverän, ganz im Verständnis der damaligen Zeit, gleichbedeutend mit gesetzgebender Gewalt ist, muss dem Volk die ungeteilte legislative Gewalt zukommen. „Monarchen“ kann und muss es geben, sie müssen aber beschränkt bleiben auf die der legislativen untergeordneten exekutiven Gewalt (nur ein „Volk von Göttern“ könne sich in diesem Sinne selber regieren, „*Contrat Social*“, III, 4).

⁹⁸ Für MONTESQUIEU ist das Ziel der „Gewaltenteilung“ nicht die Trennung der Legislativ-, Exekutiv- und Judikativfunktion und deren Wahrnehmung durch getrennte Organe (so aber LOEWENSTEIN, „Parlamentarismus“, S. 68; ESMEIN, I, S. 499 und zahlreiche andere), also auch nicht eine Gleichstellung der „Exekutive“ mit der „Legislative“, sondern das Ziel ist ein *Zusammenwirken* der jeweiligen Funktionsträger: Im Sinne der gemischten Verfassung sollen mehrere politische Mächte an der höchsten Befugnis, der *Gesetzgebung*, beteiligt sein (SEILER, S. 18 ff.). Dies soll der Verhinderung der Dominanz einer der sozialen Mächte dienen. MONTESQUIEU postulierte also nicht eine funktionelle Trennung von Legislative und Exekutive, sondern vielmehr ein *Zusammenwirken* und eine *Balance* der sozialen Mächte im Sinne der Mischverfassung. Die Balance wird dadurch erreicht, dass alle drei Mächte an der höchsten Gewalt teilhaben, d.h. eine Beteiligung der sozialen Mächte an der Gesetzgebung besteht (ALOIS RIKLIN, „Montesquieus freiheitliches Staatsmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung“, in: PVS 30 (1989), S. 420 ff., bes. S. 434; WERNER KÄGI, „Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltentrennungsprinzips“, Zürich 1937, S. 66 f.; MAX IMBODEN, „Montesquieu und die Lehre von der Gewaltentrennung“ [1959], in: *ders.*, „Staat und Recht“, Basel 1971, S. 55-74, bes. S. 66 f.; SEILER, S. 20, mit weiteren Hinweisen). Dieser Beteiligung dient neben einem Einberufungs- und Vetorecht des Königs gegenüber der Legislative, deren Zusammensetzung aus *zwei Kammern*, einer Vertretung des Adels und einer des Volkes („*Esprit des lois*“, XI, 6: „Stets gibt es im Staat Leute, die durch Geburt, Reichtum oder Auszeichnungen hervorrangen. Wenn sie aber mit dem Volk vermenget würden und wie die andern bloss eine Stimme besässen, so würde die gemeinsame Freiheit für sie Sklaverei bedeuten. Sie hätten keinerlei Interesse an der Verteidigung der Freiheit, denn die meisten Beschlüsse würden zu ihren Ungunsten gefasst. Ihre Teilnahme an der Gesetzgebung muss daher ihrer anderweitigen Vorrangstellung innerhalb des Staates angemessen sein. Das trifft zu, wenn sie eine Körperschaft bilden, die das Recht hat, Unternehmungen des Volkes auszusetzen, genauso wie das Volk das Recht hat, die ihrigen auszusetzen. Auf diese Weise wird die legislative Befugnis sowohl der Adelskörperschaft als auch der gewählten Körperschaft der Volksvertreter anvertraut. Jede hat ihre Versammlungen und Abstimmungen für sich, sowie getrennte Gesichtspunkte und Interessen.“).

⁹⁹ Kaum in Frage gestellt worden war dessen Stellung als *Spitze der Exekutive*; vergl. SEILER, S. 33. Wünschten sich die Monarchisten noch den König als Träger der Souveränität, so forderte insbesondere die Linke deren Rückführung auf das Volk.

¹⁰⁰ LEON DUGUIT, „La Séparation des pouvoirs et l'Assemblée Nationale de 1789“, in: *Revue d'économie politique* 7 (1893), S. 99-132, 336-372 und 567-615, hier: S. 118.

stand dem König, dem Inhaber der exekutiven Gewalt¹⁰¹, ein suspensives Veto zu¹⁰². Seine Befugnisse, die er durch von ihm ernannte Minister ausübte¹⁰³, beschränkten sich aber vornehmlich auf die Aussenpolitik. Die Innenpolitik wurde massgebend bestimmt durch die vom Volk gewählten Beamten der 83 Départements, die an Stelle der historischen Provinzen gebildet wurden, und durch die Selbstverwaltung der Gemeinden. Diese 83 Departemente waren das Resultat einer Neueinteilung Frankreichs, die bewusst auf der Zerschlagung der alten Provinzen angelegt war¹⁰⁴. Als Grundlage der neuen Departementseinteilung diente der Nationalversammlung der Entwurf von SIEYÈS wonach eine Zerschneidung des Landes in 80 gleiche Teile zu je 324 Quadratmeilen vorgesehen war. Diese so entstandenen Departemente sollten nach SIEYÈS in je neun mathematisch gleiche communes und diese wiederum in je neun cantons zu vier Quadratmeilen unterteilt werden¹⁰⁵.

Schon früh wurde auch über die Einführung eines Zweikammersystems diskutiert¹⁰⁶: Unter dem Einfluss der Ideen MONTESQUIES und DE LORMES sowie dem Beispiel der amerikanischen Verfassungen sprachen sich in der Nationalversammlung Männer wie DUPONT DE NEMOURS, CLERMONT-TONNÈRE und MALOUEY, aber auch noch SIEYÈS für die Teilung der gesetzgebenden Gewalt aus. Die Beschlüsse der vorbereitenden Kammer sollten durch eine Zweite Kammer überprüft werden, wodurch man sich mässigen Einfluss, einen Übereilungsschutz und die Verhinderung möglicher Beeinflussung seitens anderer Gewalten versprach. Im Sinne der Lehre ROUSSEAUS obsiegte bei den Beratungen über die Ausgestaltung des Parlaments am 10. September 1789 aber das *Einkammersystem*. Dieser Entscheid erklärt sich am ehesten aus der Furcht, dass im Moment, wo man die Aristokratie entmachtete, eine *neue* geschaffen würde¹⁰⁷, wenn man, der Meinung MONTESQUIEUS folgend, eine Zweite Kammer, einen Rat der Älteren oder anderweitig Bezeichneten, schaffe¹⁰⁸. Denn es war klar, dass die beiden Kammern nach verschiedenen Grundsätzen zusammengesetzt sein müssten, da sie sich sonst prinzipiell einig wären.

Der Verfassung liegt angesichts dieser Konzeption durchaus eine Balance zwischen Parlament und König zugrunde¹⁰⁹, wobei nicht „Legislative“ und „Exekutive“ als abstrakte Gewalten balanciert sind, sondern König und Parlament als eigenständige soziale und politische Mächte¹¹⁰. In seiner Eigenschaft als Repräsentant der Nation¹¹¹ ist

¹⁰¹ Indem dem König unter anderem die *pouvoir exécutif zugewiesen* wird (Tit. III Vorspann Art. 4, Kapitel IV), ist der König nicht einfach deckungsgleich mit der „Exekutive“. Da die exekutive Funktion der Legislative untergeordnet sein muss, wäre der König, so er „nur“ Exekutive wäre, dem Corps législatif *untergeordnet* gewesen. Dies war, was die Gegner jeglichen Vetos des Königs angestrebten hatten. Demgegenüber wurde von den Befürwortern eines Vetorechts des Königs, zumindest teilweise, eine zum Schutz des Volkes erwünschte Kontrolle über die gesetzgebende Versammlung erblickt. Vergl. SEILER, S. 34 Anm. 155 mit weiteren Hinweisen. Anteil an der Gesetzgebung hatte der König als selbständig legitimierter Repräsentant der Nation (neben dem Parlament) und als historische Autorität, nicht aber in seiner Eigenschaft als „Exekutive“.

¹⁰² Die Verfassung legt, im Sinne eines Kompromisses, die Souveränität der *Nation* fest, welche durch die *Volksvertretung* und den *König* gemeinsam repräsentiert werden sollte (Tit. III Vorspann Art. 1 und 2).

¹⁰³ Alle Akte des Königs bedurften der Gegenzeichnung durch einen Minister (Tit. III, Kapitel II, Sekt. IV, Art. 4 der Verfassung), womit über das Vehikel der *Ministerverantwortlichkeit* indirekt auch die exekutive Tätigkeit des Königs überprüft werden konnte, der seinerseits ja als „unverletzlich“ galt und dem gegenüber die Gesetzesbindung nicht direkt durchsetzbar. GEORGES BURDEAU/FRANCIS HAMON/MICHEL TROPER, „Manuel droit constitutionnel“, 21. Aufl., Paris 1988, S. 291.

¹⁰⁴ MAURICE BRUN, „Départements et régions“, Paris 1938, S. 69 ff.; H. HINTZE, S. 184 f. Frankreich war am Vorabend der Revolution eher ein territorial „geeinter“ als ein „zentralisierter“ Staat (HINTZE, S. 51 ff.), da die unter dem Absolutismus erreichte staatliche Zentralisation immer noch ein Netz verschiedener administrativer Gliederungen und namentlich eine Vielzahl lokaler und regionaler Privilegien duldete. Die Revolution machte am 4. 8. 1789 mit dem vielfältigen Nebeneinander von Einheiten wie Diözesen, gouvernements, généralités, baillages und Provinzen sowie deren Rechte und Privilegien ein rasches Ende. Die Nationalversammlung entmachtete sodann durch Gesetz vom 14. bis 18. Dezember 1789 (Loi sur les municipalités) die bisherigen Stadt-, Burg-, Pfarrei- und Gemeindebehörden und setzte an ihrer Stelle auf Volkswahl beruhende „Munizipalitäten“ ein. Vergl. auch HIS, I, S. 130 ff., 137 mit Bezug auf die Helvetik.

¹⁰⁵ H. HINTZE, S. 185. Diese politische Geometrie liess sich letztlich nur zum Teil in die Realität umsetzen, der politische Willen zu diesem Verfahren war aber, wohl als Folge eines Überbordens der revolutionären Doktrin, gegeben.

¹⁰⁶ Diese Debatte Einkammersystem - Zweikammersystem ist nach KARL LAMP, „Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920“, Innsbruck 1921, S. 57 ff., eigentlich ein Kampf der Idee ROUSSEAUS gegen MONTESQUIEU. Nach ROUSSEAU dürfte es streng genommen überhaupt keine Repräsentationsform, also auch nicht das Einkammersystem, geben („Contrat social“, III, 15); vergl. MESSMER, S. 219 Anm. 19; A. BOEHME, „Dahlmann und Mirabeau über Zweikammersystem und Veto“, Berlin 1848, S. 17.

¹⁰⁷ Es dürften verschiedene Gründe gewesen sein, die den Ausschlag für das Einkammersystem gegeben haben. Nicht zuletzt natürlich auch die blosse Eingängigkeit des Prinzips an sich. Prägnant formuliert durch ABBÉ SIEYÈS, wonach eine Erste Kammer überflüssig sei, wo sie mit der Volksvertretung übereinstimme, und gefährlich, wo sie von ihr abweiche (zitiert nach BRYCE, III, S. 72; vergl. auch HEGER, S. 80 und MESSMER, S. 220).

¹⁰⁸ Das Zweikammersystem wurde von verschiedener Seite durchaus als positiv bewertet, erschien vielen aber überflüssig geworden zu sein (TRIVELLI, S. 58). Bemerkenswert erscheint hier der Vorschlag von DUPONT DE NEMOURS, der postulierte, „que cette assemblée qui doit être une, soit divisée pour le travail en deux chambres. Elles seront composées de membres choisis par les assemblées élémentaires sans aucune distinction. Je demande que sur trois députés celui en qui le peuple trouvera le plus de maturité soit destiné à entrer dans l’une de ces chambres que l’on nommera Sénat (...) Le Sénat insistera jusqu’à trois fois. Après quoi, si les avis sont encore partagés, les deux chambres se réuniront pour prononcer sur le sujet en discussion à la pluralité des voix.“ (Arch. parl., S. 573; zitiert nach SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 72.)

¹⁰⁹ SEILER, S. 34; ALFRED KÖLZ, „Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte“, Bern 1992, S. 74.

¹¹⁰ Siehe vorstehend FN 14.

der König, als (Mit-)Träger der Souveränität der gesetzgebenden Versammlung *gleichgeordnet*, als Träger des *pouvoir exécutif* jedoch den Gesetzen *unterworfen*. Faktisch hatte der König aber nur noch rein dekorative Bedeutung und kann seit seiner Übersiedlung nach Paris als eigentlicher „Gefangener des Volkes“ betrachtet werden, auch wenn er als „unverletzlich“¹¹² galt.

Der Geltung der ersten Revolutionsverfassung mit ihrem gemischten System wurde mit dem Aufstand vom 10. August 1792 ein abruptes Ende gesetzt, das Königtum gestürzt und am 21. September 1792 erneut eine verfassungsgebende Versammlung, der Konvent (*convention nationale*), einberufen. Da die bisherigen Abgeordneten der Nationalversammlung nicht gewählt werden durften, stiegen neue Politiker auf¹¹³, die radikalere Ideen vertraten und bald die Vorstellungen ROUSSEAUS an Stelle derjenigen MONTESQUIEUS zur Geltung brachten. Der Konvent rief die Republik aus, erklärte die Monarchie als abgeschafft und beschloss, die Verfassung könne nur durch das Volk selbst angenommen werden¹¹⁴.

II. Die Konventsverfassung von 1793

Eine besondere Kommission des Konvents ging nun daran, einen neuen Verfassungsentwurf auszuarbeiten. Der Mathematiker und Philosoph CONDORCET, ein Freund von FRANKLIN und eifriger Bewunderer der amerikanischen Verfassung, berichtete am 15. Februar 1793 über diesen sogenannten girondistischen Verfassungsentwurf¹¹⁵. Die Verfassung hätte zahlreiche staatsrechtlich und politisch bedeutsame Neuerungen enthalten, wie das unmittelbare Mitspracherecht des Volkes an der Gesetzgebung und die unmittelbare Volkswahl der *ungeteilten* Legislativgewalt. Über die Wünschbarkeit der Einsetzung eines Verfassungsrates hätten die *Assemblées primaires* angehört und das Werk des Verfassungsrates dem Volk zur Annahme oder Verwerfung unterbreitet werden sollen¹¹⁶. Obwohl die föderalistisch gesinnten Girondisten im Nationalkonvent zunächst in der Überzahl waren, befanden sich die zentralistisch gesinnten Jakobiner, welche sich auf die Massen der Hauptstadt stützen konnten, im Vorteil. Der 1792 vollzogene Übergang zur Republik trieb den Trend zur Zentralisation weiter fort: Die Revolution, die von allem Anfang an im Zeichen der nationalen Einheit stand, führte nun zur völligen Beseitigung der letzten Selbstverwaltungselemente und zur Beschwörung der nationalen Einheit¹¹⁷. Ehe die neue Verfassung verkündet war, wurden die Girondisten unter dem Druck der Massen aus dem Nationalkonvent ausgestossen und verhaftet¹¹⁸. Mit dem Sturz der Girondistenpartei durch die Jakobiner fiel auch deren Verfassungsentwurf dahin. Der Wohlfahrtsausschuss arbeitete nun in beinahe hektischer Weise einen neuen Entwurf in jakobinischem Sinne aus. Diese neue Verfassung lehnte sich über weite Strecken am girondistischen Entwurf an und stellte letztlich eine blosse Kürzung dieses Werkes dar¹¹⁹. Der am 10. Juni 1793 dem Konvent vorgelegte Entwurf wurde bereits am 24. Juni von diesem angenommen und schon am 10. August wurde die Annahme durch das Volk gefeiert¹²⁰. Die Jakobinerverfassung¹²¹ verwirklichte das Konzept der unmittelbaren Volksherrschaft beinahe restlos: Die

¹¹¹ BURDEAU/HAMON/TROPER, S. 284.

¹¹² Diese „Unverletzlichkeit“ ergab sich aus seiner Legitimation als historische Autorität mit göttlicher Legitimation und Repräsentant der Nation. Vergl. auch den Verfassungswortlaut (Tit. III, Kapitel IV, Sekt. I, Art. 3): „N. (le nom du roi) par la grâce de Dieu, et par la loi constitutionnelle de l'Etat, Roi des Français.“ BURDEAU/HAMON/TROPER, S. 284.

¹¹³ Es bildeten sich erstmals politische Parteien im eigentlichen Sinne: Auf der rechten Seite des Sitzungssaales sassen die *Feuillants*, die Anhänger der konstitutionellen Monarchie, bereits entschieden in der Minderheit. Die weit grössere Linke bildeten die Republikaner, darunter die gemässigten *Girondisten* und die radikalen *Jakobiner*. Die Girondisten waren die Vertreter der französischen Provinz und bereit, das Königtum zu erhalten, währenddem die Jakobiner, radikal und kompromisslos, vor allem die Hauptstadt vertraten.

¹¹⁴ Zur Entscheidung für das Einkammersystem vergl. auch REDSLOB, S. 173 ff.

¹¹⁵ Text bei DUGUIT/MONNIER, S. 36 f.

¹¹⁶ CHARLES BORGEAUD, „Etablissement et Revision des Constitutions en Amérique et en Europe“, Paris 1893, S. 249-253.

¹¹⁷ Die in der Zentralisation verkörperte nationale Einheit als Werk der französischen Revolution, wurde zum Dogma der französischen Demokratie. P. J. PROUDHON, „Du principe fédératif“, Paris 1863, S. 136 kritisiert dies mit den Worten: „La démocratie a pour principe l'unité; sa fin est l'unité; son moyen, l'unité; sa loi, toujours l'unité. L'unité est son alpha et son oméga, sa formule suprême, sa raison dernière. Elle est tout unité et rien qu'unité, comme démontrent ses discours et ses actes.“

¹¹⁸ Das Vertreten föderalistischer Ideen wurde in einer solchen Atmosphäre, in der die Einheit als höchstes Ziel der Demokratie und der Revolution betrachtet wurde (vergl. BERTRAND BARÈRE 1793 im Konvent: „Die Einheit ist eure Grundmaxime. Die Einheit ist eure Verteidigung. Die Einheit ist euer Heil.“ Zitiert nach H. HINTZE, S. 473) zu einer höchst gefährlichen Anschuldigung. Die Girondisten, separatistisches Gedankengut aufnehmend, fielen ihr 1793 zum Opfer. Zum Kampf der GIRONDISTEN, vergl. H. HINTZE, S. 340 ff., S. 450 ff.

¹¹⁹ So enthielt die Verfassung schliesslich die von CONDORCET vorgesehene Abstimmung über die Einsetzung eines Verfassungsrates durch die *Assemblées primaires*, als auch die Volksabstimmung über die Annahme des Verfassungswerkes. Die Verfassung sah in Art. 115 die Verfassungsinitiative und in Art. 59 das fakultative Referendum vor, jeweils ausgelöst durch die Urversammlungen. Die Hürde für die Ausübung dieser Rechte war aber so hoch (in 42 Departementen sollte je $\frac{1}{10}$ der Primärversammlungen entsprechende Beschlüsse fassen), dass kaum je die geforderten Mehrheiten zustande gekommen wären. Siehe MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 72.

¹²⁰ In der Abstimmung stimmten mehr als 99 Prozent auf Grund des staatlichen Zwanges zu; vergl. TRIPP, S. 25.

¹²¹ Wiedergegeben bei DUGUIT/MONNIER, S. 66 f.

gesetzgebende Gewalt (Corps législatif) befand sich in völliger Abhängigkeit vom Volke, die Exekutive dagegen war praktisch machtlos¹²². Waren in der Verfassung von 1791 noch König und Parlament die gemeinsamen Träger der Souveränität, so ist mit der Konventsverfassung vom 24. Juni 1793 der Übergang von der Monarchie zur Republik vollzogen. Diese kannte nur noch das *Volk* respektive dessen Vertretung als einzige souveräne Gewalt (Art. 7 und 21 der Verfassung). Im Gegensatz zur Verfassung von 1791 bestand keine irgendwie geartete Balance zwischen eigenständigen Gewalten, sondern - ganz im Sinne ROUSSEAUS -, eine strenge Unterordnung des Exekutivorgans unter die einkammerige Legislative¹²³. Bereits am 10. Oktober 1793 führten demagogische Umtriebe dazu, dass die Verfassung suspendiert wurde und in Folge des nun einsetzenden Terrorregimes des allein regierenden Konvents nie mehr zur Anwendung gelangte¹²⁴. Ebenso wie der girondistische Entwurf von 1793, hielt die jakobinische Verfassung am Grundsatz der Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der gesetzgebenden Körperschaft, also dem Einkammersystem, fest. Erst die Direktorialverfassung sollte in Frankreich das Zweikammersystem einführen.

III. Die Direktorialverfassung von 1795

Mit der Schreckensherrschaft ROBESPIERRES hatte die Französische Revolution ihren Höhepunkt erreicht. Zweifelsohne rettete die Gewaltherrschaft der Jakobiner Frankreich vor der Gefahr des Zerfalls in der Zeit innerer Zerrissenheit und äusserer Not, doch entrechtete ihre Diktatur den Bürger weit mehr als der absolutistische Staat. Nach ROBESPIERRES Sturz begann daher die rückläufige Bewegung der Revolution, die von Dantonisten, Girondisten und Monarchisten zugleich betrieben wurde. Das Ergebnis war schliesslich die Direktorialverfassung von 1795. Der Verfassungskommission wurde am 23. Juni 1795 ein neuer Entwurf vorgelegt, der am 22. August 1795 (5. fructidor III) vom Konvent und bald darauf auch vom Volk mit enormen Mehr angenommen wurde. Der Staat blieb eine Republik auf der Grundlage der Volkssouveränität (Art. 1 und 2 der Verfassung). Ein wesentliches Kennzeichen der sog. Direktorialverfassung¹²⁵ bestand nun darin, dass sie am Grundsatz der Volkssouveränität festhielt, aber dennoch die Lehren aus den Tagen des Terrorregimes gezogen hatte. Die verfassungsmässigen Gewalten mussten zunächst Sicherheit bieten für eine massvoll revolutionäre Tätigkeit. Die Verfassung verwirklichte daher eine strikte organisatorische und personelle *Gewaltenteilung*, eine Trennung die so weit ging, dass das Corps législatif und das Direktorium nur schriftlich miteinander verkehren konnten¹²⁶. Die vollziehende Gewalt, das mit mehr Macht als die früheren Regierungen ausgestattete fünfköpfige *Direktorium*, wurde ausschliesslich mit Konventsmitgliedern besetzt. Funktionell war dieses Direktorium Nachfolger des Conseil exécutif der Konventsverfassung und stellte kein eigenständiges Element in der Gewaltenbalance dar. Dementsprechend besass es auch keinerlei Anteil an der Gesetzgebung, etwa im Sinne eines Vetorechts. Die Forderung nach einer Gewaltenbalance im Sinne einer Beteiligung mehrerer Gewalten an der Legislativfunktion, musste auf andere Weise sichergestellt werden: Zur Erreichung einer Gewaltenbalance diente nun vielmehr ein Parlament mit einem *zweikammerigen* Aufbau¹²⁷. Das Zweikammersystem teilte die Legislative auf der einen Seite in einen „*Rat der Fünfhundert*“ (Conseil des Cinq-Cents), der die Gesetzesinitiative besass und auf der anderen Seite einen „*Rat der Alten*“ (Conseil des Anciens), der aus rund 250 Mitgliedern von über 40 Jahren¹²⁸ bestand und der über das Vetorecht sowie das exklusive Vorschlagsrecht für Verfassungsänderungen verfügte¹²⁹. Die Wahl war indirekt und das Wahlrecht an die Steuern

¹²² Der Conseil exécutif stand nicht etwa als eigenständige und gleichberechtigte Gewalt neben dem Corps législatif (SEILER, S. 37). So wie bereits die Minister 1791 keine eigenständige Macht gewesen, sondern sowohl vom König als auch vom Corps législatif abhängig waren, so blieb der Conseil exécutif nun - nach dem Wegfall des Königs - in der Abhängigkeit der Versammlung. Diese kam darin zum Ausdruck, dass er „ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du corps législatif“ (Art. 65 der Verfassung), dass er für Amtspflichtverletzungen und Nichtausführung der Gesetze und Dekrete direkt verantwortlich war (Art. 71 und 72). Ferner war der Conseil exécutif dem Corps législatif gemäss den Art. 76 und 77 der Verfassung rechenschaftspflichtig.

¹²³ Analog der Verfassung von 1791 sollte die Legislative nur eine Kammer kennen: Wie ROBESPIERRE schien auch CONDORCET eine geteilte Legislative nicht in der Lage zu sein, effizient und rasch genug die heiklen Neuerungen der Revolution durchzusetzen. Vergl. TRIVELLI, S. 58 f.

¹²⁴ Der Verfassungsentwurf der Girondisten und die Verfassung der Montagnards vom Juni 1793, welche mit der *Verfassungsinitiative* (Art. 115) und dem *Gesetzesveto* (Art. 59) wichtige direktdemokratische Ideen statuierten, die allerdings vom Gedankengut der rein repräsentativen Demokratie überlagert wurden, sollten für die spätere schweizerische Verfassungsentwicklung wegweisend werden. Dazu näheres bei KÖLZ, S. 74 ff.; MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 35, S. 72; TRIPP, S. 24 ff.; ANDREAS AUER, „Le référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement“, in: Revue française de Droit constitutionnel 7, 1991, S. 387-402.

¹²⁵ Wiedergegeben bei DUGUIT/MONNIER, S. 78 f.

¹²⁶ Art. 126, 162, 163 und 170 der Verfassung.

¹²⁷ BURDEAU/HAMON/TROPER, S. 296; MICHEL TROPER, „La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française“, Paris 1973, S. 191 ff.; TRIVELLI, S. 58 f.

¹²⁸ Diese Abgeordneten mussten ferner länger als fünfzehn Jahre in der Republik ansässig, verheiratet oder verwitwet sein.

¹²⁹ BOISSY D'ANGLAS trat anfangs während den Beratungen mit einem brillanten Plädoyer für ein gleichberechtigtes Zweikammersystem ein, nachdem sich schon zuvor verschiedene Stimmen für ein Zweikammersystem ausgesprochen hatten, nach welchem das Parlament, wenn schon nicht bei der Beschlussfassung, so doch für die Beratungen in zwei Abteilungen getrennt werden sollte.

geknüpft. Das Gesetzgebungsverfahren der beiden Räten war, in Anbetracht der blutigen Wirren der vorangegangenen Revolutionsphase, sehr schwerfällig konzipiert, indem allein der Rat der Fünfhundert das Vorschlagsrecht für Gesetze besass und die Gesetzesvorlagen in drei Lesungen mit jeweils höchstens zehn Tagen Zwischenzeit beriet. Danach nahm der Rat der Alten ebenfalls drei Lesungen vor mit höchstens fünf Tagen Zwischenzeit. Dabei konnten sie die Vorlagen aber nur annehmen oder gesamthaft verwerfen¹³⁰.

In der Verfassung von 1795 findet sich eine klare Suprematie des Parlaments, das wie erwähnt erstmals in zwei Kammern geteilt ist, sowie eine strikte organisatorische, personelle und formal-funktionelle Trennung zwischen Parlament und Direktorium, das gegenüber dem Gesetzgeber klar untergeordnet ist¹³¹. Zwar gibt es keine politische Verantwortlichkeit der Direktoren, die vom Parlament gewählt werden, das Parlament kann aber die Direktoren vor der *Haute Cour de Justice* wegen „Manœuvres pour renverser la Constitution“ gemäss Art. 158 i.V.m. 115 und Art. 265 der Verfassung zur Rechenschaft ziehen¹³².

Die Direktorialverfassung versagte aber angesichts innerer und äusserer Bedrängnis, die Finanzkrise des Staates verschärfte sich und der Ruf nach dem starken Mann wurde immer lauter. Die Wirren wurden schliesslich erst durch den Staatsstreich von NAPOLEON am 18. brumaire des Jahres VIII (9. November 1799) beendet. Über diesen hatte er sich zuvor mit SIEYÈS, welcher dem Direktorium angehörte, und einem Teil der Abgeordneten verständigt. Darauf wurde die Konsularverfassung vom 22. frimaire VIII (13. Dezember 1799)¹³³ geschaffen, welche unter Beibehaltung republikanischer Formen die tatsächliche Macht in die Hände des Ersten Konsuls, NAPOLEON, legte¹³⁴. Über die Konsularverfassung, welche ein eigentliches *Dreikammersystems* einführte, wird später noch eingehender zu berichten sein¹³⁵. Mit dem Konsulat auf Lebenszeit (1802) und die im Jahre 1804 erfolgte Annahme der Kaiserwürde, wurde dessen Struktur aber faktisch obsolet.

C. Überblick über die weitere Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert

Das Kaiserreich fand mit dem Senatsdekret vom 3. April 1814, das NAPOLEON des Thrones für verlustig erklärte, seinen formellen Abschluss¹³⁶. Mit der Charte Constitutionnelle von 1814 bzw. 1815, welche die Rückkehr zur Monarchie brachte, wurde von LUDWIG XVIII. ein Zweikammersystem mit einer nichtöffentlich beratenden „Chambre des Pairs“ eingeführt, wobei die Gesetzesinitiative allein beim König lag¹³⁷. Auch die Charte d'Orléans von 1830 hielt in Art. 23 am Zweikammersystem fest¹³⁸. Unter der Flagge des Bürgerkönigtums, erhielten beide Kammern nun konkurrierend mit dem König das Recht der Gesetzesinitiative: Der König ist damit nicht nur Teil der Exekutive, sondern übt nun gemeinsam mit dem Parlament die legislative Funktion aus¹³⁹. Dessen Zweite Kammer tagte nun öffentlich und wurde in einen Senat umgewandelt, in dem es keine erblichen Sitze mehr gab und dessen Mitglieder ernannt wurden¹⁴⁰. Das französische Bürgerkönigtum von 1830, Folge einer gesamteuropäischen,

¹³⁰ Der angenommene Beschluss hiess „loi“; die verworfene Vorlage konnte erst nach Ablauf eines Jahres wieder aufgenommen werden.

¹³¹ BURDEAU/HAMON/TROPER, S. 297 f.

¹³² So konnte das Parlament namentlich die Weigerung der Direktoren, seine von ihm erlassenen Gesetze und Beschlüsse zu vollziehen als derartige „Manœuvres“ geltend machen.

¹³³ Wiedergegeben bei DUGUIT/MONNIER, S. 118 f. Siehe dazu ausführlich unter § 31, E, I.

¹³⁴ *HIS*, I, S. 20 f.

¹³⁵ Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen unter § 31, E, I.

¹³⁶ Wiedergegeben bei DUGUIT/MONNIER, S. 130 f., 144 f., 177 f.

¹³⁷ Die Zweite Kammer, die „Chambre des Pairs“, der Charte Constitutionnelle, war nach Art. 27 ziffermässig *unbegrenzt* und deren Mitglieder bestanden zum einen aus dem erblichen Adelsstand und zum anderen aus der Gruppe der durch den König auf Lebenszeit Ernannten. Vergl. KLAUS VON BEYME, „Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa“, 2. Aufl., München 1970, S. 101 ff. Das Wahlrecht zur Ersten Kammer dagegen war von einem solch hohen Steuersatz abhängig, dass der grösste Teil der Bevölkerung nicht wahlberechtigt war.

¹³⁸ Im Kontext der politischen Restauration nach 1814 ist das Zweikammerprinzip nicht nur *praktisch*, eben als konkretes Mittel der parlamentarischen Absicherung des erneuerten monarchischen Prinzips gegenüber den revolutionären Ideen der Volkssouveränität und der darauf beruhenden Nationalversammlung, sondern auch *theoretisch* zu neuer Geltung gekommen: Der bürgerliche Verfassungstheoretiker BENJAMIN CONSTANT, der eine besondere Theorie der politischen Repräsentation entwickelt hatte, machte den Gedanken des Zweikammersystems zu einem seiner „principes applicables à tous les gouvernements représentatifs“ (dazu L. GALL, „Benjamin Constant - seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz“, 1963, S. 206 ff.). Er unterschied dabei in seiner Repräsentationstheorie zwischen einer „représentation de la durée“ und einer „représentation de l'opinion publique“, wobei er die erstere in einem Oberhaus, die zweite in der Volksvertretung realisiert sah. Diese entschiedene Befürwortung des Zweikammersystems, ganz in der Tradition von MONTESQUIEU stehend, sollte entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung des Frühkonstitutionalismus haben; vergl. nachstehend FN 57.

¹³⁹ DUGUIT, *Traité* II, S. 654; MARCEL PRELOT/JEAN BOULOIS, „Institutions politiques et droit constitutionnel“, 10. Aufl. Paris 1987, S. 432 f.

¹⁴⁰ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 71 f.

antiabsolutistischen Verfassungsbewegung¹⁴¹, präsentierte formal noch eine konstitutionelle Monarchie, stellt aber aufgrund der Stellung der Regierung, die zwischen Monarch und Parlament stand¹⁴², für verschiedene Autoren bereits den Inbegriff des klassischen Parlamentarismus dar.

Nach Aufständen, die am 24. Februar 1848 zur Abdankung des Königs führten¹⁴³, erfolgte die Wahl einer Nationalversammlung, um dem Staate eine neue Verfassung zu geben. Diese sollte auf dem allgemeinen, geheimen und direkten Wahlrecht beruhen. Die Nation war heillos in Parteien zerrissen, die verfassungspolitisch entgegengesetzte Ziele verfolgten. In den Reihen der Republikaner klang bald der Abgrund zwischen Bürgertum und sozialrevolutionärer Arbeiterschaft und im Juni 1848 kam es zur ersten grossen Arbeiterrevolution Europas. Der Aufstand, im Auftrag der Nationalversammlung blutig niedergeschlagen, liess im Bürgertum den monarchischen Gedanken rasch wieder an Boden gewinnen. Die Hinwendung zu einer starken Exekutive schien dabei nur allzu verständlich, ihren Ausgleich sollte sie dafür in einer starken, also einheitlichen und geschlossenen Legislative finden. Damit war die Verfassung gekennzeichnet durch einen Rückgriff auf das Einkammersystem mit einem Präsidenten, der - ganz im Sinne der Ideologie der Revolution von 1789 - über ein suspensives Veto verfügte¹⁴⁴.

LOUIS NAPOLEON BONAPARTE im Dezember 1848 auf vier Jahre zum Präsidenten der französischen Republik gewählt, wagte am 2. Dezember 1851 den Staatsstreich, löste die Nationalversammlung auf und appellierte an das Volk, das ihn ermächtigte eine neue Verfassung auszuarbeiten. Schon am 14. Januar 1852 lag diese, einen Scheinkonstitutionalismus schaffende Verfassung vor. Sie war geprägt durch ein *Zweikammersystem* mit einem Senat, der etwa 150 Mitglieder umfasste, unter anderem ex officio die Kardinäle, Marschälle und Admiräle - also Spitzen der monarchischen Gesellschaft - und weitere auf Lebenszeit vom Exekutivchef ernannte Honoratioren. Der Senat verfügte über das konkurrierende Recht der Gesetzgebung, die Kompetenz zum Erlass von „Ordonnances“ in den Kolonien, bei eventuellen Verfassungsänderungen über verschiedene Prärogativen sowie Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit; die Gesetzesinitiative lag aber allein bei der Exekutive. Nachdem am 2. Dezember 1852 formell das erbliche Kaisertum eingeführt worden war, übernahm LOUIS NAPOLEON, nun als Kaiser NAPOLEON III., die Präsidentschaft des Senats und verschiedene von dessen Rechten. In der zweiten Hälfte seiner Herrschaft führten allerdings gewisse Liberalisierungstendenzen dazu, dass der Senat zunehmend als Zweite Kammer in die parlamentarische Praxis miteinbezogen wird: Eine erste Annäherung an das moderne Verfassungsverständnis bahnte sich durch das Dekret vom 24. November 1860 an, ergänzt durch das *Senatus-Consultum* vom 2. Februar 1861 und durch das Dekret vom 3. Februar 1861. Erstmals wird der Senat in bewusster formaler Gleichstellung zum *Corps législatif* als „Kammer“ bezeichnet. Ein *Senatus-Consultum* vom 14. März 1867 gab dem Senat das Recht, dem *Corps législatif* eine zweite Beratung aufzuerlegen und seit 1869 seinerseits Abänderungsvorschläge einzubringen.

Die III. Republik kamte mit dem „grand conseil des communes de France“, dem Senat, eine enorm starke Zweite Kammer, die ursprünglich aus 300 Mitgliedern bestand und deren Zahl durch die *Loi organique* vom 9.

¹⁴¹ Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts setzte sich diese Bewegung des Konstitutionalismus in ganz Westeuropa weitgehend durch (Verfassungen verschiedener deutschen Fürstentümer, siehe nachfolgend § 11, B; Belgische Verfassung von 1831 als Vorbild liberaler Verfassungsbewegungen der Frankfurter Paulskirchenverfassung 1849; Piemontesisches Statuto Albertino von 1848); vergl. SEILER, S. 43. Die konstitutionellen Monarchien des 19. Jahrhunderts lassen sich in ihren Grundzügen weitgehend vergleichen: Sie zeichneten sich durch einen erblichen *Monarchen* aus, der als Staatsoberhaupt agiert und gemeinsam mit einem *Parlament* für die Gesetzgebung zuständig ist. Dieses Parlament ist regelmässig aus zwei Kammern gebildet, deren Erste Kammer sich hauptsächlich aus Erbadel und ernannten Honoratioren zusammensetzt und damit sozial und ideell dem Monarchen nahesteht (E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, I, S. 339). Die „Zweite Kammer“ geht aus meist zensitären Wahlen hervor und vertritt sozial das gehobene Bürgertum und stellt insofern noch keine Repräsentanz einer Volkssouveränität dar. Die konstitutionelle Monarchie ist vielmehr, ähnlich der französischen Verfassung von 1791 ein Kompromiss zwischen Volks- und Fürstensouveränität, wobei das Parlament teilweise erst noch auf bestimmte, „bürgerliche“ Gesetze beschränkt wurde.

¹⁴² Die Regierung leitete ihre Stellung vom König ab, war aber dem Parlament verantwortlich. PRÉLOT/BOULLOIS, S. 432 f. Die Struktur blieb diejenige einer konstitutionellen Monarchie, es bestand ein Dualismus der beiden obersten Staatsorgane Volk und König. Teilweise wird hier auch vom sog. „orleanistischen Parlamentarismus“ gesprochen.

¹⁴³ Die Aufstände entzündeten sich an der gewaltsamen Unterdrückung der Bestrebungen zur Reform des Wahlrechts. Dieses war an einen so hohen Steuersatz geknüpft, dass nur etwa 240'000 Bürger wählen konnten und die Mehrheit des Bürgertums und der Arbeiterschaft ohne Wahlrecht blieb.

¹⁴⁴ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 72; TRIVELLI, S. 59. So sprach sich LAMARTINE aus pragmatischer Sicht für das Einkammersystem aus, während BARTHÉLEMY-SAINT-HILAIRE, überzeugter Anhänger des Zweikammersystems, der eine wichtige Rolle bei der Gründung der III. Republik spielen sollte, trotz aller politischen Wirren klar und differenziert argumentierte: „Il ne faut pas nous y tromper: nous sommes dans une situation exceptionnelle. (...) Nous délibérons une constitution sous l'état de siège! A des cas exceptionnels, il faut des institutions exceptionnelles comme eux. J'applique l'institution de la chambre unique à des circonstances qui réclament, dans les ressorts du gouvernement, toute l'énergie qu'ils peuvent recevoir sans se rompre. Aux situations ordinaires et normales, nous appliquerons des moyens à la fois et moins forts et plus sûrs. N'admettons pas aujourd'hui les deux chambres; j'y consens: mais souhaitons que le cours des événements nous permette de revenir à ce prudent système; et dès que le moment nous en semblera venu, soyons assez dévoués au pays pour abdiquer cette dictature que les nécessités politiques nous auront conférée, mais qu'il serait coupable de conserver du moment qu'elle ne serait plus indispensable.“ JULES BARTHÉLEMY-SAINT-HILAIRE, „Le système des deux chambres“, in: *Revue politique et parlementaire*, vol. 50, 1906, S. 5-33, bes. S. 31.

Dezember 1884 auf 314 erhöht wurde¹⁴⁵. 225 Senatoren wurden zunächst durch die *Départements und überseeischen Bezirke* indirekt gewählt, 75 hingegen auf Lebenszeit durch die *Nationalversammlung* (die Wahl einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern durch die Nationalversammlung wurde aber durch die *Loi organique* bald aufgegeben). Die Dauer des Mandats im Senat betrug 9 Jahre, alle drei Jahre erfolgte eine Erneuerung je eines Drittels der Mitglieder, was den Vorteil eines allmählichen und ausgeleichenden Übergangs in den Mehrheitsverhältnissen mit sich brachte, ganz im Gegensatz zu möglichen radikalen Wendungen in der *Assemblée*. Die Stärke des Senats beruhte wesentlich auf den schwankenden Verhältnissen in der *Assemblée* und der relativ langen Dauer des Mandats der Senatoren. Die III. Republik zeichnet sich aus durch die Förderung des Gedankens der *Commune* als einem Grundelement der staatlichen Integration. Die Vorstellung der *Commune* als Kern staatlichen Aufbaus basierte nicht zuletzt auf der besonderen verfassungspolitischen Orientierung jener Zeit¹⁴⁶. Um den konservativen Kräften verstärktes Gewicht zu geben¹⁴⁷, wurden die kleinen Gemeinden ungemein bevorzugt: bis 1884 hatte *jede commune*, unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl, die *gleiche* Anzahl von *députés sénatoriaux*¹⁴⁸. Zwar wurde dann durch eine gewisse Anpassung der Zahl der Delegierten der *conseils municipaux* für die Senatorenwahl an die *jeweilige Bevölkerungszahl* der Gemeinden eine vage Stimmengewichtung bei der Vertretung der Gemeinden eingeführt, diese liess den Städten von etwa 3'000-5'000 Einwohnern und damit den ländlichen Gebieten aber immer noch ein erhebliches Übergewicht. Der Senat verfügte nach der Verfassung grundsätzlich über die gleichen Kompetenzen wie die Nationalversammlung: Beide Kammern besaßen das Recht zur Gesetzesinitiative, eine Einigung musste auf dem Wege des *Navette-Verfahrens* gefunden werden¹⁴⁹. Für Verfassungsrevisionen¹⁵⁰ mussten beide Kammern zunächst getrennt mit jeweils absoluter Mehrheit der Stimmen entsprechende Empfehlungen billigen, dann kam es zu einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern, in der zur Verabschiedung einer Verfassungsänderung eine absolute Mehrheit der Mitglieder beider Kammern notwendig war. Von besonderer Bedeutung ist die Frage der Stellung des Senats im Rahmen der politischen Verantwortlichkeit der Regierung: Die Regierung konnte nicht gegen den Senat regieren, wenn dieser ihr in den Weg trat¹⁵¹. Damit ergab sich das etwas fragwürdige Ergebnis, dass ein nicht aus direkten Wahlen hervorgegangenes Organ über politische Schlüsselstellungen verfügen konnte, was jedoch mit der Verfassungsideologie der III. Republik durchaus konform ging¹⁵².

Nach dem Zusammenbruch des Staatsgefüges im Zweiten Weltkrieg ging es, unmittelbar nach 1945 darum, möglichst rasch eine neue und stabile Verfassungsordnung zu schaffen, welche den vielfältigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemen Herr werden konnte. Im April 1946 wurde der erste Verfassungsentwurf, der dem Volk vorgelegt wurde und der von Sozialisten und Kommunisten befürwortet worden war, verworfen¹⁵³. Im schliesslich angenommenen Projekt wurde auf ausdrücklichen Wunsch des *Mouvement Républicain Populaire* (MRP), der gemässigtesten Linkspartei, eine Zweite Kammer, ein „*Conseil de la République*“, aufgenommen. Kennzeichnend für den französischen Senat der IV. Republik von 1946, war seine relative Schwäche, die sich in seiner Stellung zur Ersten Kammer ausdrückt¹⁵⁴. Art. 6 der Verfassung bestimmte nur, dass der *Conseil de la*

¹⁴⁵ Siehe FRANÇOIS GOGUEL, „Du Sénat de la III^e à celui de la V^e“, in: *Pouvoirs* 44 (1988), S. 5-14.

¹⁴⁶ Es bestand tatsächlich keine Einigung über den Trend der Staatsordnung: Die „Verfassung“ von 1875, die stabilste seit 1789, bestand genau betrachtet nur aus einer Reihe von *Gesetzen* (Gesetz vom 24. 2. 1875 betr. den Senat; Gesetz vom 25. 2. 1875 über die Organisation der öffentlichen Gewalt; Gesetz vom 16. 7. 1875 über die Beziehungen der Verfassungsorgane), welche wichtige Verfassungsfragen regelten, andere Punkte jedoch offenliessen. Namentlich sollte, aufgrund der starken Position der Monarchisten, der Raum für die Monarchie freigehalten werden. Zur Rolle der Exekutive und dem Wandel zum monistischen Parlamentarismus vergl. ESMEIN, II, S. 32 ff.; BURDEAU/HAMON/TROPER, S. 137, 330, 489; SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 290 f.; DUVERGER, „Le système politique français“, 18. Aufl., Paris 1985, S. 121 f.; SEILER, S. 52 f.

¹⁴⁷ Fünf Jahre nach dem Zusammenbruch des 2. Empire war es Zeit, stabile Institutionen zu errichten. Dies war auch den Monarchisten, die in der *Assemblée* die Mehrheit innehatten, klar. Die Entscheidung für einen starken, aber konservativen Senat war wesentlich für die Entscheidung für die republikanische Staatsform. Siehe MASTIAS/GRANGÉ, S. 218 f.

¹⁴⁸ Die Wahlmännerkollegien für die Bestimmung der Senatoren zerfielen grundsätzlich in die *Abgeordneten der Nationalversammlung*, die das betreffende Département entsandt hatte, in die *conseillers généraux des Départements* sowie die *conseillers d'Arrondissement* und die Delegierten der *conseils municipaux* in den Départements.

¹⁴⁹ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 78 f.

¹⁵⁰ Es gab deren nur gerade vier (1879, 1884, 1926, 1934).

¹⁵¹ Nach Art. 6 des Verfassungsgesetzes vom 25. Februar 1875 galt: „Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement (...)“

¹⁵² Dazu insbesondere SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 80 ff.

¹⁵³ Dieser hatte keine Zweite Kammer vorgesehen, sondern nur einen *Conseil de l'Union Française*, der innerhalb eines Monats einen *Avis* zu geben hatte, nach welchem im Falle der Ablehnung eine zweite Lesung in der *Assemblée* erfolgen sollte. TRIVELLI, S. 59; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 87.

¹⁵⁴ Vor 1954 sah die Verfassung innerhalb zweier Monate nach dem Votum der Nationalversammlung einen *Avis* durch den *Conseil de la République* vor. Bei Haushaltsgesetzen und dringlich erklärten Vorlagen war eine Überschreitung der Frist gegenüber derjenigen, die die Nationalversammlung beansprucht hatte, ausgeschlossen. Im Falle von Abänderungsanträgen erfolgte eine zweite Lesung in der Nationalversammlung mit Annahme oder Verwerfung. Falls die Verwerfung im *Conseil de la République* mit Mehrheit der Mitglieder und in öffentlicher Abstimmung erfolgte, so musste die Wiederverwerfung der Abänderungsanträge ihrerseits durch die Nationalversammlung entsprechend erfolgen. Mit der Revision der Art. 14 und 20 der

République „sur une base territoriale par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect“ gewählt werde und dass das Mandat der Conseillers jeweils zur Hälfte erneuert wird. Im weiteren sah Art. 6 noch vor, dass die Nationalversammlung, nach Proporz, bis zu einem Sechstel der Senatoren selbst wählen könne und die Zahl der Senatoren zwischen 250 und 320 betragen müsse¹⁵⁵.

Angesichts riesiger Massen an extremistischen Stimmen und der damals real erscheinenden Gefahr eines offenen Bürgerkrieges wurde 1948 mit einer neuen Zusammensetzung des Conseil de la République versucht, den radikalen Gruppierungen Einhalt zu gebieten¹⁵⁶. Nach dem Gesetz vom 23. September 1948 bestand der Rat aus 320 Mitgliedern (hiervon 246 des französischen Mutterlandes), von denen keines mehr von der Nationalversammlung gewählt wurde. Ein Département war zu mindestens einem Sitz berechtigt, falls seine Bevölkerungszahl weniger als 154'000 betrug (dies traf auf 5 Départements zu) und zu einem weiteren Sitz für je 250'000 zusätzlicher Einwohner oder einen Bruchteil davon. Die Wahlmännerkollegien bildeten die *Abgeordneten* und *Conseillers généraux* der Départements sowie die zahlenmässig überwiegenderen Delegierten der *Gemeinderäte*¹⁵⁷. Die Wahl der Mitglieder des Conseil de la République - seit Dezember 1948 nannten sie sich Senatoren - erfolgte in den Départements mit weniger als vier zu vergebenden Sitzen nach Majorzverfahren (mit zweitem Wahlgang), ansonsten nach Proporz (nach D'HONDTSCHEM System und starren Listen)¹⁵⁸. Da es sich im wesentlichen um Wahlen nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl handelte und auch die Mehrheit der Wahlmänner nach diesem System gewählt wurden, wurden die kleineren Flügelparteien oft völlig übergangen¹⁵⁹. Die Mandatsdauer der Senatoren betrug sechs Jahre, wobei je die Hälfte alle drei Jahre neu gewählt wurde. Der Conseil de la République wurde also in erster Linie dadurch geprägt, dass in der geographischen Verteilung die ländlichen, kleineren Départements begünstigt wurden und die ländlichen Gemeinden innerhalb der Départements ein verhältnismässig grosses Gewicht in den Wahlmännerkollegien besaßen. Dazu kam schlussendlich in den meisten Départements eine doppelte Anwendung des Mehrheitswahlsystems.

Nach der kleinen Reform der Verfassung vom 7. Dezember 1954, in der insgesamt 11 Artikel der Verfassung geändert wurden¹⁶⁰, wurde der Conseil de la République insofern aufgewertet, als die Nationalversammlung nicht mehr die praktische Möglichkeit hatte, ihren Willen so gut wie sofort gegen die Zweite Kammer durchzusetzen. Die von DE GAULLE inspirierte Verfassung vom 4. Oktober 1958¹⁶¹, welche sich bewusst

Verfassung vom 7. Dezember 1954 fiel diese Regelung der entsprechenden Gegenmehrheit in der Nationalversammlung, um den Widerspruch auszuräumen, weg.

¹⁵⁵ Nach dem *Ausführungsgesetz vom 27. 10. 1946* war ein doppelter Wahlgang vorgesehen: Die Wähler bestimmten zunächst in allgemeiner Wahl die Delegierten. Diese bestimmten 127 Conseillers de la République (die restlichen 73 wurden nach einem System stärkster nicht zum Zuge gekommener Restzahlen durch eine commission centrale de recensement bestimmt). Die Aufgliederung in 127 bzw. einen Rest von 73 Conseillers ergab sich daraus, dass für jeweils 500'000 Einwohner eines Départements (bzw. jeden Bruchteil dieser Zahl) ein Conseiller zu wählen war. So entfielen auf 68 Départements je *ein* - dem Majorzsystem nahekommend -, auf 17 Départements je *zwei*, auf vier Départements je *drei*, auf ein Département *fünf* und ein weiteres *acht* Conseillers. Von den 50 Vertretern, die durch die *Nationalversammlung* bestimmt wurden, entfielen 35 auf die Nationalversammlung selbst, die nach einem Proporzsystem bestimmt wurden; acht entfielen auf die Auslandfranzosen und in den Pro-ektoraten, dazu kamen schliesslich noch sieben Mitglieder, die als Restausgleich für nichterzielten Proporz dienten. Zu den in allgemeiner Wahl bestimmten *Delegierten* traten die *Abgeordneten* des betreffenden Départements sowie dessen *Conseillers généraux*. Das Gesetz von 1946 enthielt aber bloss eine vorläufige Regelung und war nur für die erste Bestellung des Rates anwendbar; eine Totalerneuerung sollte innerhalb eines Jahres nach Erneuerung der Gemeinderäte erfolgen. Der neue Conseil de la République war damit für 1948 vorgesehen. Das Gesetz sah vor, dass das Mindestalter für die Conseillers 35 Jahre beträgt und von den 1946 vorgesehenen insgesamt 315 Mitgliedern sollten deren 200 Mitglieder durch die *collectivités territoriales métropolitaines* gewählt werden, 50 durch die *Nationalversammlung*, 14 durch die *algerischen collectivités territoriales*, 51 durch die conseils généraux und assemblées der *überseeischen Gebiete*.

¹⁵⁶ Vergl. F. A. HERMENS, „Wahlrechtsentwicklung in Frankreich“, in: JöR NF 5 (1956), S. 279 ff.

¹⁵⁷ Art. 8 des Gesetzes begünstigte offen das Übergewicht der kleinen Gemeinden: Bei Gemeinden mit mehr als 9'000 Einwohnern waren die Gemeinderäte selbst ipso facto Delegierte; da kein Gemeinderat mehr als 37 Mitglieder besass, war das Gewicht der grösseren Gemeinden in den Wahlmännerkollegien relativ gering.

¹⁵⁸ Danach stellten sechs Départements vier Sitze und mehr (an meisten stellte Paris mit 20 Sitzen, gefolgt von Seine et Oise mit 7 Sitzen).

¹⁵⁹ So erhielten z.B. die Kommunisten bei der ersten Anwendung des Gesetzes 1948 in 79 Départements keinen einzigen Sitz.

¹⁶⁰ Wesentlich waren für die Stellung des Conseil de la République die Art. 14 und 20. Siehe dazu SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 90 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 220 ff.

¹⁶¹ Zum Senat der 5. Republik siehe JEAN GRANGÉ, „Le système d'élection des sénateurs et ses effets“, in: Pouvoirs 44 (1988), S. 35-57, bes. 36, wo darauf hingewiesen wird, dass nur ca. 1 % der für den Senat Wahlberechtigten Vertreter der neugeschaffenen *Regionen* sind. Diese aus wirtschafts- und raumordnungspolitischen Gründen motivierten „Anstalten öffentlichen Rechts“ unterstanden bis zur Gebietsreform 1982 einem staatlichen Präfekten. Sie gelten heute als Gebietskörperschaften, in denen ein gewählter Regionspräsident vorsteht und denen die 95 Départements als Gebietskörperschaften direkt untergeordnet sind. Darunter befinden sich wiederum die 325 arrondissements (rein staatliche Verwaltungsbezirke ohne eigene Rechtspersönlichkeit), unter denen sich die Ortsebene mit rund 36'400 Gemeinden anschliesst. Vergl. auch GRANGÉ, „Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat“, in: RFSP 40 (1990), S. 5-44; JEAN BOURDON, „Les assemblées parlementaires sous la Ve République“, Documentation française, Notes et Etudes documentaires, no. 4463/4464 2e éd., 1981; JEAN MASTIAS, „Le Sénat de la Ve République“, 1980;

von der Parlamentssuprematie der III. und IV. Republik abwandte¹⁶², gibt dem Senat in Art. 24 die Aufgabe, die Vertretung der Gebietskörperschaften darzustellen¹⁶³. Der Senat, der sich von seiner Schwäche in der IV. Republik erholt hat und dem seither wesentliche Kompetenzen zustehen, besitzt nach wie vor einen Wahlmodus, der weiterhin die kleinen (ländlichen) Gemeinden in Départements mit einer homogenen Besiedlungs- und Wirtschaftsstruktur bevorzugt¹⁶⁴. Damit bedeutete parteipolitische Konfrontation im Senat bisher stets ein konservatives Übergewicht, das bei konservativ geführten Regierungen weitgehend zu deren Unterstützung zur Verfügung stand und seit 1981 verstärkt als Blockademittel gegen die sozialistischen Regierungen eingesetzt wurde¹⁶⁵. Die letztendlich stärkere Stellung der Nationalversammlung, vor allem aber die konsequente Nutzung der Mechanismen des „rationalisierten Parlamentarismus“ durch die Regierung können aber die Blockadetaktiken des Senats begrenzen. Die schärfste Kritik am Senat aber zielte und zielt eher auf den Wahlmodus¹⁶⁶ und damit auf die parteipolitische Ebene, da in ihm ein Instrument gesehen wird, das vor allem den Zweck erfüllt, den Senat nicht aus der Hand der Konservativen zu geben. Zur Zeit setzt sich die Assemblée Nationale aus 577 auf fünf Jahre gewählten Mitgliedern zusammen, der Senat aus 321 Mitgliedern, hiervon 13 aus Überseegebieten und 12 von den Auslandfranzosen gestellt.

D. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann die verfassungsgeschichtliche Entwicklung¹⁶⁷ stichwortartig folgendermassen skizziert werden: Seit 1789 lassen sich nacheinander die *konstitutionelle Monarchie* von 1791 mit einem Einkammersystem und dem suspensiven Veto des Königs, die *unitare Republik* von 1793 mit einem Einkammersystem, das *Direktorium* von 1795 mit einem Zweikammersystem und das *Konsulat* mit einem Dreikammersystem feststellen. Die weitere Entwicklung des französischen Verfassungsrechts, so das *Empire* von 1804 mit seiner Restauration von 1815, die doppelte Restauration der BOURBONS von 1814 und 1815, die *Charte d'Orléans* von 1830 mit ihrem Zweikammersystem, die *Zweite Republik* von 1848, die durch das Einkammersystem gekennzeichnet war¹⁶⁸, das *Zweite Empire* von 1852, die *Dritte Republik* von 1870 bzw. 1875 mit ihrem starken

GASTON MONNERVILLE, „Le Sénat, institution fondamentale d'une république démocratique“, Paris 1965; TRIVELLI, S. 98-102; GILBERT ZIEBURA, „Die V. Republik. Frankreichs neues Regierungssystem“, Köln/Opladen 1960.

¹⁶² Für BURDEAU/HAMON/TROPER, S. 133 f.; DUVERGER, „Système“, 175 f. und andere beinhaltet DE GAULLES Postulat einer strikten „séparation des pouvoirs“ eine Lösung der Regierungen aus der Abhängigkeit von Parlament und Parteien und damit eine Rückkehr zum dualistischen Parlamentarismus der Juli-Monarchie (1830). Die nationale Souveränität liegt nach der Verfassung (Art. 3 Abs. 1) beim Volk, welches repräsentiert wird durch den volksgewählten Präsidenten und das Parlament. Als Bindeglied wirkt die vom Präsidenten eingesetzte Regierung, die vom Vertrauen des Parlaments getragen werden muss. Das Parlament ist ansonsten nur für bestimmte, abschliessend enumerierte Materien zuständig (Art. 34), während die Regierung in den übrigen Materien ein autonomes Normsetzungsrecht besitzt (Art. 37 Abs. 1). Vergl. SEILER, S. 153 ff.

¹⁶³ Art. 24 Abs. 3: „Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.“

¹⁶⁴ Die Bestimmungen zur Wahl der Senatoren wurden von der ordonnance no. 58-1098 vom 15. 11. 1958 näher konkretisiert und in der Zwischenzeit mehrfach geändert und ergänzt (z.B. Erhöhung der Vertreter der Auslandfranzosen von sechs auf zwölf im Jahre 1983; vergl. MASTIAS/GRANGÉ, S. 241 ff.). Grundsätzlich gilt, dass die Senatoren von einem Wahlgremium gewählt würden, das sich zusammensetzte aus den *Abgeordneten*, den *Conseillers généraux* und den Delegierten der Gemeinderäte oder den Ersatzleuten dieser Delegierten (Art. 4 der Ordonnanz). Die Delegierten der Gemeinderäte wählten gemäss Art. 7 in den Gemeinden mit weniger als 9'000 Einwohner 1 Delegierten für Gemeinderäte mit 9 und 11 Mitgliedern; 3 Delegierte für Gemeinderäte mit 13 Mitgliedern; 5 Delegierte für Gemeinderäte mit 17 Mitgliedern; 7 Delegierte für Gemeinderäte mit 21 Mitgliedern; 15 Delegierte für Gemeinderäte mit 23 Mitgliedern. In den Gemeinden mit 9'000 und mehr Einwohnern wie auch in allen Gemeinden des Départements Seine sind alle Gemeinderäte rechtmässig Delegierte. Ferner wählen in den Gemeinden mit mehr als 30'000 Einwohnern die Gemeinderäte zusätzliche Delegierte, und zwar einen für je 1'000 Einwohner über 30'000.

¹⁶⁵ JEAN MASTIAS, „Histoire des tentatives du Sénat de la Ve République“, in: Pouvoirs 44 (1988), S. 15-34; ARNAUD TARDAN, „Le rôle législatif du Sénat“, in: Pouvoirs 44 (1988), S. 97-110.

¹⁶⁶ Wieder eine „*Landwirtschaftskammer*“ (so DUVERGER nach ZIEBURA, S. 205; vergl. auch Le Monde vom 24. 4. 1959). Wie der Senat von 1875 und der Conseil de la République vertrete auch der Senat von 1958 die französische Bevölkerung nicht auf gerechte Weise. Das Übergewicht der ländlichen Gebiete resultierte aus der Tatsache, dass die Zahl der senatorialen Delegierten für die kleinen Gemeinden viel höher war als für die grossen. Die Kritik am Conseil von 1948 führte zwar zu einer gewissen Verbesserung, indem man die Vertretung der Städte etwas anpasste und einen senatorialen Delegierten für 1'000 Einwohner (und nicht mehr für 5'000 wie zuvor) über 30'000 Einwohner (und nicht mehr 45'000) gab. Dies hat die Zusammensetzung des Wahlgremiums der Zweiten Kammer aber nicht entscheidend verändert. Wie unter der IV. Republik stammt die absolute Mehrheit der senatorialen Wähler aus Gemeinden unter 1'500 Einwohnern, d.h. also aus kleinen Dörfern. Zwar ist die absolute Mehrheit von 56 % auf 53 % gesunken, da aber der Anteil selbst dieser Gemeinden in der Gesamtbevölkerung von 35,5 % auf 33 % heruntergegangen ist, blieb die Überrepräsentation fast gleich.

¹⁶⁷ Vergl. dazu auch MARCEL PRELOT, „Le Sénat de 1884 à 1970“, Politique, 1969; JEAN-PIERRE MARICHY, „La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875“, Paris 1969; CHARLES GOMEL, „Essai historique sur les chambres hautes françaises et étrangères“, Paris 1873; JEAN-DOMINIQUE LASSAIGNE, „Le Sénat et son avenir“, in: Revue politique et parlementaire, vol. 68 (1966), S. 14 ff.

¹⁶⁸ Siehe dazu nachfolgend unter § 16.

Senat und der weitere Fortgang im 20. Jahrhundert¹⁶⁹ konnten hier nur andeutungsweise zur Sprache kommen. Festzuhalten bleibt, dass die französische Verfassungsgeschichte die verschiedensten Variationen eines Zweikammersystems aufweist - sei dies in Form der Existenz von Senaten oder einer Chambre des Pairs -, welche alle einen Hang zum römischen Staatsdenken, der Repräsentation der Seniores, nicht verleugnen konnten. Dabei handelte es sich nur in den wenigsten Fällen um Zweite Kammern im modernen Sinn, die im Zusammenspiel mit dem Verfassungsorgan „Erste Kammer“ agierten, sondern in der Mehrzahl um Organe, denen in einem nichtparlamentarischen Verfassungsgefüge, oft nur *kaschierende* Funktionen, teilweise auch *ausgleichende* Aufgaben zukamen. Generell scheint in Frankreich stets dann eine Tendenz zum Einkammersystem bestanden zu haben, wenn es galt Phasen politischer Schwierigkeiten oder wichtiger interner Umgestaltungen zu meistern.

Als weiterer Grundzug zeigt sich auch eine historische, von der Ideologie der Revolution mitgeprägte, Verständnislosigkeit für jede Territorialgliederung, welche die hierarchisch gegliederte Staatseinheit der „République une et indivisible“ anzweifeln könnte. Seit dem 17. Jahrhundert waren Macht und Verantwortung in den Händen der Pariser Regierungs- und Verwaltungsebene fest gebündelt. Die Départements, als Ausdruck in reiner Verwaltungsrationalität entstandener Territorialgliederungen, konnten sich niemals als selbständige Repräsentationsbasis für eine Föderativordnung mit einem entsprechenden hierauf begründeten Föderativorgan behaupten. Erst in den 60er Jahren dieses Jahrhunderts kam es zu ersten echten Dezentralisierungsansätzen unter DE GAULLE und zwar mit der Gründung von 22 Regionen, denen die 95 Départements als weitere Ebene der Gebietskörperschaften nachfolgen.

¹⁶⁹ Hierzu insbesondere MASTIAS/GRANGÉ, S. 215 ff. (insbes. bezügl. dem Senat der Fünften Republik).

§ 11 Deutschland

Im Rahmen der später folgenden Darstellung möglicher Alternativmodelle für die gegenwärtige Struktur des schweizerischen Ständerates¹, wird immer wieder auf das deutsche Bundesratsmodell zu verweisen sein. Es ist dies eine Verfassungsinstitution, die wie keine andere im deutschen Recht von ihren historischen Wurzeln und ihrer Tradition geprägt ist. Der deutsche Bundesrat, noch heute als eigentliches „Verfassungserbgut“ betrachtet² und in einer eigentlichen „Generationenfolge“³ mit ähnlichen Vorläuferinstitutionen stehend, kann wohl nur angemessen gewürdigt und dem juristischen Verständnis eröffnet werden, wenn man sich seiner historischen Wurzeln und seiner geschichtlichen Entwicklung bewusst wird⁴. Aufgrund einer solchen Betrachtung wird es auch möglich, Unterschiede im Konzept und Verständnis der Bundesstaatlichkeit, nicht nur zwischen den zeitgenössischen und modernen Einrichtungen Deutschlands sondern auch zwischen den beiden Institutionen Bundesrat und schweizerischem Ständerat zu vergegenwärtigen. Eines Ständerats, dessen Einführung 1848 im übrigen einen deutlichen Bruch mit althergebrachten Strukturen dargestellt hatte⁵ und der seinerseits keine derart deutliche verfassungsgeschichtliche Prägung im Sinne der Fortführung einer Tradition erfahren hat⁶.

A. Das alte Reich bis 1806

In Deutschland lassen sich die Wurzeln des föderativen Organs bis in das alte Kaiserreich zurückverfolgen. Das Lehnswesen hatte die Staatsverfassung des grössten Teiles der Kaiserzeit bestimmt, da nicht nur Grundbesitz, sondern Hoheitsrechte und Ämter Gegenstand des Lehens wurden. Mit der Erblichkeit der Lehen, die sich allmählich herausbildete, entstanden neben dem Kaisertum neue aufstrebende Mächte: Die Landesherren und die Städte⁷. Die Zentralgewalt war nicht mehr in der Lage, der partikularistischen Bestrebungen des hohen Adels Herr zu werden, so dass diese Fürsten ihre Stellungen weiter ausbauen konnten und gegen Ende des Hochmittelalters selbständige Landeshoheit errangen: Das Reich entwickelte sich aus einem zentralistisch orientierten Lehensstaat zu einem dezentralisierten Ständestaat. Die verschiedenen Reichsstände, geistliche und weltliche Kurfürsten, Fürsten und Städte, hatten Sitz und Stimme im Reichstag und bildeten diesen immer stärker zu einem Organ politischer Mitsprache um⁸.

Der Reichstag war zunächst kein festes Organ des Reiches, sondern eine lockere Zusammenfassung der Reichsstände⁹. „Kaiser und Reich“ war die Formel, unter der man das Ganze des Reichs als politisches Gefüge verstand. Der Reichstag hat sich erst allmählich aus den von den Kaisern zu ihrer persönlichen Beratung eingerichteten Hoftagen zu einer dauernden und immer selbständiger werdenden Institution entwickelt, ohne aber freilich je eine feste Verfassung mit abgegrenzten Rechten erhalten zu haben, es hat ihm an jedem festen System gefehlt. Je nach den politischen Verhältnissen wechselte auch sein Einfluss auf die Geschicke des Reiches und seine Stellung gegenüber dem Kaiser. Zeitweise war er der selbständige Vertreter der Reichsinteressen und namentlich nach dem Dreissigjährigen Krieg (1618-1648) lag der Schwerpunkt der Macht im Reiche zweifelsohne bei ihm. Der Kaiser wurde in allen Angelegenheiten des Reiches, insbesondere in der Gesetzgebung, der Kriegführung sowie im Abschluss von Friedens- und Bündnisverträgen an die Zustimmung des Reichstages gebunden. Der Kaiser durfte Vorlagen machen, wurde aber von den Beratungen selber ausgeschlossen; über ihre Ergebnisse wurde im Anschluss mit ihm verhandelt. Die „Reichsabschiede“, wie die Beschlüsse des Reichstages seit 1497 genannt wurden, nahmen zunehmend den Charakter von Pakten zwischen Kaiser und Reichsständen an. Zu Beginn des 16. Jahrhunderts schliesslich setzte sich auch der Grundsatz durch, dass ausgebliebene Reichsstände durch Beschlüsse des Reichstages verpflichtet wurden. Der Reichstag wurde somit zur ständigen Repräsentation des Reichs gegenüber dem Kaiser. Der Reichstag beriet und beschloss nun getrennt in drei verschiedenen Kollegien. Er setzte sich zusammen aus: a) einem

¹ Siehe hierzu nachfolgend die §§ 29 ff.

² STERN, II, § 27 I 1 b.

³ ANSCHÜTZ, „Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919“, 14. Aufl., Berlin 1933 (nachfolgend zitiert als „Kommentar“), vor Art. 60, S. 335. ANSCHÜTZ bezieht sich auf den Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung, den Vorläufer des heutigen deutschen Bundesrates.

⁴ Vergl. DIETHER POSSER, „Der Bundesrat und seine Bedeutung“, in: HdBVerfR, S. 899 ff., bes. S. 900; vergl. auch LABAND, „Staatsrecht“, I, S. 234, der 1911 über den Bundesrat des Deutschen Reiches von 1871 schrieb: „Wenn für irgendein Institut des jetzigen deutschen Reichsstaatsrechtes die historischen Wurzeln klar erkennbar sind und für das juristische Verständnis verwertet werden können, so ist es der Bundesrat.“

⁵ AUBERT, Traité, II, N 1253.

⁶ Zur Frage der Fortführung der Tradition der alten Tagsatzung, insbesondere, was die Frage der gleichgewichteten Vertretung der Kantone im Ständerat betrifft (Art. 80 BV), siehe nachfolgend unter § 16.

⁷ FEBER, S. 25.

⁸ FEBER, S. 26.

⁹ FEBER, S. 26.

Kurfürstenkollegium; b) einem Reichsfürstenkollegium, welches wiederum eingeteilt war in eine geistliche und eine weltliche Bank und c) den Reichsstädten. Bei den Beratungen musste versucht werden, einen Konsens zwischen den drei selbständig für sich beratenden und beschliessenden Kollegien herbeizuführen. Die Beschlüsse erhielten allerdings erst mit der Zustimmung des Kaisers volle Gültigkeit. Der Tagungsort des Reichstages wechselte zunächst ständig. Seit 1663 war er als immerwährende Gesandtenkonferenz der Reichsstände in Regensburg versammelt¹⁰. Es findet sich somit im alten Reich ein Dualismus (Kaiser und Reichstag), der bereits eine Souveränitätsteilung zum Ausdruck brachte, indem die Staatsgewalt zwischen dem Monarch und den Reichsständen gemeinsam getragen wurde¹¹.

B. Die Zeit von 1806-1918

I. Die Rheinbundsakte von 1806

Der von NAPOLEON inspirierte Reichsdeputationsbeschluss von 1803 besiegelte das Ende des fast eintausend Jahre alten Heiligen Römischen Reiches¹². Die Niederlegung der Kaiserkrone durch FRANZ II. drei Jahre später und die Errichtung des Rheinbundes bedeuteten nur noch den formalen Abschluss einer Entwicklung, die das lange Siechtum des einstmals grossen Reiches beendete¹³. Der Reichsdeputationsbeschluss hatte den meisten übriggebliebenen Staaten erhebliche Gebietsgewinne gebracht; hinzu kamen teilweise noch Rangerhöhungen, die zunächst Bayern und Württemberg zu Königreichen erhoben. Nachdem sich FRANZ II. mit der Annahme des österreichischen Kaisertitels (1804) bereits vom Reich zu distanzieren begann, suchten die Nutzniesser des Reichsdeputationsbeschlusses engeren Anschluss an NAPOLEON und erhielten diesen am 12. Juli 1806 mit der Rheinbundsakte, einem völkerrechtlichen Bündnis. Die Rheinbundsakte von 1806¹⁴ stellte einen wichtigen Schritt auf dem Wege dar, der aus dem alten Reich hinüberleitete zu jenen Verfassungsformen, die erst eine Zusammenfassung Deutschlands ermöglichten. Durch die Auflösung des alten Reiches war die bisherige Reichsgewalt weggefallen, so dass die Rheinbundfürsten volle Souveränität erwarben. Eine über ihnen stehende Staatsgewalt war nicht mehr vorhanden, so dass es sich bei ihm um ein „Bündnis von Staaten“, um einen Staatenbund handelte. Kontrahenten des Bündnisses waren NAPOLEON einerseits und 16 süd- und westdeutsche Fürsten andererseits. Die Beitritte weiterer Staaten liessen schliesslich ausser Österreich, Preussen, Schwedisch-Pommern und dem dänischen Holstein alle deutschen Länder im Bündnis mit NAPOLEON erscheinen. Von der Rheinbundsakte traten aber nur jene Bestimmungen in Kraft, welche sich auf die einzelnen Staaten und auf das Protektorat NAPOLEONS bezogen, nicht die den Bund selbst betreffenden. „Fürstprimas“ des Bundes war der ehemalige Kurerzkanzler des Reiches und Kurfürst von Mainz, KARL THEODOR VON DALBERG, dessen Amt rein repräsentativer Natur war. Vorgesehen war im weiteren ein *Bundestag* in Frankfurt, der sich aus zwei getrennten Bänken, einem „*Rat der Könige*“ der einstigen Kurfürsten (unter dem Vorsitz des Fürst-primas) und einem „*Fürstenrat*“ (unter dem Vorsitz des Herzog von Nassau), zusammensetzen sollte¹⁵. Diese unmittelbare Fortbildung des Immerwährenden Reichstages zu Regensburg, in der alle gemeinsamen Angelegenheiten hätten beraten werden sollen, trat jedoch nie zusammen¹⁶. Da das Schicksal des Rheinbundes mit demjenigen NAPOLEONS, der als Protektor des Bundes auch den militärischen Schutz nach aussen übernommen hatte, aufs engste verbunden war, musste dessen Niederlage in Russland auch das Ende seiner Schöpfung einleiten.

II. Die Deutsche Bundesakte vom 9. Juni 1815

Die nach der endgültigen Niederwerfung NAPOLEONS noch bestehenden oder wiederhergestellten deutschen Staaten schlossen sich durch die Deutsche Bundesakte von 1815 zum Deutschen Bund zusammen. Dieser „völkerrechtliche Verein“¹⁷ souveräner Staaten, ein klassischer Staatenbund, besass weder gesetzgebende, noch vollziehende

¹⁰ FEBER, S. 27.

¹¹ Zum föderativen Denken jener Epoche vergl. DREYER, S. 24 ff. und vorstehend § 1, C, I, 1.

¹² Vergl. E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, I, S. 42 ff.

¹³ DREYER, S. 24 ff.

¹⁴ Wiedergabe des Textes bei E. R. HUBER, „Dokumente“, I, Nr. 2.

¹⁵ Art. 6 Rheinbundsakte: „Les intérêts communs des Etats confédérés seront traités dans une Diète, dont le siège sera à Francfort et qui sera divisée en deux Collèges, savoir le Collège des Rois et le Collège des Princes.“

Art. 10: „La Diète sera présidée par son Altesse Eminentissime le Prince-Primat, et lorsqu'un des deux Collèges seulement aura à délibérer sur quelque affaire, Son Altesse Eminentissime présidera le Collège des Rois, et le Duc de Nassau le Collège des Princes.“ (Das Amt des „Fürstprimas“ des Bundes war rein repräsentativ, irgendeine Oberhoheit war damit nicht verbunden, vergl. Art. 4 der Rheinbundsakte.)

¹⁶ Nach E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, I, S. 80, lag dieses Nichtzusammentreten in der Furcht NAPOLEONS vor zu grosser Einheit der Staaten des Rheinbundes begründet, was jedoch zweifelhaft scheint.

¹⁷ Art. 1 der Wiener Schlussakte (wiedergegeben bei E. R. HUBER, „Dokumente“, I, Nr. 30).

noch richterliche Gewalt. Der Deutsche Bund, dessen Struktur in der Wiener Schlussakte von 1820 festgeschrieben wurde, stellt das Ergebnis eines zähen Ringens zwischen den beiden damals vorherrschenden deutschen Mächten Österreich und Preussen dar¹⁸. Zu Beginn bestand noch die Absicht zu einem engeren „*lien fédératif*“¹⁹, was aber aufgrund der mehr und mehr zu Tage tretenden Interessengegensätze zwischen den beiden Staaten zunehmend illusorisch wurde. Der Vertreter Österreichs, FÜRST VON METTERNICH forderte, von Preussen Distanz nehmend, die Errichtung eines losen Bundes, was im weiteren sowohl von den um ihre Souveränität besorgten deutschen Mittel- und Kleinstaaten als auch von den Westmächten unterstützt wurde. Preussen gab daraufhin seine Bestrebungen zur Verwirklichung eines engeren Bundes auf.

Seiner staatenbündischen Natur gemäss, verfügte der Deutsche Bund nur über ein einziges Organ, das die Gesamtheit der Bundesglieder repräsentierte, eine Bundesversammlung, den *Bundestag* zu Frankfurt. Dieser war ein unter dem Vorsitz Österreichs tagender Gesandtenkongress der Einzelstaaten, dessen Mitglieder nach den Anweisungen der sie entsendenden Regierungen abzustimmen hatten²⁰. Der Bundestag fasste seine Beschlüsse teils als „*Plenum*“ mit zunächst 69, später 64 Stimmen, teils als „*engerer Rat*“ mit 17 Stimmen²¹. Das Plenum erledigte nach Art. 6 Abs. 1 der Bundesakte die wichtigeren Angelegenheiten, wie beispielsweise die Abänderung des Bundesvertrages oder den Entscheid über Krieg und Frieden. Zu den Beschlüssen des Plenums war gemäss Art. 7 Abs. 2 stets eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Im engeren Rat hatte jeder Staat nur eine Stimme, die Kleineren, zu *Kurien* zusammengefasst, jeweils eine „*Kuriatstimme*“, während sich die Stimmverteilung im Plenum nach der Grösse der Einzelstaaten richtete, und dies obwohl der Bundestag als „*völkerrechtlicher Verein*“ prinzipiell als Versammlung gleichberechtigter Bundesglieder konzipiert war. Die Einzelstaaten besaßen je nach ihrer Grösse eine, zwei, drei oder die grössten Mitgliedstaaten wie Österreich oder Preussen deren vier Stimmen²².

Dieser *gewichteten Vertretung* der einzelnen Staaten im Plenum²³ scheint in der entstehungszeitlichen Literatur allerdings kaum Beachtung geschenkt worden zu sein²⁴. Es wurde als ganz selbstverständlich angesehen, dass einer Grossmacht wie Preussen oder Österreich ein anderes Stimmengewicht gebührte als einem Kleinstaat wie etwa Liechtenstein. Die zeitgenössische Literatur erblickte in dieser Privilegierung vielmehr eine gerechte Korrespondierung zu der konkreten tatsächlichen Bedeutung und dem Umfang der von den grossen Staaten zu tragenden Lasten und Verpflichtungen. Objektiv betrachtet, muss diese gleichsam naturgegebene Relation zwischen der Grösse des Mitgliedsstaates und der Anzahl seiner Vertreter im Bundestag aber relativiert werden. Angesichts der österreichischen und preussischen Doppelhegemonie, erscheint die gewichtete Repräsentation als ein Ergebnis der damaligen Mächtekonstellation, die den faktischen Verhältnissen Rechnung trug²⁵.

Zur Annahme einer Vorlage reichte im engeren Rat bereits einfache Stimmenmehrheit mit Ausnahme der Verfassungsänderungen (Art. 7 Abs. 4 der Bundesakte). Die einzelnen Bundesglieder besaßen alle ein Initiativrecht und jedes Bundesglied war befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen. Die Funktionen des Bundestages bleiben aber entsprechend der bloss völkerrechtlichen Natur des Deutschen Bundes sehr bescheiden und

¹⁸ KARL GRIEWANK, „Der Wiener Kongress und die europäische Restauration 1814/15“, 2. Aufl., Leipzig 1954, S. 226-231.

¹⁹ Erstmalige Verwendung findet der Ausdruck im Ersten Pariser Frieden von 30. Mai 1814: „Les états de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif“; vgl. ROBERT SCHEYHING, „Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit“, Köln/Berlin/Bonn/München 1968, 10. Kap., § 1 Rn. 3. Jene Formulierung legte eine recht lockere Verbindung für die ansonsten unabhängigen deutschen Staaten nahe und als der Wiener Kongress im November 1814 zusammentrat gab es keinen Mangel an Vorschlägen, wie das „föderative Band“ ausgestaltet werden sollte. Vgl. E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, I, S. 510 ff.

²⁰ HEGER, S. 26 f. Die Gesandten der einzelnen Mitgliedsstaaten besaßen den Status von *völkerrechtlichen Diplomaten*, die in Frankfurt formell Exterritorialität genossen (geregelt in „Localverhältnisse der deutschen Bundesversammlung und der Bundestagsgesandtschaften in der freien Stadt Frankfurt, Teil III“, abgedruckt in: „Des Corpus Juris Confoederationis Germanicae, zweiter Theil, Vollständige Sammlung der Grundgesetze des Deutschen Bundes und der normativen Beschlüsse der hohen Deutschen Bundesversammlung“, hrsg. von PHILIPP ANTON GUIDO VON MEYER, ergänzt und fortgeführt von HEINRICH ZOEPFL, Frankfurt a.M. 1859, S. 29 ff.). Auch im Bundestag selbst waren die Gesandten kraft ihrer Person Mitglied und mussten daher auch in persona abstimmen (vgl. die Vorläufige Geschäftsordnung der deutschen Bundesversammlung vom 14. November 1816, Teil I, a.a.O., S. 32 ff.). Die Gesandten waren für ihre Stimmabgabe nur gegenüber ihrem Entsendestaat verantwortlich.

²¹ Art. 4 und 6 der Bundesakte (wiedergegeben bei E. R. HUBER, „Dokumente“, I, Nr. 29).

²² Art. 6 Abs. 1 der Bundesakte, wo diese „ungleiche“ Vertretung der Mitgliedsstaaten als „verabredet“ bezeichnet wurde.

²³ Da die Gesandten an die Instruktionen ihrer Entsendestaaten gebunden waren, führte dies auch bei Ländern, die über mehrere Stimmen verfügten, wie beispielsweise Preussen, zu einer *einheitlichen* Stimmabgabe. HEINRICH TRIEPEL, Art. „Bundesversammlung“, Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, hrsg. von FRITZ STIER-SOMLO und ALEXANDER ELSTER, Bd. I, Berlin/Leipzig 1926, S. 835.

²⁴ HEGER, S. 26, der darauf hinweist, dass die Frage der Anredeformen im Plenum ungleich grössere Beachtung erfahren hat. Vgl. dazu auch HEINRICH ZOEPFL, „Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Mit besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse“, 1. Teil, 5. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1863, §§ 118 ff.

²⁵ HEGER, S. 26; DENNEWITZ, S. 50 f.: Die beiden Staaten bedienten sich des Bundes ohne in nur, wenn sie es für opportun hielten. Als massgeblichste Entscheidung des Bundes können nur gerade die Karlsbader Beschlüsse vom 20. 9. 1819 betrachtet werden, welche von METTERNICH als Reaktion auf den nationalen Idealismus, der vor allem von den Studentenschaften getragen wurde, durchgesetzt wurden (landesherrliche Aufsicht über die Universitäten, Verbot der Burschenschaften, Zensur etc.).

konzentrierten sich im wesentlichen auf die Aufrechterhaltung des inneren und äusseren Friedens. Nach Art. 13 der Wiener Schlussakte von 1820²⁶ wurde die Tätigkeit des Bundestages überdies erschwert, indem für alle grundlegenden Fragen Einstimmigkeit vorgesehen wurde und gemäss Art. 4 Satz 2 jede weitere Entwicklung des Bundes, beispielsweise durch die Schaffung neuer Bundeskompetenzen, ausdrücklich verwehrt wurde.

Die Entwicklung in den einzelnen deutschen Staaten selber verlief nach 1815 zunächst sehr unterschiedlich. Die Bundesakte hatte in Artikel 13 allen „Bundesstaaten“ eine landständische *Verfassung* versprochen²⁷. Nur in einer Reihe von Klein- und Mittelstaaten wurde dieses Versprechen freiwillig eingelöst: Vor allem in den süddeutschen und einigen norddeutschen Staaten hielten die einzelnen Monarchen dieses Versprechen ein²⁸, während das Verlangen nach kodifizierten Verfassungen in den meisten norddeutschen Staaten teilweise erst nach grösseren Unruhen befriedigt wurde. Die süddeutschen Verfassungen waren sich im wesentlichen sehr ähnlich und beruhten auf einem gemeinsamen Vorbild, der *französischen Charte* von 1814²⁹, waren also geprägt von einer Repräsentationstheorie, wie sie CONSTANT in Frankreich zuvor entwickelt hatte³⁰. Die Vertretung des Landes bestand überall aus zwei Kammern: Die erste Kammer umfasste die Prinzen des landesherrlichen Hauses, mitunter auch Vertreter der Kirchen und Universitäten, die Spitzen des Beamtentums sowie sonstige Persönlichkeiten, die vom Landesherrn dazu berufen wurden. Die zweite Kammer bestand aus gewählten Abgeordneten, wobei die Wahl in der Regel nach einem ständischen Wahlrecht erfolgte³¹. In Bayern bestand die Zweite Kammer aus Grundbesitzern, aus Abgeordneten der Universitäten, aus Geistlichen und aus Abgeordneten der Städte und Märkte³². Das aktive Wahlrecht zur Zweiten Kammer war durchwegs an Besitz bzw. Besoldung geknüpft. Die beiden Kammern tagten getrennt. Ein von der einen Kammer an die andere gebrachter Gesetzesentwurf konnte, wenn er nicht Finanzgegenstände betraf, an die andere Kammer mit Verbesserungsvorschlägen zurückgegeben werden (so bspw. § 73 der Badischen Verfassung). Bei Gesetzesvorlagen über das Finanzwesen bestand in Baden die Besonderheit, dass sie zuerst an die Zweite Kammer und erst wenn sie von dieser angenommen war, an die Erste Kammer geleitet wurden. Trat die Mehrheit der Ersten Kammer dem Beschluss der Zweiten nicht bei, so wurden die bejahenden und verneinenden Stimmen beider Kammern zusammengezählt und nach der absoluten Mehrheit sämtlicher Stimmen der Ständeentschluss gezogen (§§ 60, 61 der Badischen Verfassung).

III. Die Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849

Die Frankfurter Reichsverfassung³³, die nie in Kraft getreten ist und deren Organe nie errichtet worden sind³⁴, verdient gleichwohl besondere Aufmerksamkeit: Das Werk der in der Paulskirche zu Frankfurt zusammengetretenen Deutschen Verfassungsgebenden Nationalversammlung beeinflusste nachhaltig die Reichsverfassung von 1871 und diese wiederum, auch durch Vermittlung der ihrerseits nie vollumfänglich in Kraft getretenen Entwürfe von HUGO PREUSS³⁵, die Institutionen der nachfolgenden Verfassungen. Die Frankfurter Reichsverfassung, deren Vorbilder die demokratischen Verfassungen der Vereinigten Staaten und der schweizerischen Bundesverfassung waren, stellte den vergeblichen Versuch der Einführung frei abstimmender Abgeordneter in einem Staatenhaus dar, welches die Zweite Kammer eines Reichstages sein sollte. Auch hier war, um es vorweg zu nehmen, eine gewichtete Repräsentation der Einzelstaaten vorgesehen, jedoch mit dem Ziel eine Hegemonie Preussens oder Österreichs zu verhindern.

Die Aufgabe der ersten Deutschen Nationalversammlung („Paulskirchenversammlung“), die sich am 18. Mai 1848 konstituierte und die aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen war, sollte die Ausarbeitung einer Verfassung für ein geeintes Deutsches Reich sein. Dies war die Folge der enormen Umwälzungen, die im Frühjahr 1848 ganz Deutschland ergriffen und in Österreich den seit Jahrzehnten die deutsche Politik dominierenden Kanzler

²⁶ Wiedergegeben bei E. R. HUBER, „Dokumente“, I, Nr. 30.

²⁷ Zur Bewegung des Konstitutionalismus siehe SEILER, S. 43 f.; H. D. LOOCK/H. SCHULZE, „Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts“, München 1982.

²⁸ E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, I, S. 341 ff.

²⁹ FEBER, S. 29.

³⁰ Die von CONSTANT entwickelte, in der Tradition MONTESQUIEUS stehende Repräsentationstheorie mit ihrer entschiedenen Befürwortung des Zweikammersystems hat das deutsche verfassungsrechtliche Denken in der Phase des Frühkonstitutionalismus entscheidend beeinflusst; vergl. GALL, S. 206, 226 ff.; STAMMEN, S. 116 f.; vergl. vorstehend § 10, FN 57.

³¹ In Baden gehörten der Kammer 63 Abgeordnete der Städte und Ämter nach einer der Verfassungsurkunde beigegebenen Verteilungsliste an (§ 33 der Badischen Verfassungsurkunde vom 22. VIII. 1818), Vergl. Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd. I, S. 82 ff.

³² § 7 der Verfassung des Königreiches Bayern vom 26. V. 1818.

³³ Der Text findet sich unter anderem bei E. R. HUBER, „Dokumente“, I, Nr. 102; vergl. auch LUDWIG BERGSTRÄSSER (Hrsg.), „Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1849. Mit Vorentwürfen, Gegenvorschlägen und Modifikationen bis zum Erfurter Parlament“, Bonn 1913.

³⁴ Dass sich jede nähere Darstellung aus diesem Grund erübrigt, schliesst ERNST FORSTHOFF, „Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit“, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 125.

³⁵ Siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen unter C, II.

METTERNICH zum Rücktritt gezwungen hatten³⁶. Als die Nationalversammlung ihr Werk am 28. März 1849 beendete, stand das Scheitern der Paulskirche aber bereits fest: Den zuvor entmachteten Fürsten war es gelungen, die Macht wieder zu erlangen und die Verfassung blieb ein reiner Entwurf³⁷.

Nach diesem Entwurf hätte Deutschland kein „völkerrechtlicher Verein“ souveräner Staaten mehr sein sollen, wie er durch Bundesakte und Wiener Schlussakte konstituiert worden war, sondern ein einheitlicher deutscher Staat³⁸. Einen der Hauptstreitpunkte der Beratungen³⁹ bildete die Frage, ob dieses einheitliche Deutschland als ein zentralistischer oder aber als ein föderal gegliederter Staat konzipiert werden sollte. Der linken Fraktion, welche die überkommene „Kleinstaaterei“ endgültig beseitigen wollte und die Idee einer „république une et indivisible“ verfocht, gelang es schlussendlich nicht, sich durchzusetzen. Der Entwurf, bemüht um Wahrung der Kontinuität, sah vielmehr die Aufrechterhaltung der alten Länder vor, obgleich sich diese oft mit Sprach- und Stammesgrenzen schnitten und nicht selten bloss napoleonische Willkürschöpfungen darstellten.

Das Reich sollte ein Bundesstaat sein, und diese Staatsstruktur sollte auch in einem entsprechenden Aufbau des „Reichstages“ zum Ausdruck kommen: der Reichstag sollte aus zwei Kammern bestehen, dem Staatenhaus und dem unitarischen Volkshaus (§ 85 der Verfassung vom 28. III. 1849). Das Volkshaus hätte aus Abgeordneten des deutschen Volkes bestanden, die nach allgemeinem, gleichem und direktem Wahlrecht gewählt wären und deren Zahl, nach dem Muster des amerikanischen Repräsentantenhauses, der jeweiligen Bevölkerungszahl entsprochen hätte. Ihm zur Seite wurde mit dem Staatenhaus eine zweite, föderalistische Kammer gestellt. Letztlich hoffte man, ähnlich wie zuvor in den Vereinigten Staaten⁴⁰ und den Beratungen in der Schweiz im gleichen Jahr⁴¹, mit dieser Gestaltung, das revolutionär Neue in Form des Volkshauses mit dem Tradierten, dem Föderativorgan, glücklich zu verbinden: Der Entwurf enthielt damit zugleich einen Kompromiss zwischen Konservativismus und Liberalismus einerseits sowie Föderalismus und Unitarismus andererseits⁴².

Für das Staatenhaus waren 192 Abgeordnete vorgesehen, die in direkter Wahl zur Hälfte von den *Regierungen* der Gliedstaaten und zur anderen Hälfte von den *Volksvertretungen* der Gliedstaaten, in den grösseren Ländern von den Provinzialständen auf sechs Jahre zu wählen waren (§§ 87, 88). Im Gegensatz zum deutschen Bundestag in Frankfurt waren die Mitglieder des Staatenhauses nicht Gesandte der Gliedstaaten bzw. deren regierenden Fürsten, sondern - in Anlehnung an die Regelungen in der amerikanischen Verfassung über den Senat - wirkliche Volksvertreter, die ebensowenig an Aufträge und Instruktionen gebunden werden konnten wie die Abgeordneten des Volkshauses (§ 96). Die Hälfte der Mitglieder des Staatenhauses war demnach von den Regierungen der Länder zu ernennen, ohne dass diese aber das Recht gehabt hätten, jene dauernd zu instruieren⁴³. Lehnte sich der Wahlmodus der einzelnen Repräsentanten also nur bedingt an die amerikanische Verfassung an, indem zumindest eine Hälfte der Mitglieder des Staatenhauses von den jeweiligen Regierungen zu ernennen waren, wurde beim Mandat, der Frage der Weisungsgebundenheit, der Bruch mit der Tradition des Bundestages mit seinen instruktionsgebundenen Gesandten besonders offenkundig. Aus dieser eigentümlichen *Mischung von Senats- und Bundesratssystem*⁴⁴ resultiert einer der wesentlichsten Unterschiede zur schweizerischen bzw. amerikanischen Bundesverfassung (nach 1913).

Der zweite wesentliche Unterschied zur schweizerischen und amerikanischen Verfassung bestand darin, dass bei der Stimmenverteilung im Staatenhaus auf die grossen Machtunterschiede der deutschen Staaten Rücksicht genommen wurde. Angesichts der beträchtlichen Grösse der beiden deutschen Vormächte Österreich und Preussen stellte sich bei der Ausarbeitung der Regelungen über das Staatenhaus sogleich das Problem, wie man die jedem Staat zustehende Anzahl der Repräsentanten berechnen sollte⁴⁵. Einig war man sich verhältnismässig rasch über die *gewichtete Repräsentation* der einzelnen Länder entsprechend ihrer *Bevölkerungszahl*. Da sich hieraus allerdings automatisch entscheidende Mehrheitsverhältnisse für Preussen und Österreich ergeben hätten, welche die übrigen

³⁶ SCHEYHING, 13. Kap., § 3.

³⁷ FORSTHOFF, S. 124 f.

³⁸ § 1 des Entwurfes bezeichnete Deutschland als „Deutsches Reich“, womit bereits der vollständige Wandel gegenüber dem vorherigen „Deutschen Bund“ angedeutet war.

³⁹ Dazu und zum folgenden E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, II, S. 792 ff.

⁴⁰ Dazu MADISON im „Federalist“ No. 39, vorstehend § 9.

⁴¹ Dazu nachfolgend § 16.

⁴² E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, II, S. 785.

⁴³ Aufgrund dieser Konstruktion wurde dem Staatenhaus der Paulskirchenverfassung zum Teil jegliche föderalistische Eigenschaft abgesprochen (so z.B. HANS ERICH FEINE, „Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit“, 1937, S. 82). A.M. FEBER, S. 31, der darauf hinweist, dass wenn schon eine Länderkammer, die völlig nach dem Senatssystem gebildet ist, als föderalistisches Organ betrachtet wird, dies um so mehr beim gemischten System der Paulskirchenverfassung gelten muss.

⁴⁴ § 88 stellt insofern einen Kompromiss zwischen dem amerikanischen Vorbild (in den USA wurden die Senatoren bis 1913 von den gliedstaatlichen Parlamenten gewählt, vergl. Art. I Sect. 3 Cl. 1 und Amendment XVII) und der durch den Deutschen Bund geprägten Verfassungstradition dar. In dieser Hinsicht bildete das Staatenhaus einen Zwitter. Vergl. MANFRED BOTZENHART, „Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850“, Düsseldorf 1977, in: GERHARD A. RITTER (Hrsg.), „Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“, S. 643; HEGER, S. 47.

⁴⁵ BOTZENHART, S. 642-645.

deutschen Mittel- und Kleinstaaten erdrückt hätten, bedurfte es einer willkürlichen Korrektur der Vertretungsverhältnisse: Von den insgesamt 192 Mitgliedern im Staatenhaus wurden Preussen auf 40 und Österreich auf 38 willkürlich beschränkt, während Baden 9 und die kleineren Staaten nur je einen Abgeordneten zu wählen hatten. Dieser Berechnung für die Verteilung lag weniger ein korrigierendes Prinzip als vielmehr das Bestreben zugrunde, eine Hegemonialstellung der beiden Vormächte Preussen und Österreichs zu verhindern⁴⁶.

Das Staatenhaus der Paulskirchenverfassung war, mit Ausnahme der fehlenden demokratischen Repräsentation bezüglich der nach dem Bundesratssystem gebildeten Hälfte, eine echte Zweite Kammer: Ein Reichstagsbeschluss sollte nur durch übereinstimmende Beschlüsse beider Kammern gültig zustande kommen (§ 100), die Sitzungsperioden beider Häuser waren dieselben und die Auflösung des Volkshauses hätte die gleichzeitige Vertagung des Staatenhauses zur Folge gehabt (§ 107). Das Staatenhaus war hiernach dem Volkshaus gegenüber eine gleichberechtigte Kammer⁴⁷. Diese gleichberechtigte Stellung war wiederum das Ergebnis eines mühevoll errungenen Kompromisses: Wollten die Progressiven ursprünglich dem Staatenhaus nur ein suspensives Veto zugestehen, erblickten die Konservativen in ihm einen bedeutenden Schutz gegen die „Krawall-Souveränität“⁴⁸. Somit kam dieses Gleichgewicht in gleicher Weise wie das Zweikammersystem überhaupt als Kompromiss divergierender politischer Strömungen zustande. Das Staatenhaus war konsequent als eine Kammer des Parlamentes ausgestaltet, konnte und sollte mithin keinerlei Kompetenzen einer Exekutive ausüben, sondern als rein föderal strukturierte Parlamentskammer und nicht als „Ländervertretung“ im Sinne der deutschen Verfassungstradition fungieren⁴⁹.

Trotz verschiedener Mängel hätte sich die Paulskirchenverfassung wohl durchaus als brauchbar erweisen können, was von vielen Zeitgenossen erkannt wurde und weshalb sie später auch weitgehend der Verfassung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches von 1871 zugrunde gelegt worden ist. Von noch wichtigerer Bedeutung aber war die Ausstrahlungswirkung⁵⁰ auf die Arbeit von HUGO PREUSS (1918/19) und des Parlamentarischen Rates (1948/49), welche später auf diesen ersten deutschen Entwurf einer „Staatenhaus“-Lösung zurückgreifen sollten⁵¹.

IV. Der Norddeutsche Bund

Der österreichisch-preussische Dualismus im Kampf um die politische und wirtschaftliche Vormachtstellung in Deutschland spitzte sich 1866 zur kriegerischen Auseinandersetzung zu. Durch den Sieg Preussens bei Königgrätz war der Kampf um die Vormachtstellung in Deutschland endgültig entschieden und triumphierte das BISMARCKSCHE Konzept der „nationalen Einigung von oben“, erzwungen mit den Mitteln der Diplomatie und des Krieges. Der Deutsche Bund wurde aufgelöst.

Der Norddeutsche Bund vom 16. April 1867⁵², dem alle Staaten nördlich der Mainlinie⁵³ angehörten, war offenkundig nur eine *Übergangslösung*. Seine Verfassung, weitgehend das persönliche Werk BISMARCKS, war bereits auf den möglichen Beitritt der süddeutschen Staaten hin angelegt. Im konstituierenden Reichstag von 1867 zu Berlin gab die Vorlage den Abgeordneten zahlreiche Rätsel auf, da sie Elemente vereinigte, die nach der Doktrin aus unterschiedlichen Formen der Staatenverbindungen entnommen waren⁵⁴. Ähnlich dem Deutschen Reich von 1871

⁴⁶ HEGER, S. 47.

⁴⁷ § 97 beinhaltete eine Inkompatibilitätsvorschrift und bestimmte, dass niemand gleichzeitig Mitglied beider Häuser sein konnte. Zu einem Beschluss eines jeden Hauses war ein Quorum von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder und einfache Stimmenmehrheit erforderlich (§ 98 der Verfassung vom 28. III 1849). Zu Verfassungsänderungen bedurfte es in beiden Kammern eines Quorums von wenigstens zwei Dritteln der Mitglieder und mindestens einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder (§ 196).

⁴⁸ BOTZENHART, S. 646.

⁴⁹ HEGER, S. 48.

⁵⁰ SCHEYHING, 13. Kap., § 7 i.f.

⁵¹ Ergänzend sollte hier auch noch das Unionsparlament zu Erfurt (1850) erwähnt werden, das zugleich Fortsetzung und Gegensatz zur Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 ist. Der Versuch, die deutsche Einheit von unten her zu schaffen, war insbesondere am Widerstand Österreichs und Preussens gescheitert. FRIEDRICH WILHELM IV. hielt aber zunächst noch am Gedanken der bundesstaatlichen Einigung Deutschlands fest und damit an der Idee mit der deutschen Union einen Bundesstaat innerhalb des fortbestehenden Staatenbundes zu errichten. Vergl. allgemein zur Erfurter Union, deren Darstellung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, II, S. 885 ff.; DREYER, S. 562 ff.

⁵² Text der Verfassung bei E. R. HUBER, „Dokumente“, II, Nr. 187.

⁵³ Mit der Annexion von Schleswig-Holstein, Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt beherrschte Preussen das Gebiet bis zum Main. Österreich, von diesem „Kleindeutschland“ getrennt, wird im Prager Frieden von 1866 zwar geschont, muss dafür aber den preussischen Annexionen zustimmen, endgültig auf die Wiederherstellung des Deutschen Bundes verzichten und die Errichtung des Norddeutschen Bundes billigen.

⁵⁴ So äusserte sich der Abgeordnete SCHLEIDEN: „Wenn man den Abschnitt über die Bundesarmee liest, so sollte man an einen Einheitsstaat glauben; liest man denjenigen vom Reichstag, so glaubt man einen Bundesstaat vor sich zu haben; fällt der Blick auf den Abschnitt über den Bundesrath, so haben wir den Staatenbund.“ („Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Erster Band: Von der Eröffnungssitzung am 24. Februar und der Ersten bis zur Fünfunddreissigsten und Schluss-Sitzung am 17. April 1867“, Berlin 1867, S. 159.) Ähnlich auch WIGARD, a.a.O., S. 165: „Ja, meine Herren, ich gebe zu, in diesem Entwurfe ist allerdings das Übermenschliche geleistet worden, aller

kann der Bund bereits als „Bundesstaat“⁵⁵ betrachtet werden, der den Gliedstaaten umfangreichere Mitwirkungs- und Mitgliedschaftsrechte einräumte, als dies bei der Paulskirchenverfassung der Fall gewesen wäre. Der Bundesrat, das bündische Organ sowohl des Norddeutschen Bundes als auch des Deutschen Reiches von 1871, war eine Vertretung der Regierungen der Bundesstaaten und als solcher Träger der Bundesstaatsgewalt. Dieser Bundesrat, der in direkter Linie den Bundestag des gerade untergegangenen Deutschen Bundes fortsetzte, fand zunächst nur wenig Gegenliebe⁵⁶. Das Bemühen um Kontinuität äussert sich besonders deutlich im Stimmenverhältnis im Bundesrat: Sowohl unter dem Norddeutschen Bund als auch nach 1871, nahm Preussen eine hegemoniale Stellung ein. Bei 17 preussischen Stimmen umfasste der Bundesrat des Norddeutschen Bundes 43 Stimmen⁵⁷, wobei den übrigen Staaten ausser Sachsen (4 Stimmen), Mecklenburg-Schwerin (2 Stimmen) und Braunschweig (2 Stimmen), nur je eine Stimme zukam⁵⁸. Die 17 Stimmen Preussens wurden nicht etwa mit seiner politischen Bedeutung, sondern „mit den ehemaligen Stimmen“ der annektierten Staaten begründet. Am Bundesrat wurde daher anfangs, in den Beratungen des Reichstages von 1867 noch viel Kritik laut, da er nach Meinung vieler Abgeordneter der Theorie des Bundesstaates geradezu Hohn sprach.

V. Die Reichsverfassung von 1871

Der Bundesrat der Reichsverfassung von 1871 hinterlässt, trotz der ihm von mancher Seite zugebilligten Vorbildfunktion für die nachfolgenden Föderativorgane, ein zwiespältiges Bild. Erschien er vor allem dem zeitgenössischen Verständnis als wesentlicher Träger der Souveränität des Reiches, so überwiegt in der späteren Betrachtung seine Rolle als ein Machtwerkzeug der Hegemonie Preussens⁵⁹. Die Reichsverfassung von 1871, die den Bundesvertrag von 1815 und die Paulskirchenverfassung miteinander verschmolz, galt von Anbeginn als das „Meisterwerk Bismarck'scher Staatskunst“⁶⁰. Der Bundesrat, der von BISMARCK als Kernstück des von ihm entworfenen Reichsaufbaus konzipiert wurde, entsprach dem Bundestag des Deutschen Bundes unter Beseitigung des engeren Rates und des unpopulären Namens. Auch die Stimmenverteilung wurde vom Bundestag übernommen. „Man brauchte in der Tat keine Organisation zu erfinden, sondern nur die Einrichtungen, welche schon vorhanden waren und die gleichsam der natürliche Ausdruck der gegebenen Verhältnisse, der Reflex der historisch entstandenen Tatsachen waren, rechtlich zu fixieren und näher zu bestimmen.“⁶¹ In der Reichsverfassung erschien der Bundesrat an vornehmster und erster Stelle: Die zeitgenössische Staatsrechtswissenschaft leitete allein aus deren Bestimmungen und dem solchermassen verdeutlichten Rang, die Stellung des Bundesrats ab und gelangte zur Feststellung, dass auf Grund der Zuordnung der Souveränität zu der Gesamtheit der verbündeten Fürsten und Freien Städte, diese Souveränität im Bundesrat, in dem ihre Träger vereinigt seien, ihren Ausdruck fände⁶².

Das Reich und die Gesamtheit der in ihm befindlichen Einzelstaaten erschienen rein logisch stets identisch zu sein⁶³. Gemäss der herrschenden Lehre blieb beides aber voneinander unterscheidbar: Das Reich selbst wurde als das „Subjekt der Reichsgewalt“ betrachtet; das eigentliche Substrat dieser juristischen Person („Deutsches Reich“), der Träger der Souveränität waren die 25 Mitglieder⁶⁴. Diese Differenzierung zwischen dem Reich und der

Theorie und allen Anforderungen der Wissenschaft entgegengesetzte Zustände zu kombinieren; es ist zu Wege gebracht worden, was keine Wissenschaft und bisher auch nicht die berühmte praktische Stellung ermöglicht hat. Wir haben wirklich ein Werk vor Augen, worüber die Gelehrten der Zukunft wahrscheinlich noch eben so staunen werden wie wir, ein Werk, das in dem einen Abschnitte den Einheitsstaat durchführt, in dem anderen Abschnitte den Bundesstaat, in dem dritten den Staatenbund.“

⁵⁵ Dies war allerdings keineswegs unbestritten: Nach der Meinung von MAX VON SEYDEL war dieser Norddeutsche Bund nur ein Staatenbund, der durch Vertrag der verbündeten Regierungen zu Stande gekommen war und GEORG JELLINEK betrachtete diese Bundesgründung ohnehin als juristisch nicht zu konstruieren, sondern als ein rein faktischer Akt des norddeutschen Volkes. Vergl. dazu DREYER, S. 298 Anm. 137; zu den Kontroversen im konstituierenden Reichstag von 1867, *ders.*, S. 569 ff.; Zur Einordnung des Reiches von 1871 Näheres bei KARL E. HEINZ, „Das Bismarck-Reich als Staatengemeinschaft - ein Beitrag zu den Lehren von Bundesstaat und Staatengemeinschaft“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1/1994, S. 77-96, bes. 79 f.

⁵⁶ Ablehnend zeigten sich vor allem Sachsen, Oldenburg und Sachsen-Coburg-Gotha; vergl. HANS-OTTO BINDER, „Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871-1890. Eine Untersuchung zum Problem der bundesstaatlichen Organisation“, Tübingen 1971, S. 47 f.

⁵⁷ Art. 6 der Verfassung des Norddeutschen Bundes.

⁵⁸ FEBER, S. 32.

⁵⁹ PREUSS, „Denkschrift“, S. 368 f.; ANSCHÜTZ, „Föderalismus“, S. 15; HEGER, S. 27 ff.

⁶⁰ FEBER, S. 32; HEGER, S. 27.

⁶¹ LABAND, „Staatsrecht“, I, S. 235.

⁶² So insbesondere LABAND, „Staatsrecht“, I, S. 97, S. 101.

⁶³ UDO SCHOLL, „Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung“, Berlin 1982, S. 36.

⁶⁴ Insbesondere LABAND bemühte sich nachzuweisen, dass das Reich, im Gegensatz zum Staatenbund ein Staat, präziser ein Bundesstaat, war. Dabei stellte sich natürlich das bereits angesprochene Problem der Souveränität: Da es keine Teilung der Souveränität geben konnte (die Lehre der Unteilbarkeit der Souveränität übernahm er von der Abhandlung MAX VON SEYDELS, „Der Bundesstaatsbegriff“, in: ZfgS 28 [1872], 185-256; vergl. DREYER, S. 280 ff.), musste sie entweder ganz beim Reich oder ganz bei den Gliedstaaten liegen. Als entscheidendes Kriterium diente dabei die Frage nach der Kompetenz-Kompetenz. In Anwendung auf das Reich hiess das, dass das Reich souverän war, dessen Mitglieder aber Staaten geblieben waren: „Das Wesentliche ist, dass die Einzelstaaten einerseits ihre Unabhängigkeit (Souveränität) eingebüsst, andererseits aber eine eigene

Gesamtheit der Mitglieder war auch unmittelbar auf den Wortlaut der Verfassung abstützbar, indem deren Präambel das Reich als einen „Bund“ bezeichnete, das Reich selbst aber gleichzeitig nach derselben Präambel als Staat erschien, wenn von dem „innerhalb desselben gültigen Recht(es)“ gesprochen wurde. Die Verfassung war danach zugleich als Gesetz und als Vertrag, das Reich als Staat und Bund souveräner Staaten zu sehen⁶⁵. Entsprechend diesem Verständnis vom Reichtsaufbau wurde dem Bundesrat insbesondere von LABAND eine „Doppelnatur“ zugeschrieben⁶⁶: Zum einen stellte er einen völkerrechtlichen Gesandtenkongress dar (dazu auch Art. 10 RV), in dem die Gliedstaaten ihre Mitgliedschaftsrechte ausüben konnten, zum anderen stellte er auch ein *Organ des einen Deutschen Reiches* dar. Er vereinigte in sich also zwei Eigenschaften; die eine entsprach seiner historischen Herkunft vom alten Bundestag, die andere entsprang aus der Natur und den Bedürfnissen des neugegründeten Bundesstaates, dessen Gliedstaaten ebenfalls Monarchien waren⁶⁷. Diese Doppelnatur des Bundesrates war auch der Grund für die Unmöglichkeit, ihn mit den herkömmlichen staatsrechtlichen Institutionen zu identifizieren. Sie entsprach aber, wie erwähnt, durchaus der Grundstruktur des Deutschen Reiches: Der Bundesrat diente teils der Geltendmachung der Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Bundesstaaten, teils als höchstes Organ, als *Souverän*, des Reiches⁶⁸. Von dieser Konzeption ausgehend, erklärt sich auch die herausragende Stellung des Bundesrates, in dem sich die Natur des Reiches als eine Doppelnatur manifestierte: in ihm allein kam die Souveränität im Reich, die Gesamtheit der Verbündeten Fürsten und Freien Städte zum Ausdruck. Der Unterschied zwischen dem Bundestag von 1815 und dem Bundesrat von 1871 bestand lediglich darin, dass der Bundesrat eine *staatsrechtliche*, keine *völkerrechtliche* Institution darstellte. Der Bundesrat verkörperte letztlich die „monarchische Spitze“ des Reiches⁶⁹. Indem man diese

Staatsgewalt (Herrschaft) unter der Oberhoheit des Gesamtstaates behalten haben.“ (LABAND, „Staatsrecht“, S. 55.) Nach LABAND sind die Staaten dem Reich untergeordnet, stehen aber vermittelnd zwischen ihm und den Bürgern, sie sind mediatisiert. Dieser Gedanken wurde z.T. heftig kritisiert und allgemein abgelehnt (GIERKE, „Labands Staatsrecht“, S. 1162, bezeichnet ihn als schwersten Fehler in dessen ganzer Bundesstaats-theorie). In der Konsequenz bedeutet der Satz (im Widerspruch zur überkommenen Bundesstaats-theorie, wonach im Staatenbund die Zentralgewalt nur über Staaten, im Bundesstaat aber auch unmittelbar über Bürger herrsche), dass der einzelne Bürger nur mittelbar Angehöriger des Reiches ist (LABAND, „Staatsrecht“, S. 124 f.): „Das Deutsche Reich ist nicht eine juristische Person von 40 Millionen Mitgliedern, sondern von 25 Mitgliedern“ („Staatsrecht“, S. 91). Da diese gleichberechtigt sind, müsse das Reich somit als eine „Demokratie“ gelten. Die Souveränität liege bei den im Bundesrat verbündeten Regierungen, der Reichstag habe keinen Anteil an der Reichsgewalt, sondern binde nur Bundesrat und Kaiser durch seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Nach LABAND hatten die Staaten eine vierfache Stellung: 1. Als blosse regionale Distrikte, in denen das Reich in Ausübung seiner ausschliesslichen Tätigkeit agierte; 2. als den Gemeinden ähnliche Selbstverwaltungskörper; 3. als autonome, nichtsoveräne Staaten mit Herrschaftsrecht, und 4. als Mitglieder des Reiches mit einem Anteil an der souveränen Reichsgewalt (LABAND, „Staatsrecht“, S. 101).

⁶⁵ FORSTHOFF, S. 153 f.; DREYER, S. 297 ff.

⁶⁶ LABAND, „Staatsrecht“, I, S. 235 f.

⁶⁷ Die deutschen Länder waren entweder konstitutionelle Monarchien oder, wie die Hansestädte, patrizische Republiken. Im Königreich Preussen, dessen König gleichzeitig deutscher Kaiser war, konnte ein Gesetz nur durch Übereinstimmung von König und beiden Kammern („Herrenhaus“ und „Abgeordnetenhaus“) zustande kommen (Art. 62 der preus. Verfassung von 1850: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt; die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich“). Das Herrenhaus setzte sich im wesentlichen aus Magnaten, deren Mitgliedschaft erblich war, und aus vom Monarchen ernannten Personen zusammen, die vorwiegend aus den Kreisen des grundbesitzenden Adels stammten (Art. 65: „Die erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft“). Im Abgeordnetenhaus waren dank des Drei-Klassen-Wahl-rechts die Konservativen, eine streng monarchische, preussisch-partikularistische, gross-agrarisch orientierte Gruppe, die ausschlaggebende Partei. Die Wähler wurden nach der Steuerleistung in drei Klassen eingeteilt: die dritte Klasse bildeten die Nichtsteuerpflichtigen. Jede Klasse hatte die gleiche Zahl von Wahlmännern zu wählen. Die beiden ersten Klassen umfassten 15 % der Wählerschaft; sie hatten also ein viermal so starkes Wahlrecht wie die restlichen 85 %. Das Wahlsystem wurde noch durch öffentliche Stimmabgabe und indirekte Wahl zuungunsten der Nichtsteuerpflichtigen verschlechtert. Die Wahlkreiseinteilung stammte aus dem Jahr 1849, seitdem hatte sich aber die Zahl der Grossstädte erheblich vermehrt, ihr Umfang wesentlich erweitert, so dass auch auf diese Weise das flache Land, also der Grundbesitz, eine Vorzugsstellung besass (vergl. TH. ESCHENBURG, „Die improvisierte Demokratie. Ein Beitrag zur Geschichte der Weimarer Republik“, in: *ders.*, „Die improvisierte Demokratie. Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik“, München 1963, S. 12 f.). Ein heftiger Kritiker der oktroyierten preussischen Verfassung war CONSTANTIN FRANTZ. Seine Gegnerschaft galt vor allem dem Zweikammersystem, das er als für England passend, für Preussen aber gänzlich verfehlt ansah. Die Kombination des modernen Abgeordnetenhauses mit dem künstlich feudalen Herrenhaus passe zusammen „wie ein Mann im modernen Frack mit einem alten Ritterhelm auf dem Kopf“ („Die Naturlehre des Staates als die Grundlage aller Staatswissenschaft“, Leipzig und Heidelberg 1870, S. 347; „Die Quelle alles Uebels. Betrachtungen über die preussische Verfassungskrisis“, Stuttgart 1863, S. 89): „Jedermann weiss, was ein ‘Abge-ordneter’ ist, das Wort bezeichnet ein klares politisches Verhältniss, aber welches politische Verhältniss bezeichnet das Wort ‘Herr’? Entweder gar keines oder es deutet auf Hintersassen, denn nur wo es Hintersassen gibt und wo es ständische Privilegien gibt, ist ein wirklicher Herrenstand möglich, der folglich mit dem allgemeinen Staatsbürgerthum verschwunden ist. (...) Will man also neue ‘Herren’, so will man die moderne Gesellschaft wieder feudalisieren, und durch den Titel des Herrenhauses selbst ist die Fahne der Restauration erhoben und der Same des Misstrauens im ganzen Lande ausgestreut.“ Zum Widerspruch des Herrenhauses als privater Interessenvertretung zur Idee der Volksvertretung siehe: „Der preussische Landtag von 65“, in: *Literarisch-politische Aufsätze*, S. 28-98.

⁶⁸ LABAND, „Staatsrecht“, I, S. 235 f.

⁶⁹ Den Bundesrat nannte LABAND später die „konservativste Institution der Reichsverfassung“, in: „Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung“, in: *JöR* 1 (1907), S. 1-46, bes. S. 18.

Spitze nicht einem einzelnen Fürsten anvertraute - wie es noch in der Paulskirchenverfassung der Fall war -, hatte man vermieden, dass bei den einzelnen Ländermonarchen das Gefühl vermindelter Souveränität entstanden ist⁷⁰. Was die einzelnen Staaten durch die Bildung des Reiches zu dessen Gunsten einbüssten, gewannen sie auf der anderen Seite als Mitträger der Souveränität des Reiches wieder zurück, indem man die Gesamtheit der verbündeten Regierungen als Träger der Reichsgewalt betrachtete und im Bundesrat ein Organ zur Vertretung derselben schuf. Der Bundesrat stellt sich auch hinsichtlich der weiteren Funktionen als das zentrale Organ im Staatsaufbau des Reiches dar. So wird er von Art. 5 und 7 Abs. 1 RV zum entscheidenden Faktor im Gesetzgebungsverfahren ausgestaltet: Bei der Gesetzgebung wirkten der damalige Reichstag und der Bundesrat zwar mit gleichen Gewichten zusammen, jedoch stand die Sanktion der Reichsgesetze, der eigentliche Gesetzesbefehl, allein dem *Bundesrat* zu⁷¹. Neben der gesetzgeberischen Funktion übte der Bundesrat auch noch weitere Funktionen, vor allem im Bereich der Exekutive, aus. Er war von der Anlage der Verfassung her, die zunächst keine selbständige Reichsregierung kannte, sondern lediglich ein aus dem Kaiser und dem Reichskanzler bestehendes „Präsidium“ (Art. 11 ff. RV), der einzig mögliche Verordnungsgeber. Ausser der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, standen dem Bundesrat daher noch Mitwirkungsrechte bei der Verwaltung und bei der Wahrung der Rechtsordnung im Reich zu. Der Bundesrat wurde in einer Vielzahl von Einzelgesetzen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt. So erliess er zur Ausführung von Reichsgesetzen Ausführungsverordnungen, wirkte bei der Kriegserklärung, bei Vertragsschlüssen mit auswärtigen Staaten und der Auflösung des Reichstages mit. Darüber hinaus berief Art. 76 RV den Bundesrat noch zur Entscheidung öffentlichrechtlicher Streitigkeiten zwischen verschiedenen Einzelstaaten.

Der Bundesrat wies gemäss Art. 6 Abs. 1 der RV wie zuvor der Frankfurter Bundestag eine *gewichtete Vertretung* der einzelnen Staaten auf. Jedes Land war zwar durch mindestens eine Stimme im Bundesrat vertreten, 7 Länder besaßen aber 2 oder mehr Stimmen, darunter Bayern und Preussen⁷². Gerade Preussen hatte mit 17 bei insgesamt 58 Stimmen zwar ein erhebliches Gewicht, jedoch keineswegs automatisch ein Übergewicht bei den Abstimmungen, die regelmässig mit einfacher Mehrheit erfolgten⁷³. Da für Verfassungsänderungen aber eine Mehrheit von 45 Stimmen erforderlich war, also bereits 14 Stimmen ein Veto besaßen⁷⁴, konnte Preussen allein, ebenso wie die drei vereinigten Königreiche Bayern (6 Stimmen), Sachsen (4 Stimmen) und Württemberg (4 Stimmen), die zusammen über 14 Stimmen verfügten, jede unangenehme Verfassungsänderung verhindern. Diese Stimmenverteilung repräsentiert trotz ihrer erheblichen Unterschiede noch keineswegs die tatsächlichen Grössenverhältnisse: In Preussen lebten damals rund achthundertmal so viele Einwohner wie in Schaumburg-Lippe und vor allem mehr als die Hälfte aller Reichsbürger überhaupt⁷⁵. Angesichts der enormen Grössenunterschiede und dem übergrossen Gewicht Preussens erschien es a priori aussichtslos, jedem Staat die gleiche Stimmenzahl zugestehen zu wollen. Umgekehrt hätte eine stur an der Bevölkerungszahl ausgerichtete proportionale Stimmenverteilung Preussen eine für die anderen Mitglieder uneinholbare und unerträgliche Majorität verschafft. Es bedurfte also eines Kunstkniffs, einer „willkürlichen“ Lösung, wie es BISMARCK nannte⁷⁶. Er griff daher auf die

⁷⁰ Art. 11 RV legte dem Kaiser ausdrücklich nicht die Souveränität des Reiches, sondern das Präsidium des Bundes bei, weshalb er nicht als Monarch (Souverän) des Reiches galt. LABAND, „Staatsrecht“, I, S. 215; FEBER, S. 33. Andererseits war der Kaiser auch kein Beamter oder Präsident, sondern einfach ein Bundesfürst mit besonderen Vollmachten, die Kaiserwürde ein „Accessorium der preussischen Krone“. Die verantwortliche Stellung des Reichskanzlers wandelte für LABAND den Bund in einen wahren Bundesstaat um und verhinderte die Hegemonie Preussens. Zur allgemeinen Ablehnung der Labandschen Interpretation des Reiches als einer Republik vgl. PREUSS, „Reich und Länder“, S. 32.

⁷¹ FEBER, S. 34; HEGER, S. 29; LABAND, „Staatsrecht“, II, S. 23 ff., S. 33; *ders.*, „Deutsches Reichsstaatsrecht“, S. 119 ff.: Besonders für LABAND hob dieses Sanktionierungsrecht den Bundesrat markant über die in Art. 5 Abs. 1 RV verankerte Gleichstellung im Verhältnis zum Reichstag hinaus. Nach ihm zerfällt das Gesetzgebungsverfahren in zwei streng auseinanderzuhaltende Teile, in die *Feststellung* des Gesetzesinhalts einerseits und die *Anordnung* seiner Befolgung („Sanktion“ oder „Gesetzesbefehl“) andererseits. Erst die Sanktion verleiht dem zuvor festgestellten Gesetzesinhalt normative Kraft. Da nur der Träger der Souveränität, also der Bundesrat, diesen Gesetzesbefehl geben konnte, war streng genommen auch nur der Bundesrat „Gesetzgeber“ im eigentlich Sinn. Damit war dem Bundesrat auch die Aufgabe zugeordnet, als Sicherung für den Fall zu dienen, dass die dem Volk zugestandenen Konzessionen nicht zu einem parlamentarischen Absolutismus unter Beibehaltung einer blossen Scheinmonarchie ausarteten. GERHARD SCHNORR, „Die Stellung der Ländervertretungen im System der deutschen Verfassungen seit 1815. Ein Beitrag zur Entwicklung des deutschen Föderalismus“, in: AöR 76 (1950/51), S. 259-289, bes. S. 264.

⁷² Es führte *Preussen* 17, *Bayern* 6, *Sachsen* 4, *Württemberg* 4, *Baden* 3, *Hessen* 3, *Mecklenburg-Schwerin* 2, *Braunschweig* 2 Stimmen, alle übrigen je eine Stimme. Zu den 58 Stimmen kamen nach dem Gesetz über die Verfassung *Elsass-Lothringens* vom 31. Mai 1911 (RGBl., S. 225) noch drei elsass-lothringische Stimmen. Vgl. auch HANS-HEINRICH LAMMERS, „Der Reichsrat“, in: Staats- und Selbstverwaltung 3 (1921/22), S. 182-185 und 206-209.

⁷³ Art. 5 und 7 Abs. 3 der RV. Die Hegemonie Preussens war aber insofern gesichert, als Preussen keineswegs auf seine eigenen 17 Stimmen beschränkt war. So war im Falle Waldecks Preussen die gesamte Landesverwaltung samt der Stimmführung im Bundesrat übertragen worden (TRIEPEL, „Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie“, Tübingen 1907, S. 76) und bestand im Falle weiterer *norddeutscher Kleinstaaten* und einiger *süddeutscher Mittelstaaten* eine spürbare Abhängigkeit vom preussischen Wohlwollen, was diese zu entsprechend opportunem Verhalten veranlasste.

⁷⁴ Art. 78 Abs. 1 der RV.

⁷⁵ HEGER, 29 f.; SCHOLL, S. 46 mit Anm. 180, 181.

⁷⁶ VON SEYDEL, „Commentar“, S. 133 f.

bereits bekannte und „gewöhnliche“ Stimmenverteilung zurück, auf welche man sich damals für den Bundestag von 1815 „geeignet“ hatte. Dabei steigerte Preussen, das vormals über 4 Stimmen verfügte, sein Stimmengewicht allerdings erheblich und begründete dies mit der „Übertragung“ der Stimmrechte jener Länder, wie zum Beispiel Hannover, welches es zwischenzeitlich erobert hatte. Diese „Stimmenübernahme“ blieb aber nicht unangefochten. PREUSS äusserte sich dazu folgendermassen: „Wie nach primitiver Vorstellung der muskelgewaltige und verdauungskräftige Sieger mit der Leiblichkeit auch die Seelen der erschlagenen und aufgefressenen Feinde sich einverleibt, so annektierte Preussen mit Land und Leuten auch die ‘föderativen’ Rechte der 1866 erschlagenen Bundesglieder, indem es deren Bundestagsstimmen auf sein Konto übertrug, das so von 4 auf 17 Bundesratsstimmen anwuchs.“⁷⁷

Interessanterweise war, wie zuvor schon im Falle des Bundestages von 1815, die gewichtete Vertretung der einzelnen Länder und besonders das erdrückend scheinende Übergewicht Preussens, kein besonderes Thema der zeitgenössischen Staatsrechtslehre. Jedoch finden sich im Text der Verfassung selbst verschiedene Hinweise auf die preussische Hegemonie⁷⁸ und erwies sich gerade das Stimmengewicht Preussens im Bundesrat als bedeutendstes Instrument dieser Hegemonie. Dabei war Preussen bei Abstimmungen nicht nur auf seine eigenen 17 Stimmen beschränkt, sondern versicherte sich regelmässig weiterer Stimmen ergebener nord- und süddeutscher Klein- und Mittelstaaten⁷⁹. Deren Aktivierung geschah regelmässig auf „diplomatischem Wege“, wobei im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen von Preussen gelegentlich durchaus Druck ausgeübt wurde⁸⁰. Daneben spielten auch vielfältigste „Konventionen“, welche Preussen mit den anderen Staaten in vielen Sachbereichen verband, eine beachtliche Rolle, da diese gerade für die Kleinstaaten meist eine sachliche und personale Abhängigkeit von Preussen mit sich brachten, die ein offenes Aufbegehren gegen die preussische Vormachtstellung nicht mehr zuliesse⁸¹. Diese Abhängigkeit brachte es letztlich mit sich, dass Preussen also faktisch sogar noch über weit mehr als die ihm nach dem Wortlaut der Verfassung zustehenden 17 Stimmen verfügte⁸².

Bei der Zusammensetzung des Bundesrates wurde ebenfalls bewusst an die Regelung im Frankfurter Bundestag angeknüpft. Die Reichsverfassung sah vor, dass sich der Bundesrat aus den instruierten Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen zusammensetze⁸³ und, dass diesen gemäss Art. 10 RV die Vorrechte und Stellung von Diplomaten zukämen. Die Reichsverfassung bestimmte in Art. 6 Satz 1 in einer verhältnismässig unbestimmten Formulierung: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes.“ Damit regelte die Verfassung also nicht, welcher Personenkreis zur Beschickung des Bundesrates in Frage kam und bei der Erteilung der Instruktionen beteiligt war, sondern überliess die konkrete Regelung den einzelnen Ländern⁸⁴. Damit liess die Verfassung offen, ob den Landtagen der Länder hier ein Mitbestimmungsrecht zukommen sollte oder nicht⁸⁵. Tatsächlich ernannten die Mittelstaaten stets ihre Gesandten bei der preussischen Präsidialmacht in Berlin zu Bundesratsvertretern; die kleineren Staaten ihre leitenden Minister; Preussen dagegen stets den Reichskanzler und die ihm beigegebenen Staatssekretäre. Im Unterschied zum Vorbild des Frankfurter Bundestages war im Bundesrat keine physische Präsenz der einzelnen Gesandten erforderlich. Vielmehr war die Anzahl der „Stimmen“, welche den einzelnen Ländern zukamen entscheidend. Diese konnten in den Verhandlungen von einem einzelnen „Stimmführer“ abgegeben werden - es war sogar möglich, den Gesandten eines anderen Landes damit zu betrauen und sich vertreten zu lassen⁸⁶.

⁷⁷ HUGO PREUSS, „Der deutsche Nationalstaat“, Frankfurt a.M., 1924, S. 48 f., zitiert nach HEGER, S. 30, Anm. 32.

⁷⁸ Nach Art. 5 Abs. 2 RV wurde der „Präsidialmacht“, d.h. Preussen, ein Vetorecht in Militärfragen gewährt und liess Art. 78 RV wie erwähnt 14 Stimmen im Bundesrat genügen, um eine Verfassungsänderung zu verhindern, was es Preussen mit seinen 17 Stimmen erlaubte, ohne weitere Unterstützung jegliche Änderungen der Verfassung zu unterbinden.

⁷⁹ Siehe dazu vorstehend FN 73.

⁸⁰ Dazu KERSTEN ROSENAU, „Hegemonie und Dualismus, Preussens staatsrechtliche Stellung im deutschen Reich“, Regensburg 1986, S. 54.

⁸¹ TRIEPEL, „Unitarismus“, S. 75 f.; HEGER, S. 32, verweist auf das Beispiel der Abhängigkeit verschiedener Kleinstaaten von der preussischen Staatsbahn, welche hier sich als besonders wirksames Mittel erwiesen hat.

⁸² Nur gerade ein einziges Mal wurde Preussen in einer wichtigen Angelegenheit im Bundesrat überstimmt: Gegen den Widerstand Preussens wurde 1877 Leipzig mit den Stimmen der kleinen und mittleren norddeutschen Staaten anstelle Berlins zum Sitz des Reichsgerichts bestimmt. Allerdings stellte BISMARCK, der sich in dieser Frage nicht geäussert hatte, später diese Abstimmungsniederlage als durchaus gewollt hin, angeblich um Befürchtungen zu zerstreuen, Preussen setze sein Gewicht zu massiv ein. Dazu ROSENAU, S. 55 f.; HANS H. KLEIN, „Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland - Die ‘Zweite Kammer‘“, in: AöR 108 (1983), S. 329 ff., bes. S. 335; HEGER, S. 32.

⁸³ Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 3 RV.

⁸⁴ FEBER, S. 35; HEGER, S. 30; LABAND, „Staatsrecht“, I, S. 248.

⁸⁵ Ein solches Mitbestimmungsrecht wurde jedoch als wenig bedeutsam und als eine Frage von „lediglich theoretischem Interesse“ betrachtet (so LABAND, a.a.O.), da die Instruktionserteilung selbst Aufgabe der Regierungen sei und eine Mitwirkung der Landtage wohl nur dazu führen würde, dass bei Kontroversen eine Instruierung nicht erfolgen könnte; bei einer Nichteinigung von Regierung und Landtag würde dann die Stimme des Landes im Bundesrat verloren gehen, was nicht gewollt sein könne.

⁸⁶ SCHOLL, S. 49, 55 f.

Der Bundesrat war, angesichts der geschilderten Stimmenverteilung derart unter preussischer Kontrolle, dass er durchaus als ein „Machtwerkzeug der preussischen Hegemonie“ bezeichnet werden kann⁸⁷. BISMARCK ging aber zur Absicherung der preussischen Vorherrschaft noch weiter und schuf neben dem Bundesrat noch eine eigene Reichsexekutive. Die mit der Reichsverfassung im wesentlichen identische Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 hatte zunächst überhaupt keine eigenständige Bundesexekutive vorgesehen. Erst durch den während der Beratung eingefügten Zusatz des Art. 17 Satz 2 RV, der sogenannten „lex Bennigsen“, wurde das „Präsidium“ des Bundes, bestehend nur aus Kaiser und Reichskanzler, zu einer eigenständigen Exekutive des Bundes und 1871 des Reiches⁸⁸. 1878 wurde es BISMARCK schliesslich gestattet, für „Fälle der Behinderung“ Ressortstellvertreter zu benennen, was fortan zur ständigen Übung werden sollte. Hieraus entwickelten sich die Ämter des Reiches mit *Staatssekretären* an der Spitze⁸⁹. BISMARCK war durch diese Konstruktion Vorsitzender dreier zentraler Organe geworden: Zum einen übte er als preussischer Ministerpräsident den Vorsitz im preussischen und als Reichskanzler denjenigen im Reichskabinet aus, einem Kabinet, das nach dem Wortlaut der Verfassung überhaupt nicht existierte. Zum anderen war er als Reichskanzler nach Art. 15 Abs. 1 RV Vorsitzender des Bundesrates. In taktisch geschickter Weise verband er nun diese drei Organe durch mannigfache weitere Personalunionen miteinander: 7 der 17 Mitglieder Preussens im Bundesrat waren Staatssekretäre der Reichsäemter, 26 der 38 stellvertretenden Mitglieder stammten aus den Reichsäemtern. Damit verschmolzen die Reichsäemter, die preussischen Ministerien und die preussischen Stimmen im Bundesrat mit der Zeit zu einer Einheit⁹⁰. Unter Berücksichtigung der bereits dargelegten preussischen Dominanz im Bundesrat, kann man die bundesrätlichen Verordnungen, um mit TRIEPEL zu sprechen⁹¹, als „Verordnungen der obersten Reichsbehörde, die sich um der verfassungsmässigen Form willen in das Gewand einer Bundesratsverordnung gekleidet haben“, bezeichnen. Der Bundesrat, der nach dem Wortlaut der Verfassung das oberste Verfassungsorgan darstellte, durch das die „Mitglieder des Bundes“ ihre Mitgliedschaftsrechte ausüben sollten, stellt sich rückblickend als ein weitgehend machtloses Instrument der von Preussen beherrschten Reichsexekutive dar, geschaffen, um den Einfluss der Hegemonialmacht Preussen abzustützen und zu vergrössern. Damit verbunden war allerdings auch eine parallele Entmachtung des Reichstages, indem die Minister als „Staatssekretäre“ nur dem Reichskanzler verantwortlich waren, der seinerseits nur dem Kaiser verantwortlich war⁹².

Das Reich von 1871 war also beherrscht von einem übermächtigen „Teil“-Staat, Preussen. Entgegen aller in der Verfassung enthaltener „föderalistischer Ideologie und Phraseologie“⁹³, war das Reich nicht auf der Souveränität der Mitgliedstaaten errichtet, sondern auf der Macht des einen hegemonialen Staates.

Wenn auch der Bundesrat der Reichsverfassung von 1871 wegen der Besonderheit seiner staatsrechtlichen Stellung und mangels demokratischer Repräsentation *keine* Zweite Kammer im eigentlichen Sinne darstellte, so übte er doch alle Funktionen aus, die eine solche Zweite Kammer in Übereinstimmung mit allen in- und ausländischen Vorbildern auszuüben gehabt hätte⁹⁴. Der Bundesrat der Reichsverfassung, der weder Staatenhaus noch Reichsregierung darstellte, aber doch gewisse Funktionen beider zu föderalistischer Ausübung vereinte, brachte die Idee des Föderalismus weit stärker zur Geltung, als dies bei der Paulskirchenverfassung oder einem reinen Senat möglich gewesen wäre. HUGO PREUSS spricht insofern vom Werk eines Meisters⁹⁵; der Bundesrat, scheinbarer Bewahrer der föderalen Struktur, ist eine einzigartige Schöpfung Bismarcks, mit der es diesem gelang, Preussens Herrschaft über Deutschland zu vervollkommen, ohne dass die übrigen „regierenden Fürsten und Freien Städte“ der Form nach ihre Souveränität aufgeben mussten.

⁸⁷ So ANSCHÜTZ, „Föderalismus“, S. 15.

⁸⁸ So war insbesondere den liberalen Politikern die Frage, ob der Norddeutsche Bund den doktrinierten Anforderungen eines Bundesstaates genüge, bloss von theoretischem Interesse und beschäftigte sie viel mehr die praktische Frage nach der konstitutionellen *Ministerverantwortlichkeit*: Die Befürworter der Ministerverantwortlichkeit, die durch das „Amendement Bennigsen“ nur zum Teil realisiert wurde (vergl. die Debatten im „Sten. Ber. 1867“, S. 359 ff., 374, 385 ff.), befürchteten ohne eine verantwortliche Regierung einen Rückfall in absolutistische Zeiten. Siehe auch DREYER, S. 572 f.

⁸⁹ Die Bezeichnungen „Ministerien“ und „Minister“ wurden lediglich aus föderalistischer Rücksichtnahme vermieden. Vergl. SCHOLL, S. 19 f.; TRIEPEL, „Unitarismus“, S. 65.

⁹⁰ HEGER, S. 33.

⁹¹ TRIEPEL, „Unitarismus“, S. 68.

⁹² Formal wurde die Verantwortung dadurch verwischt, dass alle Gesetzesentwürfe der Reichsexekutive als „Vorlagen des Bundesrates“ galten. Zu diesem von BISMARCK bewusst schwer durchschaubar angelegten System; siehe PREUSS, „Der deutsche Nationalstaat“, S. 53-60.

⁹³ ANSCHÜTZ, „Föderalismus“, S. 15.

⁹⁴ FEBER, S. 35.

⁹⁵ PREUSS, „Der deutsche Nationalstaat“, S. 45.

C. Das republikanische Deutschland

I. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919

1. Die Genese des Weimarer Reichsrates

Nach der Abdankung WILHELMS II. hatten das alte Kaiserreich und damit auch das von BISMARCK geschaffene Verfassungssystem aufgehört zu bestehen⁹⁶. Als einziges Organ des Kaiserreiches blieb der Bundesrat weiterhin bestehen: Die neue Reichsregierung ordnete mit Verordnung vom 14. November 1918 an⁹⁷, dass der Bundesrat „die ihm nach Gesetz und Verordnungen des Reiches zustehenden Verwaltungsbefugnisse auch fernerhin auszuüben“ ermächtigt sei. Die alten Bundesratsgesandten dienten so, reduziert auf ein blosses Verwaltungsorgan, der neuen Regierung, die ihrer Unterstützung dringend bedurfte, um die Staatsmaschinerie angesichts der Nachkriegswirren in Gang zu halten⁹⁸. Aus den Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung am 19. Januar 1919, an denen erstmals auch Frauen teilnehmen konnten, ging die SPD als stärkste Partei hervor, die alsbald mit dem „Zentrum“ und der Deutschen Demokratischen Volkspartei die sogenannte „Weimarer Koalition“ einging. Ähnlich wie die Paulskirche rief auch die Nationalversammlung zu Weimar eine Unmenge Flugschriften hervor, welche sich die Einflussnahme auf die Verfassungsberatungen zum Ziel gesetzt hatten, und die teilweise detailliert ausgearbeitete Entwürfe vorlegten⁹⁹. Dabei herrschte grundsätzlich nur Einigkeit darüber, dass Deutschland eine Republik sein müsste mit einem starken Präsidenten, der in der Mehrzahl der Vorlagen direkt vom Volk¹⁰⁰, in einigen Entwürfen auch vom Parlament¹⁰¹ gewählt werden sollte. Die Vorschläge für einen Reichstag aus zwei Kammern orientierten sich häufig am Frankfurter Verfassungsentwurf, wie schon aus der Wahl der Bezeichnung („Volks“- und „Staaten-haus“) deutlich wurde¹⁰². Der Einfluss dieser privaten Entwürfe auf die Weimarer Versammlung war allerdings ausgesprochen gering¹⁰³.

Mit der Ausarbeitung einer neuen Reichsverfassung wurde von der provisorischen Reichsregierung, dem „Rat der Volksbeauftragten“, HUGO PREUSS, Staatssekretär im Innenministerium beauftragt. Auf einer Versammlung vom 25./26. Januar 1919, an der neben den Vertretern der Reichsregierung auch die Länderregierungen teilnahmen, wurden die ersten Entwürfe von PREUSS erörtert. Das zentrale Thema der Beratungen war die Frage, ob das Reich künftig zentralistisch oder föderalistisch organisiert werden sollte¹⁰⁴. Nach dem Entwurf von PREUSS, der nachfolgend noch genauer zu erläutern sein wird, sollte ein Zweikammersystem geschaffen werden, wonach der Reichstag inskünftig aus einem *Volkshaus* und einem von den Landtagen zu wählenden *Staatenhaus* bestanden hätte. Der Rückgriff auf das Staatenhaus der Frankfurter Verfassung, sollte nach der Vorstellung von PREUSS das System nach dem Vorbild der übrigen republikanischen Bundesstaaten vereinfachen und die Vertretung der Länder als eine erste (zweite) Kammer mit dem Reichstag verbinden. Diese Gestaltung ist aber an der Haltung der neuen Länderregierungen, die hier erstmals aktiv in den Fortgang der Verfassungsberatungen eingreifen konnten, gescheitert. Gegen den Widerstand von PREUSS, setzten diese die Schaffung eines aus den Länderregierungen bestehenden *Staatenausschusses* durch. Dieser sollte ihnen im weiteren Ablauf der Verfassungsberatungen als

⁹⁶ E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, V, S. 682 ff.

⁹⁷ Wiedergegeben bei E. R. HUBER, „Dokumente“, III, Nr. 10.

⁹⁸ SCHOLL, S. 28.

⁹⁹ Vergl. WALTER JELLINEK, „Revolution und Reichsverfassung. Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis zum 31. Dezember 1919“, in: JöR 9 (1920), S. 1-128, bes. S. 120 ff. Für einen Bundesstaat sprachen sich bspw. aus: „Entwurf für die Verfassung des neuen Deutschen Reiches“, in: Die Deutsche Nation. Eine Zeitschrift für Politik. Sonderheft, Berlin, Ende Dezember 1918; KARL BINDING, „Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches“, Leipzig o. J. (1919); FRITZ STIER-SOMLO, „Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik). Ein Entwurf mit Begründung“, Tübingen 1919. Stärker unitarisch ausgerichtet waren: ERICH KAUFMANN, „Grundfragen der künftigen Reichsverfassung“, in: A. H. VON SCHERPENBERG et al., „Gesammelte Schriften. Zum achtzigsten Geburtstag des Verfassers“, Göttingen 1960, I. Bd. („Autorität und Freiheit. Von der konstitutionellen Monarchie bis zur Bonner parlamentarischen Demokratie“), S. 253-296 (erstmalig Berlin 1919); Verfassungsausschuss des Vereins Recht und Wirtschaft (Hrsg.), „Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs“, Berlin o. J. (1919). Ausgesprochen einheitsstaatlich waren bspw.: ALBRECHT MENDELSSOHN-BARTHOLDY, „Der Volkswille. Grundzüge einer Verfassung“, München 1919; HEINRICH HORST, „Entwurf einer Staats-Verfassung der Deutschen Republik“, Berlin-Schöneberg 1919.

¹⁰⁰ Für eine Volkswahl bspw. STIER-SOMLO, § 26; Verfassungsausschuss des Vereins Recht und Wirtschaft, „Entwurf einer Verfassung“, Art. 96 ff. Für eine Volkswahl nach Vorschlag des Präsidenten spricht sich HORST, § 26, aus.

¹⁰¹ Für eine Wahl durch das Parlament etwa BINDING, S. 22.

¹⁰² So z.B. bei BINDING und dem Verfassungsausschuss des Vereins Recht und Wirtschaft. STIER-SOMLO spricht von „Nationalversammlung“ und „Staatenhaus“.

¹⁰³ Nach WALTER JELLINEK, „Revolution“, S. 48, fand der Entwurf des Verfassungsausschusses des Vereins Recht und Wirtschaft allerdings gewisse Beachtung.

¹⁰⁴ WALTER JELLINEK, „Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung“, in: HdbStR, I, S. 127 ff., bes. 129.

Plattform zur Geltendmachung ihres Einflusses dienen¹⁰⁵. Das Reich sah sich zu erheblichen Konzessionen an die schliesslich im „Staaten-ausschuss“ vereinten Länder gezwungen¹⁰⁶.

Der neugeschaffene Staatenausschuss trat durch Übergangsgesetz vom 4. März 1919¹⁰⁷ an die Stelle des Bundesrates, der damit endgültig zu bestehen aufgehört hatte und übernahm dessen Verordnungsbefugnisse. Die Zusammensetzung und die gesetzgeberischen Kompetenzen des Staatenausschusses wurden bereits am 10. Februar 1919 durch das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“¹⁰⁸ geregelt. Dabei wurde hier deutlich an die Bestimmungen des alten Bundesrates angeknüpft. Jedem Freistaat stand im Staatenausschuss mindestens eine Stimme zu, bei den grösseren entfiel auf jede Million Einwohner eine zusätzliche Stimme. Preussen, das damit automatisch über die Mehrheit der Stimmen verfügt hätte, wurde auf ein Drittel der Stimmen beschränkt (§ 2 Abs. 2). Gleich wie der Bundesrat bestand auch der Staatenausschuss aus Regierungsvertretern der Länder (§ 2 Abs. 1). Er hatte grundsätzlich den Regierungsvorlagen zuzustimmen, bevor diese an die Nationalversammlung weitergeleitet werden konnten (§ 2 Abs. 1 und 4); Reichsgesetze bedurften zur Verabschiedung ebenfalls seiner Zustimmung (§ 4 Abs. 2). Lediglich die künftige Reichsverfassung sollte alleine von der Nationalversammlung verabschiedet werden (§ 4 Abs. 1): Der Staatenausschuss war hier beschränkt auf die blosser Abgabe von Stellungnahmen zu den an die Nationalversammlung weitergeleiteten Regierungsentwürfen. Am 11. August 1919 wurde die neue Reichsverfassung verabschiedet. Nach beschwerlichen Kompromissverhandlungen¹⁰⁹ hatte man sich letztlich auf einen *Reichsrat* geeinigt, der als die Fortsetzung des Bundesrates gedacht war und unmittelbar an die Stelle des Staatenausschusses trat¹¹⁰. Der Reichsrat sollte ähnlich seinem Vorbild, allerdings nach erheblichen Anpassungen an die neuen politischen und staatsrechtlichen Grundgedanken, die Tätigkeit der Reichsregierung begleiten und an der Gesetzgebung mitwirken¹¹¹.

2. Die Stellung des Reichsrates im Staatsgefüge der Weimarer Republik

Der Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung nahm eine völlig andere Stellung ein als der Bundesrat der alten Reichsverfassung, der das zentrale Organ im Reich gewesen war. Im Staatsaufbau der Weimarer Republik bedurfte es keines Organs mehr zur Absicherung der preussischen Hegemonie unter gleichzeitiger Beachtung der „Souveränität“ der übrigen Mitgliedstaaten des Bundes. Nach der Verfassung stand das Schwergewicht in jeder Beziehung dem *Reichstag* zu, der allein das deutsche Volk repräsentierte¹¹². Die Einheit von Reichsregierung, preussischer Regierung und Bundesrat bestand nicht mehr. Die Reichsregierung stand dem Reichsrat nun völlig unabhängig gegenüber, wobei Art. 65 der Verfassung nur noch bestimmte, dass der - nicht stimmberechtigte - Vorsitz im Reichsrat von einem Mitglied der Reichsregierung innegehalten wurde. Damit wurde Preussen weiterhin zu einem Teil des ganzen, den anderen Teilen gleich und getrennt vom Reich, mit dem es keine Personalunionen oder Organisationseinheiten mehr verband¹¹³. Im Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung lebte der alte Bundesrat von 1871 aber insofern weiter, als er die Vertretung der Einzelstaaten in der Reichsverwaltung und der Reichsgesetzgebung darstellte¹¹⁴. In ihm erschien zusammengefasst, was an föderalistischen, bundesstaatlichen Gedanken im Deutschen Reich noch vorhanden war, da es auch der Revolution von 1918 nicht gelungen war, mit dem Partikularismus fertig zu werden. Allerdings war der Reichsrat kein Organ der verbündeten Regierungen mehr, sondern er galt als ein durch die Reichsverfassung geschaffenes *Organ des Reiches*¹¹⁵, dem auch keine „Doppelnatur

¹⁰⁵ E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, V, S. 1182.

¹⁰⁶ HUGO PREUSS stellte später resigniert fest, dass es 1918 keine Revolution, sondern „25 Einzelrevolütionschen“ gegeben hatte (in: „Reich und Länder“, S. 158). Vergl. auch den DNVP-Abgeordneten DÜRINGER („Sten. Ber. 1919“, 326. Bd., S. 471): „Die Einzelstaaten haben sich immerhin gerade in dieser Zeit des Chaos und der Revolution als ein bedeutender Machtfaktor herausgestellt.“ Zum Ganzen HANS OLAF VON ROHR, „Der Einfluss der Länder auf die Gestaltung der Reichsverfassung von 1919“, Diss. Göttingen 1931.

¹⁰⁷ Wiedergegeben bei E. R. HUBER, „Dokumente“, III, Nr. 80.

¹⁰⁸ Wiedergegeben bei E. R. HUBER, „Dokumente“, III, Nr. 76.

¹⁰⁹ CARL SCHMITT prägte das Wort vom „dilatorischen Formelkompromiss“ für die Verfassung von 1871, was aber in gleicher Weise für die Weimarer Reichsverfassung gilt: Die Hast, in der die Beratungen in der Nationalversammlung verliefen, die schwierige Aufgabe für die in wirklicher politischer Verantwortung unerfahrenen Führer der Mehrheitsparteien, das Reich durch die Wirren der Niederlage des Krieges zu steuern und der harte Versailler Frieden, brachten teilweise gravierende Mängel in der Verfassungsstruktur mit sich. Vergl. DREYER, S. 588 f., der darauf verweist, dass man es versäumt hatte, die Demokratie „wetterfest“ zu machen.

¹¹⁰ Der Reichsrat trat gemäss Art. 179 Abs. 1 WRV an dessen Stelle. Nach Abs. 2 ging allerdings das Recht zum Erlass von Verordnungen nicht über, da der Reichsrat nicht mehr Verordnungsgeber war. Vergl. auch WILLIBALD APELT, „Geschichte der Weimarer Verfassung“, München 1946, S. 217.

¹¹¹ ANSCHÜTZ, „Kommentar“, vor Art. 60, S. 336.

¹¹² Schon rein äusserlich wurde die geschmälerte Bedeutung des Reichsrats mit seiner Nennung an vierter Stelle, hinter Reichstag, Reichspräsident und Reichsregierung in der Verfassung deutlich.

¹¹³ KURT BEHNKE, „Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaatsrecht“, Berlin 1926, Diss. Greifswald.

¹¹⁴ FEBER, S. 36.

¹¹⁵ ANSCHÜTZ, „Kommentar“, vor Art. 60, S. 337.

mehr zugeschrieben werden konnte, wie dies zuvor beim Bundesrat der Fall war¹¹⁶. Die Vorstellung einer vom Reich verschiedenen Gesamtheit der Länder hatte angesichts des klaren Wortlautes in Art. 1 Abs. 1 WRV¹¹⁷, der von der „einen“ Republik sprach, ihren Sinn verloren¹¹⁸. Darin drückte sich eben nicht nur der Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur republikanischen Staatsform aus, sondern wurde auch deutlich gemacht, dass Deutschland nun auch nach dem Verfassungstext nicht mehr aus einer Mehrzahl souveräner Einzelstaaten bestand, sondern selbst einen *einheitlichen* Staat darstellte. Anders als es BISMARCK 1871 noch dargestellt hatte, konnte damit auch die Gewichtung der einzelnen Länder nicht mehr aus einer „Einigung“ von 1815 abgeleitet werden: Die Zusammensetzung des Reichsrates aus Delegierten der einzelnen Regierungen ergab sich, anders als 1871, nicht mehr aus der Anknüpfung an die Strukturen einer *völkerrechtlichen* Gesandtenkonferenz. Beides hatte seinen Sinn durch die vollständige Neubegründung des Staatsaufbaus durch Art. 1 Abs. 1 WRV verloren und bedurfte einer neuen Legitimation. Selbst wenn der Reichsrat also einige äussere Formen des Bundesrates übernommen hatte, musste vor diesem Hintergrund dessen Stellung im Staatsaufbau gegenüber derjenigen des Bundesrats von 1871 vollständig neu definiert werden.

3. Die Zusammensetzung des Weimarer Reichsrates

Die Weimarer Republik, die mit dem Kaiserreich auch die Hegemonie Preussens überwunden glaubte, wurde mit dem „Sonderfall Preussen“ vor das allein schon tatsächliche Problem gestellt, dass mit diesem ein Teilstaat vorhanden war, in dem allein mehr als die Hälfte der Einwohner des gesamten Reiches lebten und der achthundertmal so viele Einwohner zählte wie der kleinste Teilstaat¹¹⁹. Damit war von Anfang an klar, dass jeder vernünftige föderalistische Reichsaufbau erschwert und jede schematische Regelung unmöglich sein musste. Mit Blick auf Art. 18 Abs. 1 WRV, wonach die Gliederung des Reiches dem Ziel „der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen“ sollte, sprach THOMA von einem eigentlichen „Hohn auf die Reichsverfassung“¹²⁰. PREUSS hatte auch im Falle Preussens nicht von einem „Land“ gesprochen, sondern von einem „engeren, aber zentralisierten Reich“¹²¹. Die Weimarer Reichsverfassung setzte gleichsam unausgesprochen ein gutes Einvernehmen der beiden Regierungen in Berlin, der Reichsregierung und derjenigen von Preussen voraus. Die Existenz einer „zweiten“ Regierung, die ungefähr 60 Prozent des Reiches verwaltete, machte Sonderabstimmungen zwischen diesen beiden „Zentralregierungen“ unausweichlich. Auch die Aufgabenteilung zwischen Reich und Ländern konnte nicht ungeachtet der Tatsache erfolgen, dass sie im Grossteil der Übertragungen von Aufgaben auf die Länder keine Dezentralisierung bewirken konnte: Im Falle von Preussen liess sich von einer Dezentralisierung angesichts seiner Grösse ohnehin kaum sprechen und im Falle der Kleinstländer wie zum Beispiel Lippe verlor das Konzept der Dezentralisierung ohnehin ihren Sinn, da solche Länder bereits organisatorisch kaum in der Lage waren, vielfältige Verwaltungsaufgaben zu übernehmen¹²².

Eine Länderstruktur, welche solche Grössenunterschiede kannte, erschwerte - gleich wie zuvor beim Bundesrat unter BISMARCK - den inneren Aufbau des Reichsrates. Da sich eine *Neugliederung* Preussens wie sie von PREUSS in den Verfassungsberatungen vertreten wurde, nicht durchsetzen konnte und auch Art. 18 WRV lediglich die Schaffung eines einheitlichen Landes Thüringen sowie die Angliederung Coburgs an Bayern bewirkte¹²³, war es dringend erforderlich, die Frage der Vertretung Preussens im Reichsrat „irgendwie“ zu regeln. Dabei war eine Gleichbehandlung Preussens mit den übrigen Ländern in zweifacher Hinsicht unmöglich: Die Grössenunterschiede erlaubten weder eine gleichgrosse Vertreterzahl aller Länder noch war eine Ausrichtung alleine an der Bevölkerungszahl möglich, was eine automatische Mehrheit für Preussen ergeben hätte. Wiederum musste wie zuvor schon 1871 eine „willkürliche“ Stimmverteilung gesucht werden, womit der Einfluss im Reichsrat auf die einzelnen Länder nicht gleichmässig verteilt, sondern *abgestuft* wurde, wenn auch nach einem anderen Massstab als im früheren Bundesrat.

Massgebend sollte nun die Einwohnerzahl sein, wobei jedes Land mindestens eine Stimme besass, bei grösseren Ländern auf je 700'000 Einwohner eine Stimme kam und ein Überschuss von mindestens 350'000 Einwohnern für voll gerechnet wurde¹²⁴. In dieser Regelung kam deutlich der Wandel, der 1918/19 stattgefunden hatte zum Ausdruck. Nur die reine Bevölkerungszahl war entscheidend, jegliche Abweichung von dieser strengen *Proportionalität* wurde gemieden: An die Stelle der Einigung zwischen den regierenden Fürsten trat ein rational

¹¹⁶ So aber CARL BILFINGER, „Der Reichsrat“, in: HdbDStR, I (1930), S. 545 ff., bes. S. 552 f.

¹¹⁷ Art. 1 Abs. 1 WRV lautet: „Das Deutsche Reich ist eine Republik.“

¹¹⁸ ANSCHÜTZ, „Kommentar“, vor Art. 60. S. 337.

¹¹⁹ THOMA, S. 184 f.

¹²⁰ THOMA, S. 185.

¹²¹ PREUSS, „Ist Preussen ein Land?“, in: „Staat, Recht und Freiheit“, S. 436; Ähnlich auch GERHARD ANSCHÜTZ, „Das preussisch-deutsche Problem“, Tübingen 1922, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 22, S. 7 ff.

¹²² Dazu PREUSS, „Ist Preussen ein Land?“, S. 437 f.

¹²³ Siehe dazu E. R. HUBER, „Dokumente“, III, Nr. 185 und Nr. 186.

¹²⁴ Art. 61 Abs. 1 Satz 1-3 WRV nach der Änderung vom 24. März 1921.

nachvollziehbarer Verteilungsschlüssel basierend auf der Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes¹²⁵. Auch wenn die Regelung der Weimarer Reichsverfassung in Art. 61 Abs. 1 Satz 2, wonach jedem Land proportional zur Einwohnerzahl eine aus dieser zu errechnende Anzahl von Stimmen im Reichsrat zustand, in gleicher Weise wie Art. 6 der alten Reichsverfassung eine gewichtete Vertretung der Länder vorsah, hatte sich der Charakter der Bestimmung grundlegend gewandelt.

Das Prinzip der Proportionalität erlitt jedoch, wie bereits angedeutet, zwei Durchbrechungen: Gemäss Art. 61 Abs. 1 Satz 1 WRV wurde auch dem kleinsten Land Anspruch auf mindestens eine Stimme eingeräumt. Damit erhielten also auch jene Länder eine Stimme, die infolge ihrer geringen Bevölkerungszahl eigentlich aus dem in Art. 61 Abs. 1 WRV festgelegten Schema (700'000 Einwohner = eine Stimme) fielen. Der Grundsatz der Proportionalität wich hier dem Prinzip, dass jedes Land im neuen Reichsrat eine Vertretung erfahren sollte¹²⁶. Die zweite Durchbrechung wurde, wie die Gewichtung der Stimmen überhaupt, durch Preussen bedingt. Um die sich nach dem Prinzip der Proportionalität ergebende zwangsläufige Mehrheit der preussischen Stimmen zu vermeiden, was nach der Einwohnerzahl der Fall gewesen wäre, durfte „kein Land“ über mehr als $\frac{2}{5}$ der Stimmen verfügen¹²⁷. Diese willkürliche Beschränkung der Stimmen auf $\frac{2}{5}$ der gesamten Stimmenzahl wurde zwar teilweise als „clausula antiborussica“ bezeichnet¹²⁸, jedoch war eine Stimmverteilung, die alle Länder, Preussen eingeschlossen, in absolut gleicher Weise behandelt hätte, ebenso unannehmbar erschienen.

Trotz dieser Beschränkung wäre Preussens Gewicht im Reichsrat immer noch erdrückend gewesen. Art. 63 Abs. 2 WRV bestimmte daher als weitere einschränkende Massnahme, dass die Hälfte der preussischen Stimmen auf die einzelnen Provinzialverwaltungen entfielen, Preussen selbst aber nur über insgesamt 20 Prozent aller Stimmen verfügte. Aus den Bestimmungen der Verfassung folgte somit eine doppelte Zurücksetzung Preussens, welche nach Meinung zahlreicher Kritiker einer eigentlichen „Entrechtung“¹²⁹ gleichkam, jedoch unumgänglich war, wollte man einen rein preussisch dominierten Reichsrat verhindern. Gleichzeitig verdeutlichten diese Kunstgriffe wiederum die Unmöglichkeit der völligen Gleichsetzung Preussens als Land mit den anderen deutschen Ländern. Die Verminderung des Stimmgewichts Preussens, durch die Vorschrift, dass die Hälfte der preussischen Stimmen nicht von der Regierung, sondern nach näherer Bestimmung durch ein Landesgesetz von den preussischen Provinzialverwaltungen¹³⁰ bestellt werden sollte, führte zu einer eigentlichen Duplizität der preussischen Stimmen im Reichsrat, welche sich bei bestimmten politischen Voraussetzungen geradezu als eine Lahmlegung des preussischen Einflusses auswirken konnte. Man kann davon ausgehen, dass sowohl die Bevollmächtigten, die von der Regierung ernannt, als auch diejenigen, die von den Provinzialverwaltungen bestimmt wurden, von ihren Wahlkörpern mit Weisungen versehen werden konnten. Wenn sich diese Instruktionen widersprachen, dann konnte die eine Hälfte der preussischen Stimmen „ja“ und die andere Hälfte „nein“ lauten. Damit wurde das preussische Gewicht der Abstimmung auf Null reduziert. Die Möglichkeit, dass drei, vier und mehr Provinzialstimmen gegen die von der Staatsregierung instruierten Gesamtstaatsstimmen abgegeben wurden, darf bei Würdigung des Einflusses des Reichsrates nicht unterschätzt werden¹³¹. Die Stimmenzahl wurde durch den Reichsrat selbst nach jeder allgemeinen Volkszählung neu festgesetzt¹³². 1925 waren im Reichsrat 67 Stimmen, im Dezember 1928 66 Stimmen vorhanden. Davon entfielen auf Preussen 26, auf Bayern 11 und auf Baden 3¹³³.

¹²⁵ BILFINGER, „Der Reichsrat“, S. 555; HEGER, S. 38.

¹²⁶ Jeder Gliedstaat, unabhängig von seiner Grösse wurde als „Land“ betrachtet und musste daher auch eine Vertretung im Reichsrat erhalten; vergl. BILFINGER, „Der Reichsrat“, S. 555.

¹²⁷ Art. 61 Abs. 1 Satz 4 der WRV.

¹²⁸ E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, V, S. 1194.

¹²⁹ BILFINGER, „Der Reichsrat“, S. 557.

¹³⁰ Die preussischen Provinzialvertreter, die gemäss Art. 63 Abs. 1 Satz 2 WRV von den Provinzialverwaltungen zu „bestellen“ waren, bildeten in verschiedener Hinsicht einen Sonderfall: Die Art der Bestellung überliess die Reichsverfassung, wie gesagt, ausdrücklich dem preussischen Landesrecht. § 8 Abs. 2 des ausführenden preussischen Gesetzes vom 3. Juni 1921 (Preussische Gesetzessammlung, Jg. 1921, S. 379 ff. [Nr. 37]) bestimmte in Ausführung des Art. 63 Abs. 1 Satz 2 WRV, dass diese Vertreter über ein freies Stimmrecht verfügten und nicht abberufen werden konnten. Der Reichsrat bestand so zu 20 % aus parlamentarischen Abgeordneten, die frei über ihre Stimmabgabe entscheiden konnten und nur zu 80 % aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern. Siehe dazu auch die beiden nachfolgenden FN.

¹³¹ Dazu ausführlich ANSCHÜTZ, „Kommentar“, Anm. zu Art. 63. Allerdings sah sich die auf bloss 20 % der Stimmen beschränkte preussische Landesregierung im Reichsrat nur relativ selten einer geschlossenen Gruppe von Provinzialstimmen gegenüber, die sie im Verein mit anderen Ländern in die Minderheit versetzte. Im Zeitraum von Juli 1921 bis September 1924 etwa, gelangte die preussische Regierung bei insgesamt 2'394 Abstimmungen in gerade 7 Fällen dadurch in die Minderheit, dass die Provinzialvertreter im entgegengesetzten Sinne stimmten. Da es sich aber gerade bei diesen 7 Fällen um wichtigere Angelegenheiten gehandelt hatte, bleibt die Tatsache bestehen, dass Preussen mit seinen bloss 20 % der Stimmen sein wahres Gewicht im Reichsrat nicht geltend machen konnte (vergl. dazu GERD DÜESBERG, „Die rechtliche Stellung der von den preussischen Provinzen bestellten Reichsratsbevollmächtigten“, in: AöR 51 [1927], S. 321 ff., bes. 356 ff.; FRITZ HUMMEL, „Preussen und seine Provinzen im Reichsrat“, Berlin 1928, S. 84 f.; ROSE, „Der Reichsrat der Weimarer Republik“, Speyer 1964, S. 91, der darauf hinweist, dass parteipolitisch betrachtet v.a. das in den katholischen Provinzen starke Zentrum von dieser Lage profitierte).

¹³² Die Weimarer Republik war zunächst ein Bundesstaat mit 26 Gliedstaaten. Mit der Bildung des Landes Thüringen aus ehemals sieben Ländern ab 1. 5. 1920 und der Vereinigung Coburgs mit Bayern zum 1. 7. 1920 sank die Zahl auf 18. Nach der

Die Länder wurden im Reichsrat durch die Mitglieder ihrer Regierungen vertreten¹³⁴. Damit stellte sich die neue republikanische Verfassung bewusst in die Verfassungstradition des Deutschen Bundes und des Reiches von 1871¹³⁵. Im Föderativorgan sassen nun ein weiteres Mal weisungsgebundene Regierungsvertreter. Unerwähnt blieb wiederum das Erfordernis der einheitlichen Stimmabgabe, die sich aber implizit aus der Tatsache ergab, dass alle im Reichsrat anwesenden Vertreter eines Landes für dieselbe Regierung sprachen. Dabei stellte Art. 63 Abs. 2 WRV ergänzend fest, dass es nicht massgeblich sei, wie viele Vertreter des jeweiligen Landes tatsächlich anwesend wären, da auch ein einzelner Stimmführer über die Gesamtzahl der dem Lande zustehenden Stimmen verfügen konnte. Die Vorschrift von Art. 63 Abs. 1 Satz 1 WRV sollte zugleich einen grundlegenden Wandel markieren. Die Länder sollten nicht mehr durch Ministerialbeamte vertreten werden, sondern durch die Mitglieder der Länderregierungen selbst. Damit hätte der Reichsrat nicht mehr die Rolle eines „geheimen Rates“ von Sachverständigen innegehabt, sondern wäre zum parlamentarischen Forum geworden, auf dem die demokratisch gewählten Länderregierungen selbst die Interessen ihrer Länder vertreten¹³⁶. Die Bestimmung schloss aber die Ernennung von Vertretern, die der Regierung eines Landes *nicht* angehörten, sondern ihr - eben zum Beispiel als Staatssekretäre, Ministerialbeamte, Gesandte - dienstlich unterstellt sind, nicht zwingend aus, denn das Institut der Stellvertreter hatte sich als unentbehrlich herausgebildet. Die Staatspraxis ist der Vorgabe der Verfassung in diesem Punkt denn auch kaum je gefolgt, die Minister pflegten nur in Ausnahmefällen persönlich zu erscheinen¹³⁷.

Der Reichsrat wirkte sowohl bei der Gesetzgebung wie in der Verwaltung des Reiches mit¹³⁸. Der bereits in der deutlichen äusserlichen Zurücksetzung des Reichsrates sichtbar gemachte Wandel manifestierte sich nun auch in seinen, im Vergleich zum Bundesrat des Kaiserreiches, erheblich geminderten Funktionen. NAWIASKY spricht geradezu von einer „Entthronung“¹³⁹ des von BISMARCK ins Zentrum des Verfassungssystems gestellten Bundesrates. Die Reichsverfassung regelte die Beteiligung des Reichsrates am Gesetzgebungsverfahren für einfache Gesetze an zwei Stellen, für Verfassungsänderungen erfolgte nochmals eine vertiefte Normierung. Der Reichsrat beriet die von

Festsetzung vom 28. 4. 1921 aufgrund des amtlichen Ergebnisses der allgemeinen Volkszählung vom 8. 10. 1919 ergab sich folgende Verteilung auf die einzelnen Länder (vergl. LAMMERS, S. 68):

Table II: Die Sitzverteilung im Reichsrat der Weimarer Republik (1921)

Land	Einwohnerzahl	Stimmzahl
Preussen	37'726'018	26
Bayern (einschliesslich Coburg)	7'140'333	10
Sachsen	4'663'298	7
Württemberg	2'518'773	4
Baden	2'208'503	3
Thüringen	1'508'025	2
Hessen	1'290'988	2
Hamburg	1'050'359	2
Mecklenburg-Schwerin	658'943	1
Oldenburg	517'765	1
Braunschweig	480'599	1
Anhalt	331'258	1
Bremen	311'266	1
Lippe (-Detmold)	154'318	1
Lübeck	120'568	1
Mecklenburg-Strelitz	106'394	1
Waldeck*	66'432	1
Schaumburg-Lippe	46'357	1
Total	60'900'197	66

(*Waldeck wurde am 1. April 1929 endgültig mit Preussen vereinigt, womit die Zahl schliesslich auf 17 Gliedstaaten sank).

¹³³ FEBER, S. 37; APELT, S. 218.

¹³⁴ Art. 63 Abs. 1 Satz 1 WRV.

¹³⁵ ANSCHÜTZ, „Kommentar“, Nr. 1 zu Art. 63.

¹³⁶ NAWIASKY, „Grundprobleme der Reichsverfassung, Erster Teil: Das Reich als Bundesstaat“, Berlin 1928, S. 41; HEGER, S. 39.

¹³⁷ ANSCHÜTZ, „Kommentar“, Anm. 1 zu Art. 63; APELT, S. 219; FEBER, S. 38; NAWIASKY, „Grundprobleme“, S. 41; ROSE, S. 119. Abgesehen von wenigen spektakulären Ausnahmefällen, waren es wie zuvor im Bundesrat die Fachleute aus den Ministerien, welche im Reichsrat auftraten. § 6 der Geschäftsordnung des Reichsrates bestätigte diese Übung der Entsendung von „stellvertretenden Regierungsdelegierten“ in den Reichsrat neben oder eben auch anstelle der in Art. 63 Abs. 1 Satz 1 WRV genannten „ordentlichen“ Delegierten, den Regierungsmitgliedern (dazu CARL HEYLAND, „Rechtsstellung der Reichsratsmitglieder“, in: HdbDStR, I, S. 567 ff., bes. 568 f.; Zentralblatt für das Deutsche Reich, 47. Jg. [1919], S. 1521).

¹³⁸ Siehe dazu ROSE, S. 65 ff.; BILFINGER, „Der Reichsrat“, S. 561 ff.

¹³⁹ NAWIASKY, „Grundprobleme“, S. 45.

der Reichsregierung aufgestellten Gesetzesvorlagen vor ihrer Einbringung beim Reichstag. Kam eine Übereinstimmung mit der Regierung nicht zustande, so konnte diese die Vorlage gleichwohl einbringen, musste aber die abweichende Auffassung des Reichsrates darlegen¹⁴⁰. Beschloss umgekehrt der Reichsrat eine Gesetzesvorlage, welcher die *Reichsregierung* nicht zustimmte, so musste diese die Vorlage auf jeden Fall unter Darlegung ihres Standpunktes beim Reichstag einbringen¹⁴¹. Die Verabschiedung der Gesetze bedurfte nicht mehr der Zustimmung des Reichsrates¹⁴². Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze stand dem Reichsrat nur ein Einspruchsrecht zu¹⁴³, das aber von einer Zweidrittelmehrheit des Reichstages ausgeräumt werden konnte¹⁴⁴. Da diese zur Rückweisung des Einspruches erforderliche Mehrheit jedoch nur sehr schwer zu erlangen war, hatte der Reichstag letztlich die Auffassungen des Reichsrates bei seiner Beschlussfassung bereits mit zu berücksichtigen.

Beim Verfahren der Verfassungsänderung hatte der Reichsrat eine dem Reichstag nahezu gleichberechtigte Stellung bewahren können. Obwohl auch hier auf ein reines Einspruchsrecht beschränkt, reichte es aus, dass sich ein Drittel plus eine der Stimmen im Reichsrat gegen die vom Reichstag beschlossene Verfassungsänderung wandte¹⁴⁵. Sofern der Reichsrat nach Art. 76 Abs. 2 WRV auf seiner ablehnenden Haltung beharrte und binnen zweier Wochen einen Volksentscheid verlangte, konnte ein solcher Einspruch dann vom Reichstag auch nicht eine Zweidrittelmehrheit wirkungslos gemacht werden.

Bei der Reichsverwaltung war der Reichsrat im wesentlichen auf die Rolle eines Mitwirkenden beschränkt¹⁴⁶. So bedurfte die Reichsregierung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Reichsgesetze der Zustimmung des Reichsrates, wenn die Ausführung den *Landesbehörden* zustand¹⁴⁷. Diese Befugnis des Reichsrates wurde in der Praxis noch erheblich erweitert, indem zahlreiche Reichsgesetze die Zustimmung des Reichsrates auch beim Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften verlangten, die sich an *reichseigene Behörden* wandten¹⁴⁸.

Gleich seinem Vorgänger vereinigte der Reichsrat also ebenfalls legislative und exekutive Aufgaben in sich, worin aber kein Widerspruch zum Grundsatz der Gewaltenteilung erblickt wurde, der die ganze Weimarer Reichsverfassung beherrschte¹⁴⁹. Die Stellung des Reichsrates, der in seiner Konstruktion noch deutlich derjenigen des Bundesrates verhaftet war, wurde weniger aus überzeitlichen Dogmen abgeleitet als vielmehr aus der Tradition, der Überlieferung¹⁵⁰. Dem Reichsrat kam aber im Gegensatz zu seinem Vorgänger schon nach dem Wortlaut der Verfassung keine zentrale Bedeutung im Verfassungssystem mehr zu¹⁵¹. Auf Grund seiner Zusammensetzung und

¹⁴⁰ Art. 69 Abs. 1 WRV. Einfache Gesetze konnten also von der Regierung grundsätzlich nicht ohne Zustimmung des Reichsrates dem Reichstag vorgelegt werden. Auch wenn es nun Regierungs- und nicht mehr Bundesratsvorlagen waren, wurden damit dem Reichsrat schon im Initiativstadium Einflussmöglichkeiten auf die Gesetzgebung gewährt. Die Regierung konnte zwar auch jene Entwürfe dem Reichstag vorlegen, zu denen der Reichsrat seine Zustimmung verweigert hatte; mit der Verpflichtung zur Darlegung der Gründe des Reichsrates (Art. 69 Abs. 1 Satz 2 WRV), blieb der Einfluss des Reichsrates aber gewährleistet.

¹⁴¹ Art. 69 Abs. 3 WRV.

¹⁴² Das dem Bundesrat zustehende Recht der Gesetzessanktion war nicht auf den Reichsrat übergegangen. Art. 68 Abs. 2 bestimmte insofern eindeutig, dass das *Letztbestimmungsrecht* stets und nur dem *Reichstag* zustand. Einen neben dem Reichstag stehenden „Souverän“, der Gesetzesbeschlüssen Geltungskraft verleiht, gab es nicht mehr. Es stellte sich dann die Frage, ob die Unterscheidung zwischen Feststellung des Gesetzesinhalts und Gesetzessanktion überhaupt noch sinnvoll war, nunmehr, nachdem formell nur noch ein Beschluss des Reichstages vorlag (dafür ANSCHÜTZ, a.a.O., Nr. 6 zu Art. 68, 69; dagegen WALTER JELLINEK, „Das einfache Reichsgesetz“, in: HdbDStR, II, S. 160 ff., bes. S. 163 f.).

¹⁴³ Art. 74 Abs. 1 WRV.

¹⁴⁴ Art. 74 Abs. 3 WRV.

¹⁴⁵ Dies ergab sich aus einem Umkehrschluss aus Art. 76 Abs. 1 Satz 3 WRV; vgl. ANSCHÜTZ, „Kommentar“, Nr. 6 zu Art. 76.

¹⁴⁶ APELT, S. 222.

¹⁴⁷ Art. 77, 14 WRV. Art. 179 Abs. 1 WRV übertrug vielfältige Verwaltungsbefugnisse des vormaligen Bundesrates auf den Reichsrat, welche vom Biersteuerrecht bis zum Vereinsrecht reichten.

¹⁴⁸ APELT, S. 222; FEBER, S. 38; Ausführlich ROSE, S. 77 ff.

¹⁴⁹ BILFINGER, „Der Reichsrat“, S. 545 ff., betrachtete diese Funktionenvereinigung vielmehr als „eigenartige, überlieferte Überschneidung des Organtrennungsprinzips (...) durch das bundesstaatliche Prinzip.“

¹⁵⁰ HEGER, S. 42. Ein plastisches Bild vom Verständnis des Reichsrates in den Augen seiner Zeit, bietet die Rede von ARNOLD BRECHT, damals Ministerialdirektor, welche dieser dem - einzigen - Auftritt HITLERS im Reichsrat im Namen des Reichsrats widmete (wiedergegeben in ARNOLD BRECHT, „Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen“ und in WILKE/SCHULTE, „Der Bundesrat“, S. 104 ff.): „(...) So ist in diesem Raume [dem Saal des alten kaiserlichen Bundesrates] in hohem Masse Tradition - und zwar eine besondere deutsche Tradition - zu Hause. Das gilt auch für den Geist der Verhandlungen und für die persönlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedern des Reichsrates und zwischen ihnen und der Reichsregierung. Sachlichkeit, temperierte Austragung sachlicher Gegensätze, Pflege guter persönlicher Beziehungen sind die Gewohnheit des Reichsrates, von der uns keine Unterbrechung bekannt ist. Diese Atmosphäre, die sich nur sehr selten vor der Öffentlichkeit in Gewittern entlädt, ist geboten durch die organische Aufgabe des Reichsrates, die - wenn auch nicht im strengen rechtlichen Sinne, so doch tatsächlich - diejenige einer ersten, oder sagen wir bescheidener einer zweiten Kammer ist. Der Reichsrat soll der *Anker* im deutschen Uhrwerk sein. Motor, Feder und Unruhe zu sein ist nicht seine Aufgabe. Er soll ein Hort strenger Sachlichkeit sein. Er soll das Gewissen in unruhigen und leidenschaftlichen Zeiten sein. Kein Hemmschuh für energischen Fortschritt, aber ein Hemmschuh für Ausbrüche der Leidenschaft und des überhitzten Kampfes. (...)“

¹⁵¹ NAWIASKY, „Grundprobleme“, S. 42: Nach seiner Analyse der Verfassungen des Kaiserreiches und der Weimarer Republik hatte der Reichsrat seine „Machtvollkommenheit“ in entscheidendem Umfang eingebüsst.

wegen seiner geringen Befugnisse bei der Gesetzgebung¹⁵², fehlten dem Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung eigentlich wesentlichste Eigenschaften einer Zweiten Kammer. Er hatte aber trotzdem, kraft seiner Sachkenntnis und Erfahrung der in ihm regelmässig tätigen Berufsbeamten der Länder, einen massgeblichen Einfluss auf die Führung der Reichsverwaltung, insbesondere aber auf die Reichsgesetzgebung ausgeübt. So erlangte der Reichsrat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gelegentlich eine gesteigerte Bedeutung¹⁵³, da der Reichstag durch parteipolitische Konflikte derart zerrissen war, dass er kaum je einmal die in Art. 74 Abs. 3 WRV geforderte $\frac{2}{3}$ -Mehrheit zur Überstimmung des reichsrätlichen Einspruches aufbrachte. Der Reichsrat als einzig funktionierendes Legislativorgan wurde von der Reichsregierung im weiteren immer dann zu Rate gezogen, wenn der Reichstag aufgrund von Neuwahlen wieder einmal ausfiel¹⁵⁴.

Seiner Aufgabe, der Reichsregierung den Schatz der Erfahrungen zur Verfügung zu stellen, der in den Verwaltungen der Länder angehäuft war, ist er sicherlich gerecht geworden¹⁵⁵. Einen *politischen* Einfluss auf den Gang der Reichsgeschäfte hat er aber nur bedingt ausgeübt und konnte er auch nicht ausüben, sobald sein Charakter als Gremium hoher Berufsbeamter in der Rolle der „Sachbearbeiter“ feststand. Seine ihm von der Verfassung zugewiesene Rolle als Ratgeber und Begleiter erlaubte dem Reichsrat stets nur Reaktionen¹⁵⁶. Wären in ihm bei wichtigen Anlässen vermehrt die Minister der Länder selbst handelnd aufgetreten, so hätte der Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung auch politische Bedeutung erlangen können¹⁵⁷.

II. Die Entwürfe von Hugo Preuss

Die bisher lineare Entwicklung der deutschen Verfassungsgeschichte vom Frankfurter Bundestag über den Bundesrat von 1871 bis hin zum Weimarer Reichsrat mit ihrer Abfolge von Föderativorganen mit jeweils instruierten Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch immer wieder Bestrebungen zur Einführung eines nach amerikanischem Vorbild ausgestalteten Senatssystem gegeben hat, das zwischen 1815 und 1934 zweimal beinahe Aufnahme im deutschen Verfassungsrecht gefunden hätte. Der erste Versuch, die Paulskirchenverfassung von 1848/49, wurde bereits vorgestellt; es bleibt somit der Blick auf die, vorstehend erst kurz andeuteten ersten Entwürfe einer Reichsverfassung von 1918/19 des Schöpfers der Weimarer Reichsverfassung, HUGO PREUSS.

PREUSS war sich schon früh bewusst, dass eine der umstrittensten Fragen der neuen Verfassung die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung einer Zweiten Kammer neben der Volksvertretung und deren Ausgestaltung sein würde¹⁵⁸. Eines der zentralen Probleme dabei, welchem sich PREUSS eingehend zu widmen hatte, war der „Problemfall Preussen“¹⁵⁹. Dessen Umgestaltung sollte sich als eigentliche Crux, das „Kernproblem der künftigen inneren Gestaltung Deutschlands“¹⁶⁰ schlechthin erweisen. Dabei schien sich PREUSS jedoch deutlich von einer Aversion gegen Preussen und die Bismarckverfassung leiten zu lassen, woraus er selbst aber keinen Hehl machte¹⁶¹, indem er in seiner Analyse der bisherigen Verfassung mehrfach den einprägsamen Satz von CONSTANTIN FRANTZ „Der Löwe und die Maus können sich nicht konföderieren“¹⁶² zitierte¹⁶³. Die Weiterexistenz Preussens

¹⁵² Gesetze wurden, wie dargelegt, nur noch vom Reichstag beschlossen, Verordnung von der Reichsregierung erlassen und selbst die eingeschränkte Rolle eines nur mitwirkenden Organs war von verschiedener Seite bedroht: So liess es Art. 68 Abs. 1 WRV zu, dass Gesetzesentwürfe der Reichsregierung auch „aus der Mitte des Reichstages“, von einer regierungstreuen Mehrheit, eingebracht wurden. Die Rechte des Reichsrates im Initiativstadium aus Art. 69 Abs. 1 WRV wurden so umgangen. Der Reichsrat konnte sich aber auch einem Gesetz, das seine Abschaffung vorsah, nicht widersetzen: Gemäss Art. 76 Abs. 2 WRV hatte hier das Volk das letzte Wort. Siehe auch nachfolgend § 19, A, III mit FN 20.

¹⁵³ Zeitweilig führten die politischen Entwicklungen der Weimarer Republik beim Reichsrat zu einem Machtzuwachs, der über die Vorgaben der Verfassung deutlich hinausging. So war der Reichsrat von 1919 bis 1924 massgeblich im Verfahren der sog. „vereinfachten“ Gesetzgebung beteiligt, das insbesondere zur Überwindung der damaligen wirtschaftlichen Not benutzt wurde. Der Reichsrat stand hier dem Reichstag ausnahmsweise gleichberechtigt gegenüber, indem die so erlassenen gesetzesvertretenden Verordnungen statt der Verabschiedung durch den Reichstag bloss der Zustimmung einerseits eines Gremiums bestehend aus 28 Mitgliedern des Reichstages und des Reichsrates bedurften (HEINRICH TRIEPEL, „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung“, in: AöR 39 [1920], 456 ff., bes. 468). Insgesamt wurden etwa 200 solcher gesetzesvertretenden Verordnungen erlassen (vergl. ausführlich hierzu FRITZ POETZSCH, „Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung [vom 1. Januar 1920 bis 31. Dezember 1924]“, in: JöR 13 [1925], S. 1 ff., bes. 206-216).

¹⁵⁴ POETZSCH, S. 203 f.

¹⁵⁵ FEBER, S. 39.

¹⁵⁶ ROSE, S. 98 f.

¹⁵⁷ So APELT, S. 223.

¹⁵⁸ PREUSS, „Denkschrift“, S. 391.

¹⁵⁹ HEGER, S. 49; DREYER, S. 402 ff.

¹⁶⁰ PREUSS, „Denkschrift“, S. 374.

¹⁶¹ Schon während des Kaiserreiches hatte PREUSS mit seiner Kritik am Reichsaufbau nicht zurückgehalten. In „Der deutsche Nationalstaat“, S. 37 und S. 43 meinte er beispielsweise, dass die alte Verfassung verhüllt habe, dass „in dem Samthandschu h jenes Scheinföderalismus eine eiserne Faust steckte: die der preussischen Hegemonie.“

¹⁶² FRANTZ, „Deutschland“, S. 49.

¹⁶³ PREUSS, „Der deutsche Nationalstaat“, S. 41.

erschien ihm nicht nur politisch widersinnig und unvorteilhaft, sondern geradezu widernatürlich¹⁶⁴. Er wies verschiedentlich auf die essentielle Bedeutung einer annähernden Gleichheit der Grösse der Gliedstaaten eines Bundesstaates hin. Preussen aber, in welchem noch etwa $\frac{4}{7}$ der gesamten Reichsbevölkerung lebten, stellte in seinen Augen ein eigenes, zentralisiertes Reich dar. Sollte es daher je zu einem gravierenden Konflikt zwischen der Reichsregierung und der preussischen Landesregierung kommen - wie es später, 1932, auch tatsächlich geschehen ist -, musste das ganze Staatsgefüge erschüttert werden¹⁶⁵. PREUSS setzte sich, dessen eingedenk, konsequent daran, den Grossstaat Preussen entsprechend umzuformen: In seinem ersten Entwurf (Entwurf I vom 3. Januar 1919)¹⁶⁶ teilte er in § 29 Abs. 1 Preussen geradlinig in verschiedene neue Freistaaten - Preussen, Schlesien, Brandenburg, Westfalen und weitere - auf, welche jeweils in etwa der Grösse Bayerns entsprochen hätten¹⁶⁷. Davon musste PREUSS aber in der Folge wieder abrücken und in seinem zweiten Entwurf (Entwurf II vom 20. Januar 1919)¹⁶⁸ war von einer Aufteilung Preussens keine Rede mehr, vielmehr sah dessen § 11, ähnlich dem späteren Art. 18 der Weimarer Reichsverfassung, nur noch die *Möglichkeit* einer Neugliederung vor.

Mit der preussischen Monarchie musste nach PREUSS auch der Kernpunkt der Verfassung von 1871, der Bundesrat, überdacht werden: Für ihn kam ein Fortbestehen dieser Institution nicht mehr in Frage; nicht nur weil einer der wesentlichsten Grundzüge seiner Verfassungsentwürfe im starken Ausbau der demokratischen Rechte des Volkes bestand¹⁶⁹, sondern auch aufgrund der Erkenntnis, dass dieses Hauptinstrument der preussischen Hegemonie seine Existenzberechtigung verloren habe¹⁷⁰. In der konsequenten Berücksichtigung der Rechte des Volkes sollte nun dem Reichstag, der *Vertretung des ganzen deutschen Volkes*, folgerichtig ein *Staatenhaus* zur Seite gestellt werden, d.h. eine *Vertretung des deutschen Volkes gegliedert nach den einzelnen Freistaaten*. Dieses Staatenhaus sollte eine dem Reichstag gleichberechtigte Vertretung einzelstaatlicher Regierungen ersetzen und den einzelnen Freistaaten dennoch Vorteile bieten¹⁷¹: Nach der Vorstellung von PREUSS würden allein in einem solchen Staatenhaus die Interessen der *Landesvölker* zur Geltung kommen können und würde nur so die Errichtung einer „föderativen Demokratie“ möglich, währenddem ein Bundesrat für ihn stets ein etwas suspektes und unkontrollierbares *Regierungsorgan* bleiben müsste. Der entscheidende Punkt ist jedoch, dass ein solches Staatenhaus, versehen mit der gleichen demokratischen Legitimation, dem Reichstag gleichberechtigt gegenüber treten könne. Im Gegensatz dazu müsste ein aus instruierten Regierungsvertretern zusammengesetzter Bundesrat, aufgrund seiner minderen Legitimität dem Reichstag stets nachgeordnet sein. Mit der Errichtung eines Staatenhauses würde sich schliesslich auch eine an der Bevölkerungszahl der Staaten ausgerichtete proportionale Vertretung im Staatenhaus rechtfertigen, könne es gleichsam zu einer „natürlichen Verteilung des Stimmgewichtes der Einzelstaaten nach ihrer Einwohnerzahl“ kommen¹⁷², während der Bundesrat allein schon für Preussen verschiedene Kunstgriffe und ausgeklügelte Berechnungen erforderlich gemacht hatte.

WERNER NÄF nannte das Bismarcksche Kaiserreich einmal einen „monarchischen Staat mit demokratischem Zusatz“¹⁷³, wobei dieser „Zusatz“ durch den in allgemeiner und direkter Wahl gewählten Reichstag repräsentiert wurde. Dieser Reichstag war aber, wie erläutert, in seiner Gesetzgebung, seiner einzigen wesentlichen Funktion, abhängig vom Bundesrat, dem permanenten Gesandtenkongress der Länder, deren Volksvertretungen aufgrund ihrer eigenen monarchischen resp. patrizischen Verfassungsordnungen ebenfalls nur „demokratische Zusätze“ bildeten. PREUSS lehnte seinerseits nun jede Konstruktion eines dem Reichstag gleichberechtigten Reichsrates ab, da dieser seiner Ansicht nach eine Missachtung des dem Volke gebührenden Ranges und ein Relikt aus der Zeit der konstitutionellen Monarchie bedeutet hätte. Allein das Volk selbst bzw. die von ihm unmittelbar legitimierten Organe, könnten berechtigt sein, Beschlüsse des obersten Reichsorganes, des Reichstages, zu hemmen. Eine Gleichberechtigung von Volk und „Souverän“, der Regierung, wie nach dem Wortlaut der Bismarckschen

¹⁶⁴ PREUSS, „Denkschrift“, S. 377. Diese Haltung wurde PREUSS denn auch immer wieder zum Vorwurf gemacht, insbesondere sein Drang zur „Zerschlagung“ Preussens. Dazu PREUSS, „Der deutsche Nationalstaat“, S. 136; E. R. HUBER, „Dokumente“, III, Nr. 40; HEGER, S. 49 Anm. 109.

¹⁶⁵ PREUSS, „Der deutsche Nationalstaat“, S. 135; DREYER, S. 402 ff.

¹⁶⁶ Vergl. HEINRICH TRIEPEL, „Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht“, 5. Aufl., Tübingen 1931, Nr. 7. Den Inhalt der verschiedenen Entwürfe schildert auch E. R. HUBER, „Verfassungsgeschichte“, V, S. 1180 ff.

¹⁶⁷ Nur dieser Vorentwurf, den PREUSS am 3. Januar 1919 der Regierung vorlegte, brachte die „Einheit in der Vielheit“ ganz zur Geltung: Angesichts des Vorschlags der Gliederung des Reichsgebietes in 16 etwa gleich grosse Gebiete unter Einbeziehung Österreichs und Aufteilung Preussens, zeigte sich aber, dass den Gestaltungsmöglichkeiten der Nationalversammlung von vornherein gewisse Grenzen gesetzt waren.

¹⁶⁸ TRIEPEL, „Quellensammlung“, Nr. 10.

¹⁶⁹ Die starke Ausprägung der Volksrechte wurde auch ein entscheidender Grundzug der endgültigen Weimarer Reichsverfassung: So wurde beispielsweise gemäss Art. 41 Abs. 1 WRV der Reichspräsident vom Volk gewählt, konnten Volksentscheide über sämtliche Reichsgesetze, auch den Haushaltsplan veranlasst werden (Art. 73 WRV) und bestand sogar die Möglichkeit, bereits vom Reichstag beschlossene Gesetze durch einen Volksentscheid zu annullieren (Art. 75 WRV).

¹⁷⁰ PREUSS, „Denkschrift“, S. 392.

¹⁷¹ PREUSS, „Denkschrift“, S. 392 f.

¹⁷² PREUSS, „Denkschrift“, S. 392 f.

¹⁷³ WERNER NÄF, „Die Epochen der neueren Geschichte“, Band 2, Aarau 1946, S. 266.

Verfassung, wäre ein nicht zu dulddender Widerspruch zum Primat des Volkes bzw. seinen unmittelbaren Vertretungsorganen, den Landtagen und dem Reichstag, und damit unvereinbar.

In seinem zweiten Entwurf, dem nach ihm benannten „Entwurf PREUSS“, sah PREUSS denn auch einen aus einem *Volkshaus* und einem *Staatenhaus* bestehenden „Reichstag“ vor. Er griff damit auf die Regelungen des Paulskirchen-Entwurfes von 1849 zurück und knüpfte bewusst an die Bezeichnungen und Ausgestaltungen jener Verfassungsorgane an¹⁷⁴. Die beiden Häuser hätten aus frei gewählten Abgeordneten bestanden, wobei gemäss § 32 des Entwurfes diejenigen des Staatenhauses von den gliedstaatlichen Landtagen gewählt werden sollten. Jeder Freistaat durfte pro einer Million Einwohner einen Abgeordneten in das Staatenhaus entsenden, Preussen aber nicht mehr als ein Drittel der Gesamtzahl der Abgeordneten stellen (§ 33). PREUSS rückt hier in einem Punkt allerdings vom Vorbild der Paulskirchenverfassung ab, indem er auf die von jener Verfassung vorgesehenen *Regierungsvertreter* verzichtet. Für einen Gesetzesbeschluss sollten im weiteren nach § 51 das übereinstimmende Votum beider Häuser erforderlich sein.

PREUSS konnte sich mit seinen beiden Kernthesen allerdings nicht durchsetzen und musste sowohl die Idee der Einrichtung eines Staatenhauses als auch die Forderung nach einer Aufteilung Preussens fallenlassen. Bereits der nachfolgende Entwurf III vom 17. Februar 1919 sah nach Art. 18 die Einrichtung eines Reichsrates vor¹⁷⁵. PREUSS hielt bis zum Schluss daran fest, dass ein Staatenhaus mit freien Abgeordneten dem Wesen der Demokratie, ja, dem Wesen eines Bundesstaates besser entsprechen hätte als der Reichsrat mit seinen Regierungsvertretern. Er beugte sich aber dem Drängen der Staaten, die direkt Einfluss auf Gesetzgebung und Verordnungen des Reiches nehmen wollten¹⁷⁶. Das Verdienst von PREUSS, der als einer der ersten den Zusammenhang zwischen Form und Funktion des Föderativorgans erkannt hat, war die aus diesem Verstehen heraus folgerichtige Umsetzung in seinen Entwürfen für eine neue Verfassung. Seine Vorstellungen sollten rund dreissig Jahre später, in den Beratungen des Parlamentarischen Rates wieder aufgegriffen werden.

III. Das Ende des Reichsrates

Mit dem Zusammenbruch der Weimarer Republik verband sich auch das Ende des Reichsrates 1933/34, der bei der Machtübernahme HITLERS aufgrund seiner verfassungsmässigen Anlage keinerlei aktive Rolle spielen konnte. Er konnte weder zunächst das Versagen des Reichstages noch dasjenige der Reichsregierung unter BRÜNING ausgleichen¹⁷⁷. Gemäss Art. 48 Abs. 2 WRV herrschten Präsidialkabinette auf der Grundlage von präsidentiellen Notverordnungen, dabei aber wurde der Reichsrat in der Schlussphase der Weimarer Republik nicht mehr gebraucht. Mit Gesetz vom 30. Januar 1934¹⁷⁸, dem sogenannten „Neuaufbaugesetz“, übertrug das nationalsozialistische Regime die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich und unterstellte die Landesregierungen der Reichsregierung (Art. 2). Damit waren die ehemaligen Länder der Weimarer Republik nur noch höhere Gebietskörperschaften des zum Einheitsstaates gewordenen Reiches¹⁷⁹. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass dieses Gesetz, wie es in seinem Vorspruch hiess, „mit einmütiger Zustimmung des Reichsrates“ verkündet wurde. Man erliess es den Ländern also

¹⁷⁴ Zu den Quellen dieses Entwurfes schreibt W. JELLINEK, „Revolution“, S. 47: „Der Entwurf Preuss hat Gedanken aus der Verfassung der Paulskirche, aus England, aus Amerika, aus der Schweiz und aus Frankreich übernommen. An die Reichsverfassung von 1849 erinnern der II. Abschnitt über die Grundrechte des deutschen Volkes und die Einteilung des Reichstages in zwei Häuser, das Volkshaus und das Staatenhaus (§ 30), an England die Möglichkeit eines einmaligen Appells an das Volk (§ 40), an die Schweiz die Einführung des obligatorischen Verfassungsreferendums (§ 51 Abs. 2, Satz 3), an Amerika die Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk (§ 58), an Frankreich die siebenjährige Wahlperiode des Reichspräsidenten und die Beschränkung des Reichspräsidenten durch ein vom Vertrauen des Volkshauses abhängiges Kabinett (§ 65, 70). Von der BIS-MARCKSCHEN Reichsverfassung hat Preuss absichtlich wenig in den Entwurf hineinverarbeitet.“

¹⁷⁵ Wiedergegeben bei TRIEPEL, „Quellensammlung“, Nr. 13.

¹⁷⁶ Dazu die Äusserungen PREUSS' im Plenum der Nationalversammlung, „Sten. Bericht 1919“, Bd. 326, S. 284 ff. und S. 453 und im Verfassungsausschusses, Bd. 336, S. 319: Es sei unmöglich zu behaupten, das Staatenhaus sei nur eine Doublette des Reichstages (wie dies zuvor vertreten worden war), da auch die USA und die Schweiz eine ähnliche Körperschaft besässen. „Man könnte also gerade umgekehrt sagen, das Vorhandensein eines Staatenhauses ist das entscheidende Charakteristikum für den Bundesstaat - eine Verfassung, die kein Staatenhaus hat, ist keine Bundesstaatenverfassung, wenn man den Gedanken doktrinär zuspitzen wollte.“

¹⁷⁷ Zum Ende des Reichsrates ausführlich ROSE, S. 37 ff. und S. 47 ff.; HANS GLOBKE, „Die Entwicklung der staatsrechtlichen Verhältnisse nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches“, in: Staats- und Selbstverwaltung 15 (1934), S. 241-243; BRECHT, „Hitler im Reichsrat (2. Februar 1933)“, in: „Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen. Zweite Hälfte: 1927-1967“, Stuttgart 1967; HEGER, S. 45.

¹⁷⁸ RGBl. I, S. 75.

¹⁷⁹ Mit den preussischen Landtagswahlen vom 20. April 1932, die der NSDAP und der KPD zusammen eine „negative“ Mehrheit der Sitze brachten, fielen hier die letzten demokratischen Pfeiler weg: Danach waren nur noch nationalsozialistische oder geschäftsführende Regierungen im Amt. Nachdem die Reichsregierung HITLER durch das Ermächtigungsgesetz am 24. März 1933 („Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933“, RGBl. I, S. 141) in stand gesetzt wurde, Gesetze durch Regierungsbeschluss zu verabschieden, ermächtigte sie sich, Länderparlamente aufzulösen und Reichsstatthalter einzusetzen. Wo demokratische Länderregierungen noch geschäftsführend im Amt waren, wurden sie abgesetzt, womit auch der Reichsrat nationalsozialistisch unterwandert wurde.

nicht, an ihrem eigenen „Todesstoss“ noch selbst aktiv mitzuwirken¹⁸⁰. Kurze Zeit später folgte das Gesetz über die Aufhebung des Reichsrates vom 14. Februar 1934¹⁸¹, das in seinem § 1 Absatz 1 die förmliche Aufhebung aussprach und im § 2 Absatz 1 nochmals explizit die Mitwirkung des Reichsrates in Rechtsetzung und Verwaltung als fortgefallen bezeichnete.

IV. Die Zeit nach 1945 (Bonner Grundgesetz)

1. Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat

Am 25. Juli 1948 setzten die Ministerpräsidenten der drei Westzonen einen Ausschuss von Sachverständigen für Verfassungsfragen ein, der am 10. August in Herrenchiemsee zusammentrat. Dieser „Verfassungskonvent von Herrenchiemsee“ erörterte alle auftauchenden Probleme einer zu schaffenden neuen Verfassung und legte den Entwurf eines Grundgesetzes vor, der bei strittigen Punkten Alternativregelungen enthielt. Sowohl auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat, der vom 1. September 1948 bis 23. Mai 1949 tagte und sich aus gewählten 65 Abgeordneten der einzelnen Landtage zusammengesetzt hatte, bestand Einigkeit darüber, dass neben dem Parlament eine weitere „Kammer“ bestehen sollte, durch die im bundesstaatlichen Gefüge das „Element Land“ zur Geltung kommen sollte¹⁸². Dies ergab sich allerdings aus der damaligen Situation nahezu zwangsläufig. Eine irgendwie geartete föderale Struktur stellte gleichzeitig eine Reaktion auf den Zentralismus des Nazi-Reiches dar und eine Konsequenz des Neuaufbaus auf dem Weg über die neu gegründeten Länder¹⁸³. Keine Einigkeit bestand aber darüber, ob diese „Kammer“ ein Bundesrat sein solle oder ein Senat. Die Entscheidung fiel letztlich zugunsten des im deutschen Verfassungsrecht Tradition gewordenen Bundesrates. Das Bundesratssystem war auch von der Mehrheit im Entwurf von Herrenchiemsee vorgeschlagen worden¹⁸⁴, während sich eine Minderheit des Verfassungskonventes für das Senatssystem ausgesprochen hatte¹⁸⁵.

In seinem darstellenden Teil hat der Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, der alternativ die Bundesrats- und die Senatsvariante vorsah, die Vor- und Nachteile beider Systeme aufgezählt¹⁸⁶. Nach der Bundesratslösung sollte das Förderativorgan wie bereits seine Vorläufer, der Bundesrat und der Reichsrat, aus weisungsgebundenen Vertretern der Länderregierungen bestehen; nach der Senatslösung hingegen, entsprechend den Vorstellungen von HUGO PREUSS, wären die Vertreter von den einzelnen Landtagen zu wählen gewesen. Die Diskussion im Parlamentarischen Rat ist in erster Linie bewusst unter politischen und praktischen Gesichtspunkten

¹⁸⁰ HANS SCHÄFER, „Der Bundesrat“, Köln/Berlin 1955, S. 23.

¹⁸¹ RGBL. I, S. 89.

¹⁸² Vergl. HERMANN VON MANGOLT, „Das Bonner Grundgesetz, erläutert von Hermann von Mangolt“, Berlin und Frankfurt a.M. 1953, S. 262; KLAUS-BERTO VON DOEMMING et al., „Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes“, in: JöR NF 1 (1951), S. 1 ff., bes. S. 379; HEGER, S. 52.

¹⁸³ Ein föderaler Aufbau kam auch den Vorstellungen und Wünschen der Siegermächte sehr entgegen. Die Rolle der „Vorgaben“ der Alliierten ist aber nicht völlig unbestritten. Vergl. dazu RUDOLF MORSEY, „Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, S. 63 ff., bes. S. 65 f.

¹⁸⁴ Art. 66-74 des Entwurfes von Herrenchiemsee. Wiedergegeben bei VON DOEMMING, S. 383; siehe auch STERN, § 27 I 1, S. 117: Der Verfassungsausschuss unterbreitete im sog. „Herrenchiemseer-Bericht“ also alternativ als Vorschlag ein Bundesratsmodell und das Modell eines mittelbar gewählten Senats:

„Der Bundesrat	oder	Der Senat
Art. 65. Durch den Bundesrat (Senat) wirken die Länder bei der Gesetzgebung, der Regierung und der Verwaltung des Bundes mit.		

Art. 66

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Die Bundesratsmitglieder werden durch Beschluss der Landesregierung bestellt und abberufen. Sie können sich durch andere Mitglieder ihrer Landesregierung vertreten lassen.

Art. 66

Auf 1 ½ Millionen Landeseinwohner entfällt ein Senator. Ein Überschuss, der sich auf mehr als 750'000 Einwohner beläuft, wird 1 ½ Millionen gleichgerechnet. Jedes Land entsendet mindestens einen, höchstens fünf Senatoren.

Art. 67

Jedes Land entsendet mindestens ein Bundesratsmitglied. Länder mit mehr als 2 Millionen Einwohnern entsenden zwei Mitglieder, Länder mit mehr als 4 Millionen Einwohnern drei Mitglieder. Jedes Land hat so viel Stimmen, als es Mitglieder entsenden kann. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und durch ein anwesendes Bundesratsmitglied des Landes oder dessen Stellvertreter abgegeben werden.

Art. 67

Die Senatoren werden von den Landtagen nach dem Verhältnis der Mandate der in den Landtagen vertretenen Parteien auf die Dauer der Wahlperiode des Bundestages gewählt.

Art. 68

Der Bundesrat (Senat) muss auf Verlangen eines Fünftels der gesetzlichen Mitgliederzahl einberufen werden.“

¹⁸⁵ Siehe dazu auch nachfolgend § 21.

¹⁸⁶ Siehe dazu die Ausführungen unter § 21.

geführt worden¹⁸⁷, jedoch stand hinter allem als realpolitischer Grund wohl der starke Regierungspartikularismus der Länderregierungen¹⁸⁸. „Für Deutschland war seit jeher typisch die Anknüpfung des Föderalismus nicht an Stämme, sondern an Dynastien und später an die diese ersetzenden Landesregierungen und Landesbürokratien.“¹⁸⁹ Hiernach erschien vielen ein Bundesrat nicht als etwas Neues, sondern nur als „die jüngste Verkörperung eines bei uns von jeher in Kraft stehenden verfassungspolitischen Prinzips, jenes Prinzips, welches als ‘Bundesratssystem’ bezeichnet wird. Eine gerade Entwicklungslinie, eine Generationenfolge, geht vom Reichstag des ersten deutschen Reiches über den Frankfurter Bundestag (1815) zum Bundesrat des Norddeutschen Bundes und der Reichsverfassung von 1871 und von da zum Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung bis zum heutigen Bundesrat der Bundesrepublik.“¹⁹⁰

Noch aber dauerte die Kontroverse um die Ausgestaltung des Föderativorgans an: Sie wurde auch dadurch kompliziert, als man sich des Zusammenhangs zwischen der *Form* und der *Funktion* dieses Organs zwar durchaus bewusst war, diesen aber gegensätzlich bewertete. Beide Seiten, sowohl Anhänger der Bundesrats- als auch der Senatslösung, befürworteten aber eine gleichberechtigte Stellung des Föderativorgans gegenüber dem unitarischen Bundestag¹⁹¹. Zum eigentlichen Durchbruch kam es, nachdem eine Annäherung der Positionen schon nicht mehr möglich schien, erstaunlicherweise bei einem gemeinsamen Abendessen des SPD-Abgeordneten MENZEL und dem bayrischen Ministerpräsidenten EHARD (CSU), dem wohl „interessantesten Vorgang“ in der gesamten Arbeit des Parlamentarischen Rates¹⁹². Da MENZEL überhaupt kein Mandat für eine solche Besprechung hatte und EHARD dem Parlamentarischen Rat überhaupt nicht angehörte, kam es zu entsprechend lautstarker Kritik über diese Einigung über die Fraktionen hinweg¹⁹³. Die beiden Politiker hatten sich in ihrem Gespräch auf eine Bundesratslösung geeinigt¹⁹⁴, der sich die CDU/CSU-Fraktion nur mit knapper Mehrheit anschloss und auch dies nur unter dem Vorbehalt, dass den Ländern ein abgestuftes Stimmrecht eingeräumt würde¹⁹⁵. Schliesslich wurde die Bundesratslösung in der Abstimmung vom 9. Februar 1949 im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates mit grosser Mehrheit angenommen¹⁹⁶. Allerdings blieben bis zuletzt Spannungen erhalten und verschiedene Sprecher der FDP, SPD und CDU/CSU machten noch kurz vor der Abstimmung in „persönlichen Stellungnahmen“ ihre Vorbehalte gegen die gefundene Lösung deutlich¹⁹⁷.

¹⁸⁷ Die Gruppen, welche entweder die Bundesrats- oder die Senatslösung oder eventuell Mischmodelle (dazu nachfolgend § 29, D) favorisierten, deckten sich nicht völlig mit den im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteigruppierungen. So sprachen sich die SPD-Vertreter für die Senatsvariante aus, ebenso wie zunächst ein Teil der CDU, wohingegen ein anderer Teil der CDU mit der CSU die Bundesratsvariante befürworteten und die FDP ein Mischmodell wie in der Paulskirchenverfassung durchzusetzen versuchte. MORSEY, S. 67. ADENAUER bemühte sich ständig, die CDU-Vertreter zu einer einheitlichen Linie zu bringen; schliesslich gelang es ihm, die Partei nach einer Intervention VON MANGOLDTS auf das von diesem befürwortete gemischte System nach dem Vorbild der Paulskirche zu einigen. Siehe VON MANGOLDT, S. 265.

¹⁸⁸ Es wäre demnach zu leichtfertig, wollte man behaupten, der Aspekt der Parteiengeometrie allein sei für alle Sachfragen ausschlaggebend gewesen. In dieser Richtung aber MORSEY, S. 71 und 75.

¹⁸⁹ So MESSMER, S. 226, Anm. 39, der hier auch WALTER BECKER („Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarckschen Verfassung“, S. 186) zitiert: „In den Regierungen ist der Föderalismus der Einzelstaaten potenziert aufgespeichert“; FEBER, S. 41.

¹⁹⁰ ANSCHÜTZ, „Kommentar“, Vorbem. zu Art. 61 ff. für die Weimarer Reichsverfassung, S. 335. Der deutsche Bundesrat wird auch heute noch als eigentliches „Verfassungserbgut“ betrachtet, so STERN, II, § 27 I 1 b.

¹⁹¹ MORSEY, S. 67; VON DOEMMING, S. 615; SÜSTERHENN (für die CDU), Parl. Rat, Hauptausschuss, 48. Sitzung, S. 124.

¹⁹² VON MANGOLDT, S. 266, nach HEUSS, Parl. Rat, Sten. Ber., 10. Sitzung, S. 207; HEGER, S. 53.

¹⁹³ Kritik regte sich vor allem in den Reihen der CDU/CSU; siehe MORSEY, S. 71 f. und insbesondere VON MANGOLDT, S. 266 f. VON MANGOLDTS Rolle im Parlamentarischen Rat muss dabei besonders gewürdigt werden, war er es doch, der als Mitglied der CDU/CSU-Fraktion den Streit in der Fraktion um die Form des Föderativorgans dadurch zu überbrücken half, indem er ein für alle annehmbares „Mischmodell“ nach dem Vorbild der Paulskirchenverfassung entwarf (VON MANGOLDT, S. 265). Die in der ersten Auflage seines Kommentars enthaltene Kritik an der schliesslich gefundenen Lösung beinhaltet eine erstmalige Auseinandersetzung mit den Beratungen im Parlamentarischen Rat und dem Bonner Grundgesetz selbst.

¹⁹⁴ Die Gründe, weshalb sich MENZEL überzeugen liess, sind nicht bekannt. Ausschlaggebend dürfte gewesen sein, dass die in mehreren Ländern dominierende SPD von diesem System nur profitieren könnte. Im Gegenzug hat EHARD wahrscheinlich die Forderung nach einer gleichberechtigten Stellung des Bundesrates fallengelassen. Vergl. MORSEY, S. 71 f.; VON MANGOLDT, S. 267; HEGER, S. 53 f.

¹⁹⁵ MORSEY, S. 73; HEGER, S. 54. Die unterschiedliche Gewichtung der Länder wurde vor allem durch VON MANGOLDT, S. 271 f., kritisch kommentiert: Wenn man die Einrichtung eines Bundesrates damit begründe, dass hier der *Sachverstand* der Länderregierungen zur Geltung gelangen solle, so könne dieser doch kaum an der jeweiligen Einwohnerzahl gemessen werden. Auch wenn man seinen Zweck darin sehe, dass die *Länderinteressen* zu Wort kommen sollen, könnten die Länder nicht unterschiedlich gewichtet werden, weil sie als gleichberechtigte Glieder dem Bund gegenüber stünden. Bezüglich des ersten Punktes kritisiert HEGER, S. 56, dass VON MANGOLDT die Frage der Form des Organs mit der Frage nach der Gewichtung zu wenig differenziert vermengt habe. Beim zweiten Punkt wird ein grundsätzlicherer Gedanke deutlich: Hier geht es um die Frage einer prinzipiellen Gleichheit der Gliedstaaten, die sich auch in einer zahlenmässig gleichen Vertreterzahl auszudrücken habe (dazu nachfolgend unter § 22, B).

¹⁹⁶ MORSEY, S. 76; Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 48. Sitzung, S. 634 f.

¹⁹⁷ VON MANGOLDT, S. 266 f.; Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 48. Sitzung, S. 634. VON MANGOLDT, S. 262, kritisiert unter anderem, dass eines der Hauptargumente für die Bundesratslösung, wonach ein Bundesrat im Gegensatz zu einem Senat sachbezogen und frei von parteipolitischen Erwägungen arbeiten würde, nicht stimmig sei: Für ihn war bereits die Gewichtung der Länder nach Art. 51 Abs. 2 GG im wesentlichen ein Ergebnis der *Parteienarithmetik* und bildeten sich auch

2. Die Ausgestaltung des Bundesrates

Die Kontroversen um die Errichtung eines Föderativorgans im Rahmen des künftigen Grundgesetzes zeigten deutlich, dass sich die Abgeordneten im Parlamentarischen Rat zwei verschiedenen Entwicklungslinien gegenüber sahen: Zum einen führte ein Weg vom Frankfurter Bundestag über den von BISMARCK initiierten Bundesrat zum Weimarer Reichsrat, zum anderen wurde ein möglicher Strang durch die Entwürfe der Paulskirchen-Versammlung und den Projekten von HUGO PREUSS gebildet¹⁹⁸.

Die Herleitung zweier solcher Linien liess zumindest in diesem Teilbereich staatlicher Organisationsstrukturen Kontinuität gewährleisten und Vertrautes erahnen. Wo in allen anderen Bereichen ein völlig neuer Staat errichtet und ein Neuanfang gewagt werden musste, konnte zumindest hier scheinbar an alten Traditionen angeknüpft werden. Jedoch - es galt die Lehren aus den Fehlern der Weimarer Reichsverfassung zu ziehen. Vor diesem Hintergrund mussten nicht nur die Funktionen der beteiligten Staatsorgane neu überdacht, sondern auch die Stellung des Föderativorgans neu definiert werden, um gegen mögliche neue Katastrophen gewappnet zu sein¹⁹⁹.

Die Entstehung des Bundesratskompromisses machte bereits deutlich, dass die Frage nach der *Form* des Föderativorgans auf das engste mit weiteren Fragen, insbesondere derjenigen nach den *Kompetenzen* zusammenhing. Die Frage nach der Zahl der Vertreter der einzelnen Gliedstaaten²⁰⁰ wurde in bewusster Anlehnung an die Verfassungstradition entschieden: Art. 51 Abs. 2 Bonner Grundgesetz sieht eine gewichtete Vertretung der einzelnen Länder vor, wobei sich diese Gewichtung einerseits nach der *Einwohnerzahl* richtet, um die grossen Länder nicht zu brüskieren, andererseits aber nicht rein *proportional* erfolgt, um erneute Hegemonialstellungen zu verhindern²⁰¹. Nachdem die Entscheidung zugunsten eines Bundesratsmodells gefallen war, mussten nun die Kompetenzen des neuen Föderativorgans im einzelnen definiert werden: Dabei war allen Beteiligten klar, dass zwischen den Fragen nach der Form und den Funktionen des Föderativorgans ein unlösbarer Zusammenhang bestand²⁰². Der Vorschlag einer *gleichberechtigten* Stellung mit dem Bundestag schied, nach Ablehnung mit den SPD-Stimmen im Parlamentarischen Rat, aus²⁰³. Durch das Fehlen eines einheitlichen, zusammenhängenden Kataloges der Kompetenzen des Bundesrates im Bonner Grundgesetz sollte bereits optisch verdeutlicht werden, dass es sich beim Bundesrat um ein „nachgeordnetes“ Organ handelt²⁰⁴.

So ist der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren gemäss Art. 77 Abs. 2-4 GG prinzipiell auf ein *Einspruchsrecht* beschränkt²⁰⁵. Diejenigen Fälle, in denen die *Zustimmung* des Bundesrates erforderlich wird, sind im Grundgesetz besonders geregelt²⁰⁶. Die Fälle, in denen zum Zustandekommen eines Bundesgesetzes die Zustimmung des Bundesrates erforderlich würde, sollten gegenüber dem Regelfall des blossen Einspruchsrechtes die Ausnahme

bei Abstimmungen im Bundesrat deutlich parteigebundene Gruppen (VON MANGOLDT, S. 270 f.). Auch ein solcher Bundesrat würde, da er aus letztlich parteigebundenen Regierungen gebildet werde, eben nicht ausserhalb der Parteipolitik stehen.

¹⁹⁸ So HEGER, S. 51; Einen anderen Weg sieht VON DOEMMING, S. 380, der ebenfalls auf zwei Linien verweist, dabei den Bundestag und die Entwürfe von PREUSS übergeht und statt dessen den *Immerwährenden Reichstag* (dazu vorstehend unter A, I) in die zuerst genannte Reihe einfügt.

¹⁹⁹ MORSEY, S. 66.

²⁰⁰ Nach VON MANGOLDT, S. 269, war die Frage nach den konkreten Mitgliedern im Bundesrat noch offen: Legte man Art. 51 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG streng aus, so hätten bis zu fünf (heute sechs) Regierungsmitglieder im Bundesrat anwesend sein müssen, wodurch die übrigen Regierungsgeschäfte zu kurz kommen müssten. Angesichts des Gebotes der *einheitlichen* Stimmabgabe (jedes Land kann seine Stimmen nur *einheitlich* als Ja, Nein oder Enthaltung abgeben) ist diese Präsenz allerdings überflüssig. VON MANGOLDT, S. 278 f., sah allerdings bereits durch das Institut des stimmungsführenden Ministers eine mögliche Lösung. In der Praxis stimmt heute im Plenum des Bundesrates jeweils nur ein Mitglied, der sog. Stimmführer, für jedes Land. Er gibt jeweils alle Stimmen ab, auch wenn ausser ihm keine weiteren Vertreter seines Landes in der Sitzung anwesend sind; vergl. REUTER, S. 88; ZILLER/OSCHATZ, S. 87, 89 f.

²⁰¹ VON MANGOLDT, S. 264, 278. So hätte z.B. Nordrhein-Westfalen mit über 17 Mio. Einwohnern eine dominierende Stellung.

²⁰² VON DOEMMING, S. 380, 383 f.

²⁰³ VON MANGOLDT, S. 267.

²⁰⁴ FRITZ OSSENBÜHL, „Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlass von Bundesrecht“, in: AöR 99 (1974), S. 369 ff., S. 384; VON DOEMMING, S. 619 f.

²⁰⁵ Zum Verfahren etwa FEBER, S. 95 ff. und ZILLER/OSCHATZ, S. 39 ff. Zu den Einsprüchen des Bundesrates in seinen ersten zwölf Wahlperioden (1949 - 31. 12. 1992) siehe Anhang 3a.

²⁰⁶ Eine Übersicht bieten u.a. OSSENBÜHL, S. 373-375; FEBER, S. 100 f.; REUTER, S. 90 f.; ZILLER/OSCHATZ, S. 35 ff.: Aus den Einzelbestimmungen des Grundgesetzes ergibt sich, welche Gesetze die Zustimmung des Bundesrates benötigen. Dabei lassen sich drei Gruppen bilden:

- a) Gesetze, die die Verfassung ändern (Sie benötigen eine mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Zustimmung des Bundesrates; Art. 79 Abs. 2 GG);
- b) Gesetze, die das Finanzaufkommen der Länder berühren (hierunter fallen vor allem Gesetze über Steuern, an deren Aufkommen die Länder oder Gemeinden beteiligt sind, zum Beispiel die Lohn- und Einkommenssteuer);
- c) Gesetze, die in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen (zahlenmässig ist diese Gruppe von besonderer Bedeutung, da in jenen Fällen, in denen ein Bundesgesetz auch nur eine einzige Regelung dieser Art enthält, es insgesamt die Zustimmung des Bundesrates bedarf.

bilden²⁰⁷. Auch in diesen Fällen werden darüber hinaus die Gesetze gemäss Art. 77 Abs. 1 GG einzig vom Bundestag verabschiedet²⁰⁸.

Entsprechend den Vorbildern des Bundesrates von 1871 und des Reichsrates der Weimarer Republik, ist der Bundesrat des Bonner Grundgesetzes auch an Aufgaben der Exekutive in weitem Umfang beteiligt. Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG ist Verordnungsgeber zwar stets ein Regierungsorgan; in zahlreichen Fällen bedürfen aber diese Verordnungen der Zustimmung des Bundesrates, insbesondere gemäss Art. 80 Abs. 2 GG²⁰⁹. Bezüglich des Umfangs seiner Kompetenzen steht der Bundesrat somit etwa in der Mitte zwischen dem Bundesrat des BISMARCKSCHEN Reiches und dem Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung²¹⁰.

V. Die Zeit nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten (1990)

Die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland erfuhr nach dem Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes im Jahre 1949 eine permanente Fortentwicklung. Die zentralisierende Dynamik der modernen Industriegesellschaft und die Anforderungen an einen zeitgemässen Sozialstaat liessen die allgemeine Richtung in der Entwicklung des Föderalismus allerdings schon früh erahnen²¹¹. Wie in fast allen Bundesstaaten der Welt, abgesehen von Kanada, machte sich auch in der Bundesrepublik Deutschland ein stetiger Kompetenzverlust der Länder im Bereich der Gesetzgebung zugunsten des Bundes - und damit gleichzeitig aber auch zugunsten des Bundesrates als Vertretungsorgan der *Länderregierungen* - bemerkbar²¹². Zusammen mit einer zunehmenden Aufgabenvermischung in wesentlichen Sachbereichen durch eine vertikale und horizontale Politikverflechtung wurden die individuellen Entscheidungskompetenzen der Länder immer stärker beschnitten²¹³. Die Ursachen für den *Kompetenzverlust* der Länder und damit v.a. der *Länderparlamente* sind neben der Einführung von Gemeinschaftsaufgaben²¹⁴, Finanzhilfen

²⁰⁷ VON MANGOLDT, S. 268; HEINRICH VON BRENTANO, „Der Bundestag und der Bundesrat“, in: DÖV 2 (1949), S. 270 ff., bes. 271; HANS NAWIASKY, „Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, systematische Darstellung und kritische Würdigung“, Stuttgart und Köln 1950, S. 59; MORSEY, S. 75; HEGER, S. 55.

In der Praxis sind jedoch ungefähr die Hälfte der Bundesgesetze *Zustimmungsgesetze*: Bei jedem zweiten Gesetz kann der Bundestag also nicht selbständig Recht setzen, sondern muss bei seinen Entscheidungen auf den Bundesrat Rücksicht nehmen, d.h. *jedes zweite Bundesgesetz* braucht die Billigung von Ländern, die im Bundesrat über mindestens 35 Stimmen verfügen. Der verfassungspolitische Rang und die Bedeutung des Bundesrates ergeben sich hauptsächlich aus dem Mitentscheidungsrecht bei den Zustimmungsgesetzen, das dem Bundesrat und damit den Ländern einen erheblichen Einfluss auf die Gesetzgebung verliehen hat. Der Bundestag wird bei Zustimmungsgesetzen schon von vornherein geneigt sein, den Wünschen des Bundesrates nachzukommen, um dessen Zustimmung nicht in Frage zu stellen. REUTER, S. 91; ZILLER/OSCHATZ, S. 38. Eine Übersicht über die Zahl der an Zustimmungsverweigerung gescheiterten Gesetze findet sich in Anhang 3b.

²⁰⁸ Bei *Einspruchsgesetzen* kann der Bundestag den Bundesrat überstimmen: Wenn der Bundesrat nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens innerhalb von zwei Wochen einen „Einspruch“ einlegt (Art. 77 Abs. 3 GG), dann muss der Bundestag zur Rettung seines Gesetzes nochmals beraten. Teilt der Bundestag die Bedenken des Bundesrates nicht, dann kann er einen vom Bundesrat mit absoluter Mehrheit beschlossenen Einspruch mit der absoluten Mehrheit seiner Stimmen zurückweisen. Hat der Bundesrat den Einspruch mit Zweidrittelmehrheit beschlossen, so sind zu seiner Zurückweisung im Bundestag ebenfalls zwei Drittel der abgegebenen Stimmen notwendig (Art. 77 Abs. 4 GG). Wird der Einspruch zurückgewiesen, dann kann das Gesetz trotz der ablehnenden Haltung des Bundesrates verkündet werden. Der Einspruch hat also nur aufschiebende, d.h. suspensive Wirkung (das Einspruchsrecht hat bisher keine grosse praktische Bedeutung erlangt: bis Ende 1992 hat der Bundesrat lediglich bei 28 Gesetzen Einspruch eingelegt; in 21 Fällen wies der Bundestag den Einspruch zurück; siehe dazu Anhang 3b). Bei *Zustimmungsgesetzen* sind Bundestag und Bundesrat zumindest politisch gleichberechtigt (nach FEBER, S. 101, übt der Bundesrat hier die Funktion einer Zweiten Kammer aus): Der Bundesrat übt hier die Funktion eines rechtssetzenden Organs aus, indem Gesetze, durch welche die Interessen der Länder in besonderer Weise berührt werden, nur in Kraft treten können, wenn ihnen der Bundesrat explizit zustimmt. Bei einem endgültigen Nein des Bundesrates sind solche Gesetze definitiv gescheitert, eine Ablehnung kann vom Bundestag nicht überstimmt werden. Soll ein Zustimmungsgesetz zustande kommen, so müssen sich Bundestag und Bundesrat notfalls durch Einschaltung eines gemeinsamen Vermittlungsausschusses einigen (bis Ende 1992 sind insges. 4'517 Bundesgesetze verkündet worden; 2'351 davon waren zustimmungsbedürftig, bei weiteren Gesetzen war die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit zw. Bundesrat und anderen beteiligten Verfassungsorganen streitig (dazu Anhang 3a).

²⁰⁹ Rechtsverordnungen über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung von Bahn und Post, über Bau und Betrieb der Eisenbahnen sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern ausgeführt werden, können nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden (Art. 80 Abs. 2 GG). Vergl. ZILLER/OSCHATZ, S. 41 ff.

²¹⁰ FEBER, S. 41.

²¹¹ Vergl. REUTER, S. 150 ff.

²¹² ZILLER/OSCHATZ, S. 126 f.

²¹³ LAUFER, „System“, S. 116 ff.; ELLWEIN/HESSE, „Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland“, 1992⁷, S. 78-80.

²¹⁴ Art. 91 a und 91 b GG. Es finden sich hier *gemeinsame* Aufgaben von Bund und Ländern (vergl. FRENKEL, II, N 985, 990, 1043 ff.): Der Bund ist seit 1969 mit der Einfügung des Art. 91a ins GG (dazu LAUFER, „Föderalismus“, S. 113 ff.) bei drei *Gemeinschaftsaufgaben* zur Mitwirkung verpflichtet: Ausbau und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Es handelt sich um Aufgaben, die zum Kernbereich des Aufgabenbestandes der Länder gehören. Der Bund ist verpflichtet, daran mitzuwirken, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.

des Bundes an die Länder²¹⁵ auch eine extensive Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund mit Hilfe der Bedürfnisklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG, die Ausweitung des Katalogs der Regelungsbereiche der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 GG und der Einsatz regelungsintensiver rahmensetzender Gesetzgebungsakte durch den Bundesgesetzgeber²¹⁶. Den Ländern verblieben so ausser den zunehmenden Mitwirkungsrechten ihrer Regierungen im Bundesrat und ihrer Verwaltungsmacht nur wenig gesetzgeberische Gestaltungsspielräume.

Mit der Wiedervereinigung waren nun Bundestag und Bundesrat gemäss Art. 5 des Einigungsvertrages gehalten, sich mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen²¹⁷. Die Vorschrift nennt vor allem eine Neuordnung des Bund/Länder-Verhältnisses, eine erleichterte Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg, die Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz und die Frage einer Volksabstimmung über die revidierte bzw. neue Verfassung. Auch die Stimmenstaffel ist 1990 mit der Vereinigung Deutschlands geändert worden²¹⁸: Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf und (seit 1990) Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen²¹⁹. Insgesamt sind dies 68 Stimmen und Mitglieder, womit die absolute Bundesratsmehrheit 35 und die z.T. notwendige Zweidrittelmehrheit z.Z. 46 Stimmen ausmacht. Entscheidender Gesichtspunkt für die moderate Anpassung des Stimmrechts war das Bestreben, den vier grossen Ländern in etwa das Mass an Einfluss zu erhalten, das sie zuvor im Rahmen der alten Bundesrepublik mit ihren elf Ländern besaßen, nun aber im Kreise von sechzehn zu verlieren drohten²²⁰. Dies galt insbesondere für die Sperrminorität von einem Drittel der Stimmen gegen

Vergl. zur vielfältigen Kritik zu den Gemeinschaftsaufgaben in der deutschen Literatur KISKER, S. 285 ff.; LAUFER, „Föderalismus in der Kritik“, in: KARL ASSMANN/THOMAS GOPPEL: „Föderalismus“, München 1978, S. 21-37, S. 34.

²¹⁵ Art. 104 a Abs. 4 Bonner GG.

²¹⁶ Das GG, welches von einer Enumeration der Bundeskompetenzen ausgeht und eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder enthält, beinhaltet in Art. 74, 74a Listen mit konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen. Die Länder dürfen hier Gesetze nur erlassen, wenn und soweit der Bund nicht die gleichen Gegenstände bereits geregelt hat. Voraussetzung für ein Bundesgesetz ist nach Art. 72 GG ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung, wofür drei Gründe aufgezählt werden: eine Angelegenheit kann durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden; die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz könnte die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen; die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbes. die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus erfordert bundeseinheitliche Regelungen. Der Kompetenzverlust der Länder geht v.a. auf die extensive Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund mit Hilfe der Bedürfnisklausel in Art. 72 Abs. 2 GG und die Ausweitung des Katalogs der Regelungsbereiche in Art. 74 GG zurück (ELLWEIN/HESSE, S. 78-80; LAUFER, „System“, S. 116 ff.; REU-TER, S. 43 f.; J. ISENSEE, „Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz“, in: HdBStR, IV, 1990, S. 517-691, S. 630 f.).

²¹⁷ ZILLER/OSCHATZ, S. 124.

²¹⁸ ZILLER/OSCHATZ, S. 56 ff.

²¹⁹ Siehe dazu die folgende Tabelle:

Tabelle III: Die Sitzverteilung im deutschen Bundesrat (1995)

Land	Einwohnerzahl	Stimmzahl
Baden-Württemberg	10'234'026 (12,6 %)	6
Bayern	11'863'313 (14,6 %)	6
Berlin	3'475'392 (4,3 %)	4
Brandenburg	2'537'661 (3,1 %)	4
Bremen	683'096 (0,8 %)	3
Hamburg	1'702'887 (2,1 %)	3
Hessen	5'967'305 (7,3 %)	4
Mecklenburg-Vorpommern	1'843'455 (2,3 %)	3
Niedersachsen	7'648'004 (9,4 %)	6
Nordrhein-Westfalen	17'759'300 (21,8 %)	6
Rheinland-Pfalz	3'925'863 (4,8 %)	4
Saarland	1'084'522 (1,3 %)	3
Sachsen	4'607'660 (5,7 %)	4
Sachsen-Anhalt	2'777'935 (3,4 %)	4
Schleswig-Holstein	2'694'875 (3,3 %)	4
Thüringen	2'532'799 (3,1 %)	4
Total	81'338'003 (100%)	68

Einwohnerstand am 31. Dezember 1993 (Quelle: Statistisches Bundesamt; Fischer Weltalmanach 1995).

²²⁰ Kritisch zur Erhöhung der Stimmzahl von fünf auf sechs Stimmen für die grossen Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen u.a. ISENSEE, „Einheit in Ungleichheit“, S. 147, der diesen Ländern vorwirft, dass sie

Verfassungsänderungen. Diese Länder repräsentieren immerhin rund 46 Mio. der insgesamt rund 80 Mio. deutschen Bürger. Somit berücksichtigt das abgestufte Stimmgewicht der einzelnen Länder sowohl vor als auch nach der Wiedervereinigung in gewissem Umfang die unterschiedliche Grösse der Länder und verhindert gleichzeitig weiterhin, dass mehrere besonders grosse Länder die übrigen im Bundesrat majorisieren könnten.

Wiedererwacht sind nun im Zuge der Wiedervereinigung und der Diskussion über eine Totalrevision des Grundgesetzes auch die alten Neugliederungspostulate²²¹. Die neuen Länder mit ihren sehr spezifischen Problemlagen zogen dieselben - teils polemischen²²² - Argumente für eine Neuordnung auf sich, wie die Länder nach dem Zweiten Weltkrieg: dass es nun endgültig zu viele Länder auf dem Bundesgebiet gebe, dass sie schon aufgrund ihrer mangelnden Finanzkraft überhaupt nicht lebensfähig wären und - unter Bezug auf die Ergebnisse der ERNST-Kommission von 1973²²³ -, dass sie allesamt unter der magischen Richtzahl von fünf Mio. Einwohner lägen, mithin zu klein seien²²⁴. Der Einigungsvertrag beschränkt sich allerdings darauf, für den Raum Berlin/Brandenburg die Möglichkeit einer erleichterten Neugliederung vorzuschlagen²²⁵.

D. Zusammenfassung

Es lässt sich bezüglich der Zahl der Vertreter der Gliedstaaten im Föderativorgan eine grosse historische Konstanz in der deutschen Verfassungstradition feststellen. Vom Frankfurter Bundestag bis zum Bonner Bundesrat - stets treffen wir auf eine gewichtete Vertretung der Länder. Jedoch wandelte sich mit der Staatsform, etwa beim Übergang von der BISMARCK-Verfassung zur Weimarer Reichsverfassung, immer auch die *Begründung* für die Gewichtung der Länder im Föderativorgan. Dabei zeichnete sich aber nicht nur die gewichtete Vertretung der einzelnen Länder im Föderativorgan an sich durch eine grosse historische Konstanz aus, auch die Begründungen gleichen sich auffallend. BISMARCK stützte seine Berechnungsweise darauf, dass man sich 1815 hierüber ja schon „ge-einigt“ habe und im Parlamentarischen Rat argumentierte man, wie schon PREUSS, dass es doch „unmöglich“ sei, einem Land wie Bremen so viele Stimmen zu geben wie dem mehr als 20mal so grossen Nordrhein-Westfalen²²⁶. Besonders 1815 (bei der Gründung des Deutschen Bundes) und 1918/19 (bei den Beratungen zur Weimarer Reichsverfassung) scheint die Frage der Gewichtung der einzelnen Länder konsequent neu durchdacht worden zu sein. Die Stimmverteilung im Frankfurter Bundestag wurde einfach damit begründet, dass es allein der Vernunft entspräche, wenn Mitgliedstaaten wie Preussen, die erhöhte Lasten trafen, auch ein erhöhtes Mitspracherecht gewährt würde, was auch deren Bedeutung entspräche²²⁷. PREUSS dagegen hob die Gewichtung der Länder entsprechend ihrer Bevölkerungszahl als ein Erfordernis des Wandels zur Demokratie hervor²²⁸.

In allen vier Verfassungen von 1815 bis 1949 dominiert damit der Gedanke, dass die Mitgliedsländer des Bundes entsprechend ihrer „Bedeutung“ im Föderativorgan zu vertreten seien. Dabei wurde die konkrete Bedeutung der jeweiligen Länder durchwegs unterschiedlich bemessen: Waren es 1815 und 1871 die *Macht* und der *Rang* des jeweiligen *Fürsten*, die entschieden²²⁹, so wurde 1919 und 1949 die *Bevölkerungszahl* zum Ausgangspunkt

die Verhandlungen um den Einigungsvertrag „parasitär“ genutzt hätten, über eine Verfassungsrevision des Art. 51 Abs. 2 GG ihr Gewicht im Bundesrat zu erhöhen.

²²¹ Siehe dazu auch vorstehend § 3, B, III, 1, b.

²²² „Es muss gestorben werden, damit der Föderalismus weiterleben kann“ schreibt beispielsweise HERIBERT PRANTL, „Deutschland - neu gliedern“, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. 10. 1991, und weiter: „Sterben müssen deshalb die deutschen Kleinstaaten und Stadtstaaten. Zum Beispiel Bremen, zum Beispiel das Saarland. Sie sind nicht zahlungs- und leistungsfähig (...) Ihre Selbständigkeit schadet der Entwicklung anderer.“

²²³ Vorschläge der ERNST-Kommission von 1973, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), „Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäss Art. 29 des Grundgesetzes“, 1973, S. 29 ff., S. 126 ff.; WAGENER, „Neubau der Verwaltung“, S. 210 f., S. 529 ff.

²²⁴ Verfassungsrechtliche Forderungen nach Schaffung grösserer Länder stellten unter anderem: HANS-PETER SCHNEIDER, „Die Zukunft des Grundgesetzes“, in FAZ vom 16. 11. 1990, Nr. 268, S. 14; WERNER ERNST, „Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebietes“, in: DVBl 1991, S. 1024 ff., bes. S. 1027 ff.; CHRISTIAN STARCK, „Stärkere Bundesländer für Europa“, in: FAZ vom 25. 2. 1992, Nr. 47, S. 13. Es wurden dagegen auch skeptische Stimmen laut: MARKUS HEINTZEN, „Der labile Bundesstaat“, in: Die neue Ordnung 1990, S. 276 ff., bes. S. 281 ff.; MARTINA HAEDRICH, „Föderalismusprobleme im deutsch-europäischen Kontext und die fünf neuen Bundesländer“, in: Thüringer Verwaltungsblätter 1992, S. 97 ff., bes. S. 99 f.; JOSEF ISENSEE, „Föderalismus“, § 98, Rz. 278; *ders.*, „Einheit in Ungleichheit“, S. 145 f., wo er andeutet, dass die impraktikable Neugliederungsermächtigung von Art. 29 GG nur noch akademische Bedeutung besässe und sich das Grundgesetz zu einer Bestandsgarantie zumindest für die bestehenden Bundesländer angenähert habe.

²²⁵ Art. 5 Einigungsvertrag. Die Fusion der beiden Länder sollte im vereinfachten Verfahren des Art. 118 GG erfolgen.

²²⁶ So SÜSTERHENN im Parlamentarischen Rat, Hauptausschuss, 11. Sitzung, S. 124 f.

²²⁷ ZOEPFL, „Grundsätze“, § 118.

²²⁸ PREUSS, „Denkschrift“, S. 393.

²²⁹ So zitiert G. LEIBHOLZ, „Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert“, S. 204, BISMARCK mit den Worten: „So leicht wiegen die Stimmen im Bundesrat nicht; da stimmt nicht der Freiherr von Friesen, sondern der König von Sachsen stimmt durch ihn.“ Zur Repräsentation bzw. Vertretung der Gliedstaaten im Föderativorgan und dessen Konsequenz für den deutschen Bundesrat, siehe nachfolgend § 21, B.

genommen, um die Bedeutung eines Landes zu ermitteln. Es erschien weder PREUSS noch der Mehrheit des Parlamentarischen Rates 30 Jahre später als zulässig, die Tatsache der unterschiedlichen Bevölkerungszahl zu übergehen. Die sich hieraus ergebenden Bedeutungsunterschiede müssten sich auch in einer „entsprechenden“ Vertretung der Glied-staaten niederschlagen. Nicht die Eigenschaft des einzelnen Landes als *Mitglied* des Bundes wurde und wird demnach als Kriterium für die Vertretung erachtet - daraus folgt nur, dass auch das kleinste Land überhaupt ein Recht auf Vertretung und eine Stimme hat -, sondern die *Bedeutung* des einzelnen Mitglieds für das Ganze entscheidet als relative Grösse über die Anzahl der Stimmen. Massgebend ist also stets die Bedeutung des jeweiligen Teiles im Gesamtverband gewesen und entsprechend diesem Kriterium fiel auch die Vertretung im Förderativorgan gewichtet aus. Die historische Deduktion allein, welche die Bedeutung der einzelnen Gliedstaaten für den jeweiligen Gesamtverband als konstantes Anknüpfungskriterium zur Bemessung der Stimmenzahl im Förderativorgan hervorhebt, greift heute aber, angesichts der Bestellung des deutschen Bundesrates zu kurz. Darauf wird zurückzukommen sein²³⁰.

Parallel zu diesem historisch konstanten Element der an der Bedeutung des einzelnen Landes ausgerichteten Vertretung im Förderativorgan, erfolgten immer wieder Durchbrechungen oder Abmilderungen dieses Prinzips. So wurde in keiner Verfassung von 1815 bis 1949 die Stimmenzahl des einzelnen Landes ausschliesslich relativ und streng proportional berechnet. Vielmehr wurden Korrekturen und Modifikationen vorgenommen, um Hegemonien zu vermeiden. Die Berechnung der Stimmenzahl ausgehend von der Bedeutung des einzelnen Landes bedarf zur Vermeidung einer solchen Hegemonie, der Vorherrschaft eines einzelnen oder einiger weniger bestimmender Länder einer Korrektur, die ihrerseits von der *Funktion* des Organes für den Bund her legitimiert ist. Unabhängig davon, wie diese Funktion im einzelnen definiert wird, in einem aus mehreren Gliedstaaten bestehenden Bundesstaat kann sie nicht a priori mit den Zielsetzungen eines einzelnen Gliedstaates identisch sein. Dies bedeutete die hegemoniale Herrschaft eines Teiles und damit nur eine scheinförderale, unitarische Staatsstruktur²³¹. Angesichts der sehr unterschiedlichen Grössenverhältnisse innerhalb Deutschlands bedurfte es dieser Anpassungen in den Jahren 1871 und 1919, um eine automatische Mehrheit Preussens zu verhindern. 1949 führte die zumindest unterschwellige Furcht vor einer neuen Doppelhegemonie, analog wie sie einst Preussen und Österreich als europäische Mächte 1815 ausgeübt hatten, dieses Mal durch Nordrhein-Westfalen und Bayern²³² zu einer Korrektur. Das Prinzip der Anknüpfung an die Bedeutung des einzelnen Gliedstaates wurde hier durchbrochen, um das sonst unvermeidliche Umschlagen in Sinnlosigkeit des Förderativorgans zu verhindern. Eine solche Vertretung der einzelnen Gliedstaaten wird eben in jenem Augenblick sinnlos, in dem ein einzelnes Mitglied allein über die Mehrheit verfügt. Ein solches Mitgliedsland könnte niemals überstimmt werden, seine Regierung würde das einzige Gegengewicht zur zentralen Bundesgewalt setzen: ein zwischengeschaltetes Förderativorgan wäre sinnlos.

²³⁰ Siehe nachfolgend unter § 22, C, II, 5.

²³¹ MESSMER, S. 199 ff.

²³² Vergl. das Votum von HEUSS im Parlamentarischen Rat, Hauptausschuss, 11. Sitzung, S. 126.

2. KAPITEL: DIE ENTWICKLUNG IN DER SCHWEIZ

§ 12 Die Alte Eidgenossenschaft (XIII.-XVIII. Jahrhundert)

A. Allgemeine Bemerkungen

Bereits die alte Eidgenossenschaft vor 1798 basierte auf dem Prinzip der Gleichheit der Stände und es beherrschte nicht nur den Bundesvertrag von 1815, sondern fand auch Eingang in die Bundesverfassungen von 1848 und 1874¹. Die Gleichheit der Gliedstaaten, dem Gedanken der völkerrechtlichen Gleichheit der Staaten entspringend, trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Verankerung allgemein anerkannt, blieb in der Geschichte der Eidgenossenschaft nicht gänzlich unangezweifelt. Schon früh kam der Gedanke auf, dass in Abwägung der *Rechte* der Kantone mit ihren jeweiligen *Pflichten* gegenüber der Eidgenossenschaft, eine gewisse Asymmetrie herrsche: die Rechte waren wohl dieselben, die Pflichten dagegen augenfällig ungleich². Erstmals aktuell wurde die Frage nach der Beendigung der *Burgunderkriege* (1474-1477) als es darum ging, die Kriegsbeute unter die einzelnen Orte zu teilen. Hier brach der seit Jahrhundertbeginn schwelende Gegensatz zwischen den Land- und den Stadtorten offen zutage. Während die Länderorte eine gleichmässige Aufteilung verlangten, vertraten die Stadtorte die Forderung nach einer Teilung entsprechend der Grösse der gestellten Kontingente. Entsprechend fielen die beanspruchten Teile sehr ungleich aus, da Bern allein schon 20'000 Mann gestellt hatte, die fünf Länderorte zusammen aber nur 14'000³. Die Auseinandersetzungen in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts zwischen den Städten und den Länderorten hatten infolge des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels⁴, des Bevölkerungszuwachses, aber auch aufgrund des gesteigerten Selbstbewusstseins auf dem Land⁵ an Intensität merklich zugenommen und führten innerhalb des eidgenössischen Bundessystems zu einer schweren Integrationskrise⁶. Wenn es auf dem Tag zu Stans im Dezember 1481 nicht zum Bruch, sondern zum mühsam erarbeiteten Vergleich kam, so war dies vor allem der Vermittlung des Einsiedlers NIKLAUS VON FLÜE zu verdanken⁷. Alle Orte verpflichteten sich zur Nichteinmischung in den gegenseitigen Herrschaftsbereichen. Bezüglich der Teilung der Beute aus den Burgunderkriegen wurde ein Kompromiss erreicht der bezeichnend war: Die eigentliche Beute, also *Geld* und *bewegliches Gut* wurden nach der konkreten Anzahl der gestellten Krieger geteilt, dagegen waren die Orte alle gleichberechtigt an den eroberten *Gebieten*⁸. Die Frage nach der Abstufung der Rechte angesichts der ungleichen finanziellen und militärischen Pflichten und Leistungen war danach immer wieder thematisiert worden: So nennt beispielsweise „das eidgenössische Defensionale“ vom 18. März 1668, die gemeineidgenössische Organisation der bewaffneten Verteidigung, für den ersten von eventuell mehreren Auszügen eine jedem Ort exakt zugeteilte Zahl der zu stellenden Truppen und Geschützen, wobei deren Zürich und Bern am meisten (je 1'400 bzw. 2'000 Mann und jeweils ein schweres Geschütz), Glarus, Schwyz, Unterwalden, Uri und Zug die geringsten Lasten trugen (je 400 Mann und jeweils ein „Feldstückli“). Die anderen Orte und Zugewandten erfuhren ebenfalls weitere Abstufungen⁹.

Derweil die Gegensätze zwischen ländlichen und städtischen Kantonen während der ganzen politischen Geschichte der Eidgenossenschaft spürbar blieben, sind die religiösen, sprachlichen und kulturellen Unterschiede erst später hinzugekommen: die ersten im 16. Jahrhundert nach der protestantischen Reformation ZWINGLI, dann durch GUILLAUME FAREL und CALVIN in den romanischen Kantonen. Bis Ende des 18. Jahrhunderts blieben die katholischen Kantone in der Mehrheit. Die *kessionelle* Spaltung nach der Reformation des 16. Jahrhunderts trug durchaus einen Anteil an der Unbeweglichkeit der Eidgenossenschaft. Jede der beiden Glaubensparteien bildete in der Folge gleichsam einen „Bundesverein“ für sich mit eigener innerer und äusserer Politik¹⁰. Zwischen den Parteien spielte sich im Laufe der Zeit durch Verträge und Vergleiche eine Gleichgewichtspolitik auf paritätischer Grundlage

¹ Hier sei besonders auf die Ausführungen betreffend „L'équilibre politique entre grands et petits cantons dans la centralisation fédérale“ bei RENE VAN BERCHEM, „De la chambre unique au système bicaméral“, Genf 1924, S. 49 ff., verwiesen.

² SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 155 ff.

³ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 156.

⁴ H. C. PREYER, „Die Schweizer Wirtschaft im Umbruch in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts“, in: W. SCHAUFELBERGER, D. SCHWARZ, A. M. HAAS, „500 Jahre Stanser Verkommnis. Beiträge zu einem Zeitbild“, 1981, S. 59-70.

⁵ Verschiedene Länderorte hatten sich in den Herrschaftsgebieten der mit ihnen verbündeten Städte einzumischen begonnen, so etwa Schwyz in der Zuger und Zürcher Landschaft, Unterwalden im Berner Oberland und im Luzerner Entlebuch.

⁶ Sichtbarster Ausdruck hiervon war wohl der Saubannerzug (1477) und das von den Städten Bern, Zürich, Luzern, Solothurn und Fribourg eingegangene sonderbündische Burgrecht vom 23. Mai 1477 (Burgrechtsstreit).

⁷ F. ELSENER, „Rechtsgeschichtliche Anmerkungen zum Stanser Verkommnis von 1481“, in: W. SCHAUFELBERGER, D. SCHWARZ, A. M. HAAS, „500 Jahre Stanser Verkommnis. Beiträge zu einem Zeitbild“, 1981, S. 121-181; E. WALDER, „Zur Entstehungsgeschichte des Stanser Verkommnisses und des Bundes der VIII Orte mit Freiburg und Solothurn“, in: SchweizZG 32 (1982), S. 263-292.

⁸ BLUNTSCHLI, „Geschichte“, I¹, S. 144, 160.

⁹ Text: Eidgenössische Abschiede 6/1, S. 1675 ff.; H. SUTTER, „Basels Haltung gegenüber dem evangelischen Schirmwerk und dem eidgenössischen Defensionale im 17. Jahrhundert“, Basel 1957.

¹⁰ BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 72.

ein¹¹, da die Tagsatzung in konfessionellen Fragen keinen Beschluss mehr fassen konnte. Es galten hier nicht mehr die Stimmen der einzelnen Orte, sondern jene der beiden konfessionellen Gruppen¹². Damit war die Gleichberechtigung der einzelnen Orte einer Gleichwertigkeit der Glaubensparteien gewichen¹³ und das positive Recht der Eidgenossenschaft blieb bis zu deren Ende, 1798, beherrscht von den beiden Grundsätzen der Gleichberechtigung der Orte und dem Grundsatz der Parität¹⁴. Die *sprachlichen* Differenzen wurden erst bedeutsam, nachdem sich die Eidgenossenschaft im 16. Jahrhundert nach Westen erweitert hatte, besonders aber nachdem sich die romanischen Gebiete zu Kantonen erhoben haben (19. Jahrhundert).

Das Ergebnis all dieser Differenzen war ein prekäres Gleichgewicht. In diesem Mosaik war der beste Zement zur Einheit nichts als das Überlappen der soziologischen, religiösen und kulturellen Verschiedenheiten, ihre gegenseitige Kreuzung. Eine eigentliche Bundespolitik konnte sich damit allerdings nicht entwickeln. Auch die wachsende Bedeutung der Tagsatzung und deren Anerkennung als „interlocuteur valable“¹⁵, ging nicht etwa zurück auf einen gemeinschaftlichen staatsrechtlichen Gründungsakt¹⁶, sondern beruhte auf reiner politischer Zweckmässigkeit, in erster Linie im Zusammenhang mit der Führung gemeinsamer Kriegszüge und Eroberungen.

B. Die Tagsatzung der alten Eidgenossenschaft

I. Das staatenbündische System (Föderativsystem) der alten Eidgenossenschaft

Bis zum Einmarsch französischer Truppen im Jahre 1798, bestand die Eidgenossenschaft aus einem losen vertraglichen Zusammenschluss von souveränen Staaten. Die alte Eidgenossenschaft besass keine gemeinsame gesetzgebende Gewalt, da sie eine Art *Staatenbund* von zuletzt dreizehn souveränen Kantonen und einigen zugewandten, also in loserem Bündnis mit den Kantonen verbundenen Staaten war¹⁷. Teilweise wird diesem „étrange amalgame de petits Etats“¹⁸ auch ein Charakter attestiert, der sich völlig den Kategorien „Bundesstaat“ oder „Staatenbund“ entzieht¹⁹, da keine einheitliche juristische Grundlage im Sinne eines alle Orte verbindenden Vertrages existierte. Die Eidgenossenschaft beruhte vielmehr auf einem vielfältigen *Konglomerat von Verträgen* unter den einzelnen Orten, also einem „Vereinbarungsprinzip“²⁰, dessen hervorstechendstes Merkmal die Tatsache war, dass die verschiedenen Bündnisse unter den einzelnen Orten geschlossen wurden, aber kein gemeinsames und einheitliches Bündnis unter allen Beteiligten bestand²¹. Aufgrund der zum Teil beträchtlichen inhaltlichen Unterschiede der verschiedenen Bünde, stellte sich die Eidgenossenschaft als etwas qualitativ anderes als eine blosse Gesamtheit der einzelnen Orte dar. Um den Kern der acht-, dann (1481) zehn- und schliesslich (1513) dreizehnortigen Eidgenossenschaft gruppieren sich neben den eigentlichen Untertanenländern, den gemeinen Herrschaften, das komplexe System der zugewandten Orte, die zwar unterschiedlichste Rechts- und Herrschaftsverhältnisse aufwiesen (Demokratien, Monarchien, Land- oder Burgrecht, Bündnis mit verschiedenen Einzelorten), als gemeinsames Element aber alle durch ihre Lage im Machtbereich der Eidgenossenschaft verbunden waren²². Bis ins 18. Jahrhundert wies die Eidgenossenschaft eine entsprechend heterogene Struktur auf und war ein

¹¹ FRITZ FLEINER, „Die Entwicklung der Parität in der Schweiz“, in: Ausgewählte Schriften und Reden, S. 81 ff., bes. 97.

¹² Katholisch waren die Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Luzern, Zug, Freiburg, Solothurn und Appenzell Innerrhoden. Dagegen waren protestantisch die Kantone Zürich, Bern, Basel, Schaffhausen und Appenzell Auserrhoden. In Glarus bestand wohl eine protestantische Mehrheit, dennoch wurden für beide Konfessionen während mehr als 200 Jahren je getrennte Vorlandsgemeinden durchgeführt (AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 6 mit Anm. 3).

¹³ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 154.

¹⁴ Der Zürcher Reformator ZWINGLI strebte eine Durchbrechung der konfessionellen Spaltung der Eidgenossenschaft an, die seinem helvetischen Patriotismus durchaus zuwiderlief, indem er die Idee einer Schweiz unter der Führung von *Zürich* und *Bern* postulierte, also eine Staatsorganisation nicht auf der Basis der Gleichstellung der *Orte* - unter denen die Reformierten in der Minderheit waren - sondern auf der Grundlage der *Bevölkerungszahlen* - die Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung war damals reformiert. Vergl. VAN BERCHEM, S. 52 f.; K. DÄNDLIKER, „Geschichte der Schweiz mit besonderer Rücksicht auf die Entwicklung des Verfassungs- und Kulturlebens“, 4 Bände, Zürich 1900-1904, II, S. 576. Nach der Schlacht von Kappeln (1531) und dem Sonderfriedensschluss Zürichs vom 16. November 1531 waren diese hochfliegenden Pläne der Abstufung der Rechte der Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl allerdings gestorben. Vergl. dazu nachfolgend § 29, FN 163.

¹⁵ JOOS, „Die Entstehung und rechtliche Ausgestaltung der Eidgenössischen Tagsatzung bis zur Reformation“, Schaffhausen 1925, S. 32.

¹⁶ W. A. LIEBESKIND, „Altschweizerische Föderativsysteme“, in ZBJV 69 (1933), S. 1-23, S. 15.

¹⁷ HIS, I, S. 223 ff.

¹⁸ So AUBERT, „Petite histoire“, N. 1.

¹⁹ ANDREAS HEUSLER, „Schweizerische Verfassungsgeschichte“, Basel 1920, S. 118.

²⁰ BOLLE, S. 96.

²¹ FLEINER/GIACOMETTI, S. 1.

²² Nach AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 4, zeigt die Eidgenossenschaft im 18. Jahrhundert folgende Struktur:

a) Acht Kantone besaßen, nach ihrer zeitlichen Reihenfolge der Vertragsabschlüsse eine Vorrangstellung (Uri, Schwyz und Unterwalden [1291], Luzern [1332], Zürich [1351], Glarus und Zug [1352] sowie Bern [1353]);

komplexes Gebilde, das durch ein ganzes System von Bundesbriefen und Bündnissen zusammengehalten wurde und einen nach Konfession, Ausdehnung und Machtfülle enorm differenzierten Staatenbund darstellte. Erst zu Beginn des 15. Jahrhunderts kam es im Zusammenhang mit der Errichtung gemeiner Herrschaften zur Entwicklung einer regelmässig zusammentretenden Versammlung, der Tagsatzung²³.

II. Struktur und Funktion der Tagsatzung

Die gemeineidgenössische Tagsatzung, zu der seit Mitte des 17. Jahrhunderts gewöhnlich auch die drei Zugewandten, die Abtei von St. Gallen sowie die Städte St. Gallen und Biel zugelassen waren, war das einzige gemeinsame Organ des ganzen Bundes - neben reformierten und katholischen Sondertagsatzungen²⁴-, bildete aber keine gesetzgebende Behörde im Rechtssinne²⁵. Ihre Befugnisse gingen zurück auf die alten *Bundesbriefe* der einzelnen Orte²⁶ und auf *Gewohnheitsrecht*, welches sich auf deren Grundlage gebildet hatte. Die Tagsatzung kam grundsätzlich einmal im Jahr zusammen²⁷. Ohne Rücksicht auf Grösse und Einwohnerzahl waren alle Kantone durch einen Gesandten vertreten²⁸. Die Tagsatzung war, da sie keine gesetzgebende Behörde darstellte, eine blossе Versammlung von Gesandten der einzelnen Staaten, die nicht als Vertreter der ganzen Eidgenossenschaft, sondern bloss als Abgeordnete ihres Kantons auf der Grundlage mitgegebener Instruktionen oder innert der Schranken erhaltener Vollmachten ihre Stimme abgeben konnten²⁹. Als weisungsgebundene Vertreter ihres Entsendekantons waren die Gesandten gehalten, bei jeder Einzelabstimmung entsprechende Instruktionen einzuholen³⁰, was selbstverständlich eine grosse Schwerfälligkeit der Tagsatzung mit sich bringen musste, da diese ohnehin nur bei Anwesenheit von Vertretern sämtlicher Orte beschlussfähig war³¹.

Die Befugnisse der gemeineidgenössischen Tagsatzung erstreckten sich zunächst primär auf die Regelung der *auswärtigen* Angelegenheiten, insbesondere auf den Abschluss von Bündnissen und Verträgen mit fremden

b) Die Kantone Freiburg und Solothurn (1481), Basel und Schaffhausen (1501) sowie Appenzell (1513) waren vor allem aussenpolitisch schlechter gestellt;

c) „Zugewandte“ waren mit den Kantonen durch jeweils individuelle Verträge verbunden, es waren dies die Städte St. Gallen, Biel, Genf, die Abtei St. Gallen, das Fürstbistum Basel und das Fürstentum Neuenburg;

d) „Verbündete“ (Graubünden und Wallis);

e) „Schirmherrschaften“ einzelner Kantone (die Abtei von Engelberg, die Republik Gersau, Neuenstadt, Münster).

Ferner standen grosse Gebiete („Herrschaften“ oder „Vogteien“) unmittelbar unter der Herrschaft eines oder mehrerer Kantone (Aargau, Thurgau, Waadtland, die Talschaften des Tessin). Vergl. auch SCHOLLENBERGER, „Bundesstaatsrecht“, S. 16-20.

²³ Siehe dazu allgemein JOOS; WILI, § 8 I.

²⁴ Die *konfessionellen Sondertagsatzungen* innerhalb des Gebiets der nach ihrem Glauben geschiedenen Kantone besaßen die gleiche Rechtsnatur wie die gemeineidgenössischen Tagsatzungen. Die Sondertagsatzungen der konfessionellen Parteien wurden im 17. und 18. Jahrhundert zur festen Institution: Die evangelischen (Zürich, Bern, Basel, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Evangelisch-Glarus) pflegten sich in Aarau, die katholischen (Uri, Schwyz, Unterwalden, Luzern, Zug, Freiburg, Solothurn, Appenzell Innerrhoden und Katholisch-Glarus) in Luzern zu versammeln.

²⁵ BLUNTSCHLI, „Geschichte“, I², S. 391 ff.; Der Versuch der Tagsatzung, für einzelne Teilbereiche gemeineidgenössische Rechtsnormen zu schaffen, blieben meist erfolglos. Am erfolgreichsten waren die Bemühungen auf dem Gebiet des Polizeirechts: 1490 und 1510 wurden Massnahmen gegen das Herumziehen von Bettlern und „Feldsiechen“ (BLUNTSCHLI, S. 405) beschlossen und 1496 Massnahmen gegen die „bösen Blattern“ ergriffen. Für weitere Versuche siehe WILI, § 8 II 4.

²⁶ So wurde für die Erledigung interner Streitigkeiten im Schiedsverfahren im Bundesvertrag mit Zürich vom 1. Mai 1351 das Prinzip des *Mehrheitsentscheids* festgelegt (JOOS, S. 13), welches später in diesem Bereich allgemein anerkannt wurde.

²⁷ Seit 1421 war Baden regelmässiger Tagsatzungsort für ordentliche allgemeine Konferenzen. Erst 1715 erwirkten die katholischen Orte nach dem Verlust der gemeinen Herrschaft über Baden an Zürich und Bern die Verlegung nach Frauenfeld. STETTLER, „Bundesstaatsrecht vor 1798“, S. 70; AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 6.

²⁸ Die einzelnen *Orte* konnten prinzipiell zwei Tagsatzungsgesandte abordnen, welche aber dennoch nur eine einzige Stimme besaßen. Ohne an explizite Regeln gebunden zu sein, pflegten sich die Orte ab dem 16. Jahrhundert durch je zwei „Tagherren“ (Boten bzw. Gesandte) an der Tagsatzung vertreten zu lassen (JOOS, S. 99-101), wobei zumeist der eine der beiden das Standesoberhaupt (Landammann, Schultheiss) war (LIEBESKIND, „Föderativsysteme“, S. 11 und 16; STETTLER, „Bundesstaatsrecht vor 1798“, S. 73). Die *Zugewandten* schickten bloss einen Gesandten.

²⁹ HIS, I, S. 223; STETTLER, „Bundesstaatsrecht vor 1798“, S. 73 f.

³⁰ Die Instruktionen dienten als Grundlage der Beratungen (JOOS, S. 110). Zum Teil wurde peinlich überprüft, ob sich die „Tagherren“ an ihre Instruktionen hielten, wobei Überschreitungen der Vollmacht oder die Missachtung der Instruktion streng geahndet wurde (JOOS, S. 117; BLUNTSCHLI, „Geschichte“, I, S. 400). Erhielten die Gesandten anfänglich noch Blankovollmachten oder konnte ein nicht vorinstruierter Bote unter Ratifikationsvorbehalt zustimmen (BLUNTSCHLI, a.a.O.), wurden die Instruktionen im Laufe der Zeit immer spezifischer und wurden oft schriftlich mitgegeben (LIEBESKIND, „Föderativsysteme“, S. 16).

³¹ Allenfalls konnte sich ein Ort anstelle der Entsendung eines Vertreters auch *schriftlich* vernehmen lassen (JOOS, S. 104 f., 119). Das Fernbleiben einzelner Orte führte häufig zu einer ernstlichen Infragestellung der Entscheidungsfähigkeit der Eidgenossenschaft: Vergl. dazu JOOS, S. 104 f., der hier auch auf das stetige Anwachsen der Geschäftslast (im 16. Jahrhundert oft über 50 Geschäfte pro Tagsatzung) und die zunehmende Häufigkeit gemeineidgenössischer Tagsatzungen hinweist (JOOS, S. 29 f., 35 f., 103 f. und 108).

Staaten sowie auf die Genehmigung oder Auflösung kantonaler Staatsverträge mit dem Ausland³², auf die Erklärung von Krieg und Frieden³³, auf die Anhörung und Beantwortung fremder Botschaften sowie auf die Entsendung eidgenössischer Gesandtschaften. Von besonderer Bedeutung war die Regelung des Söldnerwesens, um dessen Ordnung sich die Tagsatzung bemühte³⁴. Hinsichtlich der *innern* Angelegenheiten war die Tagsatzung zuständig bei der Genehmigung interkantonalen Bündnisse und Verträge³⁵ sowie beim Erlass gemeineidgenössischer Satzungen³⁶ über die Staatspolizei, für die Aufrechterhaltung des inneren Landfriedens sowie für Interventionen und Vermittlungen³⁷. Quantitativ überwiegend waren jedoch die Geschäfte betreffend die Verwaltung gemeiner Herrschaften³⁸, welche ordentlicherweise auf den sog. „Jahrrechnungen“ im Sommer erledigt wurden³⁹. Dabei war für die Verwaltung das Mehrheitsprinzip uneingeschränkt anerkannt, da es hier nicht um irgendwelche Souveränitätsrechte der Orte ging⁴⁰.

Die Tagsatzung konnte aber weder für den Abschluss von Bündnissen mit dem Ausland noch von solchen unter den Kantonen den Beitritt erzwingen. Ihre Befugnisse gingen, es wurde bereits erwähnt, zurück auf die alten Bundesbriefe der einzelnen Orte und auf das Gewohnheitsrecht. Der lose Zusammenschluss der alten Eidgenossenschaft hatte die Souveränität der einzelnen Orte weitgehend unberührt gelassen. Der Ausgangspunkt aller Beschlüsse und Satzungen der Tagsatzung war demnach das rechtliche Konzept des *Staatenbundes*, womit das eigentliche Grunddilemma des ganzen Bundes bereits angeschnitten ist: „Gemeinsame Satzungen und Ordnungen“ der Tagsatzung beruhen, entsprechend dem genossenschaftlich-föderativen Aufbau des Bundes, auf *Einstimmigkeit*. Ein im Jahre 1515 gefasster Beschluss der Tagsatzung, wonach die Minderheit der Mehrheit zu folgen hatte, in allen Angelegenheiten, welche „Ehre und Wohlfahrt der Eidgenossen“ betrafen⁴¹, wurde in der Praxis nie aktuell⁴². Es blieb mit Ausnahme einzelner Bereiche (Schiedsverfahren, Verwaltung gemeiner Herrschaften) stets beim umfassenden Prinzip der Einstimmigkeit. Selbst einstimmig gefasste Tagsatzungsbeschlüsse hatten nicht zwingend bindende Wirkung, indem es durchaus vorkam, dass einzelne Stände nachträglich vom Beschluss zurücktraten oder ihn nicht anwandten⁴³. Die Tagsatzung übte eben keine eigene, originäre Staatsgewalt aus, sondern bloss eine abgeleitete Gewalt, die sich aus den Beschlüssen der souveränen Orte herleitete. Die Regierungen der Orte entschieden selbst, welche Geschäfte sie sich selber vorbehalten wollten und was der Tagsatzung zur Regelung übertragen werden sollte⁴⁴. Der eidgenössische *Vorort* Zürich, der gewohnheitsrechtlich nach 1480 eine gewisse,

³² Erstmals im Bundesvertrag mit Glarus vom 4. Juni 1352 (JOOS, S. 15) und darauf folgend jedem neuen Bündnispartner (JOOS, S. 46), mit Ausnahme Berns, wurde bei der Aufnahme in den Bund die Verpflichtung auferlegt, Bündnisse mit Dritten nur noch mit der Zustimmung *aller* am Vertrag beteiligten eidgenössischen Orte einzugehen. Dies führte bei einem Eintritt in den Bund zu einer weitgehenden Aufgabe einer eigenständigen Aussenpolitik. Diese wurde Gemeinschaftssache und unterlag dem Vereinbarungsprinzip (JOOS, S. 31 f., 46).

³³ Die Regelung aussenpolitischer Verwicklungen einzelner Orte erfolgte aufgrund bundesvertraglicher Bestimmungen aller fünf jüngerer mit den sieben alten Orten, in denen das *Mehrheitsprinzip* für Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und externe Beschlüsse galt (JOOS, S. 118 f.).

³⁴ Die Tagsatzung war namentlich bemüht, französische Soldrückstände einzutreiben. Bisweilen übte die Tagsatzung auch unmittelbare Gewalt über die Söldner in auswärtigen Diensten aus. Vergl. WILL, § 8 II 1.

³⁵ Da die *Souveränität* der Kantone unberührt war, folgt daraus das selbstverständliche Recht der einzelnen Stände als souveräner Staaten, neben und ausserhalb des eidgenössischen Bündnissystems untereinander Verträge („Konkordate“) auf der Basis des Völkerrechts abzuschliessen (BOLLE, S. 96 f.). Die Tagsatzung hatte sich mit diesen grundsätzlich nicht zu befassen, es sei denn, als Vermittlerin beispielsweise bei Verletzung bundesmässiger Pflichten. Vorschriften über die Zulässigkeit von Verträgen zwischen den Orten bestanden generell nicht (SIEGRIST, I, S. 50), jedoch folgte bereits aus dem völkerrechtlichen Grundsatz der Vertragsbindung selber, dass diese Verträge nicht gegen bereits bestehende Verpflichtungen verstossen dürfen. Sonderbündnisse unter den Kantonen galten aber zumindest in den Anfängen der Eidgenossenschaft als suspekt und waren zum Teil verpönt (BURCKHARDT, S. 72): So enthielt der Luzerner Bund von 1332 die Bestimmung, dass sich „ohne der Eidgenossen gemeindlich Willen und Wissen“ niemand gegen andere verbinden soll (Ewiger Bund zwischen den Waldstätten und Luzern vom 7. November 1332; vergl. GOTTFRIED GUGGENBÜHL, „Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, 2 Bände, Erlenbach/Zürich 1948, I, S. 109 ff.).

³⁶ Diese blieben aber wie erwähnt rudimentär. Siehe vorstehend FN 25.

³⁷ Besonders in den Wirren gegen Ende des 15. Jahrhunderts zwischen Orten oder Zugewandten suchte die Tagsatzung innere Zwistigkeiten aus aussenpolitischen Gründen zu schlichten. In den von den Bundesverträgen vorgesehenen Schiedsverfahren galt dabei das Mehrheitsprinzip (JOOS, S. 13, 94 und S. 119).

³⁸ Darunter fielen beispielsweise neben der Abnahme der Jahresabrechnungen aller gemeineidgenössischer Vögte, die Verteilung der Vogteieinkünfte (Steuern, Zölle, Bussen etc.), die Erteilung von Weisungen für das Verhalten der Vögte (JOOS, S. 83, 86), Entscheidungen in Appellations- und Begnadigungsfällen aus gemeinen Vogteien (LIEBESKIND, „Föderativsysteme“, S. 15) und weitere Geschäfte. Vergl. auch WILL, § 8 II 3.

³⁹ JOOS, S. 30, 34, 89 und S. 104.

⁴⁰ JOOS, S. 119.

⁴¹ GUSTAV VOGT, „Zur Revision der Lehre von den eidgenössischen Konkordaten“, in: ZBJV 1865, S. 201 ff., bes. S. 203; BOLLE, S. 97.

⁴² STETTLER, „Bundesstaatsrecht vor 1798“, S. 77; JOOS, S. 87.

⁴³ WILL, § 8 II 4 mit weiteren Hinweisen.

⁴⁴ Mit der Zeit entstand damit eine gewohnheitsrechtliche Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen der Eidgenossenschaft und den einzelnen Orten.

gewohnheitsrechtlich erwachsene Vorzugsstellung unter den Kantonen einnahm, besass nicht etwa den rechtlichen Charakter einer eidgenössischen Amtsstelle⁴⁵. Der Vorort übte zwar eine leitende Funktion in der Tagsatzung aus und besorgte auch den diplomatischen Verkehr mit dem Ausland, er besass aber keinerlei rechtliche Befugnis zum Erlass von gemeineidgenössischen Verfügungen oder Verordnungen. Der Vorort führte in den Tagsatzungen den Vorsitz und die Kanzleigeschäfte⁴⁶.

C. Zusammenfassung

Das Eigentümliche der in erster Linie aus den XIII Orten bestehenden alten Eidgenossenschaft war, dass ihr das einigende Band eines einheitlichen Bundesvertrages vollständig fehlte und die Kantone untereinander statt dessen durch eine Vielzahl von zwei- oder mehrseitigen Verträgen verbunden waren⁴⁷. Das einzige Organ der Eidgenossenschaft war die Tagsatzung, welche grundsätzlich einmal im Jahr tagte und auf der alle Kantone mit einer Stimme, ohne Rücksicht auf Grösse und Einwohnerzahl, vertreten waren. Eine erste Ausnahme galt insofern für die Halbkantone⁴⁸, welche zwar auch je einen Gesandten zur Tagsatzung schicken konnten, deren Stimme aber nur dann gezählt wurde, wenn sie sich auf eine Abgabe der einen Stimme einigen konnten. Eine weitere Durchbrechung der prinzipiellen Gleichbehandlung eines jeden Kantons stellte streng genommen die bevorzugte Stellung des Vorortes Zürich dar, welches das Präsidium innehatte, die laufenden Geschäfte leitete und die Tagsatzungen präsierte⁴⁹. Zwar kam Zürich nur die Stellung eines primus inter pares zu, die Eidgenossenschaft erweist sich damit aber einmal mehr als sehr komplexes Gebilde mit durchaus unterschiedlichen Rechtspositionen der einzelnen Orte.

Ihren Aufgaben, der Sorge um die Bewahrung des inneren Friedens und die Abstimmung einer gemeinsamen Aussenpolitik, kam die Tagsatzung, auch aufgrund des schwerfälligen Verfahrens der Einstimmigkeit daher nur sehr bedingt nach. So war beispielsweise die Aussenpolitik nur von geringer Bedeutung, nachdem sich die Schweiz nach dem Dreissigjährigen Krieg aus den internationalen Geschäften weitgehend zurückgezogen hatte⁵⁰. Das Verhandeln auf der Tagsatzung wurde im weiteren dadurch erschwert, dass man zur Wahrung des inneren Friedens dazu übergegangen war, in Angelegenheiten, welche die Konfessionszugehörigkeit berührten, Mehrheitsentscheidungen zu vermeiden: Vielmehr stimmten sich die „reformierte Gruppe“ und die „katholische Gruppe“ zunächst je unter einander ab und einigten sich dann miteinander, um so die Gleichberechtigung beider Konfessionen zu wahren. Im Laufe der Zeit wurden auch andere Sachfragen zusehends vorab innerhalb der beiden Konfessionsgruppen abgestimmt und damit die Einzelkantone als solche zurückgedrängt, bis die Konfessionsparität alle Abstimmungen der Tagsatzung weitgehend beherrschte.

⁴⁵ HIS, I, S. 224; BLUNTSCHLI, „Geschichte“, I, S. 406 f.

⁴⁶ JOOS, S. 29 f., 105-110.

⁴⁷ FLEINER/GIACOMETTI, S. 1; AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 4 f.

⁴⁸ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 155.

⁴⁹ Vergl. AUBERT, „Petite histoire“, N. 1.

⁵⁰ FLEINER/GIACOMETTI, S. 2.

§ 13 Die Helvetik (1798-1803)

A. Die Verfassungen der Helvetik

Es soll nachfolgend versucht werden, über die wohl bewegteste Phase der eidgenössischen Verfassungsgeschichte einen kurzen Überblick zu verschaffen. Insgesamt kann man in der Zeit zwischen 1798 bis 1815 nicht weniger als 19 Verfassungen bzw. Verfassungsentwürfe von Bundesbehörden zählen, hiervon allein 15 zwischen April 1798 und Februar 1803. Dazu gesellt sich noch eine Unzahl privater Projekte und Entwürfe, die in diesen Jahren heftigster politischer Unruhen und Wirren ausgearbeitet, aber nie zur Geltung gekommen sind.

I. Die erste helvetische Verfassung vom 12. April 1798

Den ersten Anlauf zur Einführung eines Zweikammersystems in der Eidgenossenschaft wurde in der Epoche der Helvetik unternommen, und zwar nach dem Vorbild der französischen Direktorialverfassung von 1795¹. Deren Einheitssystem, das einen scharfen Bruch mit dem alten Staatenbund der dreizehn, bisher auf ihre Souveränität und Eigenart beharrlichen Orte bedeutete, galt als eigentliches Musterschema für die Verfassungen aller seit dem ersten Koalitionskrieg unter den Einfluss Frankreichs geratener Staaten. Die von den Franzosen aufgedrängte Verfassung vom 12. April 1798 erteilte, die französische Verfassung vom 22. August 1795 imitierend², die Legislativgewalt an zwei „conseils distincts, séparés, indépendants l'un de l'autre, et ayant chacun un costume différent“³, den *Grossen Rat* als Vertretung der helvetischen Gesamtbevölkerung und den *Senat*⁴, der aus je vier Abgeordneten eines jeden Kantons bestehen sollte, was erstmals eine Gleichstellung *aller* Kantone ohne Rücksicht auf ihre Bevölkerungszahl bedeutete. Im krassen Widerspruch zur historischen Tradition begründete damit die Helvetik ein Einheitssystem, einen Zentralismus, indem sie die alte Vielgestaltigkeit durch gleichförmige *Verwaltungsbezirke*, „Kantone“, ersetzte: Es handelte sich dabei um künstliche Schöpfungen, die nach der Aufhebung der bisherigen politischen und geographischen Einteilungen das Gebiet der Eidgenossenschaft in 19 gleichberechtigte, ähnlich grosse Verwaltungseinheiten gliederte, die ohne eigene Kompetenzen vornehmlich als blosse Wahlkreise für den Grossen Rat⁵ und Verwaltungsaufgaben dienten.

Der Senat bestand aus den ehemaligen Direktoren⁶ und vier Deputierten jedes Kantons. Diese kantonalen Senatsdeputierten mussten mindestens dreissig Jahre alt, verheiratet oder verwitwet sein⁷ und zusätzlich nach dreijährigem Bestehen der Verfassung gewisse höhere Ämter bekleidet haben⁸. Die von den Kantonen entsendeten Senatsmitglieder sollten alle ungeraden Jahre zu einem Viertel erneuert werden⁹ und jeder dieser Senatoren nach acht Amtsjahren für vier Jahre aus dem Amt scheiden¹⁰.

Der Grosse Rat, der dem französischen Rat der Fünfhundert entsprach, wurde das erstmal aus acht durch Wahlmänner bezeichnete Abgeordnete jeden Kantons gebildet, sollte aber inskünftig von jedem Kanton nach der Bevölkerungszahl gebildet werden¹¹. Wahlfähig war jeder Bürger nach zurückgelegtem 25. Altersjahr, der im Besitz

¹ AUBERT, „Petite histoire“, N. 2; BLUMER/MOREL, I, S. 18-33; BLUNTSCHLI, „Geschichte“, I², S. 448-454; CARL HILTY, „Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik“, Bern 1878; *ders.*, „Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, Bern 1891, S. 336 ff.; HIS, I, S. 24-54, 223-238; *ders.*, „Amerikanische Einflüsse“, S. 81-110; F. STETTLER, „Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Eidgenossenschaft gemäss den Entwicklungen seit dem Jahre 1798 bis zur Gegenwart (1847)“, Bern/St. Gallen 1847, S. 11-24; TRIVELLI, S. 128 ff.

² BLUMER/MOREL, I, S. 18 f.; HIS, I, S. 28, 225 und 227-234. Der Basler PETER OCHS hatte diese Verfassung über die nach französischem Muster als Einheitsstaat gedachte Helvetische Republik, noch vor der militärischen Unterwerfung der Schweiz, in Paris im Auftrag und unter Aufsicht des französischen Direktoriums ausgearbeitet. Nachdem er am 15. Januar 1795 seinen Entwurf dem Direktorium vorgelegt hatte, nahm dieses jedoch zahlreiche Änderungen vor, die namentlich die Einföhrungsmodalitäten der Verfassung betrafen und die Einföhrung auch unter Gewalt legitimierten. Vergl. zu den Abänderungen des OCHS-SCHEN Entwurfes: HIS, I, S. 25 Anm. 32 mit weiteren Hinweisen.

³ Nach Art. 36 hätten sich die beiden Kammern sogar in der Kleidung unterscheiden sollen, was zu eingehenden Debatten unter den Ratsmitgliedern Anlass gab. CONDRAU, S. 83; HIS, I, S. 229 mit Anm. 16.

⁴ Im Entwurf von OCHS noch „Conseil des Anciens“ genannt.

⁵ Der Grosse Rat sollte erstmals aus je acht Abgeordneten eines jeden Kantons bestehen. Zukünftig sollte ein Gesetz bestimmen, wieviel Vertreter jeder Kanton nach dem Verhältnis seiner Bevölkerungszahl zu wählen habe (Art. 36). Der Grundgedanke war demnach, dass der Grosse Rat die Vertretung der helvetischen Gesamtbevölkerung sei, einzig nach Massgabe der Bevölkerungszahl.

⁶ Die gewesenen Direktoren waren von Rechts wegen Mitglieder des Senats, ausgenommen im Falle, dass sie selbst auf den Sitz verzichteten (Art. 39) oder wegen Verwandtschaft mit übrigen Mitgliedern von der Mitgliedschaft ausgeschlossen waren (Art. 40). Es zeigt sich hier das Bemühen der französischen Machthaber, das Direktorium gegenüber den anderen Gewalten zu stärken, da sie dessen Ergebnis in besonderem Masse erwarteten.

⁷ Art. 38 der Verfassung.

⁸ Art. 37 der Verfassung.

⁹ Art. 41 der Verfassung.

¹⁰ Art. 45 der Verfassung.

¹¹ Art. 36 der Verfassung.

seiner bürgerlichen Rechte stand¹² und nicht bereits sechs Jahre im Rate sass. In diesem Fall wurde er, nach Art. 45 der Verfassung, erst nach vier Jahren wieder wählbar.

Die beiden Räte besaßen ihre Präsidenten, Saalinspektoren, Ober- und Untersekretäre, Schreiber, Kanzleiwärter, Staatsboten, Versammlungswärter, militärische Wache (Art. 65) und in ihrem Umkreis eigene Polizeigewalt (Art. 66). Die beiden Kammern bestellten ihre eigenen Kommissionen und führten ihre Verhandlungen strikte getrennt voneinander durch¹³, was auch bei Wahlen galt¹⁴. Nach Art. 36 galt nur ein von beiden Kammern in getrennter Beratung übereinstimmend gefasster Beschluss als ein Akt der Legislative. Der Senat besaß allerdings kein eigenes Initiativrecht und war darauf beschränkt, die Vorlagen des Grossen Rates anzunehmen oder zu verwerfen¹⁵. Der Senat besaß also keinerlei Amendierungsrecht¹⁶, was mit einer der Gründe gewesen sein mochte, dass das helvetische Parlament kaum eines der anstehenden Probleme zu lösen vermochte¹⁷.

Das helvetische Parlament versammelte sich zum ersten Mal am 12. April 1798 im Rathaus zu Aarau¹⁸. Dabei waren die Vertreter von Zürich, Bern, Luzern, Basel, Fribourg, Solothurn, Schaffhausen, Waadt, Oberland und Aargau zugegen¹⁹. Es waren zunächst 81 Abgeordnete, wobei später noch 31 weitere dazukamen²⁰. Zuerst bildete man eine Nationalversammlung, in welcher die neue Verfassung verlesen und ohne Diskussion als angenommen erklärt wurde. Danach konstituierten sich die beiden Räte, wobei der Senat PETER OCHS und der Grosse Rat den Berner Professor BERNHARD FR. KUHN, einen überzeugten Unitarier, zu ihren ersten Präsidenten wählten²¹.

Diese Organisation des Parlaments in zwei getrennt tagenden Kammern bestand vom 12. April 1798 bis zum 7. August 1800, also während fast zweieinhalb Jahren, in denen die Legislative beinahe permanent versammelt war. Durch den Staatsstreich vom 7. August 1800 wurden die beiden Räte mit willfähriger Zustimmung des Grossen Rates vertagt²² und durch einen „Gesetzgebenden Rat“ mit 43 Mitgliedern ersetzt. Dieser Rat, ursprünglich als reine Übergangsbehörde bis zur Annahme einer neuen Verfassung gedacht, blieb tatsächlich aber bis zum 28. Oktober 1801 tätig. Noch während der Zeit seiner legislativen Tätigkeit wurden durch den Senat des Jahres 1798 verschiedene Entwürfe für eine Reform der Organisation der Legislative bzw. der gesamten Verfassung geprüft und beraten, da die Verfassung von 1798 selbst bei ihren Anhängern schon bald als verbesserungsbedürftig erschien²³. Zu diesen Reformprojekten des ersten helvetischen Parlaments zählten die nachfolgenden Projekte.

¹² Art. 42 der Verfassung.

¹³ Art. 69 der Verfassung.

¹⁴ Beispielsweise für die Wahl der Mitglieder des Direktoriums.

¹⁵ „Le Sénat approuve ou rejette les résolutions du Grand Conseil“ (Art. 47). Das Verfahren zur Beschlussfassung und zum Erlass der Gesetze (das Geschäftsreglement vom September 1798 spricht von Gesetzen oder Dekreten einerseits, von Beschlüssen oder Resolutionen andererseits, Art. 173-194, 158-172 [Siehe JOHANNES STRICKLER/ALFRED RUFER, „Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik, 1798-1803“, 16 Bände, Bern 1886-1966, II, S. 1211]) war damit deutlich der französischen Direktorialverfassung nachgebildet. Allein der Grosse Rat besaß das Vorschlagsrecht zum Erlass von Gesetzen und Beschlüssen. Er stellte den Wortlaut fest, wenn nicht bereits eine ausgearbeitete Vorlage der Exekutive vorlag (nur bei Beschlüssen über Krieg und Frieden sowie die Finanzen waren die Räte an das Direktorium gebunden, Art. 50). Der vom Grossen Rat genehmigte Entwurf ging unverzüglich an den Senat, der ihn nur unverändert annehmen oder verwerfen, d.h. an den Grossen Rat zurückweisen konnte (Art. 47). Im Falle der Verwerfung war nichts anderes vorgesehen, als dass der Entwurf unablässig zwischen den beiden Räten hin- und hergeschoben wurde, bis eine Einigung zustandekam. Eine gemeinsame Aussprache über die Differenzen war infolge des Verbots gemeinsamer Sitzungen (Art. 69) ausgeschlossen.

¹⁶ CONDRAU, S. 85; HIS, I, S. 232.

¹⁷ WILHELM OECHSLI, „Geschichte der Schweiz im neunzehnten Jahrhundert“, Leipzig I 1903, II 1913, I, S. 193: „Als ein schweres Hindernis für den richtigen Fortgang der Gesetzgebung erwies sich auch die nach französischem Muster ausgebildete Geschäftsverteilung zwischen den beiden Kammern. Dank derselben fiel die ganze Last der gesetzgeberischen Arbeit dem Gros-sen Rate zu. Da der Senat dessen Beschlüsse nicht verbessern, sondern nur in Bausch und Bogen annehmen oder verwerfen durfte, ging ein verworfenes Gesetz unverändert, i.d.R. sogar ohne Mitteilung der Motive der Nichtgenehmigung an den Gros-sen Rat zurück, und dieser musste von sich aus versuchen, es durch Modifikationen der zweiten Kammer mundgerecht zu machen. Es kam vor, dass Gesetze über die gleiche Materie drei oder viermal verworfen und die dringendsten Arbeiten dadurch ins Endlose verschleppt wurden.“ Vergl. auch JOHANNES DIERAUER, „Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, V, 1917, S. 33; HIS, I, S. 33.

¹⁸ Aktensammlung, I, S. 936.

¹⁹ HILTY, „Helvetik“, S. 207.

²⁰ HILTY, „Helvetik“: Mitgliederverzeichnis der Nationalversammlung 12. 4. 1798 zu Aarau, S. 792; HIS, I, 28 f.; DIERAUER, V, S. 30-52.

²¹ CONDRAU, S. 85 Anm. 9.

²² Der Senat lehnte mit 22 gegen 15 Stimmen den Vertagungsbeschluss des Grossen Rates ab, musste aber letztlich der tatsächlichen Staatsgewalt weichen. CONDRAU, S. 86 Anm. 10; DIERAUER, V, S. 100 ff.; HIS, I, 37 f., 234.

²³ Aktensammlung, IV, S. 1318 ff.

1. Entwurf des Senats und seiner Kommission vom März 1799²⁴

Nach Art. 106 der Verfassung hatte der Senat die Vorschläge zu Verfassungsänderungen zu machen. Am 2. März 1799 legte die Verfassungskommission des Senats nach zehn Monaten Ausarbeitungszeit einen vom Zürcher PAULUS USTERI redigierten Verfassungsentwurf von 152 Artikeln nebst einem erläuternden Gutachten vor. Am 5. März wurden diesem Entwurf noch 16 weitere Artikel beigelegt. Am meisten zu Reden gab dabei die Modifikation des als äusserst schwerfällig empfundenen Verfassungsänderungsverfahrens (Art. 106 der Verfassung von 1798)²⁵. Unter dem V. Titel, Art. 44 ff. befasste sich der Entwurf mit dem gesetzgebenden Körper, der aus zwei indirekt, nach der Einwohnerzahl der Kantone gewählten Versammlungen gebildet sein sollte²⁶. Ein *Grosser Rat* aus 96 Mitgliedern und ein *Revisionsrat* mit 48 Mitgliedern, der die Rolle des bisherigen Senats übernehmen sollte. Der Entwurf teilte Helvetien in Landschaften (Departements), Bezirke (Distrikte), Gemeinden etc. ein. Während der Grosse Rat Mitte September 1799 die Beratung der Verfassungsvorlage dringlicheren Aufgaben wegen liegen liess, trieb der Senat seine Arbeiten an der Verfassungsrevision weiter.

2. Entwurf der Kommissionsmehrheit der vom Senat im Dezember 1799 beauftragten Kommission zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung²⁷

Dieser Entwurf, der sich an den Verfassungsentwurf der Kommission vom März 1799 lehnte, wurde, wie auch das nachfolgende Minderheitsprojekt, ab dem 15. Januar 1800 vor dem Senat beraten. Der Entwurf war wesentlich beeinflusst von der französischen Konsularverfassung vom 22. frimaire VIII²⁸, welche ein kompliziertes *Dreikammersystem* eingerichtet hatte, bestehend aus den beiden gesetzgebenden Kammern, *Tribunat* und *Corps législatif* sowie - eine Erfindung SIEYÈS - einem *Sénat conservateur*, der die beiden anderen Kammern aus nationalen Listen zu wählen hatte und seinerseits von diesen mitbestellt wurde. Die Gesetzesinitiative ging einzig von der Regierung (den Konsuln) aus, welche ihre Vorlagen *Tribunat* und *Corps législatif* vorlegte (Art. 25). Die republikanische Kommissionsmehrheit unter USTERI nahm nun diese Gedanken auf und wollte ebenfalls einen solchen *Senat* unter der Bezeichnung „Landgeschwornengericht“ einführen.

Die Art. 24 ff. sahen demnach zunächst die Bildung zweier gesetzgebender Kammern, eines *Landrates* und eines *Volksausschusses* vor. Der *Landrat*, dessen 24 Mitglieder auf 12 Jahre von einer nationalen Jury, dem Landgeschwornengericht, bestehend aus 45 Mitgliedern, gewählt werden sollte, war das eigentliche gesetzgebende Organ, dessen ausgearbeitete Gesetzesvorlagen vom Volksausschuss nur beraten und unverändert angenommen oder in toto verworfen werden konnten. Sein Wahlkörper, das Landgeschwornengericht sollte sich seinerseits bei Austritten selbst ergänzen aus Dreivorschlägen jeder der gesetzgebenden Kammern (*Landrat* und *Volksausschuss*) und des Staatsrates (der Exekutive). Über die erstmalige Wahl des Landgeschwornengerichts war interessanterweise nichts festgelegt²⁹. Der aus 90 Mitgliedern bestehende *Volksausschuss*, dessen Mitglieder jährlich von den „wählbaren Bürgern der Gemeinden“ aus den „wählbaren Bürgern der Republik“ zu wählen waren (Art. 45, auch Art. 15, 19 ff.), besass wie erwähnt, keinerlei Abänderungsrecht gegenüber den Entwürfen des Landrates.

Durch das verflochtene Ineinanderwirken der Wahlrechte der drei Organe, war das Prinzip der Volksvertretung stark eingeengt und blieb die Verbindung zum souveränen Volk rein theoretischer Natur: Die Urversammlungen der stimmbfähigen Bürger hatten die Listen der „wählbaren Bürger der Gemeinden“ zu bestimmen, diese Bürger aus ihrer Mitte wiederum die „wählbaren Bürger der Republik“ auszuwählen. Das Verzeichnis dieser „wählbaren Bürger der Republik“ konnte der *Landrat* durch Beifügung zweier „wählbarer Bürger aus den Gemeinden“ aus jeder Landschaft ergänzen und dem *Landgeschwornengericht* zustellen, welches hieraus den *Landrat* zu wählen hatte³⁰, der seinerseits gemeinsam mit dem *Volksausschuss* (und dem Staatsrat) an der Besetzung des sich selbst ergänzenden Landgeschwornengerichts durch die Stellung von Ergänzungsvorschlägen beteiligt war. Damit sollte nach dem Willen der Mehrheit der Kommission eine eigentliche Aristokratie der Bildung und eine talentierte Elite für die Leitung der Staatsgeschäfte herangezogen werden.

²⁴ Aktensammlung, IV, S. 1318 ff., bes. 1329; His, I, S. 30 ff.

²⁵ Dazu einlässlich His, I, 31 mit Anm. 47.

²⁶ Damit war noch ein reines *Volksvertretungssystem* mit indirekter Wahl der beiden Räte vorgesehen (Art. 23, 48 ff.). Im Gegensatz dazu sollte der republikanische Mehrheitsentwurf vom Januar 1800 (nachfolgend unter 2.), inspiriert durch das ausgeklügelte *Dreikammersystem* der französischen Konsularverfassung vom 22. frimaire VIII (siehe dazu § 31, E, I), von diesem abrücken.

²⁷ Aktensammlung, V, S. 1315 ff.

²⁸ Siehe dazu nachfolgend, § 31, E, I.

²⁹ His, I, S. 218 Anm. 24.

³⁰ Art. 18, 19, 23, 27.

3. Entwurf der Kommissionsminderheit der vom Senat im Dezember 1799 beauftragten Kommission zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung³¹

Dem republikanischen Mehrheitsentwurf der Senatskommission mit seinen idealistischen Vorstellungen³², wurde von KRAUER und KUBLI ein Minderheitsentwurf gegenübergestellt, der mehr den Absichten der demokratischen Patrioten entsprach³³. Gemäss Art. 1 war die Regierungsform, sollte sie auch verändert werden, „allezeit eine repräsentative Demokratie, d. i. eine Volksregierung durch Stellvertretung sein.“³⁴ Danach müssten auch die beiden gesetzgebenden Kammern, welche gemäss Art. 29 ff. dieses Entwurfes an der Gesetzgebung beteiligt sein sollten, der sogenannte *Einleitungsrath* und der *Prüfungsrath*, aus jeweils 45 Mitgliedern bestehen, die in ihrer Gesamtheit die Nation als solche vertraten und deshalb frei von jeglichen Instruktionen waren. Der Einleitungsrath, dessen Mitglieder jährlich durch Wahlmänner bestimmt werden sollten, die ihrerseits aus Urwahlen hervorgegangen wären³⁵, hätte die Gesetzesvorlagen vorgelegt, während die Zweite Kammer, welche auf dieselbe Weise konstituiert worden ist, diese nur in ihrer Gesamtheit hätte annehmen oder en bloc verwerfen können.

4. Entwurf des Senates vom 5. Heumonats 1800³⁶

Der Senat hatte am 7. Februar 1800 den demokratisch-patriotischen Minderheitsentwurf von KRAUER und KUBLI zur Grundlage seiner Beratungen erklärt und genehmigte am 5. Juli des gleichen Jahres in Anlehnung an diesen einen eigenen Entwurf. Dieser Entwurf, im Grossen Rat nur sehr oberflächlich beraten und schliesslich verworfen, sah die Übertragung der gesetzgebenden Gewalt auf zwei verschiedene, voneinander unabhängige Räte vor, den „*Kleinen*“ und den „*Grossen Rat*“ (Art. 37 ff.). Nach Art. 2 des Entwurfes sollte die Regierungsform demokratisch sein, „doch so, dass das Volk sich nicht selbst regiert, sondern theils mittelbar, theils unmittelbar, seine Stellvertreter wählt.“ Demnach sollten die beiden gesetzgebenden Räte durch *Wahlversammlungen* zu wählen sein, die ihrerseits von den Urversammlungen ernannt werden müssten (Art. 33, 37, 40). Jede Wahlversammlung sollte zwei Vertreter in den Kleinen Rat und drei in den Grossen Rat entsenden (Art. 40). Nach dem Entwurf oblag es dem Kleinen Rat, Gesetze und Beschlüsse vorzuschlagen, der Grosse Rat sollte sie genehmigen oder verwerfen (Art. 41). Damit bestand ein zur Verfassung von 1798 spiegelbildliches Konzept: Das kleinere Gremium sollte die Vorschläge einbringen und der zahlreichere Rat sollte diese einfach annehmen oder verwerfen. Der Entwurf kannte im übrigen keine Gebietseinteilung nach Kantonen mehr, sondern sah nur noch Bezirke und Vierteile³⁷ vor.

Am 8. August 1800 wurden die ersten helvetischen Räte (Grosser Rat und Senat) auf Antrag des Vollziehungsausschusses offiziell vertagt, tatsächlich aber für immer aufgelöst. Die gesetzgebenden Behörden, die von diesem Staatsstreich an bis zum Ende der Helvetik in der Republik auftraten, wurden in der Regel nicht mehr nach festen staatstheoretischen Überlegungen bestellt, sondern waren meist Schöpfungen zufälliger politischer Machtverhältnisse. Der Vertagungsbeschluss der Räte vom 8. August 1800³⁸ liess, insbesondere aus Gründen der Vereinfachung des Gesetzgebungsapparats, an die Stelle der bisherigen Räte zunächst einen einheitlichen „Gesetzgebenden Rat“ treten, der als *Übergangsbehörde* bis zur Annahme einer neuen Verfassung gedacht war, tatsächlich aber bis zum 28. Oktober 1801 in Tätigkeit bleiben sollte. Er bestand aus insgesamt 43 Mitgliedern, wovon allein 35 Mitglieder sofort durch den Vollziehungsausschuss aus den beiden bestehenden Räten gewählt wurden. Die übrigen acht Sitze, ebenso wie allfällig frei werdende Stellen, sollte der Gesetzgebende Rat durch Selbstergänzung besetzen³⁹. Der Übergang zum Einkammersystem, der in erster Linie der Erleichterung und Beschleunigung der gesetzgeberischen Tätigkeit dienen sollte, bedingte allerdings eine Hemmung der freien Gesetzgebungsgewalt und so band man dessen Zuständigkeit an die Mitwirkung der vollziehenden Gewalt, indem der Gesetzgebende Rat jeden seiner Gesetzesentwürfe zunächst dem Vollziehungsrat vorlegen musste, um dessen Einstellung darüber zu ermitteln⁴⁰. Dieser musste innert 10 Tagen Bericht erstatten, worauf der Gesetzgebende Rat den Entwurf in nochmaliger Abstimmung anzunehmen hatte, bevor er in Kraft treten konnte.

³¹ Aktensammlung, V, S. 1332 ff.

³² Sein Schöpfer USTERI wurde wegen seiner Beeinflussung durch die Konsularverfassung auch als „schweizerischer SIEYÈS“ bezeichnet; vgl. ROLAND FLEINER nach HIS, I, S. 218 Anm. 23.

³³ HIS, I, S. 36 f., 218.

³⁴ Aktensammlung, V, S. 1332.

³⁵ Das auch in diesem Entwurf enthaltene „über die Verfassung wachende Geschworenengericht“ (Art. 119 ff.) hatte bloss rechtsprechende Aufgaben.

³⁶ Aktensammlung, V, S. 1305 ff., 1397; OECHSLI, I, S. 289-293; HIS, I, 36 f.

³⁷ Aktensammlung, V, S. 1306.

³⁸ Aktensammlung, V, S. 1514 ff.

³⁹ Aktensammlung, V, S. 1524, 1527 betr. die Wahlen; Aktensammlung, VI, S. 23 ff. betr. die Konstituierung.

⁴⁰ Siehe dazu das Gesetz vom 23. August 1800 (Aktensammlung, VI, S. 64).

5. Entwurf des Vollziehungsrates vom 8. Januar 1801⁴¹

Das soeben erläuterte Einkammersystem schien sich in der Praxis tatsächlich zu bewähren, was den Vollziehungsrat wohl bewegt haben mochte, am System der einzigen Kammer festzuhalten und dieses in seinen Verfassungsentwurf aufzunehmen⁴². Dieser Entwurf ist das Resultat der Arbeiten einer Kommission, welche eine Woche vor dem Staatsstreich im August 1800 eingesetzt worden war. Während der Entwurf des Senats vom 5. Juli 1800 nur noch Bezirke und Vierteile gelten liess, ging der vorliegende Entwurf wieder von den Kantonen als oberster Einteilung aus⁴³. Die Art. 30 ff. sahen nur noch *einen* gesetzgebenden Rat vor, dessen Mitglieder auf ein Jahr zu wählen sind und zwar jeweils ein Abgeordneter auf ein Arrondissement. Die Kompetenzen dieses Rates waren äusserst eingeschränkt, indem er die Vorschläge der Exekutive in ihrer Gesamtheit, ohne Möglichkeit der Diskussion oder der Abänderung, nur hätte annehmen oder verwerfen können.

Während der ganzen Zeitdauer der Verfassungswirren wurden immer wieder private bzw. halboffizielle Entwürfe⁴⁴ und Verfassungsprojekte bekannt und publiziert. So schlug C. L. VON HALLER⁴⁵ im Jahre 1799 eine Verfassung mit einem 13köpfigen „allgemeinen Eidgenössischen Bundes-Rath“ (§ 1) mit Vertretern aus allen Orten vor: Gemäss § 5 Bst a-f sollten generell-abstrakte Instruktionen die überkommenen Instruktionen ersetzen. Alle 25 Jahre sollte diese Verfassung von einem Eidgenössischen Rat überarbeitet werden (§ 13), Verfassungsänderungen sollten aber nur mit Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der Kantone in Kraft treten (§ 13). FRANZ-RUDOLPH LERBER schlug im Mai 1800⁴⁶ eine gesetzgebende Versammlung vor, in welcher die Kantone entsprechend ihrer Bevölkerungszahl proportional vertreten sein sollten. Der Waadtländer Pfarrer FRÉDÉRIC MONNERON stellte schon 1800 für die Schweiz die amerikanische Staatsform einer „*unité fédérative*“ als Muster hin⁴⁷ und schlug die Einrichtung zweier gesetzgebender Räte vor, in welchen grosse und kleine Kantone berücksichtigt würden. Ebenso meinte auch JOHANN-GEORG MÜLLER⁴⁸ im amerikanischen Vorbild, mit entsprechenden Modifikationen, die beste Lösung für die Schweiz zu sehen. GOTTLIEB THORMANN⁴⁹, ehemaliger Berner Staatssekretär, empfahl in seinem „Entwurf einer dauerhaften Constitution für die Schweiz“ im Jahre 1801, einen aus 47 Mitgliedern bestehenden *Bundesrat*, welcher unter Berücksichtigung der Bevölkerung der Kantone gewählt werden sollte.

II. Die Verfassung von Malmaison vom 29. April/29. Mai 1801

1. Der erste Entwurf vom 29. April 1801

Nachdem die Schweiz, die im Frühjahr 1799 zum Abschluss einer Offensiv- und Defensivallianz mit Frankreich gezwungen worden war, Kriegsschauplatz im Zweiten Koalitionskrieg wurde⁵⁰, erhöhten sich die Spannungen unter der Bevölkerung zusehends: Das helvetische Direktorium, dem die gebrandschatzte Bevölkerung die vom Krieg verursachten Leiden und Hungersnöte zur Last legte, wurde Anfang 1800 durch den erwähnten Staatsstreich hinweggefegt. Die verfassungsrechtlichen Provisorien wurden gleichsam zum Normalzustand und mehr als je zuvor wurde das Land von Parteiwirren hin- und hergerissen. Hatten sich in den ersten Jahren zunächst noch die *Patrioten*, die revolutionär gesinnten Franzosenfreunde, und die *Republikaner*, Reformer, die eine möglichst grosse Eigenständigkeit des Staates erstrebten, gegenseitig bekämpft, so gruppieren sich die Parteien nun zusehends mehr in Anhänger der bestehenden Zentralisation, die sogenannten *Unitarier* und in *Föderalisten*, Freunde einer föderalistischen Auflockerung des Einheitsstaates⁵¹.

⁴¹ Aktensammlung, VI, S. 533 ff.

⁴² His, I, S. 235 mit Anm. 46.

⁴³ Vergl. auch His, I, S. 131 mit Anm. 15.

⁴⁴ Verschiedene private Entwürfe gelangten bis vor den Senat, der sich aber nicht sehr intensiv mit ihnen beschäftigte: So sind insbesondere zwei föderalistisch reaktionäre Verfassungsentwürfe zu nennen, die in die Zeit der föderalistischen Reaktion (Herbst 1801) fallen: ein Entwurf von EMANUEL VON WATTENWIL, vorgelegt im September 1802, der eine ungleich besetzte Tagsatzung vorschlug (Aktensammlung, VIII, S. 1250, Art. 2 und 6) und der Entwurf vom Luzerner Statthalter GENHARD, zur gleichen Zeit unterbreitet, der für jeden Kanton einen Abgeordneten vorschlug, der solange seinen Sitz innehalten sollte, bis ihm sein Mandat ausdrücklich entzogen würde (Aktensammlung, VIII, S. 1252, Art. 6).

⁴⁵ VON HALLER, „Ideen über die Einrichtung und die Befugnisse eines allgemeinen Eidgenössischen Bundes-Raths; oder über die Befestigung des Schweizerischen Staatenbundes“, in: „Geschichte der Wirkungen und Folgen des Österreichischen Feldzugs in der Schweiz; ein Historisches Gemälde der Schweiz vor, während und nach ihrer versuchten Wiederbefreiung; mit mancherlei unbekanntem Aufschlüssen über die Ereignisse jener Zeit“, II, Weimar 1801, S. 553-584, insbes. S. 555 f., 561-565.

⁴⁶ F.-R. LERBER, „Betrachtungen zum Vorteil des Bundessystems oder Föderalismus für die Schweiz“, Bern 1800, S. 28.

⁴⁷ F. MONNERON, „Essai sur les nouveaux principes politiques“, Lausanne 1800, bes. S. 109 ff.; vergl. His, III, S. 219; *ders.*, „Amerikanische Einflüsse“, S. 88; TRIVELLI, S. 136.

⁴⁸ Wiedergegeben bei EDUARD HAUG, „Der Briefwechsel der Brüder J.-Georg und Joh. V. Müller“, Frauenfeld 1893, S. 175.

⁴⁹ GOTTLIEB THORMANN, „Entwurf einer dauerhaften Constitution für die Schweiz“, Bern 1801, S. 13 ff.

⁵⁰ Der Kampf begann mit dem Einmarsch österreichischer Truppen in Graubünden, dem ein Sieg Erzherzog KARLS von Österreich über die Franzosen im März 1799 bei Zürich folgte (Näheres bei H. NABHOLZ, „Die Schweiz unter Fremdherrschaft 1798-1813“, Bern 1924).

⁵¹ His, I, S. 39 ff.

Die diesen Verhältnissen angepasste stabile, einfach strukturierte Behördenorganisation des Einkammersystems, wie sie der Verfassungsentwurf des Vollziehungsrates vorsah und der in der Folge auch zur Genehmigung nach Paris gesandt wurde, kam aber den Absichten des ersten Konsuls, NAPOLEON, nicht gelegen⁵². Diesem schien eine *bundesstaatliche* Form für die Schweiz vorgeschwebt zu haben⁵³, nicht zuletzt auch getragen von der Absicht einen Kompromiss zwischen den beiden politischen Lagern, den Anhängern des Einheitsstaates und jenen des Staatenbundes zu erreichen⁵⁴.

Nach einem Entwurf vom 29. April 1801⁵⁵ sollte eine neue Form des *Zweikammersystems* und ein nach bundesstaatlichen Grundsätzen organisiertes Verfahren für die Gesetzgebung geschaffen werden. In äusserlicher Anlehnung an die vorrevolutionäre Bezeichnung wurde unter dem Namen „*Tagsatzung*“ eine gesetzgebende Behörde vorgesehen, welche sich aus 102 nach der Bevölkerungszahl zu wählenden Abgeordneten der Kantone zusammensetzen sollte. Diese Tagsatzung hatte nun ihrerseits die zweite gesetzgebende Behörde, den „*Senat*“, zu bestimmen, der aus 25 Mitgliedern bestehen sollte, nämlich zwei Landammännern, acht Statthaltern (lieutenants) sowie fünfzehn weiteren Senatoren bzw. Räten (conseillers). Entsprechend dem französischen Vorbild⁵⁶ war der Senat in ein komplexes Verwicklungs- und Hemmungssystem eingebaut und hätte über gemischte Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung und der Vollziehung⁵⁷ verfügt. Für die Gesetzgebung war ein kompliziertes Verfahren vorgesehen, nach welchem die *Tagsatzung* die Gesetze zu entwerfen hatte, worauf sich der *Senat* über deren Annahme oder Verwerfung aussprechen musste. Im Falle der Annahme, waren - dies ein Entgegenkommen gegenüber den Föderalisten - die entsprechenden Gesetzesentwürfe den Kantonen zur Annahme vorzulegen. Zur Billigung der Gesetzesvorlagen reichte eine Mehrheit von zwölf der siebzehn Kantone aus. Wurde dieses Mehr verfehlt, so konnte der Senat die Vorlage zurückziehen oder nochmals der Tagsatzung vorlegen. War das Mehr erreicht, so hatte die vollziehende Behörde (der „*Kleine Rat*“) für den Vollzug zu sorgen. Dieser Kleine Rat wurde durch den regierenden Landammann aus der Mitte des Senats gewählt und bestand, ausser ihm als Vorsitzenden, aus zwei Statthaltern und drei Räten. Dieser erste Entwurf, den NAPOLEON als das Projekt eines „Unbekannten“ ausgab, da der Schweiz seit dem Frieden von Lunéville vom 9. Februar 1801 formal das Selbstbestimmungsrecht zustand, erregte allerdings den Unwillen der Schweizer, nachdem sie von dessen Grundzügen Kenntnis erhalten hatten⁵⁸.

2. Der zweite Entwurf vom 29. Mai 1801

Durch nachträgliche Verständigung - NAPOLEON liess verschiedene der Einwendungen der Schweizer Gesandten⁵⁹ durch TALLEYRAND berücksichtigen -, kam eine zweite Fassung⁶⁰ zustande, die der erste Konsul als alleingültig anerkannte. Allerdings erklärte er, die Schweiz könne Nebensächliches durchaus noch selbst abändern. Ähnlich dem Entwurf des Senates vom 5. Juli 1800 kannte dieser Entwurf eine „gemeinsame Organisation der Republik“ aus einer „*Tagsatzung*“ von 77 Abgeordneten und einem „*Senat*“ (Abschnitt III).

Die „*Tagsatzung*“, die mit der alteidgenössischen Gesandtenversammlung nur gerade den Namen gemein hatte, sollte von den Kantonen⁶¹ in gesetzlich festgestelltem Verhältnis, insgesamt mit 102 Vertretern, beschickt werden: Bern 9; Zürich 8; Waadt 7; Aargau, Schaffhausen, Graubünden und Appenzell je 6; Luzern, Glarus und italienische Vogteien je 5; Fribourg 4, Basel und Solothurn je 3; Uri, Schwyz, Zug und Unterwalden je einen

⁵² HIS, I, S. 41, 85 f.; ders., „Amerikanische Einflüsse“, S. 89 ff.

⁵³ Am 8. Oktober 1800 berichtete der helvetische Gesandte, PHILIPP ALBERT STAPFER (Aktensammlung, VI, S. 260), NAPOLEON hätte sich in einem Gespräch dahingehend geäußert, dass es für die Schweiz das Beste wäre, sich in mehrere „beträchtliche Staaten“ umzubilden, die unter sich verbunden würden durch ein Band nach Art des amerikanischen „Kongresses“ und „Senates“ (richtiger: „Repräsentantenhauses“ und „Senates“). Vergl. HIS, a.a.O. Dies wurde im Februar 1801 vom französischen Staatsrat bestätigt, der STAPFER mitteilte, NAPOLEON bevorzuge die amerikanische Staatsform als Verfassung für die Schweiz, jedoch seien seine Ansichten hierüber noch nicht völlig gefestigt (Aktensammlung, VI, S. 721).

⁵⁴ HIS, I, S. 87.

⁵⁵ Aktensammlung, VI, S. 875-877; KAISER/STRICKLER, S. 72 ff.; HIS, I, S. 42 ff., 233 f.

⁵⁶ Die Verquickung der Gewalten richtete sich insbesondere nach dem System der von SIEYÈS entworfenen französischen Konsularverfassung vom 13. Dezember 1799 (22 frimaire VIII).

⁵⁷ Der Senat hatte zahlreiche Befugnisse und sollte unter anderem auf Vorschlag des Kleinen Rates, der Exekutive, die Verwaltungsreglemente (Verordnungen) und -massnahmen erlassen, Krieg und Frieden erklären sowie Bündnisse und Staatsverträge schliessen und genehmigen (ratifizieren). Vergl. HIS, I, S. 255.

⁵⁸ STAPFER nannte diese vorab mitgeteilten Inhalte den „reinen Föderalismus mit einer blossen unitarischen Maske“; nach HIS, I, S. 43.

⁵⁹ Namentlich das Recht der Kantone, die von der Zentralregierung ausgearbeiteten Gesetze zu sanktionieren, wurde von STAPFER heftig kritisiert.

⁶⁰ Aktensammlung, VI, S. 887 („Verfassung von Malmaison II“); der Wortlaut ist wiedergegeben in Aktensammlung, VI, S. 933 ff.; KAISER/STRICKLER, S. 65 ff.

⁶¹ Die Verfassung von Malmaison vom 29. Mai 1801 sah im weiteren eine neue Gebietseinteilung der Schweiz vor: Sie nannte 17 Kantone: Bern (ohne Waadt und Aargau), Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Glarus (mit Sargans, Werdenberg, Gaster, Uznach, Rapperswil), Solothurn, Fribourg (mit Murten und Schwarzenberg), Basel (mit dem unteren Fricktal), Schaffhausen (vereint mit dem Thurgau), Aargau, Waadt Graubünden und Tessin („italienische Vogteien“). Das Wallis gehörte danach nicht mehr zur Schweiz. Ansonsten bemühte man sich den geschichtlichen Grenzen Rechnung zu tragen.

Vertreter. Der Senat sollte aus 2 Landammännern, 8 Statthaltern und 15 Räten bestehen, worunter mindestens einer und höchstens drei Vertreter aus jedem Kanton⁶².

Bezüglich der Beratung und Beschlussfassung wurde vom eigentlichen Zweikammersystem insofern abgewichen, als der *Senat* die Gesetze zu entwerfen und direkt den Kantonen zur Annahme vorzulegen hatte. Nur wenn sich keine 12 Kantone zur Annahme dieser Senatsvorschläge fanden, der Senat aber auf seinen Anträgen beharrte, sollten diese zur Beratung vor die Tagsatzung gelangen. Nach Art. 14 entschied die Tagsatzung dann endgültig über die Annahme des Gesetzes⁶³. Damit war ein offensichtliches Übergewicht des Senats sowohl in Fragen der Gesetzgebung als auch bezüglich seiner Kompetenzen bezüglich Verwaltungsakte festzustellen.

Über die Annahme der Verfassung von Malmaison sollten die Kantone äusserlich frei entscheiden können. Aufgrund der politischen Wirren und des sich zuspitzenden Konflikts zwischen den Gruppierungen der Unitarier und der Föderalisten, welche sich beide von der Verfassung von Malmaison nicht befriedigt zeigten, gelangte sie nie gänzlich zur Durchführung⁶⁴. Gemäss dem Konzept vom 29. Mai 1801 organisierten aber die nun folgenden Verfassungsentwürfe der Helvetik den gesetzgebenden Körper ebenfalls in zwei Kammern, wobei es je nach der politischen Positionierung ihrer Schöpfer zu Modifikationen in mehr föderalistischer, staatenbündischer bzw. mehr unitarischer, einheitsstaatlicher Richtung kam.

a) Der Entwurf der helvetischen Tagsatzung vom 24. Oktober 1801⁶⁵

Die eigens zur Beratung und Annahme der Verfassung von Malmaison bestellte helvetische Tagsatzung, die aus Wahlen im Sommer 1801 hervorging und eine *unitarische* Mehrheit aufwies⁶⁶, legte die Ermächtigung NAPOLEONS, nebensächliche Einzelheiten selbständig ändern zu können, begreiflicherweise sehr weit aus und wählte eine eigene Verfassungskommission, welche zahlreiche Änderungen an der Verfassung von Malmaison im unitarischen Sinne vorschlug⁶⁷. Am 24. Oktober nahm die Tagsatzung den unitarischen Entwurf ihrer Kommission an, am folgenden Tag begann sie schon mit den Wahlen zur zweiten verfassungsmässigen Kammer, dem Senat⁶⁸. Der Entwurf organisierte in den Art. 28 ff. die Legislative in eine *Tagsatzung* von 81 Abgeordneten und einen *Senat* von 30 Mitgliedern einschliesslich zwei Landammännern⁶⁹. Der Entwurf folgte dem Grundsatz, dass die Tagsatzung die eigentliche Volksvertretung nach Massgabe der Bevölkerungszahl sei und alle fünf Jahre durch die Kantone gewählt werde, während der Senat seinerseits durch die Tagsatzung auf sechs Jahre zu ernennen sei⁷⁰. Die Kantone hatten aber Anspruch auf mindestens einen und höchstens drei Vertreter im Senat. Der Entwurf begünstigte damit in der Tendenz die grossen Kantone. Die Gesetze sollten gemäss dem Entwurf nach der Vorbereitung durch den Senat und der Einholung der blossen „Bemerkungen“ der Kantone gemäss Art. 44, an die Tagsatzung gebracht werden.

Das Vorgehen der helvetischen Tagsatzung hatte in Paris zusehends Unwillen erregt und zu einer fortwährenden Vertiefung der Spaltung der Parteien geführt. Schliesslich kam es unter dem Schutz französischer Bajonette, in der Nacht vom 27. auf den 28. Oktober 1801, zum föderalistischen Staatsstreich. Die unitarische Verfassung war damit gerade ganze vier Tage in Kraft gewesen. Der föderalistische Teil des gesetzgebenden Rates erklärte die helvetische Tagsatzung für aufgelöst, ihre Verfassungstätigkeit als nichtig und ernannte gemäss einer teilweisen Anwendung der Verfassung von Malmaison⁷¹ einen föderalistischen *Senat* mit 25 Mitgliedern⁷². Dieser ernannte kurz darauf die neue vollziehende Behörde, den Kleinen Rat. In der Folgezeit begann eine entschiedene Herrschaft der Föderalisten, was von Frankreich aber nicht akzeptiert wurde, da es ein Gleichgewicht der Parteien wünschte, dessen Zünglein an der Waage es selbst sein wollte. Der Kleine Rat wurde daraufhin am 6. Februar 1802 um sechs Unitarier erweitert.

⁶² Vergl. VAN BERCHEM, S. 72.

⁶³ Aktensammlung, VI, S. 935.

⁶⁴ Zahlreiche Autoren, wie ÖCHSLI, I, S. 325 ff., STRICKLER, „Die Verfassung von Malmaison“, in: HILTY, „Politisches Jahrbuch“, X, S. 157 ff., bedauerten, dass sich die Schweizer wegen ihrer unbeugsamen Haltung nicht schon im Jahre 1801 für die klug erdachte Kompromissstaatsform hatten entscheiden können.

⁶⁵ Aktensammlung, VII, S. 592-599.

⁶⁶ Aktensammlung, VII, S. 548.

⁶⁷ HIS, I, S. 46.

⁶⁸ Aktensammlung, VII, S. 621 ff.

⁶⁹ HILTY, „Helvetik“, S. 413 ff.; ÖCHSLI, I, 342 ff.; DIERAUER, V, S. 112 ff.; HIS, I, 46 f., 237 f.

⁷⁰ Diesem Grundsatz folgten auch der Entwurf der föderalistischen Tagsatzung (vom 27. Februar 1802) und die zweite helvetische Verfassung vom 25. Mai 1802.

⁷¹ Die Verfassung von Malmaison (II) wurde, nach einem am 28. Oktober erlassenen Gesetz nur hinsichtlich der Zentralbehörden als sofort in Geltung stehend erachtet.

⁷² Aktensammlung, VII, S. 627-643, 687; HIS, I, S. 46, 237; TRIVELLI, S. 132 f.

b) Der föderalistische Verfassungsentwurf vom 27. Februar 1802⁷³

Die Verfassung von Malmaison war am 28. Oktober 1801 nur in bezug auf die Zentralgewalt sofort in Kraft gesetzt worden, die übrigen Teile sollten der spätestens in drei Monaten zusammentretenden Tagsatzung, mit allfälligen Änderungsanträgen des Senats, vorgelegt werden. Der föderalistisch beherrschte Senat bestellte daher eine Verfassungskommission⁷⁴, die bereits am 9. Februar 1802 ein kurzes, von DAVID VON WYSS geschriebenes Gutachten vorlegte. Das grösste Problem der Kommission schien von Anfang an die Neuregelung der Gebietseinteilung, die Festsetzung der Kantonsgrenzen zu sein, während sie sich im übrigen nur mit spärlichen Abweichungen von der Verfassung von Malmaison begnügte⁷⁵. Der Verfassungsentwurf, der am 26. Februar 1802 im Senat zur Abstimmung gelangte, und mit 12 gegen 11 Stimmen angenommen wurde, teilte das Legislativorgan in eine *Tagsatzung* von 52 Deputierten, gewählt auf fünf Jahre nach der Bevölkerungszahl der Kantone und einen, ebenfalls auf fünf Jahre gewählten *Senat* von 30 Senatoren (Art. 13-42)⁷⁶. Die beiden Landammänner und die beiden Statthalter im Senat besaßen je ein Mandat von zehn Jahren. Jeder Kanton hatte das Recht auf mindestens einen, aber höchstens drei Vertreter im Senat und konnte drei Namen vorschlagen; die Wahl selbst oblag der Tagsatzung.

Während der Entwurf der helvetischen Tagsatzung noch eher die grossen Kantone begünstigt hatte, favorisierte die föderalistische Verfassung mit der gesetzlich fixierten Mandatsverteilung nun eher die kleineren Kantone. Das Verfahren der Gesetzgebung lehnte sich weitgehend an die Verfassung vom 29. Mai 1801 (Malmaison II), wonach die Gesetze vom Senat den Kantonen unterbreitet werden mussten (Art. 44). Die in der Tagsatzung versammelten Kantonsvertreter hatten aber das letzte Wort über jene Gesetzesvorlagen, welche nicht von zwei Drittel der Kantone angenommen worden waren, falls der Senat auf deren Genehmigung zu beharren erklärte (Art. 21)⁷⁷.

Diese Verfassung sollte nun noch den „Kantonstagsatzungen“ zur endgültigen Annahme vorgelegt werden⁷⁸. Nachdem aber die Kantone Aargau, Thurgau, St. Gallen, Zug, Luzern und das Tessin die Verfassung verwarfen, Uri, Unterwalden und Graubünden die Abstimmung verzögerten und allein Bern, Zürich, Waadt, Schaffhausen, Appenzell, Glarus, Freiburg, Solothurn, Schwyz und Basel die Verfassung definitiv annahmen⁷⁹, fühlten sich nun die Unitarier ihrerseits wieder ermutigt. Am 17. April 1802 kamen sie mit einem eher unspektakulären Staatsstreich der weiteren Einführung der föderalistischen Verfassung zuvor und übernahmen wieder die Regierungsgewalt.

III. Die zweite helvetische Verfassung vom 25. Mai 1802

1. Die Einführung der zweiten helvetischen Verfassung

Der am 20. April zum ersten Landammann ernannte Luzerner RÜTTIMANN berief nun, nach dem geglückten unitarischen Staatsstreich, am 30. April eine *Notablenversammlung* von 47 Mitgliedern aus zwanzig Kantonen nach Bern⁸⁰. Diese Notablen agierten ab dem 30. April vorerst als Zwischenregierung und wählten zunächst eine Verfassungskommission, welche am 19. Mai einen Entwurf zu Änderungen an der Verfassung von Malmaison unterbreitete. Am 20. Mai 1802 wurde der Entwurf von der Notablenversammlung genehmigt und vom Kleinen Rat am 25. Mai angenommen⁸¹. Es wurde entsprechend der Lehre von der Volkssouveränität beschlossen, den Entwurf zusammen mit einer Senatorenliste⁸² dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten⁸³. Obwohl der tatsächliche Wille der Volksmehrheit letztlich zweifelhaft blieb, da die Zahl der Nichtstimmenden den Ausschlag gab, wurde die Verfassung - die zweite Verfassung der Helvetik, welche überhaupt formell Wirksamkeit erlangte - in Kraft gesetzt.

⁷³ Aktensammlung, VII, S. 1043 ff.

⁷⁴ Aktensammlung, VII, S. 629, 693, 1055 f.

⁷⁵ HIS, I, S. 58; Zu den Abweichungen Aktensammlung, VII, S. 1058 ff.

⁷⁶ KAISER/STRICKLER, S. 88-89; HILTY, „Helvetik“, S. 415-433; HIS, I, S. 48.

⁷⁷ Aktensammlung, VII, S. 1048.

⁷⁸ Aktensammlung, VII, S. 1036, 1043, 1089 f., 1108 f.

⁷⁹ Aktensammlung, VII, S. 1206.

⁸⁰ Aktensammlung, VII, S. 1241, 1259, 1298, 1307.

⁸¹ Der Text ist unter anderem wiedergegeben in der Aktensammlung, VII, S. 1374 ff.

⁸² Von den insgesamt 27 Senatoren sollten 18 direkt vom kleinen Rat gewählt, die übrigen 9 von diesen 18 Senatoren selbst bestimmt werden.

⁸³ Damit wurde erstmals ein Verfassungsentwurf direkt dem Volk vorgelegt, welches ihn im Juni 1802 mit 92'423 verwerfenden zu 72'453 annehmenden Stimmen verwarf. Da jedoch die 167'172 Enthaltungen als stillschweigend Annehmende erklärt wurden, konnte der Kleine Rat am 2. Juli verkünden, dass mit einer Gesamtzahl von 239'625 „annehmenden“ Stimmen die Verfassung angenommen wäre und die Senatoren gewählt seien (Aktensammlung, VIII, S. 251 f.). Bezügl. der Resultate siehe Aktensammlung VIII, S. 259 ff.; WILLI, § 9 I Anm. 50.

Die Verfassung sah eine *Tagsatzung* vor, die von den Kantonen⁸⁴ im Verhältnis von 1 zu 25'000 Seelen auf fünf Jahre beschickt werden (Art. 16) und einen *Senat*, der aus einem Landammann, zwei Landesstatthaltern und 24 Mitgliedern bestehen sollte (Art. 29)⁸⁵. Die Gesetze sollten vom Senat vorbereitet und entworfen werden, während sie dann durch die Tagsatzung endgültig beschlossen werden müssten⁸⁶. Nur bei Gesetzen, die mit neuen Auflagen (Steuern) verbunden waren, wurde den Kantonen noch ein Genehmigungsrecht (Zweidrittelsmehrheit) zugestanden. Sollten diese Entwürfe die erforderliche Zustimmung von zwei Dritteln der Kantone nicht erhalten, so hätte sie der Senat dennoch der Tagsatzung zum Beschluss vorlegen können (Art. 15). Somit war auch hier das Recht der Kantone letztlich wieder auf eine unverbindliche Meinungsäußerung beschränkt. Der durch die Volksabstimmung vom Juni 1802 bestätigte Senat⁸⁷, der sich am 3. Juli 1802 konstituierte⁸⁸, sollte bis zum Ende der Helvetik am 5. März 1803 die einzige gesetzgebende Behörde bleiben. Der Senat, der sich aus Vertretern aller Kantone zusammensetzte⁸⁹, ergänzte sich selbst bei Erledigung einzelner Sitze und ernannte mehrere Kommissionen zur Vorberatung seiner Geschäfte. Die in der Verfassung ebenfalls vorgesehene helvetische Tagsatzung trat in der Praxis nie zusammen.

2. Der Entwurf der diplomatischen Kommission vom Oktober 1802

Die zweite helvetische Verfassung schien zunächst wirklich für relative Ruhe zu sorgen. Kaum hatte allerdings NAPOLEON bis zum 8. August 1801 seine Truppen aus der Schweiz zurückgezogen, bildete sich in Bern ein föderalistisches Komitee zur Organisation eines allgemeinen Aufstandes der Altgesinnten. Die Kantone, welche sich wieder zunehmend souverän fühlten, hielten vor allem in den Gebirgskantonen selbständige Landsgemeinden ab, welche die alten Kantonsverfassungen wieder in Kraft setzten. Am 25. September beschlossen die Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Appenzell, Bündten und Bern die Auflösung der helvetischen Republik und luden die anderen Kantone zum Beitritt zu diesem „Verkommnis“ ein. Ende September lud REDING die Kantone in Schwyz zu einer *eidgenössischen Tagsatzung* ein, welche sich sofort mit ausländischen Mächten in Verbindung setzte⁹⁰. Eine „diplomatische Kommission“ sollte im weiteren einen föderalistisch orientierten Verfassungsentwurf ausarbeiten⁹¹. Am 25. Oktober legte sie diesen Entwurf für eine neue föderalistische Bundesverfassung vor, der jedoch nicht mehr beraten werden konnte, da die Tagsatzung schon am nächsten Tag ihre Auflösung erklären musste.

Unter dem Titel II schlug der Entwurf folgende Organe vor:

Eine *Tagsatzung*, in welcher die Kantone auf der Grundlage der Gleichberechtigung zusammenkommen und deren Mitglieder ohne Instruktionen abstimmen würden. Die Tagsatzung sollte ein Gesandtenkongress der verbündeten Kantone werden, an welchem die Abgesandten nur gerade für Kriegs- und Friedenserklärungen, Abschluss von Allianzen und Bündnissen, Handelsverträgen, Verkommnisse über den auswärtigen Dienst („Militärkapitulatio-nen“) und einen bescheidenen Bereich der Bundesfinanzen zuständig waren. Ferner war ein *Bundesrat* vorgesehen, gebildet aus jeweils einem instruierten Vertreter eines jeden Kantons, der für sämtliche verbleibenden politischen Fragen sowie die übrigen militärischen Interessen des Bundes zuständig wäre. Der föderalistische Entwurf der diplomatischen Kommission sah also für die Eidgenossenschaft als Ganzes keine Volksvertretung mehr vor, sondern nur noch, entsprechend dem staatenbündischen Charakter des Staates, eine Ständevertretung.

B. Staatsform und Staatsgebiet

Das Ende der Alten Eidgenossenschaft im Jahre 1798, an deren Stelle mit der Helvetischen Republik ein Einheitsstaat nach den Idealen der französischen Revolution trat, hatte insbesondere für die bisherigen politischen

⁸⁴ Die zweite helvetische Verfassung kannte 18 Kantone (bei der Berufung der Notablen wurde eine Einteilung in 20 Kantone zugrunde gelegt - als eigene Kantone galten Aargau, Baden, Lugano, Bellinzona und Schaffhausen). Es waren dies: Appenzell (bisher Sentis mit Neu St. Johann), Aargau (Amt Aarburg, Vogtei Baden und untere freie Ämter), Basel, Bern (ohne das Amt Aarburg und Oberland), Fribourg (ohne Avenches und Payerne), Glarus (bisher Linth, ohne Neu St. Johann, March, Reichenburg und Höfe), Luzern (mit dem Hitzkircher Amt und ohne das Amt Merischwand), Graubünden, Schaffhausen, Schwyz (mit March, Höfe und Reichenburg), Solothurn, Tessin (bisher Lugano und Bellinzona), Thurgau, Unterwalden, Uri, Waadt (mit Avenches und Payerne), Zug (mit den obern freien Ämtern und dem Amt Merischwand) und Zürich. Es blieb der Gesetzgebung überlassen, die nähere Grenzbestimmung vorzunehmen. Vergl. His, I, S. 134 mit Anm. 27, 28.

⁸⁵ KAISER/STRICKLER, S. 99-108; BLUNTSCHLI, „Geschichte“, I, S. 458 f.; HILTY, „Helvetik“, S. 433-467; OECHSLI, I, S. 364-366, 369-372; DIERAUER, V, S. 127-130; His, I, S. 50-54, 236 f.

⁸⁶ Art. 15, 22, 34, 36.

⁸⁷ Aktensammlung, VII, S. 1374.

⁸⁸ Aktensammlung, VIII, S. 251, 266 ff.

⁸⁹ Art. 3, 4, 29 und 31. Für jeden Kanton mindestens einen, höchstens aber drei Vertreter, jedoch nicht nach dem Grundsatz der Proportionalität zusammengestellt.

⁹⁰ Aktensammlung, VIII, S. 1394, 1419.

⁹¹ Aktensammlung, IX, S. 322 ff.; DIERAUER, V/1, S. 171 ff.

und geographischen Einteilungen erhebliche Auswirkungen⁹². Die Verfassung von 1798 erklärte in Artikel 1, es gebe keine Grenzen mehr zwischen den Kantonen und Untertanenländern sowie zwischen den Kantonen unter sich⁹³. Einzig im Hinblick auf die Ausübung der politischen Rechte, der Gerichtsbarkeit und zu Verwaltungszwecken sollte das helvetische Staatsgebiet in *Kantone* eingeteilt werden, welche wiederum in *Distrikte* und diese ihrerseits in *Gemeinden*⁹⁴ unterteilt würden.

Die Verfassung von 1798 nahm in Art. 18 eine erste Kantoneinteilung vor, bestimmte aber im weiteren, dass die Grenzen der Gebietseinteilungen durch die Gesetzgebung⁹⁵ nachträglich verändert oder berichtigt werden könnten (Art. 16). Neben den alten Orten der Eidgenossenschaft, welche nun mit verhältnismässig wenig Abweichungen gegenüber früheren Grenzziehungen Kantone bildeten⁹⁶, wurden einige Gebietseinteilungen neugeschaffen: So entstanden ein Kanton *Léman* (bestehend aus dem Waadtland), ein Kanton *Bern* (ohne Waadtland und Aargau)⁹⁷, ein Kanton *Aargau* (nördlich Aargau und Zofingen), ein Kanton *Bellinzona* (die Vogteien Leventina, Blenio, Riviera und Bellinzona) sowie ein Kanton *Lugano* (die Vogteien Lugano, Mendrisio, Locarno und Valmaggia), ein Kanton *Sargans* (bestehend aus dem Rheintal, Sax, Gams, Werdenberg, Gaster, Uznach, Rapperswil und der March), ein Kanton *Thurgau* und ein Kanton *Zug* (einschliesslich der einstigen Grafschaft Baden und der Freien Ämter).⁹⁸ Diese Änderungen sollte es aber keineswegs sein Bewenden haben, da man sich angesichts der ungleichen Grösse und Bevölkerungszahl der Kantone von weiteren Änderungen im Interesse der Rationalisierung der Verwaltung aber auch aus politischen Gründen - namentlich aufgrund der Verkleinerung der meist oppositionell gesinnten Vertreterzahlen⁹⁹ - nur Vorteile versprach. So wurden die kleineren demokratischen Kantone am 4. Mai 1798 auf Weisung des französischen Kommissärs RAPINAT zu drei grösseren Kantonen verschmolzen: den Kantonen *Waldstätten* (bestehend aus Uri, Schwyz, Unterwalden, Engelberg, Zug, Gersau)¹⁰⁰; *Linth* (bestehend aus Glarus, Sargans, Werdenberg, Gams, Sax, dem obern Rheintal, dem obern Toggenburg, Gaster, Rapperswil, der March und den sogenannten Höfen) und *Sentis* (bestehend aus Appenzell, Abtei und Stadt St. Gallen, dem untern Rheintal und dem untern Toggenburg).

Die Gebietseinteilung, namentlich die Frage nach der Bildung der Kantone, war unter der Geltung der ersten helvetischen Verfassung wiederholt ein Hauptgegenstand parlamentarischer Beratungen. Diese waren geprägt vom Eifer der Anhänger der Revolution, das Staatswesen von Grund auf neu aufzubauen und die über Jahrhunderte gewachsenen Strukturen durch vernunftgemässe, rationale Einrichtungen und Gebilde zu ersetzen. Dabei betrachteten die führenden Denker dieser Bewegung den Föderalismus als eigentliches Erzübel, das es radikal zu beseitigen galt, indem jede Übereinstimmung der Verwaltungs- und Gerichtsbezirke mit den eingelebten Kantonsgrenzen vermieden, ja selbst die Beibehaltung der überkommenen Namen gescheut wurde. Als grösster Vorteil wurde nun eine streng mathematisch auf die Bevölkerungszahl abgestellte Gebietseinteilung erachtet, was teilweise durch die Verschmelzung verschiedenartiger Gebietsteile entsprechend forciert wurde. Nachdem die diesbezüglich heftigen Diskussionen des Grossen Rates im Dezember 1798 durch kriegerische Ereignisse unterbrochen wurden, fanden sie

⁹² Ganz abgesehen von den erheblichen *Gebietsverlusten* welche die Eidgenossenschaft zu erleiden hatte: So gingen die bündnerischen Herrschaften Veltlin, Bormio und Chiavenna, das Bistum Basel mit Biel, die zugewandten Städte Mülhausen (1797) und Genf (1798) verloren bzw. wurden von Frankreich annektiert. Das preussische Neuenburg wurde gänzlich von der Schweiz getrennt und das Wallis 1802 unter das Protektorat der französischen, helvetischen und italienischen Republik gestellt. An Frankreich fiel ferner, ohne Entschädigung, das waadtländische Dappental (1808) und das bisher österreichische Fricktal, das der helvetischen Republik im Allianzvertrag und im Frieden von Lunéville versprochen worden war, jedoch erst 1802 (gegen Abtretung des Wallis) tatsächlich übergeben wurde. Vergl. Aktensammlung, VIII, S. 818 ff., IX, S. 593 ff.

⁹³ Art. 1 der Verfassung lautete dementsprechend:

„1. La République helvétique est une et indivisible.

Il n’y a plus de frontières entre les cantons et les pays sujets, ni de canton à canton. L’unité de patrie et d’intérêt succède au faible lien qui rassemblait et guidait au hasard des parties hétérogènes, inégales, disproportionnées et asservies à de petites localités et des préjugés domestiques. On était faible de toute sa faiblesse individuelle: on sera fort de la force de tous.“

⁹⁴ Die grossen Gemeinden wurden ferner in Sektionen oder Quartiere eingeteilt (Art. 15 der Verfassung).

⁹⁵ Dies entsprach dem Vorbild der französischen Direktorialverfassung, wonach die Departementsgrenzen durch Gesetz verändert oder berichtigt werden konnten, wobei der Umfang eines Departements ein gewisses Mass nicht überschreiten durfte (I, Art. 4).

⁹⁶ So die Kantone *Freiburg* (mit einigen bernischen Gemeinden), *Wallis*, *Solothurn*, *Basel*, *Luzern*, *Unterwalden* (samt Engelberg), *Uri*, *Rätien* (das allerdings erst 1800 tatsächlich beigetreten ist), *Glarus*, *Appenzell*, *St. Gallen* (Stadt und Abtei), *Schaffhausen* (seit dem 26. Mai 1798 mit dem bisher zürcherischen Stein a. Rh.), *Zürich* und *Schwyz* (samt Gersau). Vergl. HIs, I, 128 ff.

⁹⁷ Die Aufteilung des einstigen Standes Bern hatte vor allem politische Gründe. Durch eine französische Proklamation wurde später noch dessen *Oberland* abgetrennt und zu einem eigenen Kanton umgebildet (Aktensammlung, I, S. 559). Am 29. Juli 1802 beschloss der helvetische „Vollziehungsrat“ jedoch wieder eine Kantonsverbindung auf dem Wege der Personalunion des Statthalteramtes der Kantone Bern und Oberland in einer Person. HIs, I, S. 129 mit Anm. 7.

⁹⁸ Am 11. April 1798 verfügte der französische Kommissär LECARLIER, dass die einstige Grafschaft Baden und die Freien Ämter einen eigenen Kanton bilden sollen.

⁹⁹ Aktensammlung, I, S. 779, 794.

¹⁰⁰ Schon am 5. November 1802 wurde der Kanton Waldstätten durch die föderalistische Regierung wieder aufgelöst, indem für Uri, Schwyz, Unterwalden und Zug jeweils eigene Statthalter eingesetzt worden sind.

im Sommer 1799 ihre Fortsetzung. So forderte eine *Kommissionsmehrheit* des Grossen Rates unter dem Thuner KOCH eine dem französischen Vorbild folgende Einteilung der Republik in elf Kantone, um die durch den „Zufall“ gebildeten und den Föderalismus begünstigenden Kantons Grenzen durch eine vernünftige, der Staatseinheit, dem repräsentativen Prinzip und der Wirtschaft besser entsprechende Einteilung zu ersetzen¹⁰¹. Demgegenüber sah das vom Zürcher HANS KONRAD ESCHER vorgelegte *Minderheitsgutachten* zehn Kantone mit jeweils 170'000-180'000 Einwohner vor, womit ebenfalls vor allem der Aristokratie und dem Föderalismus entgegengetreten und die Schaffung einer einheitlichen Kultur und Nationalerziehung gefördert werden sollte¹⁰². Im Sommer 1799 legte der Basler HAAS im Namen der Kommissionsminderheit dem Grossen Rat ein Gutachten vor, in welchem er nach dem Vorbild französischer Departementseinteilungen¹⁰³ vorschlug, zehn Kantone zu schaffen und sie mit topographischen Namen wie Kanton „Hauenstein“, „Rheinfall“, „Oberaar“, „Rhônequelle“, „Reussquelle“ oder „Vierwaldstättersee“, „des hohen Säntis“ oder „Thur“, „Rheinquellen“ etc. zu versehen¹⁰⁴. Der Grosse Rat vertagte aber die Frage der Gebietseinteilung am 15. Juli 1799 vorerst, um das Ergebnis der Verfassungsberatungen des Senats abzuwarten¹⁰⁵, der in seinen Entwürfen zum Teil völlig von der Einteilung in Kantone abgerückt war und, wie im Entwurf vom 2. März 1799, Helvetien in Landschaften (Departements), Bezirke (Distrikte) und Gemeinden eingeteilt hatte. Am 19. Juli 1799 hatte auch der Senat eine Kommission zur Prüfung der Frage der Gebietseinteilung bestimmt¹⁰⁶, für deren Mehrheit KARL DOMINIK VON REDING am 31. Juli 1799 Bericht erstattete. Darin schlug er die Einteilung Helvetiens in 18 Kantone und zugleich in etwa 90 Bezirke vor. Der einzelne Bezirk zu ungefähr 4'000 Aktivbürgern, sollte als Amtskreis eines Statthalters und eines Bezirksgerichts dienen. Ferner hätte jedes Viertel eines Bezirks ein Friedensgericht erhalten sollen. Fünf Bezirke (ca. 20'000 Einwohner) sollten das Recht zur Bildung einer Wahlversammlung besitzen und eine Verwaltungskammer aufweisen. Ein Minderheitsgutachten des Freiburger BARRAS¹⁰⁷ ging in der Radikalität seiner Forderungen noch erheblich weiter, indem er für die Einteilung in 16 Kantone von je $\frac{1}{16}$ der Gesamtbevölkerung plädierte, deren Grenzen nach der Volkszahl alle vier Jahre durch Gesetz hätten geändert werden sollen. Der Senat nahm jedoch den Mehrheitsantrag an¹⁰⁸. Nachdem der Grosse Rat den Anträgen des Senats am 17. September 1799 zugestimmt hatte, wurden die Beratungen über die neuen Gebietseinteilungen allerdings aufgegeben¹⁰⁹.

Eine Folge der Wahl der Bundesstaatsform in den Entwürfen von Malmaison war die Notwendigkeit, einer verbindlichen Bestimmung der einzelnen Kantone. Liess dies der erste Entwurf (Malmaison I) noch offen, so teilte Malmaison II das Gebiet der Republik in 17 Kantone¹¹⁰ ein. Deren Einteilungen beinhalteten zwar einige gewagte Neuerungen, im Ganzen gesehen, entsprachen jene Gebietseinteilungen aber doch einer einsichtigen Rückkehr zu geschichtlich gegebenen Grössen und erwiesen sich als Abkehr von den radikalen Umschmelzungsplänen der helvetischen Räte. Die dabei anerkannte Gleichberechtigung aller Kantone und die Aufhebung der Untertanengebiete war von erheblicher Bedeutung: Jene Kantonseinteilung war nicht nur eine erste Grundlage für die Vermittlungsakte von 1803, sondern bildete den Ausgangspunkt für die Kantons Grenzen der nachfolgenden Verfassungen.

¹⁰¹ Die Durchführung dieser Einteilung sollte allerdings auf ruhigere Zeiten verschoben werden; HIS, I, S. 130.

¹⁰² ESCHER schrieb dazu: „(...) wenn wir Helvetien zu einem einen und unteilbaren Staat bilden wollen, so lasst uns die Kantone umschmelzen! Respektiert keine alten Grenzen, keine alten Kantone, keine Hauptorte, sondern teilt Helvetien, wie wenn es noch keine innern Abteilungen hätte, in neue Gaue nach dem alten Sinne des Wortes der ursprünglichen Helvetier vor den Römerzeiten ein, und dann, wenn kein Bürger mehr seinen alten Kanton vorfindet, wenn alle Gaue gleich stark sind, wenn man in allen neue Namen, neue Abteilungen und alles nach einem für ganz Helvetien gleichförmigen Plane entworfen sieht, dann wird der Geist des Föderalismus in seiner Wurzel abgeschnitten und durch die wirksame Wärme der Einheit der Republik bald ausgetrocknet dahinsterven.“ In: Aktensammlung, IV, S. 1289; vergl. auch VAN BERCHEM, S. 59 f.

¹⁰³ Nach Art. 3 der Direktorialverfassung, welche Departemente mit Namen wie „Montblanc“, „Mont terrible“, „Bouches-du-Rhône“ kannte.

¹⁰⁴ HIS, I, S. 131; HILTY, „Helvetik“, S. 788 f.

¹⁰⁵ Dazu vorstehend unter A.

¹⁰⁶ Aktensammlung, IV, S. 1293; HIS, I, S. 132.

¹⁰⁷ Aktensammlung, IV, S. 1299; vergl. einen ähnlichen Minderheitsbericht von AUGUSTINI, a.a.O., S. 1302.

¹⁰⁸ Im Verlaufe der Debatten wurde selbst die Bezeichnung „Kanton“ in Frage gestellt und vorgeschlagen statt dessen den Ausdruck „Departement“ zu verwenden (so der Stäfer BODMER); vergl. HIS, I, S. 132.

¹⁰⁹ Aktensammlung, IV, S. 1307, 1318.

¹¹⁰ Die Kantone Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Solothurn, Waadtland, Graubünden und die sog. italienischen Vogteien, sämtlich in ihren vorrevolutionären Grenzen; mit neuen Grenzziehungen: Bern (ohne Waadt und Aargau), Glarus (mit Sargans, Werdenberg, Gaster, Uznach, Rapperswil), Appenzell (mit Toggenburg, St. Gallen und Rheintal), Freiburg (mit Murten und Schwarzenburg), Basel (mit dem untern Fricktal), Schaffhausen (mit dem Thurgau), Aargau (mit dem obern Fricktal und Baden). Der nicht an Frankreich abzutretende Teil des Wallis sollte einem Nachbarkanton zugeführt werden (Aktensammlung, VI, S. 933).

§ 14 Die Mediation (1803-1813)

A. Die Einführung der Vermittlungsakte vom 19. Februar 1803

Den Bestrebungen der dreizehn alten Orte, einen neuen, föderalistischeren Entwurf auszuarbeiten, kam NAPOLEON zuvor, indem er unter Berufung auf den Vertrag von 1715 die französische Vermittlungskompetenz in Anspruch nahm und am 19. Februar 1803 die sogenannte Vermittlungsakte¹¹¹, den „acte de médiation“ diktierte¹¹². Diese Vermittlungsakte weist in verschiedenen Punkten Ähnlichkeit mit den nordamerikanischen Konföderationsartikeln vom 9. Juli 1778 (z.T. auch mit der Unionsverfassung vom 17. September 1787) auf. Diese beruhen auf der aus den naturrechtlichen Theorien stammenden Verwandtschaft und ähnlichen politischen Entwicklungen in den Vereinigten Staaten von 1778 und der Schweiz von 1803, stellten also keine unmittelbaren Entlehnungen dar. Die Akte bestand aus einem 20 Kapitel umfassenden Text, wobei die ersten neunzehn Kapitel die Verfassungen der einzelnen Kantone in alphabetischer Reihenfolge enthielten¹¹³. Das XX. Kapitel, überschrieben mit „Bundesakte“, bestimmte den Aufbau und die Organisation des Gesamtstaates Schweiz und war gekennzeichnet durch die Rückkehr zur Form des *Staatenbundes* in einer etwas modernisierten Ausformung¹¹⁴. Diese zeichnete sich namentlich dadurch aus, dass die Beziehungen der Kantone untereinander auf einem einzigen Text, eben dem XX. Kapitel, anstelle der für die alte Eidgenossenschaft charakteristischen Vielfalt von Verträgen gründeten. Zum anderen waren nun alle Kantone prinzipiell als gleichwertig anerkannt, die Vorrechte der alten Orte und der Status der Untertanengebiete abgeschafft. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit war in Art. 3 der Bundesakte verbindlich verankert worden, was aber nicht bedeuten musste, dass alle Kantone deswegen auch das gleiche Stimmengewicht an der Tagsatzung erhalten sollten.

B. Die Organisation der Tagsatzung

Die Schweiz der Vermittlungszeit war ein blosser Staatenbund¹¹⁵. Der Bund besass nun keine gemeinsame gesetzgebende Behörde mehr¹¹⁶, da die in der Bundesakte gemäss Tit. III art. 25 ff. vorgesehene *eidgenössische Tagsatzung* keine gesetzgebende Gewalt besass, sondern bloss eine abgeleitete Gewalt kraft der den einzelnen kantonalen Gesandten von den souveränen Kantonen erteilten Vollmachten (Art. 26). Damit kehrte die Mediationsverfassung vom 19. Februar 1803 wieder zur alten Einrichtung der einkammerigen Tagsatzung¹¹⁷ zurück, d.h. zur Versammlung instruierter Kantonsvertreter¹¹⁸. Die Tagsatzung sollte sich, ordentlicherweise am ersten Junimontag (Art. 29), nach jährlicher Kehrordnung in einem der sechs alten Stadtkantone als dem *Direktorialkanton* (Art. 14) versammeln (Art. 13)¹¹⁹. In ihr waren die sechs grössten, bevölkerungsreichsten Kantone mit über 100'000 Einwohnern (Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau, Graubünden) mit je *zwei* Stimmen¹²⁰, die anderen (Tessin,

¹¹¹ KAISER/STRICKLER, S. 115-131; HILTY, „Bundesverfassungen“, S. 364-367 und 423-427; BLUMER/MOREL, I, S. 36; OECHSLI, I, S. 446 ff., 469 ff.; DIERAUER, V, 149 ff.; HIS, I, 54-60, 221, 238, 242; VAN BERCHEM, S. 61 ff.

¹¹² Vergl. FLEINER/GIACOMETTI, S. 3 f. Als am 10. Dezember 1802 die Consulta in Paris eröffnet wurde, waren insgesamt 63 schweizerische Abgeordnete, überwiegend *unitarische* Deputierte der Kantone, Gemeinden und der Behörden anwesend. NAPOLEON schied die Abgeordneten kurzerhand in zwei gleichberechtigte Parteien, wobei er ohnehin die wenigsten Wünsche dieser Notabeln zu berücksichtigen gewillt war. Eingehend HIS, I, S. 54 ff.

¹¹³ Die in Paris entstandenen Kantonsverfassungen lassen sich in drei Gruppen einteilen: Die Gruppe der sechs Alpenkantone mit Landsgemeinden; eine Gruppe der Stadtkantone mit einem (wenig) repräsentativen Parlament sowie die (demokratischere) Gruppe der sechs neuen Kantone, welche aus den früheren Zugewandten und Untertanengebieten hervorgegangen waren. Vergl. AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 21 ff.

¹¹⁴ VAN BERCHEM, S. 75 ff.

¹¹⁵ HIS, I, S. 238. SCHOLLENBERGER, „Bundesstaatsrecht“, S. 122 f. sieht im Staat der Vermittlungsakte einen *Bundesstaat*, weil die Vermittlungsakte sich „Bundesverfassung“ nannte, von einer „autorité fédérale“ (art. 12), also einer Bundesgewalt, sprach und dem Landammann weitgehende Kompetenzen gewährte. Kritisch dazu HIS, I, S. 98 mit Anm. 52.

¹¹⁶ Bundesbehörden waren die Tagsatzung, die Regierungen des jeweiligen Direktorialkantons und der Landammann (AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 23).

¹¹⁷ Art. 25-40 der Mediationsverfassung.

¹¹⁸ Die Vermittlungsakte brachte gegenüber der zweiten helvetischen Verfassung von 1802 einige weitere Grenzveränderungen: So wurde insbesondere der Kanton St. Gallen neugeschaffen, womit sich die Zahl der Kantone auf 19 erhöhte. Danach blieben die Grenzen von einigen kleineren Verschiebungen zunächst stabil. HIS, I, S. 134. Wie Genf wird das Wallis 1810 von Frankreich definitiv annektiert (vergl. P. BIDERBOST, „Die Republik Wallis 1802-1810“, Diss. Lausanne 1959). Das preussische Neuenburg ging in den Besitz des französischen Marschalls BERTHIER über (J. COURVOISIER, „Le Maréchal Berthier et sa principauté de Neuchâtel“, Neuenburg 1959).

¹¹⁹ Ausserordentlich konnte der Landammann nach Art. 30 Ziff. 3 die Tagsatzung auf Begehren einer benachbarten Macht oder eines vom Grossen Rat des Direktorialkantons unterstützten Kantons (Art. 30 Ziff. 1), oder aber - gegen den Willen des Grossen Rates des Direktorialkantons - auf Anweisung des Grossen Rates oder der Landsgemeinde von fünf Kantonen (Art. 30 Ziff. 2) einberufen.

¹²⁰ Art. 28 Abs. 2.

Luzern, Thurgau, Fribourg, Appenzell, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Schwyz, Glarus, Unterwalden, Zug und Uri) mit je *einer* Stimme vertreten¹²¹. Die Stimmenzahl an der Tagsatzung betrug damit 25. Vorsitzender der Tagsatzung und Gesandter des Direktorialkantons war von Amtes wegen (Art. 27) dessen Bürgermeister oder Schultheiss, der schweizerische Landammann (Art. 16).

Als Befugnisse der Tagsatzung wurden nach Art. 31-36 der Bundesakte genannt: Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, Bündnisse, Handelsverträge, Militärkapitulationen, Stellung der kantonalen Truppenkontingente und weitere Anordnungen zum Schutz der Eidgenossenschaft gegen aussen und im Innern, ferner die Entsendung ausserordentlicher Gesandtschaften und die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Kantonen. Diesen beschränkten Kreis von Kompetenzen musste die Tagsatzung allerdings schon bald überschreiten¹²². Das Beschlussfassungsverfahren war in Anlehnung an das vorrevolutionäre staatenbündische System angelehnt, indem Art. 26 der Bundesakte ausdrücklich vorschrieb, dass die Tagsatzungsgesandten nicht ihren beschränkten Vollmachten und Instruktionen zuwider stimmen dürften. Die Meinungsäusserung an der Tagsatzung erfolgte also ausschliesslich kraft imperativen Mandats, nicht etwa nach den Grundsätzen der Volksvertretung. Darüber hinaus enthielt die Verfassung aber keine Vorschriften über die Beschlussfassung, sondern erklärte bloss für Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und Bündnisse die Zustimmung von drei Vierteln der Kantone erforderlich (Art. 31). Mit der Tagsatzung als einer reinen Versammlung kantonalen Gesandter wurde das Zweikammersystem endgültig aufgegeben, um erst nach langen Jahren wieder aufzutauchen. Die Bundesvertragsentwürfe des Jahres 1814¹²³ und der Bundesvertrag vom 7. August 1815 zwischen den 22 Kantonen der Schweiz¹²⁴ sollten in der Folge alle am überkommenen föderalen Prinzip der Gesandtenversammlung festhalten, in der jeder Stand eine Stimme besass und das einer Zweiten Kammer nicht bedurfte.

Die Vermittlungsakte selber blieb bis zum Ende des Jahres 1813 unverändert in Geltung. Die als XX. Kapitel eingefügte Bundesakte hatte sich als äusserst flexibel erwiesen. Mit der „acte de médiation“ waren die zentralen Gewalten der Helvetik zwar aufgelöst und die Souveränität der Kantone, allerdings unter französischer Oberhoheit, wieder hergestellt worden. Keine Erneuerung erlebte aber das alte System der zugewandten Orte und Untertanenlande mehr: Art. 3 der Bundesakte enthielt eine allgemein gültige Festlegung der Rechtsgleichheit: „Es gibt in der Schweiz weder Untertanenlande mehr noch Vorrechte der Orte, der Geburt, der Person oder Familien.“ Die in der Helvetik neu geschaffenen Kantone wie St. Gallen oder das Waadtland blieben bestehen.

¹²¹ Art. 28 Abs. 1. Für die Zusammensetzung galt nach Art. 1, 26 und 28 Abs. 1, dass jeder der insgesamt 19 Kantone *einen* instruktionsgebundenen *Gesandten*, allenfalls zusammen mit einem oder zwei beratenden Stellvertretern an die Tagsatzung abzuordnen hatte, den sechs Ständen mit über 100'000 Seelen aber *zwei Stimmen* (Art. 28 Abs. 2) zugestanden wurde. Dies war insofern nicht ganz unbedeutend, als teilweise in Anknüpfung an altes eidgenössisches Recht die Instruktionsbindung für Schiedsfunktionen der Tagsatzung bei Streitigkeiten zwischen Kantonen (Art. 20-22) aufgehoben und nach *Köpfen* der ordentlichen Gesandten, d.h. ohne Übergewicht der grossen Kantone, abgestimmt und entschieden wurde (Art. 36).

¹²² HIS, I, S. 238 f.

¹²³ KAISER/STRICKLER, 154-174.

¹²⁴ KAISER/STRICKLER, 176-184 § VIII.; BLUNTSCHLI, I, S. 470-512; BLUMER/MOREL, I, S. 50; HIS, I, S. 59 f.

§ 15 Der Bundesverein und die Zeit des Bundesvertrages (1813/1815-1848)

A. Der Bundesverein (1813-1815)

I. Die Zeit der Verfassungswirren

Nachdem NAPOLEON in der Völkerschlacht von Leipzig im Oktober 1813 eine verheerende Niederlage erlitten und seine Macht zusammengebrochen war, marschierten im Dezember 1813 die Truppen der Alliierten in der Schweiz ein, deren Selbständigkeit und Neutralität von den Alliierten aufgrund der engen Bindung des Landes an Frankreich zunächst nicht anerkannt wurden¹. Die Vermittlungsakte wurde kurzerhand als dahingefallen erklärt und nicht einmal formell ausser Kraft gesetzt². Die sich am 27. Dezember 1813 in Zürich versammelnde *ausserordentliche Tagsatzung*, zu der sich zehn alteidgenössische Orte - ohne Bern, Unterwalden und Solothurn - zusammengefunden hatten, wagte nicht einmal mehr die Bezeichnung „Tagsatzung“ zu verwenden und nannte sich für die weiteren Beratungen zur Ausarbeitung einer neuen Verfassungsordnung „*eidgenössische Versammlung*“. Zuvor verabschiedete sie am 29. Dezember eine auch den neuen Kantonen offenstehende (Ziff. 2) Übereinkunft über gegenseitigen Beistand (Ziff. 1), allseitigen Verzicht auf Wiederherstellung von Untertanenverhältnissen (Ziff. 3), vorläufige Übertragung der Geschäftsführung in Bundesangelegenheiten an den alteidgenössischen Vorort Zürich (Ziff. 4) und mit der Versicherung allseitiger Bereitschaft zu neuen Unterhandlungen über die Stellung der Schweiz (Ziff. 5). Dieser *Bundesverein* wurde bis zum 20. Januar 1814 durch 14 Kantone ratifiziert³. Der Bundesverein und die Eidgenössische Versammlung waren damit keineswegs vollständig, indem sich die reaktionären Regierungen der Kantone Bern, Solothurn und Freiburg distanzieren und eine Rückkehr zur vorrevolutionären Ordnung forderten. Mit ihrem Streben nach Wiedereinführung der Herrschaften, vermochten sie auch die Urkantone zu mobilisieren, womit praktisch zwei Lager entstanden: Einerseits, unter der Führung Zürichs, die Anhänger einer neuen, modernen Ordnung⁴, andererseits, ein Lager mit Bern an der Spitze, welches die Wiedereinführung der alten Ordnung herbeisehnte. Diese Phase ist gekennzeichnet durch zahlreiche Kontroversen, die zur Ausarbeitung dreier Vertragsentwürfe⁵ führten, in welchen das erste Lager sich zu Zugeständnissen gegenüber dem zweiten durchrang, um eine neue Ordnung zu schaffen.

II. Die Vertragsentwürfe

1. Entwurf der Eidgenössischen Versammlung von 1814⁶

Der erste Verfassungsentwurf vom 4. Februar 1814 stammte von einer durch die eidgenössische Versammlung ernannten Kommission. Deren Entwurf, die sogenannten „Grundlinien eines eidgenössischen Bundesvereins“, wurde in der Tagsatzung vom 5. bis 10. Februar 1814 beraten und sollte den Kantonen zur anschliessenden Prüfung vorgelegt werden⁷. Der Entwurf sah eine einkammerige *Tagsatzung* vor, an der jeder der 22 Kantone mit einer Stimme vertreten sein sollte, eventuell die zwei volkreichsten Kantone mit zwei Stimmen⁸. Vorort sollte einzig Zürich sein⁹, dessen Amtsbürgermeister zum Bundespräsident und Präsident der Tagsatzung werden und eventuell einen dreiköpfigen eidgenössischen Rat („Bundesrat“) zur Mitberatung erhalten sollte. Dem Vorort waren weitgehende vorbereitende Kompetenzen eingeräumt. Die Tagsatzung sollte mit dem absoluten Mehr¹⁰ und nur bei wichtigen Beschlüssen (wie Kriegserklärungen, Friedensschlüsse, Bündnisse) mit $\frac{3}{4}$ der Abstimmenden beschliessen¹¹.

¹ STETTLER, „Bundesstaatsrecht seit 1798“, S. 32 f.; DIERAUER, V, S. 309 f.

² Dazu WILI, § 9 III 1 mit Anm. 78; AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 29.

³ HIS, II, S. 11; DIERAUER, V, S. 310.

⁴ Die Gruppe der „modernen Schweiz“ umfasste Zürich, Basel, Schaffhausen, Glarus, Appenzell und die neuen Kantone (St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt).

⁵ KAISER/STRICKLER, S. 152-174.

⁶ KAISER/STRICKLER, S. 154 ff.

⁷ Dieser staatenbündische Vertragsentwurf sah gegenseitige Unabhängigkeits-, Freiheits-, Gebiets- und Verfassungsgarantie durch die Kantone vor, regelte die zu leistenden Truppen- und Geldkontingente, das gegenseitige Mahnverfahren und Hilfsverpflichtungen und verschiedenste wirtschaftliche Fragen, wie das Verbot, bestehende interkantonale Zölle, Weg- und Brückengelder zu erhöhen oder neue einzuführen. Der Entwurf wurde aber von der Tagsatzung nicht endgültig angenommen. HIS, II, S. 11 f. mit Anm. 13.

⁸ Art. 14 Variante I und Variante II. Vergl. auch VAN BERCHEM, S. 110 f.

⁹ Art. 12 und 20.

¹⁰ Art. 14 Abs. 2.

¹¹ Art. 15 und 16.

2. Der Entwurf der diplomatischen Kommission vom Mai 1814¹²

Andauernde Differenzen¹³ machten vom 14. bis 26. April 1814 neue Beratungen durch eine „diplomatische Kommission“, in welcher alle Kantone vertreten waren, notwendig. Deren Bemühungen führten, nach anschliessenden Beratungen durch die Tagsatzung vom 10. bis 28. Mai, zum „Entwurf einer Bundesverfassung zwischen den XIX Kantonen der Schweiz“ vom 31. Mai 1814 zuhanden der Stände. Die Art. 15-23 normierten die Zusammensetzung der Tagsatzung und deren Kompetenzen, die sich auf die Verfügung über das Heer, Ausschreibung der Geldkontingente, Verwaltung der Kriegskasse, Eingreifen bei Unruhen, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse (mit $\frac{3}{4}$ Stimmenmehrheit), Handelsverträge, das Gesandtschaftsrecht und das Zollwesen erstrecken sollten. Art. 24 ff. regelten den Bestand, den Zusammentritt und weitere formelle Fragen bezüglich der Tagsatzung, die aus je einem instruktionsgebundenen Gesandten eines jeden der 22 Kantone bestehen sollte (Art. 24). Die Leitung der Bundesgeschäfte waren Zürich als alleinigem Vorort übertragen (Art. 31), da Bern und Luzern als offene Gegner der neuen Verfassungsordnung galten. Wie schon im vorherigen Entwurf war zusätzlich die interessante Figur eines „Eid-genössischen Rates“ (Art. 37) vorgesehen. Dieser Bundesvertragsentwurf wurde am 28. Mai 1814 nebst einem Kreisschreiben vom 31. Mai den Kantonen überwiesen, damit sie dazu weitere Instruktionen einbringen oder gar bereits die verschiedenen Artikel bis zum 11. Juli ratifizieren könnten. Bis zum 18. Juli hatten jedoch nur gerade $7\frac{1}{2}$ Kantone (Zürich, Basel, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt) vorbehaltlos ratifiziert, später noch Schaffhausen. Angesichts der stets schärfer vorgebrachten Gebietsansprüche der „alten Schweiz“ wurde eine Lösung immer unwahrscheinlicher.

3. Der Luzerner Entwurf vom August 1814¹⁴

Da der Entwurf vom 10. Mai ebenfalls keine Einigung brachte, kam es vom 18. Juli bis zum 6. August 1814 auf der Grundlage des obigen Entwurfs zu erneuten Beratungen in der Tagsatzung. Währenddessen handelten aber einige Gesandte der „alten Schweiz“¹⁵ auf einer Sonderkonferenz insgeheim einen Gegenvorschlag aus¹⁶, der am 8. August 1814 von den Luzerner Gesandten offiziell eingereicht wurde. Dieser neue föderalistische Entwurf, der nur gerade aus zehn Artikeln bestand, wurde in verschiedenen Konferenzen weiterberaten, wobei aber Kontroversen um einzelne Gebietsansprüche verschiedener Kantone eine Einigung erschwerten¹⁷.

Von einem Entwurf zum anderen war das den gemeinsamen Bund zusammenhaltende Band lockerer geworden. Es bedurfte letztlich des Drucks der alliierten Mächte¹⁸, dass es überhaupt zu einer gemeinsamen Ordnung kommen konnte. Dabei hatten die Anhänger der alten Ordnung widerstrebend die neuen Kantone zu anerkennen¹⁹, während die Anhänger einer moderneren Regelung sich mit dem leicht modifizierten Luzerner Entwurf zufrieden geben mussten, der zum Bundesvertrag vom 7. August 1815 wurde²⁰ und der trotz schwerer Mängel bis zum Inkrafttreten der Bundesverfassung am 16. November 1848 in Geltung bleiben sollte.

B. Der Bundesvertrag vom 7. August 1815

I. Der Bundesvertrag im allgemeinen

1. Die Tagsatzung

Nach der Aufnahme Neuenburgs und Genfs am 19. Mai 1815 und des Wallis am 4. August 1815 wurde an der Tagsatzung vom 7. August 1815 in Zürich der „Bundes-Vertrag zwischen den XXII. Cantonen der Schweiz“

¹² KAISER/STRICKLER, S. 162 ff.

¹³ Mit besonders starr trat die Berner Vertretung auf, welche nicht gewillt war, auf ihre einstigen Untertanengebiete zu verzichten.

¹⁴ KAISER/STRICKLER, S. 171 ff.

¹⁵ Für diesen Entwurf setzten sich die Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Solothurn und Fribourg ein. Vergl. auch HIS, II, S. 18.

¹⁶ KAISER/STRICKLER, S. 171-174.

¹⁷ In der Folge ging noch ein von den Urkantonen portierter Entwurf vom 4. 10. 1814 für einen Bundesvertrag ein, welcher insbes. alteidg. Recht zur Beilegung von Gebietsanspruchsstreitigkeiten wiedereinführen wollte (KAISER/STRICKLER, S. 174).

¹⁸ Während Gesandte Österreichs und Russlands die Schweiz regierten (HILTY, „Bundesverfassungen“, S. 376) und die Kantone weiterhin uneins waren, zwang eine Militärkonvention vom 20. Mai 1815 über die vorübergehende völlige Unterstellung der Schweiz unter einen von den Alliierten bestellten Militärbevollmächtigten, die Kantone auf der Tagsatzung vom 27. Mai 1815 zum Einlenken.

¹⁹ Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug und Glarus wurden durch eine Geldentschädigung von 500'000 Franken von den neuen Kantonen (St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt) entschädigt; Bern wiederum sollte für den Verlust des Aargaus und des Waadtlandes nicht in Geld, sondern durch Zuteilung des grössten Teils des Bistums Basel abgefunden werden.

²⁰ HIS, II, S. 18 ff.

angenommen und besiegelt²¹. Mit diesem Bundesvertrag hatten die Kantone aufs neue die Form des *Staatenbundes* gewählt, wie bereits unter der Mediationsakte. Der Bund war wieder das alte lose Bündnis souveräner Kantone, der nur zur Wahrung des inneren Friedens und zur Unterhaltung der Beziehungen mit dem Ausland zuständig war²². Die Kantone waren nunmehr aber durch einen *einheitlichen* Bundesvertrag, einem völkerrechtlichen Abkommen, miteinander verbunden und nicht mehr durch eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Abkommen wie in der Zeit vor der Helvetik. Der Staatenbund hatte keine selbständige Gesetzgebung, sondern übte nur von der kantonalen Staatsgewalt abgeleitete rechtsetzende Funktionen aus. Entsprechend war auch die *gemeineidgenössische Tagsatzung*, das einzige Organ dieses Bundes, ein völkerrechtliches und kein staatsrechtliches Organ: Die Tagsatzung setzte sich aus den weisungsgebundenen Gesandten der einzelnen Kantone zusammen und war damit wieder, wie vor 1798 und unter der Mediation, ein periodisch zusammentretender, völkerrechtlich organisierter Kongress der Gesandten der verbündeten 22 bzw. 24 (seit 1833 25) souveränen Staaten²³. Sie war demnach kein gesetzgeberisches Organ im staatsrechtlichen Sinn, wie dies etwa die Tagsatzung nach der Verfassung von Malmaison (1801) gewesen war.

Die Kantone galten im Bund grundsätzlich als gleichberechtigt. Dieser Grundsatz wurde allerdings verschiedentlich durchbrochen: einmal erhielten die drei *Vororts-* oder *Direktorialkantone* (Zürich, Bern, Luzern) eine bevorzugte Stellung, indem der Bundesvertrag diese exklusiv zu Vororten bestimmte und ihnen in zweijährigem Wechsel die exekutive Leitung der Bundesangelegenheiten und den Vorsitz in der Tagsatzung übertrug (§ 8 und 10 des Bundesvertrages)²⁴, zum anderen erfuhren diese Direktorialkantone bei der Einberufung ausserordentlicher Tagsatzungen und bei der Bestellung eidgenössischer Repräsentanten ebenfalls eine bevorzugte Behandlung²⁵. Mit dieser Regelung wurde einerseits versucht, der überragenden Bedeutung der beiden Kantone Zürich und Bern Rechnung zu tragen, und andererseits durch die Einbeziehung des katholischen Luzerns auch den weiterhin dominanten konfessionellen Gegensatz zu überbrücken.

§ 8 legte im weiteren fest, dass Entscheidungen der Tagsatzung grundsätzlich mit absoluter Mehrheit sämtlicher Kantone, d.h. 12 Stimmen (da halbe Stimmen nicht gezählt wurden) zu fällen seien²⁶. Darin ist eine Reaktion auf die Praxis in der alten Tagsatzung zu sehen, nach der durch die konfessionelle Spaltung in zwei Gruppen Entscheidungen nur noch einstimmig gefällt werden konnten. Einer Zustimmung von drei Vierteln der Kantonsstimmen (also 15 Stimmen) bedurften die Beschlüsse über Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und den Abschluss von Bündnissen mit auswärtigen Staaten. Zur Erteilung ausserordentlicher Vollmachten an den Vorort oder eine vorörtliche Behörde bedurfte es zwei Drittel der Stimmen (§ 9 Abs. 1 des Bundesvertrages). Gültige Beschlüsse konnten nur auf der Grundlage der den Standesinstruktionen gemässen Abstimmungen erfolgen. Der Beschluss an der Tagsatzung unterlag der anschliessenden Ratifikation durch die Kantone²⁷, die bis zur nächstjährigen Tagsatzung beigebracht werden sollten. Der Beschluss wurde dann „ad ratificandum“ in den Abschied gebracht²⁸.

2. Die Stellung der Halbkantone

Gemäss § 8 des Bundesvertrages war jeder Kanton wieder mit einer Stimme auf der Tagsatzung vertreten. Zugunsten der überlieferten gleichmässigen Vertretung aller Kantone aus der alten Tagsatzung verzichtete man also darauf, den gegebenen Grössenunterschieden durch Zuerkennen zusätzlicher Stimmen Rechnung zu tragen²⁹. Bezüglich der beiden Unterwalden, Appenzell und später der beiden Basel wurde die alte Regelung wieder aufgegriffen, wonach die Halbkantone sich auf die Abgabe der ihnen zustehenden einen „Gesamtstimme“ einigen

²¹ KAISER/STRICKLER, 176-184; HEUSLER, S. 332 ff.

²² HEUSLER, S. 331 f.; HIS, II, S. 160 ff.; AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 33, 35 ff.

²³ § 1 des Bundesvertrages erklärte, die 22 souveränen Kantone vereinigten sich „durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte, und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern“ sowie zur Gewährleistung der Verfassungen und des Gebietes.

²⁴ Die Ungleichheiten sind aber immer noch geringer als während der Herrschaft der Mediationsakte, welche sechs Direktorialkantone (drei katholische und drei reformierte) kannte (nämlich Fribourg, Bern, Solothurn, Basel, Züri ch, Luzern, Art. 13 der Bundesakte) und ein doppeltes Stimmrecht der grösseren Kantone (Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau, Graubünden, Art. 28 der Bundesakte).

²⁵ Die Tagsatzung besass also nicht das Recht der Wahl ihres Präsidenten, indem dieser von § 8 Abs. 2 des Bundesvertrages verbindlich bestimmt wurde: Es war ex officio der amtierende Bürgermeister oder Schultheiss des Vororts (vergl. analog dazu Art. 16 der Vermittlungsakte von 1803).

²⁶ § 8 Abs. 3 Bundesvertrag; § 23 Tagsatzungsreglement 1818; Art. 45 Tagsatzungsreglement 1835.

²⁷ Art. 47 des Tagsatzungsreglements 1835.

²⁸ Zum Beschlussfassungsverfahren im einzelnen siehe HIS, II, S. 173 ff.

²⁹ Die Kantone hatten das Recht der freien Wahl ihrer Gesandten und bestimmten selbst die Behörden, welche zur Wahl ihrer Gesandten befugt waren. In der Regel waren die Grossen Räte zuständig. Obwohl jeder Kanton bloss eine Stimme besass, konnten bis zu drei Gesandte (§ 13 Tagsatzungsreglement von 1818) abgeordnet werden, von denen einer als erster Gesandter der Wortführer war.

mussten³⁰. 1815 hatten die Landammänner der beiden Teile von Appenzell den Bundesvertrag als Vertreter eines gleichen Staates unterzeichnet, Unterwalden dagegen trat dem Bund als zwei Halbstaaen bei, indem Obwalden bereits am 7. August 1815 dem Bund beirat, Nidwalden aber aufgrund innerer Wirren³¹ erst drei Wochen später, nach zahlreichen Ermahnungen und einer eidgenössischen Intervention, diesen Schritt vollzog³². Diese Vorkommnisse legten es nahe, die beiden Halbkantone von Unterwalden gleichzeitig mit ihrem Eintritt in den Bund zu einem Abkommen über die Bestimmung und die Abgabe einer einheitlichen Standesstimme zu bewegen³³, damit der Beschlussfähigkeit der Tagsatzung nicht durch gegensätzliche Instruktionen der beiden Standesvertretungen gehemmt würde. Aufgrund der Erfahrungen in der alten Eidgenossenschaft wurde diese Regelung alsbald auch den beiden, aus konfessionellen Gründen seit 1597 geteilten Halbständen von Appenzell empfohlen³⁴. Nach diesen *Kehrorndnungen* sollten sich die geteilten Stände in der Stellung des ersten Gesandten jährlich abwechseln³⁵, die Tagsatzungsinstruktionen aber jeweils von den Abgeordneten beider Kantonsteile in einer gemeinsamen Sitzung unter der Leitung des jeweils den zweiten Gesandten stellenden Kantonsteils vorbereitet und beschlossen werden.

Die Stellung der Halbkantone wies damit eine eigenartige Inkonzsequenz auf. Obwohl die sechs Halbkantone als selbständige staatliche Gemeinwesen mit eigener Verfassung auftraten, die unter sich völlig unabhängig waren, galten sie dem Bunde gegenüber doch nur als *minderberechtigte* Gemeinwesen. Damit sollte eine Neubildung neuer vollberechtigter Staaten durch Teilung bisheriger Kantone möglichst vermieden³⁶ und die Fiktion aufrechterhalten werden, je zwei voneinander getrennte Halbkantone bildeten gemeinsam ein einheitliches Glied des Bundes. In der Tagsatzung besaßen die voneinander getrennten Halbkantone nur *eine* Stimme und auch diese nur dann, wenn sie sich jeweils auf eine einheitliche Stimmabgabe einigen konnten, ansonsten ihre jeweils halben Stimmen gänzlich unerheblich waren³⁷. Stossend wurde dies insbesondere mit der Trennung der beiden Basel, indem der Bund resp. die Tagsatzung, welche die *Trennung* in zwei eigenständige Landesteile ja selbst angeordnet hatte³⁸, von der Schaffung zweier neuer Kantone nichts wissen wollte, sondern explizit festsetzte, dass das Verhältnis zum Bund dasselbe bleiben müsse wie bisher, also den nun geteilten Kanton Basel in seinem Bundesverhältnis als einen kompakten, einheitlichen Staatskörper erachtete. Insbesondere in bezug auf die Stimmabgabe erachtete die Tagsatzung die Trennung des Kantons als gleichsam nicht existent, indem sie den beiden Landesteilen in Art. 7 des Tagsatzungsbeschlusses über die Basler Trennung vom 26. August 1833 eine den Vergleichen von Unterwalden und Appenzell entsprechende Regelung in der Frage der Standesrepräsentanz oktroyierte³⁹. Der Tagsatzungsbeschluss

³⁰ HIS, II, S. 165 f., 345; AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 34, 40; SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 155; zum Ganzen auch RAUSTEIN, S. 90 ff.; WILI, § 9 III 2 a.

³¹ In Nidwalden hatten noch immer sezessionistische Demagogen die Macht, welche erst durch eine eidgenössische Intervention zur Niederlegung der Gewalt bewegt wurden. Nach der Annahme des Bundesvertrages an der Landsgemeinde vom 24. August, konnten die Nidwaldner Tagsatzungsgesandten am 30. August den Bundesvertrag ebenfalls unterzeichnen und beschwören. Vergl. HIS, II, S. 23, 40, 44 f.

³² In der Folge bestand der Bundesvertrag von zweiundzwanzig Kantonen „aus dreiundzwanzig Beteiligten mit vierundzwanzig Kantonsverfassungen“ (AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 34).

³³ Vergleichsurkunde zwischen den beyden Abtheilungen des L. Standes Unterwalden, betreffend das Thal und Kloster Engelberg, die Repraesentanzverhaeltnisse, die Geld- und Mannschaftsbeetraege und das Standeswappen, vom 8. August 1816, unter Eidgenössische Garantie genommen am 12. August 1816 (in: OS, I, S. 37-40, bes. S. 38 f. § 2).

³⁴ Uebereinkunft vom 14. und 22. April 1817 zwischen beyden Abtheilungen des L. Standes Appenzell, betreffend die Verhaeltnisse des Klosters Grimmenstein und die Kehrorndnung der Standesrepraesentation auf den Tagsatzungen, unter Eidgenössische Garantie genommen am 15. Juli 1817 (in: OS, I, S. 41-45, bes. S. 44 § 1 und § 2).

³⁵ 1817 beginnend mit Nidwalden und mit Appenzell Innerrhoden.

³⁶ Der Bund gab in Übereinstimmung mit Art. 1 der Erklärung des Wiener Kongresses vom 20. März 1815 (Abschied III, Beilage B, Rep. I, S. 352 f., II, S. 786 f., 803 f.) zu erkennen, dass er eine eigenmächtige Vermehrung der Zahl der Bundesglieder und eine damit bewirkte Veränderung des Stimmenverhältnisses an der Tagsatzung nicht billige. Da aber die Stimmen der Halbkantone nicht einmal als halbe Stimmen gezählt und mit andern halben addiert wurden, sondern in jedem geteilten Kanton *übereinstimmen* mussten, um eine ganze Stimme zu bilden, waren die Halbkantone letztlich sogar weniger als nur halbberechtigt! HIS, II, S. 345.

³⁷ RAUSTEIN, S. 90 f. Obwohl rechtlich ohne Bedeutung, konnten die von einander abweichenden halben Stimmen zu Protokoll gegeben werden und somit zumindest den Rang einer politischen Kundgabe einnehmen (§ 51 Tagsatzungsreglement 1834).

³⁸ Am 14. 9.1832 beschloss die Tagsatzung, dass Basel in seinem Verhältnis zum Bund wie bislang *einen einzigen Staatskörper* bilde, in seiner öffentlichen Verwaltung aber, unter feierlichem Vorbehalt einer Wiedervereinigung (so der Antrag Graubündens auf der Tagsatzung) in *zwei voneinander getrennte unabhängige Gemeinwesen* geteilt werde (Rep. von 1815, I, S. 591 ff.). Die Organstellung im Bund wurde demnach so geordnet, dass an der Tagsatzung beide Landesteile mit *je einer halben Stimme* repräsentiert würden. Die Unruhen in Basel wuchsen in jener Zeit aber weiter an und so entstand der Tagsatzungsbeschluss betr. die definitive Regelung der politischen Verhältnisse des Kantons Basel vom 26. 8. 1833, durch den die Trennung des Kantons Basel in Stadt und Land definitiv ausgesprochen wurden: Jeder Landesteil wurde unabhängig und galt nun infolge einer eigenen Verfassung und eigener Behörden als selbständiger, souveräner Stand (Rep. von 1815, II, Beil. 28). RAUSTEIN, S. 111 f., 114 ff., 123 f.

³⁹ Die Anordnung von Art. 7 des Tagsatzungsbeschlusses vom 26. 8. 1833 „über definitive Regulierung der politischen Verhältnisse des Kantons Basel“ lautete: „In der Tagsatzung sollen beide Landesteile in gleichen Rechten repräsentiert werden. Den Vorsitz führen Basel-Stadt und Basel-Landschaft in jährlichem Wechsel. Wenn im einzelnen Falle keine Verständigung zwischen beiden Landesteilen für eine gemeinsame Instruktion erfolgt, so zählt die Standesstimme nicht.“ Sie

vom 14. September 1832 hätte für beide Landeshälften noch ein Repräsentationsrecht enthalten, wonach beide Teile, und zwar jeder mit je einer, zumindest scheinbar unabhängigen⁴⁰, halben Stimme an der Tagsatzung zugelassen werden sollte. Mit dem Tagsatzungsbeschluss vom 26. August 1833 wurden aber sämtliche Zweifel ausgeräumt, indem die Stellung Basels in der Tagsatzung auf dieselbe Weise geregelt wurde, wie jene Unterwaldens und Appenzells.

II. Die Restaurationsperiode (1815-1830)

Die Restaurationsphase brachte auf kantonaler Ebene ein weitgehendes Anknüpfen an die Zustände vor 1798. Die alten Vorrechte und Privilegien des Patriziats der regierenden Städte wurden wieder hergestellt⁴¹. Gesamtschweizerisch wurde diese Zeit geprägt durch ein beinahe beziehungsloses Nebeneinander der Kantone. Die regierenden Familien blieben unter sich und ausserhalb der jährlich einmal stattfindenden Tagsatzung gab es kaum Kontakt zwischen den Kantonen⁴². Es zeigte sich ein enormes Ruhebedürfnis, das die Zeitgenossen nach langen sturmbelegten Jahren die nun eintretende Stille schätzen liess⁴³. Bedrohlich wurde dieser Zustand für den Zusammenhalt der Schweiz später deshalb, weil sich zur gleichen Zeit der konfessionelle Gegensatz zwischen Katholiken und Reformierten innerhalb der gemischten Kantone, wie vor allem dem Aargau und zwischen den konfessionell gegensätzlichen Kantonen weiter vertiefte. Es fehlte das Gremium, in dessen Rahmen dieser gefährliche Konflikt hätte entschärft werden können. Es scheint, als beschäftigte man sich auf der Tagsatzung eher mit Grussworten als mit Politik⁴⁴.

III. Die Regenerationsperiode (1830-1848)

1. Die Regeneration der Kantonsverfassungen (1830-1837)

Erste Anzeichen für einen Umbruch setzten die beiden Revisionen der Kantonsverfassungen von Luzern im Juni 1829, eine Partialrevision, und die Totalrevision der Tessiner Kantonsverfassung von Anfang Juli 1830, welche beide nach einer langen Unterbrechung wieder den Grundsatz der Gewaltenteilung einführten. Ermutigt durch die Julirevolution 1830 in Frankreich wurden nun auch in der Schweiz jene Kräfte stärker, welche nach einer Reform des Bundesvertrages von 1815 strebten.

Es waren in erster Linie Kaufleute und Intellektuelle, die aus unterschiedlicher Motivation heraus, die Grenzen zwischen den Kantonen aufheben und ein einheitliches Gebiet „Schweiz“ schaffen wollten⁴⁵. Das Jahr 1830 brachte zunächst eine „Regeneration“ des öffentlichen Lebens in den Kantonen. Die Liberalen traten öffentlich mit ihren Forderungen nach Reformen auf. Beeinflusst von den liberalen und demokratischen Ideen, wie sie vor allem in Frankreich zu jener Zeit diskutiert wurden⁴⁶, hatte namentlich der Parlamentarismus an Kraft gewonnen und forderten die liberalen Wortführer, dass gestützt auf das Prinzip der Volkssouveränität, dem Parlament als Volksvertretung oder Nationalrepräsentation die entscheidende Rolle im politischen Prozess zukommen müsse⁴⁷. In der Folge regenerierten sich seit dem Herbst 1830 neun weitere Kantone: In diesen hatten durch Volksversammlungen

wurde durch den Vertrag zwischen Basel-Stadtteil und Basel-Landschaft vom 4. April 1834 betreffend den Vorsitz der beiden Baselschen Landesteile in der Tagsatzung ausgeführt (in: OS, II, S. 297-299, bes. S. 298). His, II, S. 166.

⁴⁰ Nach RAUSTEIN, S. 124 f., wäre allerdings hier schon keine selbständige und für sich allein zählende halbe Standesstimme gemeint gewesen, da zu diesem Zeitpunkt bereits alle übrigen Fragen im Verhältnis zur Bundesbehörde nach dem Beispiel von Appenzell und Unterwalden geregelt worden wären.

⁴¹ In den Landsgemeindekantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug und den beiden Appenzell brachte die Restauration die Rückkehr zu mehr oder weniger oligarchischen Staatssystemen, patrizisch-aristokratische Regierungen fanden sich in den Stadtrepubliken Bern, Luzern, Fribourg und Solothurn, während sich in Zürich, Basel, Schaffhausen und Genf erneut die Vorherrschaft einer städtisch privilegierten Elite fand. Vergl. SEILER, S. 413 f.; U. MARTI, „Zwei Kammern - ein Parlament“, S. 13.

⁴² Bezeichnend die bei VAN BERCHEM, S. 122 Anm. 2, wiedergegebene Beschreibung der damaligen Situation durch einen zeitgenössischen Autor: „Die Eidgenossenschaft war zu allen Zeiten ein Bund zwischen aus Verfassungen, die man sich wechselseitig gewährleistete, hervorgegangene Regierungen. Die verbündeten Regierungen und ihre Stellvertreter, das Vorort und die Tagsatzung, kannten in jedem Kanton nur die Regierung, im Namen welcher die Bundesakte war unterzeichnet und beschworen worden, und sie traten mit den Faktionen, die sich in einzelnen Kantonen zu verschiedenen Zeiten erhoben, nur dann in Berührung, wann die Regierung des betreffenden Kantons es verlangte, und einzig um die Autorität dieser zu beschützen oder wieder herzustellen, sey es durch gütliches oder bewaffnetes Einschreiten.“ („Über die Wiederherstellung des Schweizerbundes oder der schweizerischen Eidgenossenschaft“, Altdorf 1831)

⁴³ Vergl. HILTY, „Politisches Jahrbuch“, III, 1888, S. 586 f.

⁴⁴ AUBERT, „Petite histoire“, N. 1; FLEINER/GIACOMETTI, S. 7.

⁴⁵ VAN BERCHEM, S. 125 f.

⁴⁶ KÖLZ, S. 235 ff., 620 ff.

⁴⁷ MARTI, S. 14; Zu den politischen und staatsrechtlichen Zielen der Regeneration vergl. BLUNTSCHLI, „Geschichte“, S. 497; His, II, S. 147 f., 235; ROLAND FLEINER, „Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz“, Zürich 1917, S. 45, 75; SEILER, S. 415 f.

eingeschüchterte Behörden Wahlen durchführen lassen und die neubestellten Verfassungsgeber dem Volk Verfassungen im Sinne des liberalen Gedankengutes zur Genehmigung vorgelegt⁴⁸.

2. Der Versuch einer Bundesreform (Vorläufer der ersten Bundesverfassung)

Die Regeneration machte bei der Reform der Kantonsverfassungen aber keineswegs halt, sondern Liberale, vor allem aber Radikale, beabsichtigten auch auf nationaler Ebene tätig zu werden. Neben gewissen idealistisch verbrämten Motiven⁴⁹ wirkte besonders das Streben zahlreicher Industrieller ausschlaggebend, welche die Abschaffung der Hindernisse im interkantonalen Verkehr und die Errichtung eines gemeinsamen Marktes verfolgten⁵⁰. Die um 1830 energischer einsetzende Bewegung zur Revision des Bundesvertrages von 1815 postulierte daher als ein zentrales Anliegen die Bildung einer *Zentralgewalt* nach dem Repräsentativsystem⁵¹. Obwohl dabei gelegentlich auf die Verfassungszustände der Helvetik verwiesen wurde⁵², sollte deren Organisation der Legislative in zwei getrennte Kammern aber noch kein Thema sein⁵³. Damit aber ist das Kernproblem jener Revisionsversuche bereits angesprochen: *Die Ausweglosigkeit, in einer einzigen Kammer, der Tagsatzung, das nationale wie das kantonale Element unbeschadet vereinen zu wollen*. Dies wurde jedoch von den liberalen, um so mehr aber von den radikalen Revisionisten zunächst nicht zur Kenntnis genommen: zu gross war die Begeisterung und der Eifer, das Volk in seiner jeweiligen Gestalt als einzig massgebende Grösse zu betrachten. Die Volkssouveränität beruhe lediglich in der Gesamtheit der Bürger, so dass „keine einzelne Gemeinde, keine Wahlkreisversammlung, sowenig als ein einzelner Bürger, sich als souverän ansehen kann.“⁵⁴ Jede Unterteilung der Souveränität würde *verschiedene Rechtskreise* schaffen, also Vorrechte und Privilegien. „Der grundfalsche Begriff der Kantonsouveränität und der aristokratische Kastengeist sind für die Schweiz was das liberum veto und das Feudalsystem für die Polen. Beide haben sich durch Usurpation, und List, durch Betrug und Irrtum in den Zustand der Eidgenossenschaft und in das schweizerische Staatsrecht eingenistet. Nicht die souveränen Kantone Uri, Schwyz und Unterwalden, sondern das Volk dieser Kantone hat frei und selbständig die Eidgenossenschaft gestiftet.“⁵⁵ Die nationale Begeisterung war aber schon rasch verfliegen und es zeigte sich, dass man sich weder dem Unitarismus mit seinem noch neuen, abstrakten Begriff der „schweizerischen Nation“ noch dem Kantonalismus verschreiben konnte, sondern, dass sehr unterschiedliche Dosierungen von Föderalismus und Zentralismus denkbar waren. Einhelligkeit herrschte nur darüber, dass in einem angestrebten Bundesstaat „nicht die einzelnen Kantone Staaten, sondern nur das Ganze einen Staat bilden“ könne⁵⁶.

a) Der Entwurf der Kommission PFYFFER („Entwurf BAUMGARTNER-ROSSI“)⁵⁷

Der Luzerner KASIMIR PFYFFER griff wohl als einer der ersten, in seiner Schrift „Zuruf an den eidgenössischen Vorort Luzern, bei Uebernahme der Leitung der Bundesangelegenheiten“, den Plan einer Bundesreform auf und postulierte eine *gesetzgebende Zentralgewalt*, die als eine Versammlung von Kantonsvertretern, beschickt nach dem Massstab der Bevölkerungszahlen, ohne Instruktion beraten und Beschluss fassen sollte⁵⁸. PFYFFERS „Zuruf“ sorgte sich vor allem um die Grundlagen des erstrebten Bundesstaates: „Alle einzelnen Glieder müssen Gleichheit der Interessen haben. Diese Identität der Interessen geht hervor aus der

⁴⁸ In den Kantonen *Solothurn* am 13. Januar 1831; *Luzern* am 30. Januar; *Zürich* am 20. März; *St. Gallen* am 23. März; *Thurgau* am 14. April; *Aargau* am 6. Mai; *Schaffhausen* am 2. Juli; *Waadt* am 8. Juli; *Bern* am 31. Juli und teilweise in *Fribourg*, wo der Grosse Rat am 24. Januar einzelne Veränderungen beschlossen hatte.

⁴⁹ Vergl. die Pressekommentare bei WILD, „Zentralismus und Föderalismus in der schweizerischen Publizistik von der Helvetik bis zur Bundesrevision“, Freiburg i.Ue. 1948, S. 91 ff.

⁵⁰ AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 54.

⁵¹ Um 1830 veröffentlichte etwa der einstige Gesandte in Paris, PHILIPPE DE MAILLARDOZ aus Fribourg zusammen mit dem Genfer AUGUSTE BONTEMS, beide ehemalige Obersten in französischen Diensten, einen zentralistischen Verfassungsentwurf für die Schweiz, der sich stark an die amerikanische Unionsverfassung anlehnte. Vergl. GALLUS J. BAUMGARTNER, „Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850“, 4 Bände, Zürich 1853-1866, I, S. 162 ff. Ähnlich auch der vom amerikanischen Vorbild geprägte Entwurf von ALEXANDER ROGER in Genf, in seinem „Essai sur le lien fédéral en Suisse“, Genf 1831.

⁵² Vom Unitarismus der Helvetik unterschied sich der Zentralismus der frühen 1830er Jahre kaum wesentlich.

⁵³ G. BAUMGARTNER, I, 157-180. Gerade die Vorschläge von MAILLARDOZ, BONTEM oder ROGER schienen selbst bei Befürwortern einer Revision ungute Gefühle und Befürchtungen vor der Einführung einer Art zentraler Militärdiktatur nach dem Vorbild südamerikanischer „Republiken“ auszulösen; G. BAUMGARTNER, a.a.O., S. 163.

⁵⁴ So im „Eidgenossen“ vom 11. März 1831.

⁵⁵ Appenzeller Zeitung vom 25. Mai 1833.

⁵⁶ NZZ vom 31. März 1832.

⁵⁷ Der Text findet sich unter anderem bei KAISER/STRICKLER, S. 216-267; siehe auch Rep. 1814-1848, III, S. 707-747.

⁵⁸ KASIMIR PFYFFER, „Zuruf an den eidgenössischen Vorort Luzern, bei Uebernahme der Leitung der Bundesangelegenheiten“, Luzern 1831, S. 19-21. Vergl. auch den bereits erwähnten Vorschlag von ROGER in seinem „Essai sur le lien fédéral en Suisse“, wo er einen Entwurf für eine entsprechende Legislativbehörde unterbreitet, in der 11 Kantone mit einem Abgeordneten, 10 Kantone mit deren zwei und Bern mit drei Abgeordneten vertreten wären (Art. 64).

Gleichheit der Grundlage, worauf die Verfassungen der einzelnen Glieder (Staaten) des Bundes ruhen, der Gleichheit der Grundsätze, die sie beherrschen, und der Hauptinstitutionen aus welchen sie bestehen.“ Bislang boten die verfassungsmässigen Unterschiede einiger Kantone „einen grösseren Gegensatz als die Türkei und Nordamerika“⁵⁹. Doch „die grosse Frucht der gesamten neueren politischen Bildungsgeschichte von Europa“, die Volkssouveränität in Form des Repräsentativsystems sollte sich nun allen Kantonen mitteilen.

Nachdem PFYFFER den ersten Anstoss zur öffentlichen Diskussion gegeben hatte, schlug nun der Kanton Thurgau seit dem Frühling 1831 der Tagsatzung eine Revision des Bundesvertrages von 1815 im Sinne der Stärkung der Zentralgewalt vor. Im darauffolgenden Jahr beschloss die Tagsatzung sodann mit dem knappen Mehr von dreizehn Stimmen tatsächlich eine Revision vorzubereiten⁶⁰ und ernannte dafür eine fünfzehnköpfige Kommission unter der Leitung PFYFFERS. Bereits am 15. Dezember 1832 konnte die Kommission einen vom St. Galler GALLUS BAUMGARTNER⁶¹ redigierten Entwurf mit einem erklärenden Bericht des Genfer Tagsatzungsabgeordneten PELLEGRINO ROSSI vorlegen⁶². Obwohl der Entwurf einer „*Bundesurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft*“ mit 120 Artikeln keine unmittelbaren Folgen zeitigte, sollte er in der Bundesverfassung von 1848 und jener von 1874 durchaus markante Spuren hinterlassen. Der Entwurf bemühte sich einen vermittelnden Ausgleich zwischen den sich gegenüberstehenden zentralistischen und föderalistischen Bestrebungen darzustellen und wollte sich mit dem „Erreichbaren“ begnügen⁶³. Tatsächlich aber stellte der Entwurf einer Bundesurkunde, obwohl er die Bezeichnung vermied, juristisch eine *Verfassung* ein Grundgesetz dar. Zur Wirksamkeit hätte sie noch der Zustimmung aller Stände bedurft, später hätte die Urkunde aber jederzeit mit einer Mehrheit von 15 Stimmen (Art. 117) revidiert werden können⁶⁴. Die einundzwanzig Kantone wurden noch in der Präambel aufgezählt, diese Liste demnach nicht in den eigentlichen Verfassungstext integriert. Die Halbkantone waren noch in Klammern erwähnt, mit der Besonderheit, dass die Wiedervereinigung der beiden Basel ausdrücklich vorbehalten blieb. Bundesbehörden waren gemäss den Art. 43 bis 104 die Tagsatzung (Art. 43-67), der Bundesrat (Art. 68-86)⁶⁵, die Bundeskanzlei (Art. 87-89) und das Bundesgericht (Art. 90-104). Die rechtsetzende Funktion sollte einer gesetzgebenden Körperschaft, eben der „*Tagsatzung*“ übertragen werden, die nun 44 Mitglieder zählte, also zwei pro Kanton, eines für jeden Halbkanton⁶⁶, was zumindest eine teilweise Lösung der Streitfrage der Vertretung der geteilten Stände ermöglicht hätte (Art. 44 und 46). Die Tagsatzung, welche öffentlich unter dem Vorsitz des Landamman der Schweiz tagen sollte, war nun als Legislative konzipiert, welche die Gesetze verfertigte, Verträge schloss, die Ausgaben beschloss sowie die Beamten ernannte und beaufsichtigte und ferner die Verfassungen der Kantone, die interkantonalen Verträge und deren Einhaltung des Bundesrechts kontrollierte. Die Kommission wagte allerdings nicht den Schritt zum *Zweikammersystem* und vermied die Einrichtung einer Zweiten Kammer, in welcher sich Abgeordnete nach dem Verhältnis der Kantonsbevölkerung versammelt hätten. Es wurde aber versucht, das Problem der langwierigen Behandlung der anstehenden Geschäfte in der bisherigen Tagsatzung durch eine differenzierte Lösung für die Frage der Instruktionsgebundenheit und der freien Stimmabgabe der Tagsatzungsabgeordneten im Sinne bundesstaatlicher

⁵⁹ PFYFFER, „Zuruf“, S. 15.

⁶⁰ Vergl. AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 54 ff.; His, II, 98 ff.; G. BAUMGARTNER, I, S. 164 ff., 350 ff., DIERAUER, V, S. 537-561.

⁶¹ Dieser hatte bereits, einige Monate zuvor, gemeinsam mit PFYFFER und dem Berner KARL SCHNELL einen halboffiziellen „Entwurf einer schweizerischen Bundesverfassung“, Zürich 1832, ausgearbeitet, der unter der Signatur einer „Gesellschaft Eidgenossen“ publiziert wurde. Die Autoren empfahlen darin eine Tagsatzung von 60 weisungsungebundenen Mitgliedern, wobei den einzelnen Kantonen je nach ihrer Bedeutung 2, 3 oder 4 Stimmen zugestanden wurden. Diese den Verfassungen von Malmaison und der Mediation entlehnten Ideen, hätten in einem gewissen Mass das demokratische Prinzip der proportionalen Repräsentation befriedigt, ohne die kleinen Kantone unnötig abzuschrecken. Der Text des Entwurfes findet sich bei G. BAUMGARTNER, I, S. 281 ff.; siehe auch VAN BERCHEM, S. 133 f.

⁶² Bericht der Kommission der Tagsatzung zu den zweiundzwanzig schweizerischen Kantonen zum Entwurf des Bundesvertrages, von ihr behandelt in Luzern am 15. Dezember 1832, Genf, Dezember 1832. Der Entwurf selbst ging in der Folge unter dem Namen „Entwurf Rossi“ in die Geschichte ein, war aber eben ein Gemeinschaftswerk, das vor allem dem St. Galler BAUMGARTNER viel zu verdanken hatte.

⁶³ His, II, S. 99.

⁶⁴ In Umfang und Einteilung war die Urkunde eine eigentliche Vorwegnahme der Bundesverfassung, indem sich 120 Artikel in drei Abschnitte aufteilten: der erste Abschnitt („Allgemeine Bestimmungen“) enthielt Vorschriften über den Aufbau des Landes, der zweite Abschnitt („Bundesbehörden“) regelte organisatorische Fragen und im dritten Abschnitt („Revision der Bundesurkunde“) fanden sich die Grundsätze der Revision des Verfassungswerkes.

⁶⁵ Der Bundesrat stellte die Regierung des Bundes dar, der sich nun keine kantonale Exekutive mehr „leihen“ musste (AUBERT, a.a.O., Rz. 65). Der Bundesrat setzte sich für vier Jahre aus dem von der Mehrheit der Kantone gewählten Landammann der Schweiz und vier weiteren von der Tagsatzung gewählten Mitgliedern zusammen (Art. 69-75). Dem Bundesrat stand die Gesetzesinitiative zu und er sorgte für den Vollzug. Ferner wachte dieses Kollegium über die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und die Unabhängigkeit des Landes (Art. 80-84). Generell unterstand aber der Bundesrat der Tagsatzung.

⁶⁶ Demnach hätten alle Kantone gemäss Art. 43 *gleiches Stimmrecht* besessen (Art. 39 im Entwurf der Kommission TAVEL von 1833 [hiernach als Entwurf II bezeichnet]) und *zwei* Abgeordnete -Halbkantone je einen - erhalten sollen (Art. 44 und 46 [Art. 40 Entwurf II]).

Repräsentation zu lösen. Das Beschlussfassungsverfahren wurde daher, entsprechend den einzelnen Geschäften, in drei Klassen eingeteilt (Art. 56 bis 64)⁶⁷:

- Die Geschäfte der ersten Abteilung sollten, wie bisher, in staatenbündischer Weise von den *Instruktionen* der Kantone an ihre Abgeordneten abhängig sein, welche somit an das imperative Mandat gebunden waren⁶⁸. Zum Kreis dieser Geschäfte zählten die wichtigsten Staatsangelegenheiten (unter anderem Abschluss von Bündnissen, politischen Verträgen, Friedensverträge und Kriegserklärungen, Anerkennung fremder Staaten, eidgenössische Interventionen, Fragen der Kompetenz des Bundes und der Auslegung der Bundesurkunde, Revisionen der Mannschafts- und Geldkontingente)⁶⁹.
- Die Geschäfte der zweiten Abteilung sollten *ohne* Instruktionen beraten und beschlossen werden, also nach der freien Überzeugung der Abgeordneten, jedoch unter Vorbehalt der Genehmigung durch eine Mehrheit der Kantone (d.h. mindestens 12 Kantone)⁷⁰. Die Beratung und Abfassung der Beschlüsse war hier frei, also bundesstaatlich, ihre Genehmigung aber noch staatenbündisch. Zu diesen Geschäften zählten beispielsweise der Abschluss von Staatsverträgen (ausser den zum Kreis der ersten Abteilung gehörenden), die Gewährleistung der Kantonsverfassungen, der Erlass der Bundesgesetze gemäss der Bundesurkunde, die Errichtung oder Aufhebung von Bundesbeamten⁷¹.
- Die Geschäfte der dritten Abteilung sollten von den Abgeordneten völlig frei nach ihrer Überzeugung beraten und rechtsgültig beschlossen werden, ohne Instruktionen oder nachfolgende Genehmigung durch die Kantone⁷². Entscheiden sollte hier die Mehrheit der Stimmenden⁷³. Damit war also nur gerade in bezug auf diese Gruppe von Geschäften das rein bundesstaatliche Beschlussfassungsprinzip vorgesehen⁷⁴. Der Umfang dieser Geschäfte war nun jedoch nicht unbestritten: Der Entwurf BAUMGARTNER/ROSSI unterstellte „alle übrigen“ Geschäfte dieser freien Beschlussfassung⁷⁵.

Der Entwurf, der in allen Kantonen einer Volksabstimmung nach kantonalem Recht unterbreitet und an einer folgenden Tagsatzung ratifiziert und beschworen werden sollte, wurde aber sowohl von Seiten der konservativen Föderalisten als auch von radikalen Zentralisten heftig kritisiert und angefeindet⁷⁶. In liberalen Kreisen sah man darin eine ungenügende Zentralisation, in konservativen Kreisen, besonders in den Urkantonen, zum Teil aber auch in der Waadt, Neuenburg, Genf oder im Tessin befürchtete man den Untergang der Kantone als politische Existenzen⁷⁷. Die regenerierten grossen Kantone zeigten sich namentlich gegenüber der Regelung der Repräsentation in Art. 43 des Entwurfes⁷⁸ zurückhaltend, da sie schon aufgrund ihrer liberalen Grundordnungen eine unmittelbare Beziehung zwischen der Nation als solcher und den Bundesbehörden als wünschenswert erachteten und dabei natürlich, eingedenk ihrer *Bevölkerungszahl* von einem Repräsentativsystem unter der Herrschaft des Mehrheitssystems ausgingen⁷⁹. Diese Forderung erklärte sich auch daraus, dass ein bedeutender Teil der kantonalen Kompetenzen nach

⁶⁷ Art. 50-62 Entwurf II.

⁶⁸ Art. 56 Bst. a und Art. 57; Entwurf II: Art. 51 Bst. a und Art. 52.

⁶⁹ Strittig blieb bei diesen Geschäften das Quorum (nach Art. 60: absolutes Mehr, nach Art. 55 Bst. a, b und d Entwurf II: Zweidrittelsmehr). Bei Verfehlen des Quorums, aber Erreichen der relativen Mehrheit sollten die entsprechenden Beschlüsse wie die genehmigungspflichtigen Entscheide behandelt werden (Art. 61; Entwurf II: Art. 56).

⁷⁰ Art. 56 Bst. b und Art. 58; Entwurf II: Art. 51 Bst. c und Art. 54.

⁷¹ Der Entwurf II sollte den Kreis dieser Geschäfte noch erheblich erweitern.

⁷² Art. 56 Bst. c und Art. 59; Entwurf II: Art. 51 Bst. b und 53.

⁷³ Art. 63; Entwurf II: Art. 57.

⁷⁴ HIS, II, S. 188, hebt hervor, dass sich bereits allein aufgrund dieser Gruppe die Bezeichnung der geplanten Staatsform als eines *Bundesstaates* rechtfertige. Vergl. auch VAN BERCHEM, S. 138 ff.

⁷⁵ Entwurf II zählte die Geschäfte dieser Gruppe namentlich auf.

⁷⁶ Besonders leidenschaftlich vom radikalen Luzerner I. P. V. TROXLER in seinen Schriften „Die sieben Todsünden der Bundesurkunde“ und „Die eine und wahre Eidgenossenschaft im Gegensatz zur Zentralherrschaft und Kantonsthümelei so wie zum neuen Zwitterbunde beider“, 1833, wo er bereits für eine Aufnahme des nordamerikanischen Zweikammersystems und, im Gegensatz zu Einheitsstaat und Staatenbund, für einen Bundesstaat plädiert. In der Folge redigierte er dann einen eigenen Verfassungsentwurf. In einem Brief an den Zürcher HIRZEL vom 27. 12. 1832 schrieb er zur Regelung der Vertretung der Kantone auf der Tagsatzung sehr direkt: „Man wollte die Selbständigkeit der Kantone nicht verletzen, und darum that man wohl, allein zur Selbständigkeit der Kantone gehört keineswegs gleiches Stimmrecht.“ Im weiteren fügte er scherzend bei: „und dieses beibehalten, weil (wie Zschokke sagt) die kleineren Kantone fürchten müssen, bei Stimmrecht nach der Volkszahl von den grös-seren beherrscht zu werden, ist wie wenn jemand sagte: Damit ich nicht ärmer werde, als du bist, zahle ich mit meinem auch nicht reichen Nachlass dir meine Schuld nicht“ (zitiert nach VAN BERCHEM, S. 146 Anm. 2). In die gleiche Zeit fällt auch „Das schweizerische Bundesbüchli“ von KARL KASTHOFER, der ebenfalls auf das amerikanische Verfassungsrecht verwies und sogar eine Übersetzung der amerikanischen Unionsverfassung von 1787 beilegte. Zu beiden Autoren siehe nachfolgend unter IV.

⁷⁷ Zu den Reaktionen der verschiedenen Kantonsgruppen siehe ausführlich VAN BERCHEM, S. 142 ff.

⁷⁸ So erachtete HENRI DRUEY Art. 43 als den eigentlichen Dreh- und Angelpunkt des Entwurfes: „A mon sens, tout dépend du parti que l'on prendra sur l'article 43 du projet“ (nach E. DERIAZ, „Un homme d'Etat vaudois, Henri Druey, 1799-1855“, Lausanne 1920, S. 103).

⁷⁹ Der Schwierigkeit des Ausgleichs zwischen der proportionalen Repräsentation und der Souveränität der einzelnen Kantone war man sich durchaus bewusst. Als eigentlicher gordischer Knoten erwies sich das faktische Ungleichgewicht der Pflichten und

der Konzeption des Entwurfes auf den Bund übertragen worden wäre⁸⁰. Den Kantonen unter diesen Umständen ein gleiches Gewicht zu geben, erschien in den grossen regenerierten Kantonen geradezu als Ungeheuerlichkeit⁸¹. Man war sich allerdings auch durchaus bewusst, dass wohl nur die - vorläufige⁸² - Einräumung der Stimmgleichheit für sämtliche Kantone, die kleineren Stände zum Einverständnis mit dem Entwurf bewegen könnte⁸³.

Lasten gegenüber dem nach Art. 43 vorgesehen gleichen Stimmrecht in der Tagsatzung. Zur Verdeutlichung: Um 1815 betrug die schweizerische Bevölkerung rund 1'730'300 Personen (HIS, II, S. 7). Im Jahre 1816 legte die Tagsatzung für die folgenden 20 Jahre die kantonalen *Mannschafts-* und *Geldkontingente* fest (den Kontingenten wurde eine Gesamtbevölkerung von 1'687'900 Seelen zu Grunde gelegt). Die Mannschaftskontingente der einzelnen Kantone bildeten in ihrer Gesamtheit das sog. Bundesheer, über das die Tagsatzung zum Zwecke der Gewährleistung des Gebiets, der Verfassungen und der Neutralität verfügen konnte. Als Bestand jedes kantonalen Kontingents gab § 2 des Bundesvertrages das Verhältnis von je 2 Mann auf 100 Seelen Wohnbevölkerung an. Durch Tagsatzungsbeschlüsse von 1816 und 1817 wurde die Skala neu festgelegt und betrug für Auszug und Reserve je 33'758 Mann. Für den Auszug betrug die Kontingente demnach für die einzelnen Kantone: BE: 5'824 Mann; ZH: 3'700; VD: 2'964; SG: 2'630; AG: 2'410. Die kleinsten Kontingente stellten die Kantone ZG (250 Mann); UR (236 Mann); OW (221 Mann); AI (200 Mann) und NW (161 Mann).

Aufbauend auf den *Mannschaftskontingenten* wurden auch die kantonalen Anteile, die sogenannten *Geldkontingente*, an den Ausgaben des Bundes geordnet: Der Bundesvertrag stellte selbst die Geldskala auf, die der Leistungsfähigkeit jedes einzelnen Kantons entsprach, indem auf die Bevölkerungszahl und die Höhe des Mannschaftskontingents abgestellt wurde (§ 3, rev. durch Tagsatzung von 1816, Rep. II, 1085; OS, III, S. 3 f.). Auch hier zeigen sich krasse Differenzen. Die Geldskala sah sechs Klassen vor, deren jede einen andern Multiplikator besass, durch welchen das Mannschaftskontingent multipliziert wurde. So bildeten die drei Waldstätten und Zug die ärmste Gruppe (sie bezahlten nicht mehr als 5 Franken pro Mann des Mannschaftskontingents), während Basel und Genf 25 Franken pro Mann bezahlten. Effektiv aufgeschlüsselt auf den Gesamtbetrag eines vollen Kontingents aller Kantone von jährlich 539'275 Franken bezahlten damit allein Bern 104'080 Franken; Zürich 74'000; Waadt 59'200; Aargau 48'200 und St. Gallen 39'450 Franken. Demgegenüber zahlten die beiden Unterwalden nur gerade 1'810 Franken, Zug 1'250 und Uri 1'180 Franken. Vergl. HIS, II, S. 478 ff., 509; VAN BERCHEM, S. 118 f.; WILD, S. 122.

⁸⁰ Namentlich der Grosse Rat des Kantons Bern zeigte sich vom Repräsentationssystem unbefriedigt. In seinem Bericht als Gesandter der Tagsatzung hatte VON TAVEL am 17. 6. 1833 vor dem Grossen Rat von Bern erklärt: „Einer Tagsatzung, auf welcher die verschiedenen Stände nicht ihrer Grösse und Bevölkerung nach vertreten sind, können die grösseren Kantone unmöglich so viele Interessen zum Opfer bringen, als es geschehen könnte, wenn gleichmässige Repräsentation statt finden würde.“ Und weiter: „Die kleinen Kantone, die keinem Bunde beitreten würden, in welchem jeder Stand im Verhältnis seiner Bevölkerung und seiner Geldbeiträge vertreten wäre, finden es dagegen ganz natürlich und begrifflich, dass die grösseren Kantone, namentlich der Kanton Bern, dem Bunde dennoch die bedeutendsten Opfer bringen sollen, obgleich man ihrer Grösse und ihren Geldmitteln keine genügende Rechnung tragen will.“ Er machte sich damit zum Vertreter einer streng proportionalen Repräsentation: „Das einzige Mittel, bei fortwährendem Föderalismus der Zentralität näher zu treten, liegt unseres Erachtens in Einführung einer solchen Repräsentation, wo der einzelne Stand auf dem Bundestage im Verhältnis seiner Bevölkerung vertreten ist. Eine Vermehrung von Repräsentation der grösseren Kantone, ohne einen solchen grundsätzlichen Massstab etwa wie diejenige der Mediationsakte, würde nie dahin führen können. Es ist ein blosses Schattenbild und gereicht den grösseren Kantonen eher zum Nachtheil als zum Vortheil, indem sie ihnen die Opfer gleichmässiger Repräsentation auflegt, ohne den Nutzen zu gewähren.“ (Verhandlungen des Grossen Rathes der Republik Bern 1833, Nr. 33, S. 164 f.) Am 12. 3. 1833 drückte MONOD denselben Gedanken, allerdings mit einer anderen Schlussfolgerung vor dem waadtländischen Grossen Rat aus: „Comme Vaudois, je dois désirer la représentation proportionnelle, mais y eût-il justice dans cette base, je ne la demanderais pas. Jamais les petits cantons ne reconnaîtront que leur souveraineté est moindre que celle des grands. Au surplus, si l'on demande justice, il faut la demander entière: donner à Berne 26 voix. Si nous nous contentons de 2 ou 3 voix, elles nous seront de fort peu d'utilité et l'on ne nous les pardonnera pas. Sous l'Acte de Médiation, le canton de Vaud avait moins d'influence qu'il n'en a acquis depuis.“ (Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud 1833, S. 244.)

⁸¹ Vergl. die NZZ vom 17. 3. 1832: Es widerstreitet den neuen Grundsätzen, „dass 7 Kantone, welche zusammen ungefähr $\frac{1}{19}$ eines Geldkontingents zahlen, einen Drittel der Stimmrechte ausüben; ebenso anstössig muss es den Demokraten sein, welche die politischen Angelegenheiten nach Kopffzahl entscheiden lassen wollen, wenn 7 Kantone, welche zu dem Bundesheer von 33'758 Mann nur 3'390 Mann stellen, 7 von 22 Stimmen besitzen.“

⁸² Die Regierungen verschiedener kleiner Kantone schienen sich sicher, dass diese Regelung nach einer Annahme des Entwurfs wohl noch modifiziert werden würde: „Es wird zwar den kleinen Kantonen noch als Lockspeise die Beibehaltung ihrer Stimmen vorgeworfen, doch schon hie und da in grossen Räten, bei sogenannten vaterländischen Vereinen, wird dieser Vorbehalt bestritten, und so darf man sich nicht irre führen lassen, denn was heute zugegeben wird, dürfte morgen schon, als dem viel besprochenen Zeitgeist widersprechend, weggehoben werden.“ („Bericht der Regierung des eidgenössischen Standes Schwyz an ihre Landleute den 28. April 1833 an der gewohnten Maien-Landesgemeinde zahlreich versammelt“, Schwyz 1833, S. 44.)

⁸³ In diesem Sinne hatte sich auch die öffentliche Schrift der „Versammlung auf dem Rosenberge bei St. Gallen“ vom 12. Juli 1832 („Bürger der östlichen Schweiz an die hohe eidgenössische Tagsatzung“) geäussert. Die gleichmässige Repräsentation der Kantone in einem Legislativorgan wurde zumindest *vorübergehend* noch akzeptiert, denn angestrebt wurde eine eigentliche Vertretung des *Schweizervolkes*, der Nation, „da wir aber fürchten müssen, eine solche Massregel, so gerecht und demokratisch auch ihr Grundgehalt unbestreitbar ist, dürfte durch die Repräsentation nach dem Grundsatz der Demokratie, nach der Volkszahl, unsere lieben Eidgenossen aus den Urkantonen und den anderen minder bevölkerten Ständen in ihrem Gemüte verletzen.“ Vergl. WILD, S. 119.

b) Der Entwurf der Kommission TAVEL („Entwurf der Tagsatzung“)⁸⁴

Im März 1833 trat in Zürich eine ausserordentliche Tagsatzung zusammen, welche von den Kantonen des Sarner Bundes⁸⁵ boykottiert wurde. Andere Kantone äusserten ihr Missfallen und zogen sich in der Folge zurück. Eine Kommission unter dem Vorsitz des Berners TAVEL beschäftigte sich in 35 langwierigen Sitzungen mit den rund 500 Änderungsvorschlägen und Einwänden, die dem Entwurf von 1832 unter anderem von seiten der kantonalen Grossen Räte erwachsen waren⁸⁶. Während ein Teil der Radikalen die Reform als ungenügend bezeichnete, sprachen die Konservativen von einem eigentlichen Untergang des Föderalismus. Der Tagsatzung wurde nun ein stellenweise veränderter Entwurf vorgelegt und dieser vom 13. bis 15. Mai beraten. Letztlich blieben die Ansichten aber derart unklar, dass die Revisionisten keine formelle Abstimmung verlangen konnten und der Entwurf nicht formell angenommen wurde.

Generell zeigte sich eine systematische Schwächung der Zentralgewalt gegenüber dem Entwurf vom 15. Dezember zugunsten der einzelnen Gliedstaaten. Die Kantone waren nicht mehr aufgezählt, der Bund nicht mehr als unauflöslich erklärt und die Wohlfahrt der Verbündeten nicht mehr sein vordringlichster Zweck. Wesentlicher als diese Abstriche von mehr symbolischer Bedeutung waren die Streichung etlicher im ersten Entwurf noch vorgesehenen Bundeskompetenzen (Strassenrechte, Post und Truppeninstruktion, kulturelle Kompetenzen). Am charakteristischsten jedoch war die Neuorganisation der Tagsatzungsverhandlungen im neuen Entwurf: Dieser behielt zwar das System der drei Klassen bei, vermehrte aber jene Fälle, in denen die Abgeordneten mit Instruktionen versehen werden mussten (beispielsweise bei allen Vertragsabschlüssen). Für einzelne Fälle verlangte der Entwurf nun sogar ein Zweidrittelmehr (Art. 55 Abs. 3). Die Generalklausel galt jetzt für die Fälle in denen die Genehmigung der Kantone vorbehalten war (Art. 51 Bst. c, Art. 54 Bst. f).

Die Verfassungsentwürfe von 1832 und 1833 kannten also nur *eine* Legislativversammlung, nämlich die Tagsatzung, in die jeder Kanton in den bedeutendsten Fragen noch immer instruierte Vertreter entsandte⁸⁷. Beide wagten es nicht, vollständig mit dem schwerfälligen föderalistischen Beschlussfassungssystem der instruierten Vertreter respektive dem Genehmigungsvorbehalt der Kantone zu brechen, obwohl sich aber vereinzelt bereits Stimmen regten, die laut eine Organisation des Legislativorgans in zwei Kammern forderten⁸⁸. Dementsprechend einhellig war im liberalen Lager auch die Ansicht, man habe es mit einem typischen Kompromisswerk zu tun und der Entwurf war weit davon entfernt, den Erwartungen der Regenerationsanhänger zu entsprechen. Trotzdem versteiften sich nur wenige auf einen doktrinären Standpunkt, um dem Vorschlag unerbittlich jede Gefolgschaft zu verweigern⁸⁹. Die Grossen Räte einzelner Kantone wären unter dem Vorbehalt einer Volksabstimmung oder der Bedingung einer Annahme durch die anderen Kantone zur Annahme der Revision bereit gewesen⁹⁰. Die Volksabstimmungen in den Kantonen Solothurn und Luzern liessen jedoch das Projekt als endgültig gescheitert erkennen⁹¹.

⁸⁴ Der Wortlaut des Entwurfes ist wiedergegeben bei KAISER/STRICKLER, S. 216-269 (gegenübergestellt mit dem Text des Entwurfes vom 15. Dezember 1832); Rep. 1814-1848, III, S. 704-747. Siehe auch nachfolgend § 23, C, I, 2, b.

⁸⁵ Der Sarner Bund ging aus den Wirren der Kantonsteilung von Basel hervor, und zwar aus dem Beschluss von fünf Kantonen am 16. November 1832 in Sarnen, die neue Verfassung von Basel-Landschaft nicht zu anerkennen. Der daraus entstandene Bund verband die *drei Urkantone*, *Basel-Stadt* und *Neuenburg*, wurde aber bereits am 12. August 1833 von der Tagsatzung aufgelöst, als der Bruch zwischen den beiden Basel nicht mehr zu verhindern war.

⁸⁶ So machte etwa Luzern betreffend Art. 43 des ersten Entwurfes eine Reihe von Alternativvorschlägen, so als ersten eine Ausgestaltung der Tagsatzung im Sinne des halboffiziellen Entwurfes der ausserordentlichen Tagsatzung von 1832 (60 weisungsungebundene Abgeordnete bei moderater Proportionalität; siehe vorstehend FN 61), sodann den Vorschlag einer proportionalen Repräsentation, wobei jeweils ein Abgeordneter auf 100'000 Einwohner käme und schliesslich den Vorschlag doppelter Stimmenzuteilung analog der Mediationsakte.

⁸⁷ Die Schweiz wäre damit ein Bundesstaat mit repräsentativer Verfassung geworden; vergl. VAN BERCHEM, S. 138 ff.

⁸⁸ TH. CURTI, „Die Schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900“, Bern 1900, S. 1-5.

⁸⁹ Vergl. die teils versöhnlichen Pressekommentare, wie den der radikalen Appenzeller Zeitung vom 9. 1. 1833, die den Vorschlag sogar als „sicheren Rettungsanker“ pries. Vergl. auch die Zürcher Freitagszeitung vom 8. 2. 1833: „In ihrer gegenwärtigen Stellung sind aber die Kantone als einzelne Staatskorporationen sich alle an Rechten gleich. Auch die ganze Schweiz ist nur ein kleines Ländchen, allein darum nimmt sie gegen grössere Staaten die gleichen Völkerrechte in Anspruch, und würde zwar wohl der Gewalt, aber nur dieser weichen wollen. Es ist desnahen nicht ein Nachgeben, nicht ein Geschenk gegen unsere an Umfang kleinern, an geschichtlichem Ruhme uns teilweise weit überstrahlenden Bundesbrüder, wenn wir nicht ein Recht, das nur auf demjenigen des Stärkern beruht, gegen sie gelten machen.“

⁹⁰ Der Vorort Zürich hatte am 17. 5. 1833 ein Kreisschreiben an alle Kantone gerichtet, in welchem er die Annahme des zweiten Entwurfes empfahl: Der Zürcher Grosse Rat sprach sich am 10. Juni für die Annahme aus, ebenso wie die Legislativen von Bern, Solothurn, Genf, Fribourg, Thurgau, Schaffhausen, Basel-Landschaft, Ausserschwyz, sowie unter Vorbehalt Luzern, St. Gallen, Graubünden und Glarus. Die Opposition war aber beinahe gleich stark: die kantonalen Räte des Sarner Bundes, also von Uri, Innerschwyz, Unterwalden, Zug, Basel-Stadt, Appenzell, Tessin, Wallis und Neuenburg verwarfen den Entwurf oder traten gar nicht ein. Aber auch im Aargau und im Kanton Waadt war die Stimmung für Verwerfung. Bemerkenswert ist dabei die Haltung des Kantons Waadt, der aus „föderalistischen“ Gründen den Entwurf verwarf. In einem umfangreichen „Rapport et Préavis“ des Staatsrates vom Februar 1833 gab dieser dem Grossen Rat die Empfehlung zur Ablehnung des Entwurfes: Aufhänger der Kritik war Art. 44: Die Regierung war der Ansicht, dass die Zuweisung der Kompetenzen an die Zentralbehörden unvereinbar sei mit der Souveränität der einzelnen Kantone und mit „la part légitime d'influence que chaque canton doit se réserver dans la décision des affaires fédérales.“ Dabei scheute sich die Regierung nicht vor spektakulären Vergleichen über die möglichen Folgen einer Annahme des Entwurfes: So z.B., dass die zwölf kleinsten Kantone, die in ihrer

Trotz des Misslingens einer Bundesreform blieben die Liberalen in 12 Kantonen die dominierende Kraft. Schliesslich hielten sie in fast allen reformierten Kantonen und in Luzern die Regierungsgewalt inne. Dem standen ungefähr 10 konservativ regierte Kantone gegenüber⁹². Die Tagsatzung glich damit wieder derjenigen vor 1798, nur waren es nun nicht konfessionell gebundene Blöcke, die sich gegenüberstanden, sondern Liberale und Konservative. Die Revision blieb trotz des klaren Scheiterns weiterhin auf der Traktandenliste der Tagsatzung, wobei die Meinungen über den einzuschlagenden Weg immer weiter auseinandergingen⁹³: Unter den Befürwortern einer Revision fanden sich gleichermaßen Anhänger einer Totalrevision wie diejenigen einer blossen Partialrevision des Bundesvertrages. Auch die Anhänger einer Totalrevision waren unter sich uneins, indem die einen die Revision einem vom Volk gewählten Verfassungsrat anvertrauen wollten und den anderen nur eine von der Tagsatzung verfasste Revision annehmbar schien.

In dieser verfahrenen Situation fand die Tagsatzung nur noch ein einziges Mal die Kraft etwas zu unternehmen, indem sie 1840 eine Kommission unter dem Vorsitz von HANS KONRAD VON MURALT einsetzte, der im weiteren auch die an der Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1848 massgeblich beteiligten Autoren HENRI DRUEY und KONRAD KERN angehörten. Mit dem Auftrag einer blossen Überprüfung des Art. X des Bundesvertrages über das System der Vorortskantone, begann sich diese Kommission aber auch mit der Einrichtung eines von den Kantonen unabhängigen Bundesrates zu befassen und untersuchte, in einer natürlichen Erweiterung ihres Auftrages, auch die Zweckmässigkeit eines *Parlaments mit zwei Kammern*⁹⁴. Dabei war ein Rat als Vertretung der Nation, der andere als solche der Kantone vorgesehen. Obwohl auch dieses Projekt - aus finanziellen Bedenken - scheiterte, war damit zumindest offiziell über die Vorteile des amerikanischen Zweikammersystems reflektiert worden⁹⁵.

IV. Private Entwürfe und Publizistik (1833-1848)

Neben den offiziellen Bemühungen um eine Revision des Bundesvertrages, welche in den beiden letztlich gescheiterten Entwürfen von 1832/33 gipfelten und die im allgemeinen den gemässigten Anschauungen des Liberalismus entsprachen, wurden seit 1830 verschiedene, teilweise eher radikal gefärbte, private Entwürfe publiziert, die sich sehr oft am Vorbild der *amerikanischen Unionsverfassung* orientierten⁹⁶. Dabei wurde zum Teil auch unbewusst auf Gedankengut zurückgegriffen, wie es bereits in der Verfassung von Malmaison (1801) zum Ausdruck gekommen war. Im Mittelpunkt der Vorschläge standen zumeist die *Bundesstaatsform* und das *Zweikammersystem* als eine Zwischenlösung der während der gescheiterten Revisionsversuche klar gewordenen Gegensätze von Zentralismus und Föderalismus. Das Zweikammersystem wurde dabei durch eine ganze Anzahl von Publizisten zur Diskussion gestellt und empfohlen, so insbesondere von JAMES FAZY, THOMAS BORNHAUSER, IGNAZ PAUL VITAL TROXLER, ALBRECHT K. KASTHOFER und einigen anderen⁹⁷.

Die Idee des Zweikammersystems, die nach der Mediation wieder verloren gegangen war, tauchte erst in den Jahren der Regenerationsbewegung wieder auf: Der Berner Forstmeister KASTHOFER wies in seinem 1832 erschienenen Schriftchen „Das schweizerische Bundesbüchli“⁹⁸ ausdrücklich auf das amerikanische Vorbild hin.

Gesamtheit weniger Einwohner besässen als Zürich und Bern gemeinsam, eine entscheidende Mehrheit an der Tagsatzung bilden könnten, oder dass die zwölf ärmsten Kantone, gemessen an ihren Geldkontingenten, unter dem jährlichen Beitrag des Kantons Bern blieben, der allein beinahe $\frac{1}{5}$ des Gesamtbetrages stelle. Siehe „Rapport et préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil du canton de Vaud, sur le Projet d'acte fédéral“, Lausanne février 1833, S. XI; vergl. auch VAN BERCHEM, S. 149 ff.

⁹¹ Im Kanton Solothurn standen 4'000 verwerfenden weniger als 2'000 annehmende Stimmen gegenüber und es mussten die 6'000 Stimmenthaltungen dazugezählt werden, um eine Annahme zu fingieren. Die Luzerner Abstimmung vom 7. Juli verdeutlichte jedoch endgültig die Hoffnungslosigkeit der Bemühungen: Die rund 20'000 Stimmberechtigten der vorgesehenen künftigen Hauptstadt verwarfen die Revision mit 11'400 gegen 1'500 Stimmen. Siehe nachfolgend § 23, C, I, 2, b.

⁹² Pointiert gesagt, behielt die mehrheitlich regenerierte Schweiz den alten Bundesvertrag!

⁹³ An der Tagsatzung vom 4. 8. 1834 wurde erneut eine Arbeitsgruppe beauftragt, eine Revision des Bundesvertrages in Angriff zu nehmen. Am 3. September legte diese Kommission ihren vom 28. August datierten Bericht vor, der verschiedene Anträge und Gegenanträge zu einigen Reformen, aber keinen Entwurf enthielt. Während sich die eine Hälfte der Kommissionsmitglieder für die Wiederaufnahme des offiziellen Entwurfes von 1833 aussprach, bevorzugte die andere Hälfte eine völlige Neuordnung der Repräsentation der Kantone an der Tagsatzung und teilte sich in jene Kommissionsmitglieder, welche die radikale Einführung einer *echten proportionalen Vertretung* der Kantone in der Tagsatzung vorschlugen (so BAUMGARTNER und ZSCHOKKE) und jene, welche zumindest einen gewissen *Ausgleich* zwischen den einzelnen Kantonen postulierten: HIRZEL und VON SPRECHER wollten allen Kantonen über 100'000 Einwohnern zwei Sitze zugestehen; PFYFFER und KERN schlugen zwei bis drei Stimmen für die grossen Kantone vor (entsprechend dem halboffiziellen Entwurf vom März 1832). Niemand sprach sich aber mit Überzeugung für ein *Zweikammersystem* aus. Vergl. VAN BERCHEM, S. 159 ff.; HIS, II, S. 103. An der Tagsatzung von 1835 plädierten PFYFFER und BAUMGARTNER für ein Zweikammersystem nach dem Beispiel der amerikanischen Verfassung. Es blieb aber bei reinen Absichtserklärungen der Gesandten. Siehe auch nachfolgend § 23, C, I, 2, b.

⁹⁴ Vergl. RAPPARD, „La Constitution fédérale de la Suisse“, Neuenburg 1948, S. 87-89.

⁹⁵ Bericht von 1840, S. 6 f.

⁹⁶ HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 81 ff., 92 f., 103 f.

⁹⁷ Vergl. dazu auch TRIPP, S. 11 ff.; TRIVELLI, S. 141 ff.

⁹⁸ Vergl. DIERAUER, V, S. 554; TRIVELLI, S. 140; HIS, II, S. 192.

Davon inspiriert, schlug er für die Schweiz einen *Senat* vor, als Kammer zur gleichmässigen Vertretung der Kantone und eine *Nationalversammlung*, in welcher die Kantone entsprechend ihrer Bevölkerungszahl vertreten werden. Allerdings wagte KASTHOFER nicht, ähnlich wie nachfolgend TROXLER in seinem Entwurf, den endgültigen Schritt zum echten bundesstaatlichen Zweikammersystem, indem er dem *Senat* die entscheidende Rolle in der Gesetzgebung zuwies⁹⁹.

In seinem „Entwurf eines Grundgesetzes für die Eidgenossenschaft“ (1833)¹⁰⁰ postuliert TROXLER einen Bundesstaat und eine bikameralistische Organisation der obersten Bundesbehörde. Danach sollte die Vertretung des Volkes in der obersten Bundesbehörde eine doppelte, in zwei Kammern getrennte sein. Während die eine Kammer, der *Repräsentantenrat*, das Volk nach seiner Bevölkerungszahl repräsentieren sollte (je ein Abgeordneter auf 25'000 Seelen), hätte die andere Kammer, der *Senat*, die Kantone (je ein Abgeordneter aus jedem Kanton), vertreten (§ 34 des Entwurfs)¹⁰¹. Diese Zweiteilung verfolgte in erster Linie den Zweck der gleichmässigen Geltendmachung von Bundes- und Kantonsinteressen, eine Hemmungs- oder Gleichgewichtsabsicht war hier nicht angesprochen. TROXLER beließ jedoch, vielleicht in Erwägung der Erfahrungen aus der Helvetik in den §§ 36-39 die schlussendliche Entscheidungsgewalt in der Gesetzgebung beim *Senat*, der *Repräsentantenrat* war auf das Initiativ- und auf ein Beratungsrecht beschränkt¹⁰².

Anfangs 1834 begann sich eine überwiegend radikale Vereinigung zur Propagierung einer Bundesrevision zu formieren, die „*Société de sûreté fédérale*“ (Schutzverein), welche eine Kommission zur Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfs einsetzte¹⁰³. Die Kommission stellte ein unikamerales Gesetzgebungsorgan, eine einzige Körperschaft, vor, in welchem jeder Kanton proportional zu seiner Bevölkerungszahl vertreten sein sollte¹⁰⁴.

C. T. WELKER beschrieb im gleichen Jahr voller Bewunderung die staatlichen Institutionen der amerikanischen Union und widmete sich besonders den Bestimmungen der Verfassung von 1787 über das Zweikammersystem¹⁰⁵. Sein im Ausland erschienener Artikel hatte allerdings nicht denselben Widerhall wie die kurz darauf publizierte Schrift des Thurgauers THOMAS BORNHAUSER: Im Jahre 1835 wurde die Idee des Zweikammersystems durch diesen in seiner Volksschrift „Schweizerbart und Treuherz“¹⁰⁶ erstmals nachhaltig verbreitet¹⁰⁷. BORNHAUSER lässt darin deutsche Auswanderer über den Bodensee in die Schweiz gelangen, die es, der

⁹⁹ Art. 1-3. Das Recht zur Gesetzesinitiative sollte wie auch bei TROXLER, wohl unter dem Eindruck der Helvetik, allein der Volkskammer vorbehalten bleiben. Vergl. KASTHOFER, S. 20.

¹⁰⁰ Der anfangs 1833 in Rapperswil erschienene Entwurf findet sich abgedruckt bei ALFRED GÖTZ, „Dr. I. P. V. Troxler als Politiker“, Zürich 1915, S. 167 ff.; HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 93, bezeichnet das Werk als „sehr unklar und phrasenhaft“.

¹⁰¹ Vergl. zur Bedeutung dieses Verfassungsentwurfes mit seinem zielbewussten Entstehen für die Staatsform des Bundesstaates und das Zweikammersystem auch HIS, II, S. 193; *ders.*, „Amerikanische Einflüsse“, S. 93, 103. TROXLER selbst meinte, dass schon allein „Vernunft und Geschichte“ zu dieser Lösung führen (in: „Lösung der nationalen Lebensfrage“, 1833, S. 20 f.) und auch die Appenzeller Zeitung vom 24. April 1833 schrieb dazu: „Dieser, die Bundesbehörden organisierende Gedanke ist so einfach, dass man gleichsam mit der Nase hätte darauf stossen sollen; dennoch ist er, gestehen wir's ehrlich, uns so wenig als der Revisionskommission in Luzern eingefallen.“

¹⁰² Vergl. TRIPP, S. 16.

¹⁰³ Mitglieder dieser Kommission waren nach HIS, II, S. 192, der sich auf HENRI FAZY, „James Fazy, sa vie et son œuvre“, Genf und Basel 1887, S. 95, 234, bezieht: KASTHOFER, JAMES FAZY, I. P. V. TROXLER, THOMAS BORNHAUSER und HENRI DRUEY. Nach TRIVELLI, S. 141, ist aber die Mitarbeit von FAZY nicht korrekt und statt dessen der Berner XAVIER STOCKMAR zur Kommission zu zählen.

¹⁰⁴ Siehe JEAN L. B. LERESCHE, „Biographie politique de Henri Druey“, Lausanne 1857, S. 319 (art. 14).

¹⁰⁵ „Ueber Bundesverfassung und Bundesreform, über Bildung und Grenzen der Bundesgewalt, zunächst in Beziehung auf den Schweizerbund und die Schriften von Troxler und Zacharia über denselben“, erschienen in den „Annalen für Geschichte und Politik“, Leipzig und Stuttgart, März 1834, S. 31 ff. Wiedergegeben auch im Annex zu I. P. V. TROXLER, „Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerikas als Musterbild der schweizerischen Bundesreform“, Schaffhausen 1848.

¹⁰⁶ TH. BORNHAUSER, „Schweizerbart und Treuherz“, St. Gallen 1835, S. 77-82.

¹⁰⁷ Seit TROXLER traf man immer wieder auf Schriften und Artikel, die sich je nach politischem Standpunkt mehr oder weniger intensiv mit dem Zweikammersystem befassten. So bezeichnete die Appenzeller Zeitung vom 15. 2. 1834 das Zweikammersystem als „die wahrhaft richtige Mitte des Föderalismus“, den Schnittpunkt von Kantons- und Bundesgeist: „Wir Nationale und Radikale erkennen die Kantone und deren Selbständigkeit an; dagegen werdet ihr Kantone und Föderale der Nation und der Souveränität des Volkes huldigen müssen. Daher müssen wir uns gegenseitig über eine doppelte Repräsentation verständigen und diese durch Abtheilung des gesetzgebenden Bundesrats in zwei besondere Körper realisieren. Durch eine solche Organisation wird das ursprüngliche Ganze wiederhergestellt und aus der zweiseitigen Verzweigung einen höhere, die Gegensätze in sich auflösende Einheit gewonnen.“

Eine der allerersten Auseinandersetzungen mit der amerikanischen Verfassung findet sich allerdings schon viel früher, noch während der *Restaurationsepöche* in der Europäischen Zeitung vom 14. und 16. 10. 1817. In einem sehr beachtlichen Artikel werden hier die Heilige Allianz, das amerikanische und das schweizerische Bundesrecht verglichen und gewisse Verbesserungen des Bundesvertrages von 1815 vorgeschlagen. Der Artikel sieht unter anderem eine Parallele zwischen schweizerischem und amerikanischem Bund: „Beide haben denselben erhabenen Zweck vor Augen: Ruhe und möglichst höchstes dauerhaftes Volksglück im Innern und äussere Sicherheit. (...) Vergleichen wir nun das, was in Amerika besteht, mit den verfassungsmässigen Einrichtungen des Schweizerbundes, so zeigt sich es sich bald, dass dem letzteren von allem dem, was bei den verbündeten Freistaaten der neuen Welt so sehr gerühmt wird, nichts fehlt, um der nämlichen Vorteile und Vorzüge theilhaftig zu werden, als jene Permanenz der Bundesregierung, welche in Amerika seit jeher für den ganzen Bund so

Knechtschaft entronnen, weiter nach Amerika zieht, da ihnen auch die Schweiz, trotz ihrer Freiheit, weil in „Zwietracht und Ohnmacht gelähmt“, nicht gefällt. Beim Weiterzug dieser Auswanderer reflektiert der Politiker ‘Treuerherz’ die Verhältnisse in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, die, wie er betont, einen Bundesstaat darstellten, „wo die Freiheit des einzelnen Kantons mit der Einheit der Nation im schönsten Einklang steht.“ Er erklärt dabei auch die Einrichtung des Kongresses, wo im Repräsentantenrat die Nation, im Senat die „Kantone“ ihre Vertretung fänden. Abschliessend resümiert er, dass, wenn auch nicht alle amerikanischen Einrichtungen auf die Eidgenossenschaft übertragen werden könnten, so doch die neue Bundesverfassung auf den Hauptgrundsätzen aufzubauen wäre, die sich in Amerika so rühmlich bewährt hätten.

In einer am 5. Juni 1835 vor dem Waadtländer Grossen Rat gehaltenen Rede ging der Radikale HENRY DRUEY unter anderem auch auf die amerikanische Verfassung ein und empfahl diese näher zu studieren¹⁰⁸. Dabei befürwortete er die Einführung einer gesetzgebenden Behörde aus *Volksvertretern* und zitierte dabei das Beispiel der USA, um darzulegen, dass dadurch die Rechte der Kantone und Gemeinden nicht untergraben würden¹⁰⁹. Am 28. Juli 1835 führte auch PFYFFER vor der Tagsatzung aus, dass eine Bundesverfassung nach amerikanischem Vorbild nicht nur die lokale Autonomie gewährleisten würde, sondern gleichzeitig auch der Zentralgewalt jene Kompetenzen sichern könnte, welche zum Schutz des nationalen Wohls erforderlich seien¹¹⁰. Während die Tagsatzung aber aufgrund ihrer Uneinigkeit in der Frage der Revision des Bundesvertrages sich nicht einmal über den förmlichen Beschluss für das anzuwendende Verfahren (Verfassungsrat oder Tagsatzungsbeschluss etc.) einigen konnte¹¹¹, verstummten die Stimmen nicht, welche in Flugschriften und polemischen Artikeln Vorschläge zur Revision der bestehenden Ordnung machten.

Immer häufiger priesen in der Folge einzelne Autoren wie schon 1832 der Aargauer HEINRICH ZSCHOKKE¹¹² und andere die amerikanische Verfassung als mögliches Kompromissmodell zwischen den Ansichten der Zentralisten und Föderalisten, blieben dabei aber nichtsdestotrotz skeptisch, was die Ausformung des Legislativorgans im Sinne des Zweikammersystems betraf¹¹³ und zogen statt dessen eine einzige gesetzgebende Versammlung (Tagsatzung) mit einer proportionalen Vertretung der Kantone vor, eventuell verknüpft mit einem Vetorecht der Kantone¹¹⁴. Andere Autoren wie der Neuenburger FRÉDÉRIC-ALEXANDER DE CHAMBRIER lehnten die immer öfter erscheinenden Betrachtungen der Institutionen der Vereinigten Staaten und deren Übertragbarkeit auf die Verhältnisse der Eidgenossenschaft ab¹¹⁵. DE CHAMBRIER betonte dabei mit Nachdruck die grössere Homogenität der Amerikaner im Vergleich zu den Schweizern¹¹⁶ und verstieg sich zu der Behauptung, dass die USA als Grossmacht einer zentralistischen Regierungsform für Kriege bedürften, währenddem die Schweiz in einem Kriegsfall nur auf den Schutz ihrer Neutralität vertrauen könne¹¹⁷.

Der Genfer JAMES FAZY, erwies sich als glühender Verfechter des Zweikammersystems nach amerikanischem Vorbild und redigierte erstmals einen kompletten Verfassungsentwurf auf der Grundlage einer entsprechenden Behördenorganisation. So macht er in einer Flugschrift des Jahres 1837, „Project de Constitution fédérale“¹¹⁸, einem Separatdruck einer Reihe seiner Artikel im „Journal de Genève“, den Vorschlag, die Legislativgewalt auf zwei Räte zu übertragen, einen *Senat* und eine *Repräsentantenkammer*. Der Senat wäre dabei aus 44 Mitglieder zu bilden, je 2 Senatoren pro Kanton, die von den kantonalen Legislativen gewählt werden sollten. Die Repräsentantenkammer bestünde aus Vertretern des gesamten Schweizervolkes, je einer auf 25'000 Seelen, die in von den Kantonen bestimmten Wahlkreisen gewählt würden. Die Senatoren eröffnen in der Sitzung ihre

schöne Früchte getragen hat. Und doch wäre es so leicht, der eidgenössischen Verfassung solchergestalt mit der höhern Vollendung einen noch wohlthätigern Glanz zu verleihen. Dem Präsidenten der Tagsatzung könnten die Funktionen des Präsidenten in Amerika zukommen, und zur Beratung und Hülfe möchte demselben alsdann ein Senat beigegeben werden, zu welchem jeder der 22 Kantone ein Mitglied aus seiner Mitte sendete.“ Damit wurde aber keinesfalls ein einigender Bundesstaat postuliert, sondern weiterhin am republikanischen Föderalismus festgehalten: Zu TROXLER war es noch ein weiter Schritt.

¹⁰⁸ HENRY DRUEY, „Discours pour la Constituante Fédérale“, Lausanne 1835, S. 12.

¹⁰⁹ HENRY DRUEY, a.a.O., S. 15.

¹¹⁰ KASIMIR PFYFFER und G. J. BAUMGARTNER, „Reden über die schweizerische Bundesreform“, S. 13; siehe auch TRIPP, S. 12. Am gleichen Tag bezeichnete auch BAUMGARTNER, a.a.O., S. 34, der im Jahre 1840 ausdrücklich die Wünschbarkeit der Einführung einer dem Senat der USA entsprechenden Kammer aufwarf, Amerika als ein glückliches Beispiel eines Staates, in welchem das Volk wahrhaft repräsentiert sei.

¹¹¹ Die Umfrage an der Tagsatzung von 1835 hatte mit 13 ½ Stimmen nur ein grundsätzliches Festhalten an den Revisionsbestrebungen ergeben. HIS, II, S. 103; TRIVELLI, S. 142 f.

¹¹² In einem im „Schweizerboten“ erschienenen Aufsatz.

¹¹³ Dieses wurde als ein allzu direkter Ausfluss des angelsächsischen Rechtsdenkens und der englischen Tradition betrachtet. Vergl. TRIVELLI, S. 143.

¹¹⁴ WELKER, S. 33 ff.

¹¹⁵ DE CHAMBRIER, „Des droits et intérêts des Etats suisses quant au Pacte fédéral“, Neuenburg 1836, bes. S. 34 ff.

¹¹⁶ DE CHAMBRIER, a.a.O., S. 52-54; vergl. auch TRIPP, S. 13; TRIVELLI, S. 143.

¹¹⁷ DE CHAMBRIER, a.a.O., S. 55 f.

¹¹⁸ JAMES FAZY, „Projet de la Constitution Fédérale. Articles extraits du Journal de Genève“, 1837. In seinen Memoiren, „Les mémoires de James Fazy“, Genf 1947, S. 60, behauptete FAZY, bereits 1831 ein ähnliches Projekt publiziert zu haben, wovon jedoch nichts überliefert ist. HENRI FAZY berichtete diese Behauptung in den Memoiren über seinen Vater, S. 234.

Instruktionen, wenn ihnen solche erteilt worden sind und stimmen entsprechend so, wie sie dem Kanton, der sie entsendet verbunden sind. Die Repräsentanten stimmen demgegenüber nach ihrer persönlichen Überzeugung. Senat und Repräsentantenkammer werden jährlich erneuert. Die Senatoren werden von den Kantonen, die Repräsentanten vom Bund honoriert. Beide Kammern verhandeln getrennt und fassen jeweils selbständig Beschluss¹¹⁹. FAZY erklärte, dass mit diesem System die Beratung der Legislative rascher erfolge und den allgemeinen Interessen im Vergleich zur bestehenden Tagsatzung dienlicher sei. Gleichzeitig würde der berechnete Einfluss der Kantone und des Volkes gewahrt¹²⁰. Im Gegensatz zu beinahe allen anderen privaten oder halboffiziellen Entwürfen, sollte die Exekutivspitze aus einer *einzelnen* Person bestehen, d.h. FAZY ging von einem Präsidialsystem aus, wobei dieser Präsident bzw. Landammann durch die Volkskammer gewählt werden sollte¹²¹. In einer dem Verfassungsentwurf angefügten Streitschrift beklagte FAZY den Mangel an Einheit in der Schweiz und erklärte, dass allein ein Föderalismus nach amerikanischem Vorbild diesen Zustand beenden könne¹²².

Einige Abgeordnete der Stände versammelten sich während der Dauer der ordentlichen Tagsatzung von 1840 in Zürich zu einer Diskussion über die nach wie vor offene Bundesrevisionsfrage. Dabei legte der Abgeordnete von St. Gallen, Landammann BAUMGARTNER, seine eigene Auffassung über die Gestaltung der Repräsentationsverhältnisse in einer künftigen Eidgenossenschaft dar: Er näherte sich dabei deutlich dem später eingeführten Zweikammersystem an, indem er dafür plädierte, dass der Föderalismus auf jeden Fall beibehalten, der Unitarismus nicht eingeführt werden soll. Es liessen sich im schweizerischen Staatsleben zwei Elemente unterscheiden, das eine, die Kantone, das andere die „Allgemeinheit“, der Bund. Statt der gegenwärtigen bloss *kantonalen Repräsentation* sollte nunmehr auch die Aufstellung einer *Nationalrepräsentanz* erwogen werden, durch die Bildung eines „schweizerischen Grossen Rates“ von ungefähr 100 Mitgliedern, in welchen die Kantone Deputierte entsenden, die kleinsten wenigstens deren zwei. Zur Absicherung des Fortbestandes der Kantone dürften die Kompetenzen dieses Nationalrates aber nicht zu sehr ausgedehnt und müsste in bestimmten Fällen auch den Kantonen ein Stimmrecht eingeräumt werden. BAUMGARTNER wollte sich in diesem Punkt allerdings nicht festlegen und erklärte, dass dies unter Umständen auf dem Wege der Korrespondenz erfolgen könnte, wenn man nicht vorziehe, die 22 Kantone in einem besonderen Staatskörper, der dann dem amerikanischen Senat entsprechen würde, repräsentieren zu lassen¹²³. Diese Ausführungen schienen unter den Versammelten nachhaltigen Eindruck hinterlassen zu haben und BAUMGARTNER selbst bemerkt dazu in seinem späteren Werk: „Im Jahr 1840 wurde eine erste amtliche Anregung zur Aufstellung einer nationalen Stellvertretung neben jener der Stände gemacht, gelangte aber nicht zur Ehre der Anerkennung.“¹²⁴

In einer anonymen Schrift von 1843¹²⁵ wurde eine 63 Mitglieder umfassende Tagsatzung vorgeschlagen, welche entsprechend den Bevölkerungszahlen der Kantone gewählt werden und die über ein Vetorecht verfügen sollte¹²⁶. Das Prinzip des Zweikammersystems selbst wurde dabei neuerlich verworfen, weniger aus nebensächlichen Kostengründen, sondern vielmehr in der Meinung, dass ein solches System den Traditionen der Schweiz zuwiderlaufe. Darüber hinaus würde mit einer Zweiten Kammer ein Organ geschaffen, das niemanden wirklich befriedigen vermöge, sei es, dass man einen *Senat* schaffe, dessen Mitglieder instruktionsgebunden wären und damit jede konstruktive Zusammenarbeit mit der *Volkskammer* praktisch verunmöglicht würde, oder sei es, dass die Zweite Kammer sich ebenfalls aus frei stimmenden Abgeordneten zusammensetze, wobei dieser dann nicht mehr die Rolle einer Bewahrerin der kantonalen Interessen zukommen könne.

Ein weiterer anonymen Entwurf, publiziert als Festgabe für das eidgenössische Freischiessen vom Juni 1844 in Basel¹²⁷, sah eine Tagsatzung mit frei stimmenden Abgeordneten vor. Die Kantone sollten auf jeweils 100'000 Einwohner einen Abgeordneten delegieren, mindestens jedoch über einen gesicherten Sitz verfügen. In sämtlichen Fragen jedoch, welche die Freiheit, die Unversehrtheit und Souveränität der Kantone berührt hätten, sollte jedem Kanton nur eine Stimme zukommen, die durch einen instruierten Vertreter abzugeben wäre.

¹¹⁹ FAZY, „Projet“, S. 12-16 (Tit. 4-7 des Entwurfes); Während KASTHOFER und TROXLER das Recht der Gesetzesinitiative der Volkskammer vorbehalten wollten, sollte nach FAZY, S. 12 f., dieses Recht, wie in den USA, beiden Häusern zukommen.

¹²⁰ Auch später, namentlich während den Kommissions- und Tagsatzungsberatungen von 1848, sollte FAZY wiederum auf die Bedeutung des Zweikammersystems eingehen und für dessen Einführung plädieren. Der Genfer Grosse Rat nahm seinen Vorschlag schliesslich in die Tagsatzungsinstruktion im Mai 1848 auf. Vergl. CONDRAU, S. 91; DUBS, II, S. 45; CURTI, „Volksrechte“, S. 2; BLUMER/MOREL, I, S. 127; JOHANNES MEYER, „Geschichte des Schweizerischen Bundesrechtes“, II, S. 137.

¹²¹ Der schweizerische Landammann hätte nach dem Modell des amerikanischen Präsidenten Oberkommandierender der Armee sein sollen, die bürgerlichen und militärischen Stellen besetzen, der gesetzgebenden Behörde über die Lage des Landes Bericht erstatten, die Minister der Departemente des Militärs, der Finanzen, des Innern und des Äusseren ernennen und nach Belieben ersetzen sollen. Vergl. FAZY, „Projet“, S. 12 f.

¹²² FAZY, „Projet“, S. 4.

¹²³ Beilage zum Abschied der ordentlichen Tagsatzung 1840. Litt. Q. p. 3.4.

¹²⁴ G. BAUMGARTNER, II, S. 398-400; IV, S. 209.

¹²⁵ Die anonym erschienene Schrift „Die Schweiz und ihre Bundesverfassung“, Zürich und Winterthur 1843, wird von DIERAUER HEINRICH KURZ zugeschrieben.

¹²⁶ TRIVELLI, S. 144.

¹²⁷ Entwurf einer neuen Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (als Festgabe für das eidgenössische Freischiessen im Jahr 1844 gewidmet allen eidgenössischen Schützen), Basel 1844.

JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI, der Führer der Zürcher Liberal-Konservativen, trat im November 1847 ebenfalls, wenn auch nur anonym, für die Bildung einer Bundeslegislative mit zwei Kammern ein. In seiner Schrift „Stimme eines Schweizers für und über die Bundesreform“, zu der er sich später bekannte¹²⁸, führte er aus, dass für die Verfassung der Schweiz zwei wesentliche Ideen von grösstem Einfluss seien: „Die eine ist die Selbständigkeit und Freiheit der Kantone, die kantonale Souveränität, die andere ist die Gemeinschaft des Gesamtvaterlandes, die schweizerische Nationalität.“¹²⁹ Er legt daher nahe, die *Tagsatzung* als einen „Congress der Gesandten der Stände“, die unter sich, ungeachtet ihrer Bevölkerungsgrösse oder Wirtschaftskraft, gleichberechtigt sind, fortbestehen zu lassen. Man solle die *Tagsatzung* also als „Organ des Föderalismus“ bewahren und sie im Wesentlichen so belassen wie sie ist, ihre Würde erhöhen, ihr Alter ehren und ihr Ansehen verstärken¹³⁰. Es solle nun aber, „ergänzend, hilfreich der ehrwürdigen alten Mutter die jugendliche Tochter“ zur Seite treten, ein „Grosser Rat der Schweiz“, dessen Mitglieder nach Massgabe der Bevölkerung bezeichnet werden, als Ausdruck des erstarkten Geistes der Gemeinschaft und der schweizerischen Nationalität. Ohne die Gleichberechtigung der Kantone auf der *Tagsatzung* zu stören, würden die grösseren Kantone dadurch vermehrten Einfluss im Grossen Rat gewinnen. Sie täten dies ohne für sich ein Vorrecht der Kantone in Anspruch zu nehmen, ohne die kleinen Kantone in ihren Rechten zu kränken, sondern würden Einfluss erwerben nicht als Kantone, sondern als Teile der gesamten Eidgenossenschaft¹³¹. Den beiden Räten gemeinsam sollte nach BLUNTSCHLI die höchste Gewalt im Innern und nach aussen zugekommen, jedoch wäre dem Grossen Rat in erster Linie die *Vorberatung* und die *erste Abstimmung* über alle von der Bundesregierung beantragten Bundesgesetze zukommen, der *Tagsatzung* dagegen der *schlussendliche Entscheid*. Die *Tagsatzung* sollte damit zwar an die vorherige Zustimmung des Grossen Rates oder eines bevollmächtigten Ausschusses desselben gebunden sein, sie wäre aber gegen ihren Willen zu keinem Gesetze genötigt worden. Der Grosse Rat seinerseits wäre allein zuständig für Verhandlungen über politische Interessen des Bundes zum Ausland, zur Errichtung neuer eidgenössischer Anstalten, Ämter und Würden, zur Erhebung von Steuern und Zollgebühren sowie zur Antragstellung an die *Tagsatzung* zur Abberufung von Mitgliedern der Bundesregierung.

Kurz vor der Revision des Bundesvertrages von 1815 durch die *Tagsatzungskommission* veröffentlichte ein gewisser Dr. ABRAHAM ROTH¹³² eine kleine Schrift mit dem Titel „Die Frage der Bundesrevision“¹³³. Unter den „Forderungen der Gegenwart“ fordert der Verfasser zum einen eine Repräsentation der *Kantone* auf der *Tagsatzung* nach der *Einwohnerzahl*, andererseits einen „eidgenössischen Verwaltungsrat, nenne man ihn Bundesrat oder Senat, in welchem die Kantone als solche vertreten sind.“¹³⁴ Die *Tagsatzung* sollte die gesetzgebende, höchste Behörde bleiben, der *Senat* dagegen hätte diejenigen Zweige des Staatslebens zu verwalten, die nach der neuen Verfassung der eidgenössischen Oberleitung zufielen¹³⁵. Die Vertretung des ganzen Volkes wäre dann gerecht und die besondere Vertretung der Kantone im Senat zweckdienlich für die Wohlfahrt ihrer charakteristischen Kräfte und Interessen¹³⁶.

V. Konservative Rückschläge (1838-1841) und Konfessionelle Spaltung

Nach dem Misserfolg der offiziellen Revisionsversuche von Juli 1832 bis Mai 1833 kam allenthalben der Gedanke auf, die Entwicklung zu einer Trennung in eine regenerierte und eine konservative Landeshälfte treiben zu lassen¹³⁷. Die eidgenössische Geschichte kannte solche Trennungen aus der Zeit der Religionskriege und es scheint, als hätten sich verschiedene Kreise ganz gut ein Fortbestehen der Eidgenossenschaft in zwei Hälften vorstellen können, ohne gleich an einen drohenden Untergang des Landes zu denken. Die ersten tatsächlichen Anzeichen einer solchen Scheidung finden sich bereits 1832 mit dem Abschluss des *Siebnerkonkordates* zwischen den regenerierten Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Aargau und Thurgau¹³⁸ und andererseits mit dem Bündnis der konservativen, meist katholischen Kantonen zum *Sarnerbund* vom 16. November 1832¹³⁹. Gründeten diese „Sonderbündnisse“ noch vorwiegend auf dem Faktum des *politischen Bekenntnisses*, so zeichnete sich zusehends auch eine konfessionelle Spaltung ab.

¹²⁸ J. C. BLUNTSCHLI, „Denkwürdiges aus meinem Leben“, Nördlingen 1884, I, S. 443: Darin bemerkte er, jener Gedanke habe damals allgemein Anerkennung gefunden, sei dann aber seiner eidgenössischen Fassung entkleidet und in eine Nachahmung der amerikanischen Union umgeformt worden. Kritisch dazu HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 103.

¹²⁹ BLUNTSCHLI, „Stimme eines Schweizers für und über die Bundesreform“, S. 11.

¹³⁰ BLUNTSCHLI, a.a.O., S. 10 f.

¹³¹ BLUNTSCHLI, a.a.O., S. 13.

¹³² Es könnte sich hierbei um ein Pseudonym gehandelt haben, so CONDRAU, S. 93; TRIPP, S. 18 f.

¹³³ Dr. ROTH, „Die Frage der Bundes-Revision“, Zürich 1848.

¹³⁴ Dr. ROTH, S. 89-94.

¹³⁵ Dr. ROTH, S. 26-28.

¹³⁶ Dr. ROTH, S. 100.

¹³⁷ WILD, S. 103, 109 f.

¹³⁸ Dieses Konkordat vom 17. März 1832 beinhaltete die gegenseitige Garantie der Kantonsverfassungen siehe KAISER/STRICKLER, S. 214-216; Rep. I, S. 404; HIS, II, S. 89, 163; DIERAUER, V, S. 519 f.

¹³⁹ HEUSLER, S. 367; HIS, II, S. 94; AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 51.

So liess sich schliesslich CONSTANTIN SIEGWART-MÜLLER, der Schöpfer des Sonderbundes, vom Gedanken leiten, bei der sich abzeichnenden Bundesrevision von 1848 den Grundsatz der konfessionellen Parität, der schon die alte Eidgenossenschaft vor 1798 beherrscht hatte, erneut in das eidgenössische Staatsrecht einzuführen. Freie Verhandlungen zwischen den reformierten, zu einem *corpus evangelicorum* vereinigten Kantonen und den in einem *corpus catholicorum* zusammengefassten katholischen Ständen, sollten die Politik des Bundes bestimmen¹⁴⁰. Die Realisierung dieses Gedankens hätte zwar das katholische Element vor einer Majorisierung bewahrt, ihm aber zugleich gegenüber dem reformierten Teil eine Stellung verschafft, die ihm weder aufgrund der Zahl seiner Angehörigen noch aufgrund des Einflusses, den es seit der Reformation auf die Entwicklung der schweizerischen Kultur ausgeübt hatte, zukam.

Die Tagsatzung lehnte jedoch solche Trennungsprojekte ab und damit blieb die als Unrecht und Widerspruch empfundene Lage weiter bestehen, indem die mehrheitlich regenerierte Schweiz den alten Bundesvertrag beibehielt. Zur endgültigen Spaltung kam es, als Luzern, nach dem Sturz der liberalen Regierung, eine konservative Regierung erhielt und in einer Volksabstimmung mit überwältigendem Mehr der Annahme einer klerikalen Verfassung zustimmte¹⁴¹. Die beiden Blöcke aus der Tagsatzung deckten sich jetzt auch noch mit der konfessionellen Trennungslinie und der Vorort Luzern wurde nun auch noch der führende Kanton innerhalb der konservativen Gruppe. Als 1841 im Aargau die liberale Regierung entgegen der Bestimmung des Art. 12 des Bundesvertrages alle Klöster schloss und 1844/45 Freikorps aus den Reihen der Radikalen Luzern zweimal erfolglos zu erobern versuchten¹⁴², schlossen sich 1845 sechs katholische Kantone und die beiden katholischen Unterwalden zum zunächst geheimgehaltenen Sonderbund unter der Führung Luzerns zusammen¹⁴³, was seinerseits eine flagrante Verletzung des Bundesvertrages darstellte, der jede Art von besonderen Bündnissen ausdrücklich ausschloss. Die Tagsatzung konnte nach Bekanntwerden dieses Sonderbundes zunächst nicht reagieren, da zwischen regenerierten und konservativen Kantonen ein Stimmgleichgewicht bestand. Erst als in St. Gallen in den Wahlen vom 2. Mai 1847 die Regierung wechselte¹⁴⁴, hatten die regenerierten Kantone eine Mehrheit. So beschlossen sie am 20. Juli 1847 die Auflösung des Sonderbundes und liessen diesen Beschluss durch ein Bundesheer ausführen. Der Sonderbundskrieg dauerte gerade 16 Tage und endete mit der Niederlage der Sonderbundskantone. Somit hatte sich die Tagsatzung auch gegenüber solch flagranten Verletzungen des Bundesvertrages, wie es die Bildung des Sonderbundes darstellte, als im Grunde machtlos erwiesen. Ihre wichtigste Funktion, die Wahrung des inneren Friedens, hatte sie nicht erfüllen können.

Am 16. August beschloss die Tagsatzung die Revision des Bundesvertrages und am 3. September die Ausweisung der Jesuiten, die vor allem in Luzern eine entscheidende Rolle bei der Kontrolle der Regierungsgeschäfte gespielt hatten.

§ 16 Die Entstehung der ersten Bundesverfassung vom 12. September 1848

A. Die historische Situation der Schweiz

Die Rückkehr zum Kantonalismus von 1815 bedeutete für die einsetzende Industrialisierung eine schwere Hypothek. Die Vielzahl von Münzen, Gewichten und Massen sowie die Errichtung zahlreicher Binnenzölle verhinderte nicht nur den Ausbau eines modernen Verkehrsnetzes, sondern diskreditierte die Schweiz auch als Transitland¹⁴⁵. Der Drang nach wirtschaftlicher Einheit und Freiheit kann letztlich wohl als stärkster Motor des nationalen Zusammenschlusses betrachtet werden. Jedoch die historisch fassbaren Kräfte, welche den akuten Konflikt auslösten, der 1848 zur Einigung im Bundesstaate führte, entstammten nicht wirtschaftlichem Untergrund, sondern dem heftig umstrittenen religionspolitischen Kampfplatz.

Die Gelegenheit war nun besonders günstig, den 1815 und 1832 bereits zweimal vergeblich unternommenen Versuch, einen engeren Bund zwischen den Kantonen zu schaffen, dieses Mal zu einem erfolgreichen Ende zu

¹⁴⁰ Vergl. SEGESSER, II, S. 448 ff.; FLEINER, „Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848“, Basel 1898, S. 11.

¹⁴¹ HIS, II, S. 110; AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 52.

¹⁴² DIERAUER, V, S. 666 f.; HIS, II, S. 119 ff.

¹⁴³ DIERAUER, V, S. 690 f.; HIS, II, S. 124 ff.

¹⁴⁴ DIERAUER, V, S. 709 f.; HIS, II, S. 126 f.

¹⁴⁵ Vergl. dazu WALTHER RUPLI, „Zollreform und Bundesreform in der Schweiz 1815-1848“, Diss. Zürich 1949.

führen. Die entschiedenen Gegner jeder irgendwie gearteten Zentralisierung, die katholischen Sonderbundskantone, waren gerade erst bezwungen worden. Sie konnten auch den Bundesvertrag von 1815 nicht mehr als unantastbar hinstellen, nachdem sie ihn selbst gerade erst durch die Begründung des Sonderbundes eklatant verletzt hatten¹⁴⁶. Dennoch sollten die gerade erst auf dem Schlachtfeld ausgetragenen Gegensätze auch hier wieder rasch hervorbrechen, indem sich grosse und kleine, liberale und konservative Kantone gegenüberstanden.

B. Die Arbeiten der Revisionskommission von 1848

Noch vor dem Ausbruch des Sonderbundskrieges, am 16. August 1847, hatte die Tagsatzung mit der Mehrheit von einer Standesstimme beschlossen, es sei die „Angelegenheit der Revision des Bundesvertrages“ einer besonderen Kommission zu überweisen, in der alle Kantone oder Kantonsteile vertreten sein sollten, die zu dessen Revision Hand bieten wollten. Die eigentliche *Kardinalfrage*¹⁴⁷ bei der Gestaltung der neuen Bundesverfassung sollte, wie die nachfolgend eingehend erläuterten Beratungen der Revisionskommission deutlich offenbaren, die Frage der *Staatsform* und hieraus folgend der *Organisation der obersten Bundesbehörden* sein. Als die Revisionskommission bei ihrer Arbeit vorwiegend auf die Entwürfe von 1832 und 1833 zurückgriff, lag die Aufnahme des Gedankens der Bundesstaatsform, trotz erheblicher Widerstände, auf der Hand¹⁴⁸. Die theoretischen Grundsätze der Bundesstaatsform kamen aber weder bei den Erörterungen der Kommission noch bei den sich anschliessenden Beratungen der Tagsatzung zur Sprache; vielmehr wurde diese Problematik bei der Behandlung der Frage der Organisation des Legislativ-organs, also der Frage ob eine *einkammerige Nationalrepräsentation*, eine wie auch immer besetzte *Tagsatzung* oder ein *Zweikammersystem* eingeführt werden solle, näher in Betracht gezogen.

Der im Namen der Revisionskommission veröffentlichte Bericht vom 26. April 1848 von KERN und DRUEY betonte¹⁴⁹, dass angesichts der Stärkung des „Nationalgeistes“ seit 1833, die Notwendigkeit bestehe, der „Gesamtnation“, *neben den Kantonen*, in der Legislative eine besondere Vertretung zu gewähren. Damit wollte man eine Verquickung des *Einheitssystems*, das in der Helvetik Anlass zu überwiegend schlechten Erfahrungen gegeben hat, mit dem *Föderativsystem*, welches sich ebenfalls mit der damaligen Tagsatzung nicht besonders zu bewähren schien, erreichen. Die Kommission sollte damit, ähnlich wie 1832 die Liberalen, direkt zur Staatsform des Bundesstaates gelangen. Die Kantone, obwohl immer noch als souverän bezeichnet, wurden in der Ausübung dieser Souveränität weitgehend beschränkt und der Bundessouveränität explizit untergeordnet. Der Bericht äussert sich zum Verhältnis und zum Gleichgewicht der beiden Elemente, den Kantonen mit ihren althergebrachten Rechten und Traditionen und dem Nationalgedanken, der Gesamtheit des Schweizervolkes wie folgt:

„Aber wenn die Schweiz sich nicht mehr im Zustand der Dinge befindet, für welche der Bundesvertrag vom Jahre 1815 geschaffen war, so befindet sie sich, nach der Ansicht der Kommission, doch auch nicht in einem solchen Zustande, wie ihn eine Einheitsregierung, eine neue helvetische Republik voraussetzen müsste. (...) Wird die Schweiz später zum Einheitssystem gelangen, oder mit andern Worten, werden in derselben in Zukunft statt mehr oder weniger souveräner Kantone nur noch Distrikte oder andere Territorialeintheilungen als Glieder eines organisirten Körpers vorhanden sein? Es ist möglich. Aber diese Zeit scheint uns noch nicht gekommen zu sein. Der Kantonalismus hat zu tiefe Wurzeln, hundertjährige Gewohnheiten haben zu viel Macht, um eine solche Umgestaltung zu verwirklichen, ohne eine Krisis hervorzurufen, für welche die Schweiz, wenn nicht alle Anzeichen trügen, keineswegs hinreichend vorbereitet ist. Ein Föderativsystem, welches die beiden Elemente, welche nun einmal in der Schweiz vorhanden sind, nämlich das nationale oder gemeinsame und das kantonale oder besondere, achtet, welches jedem dieser Elemente gibt, was ihm im Interesse des Ganzen und seiner Theile gehört, welches sie verschmelzt, vereinigt, welches die Glieder dem Ganzen, das Kantonale dem Nationalen unterordnet, indem sonst keine Eidgenossenschaft möglich wäre und die Kantone in ihrer Vereinzelung zu Grunde gehen müssten; - ja, das ist's, was die jetzige Schweiz bedarf, das ist's, was die Kommission anstrebt in dem Entwurf einer Bundesverfassung, den sie der Tagsatzung vorzulegen die Ehre hat; das ist der Grundgedanke der ganzen Arbeit, der Schlußsatz des Berichtes.“¹⁵⁰

¹⁴⁶ VAN BERCHEM, S. 163, 174.

¹⁴⁷ KÖLZ, S. 554 ff.; VAN BERCHEM, S. 170, spricht von der „question vitale“.

¹⁴⁸ HIS, III, S. 220.

¹⁴⁹ Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848 erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission. Beilage zum Teil IV des Abschiedes der ordentlichen Tagsatzung von 1847, Litt. C, S. 12.

¹⁵⁰ Protokoll über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 beauftragten Kommission, Beilage zum Teil IV des Abschiedes der ordentlichen Tagsatzung von 1847 Litt. D (künftig zitiert: Prot. Kom.), I; „Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814-1848“ (Die Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen zur Zeit des Bundesvertrages vom 27. 12. 1813 bis zum 22. 9. 1848 (51 Bände) wurden von WILHELM FETSCHERIN in einem Repertorium 1814-1848 in drei Bänden zusammengefasst, Bern I 1874, II 1876, der dritte Band enthält Anhänge), I, S. 387 f.; G. BAUMGARTNER, IV, S. 174, 209-230; DIERAUER, V, S. 767.

schloss unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu verhandeln¹⁵¹ und teilte sich in vier Sektionen. Es wurden im weiteren zwei Redaktoren ernannt: Der Thurgauer Obergerichtspräsident JOH. KONRAD KERN und - für die französische Sprache - der Waadtländer Staatsrat HENRI DRUEY, der anfangs noch ein überzeugter Gegner des Zweikammersystems war¹⁵².

Zur zweiten Sitzung vom 19. Februar 1848, in der zum ersten Mal das Zweikammersystem erwähnt werden sollte, wurde von den Redaktoren ein Programm für die Beratung der Bundesrevisionskommission vorgelegt¹⁵³. Unter dem Punkt „Bundesbehörden“ verzeichnete dieses eine nach dem Einkammersystem organisierte Tagsatzung neben einem Bundesrat und einem Bundesgericht. In der nun einsetzenden Diskussion, ob man sich nicht mit einer blossen Partialrevision begnügen sollte, wurde gesagt, es könnte der Kommission zu Recht ein Vorwurf daraus gemacht werden, wenn sie die wichtigsten Prinzipien, wie beispielsweise das Zweikammersystem zu prüfen unterliesse¹⁵⁴. Somit waren schon zu Beginn der Revisionsarbeiten verschiedene Kommissionsmitglieder bereit, das von ihnen als bedeutsam erachtete Zweikammersystem zu prüfen und in Beratung zu ziehen. Aber auch die Gegner dieses Systems gaben sich in dieser Sitzung, die erst ein Vorgeplänkel¹⁵⁵ in dieser Angelegenheit darstellte, bereits zu erkennen¹⁵⁶.

Der Radikale DRUEY sprach sich darüber folgendermassen aus: „Es lassen sich wesentlich drei Systeme annehmen; entweder werde die Bundessouveränität an die Spitze gestellt und als Quelle betrachtet, aus der alle übrigen staatlichen Verhältnisse hergeleitet werden, oder man halte wesentlich an der Kantonsouveränität fest und räume der Bundesautorität nur eine untergeordnete Stelle ein, oder endlich, man suche beide Prinzipien zu verschmelzen und organisire eine gemischte Verfassung in der Weise, wie sie z.B. in der Schweiz zur Zeit der Mediation gegolten habe. Wolle man vorläufig auf das proponirte Zweikammersystem reflektiren, so lasse sich dagegen schon anführen, dass eine zu grosse Zahl von Beamten geschaffen und unverhältnismässige Kosten verursacht würden, abgesehen davon, dass in einer nicht vom Volke ausgehenden Behörde ein Gegengewicht gegen den in der andern Kammer ausgesprochenen Nationalwillen läge.“¹⁵⁷ Die Frage der Repräsentation wurde nun in der Kommission vertagt und in den Sektionen weiterdiskutiert. Als die Angelegenheit an der zwölften Sitzung der Kommission, am 3. März 1848, wieder zur Sprache kam, lagen dann bereits drei Projekte über die Ausgestaltung der gesetzgebenden Organe vor¹⁵⁸.

Das erste Projekt entsprach dem System des *Entwurfes von 1832*, wonach eine Tagsatzung mit gleicher kantonaler Vertretung über die eidgenössischen Angelegenheiten befinden sollte. Die Vertreter der Kantone wären im Unterschied zur bestehenden Organisation inskünftig nur noch in Fragen von „überragender Wichtigkeit“ an ihre Instruktionen gebunden gewesen.

Der zweite Vorschlag, der vom St. Galler Landammann WILHELM NAEFF stammte, stütze sich auf das System der Mediationszeit, wobei dieses aber modifiziert werden müsste, da „die grossen Kantone mit einer Erhöhung der Zahl ihrer Vertreter sicher rechnen, ohne die die neue Bundesverfassung keine Aussicht hätte, günstig aufgenommen zu werden.“ NAEFF plädierte daher für eine *Aufteilung der Tagsatzungsgeschäfte* in zwei Gruppen und eine nach der Bevölkerungszahl *abgestufte Anzahl* der kantonalen Vertreter an der Tagsatzung¹⁵⁹. Bei jener Gruppe

Die Revisionskommission setzte sich anfänglich aus folgenden Mitgliedern zusammen:

ULRICH OCHSENBEIN (BE); JONAS FURRER (ZH); JACOB R. STEIGER (LU); FRANZ JAUCH (UR); MELCHIOR DIETHELM (SZ); ALOIS MICHEL (OW); KASPAR JENNI (GL); FRANZ J. MÜLLER (ZG); FR. MARCEL BUSSARD (FR); JOSEPH MUNZINGER (SO); JOH. GEORG FÜRSTENBERGER (BS); JOH. JAK. MATT (BL); JOH. GEORG BÖSCHENSTEIN (SH); WH. NAEFF (SG); RAGET ABYS (GR); FR. FREY-HEROSÉ (AG); JOH. KONRAD KERN (TG); JAK. LUVINI-PERSEGHINI (TI); HENRI DRUEY (VD); MOR. BARMAN (VS); FR. J. L. RILLIET-CONSTANT (GE). Für BL wurde aber Landschreiber KARL SPITTELER, für VS RegR. ZEN-RUFFINEN an Stelle der Genannten berufen. Ein Mitglied für AR, KR. OERTLI, trat erst am 3. März, ein Mitglied für NW, Landam. LOUIS WYRSCH, am 6. März der Kommission bei. Die Kantone AI und NE entsandten keine Vertreter.

Die Mitglieder der Revisionskommission wurden prinzipiell aufgrund ihrer Persönlichkeit in diese berufen und nicht etwa primär als Wortführer ihrer Kantone. Dennoch wird man davon ausgehen können, dass sie sich im Grossen und Ganzen zumindest moralisch an ihre kantonalen Vorgaben gehalten haben. Vergl. für RILLIET-CONSTANT bei RAPPARD, S. 151. In ihrer Mehrheit waren die Mitglieder *Liberale*, was für die Vertreter der Regenerationskantone selbstverständlich war, aber auch für die Vertreter der erst nachträglich beteiligten konservativen Kantone zutrifft: Auch ihre Vertreter waren überwiegend *liberal-radikaler* oder *liberal-konservativer* Weltanschauung, was sich zum Teil daraus erklärt, dass gemäss Tagsatzungsbeschluss vom 10. Januar die Tagsatzung selber und bei ihrer Vertagung der Präsident das Recht erhielten, aus der jeweiligen Gesandtschaft eines Kantons das Kommissionsmitglied zu bestimmen. Zur Zusammensetzung und Arbeitsweise der Revisionskommission siehe auch KÖLZ, S. 547 ff.

¹⁵¹ Die Geheimhaltung ging so weit, dass man in den Protokollen die Voten anonymisierte und keine Namen von Votanten nannte. Damit sollte gewährleistet werden, dass jedes Mitglied der Kommission seine Meinung frei und unbehelligt vertreten konnte. Vergl. Prot. Kom., S. 83.

¹⁵² Prot. Kom., S. 2-4.

¹⁵³ Dieses Programm stellte allerdings keinen verbindlichen Antrag dar, Prot. Kom., S. 5.

¹⁵⁴ Prot. Kom., S. 8.

¹⁵⁵ KÖLZ, S. 556.

¹⁵⁶ Prot. Kom., S. 9; G. BAUMGARTNER, IV, S. 211 f.

¹⁵⁷ Zitiert nach RAPPARD, S. 151 f.

¹⁵⁸ KÖLZ, S. 557 f.

¹⁵⁹ CONDRAU, S. 96.

von Tagsatzungsgeschäften, welche die für die Kantone wichtigen „Souveränitätsgeschäfte“ (Revision der Bundesurkunde, Abgaben der Kantone an den Bund, Bündnisse und Abschluss von Staatsverträgen etc.) umfasste, hätte die Tagsatzung auf der Grundlage des bisherigen Repräsentationsverhältnis entscheiden und die Delegierten von ihren Kantonen instruiert werden können. In allen anderen Fragen, welche die kantonale Souveränität nicht tangierten, wären die Abgeordneten der Kantone in ihrer Meinungsäusserung und in ihrer Stimmabgabe aber frei und ungebunden und ihre Mehrheitsbeschlüsse sofort ausführbar gewesen. Diese Gruppe von Tagsatzungsgeschäften wäre ferner unter einem veränderten Repräsentationsverhältnis entschieden worden: Dabei sollten die Kantone in fünf „Klassen“ eingeteilt werden, abgestuft nach ihrer Bevölkerungszahl. Die insgesamt *siebzig Sitze* wären folgendermassen auf die Kantone verteilt worden: vier Kantone sollten je *einen* Vertreter entsenden, sieben Kantone je *zwei* Vertreter, sieben je *drei* Vertreter, fünf je *vier* Vertreter, Zürich *fünf* und Bern *sechs*¹⁶⁰. Nur im Falle, dass eine Frage die kantonale Souveränität berühre, bräuchte es also die Zustimmung von mindestens zwölf Kantonen. Diese Lösung würde, gemäss NAEFF, „die Vortheile des Zweikammersystems darbieten, ohne zu Konflikten zu führen, welche zwischen zwei (...) Kammern unausweichlich wären.“

Ein dritter Antrag stammte von DRUEY, der ihn wohl einer von LUDWIG SNELL anonym verfassten Broschüre über „Leitende Gesichtspunkte für eine schweizerische Bundesrevision“ von 1848 entnommen hatte¹⁶¹, und nun die Errichtung eines *einzigsten nationalen Parlaments* vorschlug, welches in den Bundesangelegenheiten „die Nation als solche“ repräsentieren sollte. Die schweizerische Bevölkerung sollte nach seiner Vorstellung ohne Rücksicht auf die kantonalen Grenzen in Wahlkreise aufgeteilt werden, um Wahlmänner zu wählen, die ihrerseits die Abgeordneten des einkammerigen Parlaments zu bezeichnen hätten. Zur Wahrung der kantonalen Interessen sah DRUEY immerhin vor, die „wichtigsten“ Beschlüsse der einkammerigen Bundesversammlung zur nachträglichen Sanktion, dem Veto der (einfachen) Mehrheit der Kantone zu unterstellen, die im übrigen in den rein kantonalen Angelegenheiten nach wie vor „souverän“ geblieben wären. Generell sollte aber das nationale Parlament das letzte Wort besitzen.

Noch sah keines dieser drei Vorprojekte, zu denen sich die Kommission nun zu äussern hatte, die Errichtung eines Parlaments mit zwei Kammern vor und die Positionen schienen zunächst ziemlich verhärtet. Die für die Repräsentationsproblematik wichtigen Debatten erfolgten nun in der dreizehnten und vierzehnten Sitzung der Kommission vom 6. und 7. März 1848, die sich der kritischen Prüfung dieser drei Vorschläge widmeten¹⁶². In der Versammlung fehlte nur der Genfer RILLIET-CONSTANT¹⁶³. In der leidenschaftlich geführten Diskussion zeigten sich sehr rasch die tiefen Gräben, welche zwischen den kleinen und den grossen Kantonen bestanden. Für die grossen Kantone, die Sieger des Sonderbundskrieges, kam eine Verfassungsrevision nur in Frage, wenn sie durch eine entsprechende Verstärkung ihres politischen Einflusses für die ihnen durch die wirtschaftliche Zentralisierung auferlegten grösseren Lasten entschädigt würden¹⁶⁴. Ein solcher Ausgleich dränge sich nicht nur wegen der Notwendigkeit auf, die Mehrheit des Schweizervolkes für das Revisionswerk zu gewinnen, sondern entspräche auch einem gebieterischen Postulat der Gerechtigkeit, welche einen neuen Ausgleich zwischen den Pflichten und Rechten der Bundesglieder verlange. Infolgedessen wurde vor allem von den Vertretern der grösseren Kantone eine freier beratende Tagsatzung mit stärkerer Vertretung der grossen Stände beantragt. Gegenstände, bei denen die Kantone als solche nicht besonders interessiert wären, wie beispielsweise Beitragsleistungen oder Beamtenwahlen sollten in freier Diskussion behandelt und von den Gesandten ohne Instruktion entschieden werden. Gegenstände allerdings, welche die kantonale Souveränität stärker tangierten, wie etwa die Revision der Bundesurkunde, sollten nach Instruktion beraten und mit der Mehrheit der Standesstimmen beschlossen werden. Die Repräsentation selber sollte, NAEFFS Modell folgend, bestimmt werden nach einer fünffachen Klasseneinteilung im Verhältnis zur Bevölkerung der Kantone, was eine „billige Vertheilung der Repräsentation“ mit sich bringe¹⁶⁵.

Eine rigorosere unitarische Richtung unter den Kommissionsmitgliedern sprach sich für die rein nationale Vertretung der Kantone in einer Bundesversammlung aus, die, wie DRUEY vorgeschlagen hatte, in eidgenössischen

¹⁶⁰ VAN BERCHEM, S. 171.

¹⁶¹ KÖLZ, S. 558; TRIPP, S. 19. Die von PHILIPP LUDWIG SNELL verfasste Schrift wurde vom Volksverein, der schon lange Verfassungsreformen gefordert hatte publiziert. SNELL sah darin eine durch das Volk gewählte Tagsatzung vor, deren Beschlüsse Gesetz werden sollten, wenn sie nicht durch 12 Kantone ausdrücklich angefochten würden („Leitende Gesichtspunkte für eine schweizerische Bundesreform“, S. 21 f.). Er erklärte, dass der überlieferte Kantonalismus in der Schweiz stärker verwurzelt sei als in den Vereinigten Staaten von Amerika und schloss daraus, dass das amerikanische Zweikammersystem aus diesem Grund für die Schweiz nicht besonders geeignet wäre (a.a.O., S. 25 f.).

¹⁶² Prot. Kom., S. 71-72.

¹⁶³ G. BAUMGARTNER, IV, S. 224 ff. RILLIET-CONSTANT hatte zu Beginn der Kommissionsberatungen allein einen Vorschlag zu einem Zweikammersystem formuliert, zu dessen Verteidigung, wenn vielleicht auch nicht persönlich überzeugt, er doch moralisch verpflichtet war. Der Genfer Grosse Rat hatte, unter Führung von JAMES FAZY, noch am 7. Januar 1848 die Instruktionen seiner Tagsatzungsvertretung in diesem Sinne erneuert. In den Instruktionen war vorgesehen, dass „die Abordnung jedem Vorschlag zustimmen dürfe, der neben der Vertretung der gleiches Stimmrecht besitzenden Stände eine direkte Vertretung des Schweizervolkes entsprechend der Einwohnerzahl eines jeden Kantons vorsehe und so eine zweite Kammer bilde.“ Vergl. RAPPARD, S. 151.

¹⁶⁴ RAPPARD, S. 152.

¹⁶⁵ Prot. Kom., S. 71 f.

Wahlkreisen, ohne Rücksicht auf die Kantone, gewählt werden sollte¹⁶⁶. In Anlehnung an entsprechende kantonale Institutionen hatten die Unitaristen also einen eidgenössischen „Grossen Rat“ im Auge, von dem schon BLUNTSCHLI in seiner Schrift „Stimme eines Schweizers für und über die Bundesreform“ im Jahre 1847 gesprochen hatte¹⁶⁷. Gegen dieses einkammerige, „nationale“ System wurde vor allem eingewendet, dass sich aus ihm erhebliche Schwierigkeiten in der Abgrenzung zwischen kantonalen und nationalen Angelegenheiten ergäben und die Kompetenzen der Kantone sukzessive ausgehöhlt würden.

Verschiedene Mitglieder der Kommission, insbesondere die Vertreter der kleineren Kantone, verlangten ein Festhalten am bisherigen streng föderalen Prinzip, nach welchem die Kantone als souveräne Gliedstaaten der Eidgenossenschaft gleiche Vertretung und gleiche Stimmberechtigung in der Tagsatzung genossen. Die Vertreter der kleinen Kantone vertraten dabei nachdrücklich die Meinung, dass die Zentralisierung ohnehin mehr den Grossen nütze, die sie ja eben aus diesem Grunde anstrebten, während die Kleinen darunter zu leiden hätten. Sie würden sich ihr nur unterwerfen, wenn ihre verfassungsmässige Stellung dadurch nicht geschwächt würde. „Hatte man nicht sogar noch am Vorabend zum Sonderbundskrieg den kleinen Kantonen versprochen, dass die Reform des Fünfzehner-Vertrages keine Beschränkung ihrer Souveränität nach sich ziehen würde?“¹⁶⁸ Die kleinen Kantone verwiesen namentlich darauf, dass diese Souveränität und damit verbunden auch die Gleichberechtigung aller Kantone nicht nur durch irgendwelche Verträge, sondern auch durch eine jahrhundertalte Tradition begründet sei, die niemals „Vorrechte des Reichthums“ anerkannt habe und die nun nicht einfach vernichtet werden könne. Immerhin zeigte sich auch unter den Vertretern dieser Kantone eine gewisse Bereitschaft zu einer Abänderung der Beratungsweise¹⁶⁹.

Die offenkundige Gegensätzlichkeit zwischen den verschiedenen Auffassungen bot nun den Befürwortern des Zweikammersystems erstmals die Gelegenheit, dieses Konzept als einen Vermittlungsvorschlag zwischen föderalem und nationalem System zu empfehlen: Die Überweisung der obersten Bundesgewalt an zwei Kammern, welche getrennt verhandeln und beschliessen und deren übereinstimmender Beschluss für das Zustandekommen eines Legislativaktes erforderlich ist oder alternativ, dass die eine Kammer eine Vorberatung durchführt und die andere das Recht zur endgültigen Entscheidung besitzt¹⁷⁰. Allerdings hatten die in der Kommission versammelten Politiker anfänglich Mühe mit einem solchen Modell und äusserten sich entsprechend zurückhaltend:

„In dem bisherigen Bunde seien wie man richtig bemerkt habe¹⁷¹, die Souveränitäten der Kantone repräsentirt gewesen. Der Bund habe ganz den Charakter eines Schutz- und Trutzbündnisses gehabt, daher auch seine Hauptsorge für Hebung und Pflege des Militärs, - daher der Umstand, dass seine legislatorische Thätigkeit sich vornämlich auf militärische Bestimmungen beziehe. Während nun aber in diesem Bunde die Überzeugung der Kantone als solcher allein nur Geltung gefunden habe, sei auf der andern Seite der Entwicklung des Nationalgefühls und der Beachtung dieser Überzeugung von Bundeswegen keine Rechnung getragen worden, und daher die Erscheinung, dass die in der Tagsatzung ausgesprochene kantonale Ansicht mit der ausserhalb der Behörde im Volke lebenden nationalen Überzeugung häufig in konträrem Gegensatze gestanden, was oft zu erschütternden Katastrophen geführt habe.“¹⁷²

Diejenigen Kantone, „welche eine vermehrte Repräsentation anstreben, hätten keinesfalls die Absicht, die einzelnen Souveränitäten zu beeinträchtigen; aber eben so wenig könne denselben zugemuthet werden, den kleinern Kantonen auf dem Gebiete der Souveränität Eroberungen zuzugestehen; und diess wäre der Fall, wenn in Beziehung auf die dem Bunde abgetretenen Rechte wiederum nur die bisherige Vertretung zur Anwendung käme. Dem Begriffe nach sei zwar jede Souveränität der andern gleich, wenn mithin der Kanton Unterwalden in Beziehung auf das Postwesen seine Souveränität abtrete, so sei dies der Idee nach von der nämlichen Bedeutung, wie wenn es von Bern geschehe. Allein in der Realität lasse sich ein ungeheurer Unterschied nicht verkennen. Denn wenn die Posten von Unterwalden jährlich 10 Louisd'or eintragen und diejenigen von Bern 200'000 Fr., so trete Unterwalden ein Souveränitätsrecht in bezug auf eine gegenüber dem Kanton Bern höchst geringe Summe ab, und es mache bei gleicher Stimmberechtigung offenbar eine Eroberung gegenüber von denjenigen Kantonen, die viel grössere Rechte abtreten. Sollen aber Abtretungen gemacht werden, so geschehe diess zum allgemeinen Besten, zum Vortheil der Nation und nicht der einzelnen Kantone. (...) Die Vertreter des Zweikammersystems wollen den historischen Verhältnissen, den Sitten des Volks und der topographischen Lage alle Rücksicht angedeihen lassen, jedoch ohne Beeinträchtigung der höheren Idee der Nationalität. Die Tagsatzung (...) würde die gleichen Attribute bekommen wie bisher; hingegen würde die Obsorge über die ferner abgetretenen Souveränitätsrechte unter die unmittelbare Aufsicht der Nationalrepräsentation gestellt; und hierin liege die Ausgleichung der bisherigen Verhältnisse mit den neu zu schaffenden Zuständen. Wenn gegen das Zweikammersystem die Besorgnis ausgesprochen worden sei: es dürften zwischen den beiden Behörden aus verschiedenen Gründen Konflikte sich

¹⁶⁶ Prot. Kom., S. 72.

¹⁶⁷ VAN BERCHER, S. 27-29, 193.

¹⁶⁸ RAPPARD, S. 153; KÖLZ, S. 558.

¹⁶⁹ Prot. Kom., S. 72; 77; 78.

¹⁷⁰ Prot. Kom., S. 73 ff., 78-80.

¹⁷¹ STEIGER, OCHSENBEIN, OERTLI, RILLIET-CONSTANT, MUNZINGER.

¹⁷² Angesprochen ist hier vor allem der Sonderbundskrieg und die Auseinandersetzungen um die Jesuitenfrage.

ergeben, so liege darin keine erhebliche Inkonvenienz, denn jedenfalls sei eine organische Opposition, der Austausch der Ideen in den Kammern besser und für das Land erspriesslicher, als wenn die Gegensätze ohne Organisation im Volke sich reiben (...).“¹⁷³

Über die Art und Weise, wie dieses Zweikammersystem, das sich hier als einziger Weg einer gegenseitigen Verständigung zwischen den beiden Extremen, dem starrem historischem Föderalismus und dem alle Traditionen neugierenden Unitarismus, präsentierte, sollte später noch eingehender die Rede sein. Zunächst scheint aber das Konzept des Zweikammersystems weder bei den Vertretern der grossen noch der kleinen Kantone nachhaltigen Eindruck hinterlassen zu haben. Beide Seiten warfen ihm immer wieder seinen fremden Ursprung, die mit ihm verbundenen Kosten und mögliche Zwigigkeiten vor, die sich aus dem Vorhandensein zweier feindlich gesinnter Organe ergeben könnten¹⁷⁴. Der gravierendste Mangel des Systems aber schien in den Augen der Skeptiker beider Seiten, die schlichte Unmöglichkeit, das Unversöhnliche miteinander versöhnen zu wollen, wobei auch der Hinweis auf dessen Funktionieren in den Vereinigten Staaten nicht zu überzeugen vermochte. Im Gegenteil fachte dieser Verweis auf die amerikanische Lösung noch zusätzlich die Ressentiments gegen die Übernahme eines solchen Modells an, das, so die Kritiker eine reine Nachahmung der nordamerikanischen Verfassung sei, „welche die Grundzüge der englischen Konstitution aufgenommen habe, und welche für die gänzlich verschiedenen Verhältnisse der schweizerischen Kantone nicht passe.“¹⁷⁵ Um mögliche Reibungen zwischen den beiden Kammern zu bereinigen, müsste die Administrativgewalt in der Folge mit „beinahe königlichen Attributen“ ausgestattet werden, was aber in der Schweiz niemals populär werden könnte¹⁷⁶.

Nach beinahe dreitägiger Beratung schritt man zur Abstimmung und entschloss sich die Mehrheit der Kommission am 7. März 1848, am Schluss ihrer 14. Sitzung, mit 11 gegen 9 Stimmen für die Abänderung des bisherigen Repräsentationsverhältnisses „in irgendeiner Weise“¹⁷⁷. Für eine konkrete Änderung kam aber keine Mehrheit zustande und auch über das Zweikammersystem wurde noch nicht abgestimmt¹⁷⁸. Die Kommission überwies mit einer Mehrheit von 14 Stimmen die ganze Frage der Repräsentation zur Begutachtung und Antragstellung wieder an die erste Sektion¹⁷⁹, diesmal ergänzt um die beiden Redaktoren KERN und DRUEY¹⁸⁰.

¹⁷³ Vergl. auch SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 157.

¹⁷⁴ Im Protokoll der Kommission werden diese Befürchtungen, die namentlich von JONAS FURRER geussert wurden (KÖLZ, S. 558 f.), wie folgt wiedergegeben: „Der eidgenössische Sinn müsse nach und nach herangebildet werden und in immer grösserer Masse unter dem Volke sich verbreiten, sonst werde auch eine zweite Kammer keinen Vortheil gewähren, im Gegentheil nur zu grössern Kollisionen führen, wenn zwei politische Richtungen, zwei so wesentlich divergierende Tendenzen in zwei Behörden gleichsam verkörpert werden. Vergebens aber sehe man sich um nach einer organischen Lösung dieser Kollision, indem die getheilten Ansichten der Kammern in keiner höhern Einheit aufgehen, wie dieß etwa der Fall sei in der konstitutionellen Monarchie, in dem Fürsten, oder in dem republikanischen Staatensysteme der neuen Welt, in der Person des Präsidenten.“

Ein ferneres Bedenken gegen diese Form des Zweikammersystems liege in dem schleppenden Gange der nothwendig in die Geschäfte hineinkommen müsste, wenn das Ergebnis der Berathung in der einen Kammer, um Gültigkeit zu erlangen, einer nochmaligen Debatte in der andern Kammer unterstellt werden würde. (...)

Endlich dürfe auch der Kostenpunkt nicht ausser Acht gelassen werden, wenn man ihm freilich nur eine untergeordnete Stelle in der Betrachtung einräumen wolle. Wenn die Zahl der Abgeordneten 150 Mitglieder betrage und diese auch nur drei Wochen beisammen blieben, so würde die Summe der Entschädigung, wenn auf den Deputirten das Minimum von 8 Fr. käme, einen Betrag von 25'000 Fr. ausmachen.

Eine zweite Nuance des Zweikammersystems sei die, dass der einen Kammer nur das Recht der Vorberathung, der andern hingegen das Recht der Entscheidung zuerkannt würde. Auch nach diesem Prinzipie würden die Kammern abgesondert verhandeln und was die erste Abtheilung im Interesse der gesammten Nation berathen hätte, müsste der zweiten, das kantonale Element vertretenden Abtheilung, zur Genehmigung und endlichen Sanktion vorgelegt werden. Dieses System habe alle Mängel des vorhergehenden Prinzips und zu dem dort geusserten Bedenken komme noch hinzu, die klägliche beinahe unwürdige Stellung, welche die Kammer der Nationalvertretung einzunehmen hätte. Eine Nationalrepräsentation, welche nur die Kompetenz besässe, ohne Entscheidungsrecht gewisse Gesetze vorzubereiten, müsste mit der Zeit untergehen, oder sie würde durch das kantonale Prinzip so überflügelt und verschlungen, dass eine reale Bedeutung ihr unmöglich übrig bliebe.“

¹⁷⁵ RAPPARD, S. 156.

¹⁷⁶ KÖLZ, S. 559.

¹⁷⁷ Wiederum wurden die Beratungen von der Frontstellung zwischen den Bürgerkriegsparteien bestimmt, indem sich auch in der Abstimmung die liberalen reformierten Kantone und die konservativen katholischen Kantone als Blöcke gegenüberstanden. Die Kommissionsmitglieder für Schwyz, DIETHELM, und Obwalden, MICHEL, gaben im Anschluss an die Abstimmung noch eine formelle Erklärung zu Protokoll, nicht für die „Abänderung der Repräsentation“ gestimmt zu haben. Vergl. VAN BERCHEM, S. 180.

¹⁷⁸ Verschiedentlich vermochte das Zweikammersystem aber bereits einige Kommissionsmitglieder zu überzeugen, so sprach sich der Luzerner STEIGER dafür aus und auch OCHSENBEIN und der sich reserviert gebende FURRER (siehe vorstehend FN 30) mussten ihm gegenüber gewisse Vorzüge einräumen. Vergl. RAPPARD, S. 156.

¹⁷⁹ Es machte sich in der Kommission bereits eine gewisse Verdrossenheit und Unruhe breit und der Präsident selbst machte bereits den Vorschlag, „es solle dieser ersten Sektion der Auftrag erteilt werden, zu untersuchen, ob nach dem ungünstigen Resultate der Abstimmung die Kommission überhaupt noch ferner mit dem Entwurfe eines neuen Bundesvertrages sich befassen solle. Wenn nämlich auf der einen Seite die neun kleinen Kantone beharrlich an der gegenwärtigen Basis festhalten, zu keiner Transaktion sich herbeilassen und auch nicht die geringste Änderung im Repräsentationsverhältnisse zugeben wollten, - wenn sodann auf der andern Seite nur elf Stimmen für eine nationale Stellvertretung erklärten, so könne ein günstiger

In der ersten Sektion, die sich mit dem Berner OCHSENBEIN, dem Zürcher FURRER, dem Nidwaldner WYRSCH, dem Baselbieter SPITTELER, dem Freiburger BUSSARD sowie dem Genfer RILLIET-CONSTANT bereits aus Befürwortern aller vorgeschlagenen Systeme zusammensetzte, war man sich ziemlich einig über die Notwendigkeit einer Änderung des gegenwärtigen Vertretungssystems. Allein Landammann WYRSCH scheint dafür eingetreten zu sein, das frühere Repräsentationssystem in einer Weise zu modifizieren, dass die grösseren Kantone eine verstärkte Vertretung erhielten, ähnlich den Verhältnissen unter der Mediationsverfassung¹⁸¹. Die Sektion lehnte dieses System jedoch ab. Die Aufrechterhaltung einer Tagsatzung, in der die Kantone eine ungleiche Vertretung haben würden, überzeugte weder die Anhänger einer strikten Gleichheit zwischen den Kantonen noch die Befürworter einer gerechten Volksvertretung¹⁸². So gelangte man zum Konzept der doppelten Repräsentation: Diese wäre für die Kantone in Form eines *Vetos*, einer *Sanktion* oder aber in Form einer *förmlichen Vertretung* möglich gewesen, wie Berichterstatter KERN betont¹⁸³: „Die Sektion nahm das Letztere an, weil dieses System den Geschäftsgang beschleunige und weil eher eine Verständigung beider Repräsentationen möglich sei, besonders bei gemeinsamer Beratung, welche vorgeschlagen wird. Auch dürfte dieses bei den kleineren Kantonen mehr Anklang finden, als wenn die Tagsatzung ganz verschwände.“ In bezug auf die nähere Organisation der beiden Räte gingen nun allerdings die Meinungen auseinander. Der Kommission selbst wurden von der Sektion am 19. März 1848¹⁸⁴ zwei Anträge in Form von Gesetzesartikeln, welche den Bund mit legislativen, exekutiven und judikativen Gewalten ausstatten sollten, vorgelegt, deren einer von der Sektionsmehrheit getragen wurde, und ein Minderheitsantrag¹⁸⁵. Einig war man sich aber in der Empfehlung des Zweikammersystems¹⁸⁶.

Die Sektionsmehrheit beantragte eine Bundesversammlung, die aus einem *Repräsentantenrath* und einer *Tagsatzung* bestehen sollte. Der Repräsentantenrath, der die Volksvertretung darstellen sollte, wäre aus Abgeordneten des „Schweizerischen Volkes“ gebildet worden, die in eidgenössischen Wahlkreisen (auf 20'000 Einwohner je einer) für die Dauer von drei Jahren gewählt werden sollten (Art. 3-14 des Projektes)¹⁸⁷. Die Tagsatzung hätte aus den Gesandten der 22 Kantone bestanden, wobei jeder Kanton - unabhängig von der Bevölkerungszahl - eine Stimme besass und frei war, seinen Gesandten Instruktionen oder Vollmachten zu erteilen (Art. 15-25). Beide Abteilungen sollten stets *vereint beraten* (Art. 27), je nach Art des Geschäftes aber teils getrennt, teils in vereinter Abstimmung über die Gegenstände *entscheiden* (Art. 24-26)¹⁸⁸. Bei getrennter Abstimmung, bei den wichtigsten und besonders auch für die Kantone einschneidenden Angelegenheiten, z.B. bei Entscheiden über Bündnisse und Verträge mit dem Ausland, Kriegs- und Friedenserklärungen, Anerkennung auswärtiger Regierungen und anderen Geschäften, sollte die absolute Mehrheit in jeder der beiden Abteilungen notwendig sein (Art. 24 f.). Die zweite Gruppe von Geschäften, für die eine gemeinsame Beratung und eine gemeinsame Abstimmung vorgeschrieben

Erfolg der vorliegenden Arbeiten nicht erwartet werden und es dürfte für diesen Fall zweckmässiger sein, Zeit und Kosten zu sparen und das der Kommission gewordene Mandat der Tagsatzung zurückzugeben.“ Nachdem aber mehrere Vertreter kleiner Kantone ihre Verständigungsbereitschaft beteuert hatten und erklärten, dass ihre Opposition gegen eine ungleiche Vertretung keineswegs im „politischen Neid“ begründet sei, sondern vielmehr in der Befürchtung, dass die grossen Kantone den kleineren zu hohe materielle Lasten auferlegen könnten, wurde dieser Vorschlag nicht weiterverfolgt. Vergl. auch KÖLZ, S. 560.

¹⁸⁰ Prot. Kom., S. 82.

¹⁸¹ Prot. Kom., S. 109 (117). WYRSCH, der hier in der ersten Sektion als einziger für die Erhaltung einer einheitlichen Tagsatzung und für die Rückkehr zur ungleichen Vertretung der Mediation plädierte, sollte in seinem Heimatkanton bald die Wählergunst verlieren. [Beachte, dass ab S. 116 des Protokolls aufgrund eines Paginierungsfehlers die Zahlen 109-116 statt 117-124 angegeben sind. In Klammern sind daher die korrekten Zahlen beigegefügt].

¹⁸² RAPPARD, S. 159.

¹⁸³ KERN nach dem privaten Protokoll von FURRER, wiedergegeben nach RAPPARD, S. 159.

¹⁸⁴ Bereits am 15. März 1848 meldete die Tagespresse, dass eine prinzipielle Einigung auf der Grundlage des Zweikammersystem erzielt worden sei. Vergl. RAPPARD, S. 157.

¹⁸⁵ Nach Prot. Kom., S. 114 waren noch weitere Minderheitsmeinungen geäussert worden, die der Kommission jedoch nicht gesondert vorgetragen worden waren. Eine Minderheit hätte es beispielsweise vorgezogen, die beiden Kammern zu gemeinsamen Beratungen zusammen tagen zu lassen; abgestimmt hätte man zuerst gemeinsam und dann auch noch getrennt. Die Kommission befasste sich in den Sitzungen vom 19. bis zum 24. März mit diesen Vorschlägen (Prot. Kom., S. 109-132), wobei am ersten Beratungstag, dem 19. März, die Kantone SZ, FR, SO und BL, am 20 und 21. März nur SZ nicht in der Kommission vertreten waren.

¹⁸⁶ So lauteten die ersten Sätze des durch KERN im Namen der ersten Sektion der Kommission unterbreiteten Vorschläge: „Die Sektion habe zunächst berücksichtigen müssen, dass die Kommission in ihrer Mehrheit entschieden habe, es sei das bisherige Repräsentationsverhältnis nicht beizubehalten, sondern es müssen die Anträge auf eine neue, demnächst auszumittelnde Grundlage basirt werden. Die Vorschläge, welche die Sektion nach längerer Prüfung und nach Erwägung der verschiedenen Rücksichten der Behandlung übergebe, seien enthalten in den nachstehenden Mehrheits- und Minderheitsanträgen.“

¹⁸⁷ Zum Antrag der Sektionsmehrheit siehe Anhang 4a.

¹⁸⁸ Die Sektionsmehrheit ging davon aus, dass die beiden Räte bei allen Geschäften in einer gemeinsamen Sitzung beraten und nur dort, wo es explizit vorgesehen sei, getrennt abstimmen sollten. Eine *getrennte Beratung* dagegen sei weder „nötig noch zweckmässig“: der Geschäftsgang könne daraus nur gewinnen, wenn die nationale und die kantonale Repräsentation „gemeinsam verhandeln und die verschiedenen Ansichten austauschen“ könnten. Die zweimalige Beratung der Geschäfte in gesonderten Beratungen der Kammern würde vielmehr die Erledigung verzögern und darüber hinaus nur erhebliche Kosten verursachen. Vergl. KÖLZ, S. 561.

wurde, umfasste beispielsweise alle Wahlen sowie die Wahrung der eidgenössischen Interessen nach aussen und Sicherheit und Ruhe nach innen. Hier würden die abgegebenen Stimmen der Repräsentanten und der Tagsatzungsabgeordneten zur Feststellung des Resultates zusammengezählt (Art. 24, 26)¹⁸⁹.

Die Sektionsminderheit ging zwar prinzipiell mit der Sektionsmehrheit einig, dass die Bundesversammlung aus zwei Räten zu bilden sei und beantragte ebenfalls gemeinschaftliche Verhandlungen beider Räte über alle Gegenstände, die in den Bereich der Bundesversammlung fielen (Art. 29 des Minderheitsantrages). Die Minderheit sah aber ein anderes Abstimmungsverfahren vor. Statt die Gegenstände zu teilen in solche *vereinter* und solche *getrennter* Abstimmung, bildete sie verschiedene *Kategorien*, nämlich solche, die den *beiden Abteilungen gemeinsam*, solche, die nur der *Tagsatzung* und solche, die allein dem *Repräsentantenrath* zur Entscheidung zufielen (Art. 24-26). Wo die Abstimmung beider Abteilungen vorgesehen war, sollte einerseits die Stimmenmehrheit der Repräsentanten, andererseits eine Mehrheit von 12 Kantonen erforderlich sein. Ein Beschluss konnte nach Art. 30 nur durch die beiden Mehrheiten gefasst werden. Bei jenen Geschäften, die in die Kompetenz nur eines Rates fielen, hatte der andere Rat keinen Anteil an der Abstimmung (Art. 30)¹⁹⁰.

Die Eingabe dieser Vorschläge, die von einer Gruppe der damals einflussreichsten Staatsmänner der Schweiz ausging, war von besonderem Gewicht und für die Einführung des Zweikammersystems von zentraler Bedeutung. Zwar vertraten diese Politiker kaum einen repräsentativen Meinungsquerschnitt in der Revisionskommission, ganz zu schweigen von der Tagsatzung oder dem Volk an sich. Sie besaßen auch nicht die nötigen Vollmachten, um ihre Kantone zu verpflichten, noch waren sie sich untereinander völlig einig. Für die Vertreter der grossen liberalen Kantone, Befürworter des Übergewichtes der gesamten Nation über die Kantone, bedeutete das System enorme Verzichte: sie sprachen sich deshalb in der Folge noch einmal dezidiert für eine einzige, nach dem Kopfbzahlprinzip gewählte oberste Bundesbehörde aus¹⁹¹. Für die anderen stellte diese Lösung einen radikalen Bruch mit der Tradition dar und der baselstädtische Delegierte äusserte die Befürchtung, es werde mit dem Zweikammersystem „mit vollen Segeln der helvetischen Republik zugesteuert.“ Vermittelnd schlug er vor, im Sinne der früheren Mediationsverfassung das Repräsentationssystem zu erneuern, ohne ein „gänzlich unbekanntes System zu versuchen.“ Für alle Seiten, mit Ausnahme von RILLIET-CONSTANT, stellte das Modell zweier Kammern zweifellos eine „unwillkommene Frucht einer Vernunftthe, in der Liebe keine grosse Rolle spielte“ dar¹⁹². Und obwohl die Schöpfer des Projekts also keine „väterliche Liebe“ für ihre Anträge empfanden und auch wenn die von ihnen vorgeschlagenen beiden Kammern weder die gleichen Strukturen noch die gleichen Kompetenzen aufwiesen und meistens gemeinsam hätten beraten müssen, ist mit den Vorschlägen der ersten Sektion dennoch bereits der Weg zur Einführung des *echten Zweikammersystems* mit zwei absolut gleichberechtigten und voneinander unabhängigen Kammern in der Schweiz geebnet worden.

Nachdem nun die Vertreter der beiden Sektionsgruppen ihre Projekte vorgetragen hatten, entwickelte sich in der Kommission eine lebhafte Debatte, die in den Sitzungen vom 20. bis 23. März fortgeführt wurde. Einzelne Kommissionsmitglieder traten wieder für die Beibehaltung des bisherigen Repräsentationsverhältnisses ein¹⁹³ oder plädierten zumindest für eine Vertretungsweise im Sinne der Mediationsverfassung, welche die wesentlichen Grundlagen des Föderalismus enthielte, aber auch dem nationalen Element berechnete Geltung verschaffte¹⁹⁴. Vor allem die kleinen Kantone machten am heftigsten Opposition gegen die Anträge der Sektion. Das Zweikammersystem wurde mehrfach als zu kostspielig und als allen schweizerischen Traditionen widersprechend bezeichnet. Es sei daher, so ausgerechnet die liberalsten Vertreter der kleinen Kantone, ganz und gar unannehmbar. Demgegenüber wurde von anderer Seite beantragt, die oberste Gewalt nur aus *einer* Behörde zu bilden, welche die *Nation* repräsentieren solle¹⁹⁵. Nach der weiteren Anhörung der Vertreter von Obwalden, Basel-Stadt und Uri, welche das Projekt weiterhin ablehnten, und von Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Appenzell, Schaffhausen, Zug und Glarus, die sich mit dem Konzept des Zweikammersystems anzunähern schienen, beschloss die Kommission am 20. März 1848 mit 17 Stimmen die Aufnahme der artikelweisen Beratung. *Mit 11 Stimmen entschied sich die Kommission für eine Bundesversammlung mit zwei Kammern und damit für die Repräsentation des nationalen und des kantonalen Prinzips*. Damit hatte sie mit einer äusserst knappen Mehrheit das Zweikammersystem grundsätzlich angenommen, nachdem sie das System einer einzigen Kammer gegen eine Minderheit von immerhin 10 Stimmen zuvor verworfen hatte. Danach sprach sich die Kommission mit einer klaren Mehrheit von 17 Stimmen für Art. 2 des

¹⁸⁹ Nach dem Modell der Sektionsmehrheit, wonach eine Reihe wichtiger Geschäfte in *gemeinsamer Abstimmung* von Repräsentantenrath und Tagsatzung entschieden worden wäre, müsste das „unitarische Prinzip“ immer noch dominierend bleiben, denn bei einer Repräsentationszahl von 20'000 Seelen hätte der Rat ungefähr 110-120 Mitglieder umfasst, welche bei wichtigen Geschäften (z.B. Wahl des Bundesrates, Garantie der Kantonsverfassungen, Erlass der Ausführungsgesetze zur Bundesverfassung, Entscheid über Kompetenzstreitigkeiten und anderen mehr) die zunächst vorgesehenen 25 Tagsatzungsdelegierten spielend hätten überstimmen können.

¹⁹⁰ Prot. Kom., S. 114-109 [d.i. 117].

¹⁹¹ KÖLZ, S. 561.

¹⁹² RAPPARD, S. 161.

¹⁹³ Prot. Kom., S. 111-113 [d.i. 119-121].

¹⁹⁴ Prot. Kom., S. 113 f. [121 f.]; RAPPARD, S. 161.

¹⁹⁵ Prot. Kom., S. 114 f. [122 f.].

Sektionsentwurfes aus, der folgendermassen lautete: „Die oberste Gewalt des Bundes wird durch die Bundesversammlung ausgeübt, welche besteht: A) aus dem Repräsentantenrath, B) aus der Tagsatzung.“¹⁹⁶ Die Kommission hatte sich damit zwar für das Prinzip des Zweikammersystems ausgesprochen, nicht aber für das „eigentliche“ Zweikammersystem nach amerikanischem Vorbild mit seinem Konzept der zwei absolut getrennten und voneinander unabhängigen Kammern, sondern für das von der Sektionsmehrheit vorgeschlagene Modell, wonach Repräsentantenrath und Tagsatzung durchgehend in *gemeinsamer* Sitzung beraten und nur zum Teil getrennt *entscheiden* sollten, was den Unitaristen durchaus entgegenkam¹⁹⁷. Die Einführung zweier vollständig voneinander unabhängiger Kammern, die auch getrennt *beraten* hätten, wurde nur von einer Minderheit von sechs Stimmen getragen. Die weitere Diskussion des Projektes der ersten Sektion sollte sich in der Folge noch über insgesamt vier Sitzungen erstrecken.

In der 22. und 23. Sitzung der Revisionskommission wurde über die verschiedenen Vorschläge und Anträge weiterberaten. Dabei sollte die 23. Sitzung mit der etwas überraschenden Annahme des „echten“ Zweikammersystems mit zwei völlig gesonderten Kammern enden. Etwas überraschend war dieser Entscheid insofern, als während der Beratungen von diesem System kaum die Rede war: Bei der Diskussion über die Beratungsweise der beiden Kammern wurde von einer zweiten Minderheit vorgeschlagen, einen Nationalrat zu schaffen, dem eine Reihe von Geschäften, namentlich nationaler Natur, zur Entscheidung zu übertragen wären und daneben eine Tagsatzung, der in einer Reihe von Geschäften die Zustimmung vorbehalten würde. Schliesslich wurde beantragt, den beiden Behörden noch die gemeinsame Verhandlung zur Vornahme von eidgenössischen Wahlen und die Erledigung von Kompetenzstreitigkeiten vorzuschreiben¹⁹⁸. Ein Kommissionsmitglied schlug vor, nur eine Kammer aufzustellen, und dieser Behörde die Entscheidung über alle Bundesangelegenheiten zu übertragen, im Gegenzug dafür gewisse Geschäfte von der Sanktion der Stände abhängig zu machen. „Um jedoch absichtliche oder fahrlässige Verzögerung unmöglich zu machen, müsste die Bestimmung aufgenommen werden, dass wenn in einer bestimmten Frist gegen einen Bundesbeschluss keine Einsprache erhoben worden, die Stände als zustimmend angenommen (...)“¹⁹⁹

Ein Kommissionsmitglied, es könnte möglicherweise MUNZINGER²⁰⁰ - einer der eifrigsten Verfechter des Zweikammersystems - gewesen sein, beantragte schlussendlich die Einführung des eigentlichen Zweikammersystems, „wie dasselbe in der konstitutionellen Monarchie oder in den meisten Staaten der nordamerikanischen Union sich vorfinde“: Zwei Kammern, die Repräsentantenkammer und die Kammer, welche die Stände vertrete, die beide getrennt beraten und votieren müssten, die beide selbständig und mit den Prärogativen des Vorschlagsrechtes ausgerüstet wären und nur durch gegenseitige Übereinstimmung einem Gesetze Gültigkeit verschaffen könnten²⁰¹. „Durch ein solches System werde beiden Richtungen, welche man zu realisiren strebe, ein vollkommenes Genüge geleistet; dem nationalen Elemente in der frei gewählten Repräsentantenkammer, und dem kantonalen Prinzip in der die Abgeordneten der einzelnen Stände umfassenden Tagsatzung. Durch Aufstellung eines derartig gebildeten Systems werde die Souveränität der Kantone aufrecht erhalten, - werden den Kantonen alle diejenigen Rechte garantirt, welche denselben als historisches Erbgut theuer seien, und könne die Zusage erfüllt werden, welche in der Proklamation vom 20. Oktober vorigen Jahres den kleinen Kantonen gemacht worden sei, in der die Tagsatzung ihre Absicht ausgesprochen habe, die Freiheiten und Rechte der einzelnen Stände unangetastet zu belassen. Die Wechselbeziehungen zwischen beiden Kammern werde von wohlthätigem Einflusse sein, denn während in dem Nationalrathe die Nation in ihrer Gesamtheit sich aussprechen könne; während in der ersten Kammer aller Wahrscheinlichkeit nach das Prinzip der Bewegung und des Fortschritts vorzugsweise seinen Ausdruck finde, dürfte in der Ständekammer ein Gegengewicht gegen Überstürzung, eine Garantie der Kantonalrechte gefunden sein.“²⁰²

Geen ein solches Zweikammersystem, das gleichsam eine verkörperte Vertretung einerseits der Interessen der Gesamtnation und andererseits der Ansprüche der Kantone darstellte, wurden von verschiedener Seite Bedenken vorgebracht, da fortwährend mit Reibereien zwischen den beiden Kammern zu rechnen sei, nicht zuletzt deshalb, weil das „dritte Glied“ fehle, das diese Gegensätze auszugleichen im Stande wäre: „In der konstitutionellen Monarchie liege in der Person des Fürsten dieses dritte Glied, - in den nordamerikanischen Staaten einerseits in der Person des Bundespräsidenten und andererseits in derjenigen des Gouverneurs; allein in der Schweiz werde man kaum geneigt sein, eine Person oder auch eine dritte Behörde mit beinahe königlichen Attributen auszustatten und mit der Vollmacht zu umgeben, in Konflikten zwischen dem Nationalrathe und der Ständekammer das entscheidende Wort zu sprechen.“²⁰³

¹⁹⁶ Prot. Kom., S. 115 [123]; vergl. auch G. BAUMGARTNER, IV, S. 226; DIERAUER, V, S. 769 ff.

¹⁹⁷ Siehe dazu vorstehend FN 44 und 45.

¹⁹⁸ Prot. Kom., S. 127.

¹⁹⁹ Prot. Kom., S. 128.

²⁰⁰ So CONDRAU, S. 100, Anm. 23; nach RAPPARD, S. 161, war es RILLIET-CONSTANT.

²⁰¹ Prot. Kom., S. 128 f.

²⁰² Prot. Kom., S. 128 f.

²⁰³ Prot. Kom., S. 129. Tatsächlich wurde in der BV von 1848 kein dritter Faktor vorgesehen, der bei Uneinigkeit der beiden Kammern den Ausschlag hätte geben können. Da beide Räte gleichberechtigt waren, wurde nach der Annahme der BV zuerst durch die Praxis, später durch das BG über den Geschäftsverkehr vom 9. Oktober 1902 (GVG) die Möglichkeit einer Beilegung von Differenzen durch Anordnung gemeinsamer Kommissionsberatungen erleichtert. Einen eigentlichen „dritten

Der St. Galler NAEFF unterstützte den zuvor entwickelten Modus des Zweikammersystem aber energisch gegen diese Einwendungen, schon allein deshalb, weil die übrigen Anträge und Projekte kaum Chancen hatten, einen tragenden Konsens zu erringen²⁰⁴. Er führte aus, dass die von den Skeptikern erhobenen Vorwürfe hinsichtlich des echten, gleichberechtigten Zweikammersystems nicht derart erheblich werden könnten, „wenn man anders geneigt sei, folgende Bedingungen anzunehmen:

- 1) Die Gesandten der Stände dürfen künftig nicht mehr an Instruktionen gebunden sein, sondern es sollen die Kantone ihre Garantien in den Personen suchen, die sie zur Ständekammer abordnen;
- 2) soll den Halbkantonen wie den ganzen eine Stimme eingeräumt werden;
- 3) würde dies nicht beliebt, so müsste die Bestimmung aufgenommen werden, dass ein Beschluss der Nationalversammlung gleichwohl in Kraft erwachsen würde, wenn die zweite Kammer, nenne man sie nun Tagsatzung oder Ständekammer, binnen einer bestimmten Frist zu keiner Entscheidung, resp. zu keiner Mehrheit gelangen könnte.“

In der Abstimmung entschied sich die Kommission am 23. März mit einer Mehrheit von 17 Stimmen für das Zweikammersystem, nach welchem die Repräsentanten der Nation und die Abgeordneten der Stände über *alle* Gegenstände des Bundes *gesondert beraten und entscheiden* sollten²⁰⁵. Das System wurde aber nur unter den drei, zuvor von NAEFF formulierten, Bedingungen angenommen, dass erstens die Ständekammer aus 25 Abgeordneten der Kantone, je *einem* aus jedem ganzen und halben Kanton, bestehe, dass zweitens diese Abgeordneten an keine Instruktion gebunden sein dürfen, und dass drittens der Beschluss der Nationalversammlung in Kraft erwachse, wenn die Ständekammer keine Einigung erziele²⁰⁶. Die Annahme dieses „echten“ Zweikammersystems nach amerikanischem Vorbild²⁰⁷, das nach FURRER quasi wie „vom Himmel herabgefallen“ sei, da es während der Dauer der ganzen Beratungen kaum je behandelt worden ist, brachte eine erhebliche Stärkung der Rolle der Tagsatzung und damit eine Abschwächung der noch deutlich unitarisch geprägten Vorschläge der Sektion mit sich, die den bevölkerungsreichen Kantonen noch entgegengekommen waren²⁰⁸.

Am nächsten Tag, in der 24. Sitzung vom 24. März 1848 kam die Kommission aber auf Antrag eines ihrer Mitglieder²⁰⁹ teilweise auf ihren Beschluss vom Vorabend zurück und sprach sich für die Bildung einer Ständekammer mit 44 Repräsentanten aus, wobei jeder ganze Kanton zwei und jeder Halbkanton einen Abgeordneten entsenden solle²¹⁰. Es schien, als hätte man gesehen, dass nach dem ersten Antrag, der noch 22 Ständeräte vorgeschlagen hatte, die Halbkantone mit nur einem Ständeratsvertreter nicht befriedigt werden konnten, und dass bei der Annahme von 25 Ständeräten (je einer auf einen Halbkanton), die grösseren Kantone benachteiligt worden wären:

*„Durch Aufstellung des Zweikammersystems habe die Kommission die Absicht und das Streben an den Tag gelegt, den Anforderungen sowohl des natürlichen als des historischen Rechtes ein Genüge zu leisten. In der ersten Kammer werde der Nation ein gesetzliches Organ dargeboten, um ihren Willen kund zu thun, und in der Ständekammer erhielten die Kantone ein Mittel, ihre besondere Souveränität zur Geltung zu bringen. Wenn nun aber auf der einen Seite den nationalen Bestrebungen auf umfassende und loyale Weise entgegengekommen werde, so dürfe auf der andern Seite um so eher auch die Erwartung Platz greifen, dass die Tagsatzung oder die Ständekammer, ihrem ausgesprochenen Charakter gemäss, nach rein historischen Grundsätzen komponirt werde. Geschichtlich hätten aber die Kantone je nur eine Stimme gehabt und wenn den halben Kantonen nunmehr ebenfalls eine ganze Stimme eingeräumt werde, so hiesse dies die historische Grundlage beseitigen. Offenbar wäre es auch eine Unbilligkeit, wenn der eine Kanton Unterwalden so viele Stimmen bekäme als die Kantone Zürich und Bern zusammen.“*²¹¹

Interessanterweise wurde also in der Revisionskommission am 24. März 1848 die halbe Vertretung der Halbkantone im Ständerat damit gerechtfertigt, dass das kleine Unterwalden nicht gleichviele Stimmen (d.h. vier)

Faktor“ bei der Gesetzgebung stellt allenfalls, seit der BV von 1874, die Mitwirkung der Aktivbürgerschaft in übergeordneter Weise durch das *fakultative Referendum* im Sinne eines nachträglichen Vetos dar; dazu HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 107 f.

²⁰⁴ Prot. Kom., S. 129; RAPPARD, S. 162.

²⁰⁵ Die Abstimmung gestaltete sich ausserordentlich kompliziert und brachte eine ganze Kette von Beschlüssen mit sich. Zur Formulierung der Fragestellung (Prot. Kom., S. 129 f.) siehe Anhang 4b.

²⁰⁶ Prot. Kom., S. 129 f. Diese dritte Bedingung, ein letztes unitarisches Zugeständnis, sollte später, wohl auf Grund seiner Unklarheit (so KÖLZ, S. 562) auch noch beseitigt werden.

²⁰⁷ Das amerikanische Zweikammersystem, wie es die Unionsverfassung und auch die meisten amerikanischen Einzelstaaten kennen, wurde jedoch nicht vollständig rezipiert, sondern nur teilweise übernommen. So hat die Tagsatzungskommission die beiden Kammern einander rechtlich absolut *gleichgestellt*, im Unterschied zur Unionsverfassung, die den Senat mit grösseren Kompetenzen ausstattet als das Repräsentantenhaus. Der schweizerische Nationalrat erhielt sogar noch insofern ein gewisses Übergewicht, als er in der Vereinigten Bundesversammlung aufgrund seiner Mitgliederzahl bei Wahlen, Begnadigungen oder Kompetenzstreitigkeiten mehr Geltung als der Ständerat aufweist. Die amerikanischen Häuser kennen demgegenüber keine gemeinsamen Geschäfte.

²⁰⁸ DRUEY und FURRER zeigten nach der Sitzung vom 23. März deutliche Zurückhaltung (Prot. Kom., S. 130).

²⁰⁹ Es handelte sich hierbei, nach RAPPARD, S. 164, um KERN.

²¹⁰ CONDRAU, S. 100.

²¹¹ Prot. Kom., S. 131; G. BAUMGARTNER, IV, S. 226.

haben könne, wie Zürich und Bern zusammen! Stillschweigend ging man mit dieser Argumentation darüber hinweg, dass der bereits damals, trotz seiner noch relativ bescheidenen Bevölkerungszahl, bedeutsame Halbkanton Basel-Stadt damit nur halb so viele Stimmen erhalte, als das kleine Uri oder Zug.

„Für die bereits angenommene Bestimmung wurde nebst den frühern Gründen geltend gemacht, dass wenn die Abgeordneten zur Ständekammer ohne Instruktion ihre Voten abgeben, alsdann nicht mehr die Kantone als solche, sondern Personen in der Kammer sich befänden. Habe zwar diese Kammer wegen ihrer Wahl gewissermassen noch ein aristokratisches, kantonales Aussehen, so werde gleichwohl nicht eine starre Berücksichtigung der Kantonalinteressen statt finden, sondern es werden die Deputirten, in Folge der Entbindung von Instruktionen nach freier Überzeugung und im allgemeinen Interesse des Vaterlandes stimmen.

In der Abstimmung erklärte sich

- a) eine Minderheit von zehn Stimmen für den gestrigen Beschluss, nach welchem die Ständekammer aus 25 Mitgliedern bestehen solle, und
- b) eine Mehrheit von zwölf Mitgliedern erklärte sich für 44 Repräsentanten in der Weise, dass jeder Kanton zwei Deputirte abzugeben hätte.²¹²

Bei der zweiten Beratung, am 5. April 1848, hielt die Kommission standhaft am Zweikammersystem fest und nahm neben einigen redaktionellen Korrekturen noch zwei Ergänzungen an, um das System endgültig zu komplettieren: Im Entschluss vom 23. März hatte die Kommission der Nationalversammlung noch einen bedeutsamen Vorrang gegenüber der Ständekammer zugebracht, indem in Fällen, wo die Ständekammer zu keiner Mehrheit gelangen würde, der Beschluss der Repräsentantenkammer in Kraft erwachsen sollte. Die Redaktoren hatten dieses Prinzip in Art. 19 Abs. 2 ihres Entwurfes für die zweite Lesung folgendermassen umschrieben: „Sofern jedoch über einen von der Volkskammer gefassten Beschluss in der Ständekammer während der Dauer der Session sich keine Mehrheit ergibt, so tritt der Beschluss der Volkskammer in Kraft.“²¹³ In der zweiten Lesung liess die Kommission diesen Artikel allerdings streichen und stellte damit die beiden Räte auf dieselbe Stufe²¹⁴. Mit der zweiten Abänderung aber durchbrach die Kommission das Zweikammersystem: Die Redaktoren schlugen in Art. 21 des Entwurfes vor, dass bei „Wahlen, Ausübung des Begnadigungsrechtes und für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten“ die beiden Räte unter der Leitung des Präsidenten der Volkskammer sich zu einer *gemeinsamen* Verhandlung vereinigen und mit absoluter Mehrheit ihrer anwesenden Mitglieder entscheiden sollten²¹⁵. Dieser Antrag wurde von der Kommission schliesslich genehmigt²¹⁶. Die Bezeichnungen der drei vorgesehenen Organe blieben bis zur Sitzung vom 5. April 1848 noch ungewiss. Die Bundeslegislative wurde im Entwurf, der von den Redaktoren auf der Grund-lage der ersten Beratung ausgearbeitet und nun zur zweiten Lesung vorgelegt wurde, noch als „*Tagsatzung*“ bezeichnet, die sich aus zwei Räten, der „*Volkskammer*“ und der „*Ständekammer*“ zusammensetzte²¹⁷. Diese Bezeichnungen wurden von der Kommission abgeändert, welche nach längerer Debatte die Benennungen „*Bundesversammlung*“, „*Nationalrat*“ und „*Ständerat*“ einfuhrte²¹⁸.

Am 8. April 1848 beendete die Kommission ihre Revisionsarbeit. Zur Prüfung und Instruktionerteilung für die nächste Tagsatzung wurde der endgültige Verfassungsentwurf²¹⁹ sowie ein von den Redaktoren auf Geheiss der Kommission verfasster Bericht gedruckt und jedem Stande unterbreitet.

In der Öffentlichkeit stiess das Zweikammersystem teilweise auf grosse Skepsis und Zurückhaltung. Insbesondere in den grösseren Kantonen, wie Zürich²²⁰, Bern oder St. Gallen, formierte sich starke Opposition und

²¹² Prot. Kom., S. 131 f.

²¹³ Prot. Kom., S. 158; Entwurf Abschnitt 2, Art. 19 Abs. 2.

²¹⁴ CONDRAU, S. 101. Siehe vorstehend FN 62.

²¹⁵ Prot. Kom., S. 158; Entwurf Abschnitt 2, Art. 21.

²¹⁶ Prot. Kom., S. 181.

²¹⁷ Prot. Kom., S. 156 f.

²¹⁸ „Der Titel «Tagsatzung» entbehre der nöthigen Popularität - und der Ausdruck «Ständekammer» - überhaupt «Kammer» - habe etwas Aristokratisches, sei vom Auslande entlehnt und werde bei dem schlichten Schweizerbürger so leicht keinen Anklang finden. Dagegen wurden von verschiedenen Mitgliedern verschiedene andere Benennungen sowohl für das Ganze als für die beiden Abtheilungen vorgeschlagen, nämlich statt «Tagsatzung» - Bundesversammlung [FREY-HEROSÉ, MUNZINGER, KERN], statt «Volkskammer» - Nationalrath [NÆFF, MUNZINGER, KERN], statt «Ständekammer» Tagsatzung oder Nationalkammer, statt «Volkskammer» - Grosser Rath; ferner Ständekammer und Kantonalkammer; endlich Nationalrath und Kantonrath“. Vergl. Prot. Kom., S. 177 f.; RAPPARD, S. 165.

²¹⁹ Der Text des Entwurfes und der von DRUEY und KERN am 26. April vorgelegte erklärende Bericht finden sich unter anderem in der Beilage zu Teil IV der Abschiede der Tagsatzung von 1847, Lit. B, resp. Lit. C; Rep. 1814-1848, III, S. 747-764 (Text des Entwurfes in deutsch), Protokoll, S. 199-215 (Text des Entwurfes in französisch); vergl. auch DIERAUER, V, S. 771; RAPPARD, S. 166 ff. Zum Wortlaut des von der Kommission am 8. April in zweiter Lesung angenommenen Verfassungstextes (Vorentwurf), der sich auf die Bundesversammlung bezog (Art. 55-77) siehe Anhang 5. Artikel 55-77 des Vorentwurfes sind, abgesehen von marginalen formellen Änderungen, welche auf die anschliessenden Tagsatzungsverhandlungen zurückgehen, weitgehend identisch mit den Art. 60-82 BV von 1848 und den entsprechenden Bestimmungen der BV von 1874.

²²⁰ Siehe dazu beispielsweise die NZZ Nr. 112 vom 21. April 1848 und No. 123 vom 2. Mai 1848: „Diese neue verschlechterte Auflage der Tagsatzung will den meisten Zürchern (...), ganz und gar nicht einleuchten.“

forderten viele die Einführung einer einzigen, nationalen Repräsentation nach der Bevölkerungszahl²²¹. In den mittleren und kleineren Kantonen waren die Meinungen durchaus geteilt: Während die einen an der überkommenen Tagsatzung festhalten wollten, wie sie seit Jahrhunderten bestanden hatte, forderten die anderen die Ausformung einer Tagsatzung, wie sie zur Mediationszeit gebildet worden war²²².

Bereits in der Kommission hatten einige politische Führer wie FURRER und MICHEL ihr Ressentiment gegenüber der vorliegenden Gestaltung der Legislative zum Ausdruck gebracht, indem sie am 24. März noch ausdrücklich zu Protokoll erklärten, dass sie dem Zweikammersystem nicht zugestimmt hätten²²³. In den Kantonen kam es bei der Instruktionerteilung in der Folge in einigen Grossen Räten zu äusserst angeregten Debatten. So besonders in Zürich und in St. Gallen. In St. Gallen siegte nach einer langen und zeitweise leidenschaftlich geführten Debatte mit 69 zu 68 Stimmen, das vom Staatsschreiber STEIGER empfohlene Zweikammersystem des Entwurfes gegen den Antrag der Regierung, welche ihrerseits nur einen Rat befürwortet hatte²²⁴. RÜTTIMANN, welcher das Konzept des Zweikammersystem bereits in der Presse vehement verteidigt hatte, trat auch im zürcherischen Grossen Rat energisch für dessen Einführung auf²²⁵. Dagegen sprach sich FURRER mit aller Kraft, und letztlich erfolgreich, gegen dieses System aus: In Zürich wurde das System deutlich abgelehnt²²⁶. Der Glarner Landrat lehnte die Einführung eines Zweikammersystems mit 45 gegen 4 Stimmen ebenfalls entschieden ab²²⁷. Angenommen wurde das Zweikammersystem hingegen im Kanton Thurgau, wobei man sich dort für wichtige Fälle den freien Entscheid der Kantone vorbehalten wollte²²⁸.

C. Der Entwurf der Tagsatzung vom 27. Juni 1848

Am 11. Mai kamen die Gesandten der 22 Stände wiederum in Bern zur Eidgenössischen Tagsatzung zusammen. Das Haupttraktandum war die Beratung der Verfassungsrevision, wobei sich die Situation im Vergleich zur Ausarbeitung des Verfassungskompromisses in der Kommission grundsätzlich unterschied. Zum einen waren die Mitglieder von ihren Kantonen mittlerweile instruiert worden und hatten von ihren Parlamenten oder von den Landsgemeinden mehr oder weniger konkrete Vorgaben erhalten²²⁹ und zum anderen war in Frankreich in der Zwischenzeit die Republik ausgerufen worden. Eine mit erheblicher republikanischer Mehrheit besetzte verfassungsgebende Nationalversammlung nahm dort die Ausarbeitung einer neuen Verfassung in Angriff, die sich insbesondere auf die Prinzipien von 1792-1794 stütze und einen nationalen Einheitsstaat mit einem Einkammersystem vorsah²³⁰. Dies konnte selbstverständlich nicht ohne Einfluss auf die Diskussion in der Schweiz bleiben und bald schon lässt sich eine wachsende Anhängerschaft des unitarischen und demokratischen Prinzips feststellen²³¹.

Am 16. und 17. Mai 1848 kam es nun zur entscheidenden Debatte über das Repräsentationsprinzip, ob eine oder zwei Kammern zu bilden seien²³². Am 16. Mai, dem Tag der ersten Sitzung, welche die Tagsatzung der Frage der Repräsentation widmete, begann sie die Beratung des Artikel 55. Dabei sprachen sich die meisten Vertreter zunächst gegen das Zweikammersystem aus, als sie aufgefordert wurden, die von den kantonalen Legislativorganen erhaltenen Instruktionen bekannt zu geben. Die Gesandtschaften der Stände Appenzell, Uri, Schwyz, Unterwalden verteidigten nochmals eindringlich das bisherige Repräsentationssystem. Insbesondere Uri gab, mit besorgtem Blick auf die Gründung der Zweiten Französischen Republik²³³, seiner Hoffnung Ausdruck, dass nun nicht fremde

²²¹ CONDRAU, S. 102.

²²² BLUMER/MOREL, I, S. 129; CURTI, „Volksrechte“, S. 5 ff.; *ders.*, „Geschichte“, S. 537 f.; DIERAUER, V, S. 773; RAPPARD, S. 168 f.

²²³ Prot. Kom., S. 132.

²²⁴ CURTI, „Volksrechte“, S. 7-11; G. BAUMGARTNER, IV, S. 231; NZZ No. 127 vom 6. Mai und No. 130 vom 9. Mai 1848.

²²⁵ HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 104.

²²⁶ G. BAUMGARTNER, IV, S. 231; NZZ Nr. 133 vom 11. Mai 1848, Nr. 135 vom 14. Mai 1848.

²²⁷ NZZ Nr. 136 vom 15. Mai 1848.

²²⁸ G. BAUMGARTNER, IV, S. 231. Auf der Tagsatzung vom 16. und 17. Mai 1848 sprachen sich die Gesandten aber für das Einkammersystem aus. Vergl. Abschiede 1847, IV, S. 44.

²²⁹ G. BAUMGARTNER, IV, 243 ff., schreibt dazu: „Der Entwurf der Bundesverfassung hatte noch die Kritik und Feile der Tagsatzung auszuhalten; das war etwas ganz anderes, als die freie Erörterung in der früheren Kommission. Es sprachen nun die souveränen Stände“; Abschiede 1847, IV, S. 1; Rep. 1814-1848, I, S. 389-393.

²³⁰ KÖLZ, S. 563; Zur französischen Verfassung siehe DUVERGER, „Constitutions et documents politiques“ (1981), S. 137 ff.

²³¹ Das führte am 15. Mai u.a. dazu, dass die Delegierten der Kantone Bern und Genf die Einsetzung eines eidgenössischen *Verfassungsrates* forderten, in dem allein sich der eigentliche Volkswille, in „unmittelbar aus dem Volke“, aus der „ganzen Nation“ hervorgegangenen Männern, artikuliere und kundgebe. Vergl. KÖLZ, S. 563.

²³² Abschiede 1847, IV, S. 40-46.

²³³ Bis 1848 besass Frankreich unter dem Bürgerkönigtum (DUGUIT, *Traité*, II, S. 654) ein *Zweikammersystem*, deren beide Kammern konkurrierend mit dem König das Recht der Gesetzesinitiative innehatten. 1848 erhielt die Nationalversammlung den Auftrag, nach gelungener Revolution, wiederum eine Verfassung auszuarbeiten, die gekennzeichnet war durch den Rückgriff auf die Ideologie der Revolution von 1789, einem *Einkammersystem* und einem suspensiven Veto des Präsidenten. Siehe vorstehend § 10, C; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 72 f. Namentlich TOCQUEVILLE befürwortete für die Verfassung von 1848

Umwälzungen die ältesten Bundesgenossen in ihrem historischen und bisher unangefochtenen Recht beeinträchtigen würden.

Die Gesandtschaft von Zürich beantragte instruktionsgemäss, die „oberste Gewalt des Bundes einem Nationalrat zu übertragen“, auf dass in den neuen Bundesorganismus das „Prinzip des Lebens und des Fortschrittes“ gelegt werde, denn ein „Ständerath müsste den Fortschritt hemmen und lähmen“; den Kantonen sollte aber in verschiedenen wichtigen Fällen ein „entscheidendes Votum“ vorbehalten bleiben²³⁴. Auch die Vertreter von Bern und Aargau beantragten eine einzige Kammer, einen Nationalrat in dem das Schweizervolk vertreten sei, allerdings ohne die Votumsklausel von Zürich. In der Abstimmung fanden die Antragsteller aber keine Unterstützung²³⁵. Die Gesandtschaft des Kantons Glarus, die sich gegen das Zweikammersystem aussprach, postulierte *einen* Rat, der von jedem Kanton *je nach Bevölkerung mit zwei bis sechs Repräsentanten* zu bestellen gewesen wäre. Die Sitzverteilung hätte gemäss folgendem Massstab ausgestaltet werden sollen:

- 2 Sitze bei 50'000 oder weniger Einwohnern;
- 3 Sitze bei 50'000-100'000 Einwohnern;
- 4 Sitze bei 100'000-150'000 Einwohnern;
- 5 Sitze bei 150'000-200'000 Einwohnern;
- 6 Sitze auf 200'000-250'000 Einwohnern.

Bei den wichtigsten Geschäften aber sollte den Kantonen ein Veto zustehen, wenn innert einer möglichst kurzen Frist, sich 12 Stände gegen einen Beschluss der obersten Behörde erklärten²³⁶. Dieser Antrag, dem später auch Graubünden und Zug zustimmten, blieb aber ebenfalls in der Minderheit²³⁷. Die Kantone Thurgau und Wallis plädierten in dieser Phase ebenfalls gegen das Zweikammersystem und für eine Versammlung mit Vertretern der Stände und des Volkes. Für wichtigere Beschlüsse sollte den Kantonen aber das Recht der nachträglichen Zustimmung (die endgültige „Sanktion“) vorbehalten bleiben²³⁸. In der Abstimmung sollten sich ihnen schliesslich auch die Stände Glarus, Zug und Graubünden anschliessen²³⁹. Auch Schaffhausen, das in der Abstimmung mit seinem zweiten Antrag auf eine volle Einheitsrepublik, wenn überhaupt etwas revidiert werden solle, schliesslich allein blieb²⁴⁰, sprach sich in dieser Eintretensdebatte zusammen mit den Delegierten von Wallis und Graubünden gegen das Zweikammersystem aus, das nur eine Übergangsperiode bilden könne, um später dem Unitarismus Platz zu machen. Denn trotz aller Schwierigkeiten, mit denen die Helvetik zu kämpfen gehabt hatte, dürfe nicht übersehen werden, wie viel Gutes die damalige Einheitsregierung „theils geschaffen, theils vorbereitet hat, was die unparteiische Geschichte je länger je mehr anerkennt.“ Schaffhausen forderte daher konsequent, entweder den gegenwärtigen Föderativstaat beizubehalten oder aber das Einheitssystem einzuführen. Dabei anerkannte es in der Repräsentation das Prinzip einer ungleichen Vertretung in einem einzigen Parlament, wie es von Glarus unterbreitet worden ist.

All diesen Anträgen zum Trotz verteidigten die Gesandten der Kantone Solothurn, St. Gallen, Waadt, Basel-Landschaft und Genf nachdrücklich und leidenschaftlich das Zweikammersystem, wie es zuvor von der Revisionskommission der Tagsatzung vorgeschlagen worden war. Auch die Delegierten der Kantone Luzern, Zug und Freiburg, sprachen sich, nach anfänglichem Zögern, dann doch offen für das Kommissionsprojekt aus.

Im Verlaufe der Eintretensdebatte wurden alle, bereits sattsam bekannten Argumente für und wider das von der Kommission vorgeschlagene System von neuem vorgebracht. Mehrfach angesprochen und sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern des Projekts in die Debatte eingebracht, wurde der nordamerikanische Präzedenzfall: „Zur Vertheidigung des Zweikammersystems habe man freilich auf das Beispiel anderer Nationen hingewiesen, welche bei dieser Verfassungsreform sich vollkommen frei und glücklich fühlen, namentlich auf das republikanische Nordamerika, wo fast in allen Staaten die Legislatur zwei Häusern übertragen sei. Allein, wenn man absehen wolle davon, dass die nordamerikanischen Staaten das Zweikammersystem als eine Tradition vom Mutterlande angenommen, müsse auf die Eigenthümlichkeit jedes Landes und jeder Nation hingewiesen werden, und in der Schweiz geniesse jenes System durchaus keine Popularität, weil das Volk gewohnt sei, die Gesetzgebung nur an *eine* Behörde, sei es die Landsgemeinde oder den Grossen Rath, geknüpft zu sehen (...).“ Die Anhänger des Zweikammersystems hielten dem entgegen: „Das Beispiel anderer Staaten, namentlich Nordamerika's, bürge dafür, dass mit dem Zweikammersystem eine gute und kräftige Regierung möglich sei, und in der nordamerikanischen Union habe das Zweikammersystem sich aus innerer Nothwendigkeit Bahn gebrochen und sei keineswegs als eine blosser Kopie der Institutionen Alt-Englands anzusehen, wie denn auch die historische Entwicklung der fraglichen Verfassung diess unzweideutig darthue.“

das Ein-kammersystem, weil nach ihr der Präsident der Republik vom ganzen Volk gewählt werden sollte und diesem vom ganzen Volk gewählten Präsidenten nur eine einheitliche und geschlossene, ebenfalls vom ganzen Volk gewählte, Legislative gegenüber stehen müsste („Souvenirs“, S. 270, zitiert nach SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 73; SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 294).

²³⁴ Abschiede 1847, IV, S. 40, 46.

²³⁵ Abschiede 1847, IV, S. 43, 46.

²³⁶ Abschiede 1847, IV, S. 43 f.

²³⁷ Abschiede 1847, IV, S. 44, 46.

²³⁸ Abschiede 1847, IV, S. 44.

²³⁹ Abschiede 1847, IV, S. 46.

²⁴⁰ Abschiede 1847, IV, S. 45 f.

Den Gegnern des Zweikammersystems, die auch mit dem Hinweis auf dessen Funktionieren in den USA nicht von der Ansicht abzubringen waren, dass ein „vornen und hinten angespannter Wagen“ nicht weit komme und die unter Hinweis auf die Einheit der Nation nochmals das System einer einzigen Kammer forderten, wurde zum Teil heftig widersprochen. So rief der Radikale DRUEY den Gegnern der Ständekammer vehement zu: „Oui Messieurs, nous voulons un Hemmschouh; il nous faut absolument un Hemmschouh!“²⁴¹

Diese erste Beratung im Rahmen der Tagsatzung war allerdings nicht von entscheidender Bedeutung, da sie vor allem dazu gedacht war, die kantonalen Parlamente zu befriedigen und ihnen die Unerlässlichkeit gegenseitiger Zugeständnisse deutlich zu machen²⁴². Darüber hinaus war bekannt oder erklärten verschiedene Gesandte offen, dass ihre Instruktionen es ihnen im Falle eines Misserfolges erlaubten, dem Zweikammersystem doch noch im Sinne eines Vergleiches zuzustimmen²⁴³, während andere Delegierte zumindest andeuteten, dass man auch mit ihnen allenfalls noch reden könne. Die Delegierten waren sich mehrheitlich sehr wohl bewusst, dass politisch wohl nur das Zweikammersystem amerikanischer Prägung reale Chancen hatte als Kompromiss angenommen zu werden.

Das Projekt der Kommission errang in der Abstimmung vom 17. Mai 1848, die noch einmal die ganze Uneinigkeit in den Auffassungen zeigte, zunächst eine Mehrheit von 13 Stimmen und schliesslich eine solche von 16 Stimmen. In dieser letzten Abstimmung erklärten sich für Art. 55 des Kommissionsentwurfes, welcher zu Art. 60 der künftigen Bundesverfassung (und zu Art. 71 derjenigen von 1874) werden sollte²⁴⁴, die Stände Bern, Zürich, Luzern, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel (Basel-Stadt stimmte in der zweiten Abstimmung ebenfalls für das Zweikammersystem), Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf sowie Glarus unter Ratifikationsvorbehalt, den es am 2. Juni, dem Beschluss unbedingt beitretend, zurückzog²⁴⁵. Somit ergab sich am ersten Tag der Verhandlungen eine beachtliche Mehrheit von sechzehn der zweiundzwanzig Kantone für das Zweikammersystem, welche die nach der Bevölkerungszahl und politischem Einfluss wichtigsten Kantone umfasste (mit Ausnahme des Aargaus). Nur die Urkantone sowie Appenzell, Aargau und das Tessin - dieses hatte keine Instruktionen - drückten ihren Widerstand durch Stimmenthaltung aus. Die Gesandtschaft von Schwyz war an dieser Sitzung überhaupt nicht anwesend.

Nach dieser entscheidenden Abstimmung über die Kernfrage der Vertretung behandelte die Tagsatzung die materiellen Revisionsfragen und wandte sich erst am 26. Mai wieder der Prüfung der näheren Organisation der Behörden zu²⁴⁶.

Die Tagsatzung genehmigte mit nur unwesentlichen Modifikationen in den Sitzungen vom 26. Mai bis 3. Juni die Organisation der Bundesversammlung nach dem Entwurf der Revisionskommission (Art. 56-77 des Entwurfes)²⁴⁷. Ein Antrag des Kantons Aargau das Wort „Ständerat“ sowie ein Antrag des Kantons Unterwalden, das Wort „Nationalrat“ in Art. 68 („Der Nationalrat und der Ständerat haben alle Gegenstände zu behandeln ...“), fallen

²⁴¹ Zitiert nach HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 106; vgl. auch H.-U. KAMER, „Das Zweikammersystem“, Baar 1953, S. 33.

²⁴² RAPPARD, S. 170 f.

²⁴³ KÖLZ, S. 564.

²⁴⁴ Das Resultat sah nach dem Abschied der Tagsatzung (S. 45 f.) im einzelnen wie folgt aus (vgl. auch KÖLZ, S. 565):

- „a) Dafür, dass das bisherige Repräsentationsverhältniss der Kantone beibehalten werde, - erklärten sich die Gesandtschaften der vier Stände Uri, Unterwalden, Schaffhausen und Appenzell, nebst Basel-Stadt.
 - b) Zum oben angeführten Antrage der Gesandtschaft des Standes Glarus stimmten die Gesandtschaften der drei Stände Glarus, Zug und Graubünden.
 - c) Zum Einkammersystem in der Weise, dass der Nationalrath aus Repräsentanten der Nation und der Kantone zusammengesetzt werde, stimmten die Gesandtschaften der fünf Stände Glarus, Zug, Graubünden, Thurgau und Wallis.
 - d) Für einen Nationalrath, dessen Beschlüsse theilweise dem Veto der Kantone unterliegen sollten, - erklärte sich die Gesandtschaft des Standes Zürich.
 - e) Für den Nationalrath ohne Veto und ohne Sanktion der Beschlüsse durch die Kantone erklärten sich die Gesandtschaften der Stände Bern und Aargau.
 - f) Für das Zweikammersystem nach dem Entwurfe stimmten unbedingt die Gesandtschaften der dreizehn Stände Bern, Zürich, Luzern, Zug, Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, nebst Basel-Landschaft, und unter Ratifikationsvorbehalt denn noch die Gesandtschaft des Standes Glarus.
 - g) Für eine Einheitsregierung erklärte sich einzig die Gesandtschaft des Standes Schaffhausen, welche sich sodann dem Zweikammersystem gleichfalls angeschlossen hat.
 - h) Zum Artikel 55 in vorliegender Fassung stimmte sodann eine Mehrheit von sechzehn Ständen, nämlich die Gesandtschaften der Stände Bern, Zürich, Luzern, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf unbedingt, und die Gesandtschaft des Standes Glarus unter Ratifikationsvorbehalt.
- Für die Gesandtschaften, welche dem Beschlüsse nicht beiepflichtet, ist das Protokoll offen behalten worden.“
Dass sich verschiedene Delegierte zunächst für mehrere sich einander ausschliessende Varianten ausgesprochen haben, ergab sich aus den Instruktionen, die teilweise subsidiär *Rangfolgen* enthielten oder einfach nur *unklar* gefasst waren. Einzig der Kanton Tessin hatte gar keine Instruktionen erteilt.

²⁴⁵ Abschiede 1847, IV, S. 46; DIERAUER, V, S. 773-780; CURTI, „Geschichte“, S. 538.

²⁴⁶ Abschiede 1847, IV, S. 50, 105.

²⁴⁷ Abschiede 1847, IV, S. 105-128; Rep. 1814-1848, I, S. 392-396.

zu lassen, was einer Streichung des Zweikammersystems gleichgekommen wäre, fanden in der Sitzung vom 31. Mai 1848 keine Zustimmung²⁴⁸.

Bei der zweiten Beratung des Vertretungsverhältnisses gaben die Gesandtschaften der Stände Uri, Schwyz, Unterwalden und Appenzell Innerrhoden am 27. Juni ihre Enthaltung bei der Abstimmung über die Artikel 60 bis 82 (die den Artikeln 55 bis 57 des ursprünglichen Kommissionsentwurfes entsprachen) zu Protokoll, weil sie auch an den früheren Verhandlungen über National- und Ständerat keinen Anteil genommen hätten²⁴⁹. In der Folge beteiligten sich demnach nur 18 Stände an den Beratungen²⁵⁰. Am gleichen Tag beschloss die Tagsatzung mit nur wenigen redaktionellen Änderungen endgültig die Organisation der Bundesversammlung in zwei Kammern: Mit 13 ½ Stimmen nahm sie den von der Revisionskommission vorgelegten Verfassungsentwurf in seiner Gesamtheit an²⁵¹. Es nahmen folgende Stände an: ZH, LU, GL, ZG, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG, VS, GE, Basel²⁵². Verworfen hat explizit allein Schwyz, während der Kanton Bern nicht gestimmt hat. Die Gesandtschaften von Uri, Schwyz, Unterwalden und Appenzell Innerrhoden erklärten nochmals zu Protokoll, dem Entwurf nicht beizustimmen und ihren Ständen „alle und jede religiösen, politischen und materiellen Rechte“ zu verwahren²⁵³. Unter den politischen Rechten verstanden sie insbesondere jene der Repräsentation. Die Tagsatzung bestimmte daraufhin den 1. September 1848 als Termin bis zu dem sich die Kantone über die Annahme oder Verwerfung der neuen Verfassung zu entscheiden hätten und vertagte sich²⁵⁴.

In den Kantonen kamen nun wieder die Grossen Räte zum Zuge, welche ihren Bevölkerungen zum grossen Teil die Annahme der Verfassung empfahlen²⁵⁵. Dabei war das Zweikammersystem wesentlich unbestrittener als noch bei der Instruktionerteilung für die Tagsatzungsdelegierten. Im Berner Grossen Rat war dagegen auch im Juli wieder eine heftige Debatte über die Frage des Repräsentationsprinzips ausgebrochen. OCHSENBEIN trat vehement für das Zweikammersystem ein, während es von STÄMPFLI nicht weniger leidenschaftlich angegriffen wurde²⁵⁶. OCHSENBEIN verwies dabei insbesondere auf die Organisation der Legislative in den Vereinigten Staaten und bemerkte, dass es der Revisionskommission ähnlich ergangen sei, wie seinerzeit der amerikanischen Convention von 1787²⁵⁷.

D. Die Abstimmungen in den Kantonen und das Inkrafttreten der Bundesverfassung

Am 5. August 1848 wurden in den Kantonen die Volksabstimmungen über die neue Verfassung begonnen²⁵⁸. Die Tagsatzung trat am 4. September erneut zusammen und erklärte am 12. September auf Grund einer Mehrheit von 15½ annehmenden Ständen, welche eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung darstellten, die Bundesverfassung für angenommen. Tatsächlich angenommen haben jedoch nur 14½ Stände, da Luzern mit ungefähr 6'000 zu 11'121 Stimmen verworfen, als annehmend gezählt wurde, indem man die etwa 9'000 Stimmenthaltungen als annehmende Stimmen in Rechnung gebracht hatte. Verworfen haben die Stände Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Appenzell Innerrhoden, Wallis und Tessin. In Fribourg wurde die neue Verfassung überhaupt nicht dem Volke vorgelegt. Nachdem im Grossen Rat die Annahme mit 51 zu 6 Stimmen ausgesprochen worden war, entschied man mit 41 zu 15 Stimmen, dass damit allen Erfordernissen Genüge getan sei²⁵⁹.

Damit war die neue Verfassung in Kraft getreten und die Institution des Zweikammersystems nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika, mehr als nach dem eigentlich näher liegenden Beispiel der Helvetik, endgültig eingeführt²⁶⁰. Die Organisation der Exekutive hatte im übrigen weit weniger Schwierigkeiten bereitet als

²⁴⁸ Abschiede 1847, IV, S. 116.

²⁴⁹ Abschiede 1847, IV, S. 273.

²⁵⁰ Abschiede 1847, IV, S. 273-275; RAPPARD, S. 171 f.

²⁵¹ Abschiede 1847, IV, S. 286.

²⁵² Die Abgeordneten der Kantone VD, NE, BS und AR wollten zwar zustimmen, verzichteten aber auf eine Stimmabgabe, da sie nicht im Besitz der erforderlichen Anweisungen waren. AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 94.

²⁵³ Abschiede 1847, IV, S. 286.

²⁵⁴ Abschiede 1847, IV, S. 286.

²⁵⁵ So in LU am 7. Juli; in BE am 16. Juli, in AR am 17. Juli, in SO am 20. Juli und tags darauf in ZH, ferner im Kanton AG am 31. Juli, in GL, SG und GR am 1. August sowie in SH, TG, ZG, VD und VS am 4. August 1848. Siehe G. BAUMGARTNER, IV, S. 292-299; BLUMER/MOREL, I, S. 132.

²⁵⁶ CONDRAU, S. 107.

²⁵⁷ CURTI, „Volksrechte“, 11-14; OCHSENBEIN berichtete am 11. Mai 1848 dem bernischen Grossen Rat: „Wir hatten Tage und Wochen lang miteinander gemarktet, jeder hatte sein besonderes System entwickelt, und am Ende des Liedes verzweifelte man bereits daran, etwas Annehmbares zu finden, bis man auf das Zweikammersystem verfiel, und so ist dieses System als ein Akt der Notwendigkeit in den Entwurf hineingekommen, und nicht als ein Akt der Theorie (...).“ Im Berner Tagblatt No. 33 (1848). Vergl. VAN BERCHEM, S. 44; TRIPP, S. 22.

²⁵⁸ Siehe nachfolgend § 23, C, I, 3.

²⁵⁹ Rep. 1814-1848, I, S. 393 f.; G. BAUMGARTNER, IV, S. 298-304; DIERAUER, V, S. 780 ff.; SCHOLLENBERGER, „Kommentar“, S. 11-15.

²⁶⁰ CONDRAU, S. 108.

jene der Bundesversammlung: Hier folgte man nicht etwa dem amerikanischen Modell, sondern übernahm das in verschiedenen radikalen Kantonen bereits bekannte und bewährte Regierungsmodell²⁶¹. Am 22. September 1848 sprach die Tagsatzung ihre Vertagung aus, um nicht mehr zusammenzutreten²⁶². In den auf das Ende der Tagsatzung folgenden Wochen nahmen alle Kantone die Wahlen für die neue Legislative vor²⁶³. Am 6. November versammelten sich schliesslich die neugewählten National- und Ständeräte in feierlichem Rahmen zur ersten Session der Schweizerischen Bundesversammlung, die bis zum 29. November dauern sollte²⁶⁴. „Die erste Bundesversammlung von 1848 trat unter allgemeinem Jubel zusammen (...) selbst die Völkerschaften der ehemaligen Sonderbundskantone, welche im Grundsatz die neue Verfassung bekämpft und in der Abstimmung verworfen hatten, begrüßten den Antritt der neuen Bundesbehörden, indem sie hofften, dass mit der Erreichung des lange angestrebten Zieles ihrer Gegner nun eine neue Aera beginnen, normalere Zustände eintreten und Verfolgungen aufhören würden, unter denen sie fortwährend litten.“²⁶⁵

E. Die Motive zur Einführung des Zweikammersystems²⁶⁶

Welches waren nun die Motive, die im Jahre 1848 zur Einführung des Zweikammersystems in der Schweiz geführt hatten, das für die schweizerischen Verhältnisse zunächst ein eigentliches Wagnis, „ein Sprung ins Dunkle“ war, wie es FLEINER²⁶⁷ formulierte? Dass es keine staatsrechtlichen Gründe waren, sondern in erster Linie politische, die den Ausschlag gaben, ist offenkundig: Der Entschluss zur Einführung des Zweikammersystems war weniger das Ergebnis abstrakter theoretischer Überlegungen als vielmehr die Einsicht, dass der einzige Ausweg, die widerstrebenden Interessen der grossen und der kleinen Kantone, der Zentralisten und der Föderalisten, der Liberalen wie der Konservativen im neuen Bundesstaat einigermassen miteinander zu versöhnen, ein Kompromiss sei. Gab es aber noch andere Motive, die zur Einführung des Zweikammersystems geführt haben?

Vom Vorteil des Zweikammersystems als einem Mässiger der gesetzgebenden Gewalt und einer Sicherung der Tätigkeit der Legislative wurde in jener Epoche kaum gesprochen²⁶⁸. Dies zeigt beispielsweise auch der Antrag der Mehrheit der ersten Sektion, die am 19. März 1848 der Revisionskommission den Vorschlag zur Einführung des Zweikammersystems unterbreitete: Beide Kammern (Repräsentantenrath und Tagsatzung) wiesen weder die gleiche Struktur noch die gleichen Kompetenzen auf; darüber hinaus hätten sie meistens zu gemeinsamen Beratungen zusammentreten müssen. Die Bedeutung der absoluten Gleichberechtigung und das Zusammenwirken zweier selbständiger und voneinander unabhängiger Kammern für ein gutes Zusammenspiel waren damals noch nicht erkannt worden²⁶⁹. RÜTTIMANN beschreibt den Hergang folgendermassen: „Den Schweizern kam im Jahre 1848 das Zweikammersystem ebenso fremdartig vor, als es den Amerikanern seit der Gründung der Union bis zur Stunde geläufig war und ist. In der Schweiz betrachtete man die Einrichtung als ein aristokratisches Machwerk oder als ein Hirngespinnst von Stubengelehrten, und man wäre nie und nimmermehr dazu gekommen, dieselbe einzuführen, wenn sie sich nicht als das einzige Mittel herausgestellt hätte, den Konflikt zwischen den Interessen und Ansprüchen der grös-seren und kleineren Kantone auf billige Weise auszugleichen.“²⁷⁰

Die Gegensätze waren im Jahre 1848 tatsächlich hart aufeinander geprallt, da die beharrlich *föderalistisch Gesinnten* nicht von der überkommenen Repräsentationsbasis abrücken wollten und die bisherige, nach strenger Gleichheit organisierte Vertretung der Kantone als eine über die Jahrhunderte gewachsene und bewährte Institution

²⁶¹ Siehe dazu eingehend KÖLZ, S. 570 ff.

²⁶² Rep. 1814-1848, I, S. 7.

²⁶³ Rep. 1814-1848, I, S. 395.

²⁶⁴ G. BAUMGARTNER, IV, S. 310; BLUMER/MOREL I, S. 113; DIERAUER, V, S. 783-785; KAISER/STRICKLER, S. 115.

²⁶⁵ So SEGESSER, III, S. VI.

²⁶⁶ Dazu insbes. SCHOLLENBERGER, „Kommentar“, insbes. die Ausführungen zu Art. 71, 89, 92 f. BV; BLUNTSCHLI, „Geschichte“, I, S. 531-535; BLUMER/MOREL, III, S. 1-8, 34-82; VAN BERCHEM, S. 30-46; CONDRAU, S. 112-116; TRIVELLI, S. 152-155; KÖLZ, S. 554 ff.; vergl. auch den in bezug auf die politischen Motive und Ansichten aufschlussreichen Bericht KERN/DRUEY, bes. die Einleitung und S. 44 ff.

²⁶⁷ FLEINER, „Bundesstaatsrecht“, S. 140.

²⁶⁸ Vergl. den treffenden Ausspruch TOCQUEVILLES, zitiert nach CONDRAU, S. 116: „Cette théorie, à peu près ignorée des républiques antiques, introduite dans le monde presque au hasard, ainsi que la plupart des grandes vérités, méconnue de plusieurs peuples modernes, est enfin passée comme *un axiome* dans la science politique de nos jours.“

²⁶⁹ RAPPARD, S. 160. Immerhin wurde in der Tagsatzung vom 16. Mai 1848, als sich das Zweikammersystem bereits als einziger realistischer und chancenreicher Kompromiss abzeichnete, die Bedeutung der doppelten Beratung der Gesetze als „im Interesse der Sache selbst“ bezeichnet und damit die Beibehaltung der Tagsatzung in der vorgeschlagenen Form des Ständerates postuliert. Vergl. KÖLZ, S. 564 f.

²⁷⁰ J. J. RÜTTIMANN, „Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz“, Zürich I. Teil 1867, S. 118. Vergl. auch G. BAUMGARTNER, IV, S. 224 ff.; DUBS, II, S. 47; SCHOLLENBERGER, „Kommentar“, S. 489; J. MEYER, „Geschichte“, II, 1875, S. 132 f; RAPPARD, „Notre grande république soeur“, Genf 1916, S. 37: „(...) la nécessité impérieuse de concilier les exigences des grands et petits cantons fut sans doute la cause déterminante de leurs décisions“, zitiert nach CONDRAU, S. 113, Anm. 2.

betrachteten. Diese gleichsam „wohlerworbene“ Gleichberechtigung der Stände²⁷¹ sollte um jeden Preis erhalten und den Nachkommen überliefert werden²⁷². Die Vertreter der kleinen Kantone äusserten während den Revisionsarbeiten zur neuen Bundesverfassung mehrfach die Befürchtung, namentlich durch die Aufgabe der bisherigen föderativen Grundlage in ein „Vasallenverhältnis“ zu den grösseren Kantonen zu geraten²⁷³. Als Ausgleich zu verschiedenen Zugeständnissen in Fragen der Vereinheitlichung von Münzen, Mass und Gewicht, Post und Zoll, Militärwesen sowie anderen Bereichen, forderten die Föderalisten zumindest den Erhalt der föderativen Grundordnung der Repräsentation. Den Forderungen der Föderalisten stellten sich entschieden die *Zentralisten* entgegen, die in den dreissiger und vierziger Jahren eine bedeutende Stellung errungen hatten und nicht zuletzt auch durch entsprechende Bewegungen in den Nachbarstaaten begünstigt wurden²⁷⁴. Die Zentralisten attackierten das bisherige Repräsentationssystem auf das heftigste und erklärten, dass die bevölkerungsreicheren Kantone, welche die grösseren Opfer in finanzieller wie in militärischer Hinsicht erbrächten, ein Anrecht auf eine bevorzugte Stellung in der Vertretung besässen²⁷⁵. Die Zentralisten betonten namentlich, dass das nationale Bewusstsein eine gewaltige Entfaltung erreicht habe und daher die Idee nationaler Einheit unbedingt im Repräsentationsverhältnis zum Ausdruck zu kommen habe. Das Konzept der vollen Gleichheit der Stände werde dieser Idee aber nicht gerecht²⁷⁶.

Die in der Tagsatzung und ihrer Kommission beratenen Kompromissvorschläge, wie die Schaffung eines Vertretungsverhältnisses nach Art der Mediation, die Einräumung eines Vetos oder eines Sanktionsrechts zugunsten der Kantone, vermochten alle nicht zu überzeugen. Der erstere der Vorschläge liess die kleineren Kantone fürchten, von den einflussreicheren erdrückt zu werden, während die beiden letzteren insbesondere den Zentralisten missfielen, weil sie eine zu schleppende, zu komplizierte und vor allem eine zu föderale Institution bedeuteten²⁷⁷. Es zeigt sich hier letztlich ein Unvermögen der Revisionsbewegung seit den frühen dreissiger Jahren, eine befriedigende Lösung der Bundesfrage vorzuschlagen. Die Anhänger einer Revision blieben stets im fatalen Ruf, letztlich auf den *Einheitsstaat* hinzuwirken, was die Fronten zwischen den Befürwortern und Gegnern jeglicher Revision schon früh verhärteten liess, da es den letzteren als ein Ding der Unmöglichkeit schien, in einer einzigen Kammer - wie auch immer man sie nennen wollte - das nationale wie das kantonale Element unbeschadet vereinen zu wollen. Das System des unikameralen nationalen Einheitsstaates, konsequent aus den Prinzipien der rationalen individualistischen Demokratie abgeleitet, konnte keine Kompromisslösung darstellen. Dieses System, in Frankreich entwickelt, wo es sich aber in der Staatspraxis selbst nicht lange halten konnte, wurde zwar in den regenerierten Kantonen seit 1830 durchaus erfolgreich übernommen und vermochte sich dort auch zu bewähren. Im Gegensatz zur Situation in der Eidgenossenschaft wiesen die Kantone aber zumindest eine gewisse *innere Homogenität* auf, was für ein solches „französisches“ System unabdingbar ist.

Die Befürworter des Zweikammersystems argumentierten in den Auseinandersetzungen in der Revisionskommission und den anschliessenden Debatten der Tagsatzung daher ähnlich wie ein Jahrzehnt zuvor FAZY, später auch BLUNTSCHLI: Sie beschworen das historische Verhältnis der Kantone, die Sitten des Volkes, verwiesen auf die topographische Lage²⁷⁸ und hoben die zwei gleichberechtigten Elemente im Bundesstaat, das kantonale und das nationale hervor, die nach einem Ausgleich rufen würden²⁷⁹. Dazu kam, dass abgesehen von den kulturellen, wirtschaftlichen, religiösen und sprachlichen Unterschieden auch von einer staatsrechtlichen Homogenität zwischen den einzelnen Kantonen keine Rede sein konnte: Während in den mehrheitlich protestantischen Regenerationskantonen des Flachlandes, die grösstenteils gewerblich orientiert und teilweise schon industrialisiert waren, das individualistische, rationale Demokratiebewusstsein gefestigt und schon mittels konkreter Institutionen gesichert war, herrschte in den gebirgigen, meist katholischen Kantonen, die praktisch nur landwirtschaftlich ausgerichtet waren, das traditionale, genossenschaftliche, familien- und kirchengebundene Staatsverständnis vor²⁸⁰. Gerade diese Kantone, teilweise durch die Niederlage im Sonderbundskrieg ohnehin gedemütigt, hätten sich zunächst kaum in den neuen Bundesstaat integrieren lassen, wenn man ihnen nicht im Sinne einer „Kontinuitätsbrücke“²⁸¹ gleichsam mit der „Fortführung“ der alten Tagsatzung innerhalb des obersten Bundesorgans die Legitimation des neuen Bundes plastisch vor Augen geführt hätte.

²⁷¹ CONDRAU, S. 113; KÖLZ, S. 564.

²⁷² Prot. Kom., S. 77, 111, 113.

²⁷³ Prot. Kom., S. 77.

²⁷⁴ Prot. Kom., S. 81.

²⁷⁵ Abschiede 1847, IV, S. 41 f.

²⁷⁶ Prot. Kom., S. 79 f.

²⁷⁷ Prot. Kom., S. 9, 80, 113 [d.i. 121], 115 [d.i. 123]; Abschiede 1847, IV, S. 44 f.

²⁷⁸ Prot. Kom., S. 74.

²⁷⁹ Prot. Kom., S. 75 f.; Bericht, S. 5, 44 ff.; BLUMER/MOREL, III, S. 47 f.; vergl. auch K. MONNARD: „Zwei gleichzeitige Existenzen, einmal der Kantone für die gewöhnlichen Verhältnisse des Lebens, sodann der Gemeinschaft zur Aufrechterhaltung des Friedens, zur Verteidigung der gemeinsamen Rechte und zur Entwicklung des Nationalgefühls, das ist die Schweiz.“ In: Geschichten Schw. Eidgenossenschaft Joh. von Müllers, Bd. 15, Zürich 1853, S. 540.

²⁸⁰ KÖLZ, S. 566.

²⁸¹ KÖLZ, S. 566.

Das Zweikammersystem erschien dementsprechend als einziger Ausweg zur Verständigung: Die kleineren Kantone erblickten in ihm einen Schutz gegen die grösseren, und manche der grösseren Stände verstanden es als ein günstiges Mittel gegen das Überwiegen Berns²⁸². So wurde, ganz nach amerikanischem Vorbild, der Ständerat als *Staatenhaus* angelegt, als politische Vertretung der Kantone, der Nationalrat als *Volkskammer*, als politische Repräsentation des Volkes als Gesamtheit. Bis heute wird an dieser Konzeption festgehalten, wonach das Parlament aufgeteilt ist, in „ein Volkshaus, das die Gleichheit der Rechte der Bürger und ein Staatenhaus, das die Gleichheit der Rechte der Kantone repräsentiert.“²⁸³

Erst mit dem langsamen Nachgeben der Liberalen, die in den Jahren nach 1830 grundsätzlich für den Einheitsstaat eintraten und ihre Stellung in der Frage der Repräsentation erst allmählich änderten, auch unter dem Einfluss von Publizisten wie TROXLER oder FAZY, welche schon in den dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts das nordamerikanische Zweikammersystem zur Anwendung empfohlen hatten, wurde die wesentlichste Voraussetzung für den Bundesstaat von 1848 geschaffen. Im Widerstreit der Parteien fand man die lösende Formel im Vorschlag des Zweikammersystems nach amerikanischem Muster. Dieses hatte sich seit seiner Einführung mit der Unionsverfassung von 1787 durchaus bewährt und stellte das Vorbild für das schweizerische System dar.

Das Zweikammersystem gewann allmählich an Ansehen, und man überzeugte sich, dass das System dem Charakter des Bundesstaates sehr gut entspräche und darüber hinaus auch einer Verbesserung der Gesetzgebung dienlich sei. Die Befürchtungen von 1848, das Zweikammersystem würde einen nachteiligen oder schleppenden Geschäftsgang bewirken oder gar gefährliche Konflikte der Kammern zum Nachteil des Staates hervorrufen, traten nicht ein²⁸⁴. Hingegen gingen aber auch nicht alle Hoffnungen, die man an das Zweikammersystem geknüpft hatte, in Erfüllung²⁸⁵. Überzeugte Föderalisten, wie PH. ANTON VON SEGESSER konnten, durchaus nicht grundlos, klagen, das kantonale Element komme in der Organisation der Bundesgewalt nicht genügend zur Geltung. Daher war man auch bestrebt, die Referendumsgegenstände, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nicht dringlicher Natur, neben dem Votum des Volkes auch demjenigen der Stände zu unterstellen²⁸⁶.

F. Die Fortentwicklung des Bundesverfassungsrechts bis 1874 und danach

I. Allgemeines

Der Bundesverfassung von 1848 war es gelungen, die Verbindung des nationalen Prinzips mit der Achtung vor den Kantonen in Einklang zu bringen. Die Verfassung verwirklichte das Hauptpostulat eines offenen gemeinsamen Marktes mit freiem Personen- und Güterverkehr und belies den Kantonen gleichzeitig die grösstmöglichen Kompetenzen und gewährleistete deren Teilnahme an der Führung der Bundesangelegenheiten. Die Eidgenossenschaft, ursprünglich ein reines, auf Vertrag beruhendes *Bündnis*, wurde mit der Verfassung zum *Staat*. Demgegenüber verloren die ursprünglichen souveränen Kantone zwar ihre Souveränität²⁸⁷, sie mussten sich deswegen aber nicht etwa mit der Stellung reiner Verwaltungseinheiten oder Bezirke begnügen, wie dies noch unter der Helvetik der Fall war. Sie blieben insofern Staaten²⁸⁸ mit eigener Verfassung und übten gemäss Art. 3 „alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“ Das Schwergewicht verblieb demnach bei den Kantonen.

Als Nachfolgerin der Tagsatzung nahm die Bundesversammlung unbestrittenermassen die Rolle des obersten Organs ein, den anderen Organen übergeordnet und funktional nicht etwa allein auf die Rechtsetzung beschränkt²⁸⁹.

²⁸² CURTI, „Geschichte“, S. 538.

²⁸³ DUBS, II, S. 45, 52, 57 f. Demgegenüber kann aber, wie bereits mehrfach erwähnt wurde und auch später noch einmal ausführlicher behandelt werden muss, der Ständerat als eine Vertretung des - territorial gegliederten - *Volkes* betrachtet werden (im Gegensatz zum Nationalrat, der das *Volk* in seiner ungegliederten Gesamtheit repräsentiert).

²⁸⁴ Vergl. Prot. Kom., S. 127: „Durch die Ausscheidung einer kantonalen und einer nationalen Repräsentation werde ein engherziger Kantonalismus, den man doch zu beseitigen wünsche, auf's Neue gepflanzt, denn es werden die Repräsentanten der Kantone es als ihre Aufgabe betrachten, die Kantonalinteressen auf das Aeusserste zu vertheidigen. Ueberhaupt sollte ein einfaches fassliches System aufgestellt werden; denn das Volk liebe solche künstliche Kombinationen nicht, sondern es werde nur für ein Prinzip zu gewinnen sein, dass es mit Leichtigkeit zu erfassen im Stande sei.“ Siehe auch BLUMER/MOREL, III, S. 6 f.; HILTY, „Bundesverfassungen“, S. 402 f.; CURTI, „Geschichte“, S. 537 f.; *ders.*, „Volksrechte“, S. 25; DUBS, II, S. 77.

²⁸⁵ SEGESSER, III, S. 240 f.; P. C. VON PLANTA, „Die Schweiz in ihrer Entwicklung zum Einheitsstaate“, Zürich 1877, S. 8 f., 109 f.; DUBS, II, S. 53.

²⁸⁶ SEGESSER, III, S. 319, S. 324, S. 326 und S. 329; VON PLANTA, S. 93.

²⁸⁷ Zu den ersten Jahren des neuen Parlaments und den letzten Konflikten zwischen der Bundesversammlung und einzelnen Kantonen siehe TRIVELLI, S. 157 ff.; JAKOB J. SCHOLLENBERGER, „Die Schweiz seit 1848 (ein staatsmännisches und diplomatisches Handbuch)“, Berlin 1908, S. 15; SEGESSER, III, S. 1 ff.

²⁸⁸ AUBERT in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 45.

²⁸⁹ HIS, III, S. 316, 369 f.; SILVANO MÖCKLI, „Politische Ideen in der Schweiz. Versuch einer wissenssoziologischen Analyse“, St. Gallen 1985, S. 185; GERHARD SCHMID, „Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung“, Basel/Stuttgart 1971, S. 182 ff.; HANS W. KOPP, „Inhalt und Form der Gesetze als ein Problem der Rechtstheorie, mit vergleichender Berücksichtigung der Schweiz, Deutschlands, Frankreichs, Grossbritanniens und der USA“,

Sie verfertigte die Gesetze und nahm die Verfassungsrevisionen vor, genehmigte die Verträge, beschloss Kredite, hiess den Voranschlag und die Staatsrechnung gut, hatte die Aufsicht über die Geschäftsführung der Regierung inne, überprüfte und gewährleistete die Kantonsverfassungen, anerkannte die ausländischen Staaten und Regierungen, besass erhebliche Rechtsprechungskompetenzen, wählte den Bundesrat, den Bundeskanzler und die Bundesrichter (Art. 74). Demgegenüber stellte der Bundesrat²⁹⁰, bestehend aus sieben gleichgestellten Mitgliedern, welche für drei Jahre von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt wurden, keine unabhängige, eigenständige²⁹¹ Gewalt dar. Ganz im Gegenteil galt der Bundesrat gegenüber der Bundesversammlung als subordiniert²⁹². NEIDHART spricht von ihm gar als einer „ständigen Verwaltungskommission der Bundesversammlung“²⁹³. Der Verfassungsgeber von 1848 hatte sich demnach hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Gewalten weder vom englischen „parlamentarischen“ Modell noch vom amerikanischen Vorbild der „Präsidialdemokratie“ leiten lassen²⁹⁴.

Die sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts waren nun geprägt durch zwei politische Strömungen: Einerseits die Bewegung mit dem Ziel einer *Rechtsvereinheitlichung*, in ihrer ausgeprägtesten Form auf eine zentralisierte Rechtsanwendung. Die andere Strömung forderte den Ausbau der *direktdemokratischen* Einrichtungen. Diese demokratische Bewegung entstammte zunächst der kantonalen Politik²⁹⁵: im Repräsentativsystem der Regenerationsverfassungen hatte der Grosse Rat die gesamte Staatsgewalt als Vertreter des Volkes ausgeübt. Die demokratische Bewegung verlangte nun, dass das Volk seine Rechte selber wahrnehme und zumindest die bedeutenderen staatlichen Geschäfte selber bestimme. Die Herrschaftsgewalt des Volkes ging damals nicht über ein *Veto* hinaus, welches der Mehrheit der Stimmberechtigten erlaubte, sich gegen ein Gesetz zu stellen. Nur wenige Kantone kannten ein fakultatives Referendum, welches die Möglichkeit in sich schloss, die Abstimmung über ein Gesetz zu verlangen, in welcher die Mehrheit der Stimmenden entscheidet. Das obligatorische Referendum blieb ebenfalls die grosse Ausnahme, weshalb die Grossen Räte der Kantone praktisch uneingeschränkt regieren konnten²⁹⁶.

Unterstützt wurden die Neigungen zur Vereinheitlichung und zur Demokratisierung seit 1870 noch zusätzlich durch das in Deutschland herrschende anti-klerikale Gedankengut, bekannt unter der Bezeichnung „Kulturkampf“. Die verschiedenen revisionsfreudigen Kräfte deckten sich nur zum Teil: die Radikalen taten sich mit den Demokraten zusammen für eine Rechtsvereinheitlichung, nicht aber für eine erweiterte Form des Referendums. Die Westschweizer Radikalen akzeptierten allenfalls ein Mehr an Demokratie, fürchteten aber die Zentralisation. Die Katholisch-Konservativen bekämpften diese ebenfalls, waren aber einer Stärkung einer einheitlichen Armee nicht abgeneigt. Letztlich fanden sich alle Radikalen auf der einen, alle Konservativen auf der anderen Seite. Das Scheitern des Verfassungsentwurfes vom 5. März 1872 zeichnete sich ab²⁹⁷.

II. Die Bundesverfassung von 1874

Die hauptsächlichsten Revisionspunkte der Verfassung waren die *Rechtsvereinheitlichung* und die Stärkung der *Bundesarmee*²⁹⁸. Unter dem zunehmenden Druck der demokratischen öffentlichen Meinung wurde die Einführung der direkten Demokratie zu einem wesentlichen Element der Reformbemühungen. Das 1848 angenommene Zweikammersystem dagegen fand mit der Zeit immer weniger Widerstand²⁹⁹, da sich die schweizerische Politik zunehmend von formalpolitischen (institutionellen) Fragen abwandte und sich dem wirtschaftlichen Ausbau des Staates widmete³⁰⁰. Auch die später noch eingehender behandelten Anträge auf Abschaffung des Ständerates³⁰¹ fanden immer nur wenig Echo und dienten mehr als politische Drohgebärden überreizter Zentralisten gegen den Föderalismus.

2 Bände, Zürich 1958, S. 317; vergl. auch einhellig die damalige Literatur BLUNTSCHLI, „Geschichte“, S. 534; RÜTTIMANN, I, S. 178.

²⁹⁰ Art. 83-92 BV von 1848.

²⁹¹ Im Gegensatz zum alten Vorort war der Bundesrat allerdings unabhängig im Verhältnis zu den *Kantonen*.

²⁹² BLUNTSCHLI, „Geschichte“, S. 536; ALOIS VON ORELLI, „Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft“, Band 4, 1. Teilband 2. Abt. des Handbuchs des öffentlichen Rechts, hrsg. von HEINRICH MARQUARSEN, Freiburg i.Br., 1885, S. 37.

²⁹³ NEIDHART, „Reform“, S. 72.

²⁹⁴ Vergl. KÖLZ, S. 566 f., der darauf hinweist, dass das Ausmass der direkten Rezeption amerikanischen Staatsrechts - abgesehen vom Grundprinzip des Zweikammersystems - nicht überschätzt werden darf.

²⁹⁵ MÖCKLI, „Ideen“, S. 93 ff.

²⁹⁶ Einen ersten Erfolg verzeichneten die Demokraten, indem sie einen Teil ihrer Vorstellungen in der neuen KV von BL von 1863 unterbringen konnten; am bedeutendsten war die Totalrevision der Zürcher KV im Jahre 1869. Vergl. SEILER, S. 436 f.; AUBERT, a.a.O., Rz. 153 f.

²⁹⁷ Auf die Umstände des Scheiterns des Verfassungsentwurfes von 1872 wird im Verlaufe der Arbeit noch detaillierter eingegangen. Siehe auch nachfolgend § 23, B, II.

²⁹⁸ Siehe AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 147 ff.

²⁹⁹ CONDRAU, S. 109; SEILER, S. 438 f., 457 ff.

³⁰⁰ HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 110.

³⁰¹ Siehe die nachfolgenden Ausführungen unter § 30, A, I.

Beim Versuch der Verfassungsrevision 1871/72 wurde nur ein schwacher Anlauf genommen, das Zweikammersystem zu entfernen. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 keine Veränderung in der Organisation der Bundesversammlung vorgeschlagen. In der Nationalratssitzung vom 17. Januar 1872 stellte BLEULER dann folgenden Antrag: „Der Art. 66 resp. Art. 75-78 (Abschnitt Ständerat) wird an die Kommission zurückgewiesen zur Prüfung der Frage, ob nicht die Organisation der Bundesversammlung in zwei Kammern aufgehoben und durch die einfache schweizerische Volksvertretung (Nationalrat) ersetzt werden soll.“

Zur Begründung seines Antrages führte BLEULER aus, das Zweikammersystem sei mehr oder weniger überlebt, wäre aus der Fremde entlehnt und keineswegs ein echt schweizerisches Erzeugnis. Wenn das Referendum eine grössere Ausdehnung erlangen sollte, wäre der Ständerat ohnehin unnötig und bei Dissens mit dem Nationalrat selbst gefährlich³⁰². Anders sei es freilich, wenn nur ein begrenztes Referendum Platz greife. Dem wurde nun entgegnet, dass die Befürchtungen, welche man 1848 noch gegenüber dem Zweikammersystem gehegt habe, in keiner Weise eingetreten seien. Der Ständerat habe vielmehr oft den freieren Gesichtspunkt vertreten und sich keineswegs als Hemmschuh für die natürliche Entwicklung erwiesen. Wollte man nun auf den Vorschlag BLEULERS eintreten, so müsste man die gesamte Grundlage, auf der das Staatsgebäude ruhe, umschaffen. BLEULER zog daraufhin seinen Antrag unter dem Vorbehalt zurück, ihn nach der Erledigung der Referendumsfrage zur Abstimmung vorzulegen. Auf Verlangen von dritter Seite stimmte dann der Nationalrat aber doch noch über den Antrag ab und verwarf ihn mit einer Mehrheit von 64 zu 7 Stimmen wuchtig³⁰³. Verschiedentlich wurden in den folgenden Jahren noch Stimmen laut, die eine Modifikation der Bundesbehörden forderten, konnten sich aber kein Gehör verschaffen³⁰⁴.

Die BV vom 29. Mai 1874 übernahm in den Art. 71 bis 94 das Zweikammersystem im ganzen, wie es die BV von 1848 (Art. 60-82) umschrieben hatte. Die Organisation der Bundesbehörden hatte bei der Revision von 1874 nicht im Zentrum gestanden. Dennoch kam es mit dem Bestreben nach Einführung direktdemokratischer Elemente zu wesentlichen Gewichtsverschiebungen bei den einzelnen Behörden. So lässt sich ein bedeutender Wandel der Staatsform festhalten. Insbesondere die Entwicklung vom *Repräsentativstaat* von 1848 zur *halbdirekten Demokratie*: das Repräsentativsystem musste unter dem Ansturm opponierender Demokraten und Radikaler zugunsten *rein demokratischer Institutionen* weichen. Mit der neuen BV von 1874 wurde das fakultative Referendum gegen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse (Art. 89 Abs. 2 BV 1874) eingeführt, unter anderem mit der Begründung, man müsse dem Volk dieses Recht zugestehen, da man ihm mit der gleichzeitig erfolgten verstärkten Zentralisierung Rechte entzogen habe³⁰⁵. Damit verlor die Bundesversammlung ihre bisherige Omnipotenz und wurde insofern der direkten Kontrolle des Volkes unterstellt. Im Jahre 1891 führten sodann die Bestrebungen für eine Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung zum Erfolg³⁰⁶. Vorausgegangen war im Jahre 1880 eine Abstimmung über das Banknotenmonopol, ausgelöst durch eine Initiative, die unter Berufung auf die Totalrevisionsinitiative eingereicht worden war. 1921 folgte alsbald das Staatsvertragsreferendum, dessen Geltungsbereich 1977 erweitert wurde und 1949 das auflösende Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen.

In der Folge besitzt die Schweiz heute eine einzigartige Staatsform, die auf einer *repräsentativen Behördenordnung* aufbaut, gleichzeitig aber mit dem Beizug des Volkes zu Sachentscheiden Momente einer *identitären, direkten Demokratie* aufweist. Diese schweizerische Mischform der halbdirekten Demokratie basiert demnach bezüglich ihrer Behördenorganisation auf der *repräsentativen Demokratie*³⁰⁷, welche in der Regel in zwei Varianten auftritt, der *Präsidialdemokratie*³⁰⁸ und der *parlamentarischen Demokratie*³⁰⁹ mit ihren beiden

³⁰² CONDRAU, S. 110; SEILER, S. 439.

³⁰³ Protokoll NR 1871, S. 386-388.

³⁰⁴ Als in der Junisession des Nationalrates 1884 die proportionale Nationalratswahl motioniert wurde, verlangte NR KELLER (AG) die *Abschaffung des Ständerates* und als Kompensation dafür eine *doppelte Beratung* im Nationalrat. Dieser Antrag wurde zusammen mit jenem betreffend die Verhältniswahl am 24. Juni 1884 dem Bundesrat überwiesen, auf dass dieser Bericht und eventuelle Anträge stellen solle (Verhandl. B.vers., Juni 1884, No. 35). Der Antrag KELLER fiel dahin, als die Anträge auf Verhältniswahl erfolglos blieben.

³⁰⁵ MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 62; SEILER, S. 438 f., S. 457.

³⁰⁶ JEAN-DANIEL DELLEY, „L’initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe“, Lausanne 1978, S. 24 ff.; IRENE MUNTWYLER, „Die Anteilnahme der öffentlichen Meinung bei der Einführung der eidgenössischen Partialverfassungsinitiative“, Diss. Zürich 1939.

³⁰⁷ Dieser Staatstyp, zeichnet sich dadurch aus, dass Repräsentanten eingesetzt werden, „Staatsorgane“, welche stellvertretend für das real abwesende Volk die Staatsgeschäfte erledigen. Das Volk selbst wird nur noch in den Wahlen seiner Repräsentanten zu unmittelbaren eigenen Entscheiden herangezogen, nimmt an Sachentscheidungen aber nicht teil.

³⁰⁸ Die Präsidialdemokratie, verwirklicht in den USA und den schweizerischen Kantonen, baut auf der Volksrepräsentation auf und ist bestrebt, ein ausgewogenes, equilibristisches Gleichgewichtsmodell darzustellen. Hier werden sowohl das Parlament als auch die Exekutivspitze vom Volk direkt gewählt, erhalten also beide aufgrund derselben Berufungsbasis dieselbe Legitimation. In der Folge sind beide vom Volk abhängig und können sich nicht gegenseitig auflösen, was im schlimmsten Fall zu eigentlichen Pattsituationen führen kann.

³⁰⁹ Die parlamentarische Demokratie kann als eigentliche Hauptform der Demokratie des 19. und 20. Jahrhunderts bezeichnet werden und zeichnet sich durch eine einzigartige Konkurrenzsituation zwischen Parlament und Regierung aus: die Repräsentation durch das Parlament ist hervorgehoben und mit Suprematie ausgestattet. Ein parlamentarisches Misstrauensvotum stürzt die Regierung, womit diese dauernd vom Parlament abhängig ist. Das parlamentarische

Unterformen des englischen³¹⁰ und des altfranzösischen Systems³¹¹. Die Schweiz nähert sich hier auf Bundesebene in Ansätzen dem amerikanischen Modell einer Präsidialdemokratie mit einer starken Exekutive, die aber aus einem Kollegium (Bun-desrat), und nicht aus einem Präsidenten besteht, und das nicht direkt vom Volk, sondern vom Parlament bestellt wird. Das Volk wiederum wählt aber nicht nur, wie dies in der reinen parlamentarischen der Fall wäre, das Parlament, sondern nimmt direkt zu Sachentscheidungen³¹² Stellung, was in der Folge eine Annäherung an das Modell der direkten, identitären Demokratie bewirkt. Die schweizerische Staatsform ist demnach in *zweifacher* Hinsicht eine Zwischenform: einmal bezüglich ihrer Behördenstruktur, wobei sie eine Mischung von präsidialer und parlamentarischer Demokratie darstellt und einmal bezüglich der Mitwirkung des Volkes, wo sie zwischen dem Ideal der (uner-füllbaren) direkten, identitären Demokratie und der repräsentativen, indirekten Demokratie anzusiedeln ist.

§ 17 Zusammenfassung der historischen Entwicklung

Für die historischen Anfänge der Gliedstaatenvertretung im Rahmen des bundesstaatlichen Zweikammersystems muss auf die historischen Anfänge des Zweikammersystem in England zurückgegriffen werden. Dessen Eigentümlichkeit bestand nicht in der Anknüpfung an eine territoriale - gleichsam horizontale - Gliederung des Staates, sondern an eine ständische - vertikale - Aufteilung des Volkes. Die staatliche Macht im England des 17. Jahrhunderts verteilte sich demnach, neben dem König, auf die weltliche und geistliche Aristokratie, repräsentiert im House of Lords sowie auf das im House of Commons vertretene Bürgertum. Die Zweiteilung der Parlamente, wie sie in den nach Ständen gegliederten Reichstagen und Generalständen des Mittelalters ihren Anfang nahm, hatte anfangs also noch nichts mit Gebietsgliederung zu tun³¹³. Die spätere Entwicklung des Reichstages des Heiligen Römischen Reiches und insbesondere des englischen House of Commons zeigen, wie sich die ständische Institution durchaus auch mit föderalistischen Elementen durchsetzte, ohne jemals bundesstaatliche Gestalt anzunehmen. Den englischen Erfahrungen entsprang der Liberalismus, der das Zweikammersystem erstmals in gedanklichen Zusammenhang mit Gewaltenteilung und „checks and balances“ brachte: Man erkannte im Zusammenwirken zweier Kammern, das eine ruhige Beratung und überlegte Beschlussfassung gewährleistete und jede Einseitigkeit ausschloss³¹⁴, ein geeignetes Mittel der Hemmung der staatlichen Willensbildung. Der Zusammenhang mit dem umfassenden Prinzip der Gewaltenteilung im Sinne der „checks and balances“ war damit geschaffen. Durch die Vermittlung von Staatstheoretikern wie DE LOLME und MONTESQUIEU beeinflusste die solchermaßen rationalistische Umdeutung der englischen Staats-verfassung die amerikanischen Kolonien.

Nach der Unabhängigkeitserklärung von 1776 war dort die Berechtigung einer Vertretung der Krone durch governor und council zwar hinfällig geworden, die Anerkennung der Grundsätze der Hemmung und Balancierung bewog aber die meisten Staaten, in ihren Verfassungen neben der Repräsentantenkammer die beiden anderen Gewalten beizubehalten. Zur Rechtfertigung der Zweiten Kammer (council bzw. Senat), die jetzt ebenfalls das Volk vertraten, wurden einschränkende Wählbarkeitsbedingungen eingeführt, was zu einem mässigen und konservativen Grundzug dieser Körperschaften führte. Die Idee der „checks and balances“ war so tief im amerikanischen Verfassungsdenken verwurzelt, dass es für die Schöpfer der Unionsverfassung von 1787 beinahe eine Selbstverständlichkeit war, die legislative Funktion nicht einem einzelnen Kollegium anzuvertrauen. Der grundsätzliche Beschluss zur Einführung eines Zweikammersystems war gefasst worden, noch bevor man sich über die Repräsentationsbasis der beiden Häuser völlig klar geworden war. Wenn aber den Verfassungsschöpfern auch der Gedanke der Annahme einer doppelten Repräsentation nahe lag, so bedeutete die *bundesstaatliche* Ausgestaltung dieses Zweikammersystems eine überraschende Neuheit, die entsprechend umstritten war und zunächst das Verfassungswerk scheitern zu lassen drohte.

Regierungssystem stand auch als mögliche Alternative für das gegenwärtige schweizerische Regierungssystem zur Diskussion. Auf die Auswirkungen der Einführung einer sog. *Konkurrenzdemokratie* auf die Mitwirkungsrechte der Kantone im Ständerat wird unter § 30, A, IV, noch näher eingegangen.

³¹⁰ Das englische System ist insofern ausgewogen, als die Regierung dem Parlament nicht völlig wehrlos ausgeliefert ist.

³¹¹ Zwischen 1878 und 1963 konnte die Regierung das Parlament de facto nicht auflösen.

³¹² Auf Bundesebene allerdings nur bei rechtssetzenden Entscheiden und auch dann nur bei Gesetzen im formellen Sinn, allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen, Staatsvertragsreferenden und Verfassungsinitiativen; auf kantonaler Ebene kommt teilweise noch die Möglichkeit des Finanzreferendums hinzu.

³¹³ Vergl. auch BRYCE, III, S. 71.

³¹⁴ EDWARD ELLIOT, „American Government and Majority Rule“, Princeton 1916, S. 25 ff.; ESMEIN, S. 128 ff.

In Kontinentaleuropa wurde das Zweikammersystem erstmals mit der französischen Direktorialverfassung von 1795, die drei Jahre später von der ersten helvetischen Verfassung nachgeahmt wurde, aufgenommen. Mit der Mediationszeit, welche die Rückkehr zum Staatenbund mit sich brachte, ging der Gedanke einer Zweiten Kammer wieder verloren und sollte erst in der Regenerationszeit, welche reich an Pamphleten und privaten Verfassungsentwürfen führender Publizisten und Politiker war, wieder aufleben. Diese setzten sich unter anderem eingehend mit dem Kongress der Vereinigten Staaten auseinander, wobei dessen Intentionen nirgends besondere Vertiefung fanden. Das Vorbild der amerikanischen Unionsverfassung für die Bundesverfassung von 1848 ist aber, wie bereits die Materialien ergeben haben, unverkennbar. Dennoch basierte bei den Beratungen der Revisionskommission gerade die Einführung des Zweikammersystems auf einem selbständigen harten Ringen, indem alle Möglichkeiten einer bundesstaatlichen Legislative überdacht worden waren, vom einen Extrem der alten Tagsatzung bis zum anderen Extrem einer einzigen „nationalen“ Kammer. So darf denn das Ausmass der direkten Rezeption amerikanischen Staatsrechts in der Schweiz keinesfalls überschätzt werden³¹⁵. Die Lösung, welche beide Elemente, das demokratisch-nationale und das bündisch-föderative in sich vereinigte, lag durchaus in der Linie schweizerischer Tradition. Die Einigung auf das echte Zweikammersystem mit zwei grundsätzlich gleichberechtigten Kammern beruhte weniger auf einem klaren Bekenntnis für ein theoretisch und doktrinär fundiertes System, als vielmehr auf der Überzeugung, allein mit dieser Lösung das *nationale* mit dem *kantonalen* Prinzip zu versöhnen.

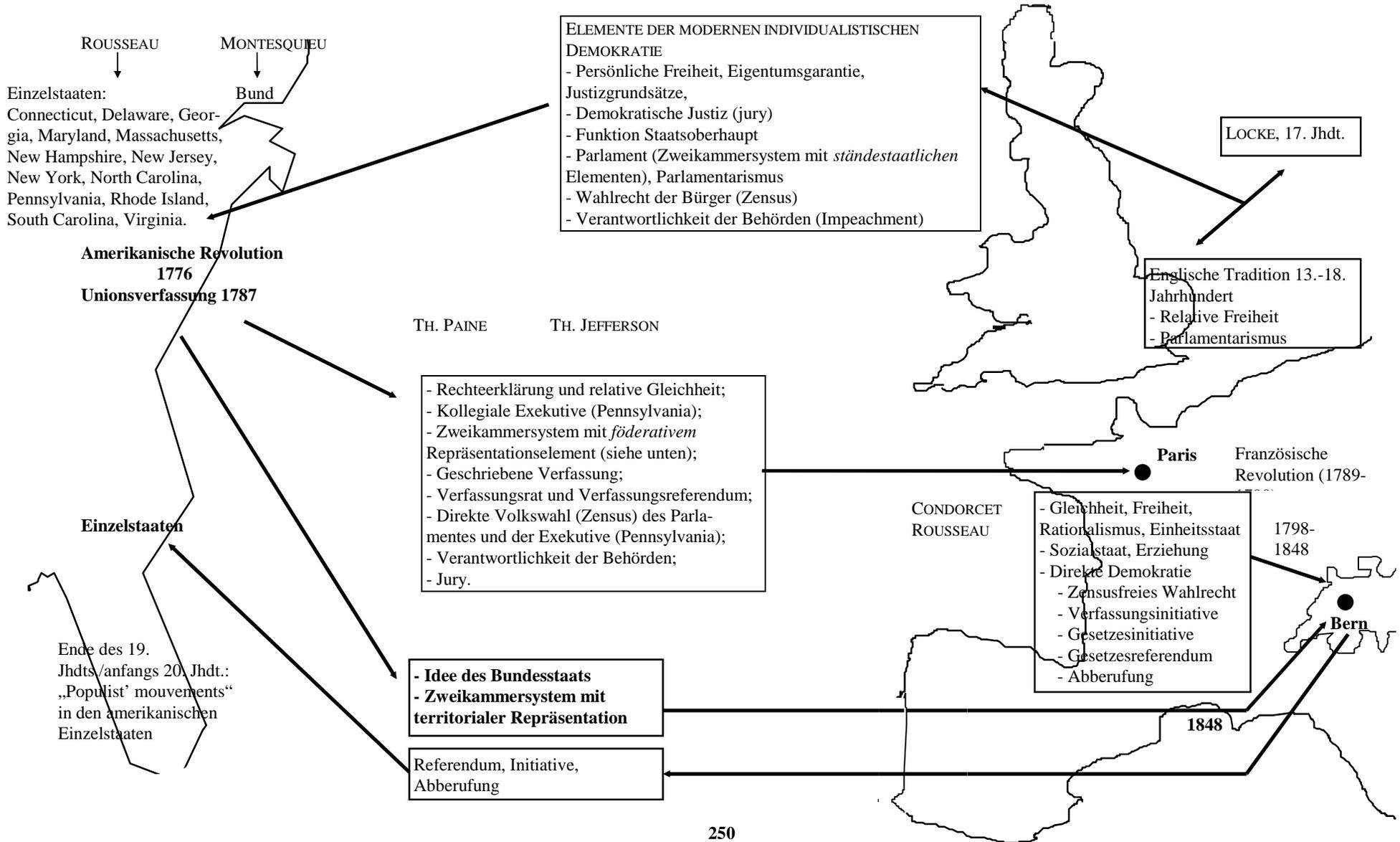
³¹⁵ Vergl. KÖLZ, S. 567; HIS, „Amerikanische Einflüsse“, S. 106 f.

Tabelle 2: Gesamtübersicht über die Entwicklung des politischen Systems der Eidgenossenschaft (basierend auf MÖCKLI, „Politische Ideen“, S. 90 f.; SCHAFFNER, S. 156 f.)

EPOCHE	RECHTLICHE GRUNDLAGE	INSTITUTIONEN	GESAMTSTAATLICHE KOMPETENZEN	KANTONE	POLITISCHE RECHTE
Achtörtige Eidgenossenschaft (bis 1481) Dreizehnörtige Eidgenossenschaft (1513-1798)	Konkordate, bi- und multilaterale Bündnisverträge	Tagsatzung („gesetzgebend“ und regierend), Schiedsgerichte, Kontingentsarmee, eidgenössische Intervention, Auslandsverträge	fallweise innere und äussere Sicherheit, Verwaltung der gemeinen Herrschaften	Länder- und Stadtorte - vollberechtigte Orte - zugewandte Orte - Protektorate - Untertanengebiete (gemeinsame, einzelner Orte, der Zugewandten)	unterschiedliche, meist von Geburt an innegehabte Rechte und „Freiheiten“ Nichtbürger und Untertanen ohne politischen Rechte
Helvetik (1798-1802)	Einheitsverfassungen (1798/1802)	Einheitsstaat: - Zweikammersystem - Regierung - Oberster Gerichtshof	Zentralismus: Innen-, Aussen-, Wirtschafts- und Militärpolitik, Schulwesen, Post	23 Kantone mit willkürlichen Grenzen Verwaltungsbezirke mit Statthaltern	Freiheitsrechte, Gleichheit, allgemeines Wahlrecht, obligatorisches
Mediation (1802-1813)	Bündische Verfassung (1803)	Staatenbund: - Tagsatzung - Landammann und Vorort - eidgenössische Kanzlei - Schiedsgerichte	Innere und äussere Sicherheit, Strassen- und Wasserbau, Aufsicht über die Kantone	19 gleichberechtigte Kantone mit wesentlichen Kompetenzen Landsgemeinde- und repräsentative Demokratien	Verfassungsreferendum Zensuswahlrecht
Restauration (1813/15-1830)	einheitlicher Staatsvertrag (Bundesbrief 1815)	Staatenbund: - Tagsatzung - Vororte - Schiedsgerichte	Innere und äussere Sicherheit, Aussenpolitik, Truppen- und Finanzkontingente der Kantone	22 gleichberechtigte, weitgehend souveräne Kantone	eingeschränkte Freiheitsrechte, Zensuswahlrecht, Ungleichheit Stadt - Land
Regeneration (1830-1848)	Bundesbrief 1815	Staatenbund: - Tagsatzung - Vororte - Schiedsgerichte	Innere und äussere Sicherheit, Aussenpolitik, Truppen- und Finanzkontingente der Kantone (wie Restauration)	Spaltung in liberale und konservative Kantone Beginn der direktdemokratischen Entwicklung	Freiheitsrechte in den liberalen Kantonen
neuer Bund (1848)	Bundesverfassung 1848	Bundesstaat: - Zweikammersystem - Bundesrat - Bundesgericht - <i>Verfassungsreferendum</i> - Verfassungsinitiative auf Totalrevision	Innere und äussere Sicherheit, Aussenpolitik, Volkswirtschaft, Militärwesen (teilweise), Zoll- und Münzwesen	22 gleichberechtigte Kantone Verlust der Kantonalsouveränität, aber noch immer zahlreiche Kompetenzen demokratische Staatsform durch den Bund vorgeschrieben	Freiheitsrechte im Bund, Verfassungsreferendum und -initiative auf Totalrevision
erneuerter Bund (1874)	Bundesverfassung 1874	zusätzlich wie 1848: - unabhängiges Bundesgericht	Zentralisation: Rechtsvereinheitlichung, Sozialgesetz-	<i>Kompetenzverlust</i> allmählicher Ausbau der	Ausbau und Einschränkung der Freiheitsrechte

		<i>- fak. Gesetzesreferendum</i>	gebung, Verkehr, mehr Kompetenzen im Militärwesen	Demokratie und des Rechtsstaates, <i>Vollzugsföderalismus</i>	(Kulturkampfartikel)
--	--	----------------------------------	---	--	----------------------

Graphik 1: Der atlantische Kreislauf moderner Staatsideen (basierend auf KÖLZ, „Die Bedeutung der Französischen Revolution“, in: AUER, „Les origins“, S. 105 ff., S. 117)



§ 18 Die schweizerische Staatsform im Wandel

A. Wandlungen in der bundesstaatlichen Struktur

I. Allgemeines

Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die Wachstumsprobleme des modernen Leistungsstaates, die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung und damit verbunden die immer neuen Ansprüche an die staatliche Infrastruktur, nicht ohne nachhaltige Auswirkungen auf die überkommenen politischen Strukturen bleiben konnten¹. Dabei kam es zu einer schleichenden Verschiebung des politischen Schwergewichtes von den Kantonen auf den Bund und verschärfte sich das Spannungsverhältnis zwischen den zentralistischen Tendenzen der Gesellschaft und der föderalistischen Gliederung der politischen Leitungsgewalt zunehmend. MAX VON SEYDEL äusserte schon 1872 die Vermutung, dass die Entwicklung der Schweiz in eine zunehmend einheitsstaatliche Richtung „durch die Kleinheit der Kantone wie des ganzen Bundes geradezu herausgefordert werde.“² K. C. WHEARE³ schreibt dazu, dass sich von allen zum Vergleich herangezogenen klassischen Bundesverfassungen keine einzige so leicht im Sinne einer Konzentration der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung auf der Bundesebene habe umgestalten lassen wie die schweizerische Bundesverfassung⁴.

Nachfolgend sollen einige der Faktoren dargestellt werden, welche für die Situation des schweizerischen Föderalismus bzw. für die Bedeutung der Kantone und deren Gewicht im Bund ausschlaggebend sind. Dabei muss im weiteren Verlauf ein Blick auf die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft geworfen werden, da sich die Entwicklung des Rechts von den soziologischen Grundlagen nicht einfach trennen lässt und sich die beiden Aspekte gegenseitig beeinflussen und bedingen. Beim juristischen Aspekt wiederum sind zwei wesentliche Linien zu unterscheiden, nämlich das *Anwachsen der Bundeskompetenzen*, d.h., die eigentliche „Entmachtung“ der Kantone und gleichzeitig die *Erweiterung der Kompetenzen der Bundesexekutive und Bundesverwaltung*, d.h. die „Entmachtung“ des Parlaments und damit mittelbar auch des Ständerates, der ja gerade die Kantone (und deren Kompetenzfülle) repräsentieren soll. Die Stellung der Kantone hat also gleichsam in zweifacher Weise gelitten, obwohl sich der äussere Rahmen des schweizerischen Föderalismus, die Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, die Mitwirkungsrechte der Kantone in Bundesangelegenheiten und die Zusammensetzung der Bundesbehörden formal kaum oder nur wenig verändert haben⁵. Geändert haben sich jedoch die Staatsaufgaben.

II. Die Machtkonzentration beim Bund und deren Verteilung

1. Der Ausbau der Bundeskompetenzen (zentralistische Tendenzen)

a) Allgemeines

Die stetige Erweiterung der Kompetenzen des Bundes⁶, die oft ohne jede hinreichende Notwendigkeit erfolgte, beruht nicht zuletzt auf einer Verkennung des bundesstaatlichen Wesens⁷: allein Gründe der ökonomischeren, bzw. rationelleren Ausübung einer Aufgabe, dürfen nicht ausschlaggebend für eine Übertragung an den Zentralstaat sein. Der Bundesstaat gerät solchermassen unter Druck: einerseits grundsätzlich erwünscht, andererseits angesichts der möglichen Kosten abgelehnt. Allerdings muss noch ein äusserst populäres Vorurteil relativiert werden: ganz entgegen der landläufigen Ansicht, dass in den Bundesstaaten tendenziell eine *Zentralisierung weg von den Gliedstaaten hin zum Zentralstaat* erfolgt, was tatsächlich häufig der Fall ist, darf man nicht übersehen, dass es in der Realität immer öfter zu einem *Zusammenfallen von primärer und sekundärer Zentralisation* kommt⁸. Damit ist die Erscheinung angesprochen, dass sich mit dem entwickelnden Leistungsstaat Aufgaben aktualisierten, die zuvor von keiner Staatsebene wahrgenommen worden waren, welche aber aufgrund ihrer Natur als staatliche Aufgaben nur beim Zentralstaat angesiedelt werden konnten. Das Versagen der Gesellschaft als

¹ SIEGRIST, I, S. 98 ff., II 229 ff.; für ausländische Bundesstaaten siehe u.a. WIELAND HEMPEL, „Der demokratische Bundesstaat“, Berlin 1969, S. 210; ROLF GROSS, „Die verfassungsrechtliche Würdigung der Kooperationsformen bei Bund und Ländern“, in: NJW 20 (1967), S. 1001 ff.; EHRINGHAUS, S. 20.

² MAX VON SEYDEL, „Zur Lehre von den Staatenverbindungen“, in: Staatsrechtliche und politische Abhandlungen“, I. Teil, Freiburg i.Br./Leipzig 1893, S. 86.

³ WHEARE, „Federal Government“, S. 135 f., 155.

⁴ Seit 1971 fand im Durchschnitt alle vier Monate eine Verfassungsänderung statt.

⁵ SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 193 ff.; H. J. MEYER, S. 19-27.

⁶ Siehe dazu auch vorstehend die Ausführungen unter § 2, C.

⁷ Dazu auch IMBODEN, „Problematik“, S. 220 ff.; SIEGRIST, I, S. 117 f.

⁸ Vergl. FRENKEL, I, N 640. Als *primäre Zentralisation* wird dabei die Überbindung *gesellschaftlicher* Aufgaben und Funktionen an den *staatlichen* Bereich erfasst, während mit der *sekundären Zentralisation* der mit dem allgemeinen Sprachgebrauch verbundene Begriff des Übergangs gliedstaatlicher Aufgaben und Funktionen an den Zentralstaat gemeint ist.

problemlösungsfähige Grösse führt also mittelbar zu einem weiteren Anstieg der staatlichen Kompetenzen, welche dann ihrerseits aufgrund der oben erwähnten Haltung heraus von der kantonalen auf die Bundesebene transferiert werden. Diese kausale Kette führt häufig zur politisch motivierten Forderung der „Deregulierung“, womit nichts anderes gemeint sein kann, als dass der Staat aus Aufgabenbereichen entlassen wird, die der Regelung durch die Gesellschaft übertragen werden können. Damit jedoch stösst man auf das Problem, wie weit die Fähigkeit der Gesellschaft zur Selbstregulierung, zur Selbstordnung, geht und wo die Notwendigkeit der staatlichen Regelung beginnt. Da viele der Probleme, die neu vom gesellschaftlichen, nichtstaatlichen Bereich auf die politische, staatliche Ebene übertragen wurden (primäre Zentralisation) Fragen beinhalteten, bei denen die Meinungen lokal ausgesprochen auseinandergehen können, scheint es durchaus gerechtfertigt, die Bundesebene mit ihrer auf gerade solche Konflikte ausgerichteten Integrationsfunktion zu betrauen.

b) Die Phasen der Kompetenzvermehrung beim Bund

Die Gewichtsverlagerung von den Kantonen auf den Bund, also die Kompetenzvermehrung beim Bund, war ein langandauernder Prozess, der in drei sich teilweise überlappende Phasen aufgeteilt werden kann⁹. Dabei gilt zu beachten, dass dieser Prozess, wie der Föderalismus an sich, keineswegs zum Stillstand gekommen ist. Der Föderalismus ist in dauernder Entwicklung befindlich, kein fixes Idealbild und lässt im Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden immer wieder neue Verlagerungen und Umverteilungen der Gewichte zu.

aa) 1848-1914

In einer ersten Phase ging es darum, *traditionelle* Staatsaufgaben, welche zuvor von den Kantonen wahrgenommen wurden, auf den Bund zu übertragen. Dahinter stand in erster Linie das Bestreben einen einheitlichen nationalen Wirtschaftsraum zu schaffen, was wiederum Folge eines zunehmenden Drucks primär technischer und wirtschaftlicher Natur war¹⁰. Mit der fortschreitenden Industrialisierung und der Zunahme der wirtschaftlichen Verflechtung der ursprünglich eher isolierten Wirtschaftsräume, der Kantone, wurden die früher noch als unerheblich empfundenen Grenzen als zunehmend hemmend betrachtet. Sie drohten immer mehr, die prosperierende Entwicklung zu behindern, so unter anderem das Zollwesen, die Post, das Militärwesen, die Gesetzgebung in Zivil- und Strafrecht, über Banknoten und über einzelne polizeiliche Befugnisse. Der Übertragung bisheriger kantonaler Kompetenzen an den Bund dienten die Totalrevision von 1874 und die anschliessenden Partialrevisionen.

bb) 1874-1950

In der zweiten Periode, welche schon bald nach 1874 einsetzte und sich somit teilweise mit der ersten Phase überschneidet, folgte eine umfangreiche Aufgabenvermehrung beim Bund durch die fortschreitende Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dem Bund wurden Kompetenzen für Sozialmassnahmen, namentlich für Sozialversicherungen, den Schutz bestimmter Wirtschaftszweige, für den Verkehr, die Telekommunikation etc. übertragen. Da die Schweiz durch die Abschaffung der Binnenzölle und die Einführung der Handels- und Gewerbefreiheit ein einheitlicher Wirtschaftsraum, ein Binnenmarkt geworden war, kam für die Wahrnehmung dieser Aufgaben de facto nur der Bund in Frage. Die Kantone mussten insofern „nur der Form nach Kompetenzen abtreten“¹¹, da sie die fraglichen Staatsaufgaben zuvor höchstens ansatzweise oder überhaupt noch nicht ausgeübt hatten.

cc) Nach 1950

Die dritte Phase begann nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, nachdem alle wesentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Befugnisse auf der Bundesebene konzentriert waren. In der nun einsetzenden Periode der Kompetenzübertragungen an den Bund ging es hauptsächlich darum, den Schutz der Umwelt und der Ressourcen der Natur vor übermässiger Ausbeutung und Zerstörung durch die Industrialisierung und den Bevölkerungsanstieg zu verstärken. Neue Bundeskompetenzen im Bereich des Gewässerschutzes, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes, der Raumplanung und des Bodenrechts sowie im Gebiet der Energieversorgung wurden begründet oder bestehende Ansätze ausgebaut. Während die Aufgaben der Wirtschafts- und Sozialpolitik relativ umfassend beim Bund konzentriert wurden, sind bei diesen Aufgaben sämtliche Ebenen des Staates angesprochen und zur Mitwirkung aufgefordert. Der Bund selbst beschränkte sich meist auf Rahmengesetze, auf die koordinierende Planung und Lenkung. Dies hatte unter anderem auch eine gewisse Wiederaufwertung der Kantone zur Folge, allerdings nur im

⁹ Vergl. SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 195 f.; SIEGRIST, I, S. 101 ff.; aus mehr ökonomisch geprägter Sicht FREY, „Föderalismus“, S. 375 ff.

¹⁰ FREY, a.a.O., S. 375; SIEGRIST, I, S. 101 ff.

¹¹ SCHINDLER, a.a.O., S. 196.

Rahmen der ihnen zugestandenen Gestaltungsfreiheit¹². Bisher sind bemerkenswerterweise Bestrebungen, Kompetenzen an die Kantone zurück zu übertragen allerdings stets am Widerstand der Kantone selber gescheitert¹³.

c) Ursachen der Gewichtsverlagerung auf den Bund

Dass die Verschiebung der Staatsaufgaben sich nicht allein auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz beschränkt, sondern ein internationales Phänomen darstellt, wurde bereits dargelegt: es lässt sich nicht nur im nationalen Verhältnis der verschiedenen Staatsebenen (Gemeinden, Gliedstaaten, Bundesebene bzw. Gemeinden und Zentralstaat) feststellen, sondern kann auch im Verhältnis zwischen den souveränen Nationalstaaten und der Staatengemeinschaft beobachtet werden. So wie die Gemeinden Abstriche an ihrer Autonomie hinnehmen mussten, die Kantone an Selbstbestimmung verloren, so haben auch die Staaten untereinander gewisse Einschränkungen in der Ausübung ihrer Souveränität erfahren. Aufgrund der verstärkten Einbindung in die Völkergemeinschaft¹⁴ und der damit wachsenden Interdependenz, wurden in vielen Sachbereichen grossräumigere Regelungen und Planungen notwendig. Zwar wurde damit die Bedeutung der kleineren staatlichen Einheiten nicht zwingend geschmälert, es fand jedoch eine Verlagerung des Schwergewichts ihrer Tätigkeit auf den *Vollzug* der auf der höheren Ebene gefassten Beschlüsse statt¹⁵.

Zu den Ursachen allgemeiner Natur, die zu den beschriebenen Gewichtsverlagerungen auf die Bundesebene bzw. auf die übernationale Ebene geführt haben, treten noch zwei spezifisch schweizerische Ursachen: zum einen sind die meisten Kantone *sehr klein* und *wirtschaftlich nur wenig leistungsfähig*¹⁶. Dies zeigt sich wiederum bei den Vorschlägen des Bundes zur Neuregelung der Kompetenzen und Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kantonen, welche auf eine Initiative der Konferenz der Kantonsregierungen zurückgehen¹⁷. Skeptische Stimmen befürchten einen Leistungs- und Sozialabbau und trauen den Kantonen nicht zu, ihre Verantwortung in den politischen sensiblen Bereichen wie der Raumplanung, des Umweltschutzes, des öffentlichen Verkehrs und des Sozialwesens wahrzunehmen. Zum anderen beruht die Verschiebung des politischen Gewichts von den Kantonen auf den Bund in der starken *Demokratisierung der Kantone*, welche auf Grund ihrer weit ausgebauten demokratischen Rechte ein gewisses Mass an Unbeweglichkeit erreicht haben: Gegen die Übernahme neuer Staatsaufgaben und neuer Belastungen machte sich oft Widerstand bemerkbar¹⁸.

2. Der Ausbau des Exekutivstaates auf Bundesebene

a) Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Verfassungstheorie

Der Bundesversammlung kommt gemäss der BV von 1874 eine rechtliche Vorrangstellung zu¹⁹. Unter dem Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone übt das Parlament die oberste Gewalt im Bunde aus²⁰ und verfügt

¹² Deutlicher Indikator für diese Trendwende in den fünfziger Jahren ist die Entwicklung der Bundesausgaben im Vergleich zu denjenigen der Kantone: Von 1848 bis 1950 waren die Ausgaben des Bundes kontinuierlich stärker angestiegen als jene der Kantone. Machten sie 1850 noch 23 % der Ausgaben aller Kantone aus, so stiegen sie danach stetig an und erreichten 1950 ein Maximum von 110 %. In der Folgezeit kehrte sich nun der Trend und seitdem wachsen die kantonalen Ausgaben stärker als die Bundesausgaben. 1988 betragen die Bundesausgaben noch 76 % der kantonalen Ausgaben, 1993 wieder knapp 77,5 % (Totalausgaben 1993: Bund: 40'600 Mio. Franken; Kantone: 52'392 Mio. Franken). Vergl. die Angaben in BfS 1996, S. 385 ff.; V. J. STEIGER/C. HIGY, „Finanzhaushalt der Schweiz“, Bern 1934, I, S. 20 f.; SALADIN, „Bund und Kantone“, S. 531; SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 196, der darauf hinweist, dass der Anstieg der kantonalen Ausgaben vor allem auf erhöhte Vollzugspflichten zurückzuführen ist; SIEGRIST, I, S. 109 ff.

¹³ Dazu die zuvor, unter § 2, C, bereits erwähnten Vorlagen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (BBl 1981 III 737 ff.; 1988 II 1333 ff.) und der Vorentwurf vom 1. 2. 1996 für eine Neuordnung des Finanzausgleiches.

¹⁴ Deutliches Anzeichen für die internationale Verflechtung der Schweiz ist der umfangmässige Anteil der Staatsverträge am Umfang der gesamten Rechtsordnung: Machten 1948 die völkerrechtlichen Verträge noch 40 % des Umfangs der Bundesgesetze und -verordnungen aus, so macht der seitenmässige Umfang der heute geltenden Staatsverträge gegenüber diesen 110 % aus.

¹⁵ SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 197.

¹⁶ Die gesamte Schweiz mit ihren 26 Kantonen hat nur wenig mehr Einwohner als ein durchschnittliches deutsches Bundesland. Im Durchschnitt haben die schweizerischen Kantone 263'000 Einwohner, die BRD mit ihren gegenwärtig 16 Bundesländer weist im Vergleich dazu je Land im Durchschnitt rund 4,9 Mio. Einwohner auf. Vergl. SCHINDLER, a.a.O., S. 198 Anm. 8; NEIDHART, „Föderalismus“, S. 78 ff.

¹⁷ Vergl. dazu vorstehend § 2, C, II, 4; ferner NZZ und BaZ, S. 1 und 10 vom 16. März 1996.

¹⁸ Dazu meint FRITZ FLEINER, „Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz“, S. 202: „In der Periode, in der der Bund seine Kompetenzen erweitert hat, sind die Kantone zur reinen Demokratie übergegangen. Der innere Zusammenhang zwischen den beiden politischen Ereignissen ist nicht schwer nachzuweisen. Gegenüber dem immer stärker werdenden Bund haben die Kantone ihre Selbständigkeit dadurch zu behaupten versucht, dass sie ihr ganzes öffentliches Leben auf eine breitere Grundlage gestellt haben, nämlich auf die reine Demokratie.“

¹⁹ Zum Folgenden EICHENBERGER, „Oberste Gewalt“, S. 315 ff.; FLEINER/GIACOMETTI, S. 470 ff.; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 132 ff.; Schlussbericht „Zukunft des Parlaments“, S. 16 ff.; SCHMID, „Verhältnis“, S. 190 ff.; BORER, „Das Legalitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten“, Basel 1986, S. 254 ff.; SEILER, S. 508 ff.

²⁰ Art. 71 BV.

über alle Bundeskompetenzen, die nicht einer anderen Behörde übertragen sind²¹. Die Präponderanz der Bundesversammlung kommt aber auch in anderer Hinsicht zum Ausdruck, indem sie als Kurationsorgan des Bundesrates und des Bundesgerichts eingesetzt ist²² und ihr zusätzlich zur Gesetzgebung eine ganze Reihe weiterer Funktionen, namentlich auch solche, die materiell in den Bereich der Exekutive fallen, zugewiesen sind. Demgegenüber stehen dem Parlament keine wesentlichen Gewichte gegenüber. Der Bundesrat verfügt weder über ein Vetorecht gegen Legislativentscheide noch über das Recht zur Auflösung der Bundesversammlung. Das Bundesgericht ist prinzipiell nicht befugt, deren Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Der Bundesversammlung ist „das Recht der Entscheidung in allen Fragen übertragen, die das Leben und die Existenz der Schweiz selbst berühren.“²³ So verfügt die schweizerische Bundesversammlung nach dem Wortlaut der Verfassung über „Kompetenzen wie kaum ein ausländisches Parlament“²⁴, mit anderen Worten statuiert die Verfassungsnormativität unmissverständlich einen *Legislativstaat*²⁵.

Die Einräumung dieser Suprematie des Parlaments geht zurück auf die besondere historische, politische und verfassungsrechtliche Lage der Eidgenossenschaft im 19. Jahrhundert²⁶. Die Machtkonzentration der eidgenössischen Räte dürfte sich vornehmlich daraus erklären lassen, dass die Bundesversammlung von 1848 zunächst als eine eigentliche Nachfolgerin der Tagsatzung verstanden wurde. In den Entwürfen der Revisionskommission von 1832 und 1833 für eine Bundesurkunde war die Tagsatzung als „oberste Bundesbehörde“ bezeichnet und neben einen Bundesrat als „leitende und vollziehende Behörde“ (Art. 68 Entwurf von 1832), gestellt worden. Das neue Parlament von 1848 beruhte über weite Strecken auf den Vorarbeiten von 1832 und 1833 und übernahm deren Positionierung der Tagsatzung, die im Sinne der Regenerationsideen nicht einfach die rechtsetzende, sondern die *beschliessende* und damit die vorgesetzte Behörde war²⁷. Damit lagen eben nicht nur der Erlass generell-abstrakter Rechtssätze in deren Zuständigkeit, sondern grundsätzlich alle Formen und Akte staatlicher Beschlussfassung. Der Gedanke einer Machtverteilung zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat spielte hier eine weitaus untergeordnete Rolle: Im Vordergrund stand vielmehr die Auseinandersetzung zwischen den Kantonen als ehemals souveräne Partner eines Staatenbundes und der neu zu konstituierenden Zentralgewalt des Bundesstaates. Die Zuweisung umfassender Kompetenzen an die Bundesversammlung kam den föderalistischen Wünschen der Kantone entgegen, die der Meinung waren, mehr Einfluss auf die Bundesangelegenheiten nehmen zu können, wenn diese im Parlament beschlossen würden²⁸.

Ein weiterer Grund für die Präponderanz der Bundesversammlung war, dass bei der Gründung des Bundesstaates der in den Kantonen weitgehend verwirklichte Vorrang der Volksvertretungen entscheidenden Einfluss ausübte. Während der Regenerationsperiode waren die Kompetenzen der zunächst mächtigen Kleinen Räte stark beschnitten und auf die unmittelbar vom Volk gewählten Grossen Räte übertragen worden. Die Idee der Volkssouveränität und des Vorrangs der Volksvertretung fand in den Jahren 1848 und 1874 auch Eingang in die Bundesverfassung. Das Übergewicht des eidgenössischen Gesetzgebers dürfte schlussendlich seine Wurzeln auch im Gedanken des logischen Vorranges der Gesetzgebung gegenüber den rechtsanwendenden Staatsfunktionen sowie im Glauben an die generelle Norm als gerechte und berechenbare Einrichtung haben²⁹.

b) Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Verfassungsrealität

Nach der vorstehenden Darstellung der verfassungsrechtlichen Strukturen mit ihrer scheinbar unmissverständlichen und allseits akzeptierten Verankerung der Suprematie des Parlaments, klingt folgender, sich im Bericht über die Totalrevision der BV von 1985 findender, Satz um so ernüchternder: „Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit fallen auch bei unserem Regierungssystem, das heisst bei Struktur und Funktion der

²¹ Art. 84 BV.

²² Art. 85 Ziff. 4 BV.

²³ Schlussbericht „Zukunft des Parlaments“, S. 7.

²⁴ ERWIN AKERET, „Regierung und Regierungsform der schweizerischen Eidgenossenschaft; das schweizerische Regierungssystem“, Zürich 1942, S. 29; SCHMID, „Verhältnis“, S. 191 f.; KONRAD DAMIAN BOSSARD, „Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Eine Studie über das Prinzip der Gewaltentrennung im schweizerischen Bundesstaatsrecht“, Zürich 1909, S. 178 ff.; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 639.

²⁵ EICHENBERGER, „Oberste Gewalt“, S. 318 ff.; KOPP, S. 672 ff.; zum Begriff des Legislativstaats: EICHENBERGER, a.a.O., S. 36; KOPP, S. 379 f.; KONRAD VON ORELLI, „Das Verhältnis von Demokratie und Gewaltenteilung und seine Wandlungen insbesondere im Schweizerischen Bund“, Zürich 1947, S. 68 ff.

²⁶ AKERET, S. 24 ff.; BORER, S. 255; FLEINER/GIACOMETTI, S. 472 f.; HIS, III, S. 357 ff., 403 ff.; KOPP, S. 673 ff.; SCHMID, „Verhältnis“, S. 174 ff.; SEILER, S. 424 ff.

²⁷ SEILER, S. 425.

²⁸ AKERET, S. 26 f.; BORER, S. 255; NEIDHART, „Reform“, S. 65 ff.; KONRAD VON ORELLI, S. 71 f.; H. J. MEYER, S. 35.

²⁹ Vergl. JEZLER, „Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, insbesondere im Bund“, Zürich 1967, S. 105 ff., 113 ff., der daraus einen Totalvorbehalt im Sinne des Vorrangs nicht nur aller parlamentarischer Willensakte, insbes. von formell en Gesetzen, gegenüber Handlungsformen anderer Staatsorgane ableitet, sondern auch eine prinzipielle Überhöhung des Parlaments damit verbindet, wonach dieses in allen Bereichen staatlicher Aktivität zuerst legislatorisch tätig werden muss und die Exekutive jegliches Tätigwerden zu unterlassen hat; D. JESCH, „Gesetz und Verwaltung“, Tübingen 1961, S. 171 ff.

Bundesorgane, auseinander.³⁰ Dass die in den Verfassungen von 1848 und 1874 vorgesehene Machtverteilung in keiner Weise der heutigen Verfassungsrealität entspricht, ist eine schon längst bekannte und oftmals näher dargelegte Feststellung³¹. Der Bundesversammlung ist im Laufe der Entwicklung der massgebliche Einfluss auf die Regelung der Bundesangelegenheiten in einem nicht unerheblichen Mass entglitten. Besonders augenfällig ist der Verlust der Parlamentssuprematie bei der weitgehenden Verdrängung der eidgenössischen Räte in zahlreichen entscheidenden Phasen der Gesetzgebung. Hier verlagerte sich das Schwergewicht in den vorparlamentarischen Raum mit grosser Einflussnahme von Bundesrat, Bundesverwaltung, Verbänden und sonstigen Interessengruppen. Das Parlament erlitt aber auch bei seiner ehemals umfassenden Regierungsfunktion erhebliche Einbrüche: Die Staatsführung wurde immer mehr vom Bundesrat wahrgenommen, dessen Stellung sich im Laufe der Zeit ständig verstärkt hat. Letztlich ist die Schweiz faktisch als Exekutivstaat zu bezeichnen³². Diese Verfassungswandlung³³ ist, wie zuvor in § 16 festgestellt wurde, ein seit dem 19. Jahrhundert andauernder Prozess und kein reines Produkt unserer Zeit. Obwohl die Bundesversammlung in der Anfangsphase des Bundesstaates unbestritten das dominierende Organ im Gefüge der Eidgenossenschaft war, ist selbst diese Feststellung zu relativieren, angesichts der damals nur fragmentarischen Kompetenzen der Zentralgewalt im Bundesstaat sowie der klassischen Tätigkeitsbereiche des „Nachtwächter- und Polizeistaates“ und der minimalen aussenpolitischen Betätigungsfelder im 19. Jahrhundert. Zudem kam dem Bundesrat infolge der fehlenden Abberufungsmöglichkeit von allem Anfang an eine gefestigte, bis zu einem gewissen Grade autonome Stellung zu. Er war insofern niemals nur bloss mechanischer Exekutor von Anordnungen der Bundesversammlung, sondern entwickelte sich relativ geradlinig zu einem immer spürbareren Gegengewicht³⁴. Die Machtverlagerung beschleunigte sich allerdings in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zusehends, wobei namentlich die Vollmachten- und Dringlichkeitspraktiken während der Weltkriege und in der Zeit der Wirtschaftskrise die legislativstaatliche Struktur nachhaltig schädigten³⁵.

c) Ursachen für den Abbau der parlamentarischen Präponderanz

Der stete Abbau der parlamentarischen Vormachtstellung, verbunden mit einer entsprechenden Zunahme des Einflusses des Bundesrates und der Bundesverwaltung, aber auch des Bundesgerichts, setzte wie erwähnt schon früh ein und lässt sich nur aus dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren schlüssig erklären. Zum einen durch die *Zunahme der Bundesaufgaben* und dem damit verbundenen Wachstum der Bundesverwaltung nach 1874. Wesentliche Verstärkung und Perpetuierung erfuhr die Schwergewichtsverlagerung dabei durch den Übergang zum Wohlfahrts- und Sozialstaat. Dies führte nicht nur zu einer vielfachen Vermehrung der Staatsaufgaben und zu einer Erhöhung ihrer Komplexität, sondern auch zu einer permanenten Überforderung und Überbelastung des Parlaments³⁶. Dieses geriet zunehmend in eine Abhängigkeit von Vorbereitungsarbeiten der sachkundigen und leistungsfähigen Verwaltung oder war gezwungen dieser viele Obliegenheiten gar völlig zu überlassen³⁷. Dieser wachsenden Abhängigkeit steuerte die Bundesversammlung aber nicht entgegen, etwa durch die Drohung der Nichtwiederwahl amtierender Bundesräte, was wohl ein äusserst wirksames Mittel zur Kontrolle der Regierung wäre³⁸. Dazu gesellte sich angesichts neuer wirtschaftlicher und sozialer Probleme schon zu Beginn unseres Jahrhunderts eine gewisse *Demokratiemüdigkeit*³⁹. Parallel dazu wuchs das Bedürfnis nach einer starken und effizienten Regierung. Während sich das Parlamentsregime aufgrund seiner parteipolitischen Streitereien und dem Verdacht latenter

³⁰ Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 30. Oktober 1985; BBl 1985 III 106.

³¹ Vergl. dazu etwa RICHARD BÄUMLIN, „Verfassung und Verwaltung in der Schweiz“, in: FS HUBER, Bern 1961, S. 69-93; EICHENBERGER, „Ohnmacht des Parlaments, Allmacht der Verwaltung?“, in: „Der Staat der Gegenwart“, S. 485-498; *ders.*, „Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat“, in: „Der Staat der Gegenwart“, S. 415-433, bes. S. 422 ff.; *ders.*, „Oberste Gewalt“; HEINRICH KOLLER, „Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung“, Basel 1983, S. 143 ff.; SEILER, S. 443 ff.; SCHMID, „Verhältnis“, S. 192 ff.; BORER, S. 256 ff.

³² Die Gewichtsverlagerung vom Parlament zur Regierung ist ein genereller Trend, der sich in verschiedenen Staaten nachweisen lässt. Vergl. THOMAS ELLWEIN, „Regieren und Verwalten, eine kritische Einführung“, Opladen 1976, S. 109 ff.; SCHMID, „Verhältnis“, S. 233 ff.

³³ Zur Interpretation der Inkongruenz von Verfassungsnormativität und Verfassungsrealität siehe u.a. BÄUMLIN, „Verfassung“, S. 89 f.; EICHENBERGER, „Oberste Gewalt“, S. 321 ff.; KONRAD HESSE, „Grenzen der Verfassungswandlung“, in: HORST EHMKE (Hrsg.), FS für ULRICH SCHEUNER zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 123 ff.

³⁴ BÄUMLIN, „Verfassung“, S. 69 ff.; KOPP, S. 677 ff.; BORER, S. 257; NEIDHART, „Reform“, S. 74 f.; Schlussbericht WAHLEN, S. 501; SCHMID, „Verhältnis“, S. 185 ff.; SEILER, S. 452 ff.

³⁵ Siehe nachfolgend unter c); vergl. ferner: AKERET, S. 45; BORER, S. 257; EICHENBERGER, „Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz“, 1965, in: *ders.*, „Der Staat der Gegenwart“, S. 398-414, bes. S. 403; KOPP, S. 680 ff.; SCHMID, „Verhältnis“, S. 188 ff.; SEILER, S. 443 f.

³⁶ SEILER, S. 443; SIEGRIST, I, S. 122 f.

³⁷ BÄUMLIN, „Kontrolle“, S. 175; BORER, S. 257 f.; EICHENBERGER, „Ohnmacht“, S. 485 ff.; *ders.*, „Oberste Gewalt“, S. 333; URS KAMBER, „Die Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen vom Parlament auf Parlamentskommissionen“, Basel 1980, S. 10 ff.; KOLLER, a.a.O.; SCHMID, „Verhältnis“, S. 201 ff., S. 229 ff.

³⁸ BÄUMLIN, „Kontrolle“, S. 177; BORER, S. 258; EICHENBERGER, „Oberste Gewalt“, S. 309 ff.; SCHMID, „Verhältnis“, S. 199, 216.

³⁹ HANSPETER SCHÜEPP, „Die Diskussion über die schweizerische Demokratie von 1904-1914“, Zürich 1969, S. 3 ff.

Interessenvertretung als wenig effizientes Organ erwies und in Misskredit geriet, profilierte sich der leistungsfähigere und politisch homo-gener Bundesrat als *Verkörperung der nationalen Einheit*⁴⁰. Darüber hinaus gewannen Wirtschaftsverbände schon lange vor dem 2. Weltkrieg zunehmend politisches Gewicht und begannen ihren Einfluss auf die vom Bundesrat geleitete vorparlamentarische Phase der Gesetzgebung auszuüben⁴¹.

Von besonderer Bedeutung aber erscheinen das *Vollmachtenregime* des Bundesrates während der beiden Weltkriege und die Zeit der *Wirtschaftskrisen* der Zwischenkriegszeit. Diese machten den Bundesrat weitgehend zum Gesetzgeber und veränderten das Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundesversammlung in nachhaltiger Art und Weise⁴². Obwohl man mit der Aufhebung der Vollmachtenbeschlüsse⁴³ formal zur staatsrechtlichen Normalität zurückkehrte, akzeptierte die Bundesversammlung zunächst weitgehend die Führungsrolle des Bundesrates und der Verwaltung⁴⁴. Erst in den sechziger Jahren begannen Bestrebungen einzusetzen, um die Stellung der Bundesversammlung wieder aufzuwerten⁴⁵. Ausschlaggebender Impuls war ein damals unter dem Stichwort „Mirage-Skandal“ in die Schlagzeilen geratener Vorfall, in welchem das Parlament im Antrag für den Kredit zur Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen 1961 zunächst, vermutlich bewusst, unvollständig und irreführend informiert worden war⁴⁶.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man festhalten, dass nach der Grundkonzeption der Bundesverfassung von 1848 die Bundesversammlung eine zentrale Position in der Staatsorganisation einnahm. Daher war es nur natürlich und naheliegend, den Ausgleich der beiden wichtigsten Gestaltungsprinzipien, welche der Bundesstaat vereinigen sollte, also des „nationalen“ und des „föderativen“ Elements, in das oberste Bundesorgan zu verlegen. Wo sonst als in der Zweiten Kammer des Parlaments sollten die Einzelstaaten des neuen Bundesstaates besser an der Willensbildung des Gesamtstaates teilnehmen können? Mit der schleichenden Entmachtung des Parlaments ist dieses Gleichgewicht jedoch erheblich gestört worden. Parallel mit dem stärker werdenden Demokratismus wurde daher öfters für den Ständerat eine der Bevölkerung proportional entsprechende Vertreterzahl gefordert⁴⁷.

Seit 1945 ist mit einer schleichenden Kompetenzverarmung der Kantone auf dem Weg der Partialrevisionen⁴⁸ eine massive Verschiebung des föderalistischen Kräfteverhältnisses zwischen Bund und Kantonen eingetreten. Eine wesentliche Funktion der Bundesverfassung besteht in der Niederlegung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Mit ihrer Annahme der Bundesverfassung von 1848 haben die Kantone einen Teil ihrer Kompetenzen an den Bund abgetreten, was es vordergründig als völlig logisch erscheinen lässt, wenn nun für Verfassungsänderungen, welche in vielen Fällen dem Bund auf Kosten der Kantone neue Kompetenzen übertragen, die Zustimmung der Mehrheit der Kantone erforderlich ist, wie es bei der heutigen Ausgestaltung des Ständemehrs der Fall ist. Nun hat aber die zusätzliche Kautele des Ständemehrs in den wenigsten Fällen eine solche Kompetenzübertragung verhindert, sondern allenfalls verzögert oder zu unbefriedigenden Pattsituationen geführt. Gleichzeitig lies-sen sich erhebliche Gewichtsverschiebungen innerhalb des Bundes in Richtung des Bundesrates und der Verwaltung feststellen.

⁴⁰ Siehe schon DUBS, I, S. 81 f., 67; NEIDHART, „Reform“, S. 79; SCHÜEPP, S. 97 ff. Die Forderung nach einer starken Regierung, die in allen politischen Lagern Widerhall fand, entsprang dem autoritären Zeitgeist der dreissiger Jahre, der sich generell durch eine verbreitete antiparlamentarische Stimmung auszeichnet. Vergl. dazu auch die Äusserungen einiger Staatsrechtler in jener Zeit: So spricht HANS HUBER, „Demokratie und staatliche Autorität“, Zürich 1939, S. 17, von der starken Regierung „im Interesse der staatlichen Autorität“; WILHELM OSWALD nennt in seinem Referat am schweizerischen Juristentag 1943, „Die Gewaltentrennung im schweizerischen Staatsrecht“, in: ZSR 62 (1943), 403a-530a, die „Stärkung der Regierungsgewalt“ als Mittel im Kampf gegen den „anationalen Demokratismus“ (405a) und KÄGL, „Gewaltentrennungsprinzip“, S. 249 f., sieht eine „Notwendigkeit autoritärer Straffung“ „durch eine führende Elite“, um den „überwuchernden Parlamentsabsolutismus“ zu überwinden.

⁴¹ ERICH GRUNER, „Werden und Wachsen der schweizerischen Wirtschaftsverbände im 19. Jahrhundert“, in: SchweizZG 1956, S. 33-101, bes. S. 62 ff.; *ders.*, „Der Einfluss der schweizerischen Wirtschaftsverbände auf das Gefüge des liberalen Staates“, ebd., S. 315-368, bes. S. 359 ff.; SCHÜEPP, S. 17 f., S. 143.

⁴² ERNST BRACK, „Die Gesetzesdelegation in der Praxis des Bundes unter Berücksichtigung ihrer rechtstheoretischen Grundlagen“, Zürich 1953, S. 63, 89, 123 f.; LOEWENSTEIN, „Das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive“ (1938) in: HEINZ RAUSCH (Hrsg.), „Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung“, Darmstadt 1969, S. 210-271, bes. S. 264 ff.

⁴³ AS 1945 1049; 1950 1493. Dazu auch die Annahme der Volksinitiative für die Rückkehr zur direkten Demokratie (Aufhebung des Art. 89 Abs. 3 und Ersetzung durch einen Art. 89^{bis} BV), vergl. BBl 1948 I 1054; AS 1949 1511.

⁴⁴ SEILER, S. 508.

⁴⁵ SEILER, S. 508.

⁴⁶ Nachdem das Parlament 1961 828 Mio. Franken bewilligt hatte, beantragte der Bundesrat 1964 einen Zusatzkredit von 576 Mio. Franken (PAOLO URIO, „L'affaire des Mirages“, Genf 1972). Die von den eidgenössischen Räten gemeinsam eingesetzte „Mirage-Kommission“ brachte verschiedene verwaltungsinterne Missstände zum Vorschein (Bericht der Kommission in BBl 1964 II 273-348) und führte zu einzelnen Reformen im Bereich der parlamentarischen Kontrolle. Vergl. Vorschlag der GPK des NR (BBl 1965 I 1177 ff.), Bericht des BR (BBl 1965 II 1025 ff.), Bericht der GPK des SR (BBl 1966 I 213 ff.). Zur Parlamentsreform, die seither ein eigentliches Dauerthema ist, siehe nachfolgend § 29, H.

⁴⁷ H. J. MEYER, S. 35.

⁴⁸ WILLI, § 49 II.

Gewisse exekutivstaatliche Tendenzen sind im modernen Staat der Aufgabenhäufung und der Allgemeinzuständigkeit unvermeidbar, jede Fiktion eines parlamentarischen Übergewichts dagegen weitgehend utopisch. Die Verfassung kann die Gewichte zwischen beiden Gewalten nur sehr bedingt und annäherungsweise auf Dauer fixieren und sollte der Tatsache Rechnung tragen, dass Legislative und Exekutive in ihrem gegenseitigen Verhältnis vielmehr stetem Wandel und andauernder Bewegung unterworfen sind. Beide Organe nehmen je nach den konkreten Anforderungen der Staatswirklichkeit eine unterschiedlich gewichtete Rolle ein. Die Verfassung muss daher Raum lassen für ein situations-adäquates Zusammenspiel von Parlament und Regierung, wobei letztlich eine Kooperation von Legislative und Exekutive anzustreben ist⁴⁹.

⁴⁹ BORER, S. 258; W. BUSER, „Die Organisation der Rechtsetzung“, in: ZSR NF 93 (1974) II, S. 377-456, S. 394; EICHENBERGER, „Ohnmacht“, S. 493; *ders.*, „Leistungsstaat“, S. 68 f.; Schlussbericht WAHLEN, S. 501; SCHMID, „Verhältnis“, S. 235 f.

B. Der Wandel der soziologischen Grundbedingungen

I. Die demographische Entwicklung

1. Bevölkerungswachstum

Die ständige Wohnbevölkerung⁵⁰ der Schweiz nahm in den letzten Jahrzehnten stetig zu und erreichte am Ende des Jahres 1994 den Stand von 7'019'000 Personen. Die Zuwachsrate lag mit 0,7 Prozent im Jahr 1994 tiefer als in den Vorjahren und entsprach somit in etwa der Situation von 1988/89. Das Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung beruht in den letzten Jahren mehrheitlich auf dem Einwanderungsüberschuss (1994: 58,4% oder 29'500 Personen). Dieser nimmt wegen der rückläufigen Zuwanderung ausländischer Staatsangehöriger ab: Er war 1994 nur noch etwa halb so gross wie 1991. Gesamthaft lässt sich sagen, dass sich die schweizerischen Kantone bevölkerungsmässig beträchtlich voneinander unterscheiden: Der Kanton Zürich, mit über einer Million Einwohner am bevölkerungsstärksten steht dem Kanton Obwalden mit knapp über 30'000 Einwohner gegenüber. Die Unterschiede der Kantone in der Bevölkerungszahl reichen bis in die Alte Eidgenossenschaft zurück, wo von Anfang an ein Ungleichgewicht zwischen städtischen und ländlichen Kantonen bestand und diese Diskrepanz mit der späteren Entwicklung der Schweiz vom Agrar- zum Industrie- und Dienstleistungsland weiter vergrössert wurde. Heute leben ungefähr 80 Prozent der Bevölkerung im Mittelland, 20 Prozent im Alpengebiet. Im Mittelland werden dabei fast 90 Prozent des nationalen Einkommens erwirtschaftet.

Tabelle 3: Die Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen seit 1850 (BfS 1996; His, III, S. 10)

Kantone	Wohnbevölkerung 1850	Wohnbevölkerung 1870	Wohnbevölkerung 1900	Wohnbevölkerung 1950	Wohnbevölkerung 1980	Wohnbevölkerung 1995
Zürich	250'698	284'047	431'036	777'002	1'122'838	1'168'567
Bern	458'301	501'501	589'433	801'943	912'022	941'747
Luzern	132'843	132'153	146'519	223'249	296'158	337'941
Uri	14'505	16'095	19'700	28'556	33'882	35'933
Schwyz	44'168	47'733	55'385	71'082	97'354	120'576
Obwalden	13'799	14'443	15'260	22'125	25'865	30'958
Nidwalden	11'339	11'701	13'070	19'389	28'617	35'983
Glarus	30'213	35'208	32'349	37'663	36'718	39'388
Zug	17'461	20'925	25'093	42'239	75'930	90'412
Fribourg	99'891	110'409	127'951	158'695	185'246	222'227
Solothurn	69'674	74'608	100'762	170'508	218'102	237'338
Basel-Stadt	29'698	47'040	112'227	196'498	203'915	197'054
Basel-Landschaft	47'885	54'026	68'497	107'549	219'822	251'259
Schaffhausen	35'300	37'642	41'514	57'515	69'412	73'894
Appenzell A. Rh.	43'621	48'734	55'281	47'938	47'611	54'227
Appenzell I. Rh.	11'272	11'922	13'499	13'427	12'844	14'742
St. Gallen	169'625	190'674	250'285	309'106	391'994	440'744
Graubünden	89'895	92'103	104'520	137'100	164'640	184'155
Aargau	199'852	198'718	206'498	300'782	453'442	523'114
Thurgau	88'908	93'202	113'221	149'738	183'794	220'335
Ticino	117'759	121'591	138'638	175'055	265'898	302'131
Vaud	199'575	229'588	281'379	377'585	528'746	602'099
Valais	81'559	96'722	114'438	159'178	218'706	269'341
Neuchâtel	70'753	95'425	126'279	128'152	158'368	164'176
Genève	64'146	88'791	132'609	202'918	349'040	391'699
Jura	-	-	-	-	64'986	68'979
SCHWEIZ	2'392'740	2'655'001	3'315'443	4'714'992	6'365'950	7'019'019

⁵⁰ Zur ständigen Wohnbevölkerung werden diejenigen Personen gezählt, deren zivilrechtlicher Wohnsitz i.d.R. ganzjährig im betreffenden Gebiet liegt. Nicht zur ständigen Wohnbevölkerung zählen die ausländischen Saisonarbeitskräfte (Jahresdurchschnitt 1994: 42'700 Personen), die Kurzaufenthalter (Jahresdurchschnitt 1994: 16'000 Personen) sowie die Asylbewerber (Jahresdurchschnitt 1994: 70'200 Personen).

2. Die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung und Verstädterung

a) Die Mobilität der Bevölkerung

Dass es sich, ganz entgegen der Formulierung von Art. 1 BV bei den „Völkerschaften“ der Kantone nicht um bevölkerungsmässig homogene und einheitliche Volksgemeinschaften handelt, wird sofort einsichtig, wenn man sich der Mobilität und der Struktur der Bevölkerung bewusst wird. Lebten um 1860 im Durchschnitt noch 86,4 % der Schweizer in ihrem Heimatkanton, so waren es hundert Jahre später noch 55,9 %, wobei 33,3 % in anderen Kantonen und 10,8 % im Ausland lebten. Es scheint das später noch mehrfach auftauchende Problem des grotesken Ungleichgewichts der Stimmkraft eines Zürchers oder Berners gegenüber einem Urner oder Appenzeller im Rahmen des Ständemehrs oder angesichts der Vertretung des jeweiligen Standes im Ständerat noch zu verschärfen, wenn man sich vor Augen hält, dass viele Kantone heute weniger als die Hälfte ihrer Kantonsbürger innerhalb der eigenen Grenzen beherbergen⁵¹, mit anderen Worten, dass deren Einwohnerschaft oft nur zum kleineren Teil aus Kantonsbürgern zusammengesetzt ist. Diese Entwicklung, basierend auf verschiedenen Faktoren, war nicht zuletzt eine Folge der Niederlassungsfreiheit, verbunden mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit, die ihrerseits zu einer konfessionellen Vermischung beitrug. Gerade die Beeinflussung der Ständestimme durch niedergelassene Kantonsfremde scheint die föderativen Mitwirkungsrechte in kleinen Kantonen mit grosser Stimmkraft der einzelnen Stimme erheblich in Frage zu stellen⁵². Der Zürcher, der in Uri wohnt, hat auf einmal ein dreissigmal stärkeres Gewicht als vor seinem Umzug an der territorialen Gliederung des Gesamtgebietes des Bundes soll der Föderalismus anknüpfen?⁵³ An der Fiktion der „Völkerschaften“ der 23 Kantone muss festgehalten werden, will man nicht auf die unverbindlichere Stufe des *Pluralismus* zurück. Dieser ist zwar unbestrittenermassen ebenfalls ein Struktur-element unseres Staates, zur Instrumentalisierung im Sinne verfassungsmässiger Mitwirkungsrechte der „Glieder des Bundes“ im Gegensatz zur „Nation“ (Gesamtbevölkerung) ist er aber nicht dienlich. Daher sind auch Vergleiche der jeweiligen Stimmkraft der im Kanton wohnenden Bevölkerungsteile durchaus legitim⁵⁴. Dass die Stimmkraft eines „Appenzellers“ nun über dreissigmal stärker ist als die eines „Zürchers“, knüpft an dessen Stimmrecht und der effektiven Zählung zum jeweiligen Stand im Endresultat an und nicht daran, ob dieser Appenzeller eigentlich ein in Zürich arbeitender Pendler oder ein vor Jahren übersiedelter Zürcher ist. Das Resultat ist entscheidend und das spricht für sich.

b) Der Verstädterungsprozess

Im Zuge von Bevölkerungswachstum, gestiegener Pendlermobilität und anhaltendem Wirtschaftswachstum wurden weite Gebiete um die grossen Zentren verstädtert. Während 1980 noch 61,5 % der Bevölkerung in einem städtischen Umfeld lebten, sind es 1990 bereits 68,9 %, die sich auf 48 Agglomerationen⁵⁵ und 9 isolierte Städte verteilen⁵⁶. Zwischen 1980-1990 entstanden 15 Agglomerationen neu, was auf ein intensives Wachstum kleinerer Zentren hinweist: viele der neuen Agglomerationen entstanden in den wachstumsintensiven kleineren und mittleren Zentren der grossen Alpen- und Voralpentäler im Wallis (z.B. Sion, Brig-Visp), im Berner Oberland (Interlaken), in

⁵¹ Vergl. SIEGRIST, I, S. 99 ff. mit Verweis auf KONRAD KAHL, „Föderalistisches Bewusstsein in der Schweiz“, in: Schweizer Monatshefte 1959, S. 710 ff., S. 712; gesamtschweizerisch ging der Anteil der im Heimatkanton wohnhaften Schweizer zwischen 1850 und 1980 um mindestens 33 % zurück; vergl. BBl 1986 II 70 Ziff. 212. Im Jahre 1994 wurden rund 420'900 Wanderungsbewegungen zwischen Schweizer Gemeinden gezählt, wobei zu beachten ist, dass bloss Umzüge innerhalb einer politischen Gemeinde (Ortsumzüge) von der Wanderungsstatistik nicht erfasst werden. Die Binnenwanderungsziffer betrug 60 je 1000 Personen der ständigen Wohnbevölkerung, war bei den Schweizern allerdings deutlich niedriger als bei den Ausländern (57 Promille gegenüber 75 Promille). Vergl. BfS 1996, S. 54.

⁵² Siehe nachfolgend § 23, C.

⁵³ WILI, § 50 II 4 a, spricht aufgrund der anhaltenden Stadtfucht, welche die Landkantone um die Ballungszentren zu eigentlichen „vorstädtischen Schlafstätten“ werden liess, von nachhaltigen gesellschaftlichen und politischen Veränderungen insbesondere in den steuergünstigen Kantonen wie ZG und OW. Dies führe zu einer Beseitigung der letzten Spuren des sonderbundsgeprägten „Vetogürtels“. Gerade dies wirft die Frage auf, inwieweit der Sinn föderativer Mitwirkungsrechte wie des Ständemehrs (Schutz von Minderheiten gegen zentralistische Auswüchse) noch gewahrt ist: gibt es die ursprünglich avisierten Minderheiten in diesem Sinne überhaupt noch? Vergl. dazu nachfolgend § 23, B. *Wollte man aber die Bevölkerungsstruktur jedes Kantons berücksichtigen und argumentieren, dass der Appenzeller in Wahrheit ein Pendler mit Arbeitsplatz in Zürich sei, oder der Zürcher eigentlich ein in seiner Zweitwohnung im Kanton Uri lebender Basler, so geriete man in ein weites Feld der Spekulation bezüglich der Motive und Loyalitäten, die ihn gerade so und nicht anders haben stimmen lassen.* Man käme zu einer Atomisierung der gesellschaftlichen Struktur und ihrer Berücksichtigung für die politischen Rechte.

⁵⁴ Dass die engen Verknüpfungen aber dennoch nicht unbeachtlich sind, wird im Rahmen der cross-cutting cleavages noch zu erörtern sein; nachfolgend unter § 23, B.

⁵⁵ Als städtische Gebiete gelten Agglomerationen und isolierte Städte, d.h. Städte, die keiner Agglomeration angehören, aber mindestens 10'000 Einwohner aufweisen. Die Agglomerationen werden nach einheitlichen statistischen Kriterien definiert, zu denen Einwohnerzahl und Bevölkerungsentwicklung, der bauliche Zusammenhang, das Verhältnis der Erwerbstätigen zur Wohnbevölkerung, die Wirtschaftsstruktur und die Verflechtung mit der Kernzone durch Pendler gehören.

⁵⁶ BfS 1995, S. 32 ff.

der Innerschweiz und im St.Galler Rheintal⁵⁷. Auch die grösseren Agglomerationen um die grossen Zentren gewannen an Einwohnern; die Wachstumszonen des Mittellandes liegen i.d.R. mindestens 20 km, oft 30-50 km von den grossen Kernstädten entfernt. Solche Gemeinden weisen einen *hohen Pendleranteil* auf, der mit der fortschreitenden Verlagerung des Wohnens in ehemals ländliche Zonen einhergeht. Die grösste räumliche Ausdehnung erfuhren die fünf grössten der Agglomerationen im Umland der Grosszentren Zürich, Genf, Basel, Bern und Lausanne.

Entsprechend dieser Entwicklung hat sich der *Bevölkerungsrückgang* der Gross- und Mittelstädte fortgesetzt, fiel aber im Vergleich zu den 70er Jahren etwas schwächer aus⁵⁸. Die grösseren Städte wiesen Mitte der 60er Jahre einen Einwohner-Höchststand auf, die mittleren und kleineren Städte rund zehn Jahre später. Es folgten massive Bevölkerungseinbussen, die verfügbaren Wohnbauzonen waren aufgebraucht und Neubauten wurden vermehrt in Umlandgebieten erstellt. Im weiteren hatten während der Hochkonjunktur ertragsreichere Nutzungen, etwa in Form von Büroräumlichkeiten, die Wohnnutzung verdrängt. Wenn also dem Agglomerierungs- und Konzentrationsprozess zum Trotz nur knapp 15 Prozent der Bevölkerung in den fünf Grossstädten Zürich, Basel, Genf, Bern und Lausanne mit je über 100'000 Einwohnern, dagegen über 40 Prozent in Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohnern leben, so sind dennoch von den Ortschaften, die zwischen 10'000 und 100'000 Einwohnern zählen, fast die Hälfte vorstädtische Gemeinden, die „wirtschaftlich und nach der Zusammensetzung ihrer Einwohnerschaft in Wahrheit zu der betreffenden Grossstadt gehören.“⁵⁹ Nicht umsonst fordern daher die grossen Städte eine verstärkte Beachtung durch den Bund. Gesellschaftliche Veränderungen und soziale Probleme manifestieren sich in der Regel zuerst in den Städten und Ballungszentren⁶⁰. Informelle Kontakte müssen ausgebaut werden. Aus der Sicht des Städteverbandes müsste der demographischen Entwicklung - mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt wie erwähnt in städtischen Agglomerationen - Rechnung getragen werden⁶¹.

II. Die wirtschaftliche Entwicklung

1. Allgemeines

Betrachtet man die Entwicklung der schweizerischen Föderativstruktur unter einem mehr wirtschaftstheoretischen Ansatz, so lassen sich drei überlappende Perioden unterscheiden⁶²: eine erste Entwicklungsstufe, deren Hauptmerkmal die *Schaffung eines einheitlichen nationalen Wirtschaftsraumes* ist und deren Ursachen weitgehend technischer Natur sind (von 1848 bis etwa 1910); eine zweite Periode, deren Charakteristikum die *Umgewichtung der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele* ist, was Eingriffe in den Marktmechanismus nötig werden liess und damit eine zunehmende Zentralisierung förderte (von 1874 bis 1980); und letztlich eine dritte Periode, die nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte und sich mit der Schaffung eines grossräumigen, *gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes* befasst.

Die räumliche Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft war geprägt durch eine verstärkte Konzentration in städtischen Regionen. Vom Bevölkerungszuwachs 1950 bis 1980 entfielen allein 80 % auf die Stadtregionen, deren Bevölkerungsanteil damit von 55 % 1950 auf 62 % 1980 zunahm. Allerdings hat sich die Urbanisation seit 1970 nicht weiter akzentuiert und das nur noch bescheidene Bevölkerungswachstum verteilte sich nun annähernd zu gleichen Teilen auf die Stadt- und Landregionen. Gesamtschweizerisch sind nahezu 65 % des gesamten Wirtschaftspotentials auf gerade einmal 3 % der Landesfläche, nämlich dem Grossraum Zürich, konzentriert⁶³.

⁵⁷ Stärker als die industriellen Agglomerationen am Jurasüdfuss, im Jura und in der Ostschweiz wuchsen die eher tertiären in den Alpen und im Alpenvorland. Galten im Jahre 1980 noch 96 Gemeinden als Städte, so haben zwischen 1980-1990 14 Ortschaften die Grenze zur Stadtgrösse (10'000 Einwohner) neu überschritten, womit 1990 110 Gemeinden als Städte zu gelten haben.

⁵⁸ Starke Abnahmen erfuhren vor allem Lugano (-8,9%), Bern (-6,1%), Luzern und Biel (beide -3,5%), aber auch Fribourg, Basel, Neuenburg, Zürich, St. Gallen und Schaffhausen verloren Einwohner.

⁵⁹ JEAN-FRANÇOIS BERGIER, „Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz“, Zürich/Köln 1983, S. 47.

⁶⁰ BaZ v. 8. 10. 1994, S. 13. Vergl. eine Motion NR STRAHM (SP, BE) vom 17. 6. 1994 (94.3307), der den BR auffordern wollte, im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen auch die Abgeltung von Zentrumslasten der Städte durch die Kantone als Verteilungskriterium zu berücksichtigen. Konkret wollte STRAHM damit erreichen, dass den Kantonen die Zentrumslasten der Städte beim Finanzausgleich angerechnet werden, würden doch den armen Kernstädten, die sich „entleeren von wohlhabenden Steuerzahlern“, reiche Agglomerationsgemeinden gegenüberstehen, die von den Zentren profitieren. Die Motion wurde in Form eines Postulats angenommen, Amtl. Bull. NR 1995 572 ff., vergl. auch NZZ v. 14. 3. 1995, S. 18. Eine weitere, allerdings eher abwegige, Überlegung, wäre etwa den direkten Einsitz der Städte im Ständerat zu fordern (z.B. für Städte von über 100'000 Einwohner zwei und für Städte von über 50'000 Einwohner einen Ständeratssitz). Sinnvoller wäre eher ein eigenständiger „Rat der Städte“ oder Gemeinden, dessen Rolle im Institutionengefüge derjenigen der KdK nicht unähnlich sein könnte. Zu denkbaren Repräsentationsgrundlagen möglicher Dritter Kammern siehe nachfolgend § 31, B.

⁶¹ Man kann sich aber fragen, ob der föderalistische Gedanke hier nicht langsam an seine Grenzen stösst.

⁶² FREY, „Föderalismus“, S. 375 ff.

⁶³ Vergl. zum Ganzen HANS WÜRLER unter Mitarbeit von ERNST BAERLOCHER, MANFRED FLURY und DANIEL IMFELD, „Die schweizerische Volkswirtschaft“, in: WEHLING, „Die Schweiz“, S. 218-250; SIEGRIST, I, S. 100.

2. Wirtschaftliche Faktoren und Leistungsfähigkeit der Kantone

a) Allgemeines

Die industrielle Entwicklung des späten 19. Jahrhunderts veränderte das Erscheinungsbild der Gliedstaatenstruktur erheblich. Nachfolgend kann es nur darum gehen, in allgemeiner Weise einen groben Überblick über die heutigen Unterschiede zwischen den Kantonen im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu geben⁶⁴.

Der volkswirtschaftlich dominierende Kanton Zürich, der so viele Einwohner zählt wie die dreizehn kleinsten Kantone zusammen, bietet so viele Arbeitsplätze an wie die fünfzehn kleinsten Kantone gemeinsam. Rund drei Viertel der in diesem Kanton Arbeitenden sind im tertiären Sektor (Dienstleistungen, d.h. Handel, Banken, Versicherungen, Verwaltung und verschiedene) tätig, während der schweizerische Durchschnitt bei rund 55 % liegt, im Kanton Glarus, Jura oder Thurgau aber nur gerade bei 38 %. Interessant dürfte hier auch ein Blick auf das *Volkseinkommen* der Kantone sein⁶⁵: Das Volkseinkommen (auch „Nettosozialprodukt zu Faktorkosten“ genannt) umfasst jene Einkommen, die den Inländern für ihre Beteiligung am Produktionsprozess im In- und Ausland zufließen. Neben dem Bruttoinlandsprodukt (BIP)⁶⁶ und dem Bruttosozialprodukt (BSP)⁶⁷ ist es die dritte Hauptgrösse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)⁶⁸. Das gesamtschweizerische Volkseinkommen hat sich zwischen 1980 und 1993 auf 305'440 Mio. Franken erhöht und damit etwas mehr als verdoppelt, was einer mittleren jährlichen Wachstumsrate von 5,6 % entspricht. Zwischen den einzelnen Kantonen bestehen dabei allerdings erhebliche Unterschiede. So verzeichnete der Kanton Zug die grösste Wachstumsrate (7,3 %), der Kanton Basel-Stadt mit 3,7 % die geringste. Teilt man das gesamte Volkseinkommen eines Kantons durch seine mittlere Wohnbevölkerung, erhält man das kantonale Volkseinkommen pro Einwohner. Dieses lag im Jahre 1993 am höchsten im Kanton Zug, gefolgt von den Kantonen Zürich⁶⁹, Basel-Stadt und Genf. Auf den letzten Plätzen figurierten die Kantone Wallis, Jura und Appenzell Innerrhoden. Der Anteil des Kantons Zürich am schweizerischen Volkseinkommen beträgt 20,8 %, gefolgt vom Kanton Bern mit einem beinahe um die Hälfte geringeren Anteil (nämlich 11,9 %) und den Kantonen Waadt, Aargau, Genf und St. Gallen mit einem Anteil zwischen 9 und 5 %, wogegen alle anderen Kantone durchweg unter 5 % zum schweizerischen Volkseinkommen beitragen (siehe dazu auch die Graphik im Anhang 6)⁷⁰.

Für eine Einordnung der Kantone nach der *wirtschaftlichen Dynamik* zwischen 1980 und 1993 kann auf eine von GAUDARD entwickelte Einteilung verwiesen werden⁷¹: Auf einer Diagrammfläche ergibt sich für jeden Kanton ein Platz nach den beiden Dimensionen „Volkseinkommen pro Einwohner im Jahr ...“ und „durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Volkseinkommens im Kanton“. Geht man vom gesamtschweizerischen Wert als Kreuzpunkt aus und teilt man die Fläche in vier Quadrate, so lassen sich die Kantone vier Kategorien zuweisen. Bezogen auf den Wert für die gesamte Schweiz befinden sich im ersten Quadranten „stark und prosperierend“ die Kantone ZG und BL, im zweiten („starke Kantone mit abgeschwächtem Wachstum“) ZH, GL, BS und GE, im dritten („schwache Kantone mit eher ungünstiger Entwicklung“) BE, SO, SH, AI, GR, NE und JU und schliesslich im vierten („schwache Kantone mit günstiger Entwicklung“) LU, UR, SZ, OW, NW, FR, AR, SG, AG, TG, TI, VD und VS.

⁶⁴ Vergl. auch GASTON GAUDARD, „Les disparités économiques régionales en Suisse“, Fribourg 1973; *ders.*, „L'interdépendance et les disparités économiques entre les cantons“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, III, Bern 1986, S. 267 ff.; zum Ganzen BERGIER, „Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz“, Zürich/Köln 1983.

⁶⁵ Hierzu BfS 1996, S. 123 ff., bes. S. 135 ff.

⁶⁶ Das Bruttoinlandsprodukt umfasst die Produktionsleistung bzw. die Wertschöpfung (d.h. den Produktionswert abzüglich Vorleistungen) der Wirtschaftsbereiche, und zwar unabhängig davon, ob die Eigentümer der Produktionsfaktoren ihren Wohnsitz im In- oder Ausland haben. Das BIP wird insbesondere für die Messung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und der Produktivität verwendet. Vergl. BfS 1996, S. 124 f.

⁶⁷ Das BSP kann sowohl vom Volkseinkommen (Berechnung mittels Abschreibungen und indirekter Steuern, abzüglich Subventionen) als vom BIP (Saldo der Arbeits- und Kapitaleinkommen zwischen der Schweiz und dem Ausland) abgeleitet werden.

⁶⁸ Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist ein statistisches System zur Darstellung gesamtwirtschaftlicher (makroökonomischer) Vorgänge. Erfasst wird die Tätigkeit aller am Wirtschaftsablauf beteiligten Wirtschaftssubjekte (institutionelle Einheiten), die zum Zwecke der Überschaubarkeit in Gruppen (Sektoren) zusammengefasst werden.

⁶⁹ Seit 1980 hat sich dieses um zwei Ränge nach oben entwickelt.

⁷⁰ Vergl. auch EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 22 f.

⁷¹ Eine entsprechende Graphik zur wirtschaftlichen Dynamik der Kantone zwischen 1980 und 1993 beruhend auf der Einteilungsart der vom „Centre de recherche en économie de l'espace“ der Universität Fribourg unter der Leitung von GAUDARD entwickelten Typologie der Regionen, findet sich in BfS 1996, S. 136.

b) Aufgabenverteilung und Finanzausgleich

Bereits unter dem Stichwort der Querschnittsaufgabe als Zuweisungskriterium der Kompetenzen an den Zentralstaat⁷², wurde festgehalten, wie bedeutsam die ökonomische Sicht im Rahmen der Verteilung der Kompetenzen ist. Der Staat hat sich um die *Verteilungsgerechtigkeit* zu sorgen, deren allgemeine Kernaussage im Postulat besteht, dass Einkommens-, Vermögens-, Kaufkraft-, Güter-, Nutzen- oder Machtunterschiede zwischen irgendwie definierten Gruppen, dies können Sozialgruppen, aber auch Länder oder Regionen sein, nicht allzu gross sein sollten⁷³. Im Rahmen der Verteilungspolitik sind hier zwei grundlegende Arten der Verteilungspolitik zu unterscheiden: die interpersonelle, die die Verkleinerung der Kluft zwischen Armen und Reichen beinhaltet, und die interregionale, welche die Verringerung der Unterschiede zwischen armen und reichen Regionen anstrebt. Grosse Differenzen⁷⁴ beim durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen, bei der steuerlichen Belastung und in der Anzahl der Steuerpflichtigen bewirken eine sehr unterschiedliche Steuerkraft⁷⁵ und haben damit im (Steuerstaat) erhebliche Differenzen in Finanz- und Leistungskraft der einzelnen Kantone zur Folge, welche durch ungleiche Ausgaben- und Belastungsstrukturen teilweise noch erheblich verstärkt werden. Der Ausgleich findet nun weitgehend *vertikal* also zwischen Bund und Kantonen statt⁷⁶: Nach Art. 42^{ter} Abs. 5 lit. b und Abs. 6 BV⁷⁷ hat der Bund die Aufgabe, den *Finanzausgleich unter den Kantonen* zu fördern⁷⁸. Mit dem Finanzausgleich sollen die erheblichen Unterschiede in der Finanzkraft der Kantone im Interesse einer ausgeglichenen Entwicklung und der Wahrung der Gerechtigkeit gemildert werden. Der Bund setzt hierfür verschiedene Mittel⁷⁹ ein, insbesondere eine *Abstufung der Bundessubventionen nach der jeweiligen kantonalen Finanzkraft*. Die Abstufung erfolgt grundsätzlich nach einer gleitenden Skala entsprechend einer Indexzahl, die alle zwei Jahre vom Bundesrat neu festgesetzt wird, in besonderen Fällen jedoch nach einer Gruppeneinteilung („finanzstarke“, „mittelstarke“ und „finanzschwache“ Kantone)⁸⁰.

Am 22. November 1995 legte der Bundesrat die Finanzkraft der Kantone für die Jahre 1995 und 1996 fest, deren Bestimmung für den *Finanzausgleich* entscheidend ist (finanzstarke Kantone erhalten den Minimalsatz an Bundesbeiträgen, finanzschwache den Höchstsatz)⁸¹. Dabei ist die Finanzkraft von insgesamt 14 Kantonen höher eingestuft worden als bisher, während die Finanzkraft von elf Kantonen neu schwächer eingestuft worden ist. Einzig bei Appenzell Innerrhoden wurde die Finanzkraft für die kommenden beiden Jahre gleich eingestuft wie in den beiden vorangegangenen Jahren. Für die Berechnung der Finanzkraft sind die vier Faktoren *Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und Anteil Berggebiet* massgebend. Als finanzstärkster Kanton gilt nach wie vor unangefochten der Kanton Zug mit 228 Indexpunkten. Die Gruppe der finanzstarken Kantone weist neu fünf Mitglieder auf, da Basel-Landschaft ein Indexplus von 14 Punkten aufwies und vom Eidgenössischen Finanzdepartement entsprechend neu eingereiht worden ist. Neu wurden sieben Kantone als finanzschwach bezeichnet, darunter vier aus der Westschweiz, wobei der Kanton Jura nach einem erneuten Absacken seiner Finanzkraft noch mit dem in der Verordnung vorgesehenen Minimalwert von 30 Punkten bewertet wird (siehe nachfolgend Tabelle 4).

Diesem System des Finanzausgleichs ist aber zunehmend Kritik erwachsen: Der Finanzausgleich stellt wie erwähnt einzig auf die jeweilige Finanzkraft und auf die besonderen Lasten der Berggebiete ab, berücksichtigt aber andere, wesentliche Faktoren, wie etwa die Zentrumslasten kaum oder überhaupt nicht. Die gegenwärtigen Bemühungen um eine Reform des Finanzausgleichs, die mit einer Entflechtung von Aufgaben und Kompetenzen eine gleichzeitige Belebung des Föderalismus mit sich bringt⁸², und namentlich eine erhebliche Aufgabenverteilung

⁷² Vergl. FRENKEL, II, N 912, 938 ff. und vorstehend § 2, C, II, 4.

⁷³ FREY, „Föderalismus“, S. 371.

⁷⁴ Dazu ausführlich GAUDARD, „L'interdépendance et les disparités économiques entre les cantons“, S. 267 ff.

⁷⁵ Der Gesamtindex der Steuerbelastung beträgt für 1994 im Kanton ZG (57,8 Indexpunkte) weniger als die Hälfte derjenigen des Kantons JU (132,1), während der schweizerische Durchschnitt gerade dazwischen liegt. BfS, 1996, S. 390 f.

⁷⁶ Der direkte *horizontale* Finanzausgleich unter den Kantonen ist demgegenüber nur wenig verbreitet. Vergl. EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 36, der als Beispiel die Vereinbarung zwischen Hochschul- und Nichthochschulkantonen über Beitragsleistungen an Hochschulausgaben vom 24. April 1986 nennt.

⁷⁷ Vergl. FRANCIS CAGIANUT in Kommentar BV, Art. 42^{ter}, Rz. 1 ff.

⁷⁸ Dazu das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen (SR 613.1).

⁷⁹ So z.B. neben der oben erwähnten Abstufung der Bundessubventionen auch den Ausgleich mit ca. 40 % der Beteiligung der Kantone an der direkten Bundessteuer und 50 % des Kantonsanteils an der Verrechnungssteuer (Art. 8 Finanzausgleichsgesetz; Art. 2 BG über die Verrechnungssteuer [SR 642.21]).

⁸⁰ Vergl. die VO vom 21. 12. 1973 über die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone (SR 613.12). Die Anpassung erfolgt ebenfalls in Form einer VO, letztmals am 22. 11. 1995. Von den 1993 erfolgten Transferzahlungen waren rund 4'066 Mio. Franken (also gerade 32 %) nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft. Die eigentliche *Umvteilungswirkung* dieser Zahlungen war gering: nur 1'896 Mio. (15 %) flossen tatsächlich zu den finanzschwachen oder mittelstarken Kantonen oder entlasteten diese. Vergl. den Bericht über die Grundzüge des neuen Finanzausgleichs vom 1. Februar 1996, S. 8.

⁸¹ NZZ vom 23. November 1995.

⁸² Vergl. dazu vorstehend § 2, C, II, mit FN 255 sowie Ziff. 4; ferner NZZ und BaZ vom 16. 3. 1996.

zwischen Bund und Kantonen beinhaltet, könnte hier für eine gewisse Abhilfe sorgen⁸³. Die Finanzausgleichsreform bezweckt unter anderem auch eine Verbesserung der (horizontalen) interkantonalen Zusammenarbeit und eine Stärkung der interkantonalen Solidarität. Als Instrumente hierzu dienen einerseits der sogenannte *Ressourcenausgleich* zur Verminderung der erheblichen Finanzdisparitäten bei der kantonalen Steuerkraft (indem die finanzstarken Kantone mit einem überdurchschnittlichen Steuereinkommen Finanzmittel zugunsten der übrigen Kantone abtreten)⁸⁴ und andererseits der *interkantonale Lastenausgleich*⁸⁵. Dieser soll die Zentrumskantone für die Leistungen der Kernstädte entschädigen, welche diese für einen weiteren Benutzerkreis erbringen; in erster Linie geht es dabei um Leistungen der Universitäten und Fachhochschulen, der Spitzenmedizin und um den kulturellen Bereich.

Tabelle 4: Die Kantonsgruppen beim Finanzausgleich

<ul style="list-style-type: none"> • Finanzstarke Kantone (ab 120 Indexpunkten): <ul style="list-style-type: none"> - Zug 228 (+4); - Zürich 157 (-2); - Basel-Stadt 148 (-16); - Genf 136 (-20); - Basel-Landschaft 120 (+14). • Mittelstarke Kantone (61 bis 119 Indexpunkte): <ul style="list-style-type: none"> - Nidwalden 106 (+14); - Aargau 99 (+4); - Schaffhausen 98 (+12); - Waadt 94 (+3); - Thurgau 91 (+9); - St. Gallen 89 (+3); - Schwyz 85 (+8); - Solothurn 79 (-4); - Luzern 77 (+7); - Tessin 77 (+7); - Glarus 71 (-5); - Graubünden 69 (+3); - Bern 64 (-7); - Appenzell Ausserrhoden 61 (-4). • Finanzschwache Kantone (60 oder weniger Indexpunkte): <ul style="list-style-type: none"> - Freiburg 58 (-4); - Neuenburg 53 (-2); - Uri 49 (+11); - Obwalden 40 (-1); - Appenzell Innerrhoden 38 (-); - Wallis 33 (+3); - Jura 30 (-2). <p>(Schweiz = 100 Punkte, in Klammern Veränderung gegenüber 1994/95)</p>
--

(Quelle: NZZ und BaZ vom 23. November 1995)

C. Die Auswirkungen auf die kantonale Mitsprache

Der schweizerische Bundesstaat hat sich seit den tiefgreifenden Veränderungen seit 1874 in einem stetigen Wandel befunden. Die Totalrevision der BV von 1874 erweiterte, im Bestreben der Rechtsvereinheitlichung und der Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, im wesentlichen die Bundeskompetenzen, wobei der *äussere strukturelle Rahmen* des schweizerischen Föderalismus, d.h. die wesentlichen Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, die Mitwirkungsrechte der Kantone in Bundesangelegenheiten und die *Zusammensetzung der Bundesbehörden* aber seit 1848 weitgehend gleichgeblieben sind. Nach der Annahme der

⁸³ Vergl. ALFRED REY, „Allianz der Bergkantone mit den Zentren. Für einen effizienteren und gerechteren Finanz- und Lastenausgleich“, NZZ vom 20. März 1996, S. 15.

⁸⁴ Bericht über den neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, S. 22 ff., insbes. S. 36 ff.

⁸⁵ Dieser beschlägt die finanzielle Seite der interkantonalen Zusammenarbeit und beinhaltet einen Beitrag der Kantone, die eine Leistung nachfragen (bzw. Nutzen davon ziehen), an den leistungserbringenden Kanton. Der Lastenausgleich kann z.B. durch eine einfache vertragliche Vereinbarung zwischen den beteiligten Kantonen zustande kommen, wobei als Plattform für Vertragsverhandlungen kantonale Regierungskonferenzen denkbar sind. Vergl. Bericht über den neuen Finanzausgleich, S. 25.

neuen Verfassung am 29. Mai 1874 waren die Vereinheitlichung des Rechts und die Entwicklung in Richtung der Stärkung der Bundesgewalt aber noch nicht abgeschlossen. Vielmehr erfolgten schon bald weitere Kompetenzübertragungen auf den Bund. Diese Zentralisierung dauerte im wesentlichen bis zum Abschluss der wirtschaftlichen Integration der Schweiz kurz vor dem ersten Weltkrieg⁸⁶. In der Folgezeit vollzog sich die Stärkung der Bundesgewalt weniger in der Übernahme von kantonalen Kompetenzen, sondern vielmehr durch die Inangriffnahme neuer Staatsaufgaben, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik⁸⁷. Es standen also nicht mehr Kompetenzverschiebungen von den Kantonen auf den Bund im Vordergrund, sondern *neue* Aufgaben, welche dem Staat durch die gesellschaftliche Entwicklung erwachsen waren. Dennoch ist den Kantonen ihr anfängliches Schwergewicht im Verhältnis zum Bund verlorengegangen und hat sich der Prozess der Kompetenzübertragung auf den Bund allgemein als praktisch irreversibel erwiesen⁸⁸. Die für die Stärkung des Bundes entscheidenden Faktoren wiesen dabei in der Regel alle einen engen Zusammenhang mit der Entwicklung des Staates zum modernen Wirtschafts- und Sozialstaat auf. So stand etwa eine kantonale Kompetenz der verfassungsrechtlichen Verankerung der wirtschaftslenkenden Aufgaben (Wirtschaftsartikel von 1947⁸⁹) schon aus sachlichen und politischen Gründen ausser Diskussion.

Hieraus ergab sich, in Verbindung mit den seit 1874 teilweise veränderten gesellschaftlichen Umweltbedingungen im Gefolge der erweiterten Staatsaufgaben nicht nur eine Machtkonzentration beim Bund, sondern eine generelle Relativierung des Föderalismus durch eine zunehmende Unitarisierung. Die *bundesstaatliche* Ordnung an sich ist aktueller denn je, verloren hat aber der *Föderalismus* als integrierendes Prinzip: der Charakter des heutigen Bundesstaates hat sich geändert. Diese Problematik soll, da sie bereits zu Beginn der Arbeit angesprochen wurde, nur mehr in geraffter Form wiedergegeben werden. Insbesondere durch das Anwachsen der Bundeskompetenzen zur Lösung gesamtstaatlicher Problemlagen im Bereich der Sozialstaatlichkeit, entstanden immer weniger spezifische gliedstaatliche Einzelinteressen. Die unitarisierende Wirkung, die vom einheitlichen Wirtschaftsraum und von der grossen Mobilität der Bevölkerung ausging, war aber nur eine der Ursachen für die Vereinheitlichungstendenzen im Bundesstaat. Noch grundlegender scheint das Bedürfnis nach möglichst grosser Homogenität innerhalb des föderativen Gesamtstaates. Dieser uniformierende und für alle föderalistischen Systeme typische Faktor, in Verbindung mit dem lange Zeit vorherrschenden Willen zum Ausbau der nationalen Einheit, konnte seinerseits nicht ohne Auswirkung auf die Kompetenzverteilung bleiben. Die Tendenz der stetigen Abnahme der Individualität und Differenziertheit der Einzelstaaten im Bundesstaat lässt sich in allen Bundesstaaten feststellen⁹⁰. Die *Unitarisierung des Bundesstaates*, die von HESSE in diesem Zusammenhang als ein „Zurücktreten regionaler Besonderheiten zugunsten der Angleichung des Rechtszustandes und der Lebensverhältnisse innerhalb des ganzen Bundesgebietes“ beschrieben wird⁹¹, ist weithin zur Tatsache geworden. Regionale Differenzen in den *Rechtsordnungen* verschiedener Gliedstaaten werden immer weniger als sinnvoll empfunden. Als Ursachen der Unitarisierung können verschiedene Sachverhalte herangezogen werden: zum einen die erwähnte *Mobilität der Bevölkerung*, welche ein ausserordentlich grosses Mass erreicht hat⁹² und die historisch gewachsenen Grenzen der Gliedstaaten sprengt; zum anderen erstrecken sich die Wohnagglomerationen über das Gebiet mehrerer Kantone und nicht selten liegen Arbeitsort und Wohnort in verschiedenen Kantonen. Diese tägliche Begegnung mit regionalen Verschiedenheiten auf kleinstem Gebiet führt dazu, dass die Betroffenen die Berechtigung dieser Unterschiede nicht mehr akzeptieren und verstärkt für eine allgemeine Angleichung der verschiedenen Rechtsordnungen eintreten⁹³. Dazu stehen die Gliedstaaten, es wurde bereits angeführt, im Sog einer starken *Zentralisierung*, was sich insbesondere in der oft bereitwilligen Übertragung von Aufgaben an den Bund äussert⁹⁴. Die wirtschaftlichen und technischen Sachzusammenhänge bedingen, dass die Mehrzahl der auftauchenden Probleme nur noch zentral gelöst werden. Gerade die Entwicklung zum *sozialen* Bundesstaat bewirkte eine weitgehende Eliminierung der regionalen Unterschiede⁹⁵. Parallel mit der zunehmenden Kompetenzübertragung an den Bund wuchs aber auch die finanzielle

⁸⁶ DOMINICÉ, S. 870; FREY, „Föderalismus“, S. 376.

⁸⁷ SCHINDLER, „Entwicklungstendenzen“, S. 698.

⁸⁸ Schlussbericht WAHLEN, S. 266; SCHINDLER, „Entwicklungstendenzen“, S. 699 f., spricht von einer „Einbahnstrasse, auf der es nur ein Vorwärts, aber kein Zurück gibt.“

⁸⁹ Änderung von Art. 31, 32, 32^{quater} Abs. 2, 34^{ter} und Aufnahme von Art. 31^{bis}, 31^{ter}, 31^{quater}, 31^{quinquies} BV (AS 63, 1041).

⁹⁰ HESSE, „Grundzüge“, Rz. 223 ff.; *ders.*, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 12 ff.; *ders.*, „Aspekte“, S. 141 ff.; HUBER, „Gedanken“, S. 481 ff.; IMBODEN, „Problematik“, S. 223 ff.; EHRINGHAUS, S. 61 ff.; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 570 f., mit weiteren Hinweisen.

⁹¹ HESSE, „Aspekte“, S. 143, stellt den Begriff der Unitarisierung gleichzeitig in den Gegensatz zu demjenigen der „Zentralisierung“, dem „Abbau oder Schwächung territorial oder funktional differenzierter Gewalten zugunsten einer zentralen Gewalt.“

⁹² Siehe BfS 1996, S. 423 ff. (thematische Karten, insbes. K 13-26), aber auch HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 12.

⁹³ Beklagt von SIEGRIST, I, S. 118 ff.

⁹⁴ Zu den Gründen, die zu einer zunehmenden Kompetenzübertragung an den Bund führten, vergl. SCHINDLER, „Entwicklungstendenzen“, S. 698 ff.; HUBER, „Gedanken“, S. 481 ff.; IMBODEN, „Problematik“, S. 223 ff.; HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 14 ff. Zum Wandel des politischen Systems im allgemeinen vergl. auch GEORG KREIS, „Werden und Wandel des politischen Systems der Schweiz“, in: Schweizer Monatshefte 68 (1988), S. 303-312.

⁹⁵ HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 13.

Abhängigkeit der Kantone von diesem. Denn mit der Erweiterung der Bundesaufgaben haben sich auch die Aufgaben der Kantone erweitert: Beinahe jede Übernahme von neuen Aufgaben durch den Bund liess die Aufgaben der Kantone anwachsen, da der Bund in der Regel zwar die Grundsätze für die Lösung der Probleme festlegt, deren konkrete Ausführung aber den Kantonen belässt. Auf der Ebene der Kantone fanden sich infolge der zunehmenden Komplexität der gliedstaatlichen Aufgaben die Kantone zu immer weitergehender Zusammenarbeit. Diese Kooperation wirkt für sich ebenfalls unitarisierend⁹⁶.

Letztlich haben aber die Kantone trotz ihrer relativen Schwächung durch die unitarische Entwicklung ein starkes politisches Gewicht behalten⁹⁷ und sind die massgebenden politischen Einheiten der Schweiz geblieben⁹⁸. Das politische und insbesondere das parteipolitische Leben hat sein Schwergewicht in den Kantonen bewahrt⁹⁹. Diese haben einen unverrückbaren Bestand an Kompetenzen behalten und wurden, wie beispielsweise die Regelung der Polizei, der Gemeindeorganisation, der Raumplanung oder der Steuerhoheit, erfolgreich verteidigt. Es besteht demnach nicht ein planvoll konstruiertes, sondern ein schrittweise gewachsenes vernetztes Gesamtsystem (Verbund), wo Bund und Kantone in ihren Tätigkeiten ineinander verzahnt sind und deren einzelne Machtanteile nicht immer zuverlässig zuzuscheiden sind¹⁰⁰. Immer wieder können einzelne Kantone oder deren Gesamtheit dem Bund politisch in einem „gehobenen Selbstbewusstsein und ausgestattet mit dem Rüstzeug *zielsicherer Interessenverfechtung*“ gegenüberreten¹⁰¹. Geschlossene Positionsbezüge der Kantone gegenüber dem Bund lassen sich verschiedentlich im Bereich der Hochschulförderung oder im Steuerrecht finden. Weitaus heikler ist allerdings das Auftreten von Kantonsgruppen, die sich nicht nur gegenüber dem Bund zu artikulieren versuchen, sondern auch untereinander verschiedene Positionen einnehmen: Namentlich durch die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung im ausgehenden 19. und 20. Jahrhundert verstärkten sich die regionalen und kulturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen zusehends. Während das Mittelland weitgehend urban und industriell geprägt ist, blieb die Alpenregion ländlich und agrarisch. Die zuvor unter B. geschilderte Binnenwanderung bewegte sich in erster Linie auf einzelne Wirtschafts- und Verkehrszentren zu, um welche sich schliesslich die Ballungszentren bildeten. Heute leben daher mehr als 80 Prozent der Bevölkerung im Mittelland¹⁰². Dieses bevölkerungsmässige Ungleichgewicht ist Folge und gleichzeitig Faktor der wirtschaftlichen Umschichtung innerhalb des politischen Raumes: Der wirtschaftliche Integrationsprozess führte ebenfalls zu einer Überspielung der politischen Grenzen. In besonders markanter Weise wurde die ländliche Bevölkerung von dieser wirtschaftlichen und bevölkerungsmässigen Umschichtung betroffen. Diese hatte sich erst spät, teilweise erst in den Jahren der Regeneration politisch emanzipieren können. Infolge der grösseren Volkszahl errang sie aber im Zuge der Demokratisierung rasch das politische Übergewicht gegenüber den Städten. Infolge des Strukturwandels in der Volkswirtschaft verlor die Landwirtschaft aber sehr bald wieder ihr ökonomisches Übergewicht und es trat eine allmähliche Verstädterung der Bevölkerung ein¹⁰³. Im Anschluss daran ging der Landbevölkerung aber ihr grosser politischer Einfluss nur sehr bedingt verloren.

Im Unterschied zu anderen Bundesstaaten lässt sich von der Schweiz daher sagen, dass sie das wichtigste Substrat des Föderalismus, die territoriale Verschiedenheit, in reichem Masse aufweist. Trotz aller unitarisierenden Momente, der Machtverlagerung von den Kantonen auf den Bund und die fortschreitende Einebnung gesellschaftlicher und kultureller Unterschiede, sind die Kantone also immer noch geprägt von regionalen und kulturellen Unterschieden, die sich insbesondere bei Volksabstimmungen immer wieder bemerkbar machen. Insofern ist es, angesichts der Lebendigkeit der territorialen Gliederung, welche zum Massstab der Repräsentation im Ständerat wurde und die diesem eine starke Repräsentationsgrundlage verlieh¹⁰⁴, weniger die Frage der Unitarisierung, sondern vielmehr die Uniformierung durch die soziologische Nivellierung, welche zum Problem wird, wenn immer wieder geschlossene Gruppen von Kantonen auftreten - etwa bei Fragen des Nationalstrassenbaus, des Ausbaus des Eisenbahnnetzes, der Landwirtschaft oder der Energieversorgung - und ein übermässiges Gewicht geltend machen können, das ihnen, das ihnen, das ihnen aufgrund der Bevölkerungsstärke oder der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht zusteht. Die Effizienz dieser gliedstaatlichen Interessenverfolgung ist nicht immer nachweisbar, dass sie aber etwa auf die Tätigkeit im Parlament und insbesondere auf den *Ständerat* erheblichen Einfluss hat, wird nachfolgend unter § 26 noch empirisch zu belegen sein.

⁹⁶ HESSE, „Aspekte“, S. 145.

⁹⁷ Im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern, die in einem fortschreitenden Unitarisierungsprozess begriffen scheinen. Parallel zur Schweiz trugen vor allem die 35 verfassungsändernden Gesetze, die erhebliche Kompetenzeinbussen zulasten der Länder brachten dazu bei, dass von einer Dominanz des Unitarismus in Deutschland gesprochen werden kann. Vergl. ISENSE, „Einheit in Ungleichheit“, S. 148 ff.

⁹⁸ SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 199 f.

⁹⁹ EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 30; SIEGRIST, I, S. 126 ff.

¹⁰⁰ EICHENBERGER, „Sinn und Bedeutung“, S. 212.

¹⁰¹ EICHENBERGER, „Sinn und Bedeutung“, S. 213.

¹⁰² Nach SCHUMANN, S. 266, leben rund 40 % der Schweizer auf 3 % der gesamten Oberfläche des Landes und sind 60 % des gesamten Wirtschaftspotentials und 80 % des Industripotentials auf 7 % der Landesoberfläche konzentriert.

¹⁰³ Lebten 1850 noch 6,4 % der Bevölkerung in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern, so waren es 1970 45,3 % und 1990 bereits 68,9 %.

¹⁰⁴ Dazu die nachfolgenden Ausführungen in den §§ 20, 21 und 22.

Die neuen Staatsaufgaben wirkten, wie bereits verschiedentlich betont wurde, in mehrfachem Sinne zentralistisch, oder zumindest unitarisch, indem nicht zu übersehen ist, dass der moderne Leistungsstaat auch zu einer umfangreichen Bundesverwaltung geführt hat. Der schweizerische Bundesstaat, gewachsen aus dem Gesetzgebungsstaat des 19. Jahrhunderts, ist heute ein moderner Verwaltungs- und Leistungsstaat. Der Staat ist heute mehr denn je „Leistungsstaat“; dieser hat aber den rechtsstaatlichen und demokratischen Rahmen nicht abgelegt¹⁰⁵. Eine Vielzahl der neu entstandenen Staatsaufgaben stellten a priori Regierungs- oder Verwaltungsaufgaben dar und nicht mehr primär Gesetzgebungsaufgaben im klassischen Sinne¹⁰⁶. Daher liessen sich mit der Zeit erhebliche Gewichtsverschiebungen innerhalb des Bundes in Richtung des Bundesrates und der Verwaltung feststellen. Die vom Gesamtstaat anvisierten Zielsetzungen verlangen, dass die dazu notwendigen Massnahmen entsprechend einem einheitlichen Konzept ergriffen werden. Gerade das ständige Anwachsen der Querschnittsaufgaben führte zur Notwendigkeit umfassender Planung. Diese trat als neue Grösse ins Zentrum der politischen und administrativen Staatstätigkeit. Nun sind gewisse exekutivstaatliche Tendenzen im modernen Staat der Aufgabenhäufung und der Allgemeinzuständigkeit zugegebenermassen unvermeidbar, jede Fiktion eines parlamentarischen Übergewichts dagegen weitgehend utopisch. Die Verfassung kann die Gewichte zwischen den beiden hier beteiligten Gewalten, Legislative und Exekutive, nur sehr bedingt und annäherungsweise auf Dauer fixieren und muss der Tatsache Rechnung tragen, dass beide in ihrem gegenseitigen Verhältnis vielmehr stetem Wandel und andauernder Bewegung unterworfen sind. Beide Organe nehmen je nach den konkreten Anforderungen der Staatswirklichkeit eine unterschiedlich gewichtete Rolle ein. Die Verfassung muss daher Raum lassen für ein situations-adäquates Zusammenspiel von Parlament und Regierung, wobei letztlich eine Kooperation von Legislative und Exekutive anzustreben ist¹⁰⁷. Aus föderalistischer Sicht ist dies deshalb nicht unbedenklich, weil nach der Grundkonzeption der Bundesverfassung von 1848 die Bundesversammlung eine zentrale Position in der Staatsorganisation einnahm. Es war im Zusammenhang mit den kollidierenden Interessen im Vorfeld der Gründung des Bundesstaates nur natürlich und naheliegend, den Ausgleich der beiden wichtigsten Gestaltungsprinzipien, welche eben dieser vereinigen sollte, also das „nationale“ und das „föderative“ Element, in das oberste Bundesorgan zu verlegen. Wo sonst als in der Zweiten Kammer des Parlaments sollten die Einzelstaaten des neuen Bundesstaates besser an der Willensbildung des Gesamtstaates teilnehmen können? Für die Eidgenossenschaft, ursprünglich als ein Repräsentativstaat konzipiert, war es selbstverständlich, diesen Ausgleich der beiden fundamentalen Gestaltungsprinzipien dem bundesstaatlichen Zweikammersystem zugrunde zu legen. Mit dem strukturellen Machtverlust des Parlamentes hat der moderne Verwaltungsstaat das ausgewogen konzipierte Verfassungsgefüge aber in eine deutliche Schiefelage gebracht und den kantonalen Einfluss auf der Ebene des Bundeslegislativorgans indirekt deutlich beeinträchtigt. Das Vernehmlassungsverfahren bot sich als Ausgleich für die beschränkte föderative Komponente an, konnte diese Hoffnung aber bei weitem nicht erfüllen¹⁰⁸. Parallel mit dem stärker werdenden Demokratismus wurde daher die Stellung der Zweiten Kammer teilweise in Frage gestellt und bereits vereinzelt für den Ständerat eine der Bevölkerung proportional entsprechende Vertreterzahl gefordert¹⁰⁹. Die fortschreitende Unitarisierung des einheitlichen „Wirtschaftsraumes Schweiz“ seit 1874 und deren enorme Tragweite für das Selbstverständnis eines föderativ strukturierten Gemeinwesens, die zu Beginn angesprochen wurde, musste zwangsläufig die Stellung des Föderativorgans im Parlament des Bundesstaates beschlagen, ja sogar dessen Repräsentationsbasis ernsthaft in Frage stellen.

¹⁰⁵ EICHENBERGER, „Leistungsstaat und Demokratie“, Basler Universitätsreden, Heft 62, Basel 1969, S. 11.

¹⁰⁶ SIEGRIST, I, S. 122.

¹⁰⁷ BORER, S. 258; BUSER, „Organisation“, S. 394; EICHENBERGER, „Ohnmacht“, S. 493; *ders.*, „Leistungsstaat“, S. 68 f.; Schlussbericht WAHLEN, S. 501; SCHMID, „Verhältnis“, S. 235 f.

¹⁰⁸ Interessanterweise ist es mit der Einführung der ausformulierten Volksinitiative auf Partialrevision der BV 1891 (AS NF 12 [1891] 161-165, 885-890) zu einer indirekten Stärkung des kantonalen Einflusses über das Mitwirkungsrecht des Ständemehrs gekommen und erhielten die Kantone über ihre Ständesstimmen die Möglichkeit Verfassungsfragen unmittelbar zu entscheiden - an der anhaltenden Kompetenzverlagerung auf den Bund änderte dies aber nichts. In den wenigsten Fällen hat die zusätzliche Kautele des Ständemehrs eine Kompetenzübertragung verhindert, sondern allenfalls verzögert oder zu unbefriedigenden Pattsituationen geführt.

¹⁰⁹ H. J. MEYER, S. 35.

Im nachfolgenden Kapitel soll daher eingehend auf die Funktion, die Repräsentationsgrundlage und die Kompetenzen der Zweiten Kammer im allgemeinen und jener im Bundesstaat im besonderen eingegangen und untersucht werden, inwieweit sich der Ständerat hier angesichts der Entwicklungen in der Staatswirklichkeit mit seiner seit 1848 unveränderten institutionellen Struktur behauptet.

Dritter Abschnitt: Die Elemente des Zweikammersystems in der Schweiz

1. KAPITEL: DIE FORM DER ZWEITEN KAMMER

§ 19 Zur Ausgestaltung Zweiter Kammern im allgemeinen

A. Zum Begriff des Zweikammersystems

I. Allgemeine Bemerkungen zum Begriff der Kammer

In diesem Kapitel soll zwar in erster Linie eine Auseinandersetzung mit der heutigen Form des schweizerischen Ständerates erfolgen, dies bedingt aber zunächst einige einführende rechtstheoretische Überlegungen zur Erscheinung des Zweikammersystems an sich, also zu den Ausgestaltungsmöglichkeiten für das Institut der Zweiten Kammer überhaupt. Das Zweikammersystem ist zu allererst, aber nicht nur, eine *Organisationsform* von zwei als „Kammern“ bezeichneter Gremien. Daneben übt diese Organisationsform auch *Funktionen* aus. Diese wesentlichen Elemente, Organisationen die miteinander in engem Zusammenhang stehen, sollen nachfolgend näher betrachtet und die daraus erwachsenden Schlussfolgerungen den Betrachtungen des schweizerischen Ständerates zugrunde gelegt werden.

Im Einkammersystem fällt der Begriff der Kammer mit dem des *Parlaments* zusammen¹. Im Mehrkammersystem werden jene beiden oder mehr Versammlungen, welche zusammen das Parlament ausmachen und zusammen die Aufgaben eines Parlamentes wahrnehmen als „Kammern“² bezeichnet. Eine sehr eingängige Kurzdefinition des Begriffes des Zweikammersystems gibt KAMER, wenn er das Zweikammersystem als jene Art der Ausübung legislativer Gewalt umschreibt, „bei der die parlamentarische Willensbildung durch das wechselseitige Zusammenspiel zweier Häuser erfolgt, die verschiedenartige staatliche Elemente repräsentieren.“³ Festzuhalten bleibt hier zunächst, dass die Bezeichnung Zweikammersystem also bedeutet, dass sich innerhalb der parlamentarischen Körperschaft eines Staates zwei getrennte Kammern oder Häuser unterscheiden lassen.

II. Die Uneinheitlichkeit in der Bezeichnung „Erste“ und „Zweite“ Kammer

Diesen Institutionen wird gewöhnlich die Bezeichnung „*Erste*“ bzw. „*Zweite*“ Kammer gegeben⁴. Im englischen Sprachkreis wird übereinstimmend das Unterhaus bzw. Repräsentantenhaus, also das auf demokratischer und gesamtstaatlicher Grundlage geschaffene Haus, als Erste Kammer bezeichnet, währenddem das auf monarchischer Basis oder unter Bezugnahme auf regionale Gliederungen konstituierte Haus - also das Oberhaus oder Senat - regelmässig als die Zweite Kammer bezeichnet wird⁵. Von einer solchen Einheitlichkeit konnte im deutschsprachigen Raum lange Zeit keine Rede sein⁶. Man sprach und spricht von Erster Kammer, Oberhaus, Senat, Herrenhaus, Pairskammer, Bundesrat und anderem mehr, ebenso wie von Zweiter Kammer, Unterhaus,

¹ DÄNZER-VANOTTI, S. 1.

² Selbstverständlich werden in den einzelnen Staaten die „Kammern“ mit landeseigenen Namen belegt, die ihren Ursprung meist in der Geschichte des Landes haben. So heissen die Kammern etwa „Herren- und Abgeordnetenhaus“ (Preussische Verfassung von 1851), „Kammer der Reichsräte und Kammer der Abgeordneten“ (Bayern, 1818); „Magnaten- und Repräsentantentafel“ (Ungarn, Verfassung von 1867); „Senat und Repräsentantenkammer“ (Belgien, Verfassung von 1831), Landsting und Folkething (Dänemark, Verfassung von 1915); Lagthing und Odelsting (Norwegen, Verfassung von 1814), „House of Lords“ und „House of Commons“ (Grossbritannien) etc. Für eine allgemeine theoretische Untersuchung wichtiger sind aber jene Bezeichnungen die in rechtswissenschaftlichen Arbeiten verwendet werden, die über ein bestimmtes Zweikammersystem hinaus, allge-meingültig von Zweikammersystem an sich sprechen. Aber auch hier herrscht grosse Verwirrung, wie unter Ziff. II dargelegt wird.

³ KAMER, S. 4.

⁴ Zum Folgenden GAA, S. 27 f.; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 8 f.; LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 181 ff.

⁵ LEES-SMITH, „Second Chambers in Theory and Practice“, 1923 und MARRIOTT, „Second Chambers“, Oxford 1927, bezeichnen ohne weitere Hinweise das Oberhaus bzw. den Senat als Zweite Kammer, ebenso JOHN STUART MILL im 13. Kapitel seinen „Considerations on Representative Government“ von 1861; vergl. auch FINER, S. 399 ff. und GAA, S. 27 mit Anm. 1.

⁶ JELLINEK, „Staatslehre“, S. 528; JOSEF KUNZ, „Die Staatenverbindungen“, Stuttgart 1929, S. 684; HANS HELFRITZ, „Allgemeines Staatsrecht“, 5. Aufl., Detmold 1949, S. 155; GUSTAV RADBRUCH, „Einführung in die Rechtswissenschaft“, Stuttgart 1952, S. 82 und noch ADOLF SÜSTERHENN, „Senats- oder Bundesratssystem? Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative“, in: „Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, 10 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“, Stuttgart 1957, S. 73-95, bezeichneten das Oberhaus resp. Länderkammer als Erste Kammer. Dagegen nennen etwa FRIEDRICH GIESE/EGON SCHUNCK, „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, Ziff. II 1 zu Art. 51 GG; NAWIASKY, „Staatslehre“, IV, S. 57; SCHWARZ-LIEBERMANN, passim, die nicht das Volk direkt repräsentierende Abteilung des Parlaments „Zwei-te“ Kammer.

Abgeordnetenhaus, Deputiertenkammer, Volkskammer, Haus der Gemeinen, Repräsentantenhaus, Bundestag usw. Zum Teil wurde das Repräsentantenhaus bzw. die Volkskammer als „Erste“ Kammer bezeichnet, teilweise aber umgekehrt auch als „Zweite“ Kammer⁷. Namentlich jene Autoren, welche das Oberhaus als „Erste“ Kammer bezeichneten, waren sichtbar bemüht, eine gewisse Rangfolge unter den beiden Häusern deutlich zu machen, wie früher auch in den Bezeichnungen „Hohe Kammer“ für das Oberhaus bzw. die Länderkammer und „Niedere Kammer“ für das Volkshaus zum Ausdruck kam⁸. Somit erscheint es zumindest historisch mitunter durchaus gerechtfertigt, vom Oberhaus als der Ersten Kammer zu sprechen⁹. Allerdings kommen heute den meisten Volkskammern, gestützt auf den rein demokratischen Akt ihrer Entstehung, umfangreichere Kompetenzen als den Oberhäusern oder Senaten¹⁰ zu. Im Zeichen der zunehmenden Demokratisierung änderten sich auch die Namen. Die Volksvertretung wurde in den meisten Staaten zur Ersten Kammer, die andere Kammer, sei es eine Gliedstaaten- oder Ständevertretung, zur Zweiten Kammer.

Die Terminologie der Arbeit folgt dementsprechend dem überwiegenden Sprachgebrauch, wonach die Volksvertretung als Erste Kammer bezeichnet wird und die andere Abteilung, also jene, die das Volk nicht oder nur mittelbar repräsentiert als die Zweite Kammer gilt.

III. Der Begriff des „echten“ oder „unechten“ Zweikammersystems

Keine Einigkeit herrscht vor allem in der deutschen Terminologie auch über die Verwendung des Begriffes *Zweikammersystem* an sich¹¹. So definiert DÄNZER¹², ausgehend von seiner Herleitung der Wesensmerkmale des Parlaments als einem Staatsorgan, das aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen ist, das Staatsvolk repräsentiert und zur Mitwirkung an der Gesetzgebung berufen ist, die (echte) Zweite Kammer als eine Körperschaft, welche die einzelnen Merkmale eines Parlamentes zu erfüllen hat, insbesondere eine demokratisch gewählte Repräsentation des Volkes, also eine „Volksvertretung“, darstellen muss. Streitig ist bei einer solchen Definition, ob zum Beispiel dem deutschen Bundesrat die Qualität einer echten Zweiten Kammer zukommt. Tatsächlich wird diese dem Bundesrat in der deutschen Literatur teilweise abgesprochen, da er nicht aus Wahlen in den Länderparlamenten bzw. aus allgemeinen Volkswahlen, sondern aus den Regierungen der einzelnen Länder hervorgeht¹³.

Wieder andere Autoren halten die Bezeichnung Zweite Kammer in jenen Fällen gerechtfertigt, in denen die neben der Ersten Kammer tätige Körperschaft gleiche Mitwirkungsrechte an den Akten der Ersten hat, wohingegen die Fälle, in welchen eine solche *gleichberechtigte* Teilnahme fehlt, von einem Einkammersystem gesprochen werden sollte. So verneinte das Bundesverfassungsgericht¹⁴ deutlich die Stellung des deutschen Bundesrates als einer Zweiten Kammer, indem es etwa hervorhebt, dass nach dem Verfassungswortlaut die Zustimmungsbefähigung eines Gesetzes als Ausnahme erscheint, der Bundesrat gemäss Art. 50 GG bei der Gesetzgebung also lediglich „mitwirkt“¹⁵. Je nach Enge oder Weite der Definition des Zweikammersystem als echt resp. unecht lässt sich also der deutsche Bundesrat darunter subsumieren oder nicht.

So ordnet beispielsweise AUBERT vom Begriff eines „echten“ Zweikammersystems ausgehend, diesem prinzipiell nur die schweizerische Bundesversammlung zu, nicht aber etwa den deutschen Bundestag und Bundesrat¹⁶. Nach AUBERT¹⁷ bedarf es dreier Voraussetzungen, um von einem *echten* Zweikammersystem sprechen zu können: Erstens müssen die beiden Kammern eine *verschiedene Zusammensetzung* aufweisen. Zweitens müssen

⁷ So verwendet bspw. KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 352, die Bezeichnung Erste und Zweite Kammer umgekehrt als allgemein üblich und MENDELSSOHN-BARTHOLDY, „Ein- oder Zweikammersystem?“, in: „Handbuch der Politik“, I, S. 425 ff., verwendet beide Bezeichnungen sogar durcheinander.

⁸ HIS, I, S. 225.

⁹ LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 181 mit Anm. 9; Nach VEITH, S. 79 f., dürfte gerade der schweizerische Ständerat als Länderkammer und Nachfolger der alten Tagsatzung, also dem staatenbündischen Gesandtenkongress, als Erste Kammer angesehen werden.

¹⁰ Davon auszunehmen ist hier aber ausdrücklich der amerikanische Senat.

¹¹ DÄNZER-VANOTTI, S. 1 ff.; FEBER, S. 1 ff.; GAA, S. 28; CH. MÜLLER, S. 4 f., 25 ff.; DANKWART ENSSLIN, „Der Ausgleich zwischen der ersten und der zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren“, Stuttgart/Bad Cannstatt 1962, S. 18 f.

¹² DÄNZER-VANOTTI, S. 1 ff.; FEBER, S. 1 ff.; CH. MÜLLER, S. 2.

¹³ GIESE/SCHUNCK, Ziff. II, 1 zu Art. 51; Ziff. II, 1 zu Art. 53 GG.

¹⁴ BVerfGE 37, 363, bes. S. 379 ff.; vergl. die Analyse von R. SCHMITT, „Der Bundesrat - keine Zweite Kammer? Bemerkungen zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juni 1974“, in: BayVBl 1974, S. 685 ff., bes. S. 687; HEGER, S. 123.

¹⁵ BVerfGE 37, 363, S. 380 f. Zur Kontroverse, ob der deutsche Bundesrat als „Zweite Kammer“ zu betrachten sei siehe auch DÄNZER-VANOTTI, S. 3 ff.; FEBER, S. 15 ff.; HEGER, S. 123; HANS-JOSEF VONDERBECK, „Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland?“, Meisenheim/Glan 1968, S. 108 ff.; ERNST FRIESENHAHN, „Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungsbefähigung von Gesetzen und Verordnungen des Bundes“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 251 ff., bes. S. 253 ff.; FRIEDRICH SCHÄFER, „Bundesstaatliche Ordnung als politisches Prinzip“, aus Politik und Zeitgeschichte B 17 vom 26. April 1975, S. 3 ff., S. 12.; HANS SCHÄFER, in Staatslexikon, II, S. 260, spricht vom deutschen Bundesrat als „echter Zweiten Kammer“.

¹⁶ AUBERT, Traité, II, N 1250.

¹⁷ AUBERT, Traité, II, N 1246 ff.; *ders.* in Kommentar BV, Art. 71, Rz. 34 ff.; TRIVELLI, S. 21 ff.; HEGER, S. 121 ff.

beide Kammern *getrennt* voneinander beraten und ihre Sitzungen abhalten. Drittens müssen beiden Kammern *dieselben Kompetenzen*¹⁸ zukommen, um von einem (echten) Zweikammersystem sprechen zu können. Auch diese Konzeption lässt sich allerdings nicht konsequent durchhalten und ist logisch nicht völlig stringent, indem ein Zweikammersystem wohl - schon begriffsnotwendig - die Existenz zweier voneinander getrennter Gesetzgebungskörper, vorzugsweise mit unterschiedlicher Zusammensetzung bedingt. Das Element der Nachordnung der einen Kammer bzw. die Gleichordnung ist demgegenüber nur von sekundärer Natur. Solange die eine Kammer nicht völlig bedeutungslos ist, sondern mit rechtlich wirksamen Mitteln in den Ablauf der Gesetzgebung eingreifen kann¹⁹, sei es nun mit einem suspensiven Veto, sei es mit einem besonderen Vorschlagsrecht oder mit exklusiven Kompetenzen in einem besonderen staatlichen Handlungskreis (z.B. Aussenpolitik), solange muss man wohl von einem Zweikammersystem sprechen können²⁰. AUBERTS Definition erhebt demgegenüber das gegenwärtige schweizerische Zweikammersystem zum Modell²¹.

Die zuvor angesprochenen feinen Differenzierungen sind im angloamerikanischen Rechtsdenken kaum feststellbar. Mehr an den praktischen Konsequenzen als an theoretischen Erörterungen interessiert, werden solche Unterscheidungen selten erwähnt²². Hier werden ohne besondere Rücksicht auf die Gleichberechtigung in funktioneller oder anderer Hinsicht parlamentarische Systeme, die in zwei Kammern geteilt sind, als Zweikammersysteme bezeichnet. Es dürfte letztlich eben sehr fraglich sein, ob mit der Klassifizierung einer Zweiten Kammer als „unecht“ bzw. „echt“ sachliche Konsequenzen verbunden werden können. Es scheint sich vielmehr um einen Streit vorwiegend semantischer Natur zu handeln. Die tatsächliche Stellung einer realen Zweiten Kammer aus der Subsumtion unter eine der verschiedenen Definitionen ermitteln und daraus sachliche Schlüsse ziehen zu wollen, ist höchst fragwürdig. Die effektive Stellung der Zweiten Kammer kann nur aus den konkreten Bedingungen des verfassungsrechtlich fundierten Staatsganzen gewonnen werden.

Im folgenden soll demnach, unbehindert von externen dogmatischen Zwängen, von Zweikammersystem bzw. von Zweiter Kammer gesprochen werden, wenn neben der Volkskammer eine getrennte, irgendwie geartete kollegiale Einrichtung auf gesamtstaatlicher Ebene besteht, die unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung ein irgendwie geartetes Mitwirkungsrecht an den Akten der Ersten Kammer besitzt²³.

B. Die allgemeinen Grundfunktionen eines Zweikammersystems

I. Die Grundlagen einer Funktionsbestimmung

Die Institution einer Zweiten Kammer lässt sich nicht allein aufgrund des konkreten Verfassungswortlautes erfassen, sondern kann sinnvollerweise nur unter Einbeziehung der Verfassungswirklichkeit erfolgen. Dennoch muss man sich zunächst vorfrageweise der rechtstheoretischen Grundlagen des Zweikammersystems klar werden.

Es handelt sich bei diesem, wie das Wort schon sagt, um ein „System“. ROSENDAHL²⁴ nimmt im vorliegenden Zusammenhang EISLERS Definition zu Rate, der in einem System einen „ganzheitlichen Zusammenhang von Dingen, Vorgängen und Teilen“ erkennt, „wobei die Bedeutung jedes Teiles vom übergeordneten, übersummativen Ganzen her bestimmt ist.“ In einer anderen Formulierung bezeichnet er das System als „eine einheitliche, nach einem Prinzip durchgeführte Anordnung.“ Wird diese allgemeingültige Formulierung nun auf die

¹⁸ Das Element der Gleichberechtigung der Zweiten Kammer ist von vielen Autoren als Wesenselement des Zweikammersystems betrachtet worden (etwa SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 294; KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 344).

¹⁹ Vergl. ROSENDAHL, S. 110 ff.; siehe auch nachfolgend § 29, D, I.

²⁰ DÄNZER-VANOTTI, S. 2; vergl. auch die Äusserung von PREUSS bei der Erörterung der Probleme der Rechtsnatur des Staatsrates der preussischen Verfassung von 1920, „Die Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920“, in: JöR 1921, S. 222 ff., bes. S. 286 f.: „Die Zuständigkeit des Staatsrats, namentlich bei der Gesetzgebung ist der des Landtages ebensowenig gleichwertig, wie die des Reichsrats der des Reichstages. Aber wenn auch im allgemeinen das Zweikammersystem die beiden Häuser gleichberechtigt nebeneinanderstellt, so ist doch die unbedingte Durchführung dieser Regel kein Essentiale.“

²¹ Das schweizerische Zweikammersystem kennt eine *unterschiedliche Zusammensetzung* der Räte (unterschiedliche Rechtsgrundlagen für das Wahlrecht [NR: Bundesrecht; SR: kantonales Recht]; unterschiedliche Repräsentationsbasis [NR: Art. 72 Abs. 1 BV; SR: 80 BV]) und eine „absolute“ Gleichberechtigung der beiden Kammern, die sich wie folgt äussert: gleiche Sachkompetenzen (Art. 85 BV); Gleichstellung im Geschäftsgang (gleiches Antragsrecht, Art. 93 Abs. 1; kein Anspruch auf Priorität) und das Erfordernis der Zustimmung beider Kammern für Bundesbeschlüsse (Art. 89 Abs. 1 BV; Art. 14 Abs. 1 GVG). Schliesslich verhandeln die beiden Räte i.d.R. *in getrennten Beratungen* (Art. 92 Satz 1 BV).

²² LEES-SMITH und MARRIOTT erwähnen in ihren Werken diese Unterscheidung überhaupt nicht. FINER, S. 399, bezeichnet den amerikanischen Senat ebenso wie den Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung im selben Satz als Beispiele für Zweite Kammern. Siehe auch GAA, S. 28.

²³ Ebenso GAA, S. 29; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 8; SÜSTERHENN, „Senats- oder Bundesratsprinzip?“, S. 77; ähnlich HEGER, S. 123.

²⁴ Das Wort „System“ hat im deutschen Sprachraum einen überaus vieldeutigen Sinn, je nach dem geistigen Zusammenhang oder der Wortzusammensetzung, in denen es verwendet wird. Naheliegender für die vorliegende Untersuchung kann daher nur eine der Rechtstheorie nahestehende Sinnanalyse sein. Vergl. ROSENDAHL, S. 52 ff. mit Verweis auf RUDOLF EISLER, „Wörterbuch der philosophischen Begriffe“, 4. Aufl., hrsg. von KARL RORETZ, 3 Bände, Berlin 1930, S. 204.

Ebene des Verfassungsrechts übertragen, so können jene „Dinge, Vorgänge und Teile“ hier in zwei Ordnungen gegliedert werden, nämlich in jene die eine organisatorische Grundlage geben, und jene, die ein Tätigwerden, ein „Funktionieren“ der Elemente beinhalten. Das „System“ der zwei Kammern ist theoretisch also zum einen vom Gesichtspunkt der „*Organisation*“ und zum anderen von dem der „*Funktion*“ aus zu verstehen. Eine Untersuchung und Darstellung des Zweikammersystems allein von den augenfälligen organisatorischen Gesichtspunkten her, muss zwangsläufig zu kurz greifen, wenn das für das politische Ergebnis viel bedeutsamere „Funktionieren“ der „organisatorischen“ Grundlage ausser acht gelassen wird²⁵. Das Zweikammersystem ist zunächst eben eine spezifische „Organisations-form“ von zwei als „Kammern“ bezeichneten Körperschaften; es ist dann aber auch eine Ordnung von „Funktionen“ im Staatsleben. Das erstere ist das ruhende Fundament, das Bestehende auf dessen Grundlage erst das zweite, das Tätigwerden, also die Funktion, erfolgen kann. Unter „Funktion“ wird dabei nicht nur die konkrete Art und Weise des Tuns, das Verfahren des Tätigwerdens, also die *formelle* Seite verstanden, sondern auch der Inhalt des Tätigwerdens, der *materielle* Gehalt.

Die Unterscheidung zwischen Organisation und Funktion ist demnach von entscheidender Bedeutung und wirkt sich bis in die innere Ordnung des „Systems“ der beiden Kammern hinein aus. Fragen der inneren Zusammensetzung der Zweiten Kammer oder deren Beziehung zu deren jeweiligem Kurationsorgan bzw. deren Repräsentationsgrundlage, lassen sich eben nicht frei davon beantworten, welche Funktionen dem Organ als ganzem auf der ge-samtstaatlichen Ebene zukommt. So wurde beispielsweise bezüglich der Ausgestaltung des Ständerates die Geltend-machung von bundesstaatlichen Mitgliedschaftsrechten bzw. die Verkörperung des kantonalen Elements als zweiter Säule der Eidgenossenschaft in diesem Zusammenhang schon mehrfach genannt. Daher sollen bei der nachfolgenden Analyse des Zweikammersystems die *Funktion*, also die Frage welche Aufgaben es hat, und die *Organisation*, die Frage wie es zusammengesetzt ist (Legitimations- und Repräsentationsgrundlage) einzeln untersucht werden²⁶.

Zur letztgültigen Funktionenbestimmung muss aber wiederum unterschieden werden: Die Einrichtung einer Zweiten Kammer als Organ der Gesetzgebung kann den verschiedensten Zielen dienen. Ganz offensichtlich bestehen etwa zwischen einer Pairskammer, einem House of Lords im zentralistischen Grossbritannien oder dem bundesstaatlich motivierten Zweikammersystem wie in den USA oder der Schweiz erhebliche Unterschiede. Die *Funktion*, welche der Zweiten Kammer im konkreten Fall zugeordnet ist, kann also nur in unmittelbarer Abhängigkeit von den sich im jeweiligen Staat bietenden Problem- und Aufgabenstrukturen ermittelt werden. Dazu kommt noch der zeitliche Wandel, dem diese Aufgabenstellung in jedem Staat zwangsläufig unterliegt, weshalb sich eine Funktionenbestimmung allein aus überlieferten historischen Vorbildern heraus kaum je sinnvoll ableiten lässt.

Immerhin ergeben sich bereits aus der einfachen Tatsache, dass eine Zweite Kammer in das *Gesetzgebungsverfahren* eingeschaltet wird, einem bestimmten Grundtypus also, gewisse korrespondierende Grundfunktionen. Die primären Grundfunktionen eines Zweikammersystems ergeben sich nun vor allem daraus, dass die Aufgabe der im Zweikammersystem tätigen Organe die *Gesetzgebung* ist. Fast alle wesentlichen Grundfunktionen (Verbesserung der Gesetzgebungstätigkeit, Mässigung etc.) stehen somit im Zusammenhang mit der Gesetzgebung. Ein konkretes Zweikammersystem, wie beispielsweise der schweizerische Ständerat, wird sich u.U. nicht allen diesen Funktionen in gleichem Ausmass zuordnen lassen, seine konkreten Funktionen werden sich aber regelmässig als Ausschnitt aus jenen Grundfunktionen erkennen lassen²⁷. Die Grundfunktionen werden je nach Staat durch bestimmte sekundäre Funktionen²⁸ ergänzt. Die Bezeichnung „sekundär“ meint nun aber nicht etwa im konkreten Fall Ziele von untergeordneter oder zu vernachlässigender, minderer Bedeutung. Vielmehr können es gerade diese „sekundären“ (Grund-) Funktionen gewesen sein, welche überhaupt erst zur Installation eines Zweikammersystems geführt haben, wie es etwa in der Schweiz im Jahre 1848 der Fall war²⁹. Gerade diese „sekundären“ politischen Ziele sind es dann, welche in erster Linie die *Organisation* der Zweiten Kammer prägen, welche dann auch bestimmend für die Akzeptanz und die Legitimation der Zweiten Kammer sein können. Es sind diese „sekundären“ politischen Ziele, welche die Form und Charakter, ja letztlich den Typ des Zweikammersystems massgebend ausmachen. Als solche „sekundäre“ Funktionen können etwa angesehen werden: der Schutz und die Förderung der *föderalen* Staatsordnung³⁰ oder der Schutz einer bestimmten Minderheit (darunter könnte man auch die Förderung der Aristokratie subsumieren, was zum *feudalständischen* Typ des Zweikammersystems führt). Um aber im weiteren

²⁵ ROSENDAHL, S. 34, 53 ff.

²⁶ Vergl. HEGER, S. 121; ROSENDAHL, S. 53; HATSCHKE, „Deutsches und preussisches Staatsrecht“, S. 693; KARL PETERS, „Wesen und Stellung der neben dem Volkshause stehenden Kammern im parlamentarischen Mehrkammersystem“, Münster 1927, S. 59 ff., 68 ff.

²⁷ CONDRAU, S. 18 ff.; HEGER, S. 127 ff.; TRIVELLI, S. 29 ff., der hier von „Vorteilen des Zweikammersystems“ spricht.

²⁸ ROSENDAHL, S. 39 ff., spricht hier von „primären“ und „sekundären politischen Zielen“.

²⁹ Es wurde bereits mehrfach dargelegt, dass das schweizerische Zweikammersystem keineswegs eine Frucht staatstheoretischer Erwägungen, sondern vielmehr ein - von vielen ungeliebtes - Gebot der Stunde war, siehe zuvor § 16, E.

³⁰ „Föderal“ im weitesten Sinne: auch in regionalisierten *Einheitsstaaten* kann eine Mitwirkung der Regionen am nationalen Gesetzgebungsprozess bestehen (beispielsweise durch eine besondere Berücksichtigung regionaler Aspekte unter den Abgeordneten des Zentralparlaments, ein dem eigentl. Gesetzgebungsprozess vorangehendes Konsultationsverfahren oder eben durch eine spezielle Regionalkammer).

Verlauf der Arbeit keine unnötige Verwirrung bei der Differenzierung der Funktionen hervorzurufen, soll - mit Ausnahme der Ausführungen unter III. - nicht mehr näher auf deren mögliche Einteilung in „primäre und sekundäre politische Ziele“ eingegangen werden. Nachfolgend wird somit bei den Grundfunktionen, unter 3. die Möglichkeit der „besseren Vertretung“ bestimmter Interessen kurz aufgeführt, womit gleichzeitig ein Ansatzpunkt für die weitere Systematisierung der Zweiten Kammern, dann auf der Grundlage ihrer Repräsentationsbasis geschaffen werden soll. Es soll zunächst mit Blick auf das schweizerische Zweikammersystem genügen, wenn festgehalten wird, dass sich gerade seine Legitimationsgrundlage, die ursprünglich ausschliesslich auf dem föderalen Grundkonzept, also einem „sekundären politischen Ziel“, be-ruhte, aufgrund der fortschreitenden Unitarisierung erheblich in Richtung auf die primären Grundfunktionen verschoben hat³¹.

II. Die wesentlichen Grundfunktionen eines Zweikammersystems

1. Bessere Beratung

Als eine der bedeutendsten Grundfunktionen des Zweikammersystems und damit eine deren wesentlichste Rechtfertigungsgründe³², kann die Möglichkeit der rationaleren Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Einschaltung eines zweiten Rates genannt werden³³. Dies setzt wie nachfolgend unter C. noch genauer erläutert werden wird, voraus, dass beide Kammern verschieden zusammengesetzt sind und die Zweite Kammer auch tatsächlich die Möglichkeit hat, Beschlüssen der ersten entgegenzutreten³⁴. Nur unter diesen Kautelen kann erwartet werden, dass das Gesetzgebungsverfahren durch die Einschaltung einer Zweiten Kammer qualitativ verändert, also verbessert wird.

Mit dem Gedanken der Verbesserung ist derjenige der Mässigung, der Rolle der Zweiten Kammer als „chambre de réflexion“ eng verwandt und wird daher oft auch synonym gebraucht. Eine berühmt gewordene bildhafte Umsetzung fand er in der Anekdote JEFFERSONS, der im Gespräch mit WASHINGTON bei Beratungen über das Zweikammersystem seinen zu heissen Tee immer wieder von der Tasse in die Untertasse und zurückgoss, bis dieser trinkbar wurde³⁵. Im *Federalist* heisst es hierzu, dass eine Zweite Kammer notwendig sei, um die Volkskammer vor „unsinnigen und schädlichen“ Beschlüssen zu bewahren, die diese aufgrund kurzfristig aufkochender Leidenschaften fassen könnte³⁶. Gerade hier setzt nun aber gelegentlich Kritik am Zweikammersystem ein, beispielsweise wenn NEIDHART diese Ineinssetzung von Mässigung und Verbesserung³⁷ als „ideologieverdächtig“, im Sinne einer konservativen Ideologie bezeichnet und daher den Ständerat als „chambre de réflexion“ als überflüssig erachtet, da er einseitig zu viele (konservative) politische Ansichten vertritt³⁸. Diese Kritik, die sich in erster Linie gegen die parteipolitische Verzerrung innerhalb des Ständerates richtet, ist allerdings nur schwer generalisierbar. Tatsächlich weisen wohl die meisten zweiten Kammern, schon durch ihre Anlage bedingt, eine nachweisbare „konservative“ Grundtendenz auf, jedoch ist die Kritik an der verfassungsrechtlichen Institution des Zweikammersystems mit parteipolitischer Argumentation nicht unbedingt adäquat, da sich parteipolitische Mehrheitsverhältnisse durchaus einmal ändern können³⁹. Das Zweikammersystem kann ganz im Gegenteil ein hervorragendes, prophylaktisches Mittel gegen den Missbrauch der Legislative zur Erfüllung von Parteiinteressen sein⁴⁰.

³¹ Dies wird aber erst nachfolgend in § 24 weiter vertieft werden können.

³² Zum Zusammenhang von Legitimation, Funktionalität und Repräsentationsbasis siehe nachfolgend unter III. und § 20.

³³ AUBERT, *Traité*, II, N 1251; *ders.* in *Kommentar BV*, Art. 71, Rz. 36; CONDRAU, S. 25 ff.; DÄNZER-VANOTTI, S. 61 ff.; ENSSLIN, *passim*; EUGEN FOEHR, „Die Rechtfertigung des Zweikammersystems“, *Diss. Heidelberg* 1914, S. 14; HÄFELIN/HALLER, N 637; HEGER, S. 128; TRIVELLI, S. 31 f.

³⁴ CONDRAU, S. 29.

³⁵ JEFFERSON, anfänglich gegen das Zweikammersystem eingestellt, wurde durch WASHINGTON auf sein Verhalten aufmerksam gemacht, wobei dieser bemerkte, dass er selber durch sein Verfahren die Zweckmässigkeit einer Zweiten Kammer beweise. CONDRAU, S. 28 Anm. 10; LIEBER, „Freiheit“, in: HILTY, „*Politisches Jahrbuch*“, V, 1890, S. 74, 2; HEGER, S. 124.

³⁶ „*Federalist*“ No. 62.

³⁷ So besonders pointiert bei SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 42, bei der Betrachtung des englischen House of Lords: „(...) Ietzlich geht die Wirkung der Existenz des House of Lords nicht automatisch (wenn auch sehr häufig) auf Verbesserung, sondern eher in gewissem Sinne automatisch in Richtung auf eine grössere Übereinstimmung mit konservativen Auffassungen - oder mit Auffassungen der Konservativen. Das mag im übrigen recht häufig und weitgehend sogar eine Übereinstimmung mit dem Besseren, mit dem Überlegteren, sein; vorsichtigere Handhabung des Änderungsprozesses gegenüber dem Vergangenen wird an sich ihre Vorzüge haben.“

³⁸ NEIDHART, *Föderalismushearings*, III, S. 1043 f.; Er selbst spricht im weiteren Verlauf von einer parteipolitisch „falschen“ Zusammensetzung des Ständerates.

³⁹ Wobei gerade im Fall des schweizerischen Ständerates die parteipolitische Besetzung ausserordentlich stabil ist, siehe nachfolgend § 25.

⁴⁰ So JOSEPH STORY, „*Commentaries on the Constitution of the United States of America*“, Boston/Cambridge 1833, II, S. 35: „(...) it operates indirectly as a preventive to attempts to carry private, personal, or party objects, not connected with the common good. The very circumstance, that there exists another body clothed with equal power, and jealous of its own rights, and independent of the influence of the leaders, who favour a particular measure, by whom it must be scanned, and to whom it must be recommended upon its own merits, will have a silent tendency to discourage the efforts to carry it by surprise, or by intrigue,

Löst man sich von der parteipolitischen Betrachtungsweise, so erscheint die Aussage des Federalist, dass die bloße Existenz einer Zweiten Kammer die Nachgiebigkeit gegenüber im Volk bestehenden, oft durch tagespolitische Aktualitäten bestimmte Modeströmungen mindert, prinzipiell gerechtfertigt. Schon das Bestehen einer Zweiten Kammer, die nach der erstberatenden die gleiche Vorlage einer Beratung unterzieht, übt auf die erstere einen entsprechenden Druck aus, die Angelegenheit möglichst eingehend zu beraten⁴¹. Zwar scheint es heutzutage ziemlich überzeichnet, von einer Gefährdung der Volkskammer durch „starke Leidenschaften und Erregungen“ zu sprechen, welche vor allem die amerikanischen Staatstheoretiker als latent gegeben sahen⁴². Sehr viel wahrscheinlicher scheint aber angesichts der gegenwärtigen Arbeitspendenzen heutiger Parlamente die Gefahr, dass die Legislative gewisse Anträge in einem allzu raschen Tempo zu verabschieden versucht, in eine Hektik bei der Gesetzesfabrikation gerät, so insbesondere im Vorfeld von Gesamterneuerungswahlen, und dann eine bedenkliche Hast an den Tag legt. Als Schutz gegen diese mit Oberflächlichkeit verbundene Geschäftigkeit ist das Zweikammersystem sehr dienlich: „It operates directly as a security against hasty, rash, and dangerous legislation.“⁴³ Durch den Widerstand der Zweiten Kammer, welche die übereilten Beschlüsse des erstberatenden Rates zu bestätigen hat, können Mängel der Vorlage eher aufgedeckt und beseitigt werden, bevor sie nachteilige Auswirkungen entfalten können. Darunter müsste auch die mögliche Desavouierung des Parlamentes durch eine allzu deutliche Verwerfung der Materie durch das Institut des Referendums und des damit verbundenen Vertrauensverlustes in der Bevölkerung erblickt werden⁴⁴. Es bedarf allerdings nachfolgend unter § 27 noch einer genaueren empirischen Nachprüfung in welchem Umfang es dem schweizerischen Ständerat gelingt, eine solche Funktion effektiv wahrzunehmen.

2. Mässigung und Kontrolle der Gewalten⁴⁵

Als eine weitere, besonders bedeutsame Grundfunktion des Zweikammersystems wird in der Literatur dessen Möglichkeit genannt, Legislativ- und Exekutivgewalt besser gegeneinander auszubalancieren zu können⁴⁶. Diese Funktion wurde besonders in den klassischen Rechtfertigungen von MONTESQUIEU und im Federalist hervorgehoben⁴⁷. MONTESQUIEU meinte in der gewaltenteiligen Wirkung des Zweikammersystems sogar den überhaupt ausschlaggebenden Zweck der Zweiteilung der gesetzgebenden Gewalt zu erblicken. Diese wäre durch die Zweiteilung in sich gehemmt und beide Teile zusammen könnten der Exekutive gegenüber stärker auftreten, als eine einzige Kammer dies vermöge⁴⁸. So schilderte im Jahre 1771 auch DE LOLME in seinem Werk „Constitution d'Angleterre“ die Beschränkung der Legislative durch eine Teilung des Parlamentes als eine absolute Notwendigkeit zur Erreichung von Beständigkeit und Sicherheit in der Gesetzgebung⁴⁹. In prinzipiell gleicher Weise betont auch der Federalist die gewaltenhemmende Natur des Zweikammersystems, besteht doch, wie bereits erwähnt, ein latentes Misstrauen gegenüber einer über allzu grosse Machtfülle verfügenden Legislative, ja, galt der mit dem Verfassungsschöpfer nicht identische Gesetzgeber als potentielle Bedrohung der Verfassung⁵⁰. Die Kompetenzen der Legislative seien oft zu unpräzise gefasst und sie könne durch Budgethoheit und Steuergesetzgebung sowohl das

or by corrupt party combinations. It is far less easy to deceive, or corrupt, or persuade two bodies into a course, subversive of the general good, than it is one; especially if the elements, of which they are composed, are essentially different.“

⁴¹ CONDRAU, S. 25.

⁴² So bei STORY, II, S. 19, 29.

⁴³ STORY, II, S. 35.

⁴⁴ CONDRAU, S. 27.

⁴⁵ Der vielbenutzte und vieldeutige Begriff der *Gewaltenteilung* bzw. *Gewaltentrennung* wurde hier bewusst vermieden. Zur gesamten Problematik des je nach Standpunkt in der Lehre unterschiedlichen Verständnisses der Gewaltenteilung siehe allgemein das Werk von SEILER. Das Zweikammersystem an sich ist nicht unbedingt als Teil der klassischen Gewaltenteilung zu verstehen, vielmehr als ein weiteres, alternatives Machtteilungselement. Vergl. FELIX ERMACORA, „Österreichische Verfassungslehre“, II, S. 151 ff.; *ders.*, „Grundriss einer allgemeinen Staatslehre“, S. 79 ff.; LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 167 ff.; SEILER, S. 132. Siehe auch nachfolgend § 24, C.

⁴⁶ HEGER, S. 128.

⁴⁷ In modernen Abhandlungen scheint die Bedeutung dieses Moments der Mässigung der Gewalten etwas zurückzutreten, wie HEGER, S. 128 bemerkt. Auch TRIVELLI, S. 31, nennt diese Rechtfertigung „veraltet“: „La nécessité d'une seconde chambre pour empêcher la tyrannie du pouvoir législatif paraît un argument suranné et sentant trop son XIX^e siècle.“

⁴⁸ MONTESQUIEU, XI, 6.

⁴⁹ „Sans doute il est très essentiel, pour assurer la constitution d'un état, d'y limiter le pouvoir exécutif, mais il l'est beaucoup plus de limiter le pouvoir législatif. Ce que celui-là ne fait que pas à pas (je veux dire de renverser les lois), et par une suite plus ou moins longue d'interprises, celui-ci le fait en un moment, les lois n'ayant besoin pour exister que de sa volonté, il peut aussi les anéantir par sa volonté, et si l'on veut me permettre l'expression, la puissance législative change la constitution comme Dieu créa la lumière. Pour rendre donc stable la constitution d'un Etat, il faut absolument y borner le pouvoir législatif; mais au lieu que le pouvoir exécutif peut être borné, quoique unique, et même ne se borne que mieux, le pouvoir législatif, au contraire, pour pouvoir être borné, doit être absolument divisé; car quelques lois qu'il fasse pour se limiter lui-même elles ne seront jamais, par rapport à lui, que de simples résolutions (...) On trouve à arrêter la puissance législative, lorsqu'elle est une, la même impossibilité qu'Archimède trouva à mouvoir la terre.“ DE LOLME, „Constitution d'Angleterre“, 2. Buch, Kapitel 3, zitiert nach CONDRAU, S. 21 f.

⁵⁰ KLAUS STERN, „Grundideen europäisch-amerikanischer Verfassungsstaatlichkeit“, Berlin 1984, S. 23 f.

staatliche wie auch das gesellschaftliche Leben weitgehend dominieren, mit anderen Worten wäre die Freiheit nicht nur durch eine starke Exekutive, sondern mehr noch von der Legislative bedroht, der ohnehin ein Vorrang gegenüber jener zukommt⁵¹. Daher sei eine Zweiteilung der Legislative als Vorsichtsmassnahme durchaus geboten⁵². Gleichzeitig würde das Zweikammersystem auch einen wirksameren Schutz gegenüber Ein- und Übergriffen der Exekutive bilden, indem es dieser kaum gelingen könne, beide Kammern zugleich zu „korrumpieren“ und immer noch eine Kammer als Wahrer der Freiheiten bestünde⁵³.

Die Ansätze MONTESQUIEU und der Federalists müssen jedoch insoweit relativiert werden, als sie zunächst einmal im Kontext mit ihren entstehungszeitlichen Problemlagen zu verstehen sind. Beide Standpunkte waren der Vorstellung verhaftet, dass eine ursprünglich in einer einzigen Person vereinigte, ungeteilte Staatsgewalt zum Schutze der Bürger vor Übergriffen auf verschiedene, sich gegenseitig kontrollierende Organe aufzuteilen sei⁵⁴. Geht man aber mit der modernen Theorie davon aus, dass diese Organe primär als im Hinblick auf bestimmte staatliche Funktionen konstituiert sind⁵⁵, so muss diese Sichtweise der Hemmung der ursprünglich als ungeteilt gedachten Staatsgewalt fallengelassen werden. Trotzdem sind die Ergebnisse von MONTESQUIEU und die der Federalists nicht obsolet geworden. Eine Betrachtung des Zweikammersystems im Hinblick auf seine gewaltenteilige Wirkung muss aber dem gewandelten Verständnis Rechnung tragen.

Namentlich LOEWENSTEIN⁵⁶ betrachtet das Zweikammersystem als bedeutendstes Element der Intra-Organ-Kontrolle, mithin als wesentlicher Aspekt der Kontrolle der politischen Macht innerhalb der Organisation des einzelnen Machträgers. Bei der Untersuchung der möglichen, verfassungsrechtlich geschaffenen institutionellen und verfahrensmässigen Techniken der wechselseitigen Kontrolle der Machträger, befasst sich LOEWENSTEIN insbesondere auch mit den Kontrolleinrichtungen innerhalb der Organisation der einzelnen Machträger. Dabei stellt er den Inter-Organ-Kontrollen (zwischen mehreren Machträgern) die sogenannte Intra-Organ-Kontrollen gegenüber und fasst diese beiden unter der Kategorie der horizontalen Kontrollen zusammen. Als Intra-Organ-Kontrollen beim *Parlament* nennt LOEWENSTEIN⁵⁷:

1. Die funktionelle Unabhängigkeit der Legislative (Organisation und Tätigkeitsbetrieb der Versammlung laufen in der Regel ohne Druck von Aussen respektive von anderen Machträgern ab);
2. Die funktionelle Autonomie (Schutz der Minderheit vor der anmassenden Mehrheit etwa durch die Geschäftsordnung);
3. Das Zweikammersystem als wichtigste Intra-Organ-Kontrolle, indem die Gesetzgebungsfunktion auf zwei getrennte Zweige der Versammlung aufgeteilt ist.

Das Zweikammersystem ist die funktionell wirksamste Intra-Organ-Kontrolle im Gesetzgebungsapparat. LOEWENSTEIN verweist in diesem Zusammenhang ebenfalls auf die bereits erwähnte Anekdote JEFFERSONS, dem es durch mehrfaches Umschütten des Tees gelang, ihn zu kühlen⁵⁸. Als das grundlegendste Problem und Handicap des Zweikammersystems bei der wirkungsvollen Wahrnehmung der Funktion einer Intra-Organ-Kontrolle nennt LOEWENSTEIN die fortschreitende Demokratisierung, also die Angleichung der Wahlbasis der beiden Häuser, welche letztlich zu einer ähnlichen Parteienkonstellation in beiden führen und künstliche Techniken zur Differenzierung der beiden Kammern erforderlich machen⁵⁹. Hierauf muss nachfolgend unter C. näher eingegangen werden. Dennoch bleibt seiner Ansicht nach das Zweikammersystem eine wirksame Intra-Organ-Kontrolle gegenüber der Möglichkeit exzessiver Machtansprüche etwa seitens der Volkskammer: Auch wenn das „Wiederkäuen“ derselben Gesetzesvorlagen durch zwei Häuser ein kostspieliger „Leerlauf“ sein mag, es ist in jedem Fall ein wirksames Mittel zur Verhinderung übereilter politischer Entscheidungen⁶⁰. Hier wird deutlich, wie sehr die Funktionen der besseren Beratung und der Mässigung der Gewalt der Legislative letztlich ineinander aufgehen können.

Zusammenfassend könnte man im Rückgriff auf die Ergebnisse der historischen Betrachtung und speziell im Hinblick auf die gewaltenthemmende Funktion des Zweikammersystems folgende historischen Entwicklungsstufen abgrenzen⁶¹:

1. Die Betrachtung des Zweikammersystems als Gegengewicht zu einem absoluten *Souverän*;
2. Die Deutung des Zweikammersystems als Mittel der Mässigung einer allmächtigen *Legislative*;

⁵¹ „Federalist“, No. 48, 51. Vergl. vorstehend § 9, C.

⁵² „Federalist“, No. 51: „In republican governments, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconvenience is to divide the legislature into different branches.“

⁵³ „Federalist“, No. 62; CONDRAU, S. 19 ff.; HEGER, S. 129.

⁵⁴ SEILER, S. 18 ff.; HESSE, „Grundzüge“, Rz. 482; HEGER, S. 129.

⁵⁵ SEILER, S. 66 ff., S. 138, S. 186 ff.; LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 31; HÄFELIN/HALLER, N 607 ff.; HESSE, „Grundzüge“, Rz. 482; HEGER, S. 129.

⁵⁶ LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 167 ff., bes. S. 177 ff.

⁵⁷ LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 177 f.

⁵⁸ LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 181.

⁵⁹ LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 183 f.

⁶⁰ LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 186.

⁶¹ Nach TRIVELLI, S. 31 Anm. 1.

3. Die Interpretation des Zweikammersystems als einem Gegengewicht zu einer wiedererstärkten *Exekutive*.

Die gegenwärtig spürbare Tendenz eine *einzig*e Kammer als wirksames Kontrollmittel gegenüber einer sachkundigen und effizienten Exekutive zu fordern, geht davon aus, dass eine Zweiteilung des Parlaments gegenüber der Exekutive eine Schwächung beinhaltet. Ob dies tatsächlich der Fall ist, wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch genauer zu prüfen sein⁶².

3. Bessere Vertretungsmöglichkeiten

Eine der bedeutendsten Grundfunktionen eines Zweikammersystems, die hier zunächst nur kurz angedeutet werden soll, liegt in der Möglichkeit einer differenzierteren *Repräsentation* der tragenden Elemente eines Staates, als sie ein unikamerales Parlament erlauben würde⁶³. In einem nicht föderal (i.w.S.) strukturierten Staat geht es meist um eine ständisch (feudal- oder berufsständisch) ausgerichtete Vertretung in der Zweiten Kammer, etwa nach dem Vorbild des englischen House of Lords oder um die Vertretung gesellschaftlicher Gruppierungen. In föderal strukturierten Staaten (z.T. auch in dezentralisierten Einheitsstaaten) dagegen wird die Zweite Kammer gerade auf eine Berücksichtigung der territorialen Strukturelemente hin ausgerichtet sein. Im Bundesstaat, dessen Grundlage das nationale bzw. unitarische Element einerseits sowie das föderative Element andererseits bilden, kann das Zweikammersystem in besonderer Weise dazu dienen, durch Repräsentation der beiden prinzipiell gegensätzlichen Faktoren in jeweils einer der Kammern einen bedeutenden Interessenausgleich zu schaffen⁶⁴. Bereits erwähnt wurden gerade für die schweizerischen Verhältnisse die Existenz regional kompakter Minderheiten, denen durch die Anknüpfung der Ständeratssitze an der ausschliesslichen Kantonseigenschaft die Chance gegeben wird, zumindest in der Zweiten Kammer von Zeit zu Zeit eine Mehrheit zu erlangen⁶⁵.

4. Weitere Vorteile des Zweikammersystems

Neben den drei Grundfunktionen des Zweikammersystems im allgemeinen, also dem Vorteil der Repräsentation verschiedener staatstragender Elemente, dem gewaltenteiligen Moment und der Verbesserung der Gesetzgebung, lassen sich noch weitere, mit den vorherigen Grundfunktionen eng verwandte Vorzüge des Zweikammersystems nennen. So insbesondere die Existenz einer Zweiten Kammer als Faktor der Stabilität im Staatsgefüge, sowie die Wahrung der nationalen Tradition angesichts möglicherweise schnell wandelnder Grundstimmungen in der Ersten Kammer.

a) Grössere politische Stabilität

Das Zweikammersystem kann nicht zuletzt eine grössere Stabilität des gesamten politischen Systems bewirken⁶⁶. In einem *Einkammersystem* ist es möglich, dass ein plötzlicher Wandel der Volksmeinung seit der letzten Wahl eine grundlegende Änderung in der Zusammensetzung des Parlamentes zur Folge hat. Damit ist es denkbar, dass sich gleichsam über Nacht die ganze politische Ausrichtung eines Staates ändert, was namentlich auf aussenpolitischem Gebiet mit erheblichen Nachteilen verbunden sein kann. Das Zweikammersystem kann hier als ein erheblicher Stabilitätsfaktor dienen. Grundbedingung dafür ist, dass sich beide Kammern nicht zur gleichen Zeit erneuern und bei einer Neuwahl somit stets nur die Zusammensetzung der einen Kammer völlig ändern kann. In der anderen Kammer wird zumindest über eine gewisse Zeitdauer hinweg die alte Strömung beibehalten und damit einer abrupten und grundlegenden Änderung der politischen Richtung ein gewisser Widerstand entgegengesetzt⁶⁷.

Dabei fragt sich aber, ob ein solches Vorgehen überhaupt dem demokratischen Grundgedanken der meisten modernen Demokratien entspricht, die über ein Zweikammersystem verfügen. Hier kollidiert im konkreten Fall die Meinung der neu gewählten Kammer, welche der aktuellen Volksmeinung ohne Zweifel besser entspricht mit derjenigen der alten, aufgrund früherer Anschauungen gewählter Kammer. Kann sich diese der Realisierung der neuen Ideen insofern mit hinreichender Legitimation entgegenstellen? Zweifellos muss dies, nicht allein schon aus verfassungsrechtlichen Gründen, möglich sein: Wollte man gleichsam der empirisch feststellbaren *volonté de tous* allzeit verbindliche Wirkung zuerkennen, so wäre die ganze Repräsentationstheorie ernstlich in Frage gestellt, müsste es zu permanenten, den Schwankungen der Wählerschaft entsprechenden, Gesamterneuerungswahlen des Parlamentes kommen⁶⁸.

⁶² Zur faktischen Unterlegenheit des Parlaments, die eher auf die Entwicklung in der Staatswirklichkeit zurückgeht, siehe auch vorstehend § 18, A, II, 2.

⁶³ TRIVELLI, S. 33 ff.; HEGER, S. 127 f.; siehe nachfolgend ausführlich § 20.

⁶⁴ Statt vieler: CONDRAU, S. 36 f.

⁶⁵ Siehe dazu aber nachfolgend § 23, A.

⁶⁶ DÄNZER-VANOTTI, S. 16; CH. MÜLLER, S. 9; TRIVELLI, S. 46 f.

⁶⁷ K. PETERS, S. 45 f.

⁶⁸ DÄNZER-VANOTTI, S. 16 mit Anm. 64, der hier PETERS zitiert, welcher darauf hinweist, dass andernfalls „im Einkammersystem in bewegten Zeiten alle paar Wochen Wahlen stattfinden müssten. Es ist aber nicht Sinn der rein durchgeführten Demokratie,

Welche Bedeutung einer Zweiten Kammer als einem Faktor politischer Stabilität nach innen und gegen aussen möglicherweise zukommen kann, sollen die beiden nachfolgenden Beispiele zeigen, in denen einmal ein Zweikammersystem besteht und zum anderen nicht:

Als erstes soll hier ein Blick auf die immer wieder für die Schlagzeilen sorgende unberechenbare Politik der russischen Staatsduma, der russischen Volkskammer, geworfen werden, die im März 1996 die Auflösung der Sowjetunion für nichtig zu erklären beschloss. Am 19. März 1996 verabschiedete der Föderationsrat, das Oberhaus des russischen Parlaments, besetzt mit den Repräsentanten der Regionen, eine Entschliessung, in welcher der Entscheid der Staatsduma über die „Wiederherstellung der Sowjetunion“ mit einer Mehrheit von 116 zu 10 Stimmen missbilligt wurde⁶⁹. Der Föderationsrat behielt sich das Recht vor, das Verfassungsgericht in dieser Frage anzurufen. Der Entscheid der Duma über die Restauration der alten Sowjetunion hatte nicht nur in Russland für Unruhe gesorgt, sondern auch anhaltende internationale Kritik ausgelöst.

Als zweites sei das israelische Parlament, die Knesset, mit ihren 120 Mitgliedern genannt. Nach Art. 1 des Verfassungsgesetzes vom 12. Februar 1958 über die Knesset⁷⁰, besteht das israelische Parlament aus einer Kammer, deren Mitglieder alle vier Jahre gewählt werden. Man kann nicht ohne Besorgnis feststellen, dass der Einfluss der instabilen Lage (Terroranschläge, Siedlungspolitik) die öffentliche Meinung und deren Emanation in den letzten Parlamentswahlen und damit den Fortgang des Nahost-Friedensprozesses erheblich geprägt haben⁷¹. Dazu kommt, dass der Präsident neuerdings ebenfalls direkt vom Volk gewählt wird, was abrupte Richtungswechsel in der Politik zur Folge haben kann.

b) Bewahrung der „nationalen Tradition“

Eng verwandt mit dem zuvor genannten Moment der grösseren Stabilität und prinzipiell nur schwer von diesem zu unterscheiden, ist ein weiterer gelegentlich als Vorteil angeführter Aspekt des Zweikammersystems, der darin liegt⁷², dass mit der, meist strukturell bedingten, konservativ geprägten Zweiten Kammer, der allzu oft von momentanen Modeströmungen und Stimmungen beeinflussten Volkskammer ein Gremium zur Seite gestellt wird, das sich der fundamentalen Ausrichtung nationaler Traditionen bewusst bleibt. Damit wäre Gewähr dafür geboten, dass im Rahmen des Legislativorgans auch ein Organ mit verminderter tages- bzw. parteipolitischer Orientierung vorzufinden ist, das ganz bewusst jeglicher „fortschrittlicher“ Reform eine zumindest zeitliche Schranke auferlegen kann. In diesem Sinne könnte von der Zweiten Kammer eher als einem Ausdruck „konservierender Faktoren“ gesprochen werden, als einem Institut „konservativer Gesinnung“⁷³.

III. Der Zusammenhang von Funktion, Repräsentation und Legitimation

Wenn zuvor unter Ziffer I die primären Funktionen bzw. politischen Ziele des Zweikammersystems mit der Hemmung und Kontrolle oder der qualitativen Verbesserung der Gesetzgebung genannt wurden, so sind damit in erster Linie nur technische Funktionen dargelegt worden. Es stellt sich die entscheidende Frage, wozu die Hemmung und Kontrolle verwendet werden, in wessen Namen und Interesse die „Verbesserung“ der Gesetzgebung erfolgt? Wessen „Misstrauen“ bestimmt Art und Mass der Hemmung und der Kontrolle?⁷⁴ Mit diesen Fragen trifft man auf den eigentlichen Hauptgrund der Vielgestaltigkeit der Zweikammersysteme: Neben den primären, allgemein anerkannten Funktionen eines Zweikammersystems, kann dieses als ein Sammelbecken verschiedenartigster politischer Ziele verstanden werden, die sich von Verfassungsordnung zu Verfassungsordnung in der wechselnden Gestaltung von Einzelmomenten äussern. Nun sind es aber gerade diese „sekundären“ politischen Ziele, die sich in erster Linie auf die Organisation der Zweiten Kammer auswirken, die deren Form und Charakter, ja letztlich den Typ

eine wie die Anschauung wechselnde Politik zu treiben und jeder, vielleicht morgen schon vergessenen Strömung zum Siege zu verhelfen. Vielmehr liegt es im Interesse des Staates, nur solchen Ideen den Sieg zu verschaffen, die eine gewisse Dauer haben.“

⁶⁹ Siehe die NZZ vom 20. März 1996.

⁷⁰ Die Knesset-Entschliessung (siehe J. BADI, „Religion und Staat in Israel“, Gütersloh 1961, S. 136) sah eine evolutive Verfassungsschöpfung vor: demnach sollte die israelische Verfassung artikelweise aufgebaut werden, wobei jeder einzelne Artikel für sich allein ein Grundgesetz bilden würde (Abs. 2 der Entschliessung), alle Artikel gemeinsam aber die Staatsverfassung bilden (Abs. 3 der Entschliessung).

⁷¹ So stimmte das israelische Parlament noch am 25. 10. 1994 mit 105 gegen 3 Stimmen bei 6 Enthaltungen dem von der israelischen Regierung am 23. 10. ohne Gegenstimme gebilligten Friedensvertrag mit Jordanien zu, der den seit 1948 herrschenden Kriegszustand zwischen beiden Staaten formell beendet. Seit den letzten Parlamentswahlen und der (ersten) gleichzeitigen Direktwahl des Regierungschefs vom 31. 5. 1996 (es gewann mit 50,4 % der Stimmen der Vertreter der Konservativen, BENJA-MIN NETANYAHU) kam es zu einer deutlichen Abkühlung des Klimas und einer Verzögerung im Nahost-Friedensprozess. Stell-ten 1992-1996 die linksgerichteten Parteien (Arbeitspartei, Meretz-Block, u.a.) mit 56 Sitzen gegenüber 43 Sitzen der Rechtsgerichteten die Mehrheit, so wandelte sich das Verhältnis nach den Wahlen: es entfielen gerade noch 38 Sitze für die Linke, dafür aber 53 für die Rechte (Likud, Moledet, Shass, Nationalreligiöse Partei).

⁷² FOEHR, S. 25; LEES-SMITH, S. 23; TRIVELLI, S. 47.

⁷³ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 178.

⁷⁴ MASTIAS/GRANGÉ, S. 93 ff.

des Zweikammersystems massgebend bestimmen. Als solche „sekundäre“ (Grund-)Funktionen wurden unter 3. beispielshalber genannt: der Schutz und die Förderung der föderalen Staatsordnung oder der Schutz einer bestimmten Minderheit. Eng verbunden mit diesen „sekundären“ (Grund-)Funktionen, die massgeblich die Repräsentationsgrundlage der Zweiten Kammer bestimmen, ist nun aber die Frage der *Legitimation* des Zweikammersystems an sich. Denn letztlich rücken diese politisch sekundären Aufgaben in das Zentrum der Aufmerksamkeit bei der Betrachtung des Zweikammersystems und bestimmen dessen Akzeptanz weit mehr als die abstrakteren primären Grundfunktionen. Während die Ersten Kammern eben gleichsam natürlich demokratisch legitimiert sind und das Volk, den Souverän, unmittelbar repräsentieren, ist die legitimatorische und repräsentatorische Ausgangslage Zweiter Kammern differenzierter und auch diffiziler.

Wie erwähnt wurde die *Repräsentation* hier in einem allgemeinen Sinne verstanden, als Vorgang, aber auch als Ergebnis einer Vergegenwärtigung⁷⁵. Im politischen Bereich bedeutet dies vor allem die Vergegenwärtigung von Personen durch mehrere andere Personen⁷⁶. Weil im Staat aus praktischen Gründen nicht alle Angehörigen des Volkes die Herrschaft ausüben können, wird diese in der Demokratie durch mehrere Personen, durch die Versammlung von (gewählten) Abgeordneten des Volkes, wahrgenommen. Der Theorie der (repräsentativen) Demokratie liegt da-her der Gedanke zugrunde, dass das Volk, das sich selbst nicht regieren kann, durch eine Körperschaft regiert, die statt des Volkes handelt. Repräsentation des Volkes hat deshalb primär die Funktion, das Volk zu einer politisch handlungsfähigen Einheit zu organisieren bzw. zu integrieren⁷⁷. Repräsentation bewirkt also politische Einheit⁷⁸. Dabei lässt sich dieser Integrationsvorgang nicht auf eine ideelle Komponente reduzieren; für die am Repräsentationszusammenhang Beteiligten kann diese Einheit auch psychisch empfunden, gewollt oder abgelehnt werden. Eine weitere Funktion der Repräsentation ergibt sich sodann daraus, dass Repräsentation des Volkes stets Handeln einer Minderheit für die Mehrheit bedeutet und, sofern dies mit bindender Wirkung geschieht, Ausübung von Herrschaft beinhaltet. Vom Begriff der Repräsentation her ist es gänzlich gleichgültig, wer diese Herrschaft ausübt, ein einzelner oder eine Gruppe, und ob die Herrschaftsausübung in irgendeiner Weise vom Volk mitbestimmt werden kann⁷⁹. Im System der (repräsentativen) Demokratie wird aber die Repräsentation des Volkes an eine spezifische Voraussetzung geknüpft: an die in Akten politischen Handelns erteilte Zustimmung zur Ausübung politischer Herrschaft, kurz: die Wahl der Repräsentanten. Die Repräsentation bleibt aber auch in der Demokratie eine Form der Herrschaftsausübung.

Politische Herrschaft kann aber nur dauerhaft gesichert werden, wenn sie *legitimiert* ist, also wenn sie von den Beherrschten als zu Recht bestehend anerkannt und akzeptiert wird. Wenn Legitimation also Anerkennung bzw. Akzeptation von Herrschaft als rechtens bedeutet, so stellt sich die Frage nach der Motivation des Gehorsams. MAX WEBER⁸⁰ unterschied drei Idealtypen von Gehorsamsmotivationen: die charismatische, die traditionale und die rationale. Im ersten Falle wird dem charismatischen Führer als solchem kraft persönlichen Vertrauens, im zweiten dem durch Tradition berufenen und an die Tradition gebundenen Herren kraft Pietät gehorcht. Gehorsam gegenüber *demokratischer* Herrschaft kann idealtypisch nur *rational* motiviert sein. Diese Legitimitätsgeltung rationaler Herrschaft beruht „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen.“⁸¹ Die mit der demokratischen Repräsentativverfassung verbundenen institutionellen Bedingungen (Regelung der Konstituierung und des Verfahrens der Herrschaftsausübung) sind aber nicht die alleinigen Voraussetzungen für die Legitimität der demokratischen Herrschaftsausübung⁸². Gegenüber dem von MAX WEBER einseitig betonten „Glauben an die Legitimität“ als Charakteristikum rational motivierten Gehorsams, ist als weiteres Moment für die Legitimität von Herrschaft die Überzeugung zu nennen, die legal ausgeübte Herrschaft sei prinzipiell auch gerecht. Als wesentlichste Faktoren, die zur Bildung dieser Überzeugung beitragen können, seien beispielshalber genannt: der Prozess demokratischer Entscheidungsfindung durch öffentlichen Diskurs, der einen hohen Grad an politischem Konsens herstellen kann oder die gewaltenteilige Organisation, die in ihrer gewaltenhemmenden Funktion dem Machtmissbrauch gegensteuert. Damit verbindet sich letztlich aber auch die *Überzeugung in die Leistungsfähigkeit oder Effizienz des demokratischen Systems und die Institutionen an sich*.

⁷⁵ SCHEUNER, „Prinzip“, S. 393 ff.

⁷⁶ SCHEUNER, „Prinzip“, S. 393.

⁷⁷ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 140.

⁷⁸ MANFRED HÄTTICH, „Zur Theorie der Repräsentation“, in: HEINZ RAUSCH (Hrsg.), „Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung“, Darmstadt 1968, S. 498-509, bes. S. 500 ff.

⁷⁹ Insoweit stellen Monarchie und Diktatur ebenso wie Aristokratie und Oligarchie Formen der Repräsentation dar. An dieser weiten Definition der Repräsentation soll nachfolgend in § 20 noch festgehalten werden.

⁸⁰ „Wirtschaft und Gesellschaft“, Köln/Berlin 1964, S. 159.

⁸¹ So MAX WEBER, „Wirtschaft und Gesellschaft“, S. 159.

⁸² Die Reduzierung auf blosse Verfahren erscheint als zu eng; so aber die Auffassung von NIKLAS LUHMANN, „Legitimation durch Verfahren“, Neuwied/Berlin 1969, insbes. S. 27 ff., wonach Legitimation sich durch institutionalisierte Verfahren, die einen Lernprozess ermöglichen, einstelle.

C. Das Grunddilemma Zweiter Kammern

I. Doppelte Existenzgefährdung Zweiter Kammern

Eine der häufigsten Einwendungen gegen das Zweikammersystem ist jene, welche schon von Abbé SIEYÈS in der Constituante von 1789 vorgebracht wurde und wonach eine zur Volkskammer zusätzliche Vertretung - er sprach dabei von einer „Ersten Kammer“ - überflüssig sei, wo sie mit der Volksvertretung übereinstimme und gefährlich, wo sie von ihr abweiche⁸³. Diese Beurteilung ist in zweifacher Hinsicht erhellend: Zum einen wurden Ende des 18. Jahrhunderts die hier interessierenden Zweiten Kammern, wie schon zuvor erwähnt, regelmässig noch als „Erste Kammern“ oder „Oberhäuser“ bezeichnet, währenddem sie im heutigen Sprachgebrauch weitgehend als „Zweite Kammer“ terminologisch herabgestuft worden sind. Dies illustriert bereits die geänderte Rangfolge der Legitimitätsüberzeugungen. Die durch das gleiche Wahlrecht herbeigeführte demokratische Legitimation hat die *Volkskammern* zu den legitimsten und wichtigsten Repräsentationsorganen und damit auch zu „Ersten Kammern“ gemacht. Jene Kammern sind heute die „Zweiten“, die nicht oder weniger deutlich über die direkt-demokratische Legitimation verfügen. Diese Abstufung in der Legitimation scheint heute zum eigentlichen *Unterscheidungskriterium* angesichts der Vielgestaltigkeit Zweiter Kammern und zur letztlich alleinigen Gemeinsamkeit all dieser Institute geworden zu sein⁸⁴. Weder hinsichtlich der Rekrutierung und der Kompetenzen, noch hinsichtlich der Geschäftsordnungen und Binnenorganisation kann von einer Homogenität der Zweiten Kammern gesprochen werden⁸⁵. Generell sind heute jene Kammern die „Zweiten“, die nicht oder weniger deutlich über die direkt-demokratische Legitimation verfügen, also nicht dem demokratisch-egalitären Repräsentationsverständnis entsprechen.

Aufgrund dieser gegenüber den Ersten Kammern reduzierten Legitimität, dies ist der zweite Zusammenhang, der sich aus SIEYÈS' Ansicht ergibt, sind Zweite Kammern einer doppelten Existenzgefährdung ausgesetzt. Die Zweiten Kammern repräsentieren, wie zuvor kurz erwähnt und nachfolgend noch näher ausgeführt wird, *soziale Schichten*, *Berufsstände* oder *territoriale Gliederungen* und erst in Konfliktsituationen mit den Ersten Kammern zeigt sich, ob diese andersartigen Repräsentationsprinzipien noch genügend tragfähig und akzeptiert sind, um nicht die Frage nach ihrer Daseinsberechtigung neben der genuin demokratisch legitimierten Volkskammer aufkommen zu lassen. Sind nun Zweite Kammern in ihrer *Repräsentationsbasis* den Ersten ähnlich oder gar *gleich*⁸⁶, dann laufen sie Gefahr, als kostspielige oder gar überflüssige Verdoppelung betrachtet und abgeschafft zu werden, wie es in Neuseeland (1950), Dänemark (1953) und Schweden (1969/70) tatsächlich der Fall war⁸⁷.

Zweite Kammern haben insofern einen prekären Kurs zwischen der „Scylla der Identität und der Charybdis der zu grossen Abweichung“ zu steuern⁸⁸. Wenn die Legitimationsbeschaffung über die Verkörperung unangefochtener Repräsentationsprinzipien schwierig ist, etwa weil sich die Zweite Kammer damit zu sehr der Ersten Kammer annähern würde⁸⁹, bleibt nur die Legitimation durch überzeugende Funktionsargumente zu erreichen⁹⁰. Zwar ist auch für Volkskammern eine befriedigende Aufgabenerfüllung für deren Akzeptanz von Bedeutung; es scheint aber doch so, dass gerade in den westlichen Demokratien eine starke Kompetenzvermutung zu ihren Gunsten besteht, welche die Volkskammern vom ständigen, umfassenden Nachweis der Funktionserfüllung enthebt. Diese Vermutung reicht gewöhnlich so weit, dass ihre Existenzberechtigung in der Regel kaum je, oder allerhöchstens von Aussenseitern angezweifelt wird. Der Grund hierfür liegt nicht zuletzt in der beinahe fraglosen Geltung des *demokratisch-egalitären Repräsentationsprinzips* und an die Gewöhnung an die derart fundierte parlamentarische Repräsentation. Diese Basis haben die Zweiten Kammern gewöhnlich nicht oder zumindest nur neben der direkt legitimierten Ersten Kammer. Sie müssen daher immer wieder ihre Nützlichkeit nachweisen und Zeugnis ihrer

⁸³ Siehe schon vorstehend § 5, B, II, 1.

⁸⁴ SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 518 f.; ausführlich zur Legitimationsproblematik Zweiter Kammern: MASTIAS/GRANGÉ, S. 31 ff.

⁸⁵ MASTIAS/GRANGE, S. 31: „C'est dans leur rapport à la légitimité dominante que les deux assemblées se distinguent fondamentalement.“

⁸⁶ Es wäre dies neben dem *feudalständischen*, dem *berufsständischen* und dem *föderalen* Repräsentationstyp die vierte mögliche Art die Repräsentationsverhältnisse in der Zweiten Kammer auszugestalten, die sog. „*demokratische Repräsentation*“. Die Erscheinungsformen dieses Typs der Zweiten Kammern sind derart komplex und vielgestaltig, dass hier eine eigentliche Typenbildung ausbleiben und die Wesensart nur negativ umschrieben werden sollte: Der demokratische Typ der Zweiten Kammer wird i.d.R. von Staaten gewählt, die - soziologisch gesehen - weder durch eine starke feudale Schicht noch - staatsrechtlich gesehen - durch einen föderalen Staatsaufbau zur Wahl eines feudalen oder föderalen Typs des Zweikammersystems prädestiniert sind, aber dennoch die primären politischen Ziele des Zweikammersystems (Gewaltenteilung, Verbesserung in der Gesetzgebung) gesichert wissen wollen: „Es ist vornehmlich das Zweikammersystem des republikanischen Einheitsstaates“ (ROSEN-DAHL, S. 89). Als Beispiele seien genannt der belgische Senat vom 7. Februar 1831 (wobei gerade diese Verfassung eine konstitutionell-monarchische, also eher atypisch ist) und der polnische Senat vom 17. März 1921.

⁸⁷ Siehe zu diesen Staaten auch nachfolgend § 30, C, I, 1, a und b.

⁸⁸ SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 519; ausführlich MASTIAS/GRANGÉ, S. 51 ff.; WILLIAM H. RIKER, „The justification of Bicameralism“, in: *International Political Science Review* 13 (1992), S. 101 -116.

⁸⁹ MASTIAS/GRANGE, S. 69 f.

⁹⁰ HEGER, S. 120 ff., 139.

Aufgabenerfüllung ablegen. Kurz gesagt: Die Zweite Kammer muss etwas anderes repräsentieren als die Erste, um ihre Funktionen sinnvoll erfüllen zu können⁹¹.

II. Die Formulierung des Konfliktes - Die Notwendigkeit der Differenzierung

Die Gefahr, letztlich auf Umwegen doch zu einer identischen Repräsentation zu gelangen ist jedoch gross. Um in dieser Gefährdung sinnvoll zu bleiben und ihre Aufgaben zu erfüllen, muss die Polarität nicht mehr nur in der Repräsentationsqualifikation, sondern auch in der Funktionslage gesucht und gefunden werden: Es besteht somit ein enger Zusammenhang von Repräsentation und Funktionalität der Zweiten Kammern. Einmal unabhängig von der Repräsentationsgrundlage wird von den Zweiten Kammern erwartet, die Fähigkeit und den Willen zu mobilisieren, langfristiges Denken, gesellschaftlichen Konsens und handwerklich einwandfreie, qualitativ höherstehende Gesetzgebungsarbeit zu leisten und sich so der üblichen Kurzatmigkeit der Politik in der Ersten Kammer entgegenzusetzen; insofern kann von einem eigentlichen „Mythos“ Zweiter Kammern gesprochen werden. Diese sollen, wie schon der Federalist beschrieb, bessere Gesetzgeber, „objektivere“ Kontrolleure sein, sich als „chambre de réflexion“, als *senior pars* gegenüber dem *maior pars* bewähren, als zusätzlicher Garant von Gewaltenteilung und als Gegengewicht zur demokratisch-parlamentarischen Mehrheits Herrschaft fungieren, um ihre Existenz zu rechtfertigen. Diese Grundkautele bzw. Funktionsargumente gelten grundsätzlich für *alle* Zweiten Kammern, ob sie nun das Risiko einer repräsentatorischen Verdoppelung eingehen oder nicht. Jene Zweiten Kammern, die auf anderen Repräsentationsgrundlagen beruhen als die Volkskammern, haben zusätzlich zu diesen *Grundfunktionen* das ihnen jeweils zugrunde liegende andere *Repräsentationsprinzip* durch entsprechende Artikulation und Vertretung im politischen Entscheidungsprozess überzeugend darzustellen und damit neben der demokratisch-egalitären Repräsentation dauerhaft zu verankern oder, wenn dies nicht gelingt, durch ein anderes (akzeptiertes) zu ersetzen.

Zu den beiden Parametern der *Funktionalität* und der *Repräsentation* - die im übrigen voraussetzt, dass die Zweite Kammer auch tatsächlich über *Handlungsmittel*, also Kompetenzen, verfügt, um der Ersten Kammer entgegenzutreten zu können -, tritt damit ein weiteres Element: das der *Eigentümlichkeit*. Eine anders gelagerte Repräsentationsgrundlage lässt sich nur wirksam umsetzen, wenn sie auf Dauer auch eine gewisse Eigentümlichkeit der Zweiten Kammer zur Folge hat, welche dieser eine eigene Persönlichkeit verleiht. Gerade wenn, wie zuvor unter I. erwähnt, die Repräsentationsgrundlage jener der Ersten Kammer angeglichen wird, d.h. wenn im Bestreben einer möglichst starken Legitimation der Zweiten Kammer, diese dem Prinzip der dominierenden Legitimation - also der demokratisch-egalitären der Ersten Kammer - angepasst wird, verliert die Zweite Kammer an Eigentümlichkeit und läuft Gefahr zu einem blossen Doublet der ersten Kammer zu werden, indem ihre Nützlichkeit bezweifelt wird⁹².

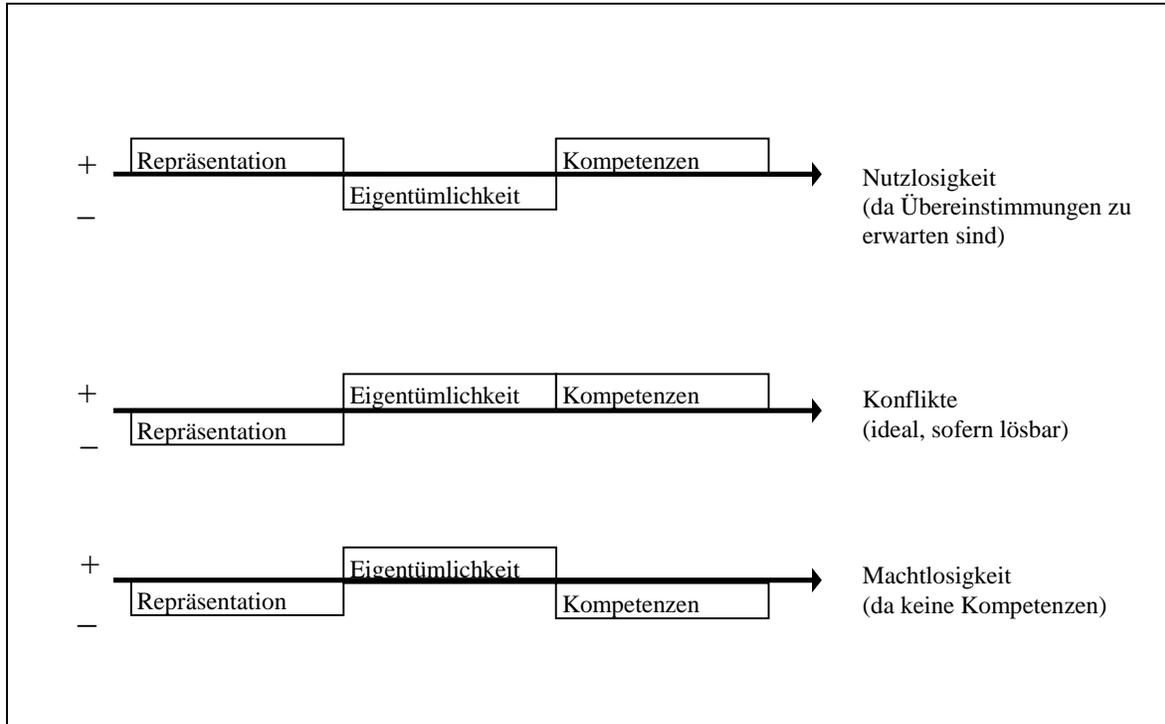
Es ist nun wiederum die Frage der Handlungsmittel und dabei insbesondere die Fähigkeit der Zweiten Kammer zu *opponieren*, welche ein Beleg ihrer Nützlichkeit und ihrer Autonomie darstellt - nur müssen Konflikte natürlich gelöst werden können⁹³. Mit anderen Worten ist die Nützlichkeit der Zweiten Kammer also nicht nur eine Frage der Repräsentation und der Eigentümlichkeit, sondern auch und gerade der effektiven Wirkmittel, der Kompetenzen der Zweiten Kammer. Diese wiederum stehen in direkter Korrelation zu den beiden anderen Elementen der Repräsentation und der Eigentümlichkeit. Ist die Zweite Kammer nicht genügend legitimiert - im Sinne der Stärke ihres Mandats -, so werden ihr auch kaum entscheidende, gleichberechtigte Kompetenzen eingeräumt werden (siehe dazu nachfolgend Graphik 2).

⁹¹ Statt vieler: SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 165.

⁹² SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 165.

⁹³ Vergl. dazu die Ausführungen über das Differenzbereinigungsverfahren unter § 24, B, III, 1.

Graphik 2: Zusammenhang von Repräsentation, Eigentümlichkeit und Funktionalität



(Basierend auf MASTIAS/GRANGÉ, S. 70; eigene Ergänzungen)

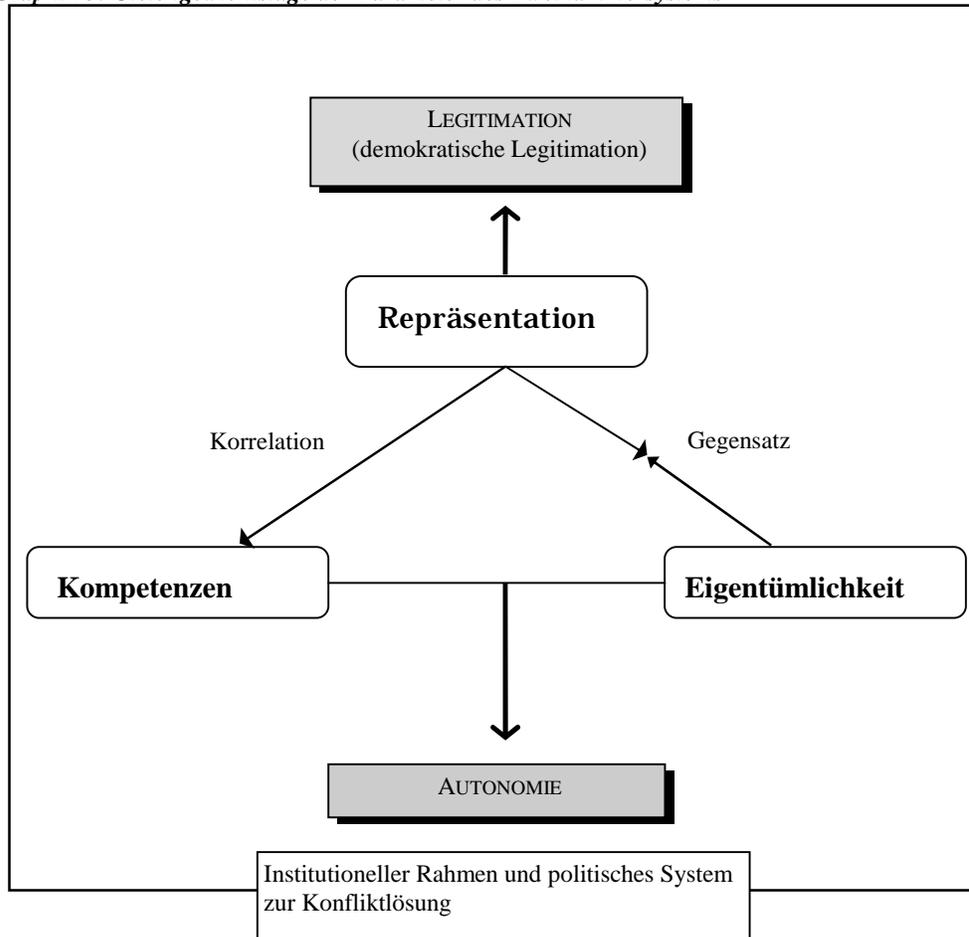
Das Problem der drohenden Analogie zur Ersten Kammer besteht hauptsächlich darin, die drei verschiedenen Parameter in Verbindung zu setzen und zu einem Ausgleich zu bringen. Die eine Bedingung dafür ist sicherlich, dass die Repräsentation mit dem dominierenden Prinzip der Legitimation der Ersten Kammer in irgendeiner Weise kompatibel ist. Aus der Annäherung des Repräsentationsverhältnisses zu diesem (i.d.R. demokratisch-egalitären) Prinzip, ergibt sich aber automatisch eine Schmälerung der Eigentümlichkeit der Zweiten Kammer. Gerade dieser Eigentümlichkeit bedarf es wiederum, um der Zweiten Kammer eine Persönlichkeit zu geben und es ihr zu ermöglichen, sofern sie mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet ist, ihren Funktionen nachzukommen. Der Besitz dieser substantiellen *Eigentümlichkeit* und der wirksamen *Kompetenzen* (Wirkmittel) definieren die Eigenständigkeit (Autonomie) der Zweiten Kammer⁹⁴. Insofern ist das Problem der Überwindung des doppelten Dilemmas eine Frage der Schaffung des Gleichgewichtes von Legitimation und Autonomie.

Wie die nachfolgende Graphik zeigt, sind Eigentümlichkeit und Kompetenzen (Wirkmittel) die beiden wesentlichen Elemente, welche die Autonomie der Zweiten Kammer definieren. Die Zweiten Kammern, welche das Dilemma von Eigentümlichkeit und Analogie gegenüber der Ersten Kammer überwinden, also „Skylia und Charybdis“ glücklich umschiffen, besitzen Legitimation, eine reale Eigenständigkeit (d.h. eigene Identität und wirksame Kompetenzen) und agieren in einem institutionellen Rahmen, welcher es erlaubt Konflikte auf politischem Wege zu lösen. Die drei wesentlichen Parameter (Repräsentation, Eigenständigkeit und Kompetenzen) sind in jedem Fall unabdingbare Elemente eines funktionierenden Zweikammersystems und stehen in einer komplexen Wechselwirkung. Keines der Elemente kann zulasten eines anderen wesentlich verändert werden, ohne dass Gefahr droht, dass das gesamte System kippt. So gelangt man beispielsweise bei einer Analogie bezüglich Repräsentation und Kompetenzen zu einem faktischen Einkammersystem, da niemand einen Dialog mit sich selbst führen kann. Die Zweite Kammer, hier ein blosser Zwilling der Ersten, verliert seine Funktionalität und wird, wie in Schweden geschehen, überflüssig. Versucht man aber im Gegenteil, die beiden Kammern radikal zu differenzieren, um eine effektive Eigenständigkeit zu begründen, besteht die Gefahr des Legitimationsverlustes. Schlussendlich bedarf es eines Kompromisses: nur in der Versöhnung zwischen demokratischer Integration und realer Eigenständigkeit liegt die Lösung⁹⁵.

⁹⁴ MASTIAS/GRANGÉ, S. 72 f.

⁹⁵ Allerdings vermochten verschiedene Zweite Kammern trotz offenkundiger Defizite an Repräsentativität, Eigentümlichkeit oder Kompetenzen durchaus zu überdauern. Sie profitierten dabei von verschiedenen äusseren Umständen, wobei die wesentlichsten Faktoren die generelle *Schwerfälligkeit* des politischen Systems sowie die Überlegenheit einer *Fiktion* gegenüber den realen Verhältnissen („Mythos der Zweiten Kammer“) waren. MASTIAS/GRANGÉ, S. 75 ff.

Graphik 3: Gleichgewichtslage der Parameter des Zweikammersystems



(Basierend auf MASTIAS/GRANGÉ, S. 73, jedoch mit eigenen Ergänzungen)

Die Zweite Kammer darf also keine bloße Analogie der Volkskammer darstellen⁹⁶. „Pour être véritable deux, il faut que les chambres soient diverses“ meint ESMEIN⁹⁷ und es stellt sich die Frage, wie die zuvor genannte Gefahr einer blossen Verdopplung der Ersten Kammer vermieden werden kann. Es lassen sich dabei verschiedene, miteinander verwandte Bereiche differenzieren: Ausgehend vom *demokratischen* Typ der Zweiten Kammer, der sich nicht auf eine spezifische Repräsentationsgrundlage berufen kann bzw. der sich der Ersten Kammer angenähert hat oder mit dieser identisch ist, muss für beide Kammern ein unterschiedliches *Wahlrecht* gelten⁹⁸. Die Schwierigkeit besteht nun allerdings darin, dass für die Mitglieder der Zweiten Kammer gegenüber den ebenfalls durch Wahl berufenen Mitgliedern der Volkskammer besondere Qualifikationsmerkmale gefunden werden müssen. Würde ihre Wahl auf den gleichen Wahlgrundsätzen wie jene der Volkskammer beruhen, so wäre eine der Ersten Kammer identische oder nahezu entsprechende Zweite Kammer zu erwarten. Damit wäre aber der Funktionalität des Zweikammersystems in keiner Weise gedient, da in Kammern mit ähnlichen, wahrscheinlich parteigebundenen Mehrheitsverhältnissen eine Hemm- und Kontrollwirkung nicht realisierbar wäre.

Die Besonderheiten des Wahlrechts können zunächst in einer Qualifikation der zu *wählenden Mitglieder* selbst gesucht werden: Die häufigste Qualifikation, die vor allem in älteren Zweikammersystemen zu finden war, ist ein höheres *Alter* der zu Wählenden, möglicherweise aber auch weitere Kautelen wie eine frühere Tätigkeit als hoher Beamter oder eine andere hohe staatliche oder klerikale Stellung, ein Vermögenszensus (insbesondere grösserer Grundbesitz), besondere Verdienste oder eine führende Tätigkeit in Handel und Industrie. Allgemein wurde hier neben einem bestimmten Alter also besondere Bildung, Erfahrung, aussergewöhnliche Leistungen oder besonderes Vermögen gefordert - Anforderungen, die dem Prinzip der egalitären Demokratie, der Gleichheit aller Staatsbürger,

⁹⁶ Vergl. auch MESSMER, S. 219; LAMP, S. 68, 74 f.; Über die Möglichkeiten, Verschiedenheit zu erreichen: BRYCE, III, S. 73 f., 76, 81; CONDRAU, S. 29; ESMEIN, S. 137 ff.; FEBER, S. 2 f.; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 162 ff., 168 ff.; SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 518 ff.

⁹⁷ ESMEIN, S. 137.

⁹⁸ DÄNZER-VANOTTI, S. 17 f.; K. PETERS, S. 45, 59 ff.; ROSENDAHL, S. 89 ff.; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 168.

z.T. scharf widersprechen⁹⁹. Teilweise gleichzeitig, teilweise aber auch unabhängig davon, können auch auf der Seite der *Wähler* besondere Qualifikationen gegenüber der Wahl der Volksvertreter in der Ersten Kammer Platz greifen: Häufig ist eine Heraufsetzung des Mindestalters der Wähler anzutreffen¹⁰⁰. Gelegentlich wurden gegenüber der Volkskammerwahl auch veränderte *Wahlkreise* geschaffen¹⁰¹. Eine weitere Möglichkeit, durch das Wahlrecht eine der Zweiten Kammer eigentümliche Qualifikation der Mitglieder zu erreichen, ist sodann in verschiedenen Formen von „gestuften Wahlen“ gesucht worden¹⁰². Neben den gewählten Mitgliedern können in der Regel auch auf andere Weise berufene Vertreter stehen, wie etwa vom Souverän oder dem demokratisch legitimierten Staatsoberhaupt ernannte Vertreter. In anderen Kammern wird auf dem Wege der „*Kooptation*“, durch Zuwahl auf Grund der Entscheidung der Zweiten Kammer selbst, eine Qualifikation und Besonderheit der Mitglieder gesucht¹⁰³. Eine weitere Möglichkeit ist die Abänderung der Legislaturperiode der Zweiten Kammer gegenüber der Volkskammer. Der Zweiten Kammer kann z.B. eine wesentlich längere Legislatur zuerkannt werden¹⁰⁴. Ausserdem wird häufig eine besondere Kontinuität und damit grössere Arbeitserfahrung der Mitglieder durch eine jeweilige Teilerneuerung erreicht. Dabei kann eine zweimalige oder erst eine dreimalige Teilerneuerung zu einer Gesamterneuerung der Kammer führen¹⁰⁵.

Diese vielfältigen Möglichkeiten eine Verschiedenheit der beiden Kammern herbeizuführen, ohne das demokratische Prinzip zu verletzen, werden in der Praxis, möglicherweise abgesehen vom System der Wahl zu verschiedenen Zeiten, nur geringe Unterschiede zwischen den beiden Kammer zur Folge haben¹⁰⁶. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Wahlvorschläge regelmässig von den Parteien gemacht werden und - namentlich unter der Geltung des Proporzwahlsystems - die parteimässige Zusammensetzung der beiden Kammern bei einer gleichzeitigen Wahl im allgemeinen prozentual ziemlich genau die gleiche sein wird, unabhängig davon, ob nun die Wahlkreise oder die Zahl der Abgeordneten verschieden gross sind. Ebenso wird auch bei einer Wahl zu verschiedenen Zeitpunkten oder einer bloss partiellen Erneuerung der einen Kammer gegenüber der Gesamterneuerung der anderen nur dann eine spürbare Verschiedenheit der beiden Kammern zu vermerken sein, wenn sich in der öffentlichen Meinung seit der letzten Wahl ein merkliches Umschwenken ereignet hat. Ein allein den demokratischen Prinzipien entsprechendes Zweikammersystem wird daher kaum je die für die Bildung eines Gegengewichts notwendige Verschiedenheit der beiden Kammern aufweisen können, vielmehr wird die Zweite Kammer nur das „alter ego“ der Volkskammer bleiben und Gefahr laufen, leicht beiseite geschoben zu werden¹⁰⁷. Demgegenüber können solche Differenzierungsversuche (besondere Wahlperioden, besondere Aktiv- und Passivlegitimationen etc.) mit besonderem Erfolg bei den anderen Typen von Zweikammersystemen, insbesondere im föderalen Typ, zur Geltung kommen und dort dem besonderen Charakter der Repräsentationsgrundlage dienlich sein. So weist der amerikanische Senat als Repräsentationsorgan der Gliedstaaten noch besondere Qualifikationsmerkmale auf¹⁰⁸ und auch den schweizerischen Kantonen steht es in bestimmten Grenzen frei, die Wahlvoraussetzungen zum Ständerat nach eigenem Gutdünken zu modifizieren¹⁰⁹.

⁹⁹ Gerade in den frühen Zweikammersystemen des „demokratischen“ Typs (etwa in den Verfassungen der deutschen Kleinstaaten des frühen 19. Jhdts.) waren die Verfassungsschöpfer bemüht, als Ersatz für den Geburtsadel einen Adel von staatspolitisch besonders qualifiziert erscheinenden „Grossbürgern“ in die Kammer zu berufen. In der Qualifikation lehnte man sich vornehmlich an die Wertvorstellungen der feudalistischen Kammern. Je später eine Kammer dieses Typs entstanden ist, desto mehr suchte sie nach einer Qualifikation ihrer Mitglieder, die sich mit dem Prinzip der demokratischen Gleichheit vereinbaren lässt, womit letztlich i.d.R. nur noch Besonderheiten des Wahlrechts den Ausschlag geben (charakteristisch etwa der Wandel in der Bestimmung der Mitglieder der Zweiten Kammer in der dänischen Verfassung von 1866 bis 1920). Vergl. SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 294; ROSENDAHL, S. 89 ff. Zu denken ist in diesem Zusammenhang zu den sehr eigenwilligen Qualifikationen des (berufsständischen) Senats in Irland: Siehe nachfolgend § 29, F, III, 1, b.

¹⁰⁰ So betrug in Dänemark nach der Verfassungsänderung vom 10. September 1920 das Wahlalter für die Volkskammer 25 Jahre und für die Zweite Kammer 35 Jahre. Siehe nachfolgend § 30, C, I, 1, a.

¹⁰¹ Mit der Wahl in Provinzen oder Kommunalverbänden liegt bereits ein Übergang zum föderalen Typ des Zweikammersystems vor. Vergl. die schwedische Verfassung seit dem 6. Juni 1806 oder die französische Verfassung von 1875.

¹⁰² So wird in Norwegen nach der Verfassung vom 17. Mai 1814 in allgemeiner Volkswahl zunächst das *Odelsting* gewählt, welches dann in einem weiteren Wahlakt - also in einer „Stufung“ des Berufungsaktes -, aus seiner Mitte ein Viertel seiner Abgeordneten, die künftig selbständig und unabhängig als *Lagthing* (39 Mitglieder) neben dem *Odelsting* (126 Mitglieder) fungieren. Es ist immer wieder eingewendet worden, dass aufgrund dieser Entstehungsweise der *Lagthing* als ein blosser Ausschuss des *Odelsting* anzusehen, mithin Norwegen gar kein Zweikammersystem habe. Vergl. ROSENDAHL, S. 61; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 130 f.

¹⁰³ Zum Beispiel nach der französischen Verfassung von 1875 (bis zum 9. Dezember 1884).

¹⁰⁴ So in verschiedenen Zweikammersystemen der Einzelstaaten der USA.

¹⁰⁵ Diese Partialerneuerung der Zweiten Kammer - im Gegensatz zur Integralerneuerung, also zur Gesamterneuerung, kennen unter anderem die Zweikammersysteme verschiedener Einzelstaaten der USA.

¹⁰⁶ DÄNZER-VANOTTI, S. 17.

¹⁰⁷ So nach 1945 in Polen (Verfassung vom 17. 3. 1921) und der Tschechoslowakei (Verfassung vom 29. 2. 1920), wo die Zweite Kammer ihren politischen Sinn, zu hemmen und zu kontrollieren verloren hatte und als „unnötige Zutat der staatlichen Organisation“ angesehen und alsbald entfernt wurden. ROSENDAHL, S. 93 f.

¹⁰⁸ Dazu nachfolgend § 22, C, I, 1.

¹⁰⁹ Dazu nachfolgend § 24, A, I, 2, a.

D. Zusammenfassung

Das Wesen des Zweikammersystems zeigt sich, wie dargestellt worden ist, darin, dass die legislative Versammlung, das Parlament, aus zwei verschiedenen zusammengesetzten, in der Regel getrennt beratenden und beschlussfassenden Abteilungen oder Kammern besteht, deren übereinstimmende Willensäußerung einen Beschluss des Parlamentes darstellen. Gemeinsam bilden die beiden Kammern das Parlament und nehmen zusammen dessen Aufgaben wahr. Daraus ergibt sich aber nicht zwangsläufig, wie zum Teil in der Lehre geschlossen wurde, dass jede der beiden Kammern die Eigenschaften eines Parlamentes besitzen und infolgedessen jede der beiden Kammern eine „Volksvertretung“ darstellen muss¹¹⁰. Es wurde bereits verschiedentlich angedeutet und wird nachfolgend noch näher gezeigt, dass die Zweite Kammer nicht fest an einen Grundtyp oder an mehrere Grundtypen gebunden ist. Sie ist in ihrer Organisation und Funktion ganz aus dem politischen Zweck *gestaltungsfähig*. Mit anderen Worten darf das Staatsrecht nicht aus einer Unklarheit über die begrifflichen Voraussetzungen, wie sie im Zweikammersystem zu erkennen ist, Hindernisse für deren konkrete Organisation und Form errichten. Dennoch bestehen gewisse Schranken der Ausgestaltung: Die Schwierigkeit liegt in den verschiedenen Rekrutierungsbasen der einzelnen Kammern. Zweite Kammern müssen, wenn die Legitimationsbeschaffung über die Verkörperung unangefochtener Repräsentationsprinzipien prekär ist, diese durch überzeugende Funktionsargumente erreichen. Während Erste Kammern aufgrund der fast fraglosen Geltung des demokratisch-egalitären Repräsentationsprinzips und der Gewöhnung jener permanenten „Funktionserfüllungspflicht“ enthoben scheinen, haben Zweite Kammern ihre Nützlichkeit ständig unter Beweis zu stellen. In diesem Zusammenhang wurde versucht, den Konnex von Repräsentation und Funktionalität etwas näher zu erläutern. Dabei stellte sich heraus, dass unabhängig von der jeweiligen Repräsentationsgrundlage vor allem die überzeugende *Funktionenerfüllung* einen entscheidenden Einfluss auf die Akzeptanz einer Zweiten Kammer auszuüben vermag. Dies spielt vor allem für den schweizerischen Ständerat eine nicht unbeachtliche Rolle, hat er sich doch im Laufe der Zeit in der *Legitimationsgrundlage* immer mehr der Ersten Kammer, den direkt vom Volk gewählten Nationalräten angeglichen¹¹¹ und ist um so mehr auf eine überzeugende Wahrnehmung seiner Funktionen angewiesen, um seiner besonderen Repräsentationsfunktion und damit auch der Notwendigkeit der Eigentümlichkeit gerecht zu werden. Neben einer andersartigen Repräsentationsgrundlage bestehen noch weitere Möglichkeiten, um eine gewisse Eigentümlichkeit der Zweiten Kammer zu erreichen: etwa durch ein verschiedenes *Wahlrecht* ohne Verletzung des demokratischen Prinzips (Wahl zu verschiedenen Zeitpunkten; Teilerneuerung der einen, Gesamterneuerung der anderen Kammer; Wahl in verschieden grossen Wahlkreisen; Wahl einer verschieden grossen Anzahl von Abgeordneten), Differenzierung der *Kompetenzen* (verschiedene Zuständigkeiten der beiden Kammern etwa bezüglich der Territorialgliederung) oder allgemeine Differenzierung in der *Organisationsstruktur* der Kammern.

¹¹⁰ FEBER, S. 1; DÄNZER-VANOTTI, S. 1; CH. MÜLLER, S. 2.

¹¹¹ Zur Wahl der Ständeräte durch die Kantonsvölker, siehe nachfolgend § 24, A, I, 2, a.

§ 20 Zum Repräsentationsprinzip

A. Allgemeines

Es wurde im vorstehenden Paragraphen erwähnt, dass eine wesentliche Grundfunktion und eine Quelle der Legitimation des Zweikammersystems in der Möglichkeit der differenzierteren Repräsentation eines Staates liegt. Während sich die Erste Kammer, die *Volkskammer*, typischerweise dadurch auszeichnet, dass sie als Repräsentation des Volkes gilt und in der Staatswirklichkeit auch sehr einheitlich auftritt, kennen die Zweiten Kammern im Gegensatz dazu *keine* einheitliche Form der Repräsentation. Je nach der Staatsform und je nachdem, welche Funktion die Zweite Kammer in erster Linie wahrnehmen soll, treten die Zweiten Kammern in den gegensätzlichsten und unterschiedlichsten Formen auf. Die Art der Repräsentation in der Zweiten Kammer ist im Unterschied zur Volkskammer bis zu einem gewissen Grade also durchaus variabel gestaltungsfähig¹, während es in der Volkskammer prinzipiell nur eine Repräsentation gibt: diejenige des Staatsvolkes. Auf diese Weise sind grundverschiedene Formen der Repräsentation geschaffen worden.

B. Grundlagen der Repräsentation

Die Zweite Kammer kann also je nach der Staatsform und den der Zweiten Kammer aufgetragenen Funktionen, grundverschiedene Formen der Repräsentation annehmen. Teilweise wird in der Literatur gefordert, dass, um von einem (echten) Zweikammersystem sprechen zu können, auch die Zweite Kammer Volksrepräsentation sein muss wie die Erste Kammer². Während diese demnach „unmittelbar das Volk in seiner ungegliederten Einheit und Ganzheit vertritt“³, repräsentiert die Zweite Kammer *das Volk in seiner gegliederten Form*, einmal auf der Basis gesellschaftlicher Ordnung (Adelskammer, Gesellschaftsgruppierungen) oder berufsständischer Vertretung, ein anderes Mal auf der Grundlage der Gebietsgliederung⁴. Bereits daraus lassen sich durchaus charakteristische Ansatzpunkte gewinnen, um die Fülle der Variationsformen der Zweiten Kammern rechtlich zu erfassen und systematisieren zu können. Dennoch soll hier beim entscheidenden Element der „Aussenbeziehung“ der Zweiten Kammer, der „Repräsentation“, weiterhin an der weiter gefassten Definition, die zuvor bereits angesprochen wurde⁵, festgehalten werden: HATSCHKE⁶ und mit ihm ROSENDAHL definieren als Repräsentation in diesem Kontext „das Handeln bestimmter Verbandszugehöriger (Vertreter) für die übrigen Verbandsmitglieder“, das die Rechtswirkung hat, „dass es diesen als rechtsbedeutsam zugerechnet wird.“⁷ Damit ist der Begriff der Repräsentation nicht allein auf das Verhältnis des Parlaments zum Volk beschränkt, sondern können weitere Arten bzw. Grundlagen für eine Repräsentation in der Zweiten Kammer bestehen. Der Begriff kann hier folglich sowohl die ständische wie die gebundene, ebenso wie die ungebundene Repräsentation umfassen. Die Frage nach der Unterscheidung von freier Repräsentation und (weisungs-)gebundener Vertretung soll erst innerhalb der bundesstaatlichen Zweiten Kammer und dort beim Begriffspaar Senats- und Bundesratssystem genauer differenziert werden.

Je nach der konkreten staatlichen Struktur (Einheitsstaat oder Bundesstaat) und je nachdem, welche Aufgaben die Zweite Kammer besonders zu erfüllen hatte, bildeten sich nun charakteristische Typen⁸ von Repräsentationsverhältnissen heraus. Diese Typen bilden eine ideale Grundlage für eine gewisse Systematisierung der Zweiten Kammern, die sich ansonsten aufgrund ihrer Vielgestaltigkeit einer Typisierung generell widersetzen. Es lassen sich demnach grundsätzlich unterscheiden: die *feudalstädtische* Repräsentation, die *föderale* Repräsentation, die *demokratische*⁹ Repräsentation und, von eher marginaler Bedeutung, die *berufsständische* Repräsentation. Diese

¹ ROSENDAHL, S. 73.

² DÄNZER-VANOTTI, S. 2 f.; CH. MÜLLER, S. 1 f.

³ SCUPIN in Bonner Kommentar, Erläuterungen zum Abschn. IV 1. Abs. 7, vertritt die Meinung, dass nur dort, „wo es sich um die demokratische Repräsentation handelt, von einer Kammer gesprochen werden kann.“

⁴ MARCIC, „Zweite Kammer“, S. 140.

⁵ Unter § 19, B, III.

⁶ JULIUS HATSCHKE, „Ausserpreussisches Landesstaatsrecht“, Berlin 1926, S. 158.

⁷ ROSENDAHL, S. 73.

⁸ Zum Bedeutungsinhalt des Begriffes „Typus“ in der Rechtswissenschaft siehe bei JELLINEK, „Staatslehre“, S. 30 ff. („Die Forschung nach den Typen in der Sozialwissenschaft“), S. 34 ff. („Die Typen als Gegenstand der Staatslehre“): Er unterscheidet den *idealen* Typus, der als freies Gebilde der Spekulation oder durch Umbildung vorhandener Staaten oder ihrer Institutionen auftritt und den *empirischen* Typus (dieser deckt sich mit MAX WEBERS Idealtypus, „Grundriss der Sozialökonomik“, 3. Aufl., Tübingen 1947, S. 3 ff., S. 9 zum Idealtypus). Im folgenden kann nur der empirische Typus von JELLINEK, in Betracht kommen, der kein „höheres objektives Sein“ darstellen will, sondern der die Mannigfaltigkeit der Erscheinungen ordnet, indem er das Gemeinsame in ihnen logisch heraushebt; er wird durch Abstraktion gewonnen. „Gefunden werden diese empirischen Typen auf induktivem Wege, also durch sorgfältige Vergleichung der einzelnen Staaten, ihrer Organisation, ihrer Funktionen.“

⁹ Die Zweiten Kammern des demokratischen Typs unterscheiden sich untereinander so sehr, dass nur unter Vorbehalt von einem eigenen Grundtyp gesprochen werden kann: Unabhängig von ihrer Form ist diesen Kammern gemeinsam, dass ihre Mitglieder

Typenreihe ist keineswegs als abgeschlossen zu verstehen, ebenso wie sich die einzelnen Typen untereinander zum Teil überschneiden können (etwa der föderale mit dem demokratischen Typ), sind auch immer wieder Neuschöpfungen durch den Verfassungsgeber denkbar. Nachfolgend sollen nur die beiden heute wichtigsten Typen, der *feudalständische*¹⁰, der seine Beachtung der Tatsache verdankt, dass er vor allem in Grossbritannien noch lebt und der *föderale* Typ, dessen Bestehen am besten gesichert scheint, näher betrachtet werden.

I. Repräsentation von Ständen

Die Eigenart der Zweiten Kammer des *feudalständischen* Typs ist allein aus ihrem historischen Ursprung zu verstehen. Sie stellt den Typ der Übergangszeit vom absolutistischen Staat mit den Resten eines feudalständischen Staatsunterbaus hinüber zur absoluten Demokratie eigenständiger, selbstbewusster Bürger dar. Seine grösste Blüte hatte der Typ der feudalstaatlichen Zweiten Kammer daher auch in der Zeit der konstitutionellen Monarchie: Das 19. Jahrhundert war daher das Zeitalter des feudalständischen Zweikammersystems. Dieses eignete sich hervorragend, die damaligen Gegensätze der verblässenden Feudalstaatlichkeit mit der erstarkenden Forderung nach Demokratie zumindest vorübergehend zu versöhnen¹¹. So wurde in der Staatsform der konstitutionellen Monarchie die oberste Staatsgewalt von zwei verschiedenen Staatsorganen ausgeübt: vom *Monarchen* und dem *Volk*. „Der Monarch ist“ - vom Standpunkt der absoluten Monarchie her gesehen - „auf allen Gebieten staatlicher Tätigkeit eingeschränkt“¹², wobei sich aber die Organfunktion des Volkes, als Gesamtheit der Staatsangehörigen, weitgehend darin erschöpfte, Repräsentanten zu bestellen und diese im zweikammerigen Parlament dem Monarchen als Mitträger der Souveränität gegenüber zu stellen.

Die Übernahme des Zweikammersystems in die Verfassungen der europäischen Monarchien diente in erster Linie dazu, in der Zweiten Kammer - ursprünglich als die „Erste“ bezeichnet - ein konservatives Element zu schaffen, welches die erwarteten radikaleren Tendenzen des Volkshauses und der darin dominierenden politischen Parteien moderieren sollte¹³. Aus diesem Grunde wurde sie in der Regel aus Mitgliedern des Fürstenhauses, des hohen Adels, der oberen Geistlichkeit und aus sonstigen Vertretern der höheren Stände zusammengesetzt, wobei neben dem Moment der Erblichkeit die Ernennung¹⁴ durch die Exekutivspitze die Auslese bestimmte. In dieser Ausgestaltung suchte das feudalständische Zweikammersystem einen politischen Kompromiss zu erreichen, der keinen allzu krassen revolutionären Bruch mit den Organisationsformen der vorangegangenen Jahrhunderte aufkommen lassen sollte. Hier waren die Mitträger der alten Macht im Staat wiederum mitberufen, zur Gestaltung einer neuen Epoche staatlicher Ordnung, die eigentlich bestrebt war, ohne sie auszukommen¹⁵.

Mit dem Schwinden der konstitutionellen Monarchie schwand aber auch das Lebensrecht der feudalständischen Zweiten Kammer. Im folgenden sei hier kurz auf das englische House of Lords eingegangen, das gegenwärtig einzige noch existierende bzw. einigermaßen funktionierende Beispiel einer feudalständischen Zweiten Kammer, die zunehmend obsolet geworden zu sein scheint. „Eine parlamentarische Versammlung, die im Vergleich zu einer anderen sich nicht auf eine gesellschaftliche Machtposition im Lande stützen kann, ist gegenüber dieser machtlos“ formulierte schon JOHN STUART MILL¹⁶. Angesichts des Niedergangs der Aristokratie in Grossbritannien und der allgemeinen Anerkennung demokratischer Repräsentationsprinzipien war MILL schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts überzeugt, dass ein von der Aristokratie beherrschtes Oberhaus keinen praktischen Beitrag zur demokratischen Entwicklung des Landes leisten konnte. Diese Kritik hielt sich bis heute und noch immer ist Grossbritannien der einzige Staat, in dem der erbliche Adel weiterhin automatisch eine Mitgliedschaft in der Zweiten Kammer beanspruchen kann¹⁷. Dazu kommen Mitgliedschaft durch Nominierung (Erhebung in den erblichen Adelsstand bzw. Übertragung des Adelstitels auf Lebenszeit) sowie ex officio-Mitgliedschaften von 26 geistlichen Würdenträgern der anglikanischen Staatskirche und bis zu 11 Richtern, die als oberstes Appellationsgericht fungieren. Von gegenwärtig etwa 1'200 nominellen Mitgliedern des Oberhauses gehören mehr als 60 Prozent dem

überwiegend aus demokratischen Wahlen des Staatsvolkes hervorgehen und weder eine feudale Schicht noch ein föderaler Staatsaufbau eine tragfähige Grundlage für eine Differenzierung zu Ersten Kammer bieten. Es besteht also namentlich für diese Typen der Zweiten Kammern eine besondere Schwierigkeit, besondere *Qualifikationselemente* für die Mitglieder der Zweiten Kammer gegenüber den ebenfalls durch Wahl berufenen Mitgliedern der Ersten Kammer zu finden. Siehe zuvor § 19, C, II.

¹⁰ Der *berufsständische* Typ, der im Unterschied zum feudalständischen Typ des Zweikammersystems erst sehr spät in der Verfassungswirklichkeit aufgetaucht ist, etwa mit dem irischen Senat oder dem bayrischen Senat, und sich niemals richtig durchzusetzen vermochte (vergl. Österreich 1934-1938) soll nachfolgend unter § 29, F, III, 1 kurz dargestellt werden.

¹¹ ROSENDAHL, S. 77 f.

¹² JELLINEK, „Staatslehre“, S. 699; FEBER, S. 6.

¹³ NAWIASKY, „Staatslehre“, II/2, S. 213; FEBER, S. 7.

¹⁴ Hier setzte sich die Berufung älterer verdienter höherer Staatsfunktionäre durch. Vergl. NAWIASKY, a.a.O., S. 213.

¹⁵ ROSENDAHL, S. 78.

¹⁶ JOHN STUART MILL, „Considerations on Representative Government“, zitiert nach SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 520.

¹⁷ Siehe vorstehend § 8.

alten Adelsstand an¹⁸. Die Erbfolge als Zugangskriterium zur Zweiten Kammer gewann seit 1979 wieder eine neue Bedeutung, als die damalige Premierministerin MARGARET THATCHER die seit Mitte der sechziger Jahre ruhende Tradition der Ernennung in den erblichen Adelsstand wieder aufnahm. Dies zeigt aber, wie wenig kohärent der Adel als „Stand“ im heutigen Grossbritannien ist. Gemeinsame Interessen des House of Lords sind zwar erkennbar, indem beispielsweise das Interesse an der Landwirtschaft auf spezielle wirtschaftliche Pfründe oder Vorlieben hinweist. Das Engagement des House of Lords auf anderen Gebieten¹⁹, wie dem Bewahren tradierter Verfassungsverfahren, dem Minderheiten- und Konsumentenschutz, entspringt primär der Sorge um die Bewahrung des Konsenses im britischen Gemeinwesen, während sich die Beschäftigung der Lords mit Problemen der Sozial- und Altersfürsorge oft auch mit einer gewissen eigenen persönlichen Betroffenheit erklären lässt²⁰.

Wichtiger als die Erhebung in den erblichen Adelstand war, die bereits 1958 mit dem Life Peerages Act geschaffene Möglichkeit, nicht-adelige politische Eliten und Führungspersönlichkeiten in das Oberhaus zu berufen. Dadurch professionalisierte und intensivte sich dort die Parlamentstätigkeit beträchtlich²¹. Ihre Rekrutierung enthebt das House of Lords weitgehend der parteipolitisch bestimmten Kontroverse. Allerdings bleibt festzuhalten, dass sich das Oberhaus nicht durch einen ständestaatlichen, sondern vielmehr einen konservativen Grundzug kennzeichnet. In den achtziger Jahren wurde teilweise die Stärkung der Unabhängigkeit und des Selbstbewusstseins des House of Lords attestiert²², was wohl vor allem auf seine Profilierung als technisch versiertes und sachverständiges Expertengremium²³ und weniger auf die gesellschaftlichen Inhalte seiner Mitarbeit an der Gesetzesarbeit zurückgehen dürfte. Das House of Lords fungiert heute - neben seiner zumindest teilweise gelingenden Profilierung als beratendes Expertengremium - auch als eine Art „safety valve“ (Sicherheitsventil)²⁴: So können im Oberhaus Themen debattiert werden, die wegen mangelnden Parteiinteresses oder fehlender parteipolitischer Polarisierung sonst überhaupt nicht ihren Weg in die parlamentarische Tagesordnung finden würden, aber nichtsdestoweniger für einen Teil der Bevölkerung von erheblicher Bedeutung sind.

Trotz dieser Tätigkeit des Oberhauses, mit der das Gefühl der Wähler, im politischen System repräsentiert zu werden, erhöht und damit der überkommenen feudalständischen Repräsentation die Erfüllung gewisser legitimatorischer und legislativer Aufgaben entgegengesetzt werden konnte, hat sich sowohl wegen der konservativen Vorherrschaft im Oberhaus als auch wegen dessen mangelnder direktdemokratischen Legitimation durch allgemeine Wahlen die Reform des House of Lords zu einem Dauerthema entwickelt. Institutionelle Einschnitte wurden bereits durch die Parliament Acts 1911 und 1949²⁵ vorgenommen und weitere Reformen zeichnen sich ab²⁶.

II. Repräsentation von territorialen Einheiten

1. Bundesstaaten

Das Zweikammersystem wird in der Literatur als eines der am besten geeigneten Mittel zur Ermöglichung der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes genannt²⁷. Umgekehrt wird der Bundesstaat gelegentlich auch, aufgrund der meist unbestrittenen²⁸ Repräsentationsgrundlage (Gliedstaaten), als gleichsam „na-

¹⁸ SHELL, S. 25; BALDWIN, S. 104. Gegenwärtig sind es 773 Erblords, 401 ernannte Lords, 2 Erzbischöfe und 24 Bischöfe der anglikanischen Kirche.

¹⁹ ANDREW ADONIS, „The House of Lords in the 1980s“, in: Parliamentary Affairs 41 (1988), S. 380-401, bes. S. 384 f.

²⁰ SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 521.

²¹ Besonders vorteilhaft wirkte sich die Beratungstätigkeit des House of Lords bei der Behandlung von EG -Angelegenheiten aus. Sein Select Committee on European Communities (mit sieben Unterausschüssen) gilt als erheblich kompetenter und effizienter bei der Kontrolle der EG-Rechtsetzung als das House of Commons (vergl. PHILIP NORTON, „The British Polity“, New York 1984, S. 278 f.). Der Umstand, dass viele Peers führende Positionen in Handel und Industrie, Finanzen, Gewerkschaften und Verbänden wahrnehmen, übt enormen Einfluss auf Praxiserfahrung und Sachverstand dieser Kammer aus.

²² JOHN BEAVAN, „The State of the Parties in Parliament, IV: At Bay of the Lords“, in: Political Quarterly 55 (1984), S. 375-381; DONALD SHELL, „The House of Lords and the Thatcher Government“, in: Parliamentary Affairs 38 (1985), S. 16-32, S. 31 f.

²³ ADONIS, S. 397.

²⁴ NORTON, S. 281 f.

²⁵ Im Jahre 1911 gewann das Unterhaus mit der Drohung eines „Peers Schubs“, also der Ernennung zusätzlicher (liberaler) Lords zur Korrektur der Mehrheitsverhältnisse im House of Lords, endgültig die Oberhand über dessen Mitglieder. Diese verloren ihr absolutes Vetorecht bei Gesetzgebungsvorhaben. Letzteres wurde ersetzt durch ein suspensives Veto von zwei Sitzungsperioden (eine Session = ein Jahr) bei Finanzgesetzen von einem Monat. Weitergehende Reformen verliefen aber bereits damals erfolglos im Sand. Im Jahre 1949 strich das Unterhaus das Vetorecht des Oberhauses bei Finanzgesetzen ganz und beschränkte dessen suspensives Veto auf eine Session.

²⁶ Siehe zu den gegenwärtigen Reformbestrebungen nachfolgend § 30, A, IV, 2, c.

²⁷ „(...) wodurch sollten die Einzelstaaten anders an der Willensbildung des Gesamtstaates teilnehmen als durch die Zweite Kammer, in der sie in irgendeiner Weise vertreten sind?“ fragt GAA, S. 33 und VON MANGOLDT, I, S. 592, spricht geradezu vom aktiven Recht der (deutschen) Länder auf Beteiligung bei der Bildung und Vollziehung des Bundeswillens wozu in erster Linie das Recht jedes Landes gehöre, im Bundesrat vertreten zu sein; vergl. auch VON NEGENBORN, S. 37.

²⁸ Umstritten ist i.d.R. vielmehr die Wahrnehmung der spezifischen *Funktionen*, die sich mit dieser Repräsentationsgrundlage verbinden.

türliche“ Umwelt für Zweite Kammern bezeichnet²⁹. Eine Vielzahl von Autoren betrachten insofern das Zweikammersystem als einen geradezu unentbehrlichen Faktor in Bundesstaaten³⁰, so etwa auch Kritiker des Zweikammersystems in Einheitsstaaten wie JOHN STUART MILL, der eine Zweite Kammer grundsätzlich als überflüssig betrachtet, deren besondere Bedeutung, ja Notwendigkeit in Bundesstaaten aber ausdrücklich hervorhebt³¹. Angriffe gegen das Zweikammersystem in Bundesstaaten sind im allgemeinen selten³². Es stellt sich damit die Frage, weshalb die Institution einer Zweiten Kammer in Bundesstaaten so besonders gerechtfertigt erscheint. Offenbar hat sie neben den zuvor geschilderten Grundfunktionen eine ganz besondere Aufgabe zu erfüllen, die ihr beachtliche Akzeptanz verleiht.

Die Antwort ergibt sich aus der im ersten Abschnitt der Arbeit hergeleiteten Definition des Bundesstaates, wonach der Bundesstaat ein *Gesamtstaat* ist, körperschaftlich zusammengefügt aus einfachen „Staaten“, die diesem einerseits untergeordnet, andererseits aber auch beteiligt sind bei der Bildung seines Willens. Mit anderen Worten: *Der Bundesstaat ist eine staatsrechtliche, auf einer Bundesverfassung beruhende Verbindung von Staaten. Die Teilnehmer sind oder bleiben Staaten (Gliederstaaten), die Verbindung selbst wird wiederum ein Staat (Bund, Zentralstaat)*. Sowohl der Zentralstaat (Bund), also die zu einer Einheit verbundene Gesamtheit der ursprünglich souveränen Staaten, als auch die einzelnen Gliederstaaten selber besitzen Staatsgewalt, wobei die Staatsgewalt des souveränen Zentralstaates (Bund) der gesamten Staatsgewalt der verbundenen Gliederstaaten entspringt³³.

Die besondere Funktion der Zweiten Kammer im Bundesstaat liegt nun darin, neben der Erfüllung der Grundfunktionen auch und besonders die Interessen und Rechte der Gliederstaaten des Bundes zu schützen und zu wahren. Die Zweite Kammer kann danach gleichsam als ein mittelbarer, aber wesentlicher Bestandteil der Definition des Bundesstaates angesehen werden³⁴. Die Zweite Kammer soll, als *Föderativorgan*, neben den mehr unitarisch ausgerichteten anderen Bundesorganen das föderative Element zum Ausdruck bringen. Ein wesentliches Merkmal der bundesstaatlichen Organisation ist, dass sich die Einzelstaaten, die unter Verzicht auf einen Teil ihrer Autonomie sich zu einem Bundesstaat zusammenschließen und diese Teilrechte auf den ihnen allen gemeinsamen Bund übertragen, eine gewisse Einflussnahme³⁵ auf die Hoheitsakte, die der Bund vornimmt, vorbehalten wollen. Die Gliederstaaten sind eben keine blossen Selbstverwaltungskörper, sondern behalten Staatscharakter. Sie sind daher bestrebt, konstruktiv an der Willensbildung des Bundeswillens teilzunehmen³⁶. Diese Teilnahme im Rahmen des Föderativorgans kann durchaus unterschiedlich gestaltet sein, markant ist dabei die mögliche Unterscheidung der Zusammensetzung der Zweiten Kammer basierend auf der Frage, *wer* die Mitglieder des zur Vertretung der Gliederstaaten berufenen Bundesorgans bestellen soll und in den einzelnen Bundesstaaten zu verschiedenartigen Lösungen geführt hat: Im Vordergrund stehen dabei die beiden Typen des *Senats-* und des *Bundesratssystems*, welche von gänzlich verschiedenen dogmatischen Überlegungen ausgehen³⁷.

²⁹ SCHÜTTEMAYER/STURM, S. 524, sprechen allgemein von „föderal organisierten Staaten“.

³⁰ So MARRIOTT, S. 229: „We are entitled to conclude that bicameralism is an essential attribute of federalism.“ DÄNZER-VANOTTI, S. 7 ff.; KUNZ, S. 683, meint, dass das Zweikammersystem für den Bundesstaat typisch ist, während man beim Einheitsstaat auf eine Zweite Kammer wohl verzichten könnte. Vergl. in diesem Sinne auch FINER, S. 399; FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 221 ff., S. 227 ff., S. 353; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 6 ff., S. 52; NAWIASKY, „Staatslehre“, II, S. 202, IV, S. 47; LOEWENSTEIN, „Vereinigte Staaten“, 177 f.; *ders.*, „Verfassungslehre“, S. 185; LIVINGSTON, S. 10 f.; MESSMER, S. 65; HANS PETERS, „Deutscher Föderalismus“, S. 63 f.; ALEXANDER BRADY „Democracy in the Dominions“, Toronto 1955, S. 513 f.; BRIE, S. 114 f., S. 178 f.; WESTEL W. WILLOUGHBY/LINDSAY ROGERS, „An Introduction to the Problem of Government“, New York 1925, S. 237; LEO WITTMAYER, „Demokratie und Parlamentarismus“, Breslau 1928, S. 104; KELSEN „Allgemeine Staatslehre“, S. 217. Dagegen geht JELLINEK, „Staatenverbindungen“, S. 278 und S. 284 davon aus, dass die Bildung eines Bundesstaates ein nationaler Akt sei und es daher unter formal-juristischen Gründen abzulehnen sei, die Zweite Kammer als begriffsnotwendiges Element des Bundesstaates zu definieren. Im ethisch-politischen Sinne dagegen sei aber, so fährt er auf S. 286 ff. fort, eine Teilnahme der Gliederstaaten an der Gesamtwillensbildung geboten.

³¹ Siehe nachfolgend unter § 28, B. Interessant in diesem Zusammenhang die Anekdote, welche TOYOWO OHGUSHI, in: JöR NF 5 (1956), S. 304, über den ursprünglichen amerikanischen Entwurf für eine japanische Verfassung nach dem Zweiten Weltkrieg berichtet. Der Entwurf sah noch ein Einkammersystem vor und auf eine entsprechende Frage, weshalb dem so sei, antworteten amerikanische Staboffiziere, dass Japan eben kein Bundesstaat sei und daher auch „eine Kammer weniger als Amerika“ brauche. Zur japanischen Verfassung (seit 1946) siehe SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 152 ff.

³² So aber LASKI, „A Grammar of Politics“, S. 333 ff., der die Existenz einer Zweiten Kammer in Bundesstaaten zwar als gerechtfertigt anerkennt, ihr aber in der Praxis aufgrund ihrer Stimmabgabe nach parteilichen Gesichtspunkten die Berechtigung abspricht. Vergl. auch H. J. FORD, „Representative Government“, S. 273 ff. und zur schweizerischen Diskussion um die Abschaffung des Ständerates siehe nachfolgend ausführlich § 30.

³³ Vergl. statt vieler: CH. MÜLLER, S. 10 und die Herleitung der einzelnen Elemente der Definition vorstehend § 1 und 2.

³⁴ GAA, S. 33; FINER, S. 399 und NAWIASKY, „Bundesstaat“, S. 275.

³⁵ NAWIASKY, „Rechtsbegriff“, S. 95.

³⁶ DÄNZER-VANOTTI, S. 6. Ob die Mitgliedschaftsrechte der Gliederstaaten am Gesamtstaat ein Begriffsmerkmal des Bundesstaates (vergl. MESSMER, S. 66; CONDRAU, S. 36; DÄNZER-VANOTTI, S. 6) oder nur ein Gebot der Zweckmäßigkeit (NAWIASKY, „Rechtsbegriff“, S. 95; JELLINEK, „Staatenverbindungen“, S. 285-299) sind, ist wie in § 1 erwähnt, umstritten.

³⁷ Dazu eingehend die Ausführungen unter § 21.

2. Einheitsstaaten und deren Regionalisierungsbestrebungen

Während es scheint, als würden Zweite Kammern gerade in Bundesstaaten bei der Vertretung der Gliedstaateninteressen ganz besonders vorteilhaft ihre Nützlichkeit unter Beweis stellen können, tun sich unitarische Staaten äusserst schwer mit der verfassungsrechtlichen Erfassung der gesellschaftlichen Realität regionaler Pluralisierung. Es wurde dies bereits bei der Frage des „Europas der Regionen“ angesprochen, hier aber soll kurz von der binnenstaatlichen Regelung der einzelnen Staaten die Rede sein. Als Beispiel sei, in aller Kürze Spanien herangezogen³⁸, das - ähnlich wie Frankreich - schon früh bemüht war, in seiner Regionalisierungspolitik mit der Anerkennung regionaler Identitäten den Ansatz für Ansprüche auf regionale Repräsentation zu schaffen und als eigentlicher „regionalisierter Einheitsstaat“ betrachtet werden kann.

Anders als in Italien³⁹ und in Frankreich, wo bereits der Senat der Dritten Republik territoriale Gliederungen des Staates widerspiegelte⁴⁰, ohne allerdings einen tatsächlichen Machttransfer an diese Einheiten zu beinhalten⁴¹, bedeutet die in Art. 69 Abs. 1 der spanischen Verfassung⁴² zu findende Umschreibung der Zweiten Kammer (Senado) als „Kammer der territorialen Repräsentation“ einen zweifachen Bruch mit der Vergangenheit: zum einen mit dem oktroyierten Unitarismus des Franco-Regimes und zum anderen mit den früheren ständestaatlichen Konstitutionsprinzipien der Cortes. Die Entwicklung des spanischen Senates in eine Regionalkammer ist aber auf halbem Wege stehengeblieben⁴³: Die eigentlichen neuen Machtzentren der Dezentralisierung und der Regionalentwicklung⁴⁴, die „Autonomen Gemeinschaften“ (*Comunidades Autónomas*)⁴⁵, wählen durch ihre Parlamente nur eine kleinere Gruppe von derzeit 47 Senatoren⁴⁶, während die grosse Mehrheit der übrigen 208 Senatoren⁴⁷ durch Direktwahl in den spanischen Provinzen und auf den Inseln bestellt wird⁴⁸. Auch die Senatoren, die auf der Ebene der autonomen Gemeinschaften bestimmt werden, sind an Weisungen nicht gebunden. Die Folge dieses Wahlsystems ist eine sich weitgehend nach parteipolitischen Muster organisierende Senatsmitgliedschaft. Deutlich wird dies besonders angesichts der gesetzlich institutionalisierten Möglichkeit der Schaffung territorialer Subeinheiten (*grupos territoriales*), die nicht etwa fraktionsübergreifende regionale Interessengemeinschaften sind, sondern regionale Zugehörigkeiten innerhalb der jeweiligen nach *Parteiräson* organisierten Senatsfraktion. Der spanische Senat entspricht damit in seiner Praxis bezüglich der Durchsetzung eines bestimmten (hier territorialen)

³⁸ Siehe SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 528; GOETSCHEL, S. 56.

³⁹ In Italien bestehen seit 1970 insges. 20 Regionen, deren 5 (Sardinien, Sizilien, Venetien, Südtirol und Aostatal) mit besonderen Befugnissen ausgestattet sind. Zunehmende Beachtung fand die ursprünglich mit dem Senat verfolgte Absicht der Betonung der regionalen Komponente im nationalen politischen System, im Rahmen der Bemühungen um eine Verfassungsreform, v.a. aufgrund der überraschenden Wahlerfolge der regionalistischen Ligen Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre (MARIO CACIAGLI, „Das Europa der Regionen: Regressive Utopie oder politische Perspektive?“, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 19 [1990], S. 421-432; WOLFGANG MERKEL, „Italien. Regionalismus - Regionen mit Normal- und Sonderstatut“, in: „Regionen und Regionalismus in Westeuropa“, Stuttgart 1987, S. 96 ff.). Zum Zweikammersystem in Italien siehe nachfolgend § 30, A, IV, 2, d.

⁴⁰ Siehe dazu vorstehend § 10, C.

⁴¹ So besitzen etwa die italienischen Regionen nur stark eingeschränkte Gesetzgebungsrechte. Ähnlich den spanischen Autonomen Gemeinschaften (siehe oben) gehen für die italienischen Regionen mit Sonderstatut die legislativen Kompetenzen nur mit-telbar aus der Verfassung hervor. Sie verfügen für die Verankerung ihrer Kompetenzen in den Statuten über einen gewissen Spielraum, während bei den „normalen“ Regionen die Kompetenzen in der Verfassung limitativ aufgelistet sind (meist nur konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse). Bei beiden beschränken sich die Kompetenzen meist auf soziale Dienstleistungen, regionale Planung oder wirtschaftliche Tätigkeiten überwiegend regionaler Natur. Vergl. GOGUEL, S. 5-14; GOETSCHEL, S. 55.

⁴² Art. 69 Abs. 1: „Der Senat ist die Kammer der territorialen Repräsentation.“

⁴³ DIETER NOHLEN/ANDREAS HILDEBRAND, Opladen 1992; SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 528.

⁴⁴ ANDREAS HILDEBRAND, „Regionale Entwicklungsdisparitäten und Regionalpolitik in Spanien“, in: DIETER NOHLEN/RAINER-OLAF SCHULTZE (Hrsg.), „Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa“, Bochum 1985, S. 113-137, S. 121 f.

⁴⁵ Das spanische Staatsgebiet gliedert sich nach Art. 137 der Verfassung in Gemeinden, Provinzen und autonome Gemeinschaften. Insgesamt bestehen 17 autonome Gemeinschaften, davon 4 mit Sonderstatus (Andalusien, Baskenland, Galizien, Katalonien), welche über den Provinzen stehen. Nach dem Abgeordnetenhaus billigte auch der Senat am 22. Februar 1995 ein neues Statut für die beiden in Nordafrika gelegenen Exklaven Ceuta und Melilla, welche damit fast dieselben Rechte wie die 17 autonomen Regionen, jedoch keine Gesetzgebungskompetenz erhalten. Die Autonomen Gemeinschaften besitzen alle ein direkt von der jeweiligen Bevölkerung gewähltes Parlament, eine parlamentarisch verantwortliche Regierung und einen Präsidenten, dem die Vertretung der Gemeinschaft nach aussen und die Vertretung des Staates in der Region obliegt.

⁴⁶ Gemäss Art. 69 Abs. 5 der Verfassung benennen die Autonomen Gemeinschaften je einen Senator sowie einen weiteren für jede Million Einwohner in ihrem jeweiligen Territorium. Die Benennung obliegt der gesetzgebenden Versammlung oder, wenn diese fehlt, dem obersten Kollegialorgan der Autonomen Gemeinschaft.

⁴⁷ Das spanische Parlament (Cortes Generales) setzt sich zusammen aus dem Abgeordnetenhaus (Congreso de los Diputados) mit 350 Mitgliedern und dem Senat (Senado) mit z.Z. 255 Mitgliedern (Art. 66 der Verf.). Zusätzlich besteht ein Staatsrat (Consejo de Estado) mit 23 Mitgliedern als höchstem Konsultativorgan.

⁴⁸ Gemäss Art. 69 wählen die Wahlberechtigten in jeder Provinz je vier Senatoren in allgemeinen, freien und unmittelbaren Wahlen. In den Inselprovinzen bildet jede Insel oder Inselgruppe, die über einen Inselrat verfügt, einen Wahlkreis für die Senatorenwahl (den grossen Inseln Gran Canaria, Mallorca und Tenerifa stehen je drei Senatoren zu, Art. 69 Abs. 3).

Repräsentationsprinzips dem irischen Senat⁴⁹, der auf der berufsständischen Repräsentation beruht. Die legitimierende Repräsentationsidee musste hier wie dort parteipolitischer Überlagerung und damit der tendenziellen Verdoppelung der Konfrontationslinien in der Ersten Kammer weichen. In beiden Staaten ist die Zweite Kammer verhältnismässig machtlos: Ihr Veto gegen Gesetzesvorlagen kann diese höchstens zwei Monate aufhalten; findet sich eine absolute Mehrheit in der Ersten Kammer für das Gesetz, so kann auch diese Frist ausser Kraft gesetzt werden.

Kritiker dieser Ausgestaltung des spanischen Senats konzentrieren sich deswegen aber nicht unbedingt auf das radikale Postulat einer Abschaffung dieses ihrer Ansicht nach entbehrlichen Organs, da die gesellschaftliche Realität territorialer Konfliktlinien von zu grosser Bedeutung ist⁵⁰. Die Kritiker möchten vielmehr den Senat in eine echte Regionalkammer umbauen, wobei eine der Hauptfragen deren mögliche Kompetenzen darstellt⁵¹. Das für den auf dem Westminster-Modell beruhenden kanadischen Senat (Ernennung des Senats durch den Regierungschef nach *parteilich* Gesichtspunkten bei einem regionalen Repräsentationsschlüssel)⁵² noch näher zu erläuternde Dilemma möglicher Blockaden, wäre bei einer balancierten Machtausstattung des spanischen Senats und des Abgeordnetenhauses nicht auszuschliessen.

In Italien konnte die Blockade einer der beiden Kammern durch die gleichberechtigte andere bisher nur dadurch vermieden werden, dass beide Kammern stets gleichzeitig von der jeweiligen Regierungskoalition dominiert wurden. „Der ‘bicameralismo perfetto’ oszillierte bisher bestenfalls mit einem faktischen ‘monocameralismo imperfetto’.“⁵³ Die für den spanischen Fall bei der Gleichberechtigung beider Kammern im Gesetzgebungsverfahren drohende Machtfrage wurde in Italien bisher auf diese Weise umgangen. Hinsichtlich der Machtverteilung zwischen den beiden Kammern, der parteipolitischen Durchdringung des Senats und im Hinblick auf die Minimierung der Folgen der Regionalisierungspolitik für die Zusammensetzung des Senats bestehen im übrigen auch gewisse Übereinstimmungen des spanischen Modells mit dem französischen System, ist es doch die Aufgabe des französischen Senats, gemäss Art. 24 der Verfassung, die Vertretung der Gebietskörperschaften zu sein⁵⁴.

3. Exkurs: Ansätze der Bildung von Zweiten Kammern im Prozess der internationalen bzw. supranationalen Integration

Die Bundesstaaten haben eindrucksvoll gezeigt, wie vorteilhaft die Kompromissform des Zweikammersystems sein kann, wenn es darum geht gewisse widerstreitende Strukturprinzipien miteinander zu versöhnen. Es stellt damit die Frage, ob das Konzept des auf einer territorialen Gliederung basierenden Zweikammersystems nicht auch eine mögliche Lösung für die widerstreitenden Interessen der in gemeinsamen Institutionen verbundenen (sou-veränen) Gross- und Kleinstaaten darstellt. Das Zweikammersystem als gleichsam institutionalisierter Kompromiss setzt selbstverständlich das Vorhandensein einer entsprechend verdichteten Organisationsform voraus.

a) Internationale Organisationen

Das bereits angesprochene Homogenitätsproblem der Gliedstaaten im Bundesstaat stellt sich analog auch in der Beziehung von *Gross-* und *Kleinstaaten*. Nachfolgend soll daher nun die Vereinbarkeit des föderalistischen Gleichheitsgedankens und der tatsächlichen Machtunterschiede vor allem im Rahmen des engeren Zusammenschlusses solcher Staaten in einem Staatenbund oder einer anderen Form zwischenstaatlicher Organisation nach dem Konzept des Föderalismus geprüft werden.

⁴⁹ Siehe nachfolgend unter § 29, F, III, 1, b.

⁵⁰ RAMON PUNSET, „El Senado y las comunidades autonomas“, Madrid 1987, S. 219 ff.

⁵¹ Allerdings sind nicht alle Regionen daran interessiert, ein solches repräsentatives Organ für ihren Kontakt mit dem Zentralstaat zu schaffen, da dies eine gegenseitige Absprache der Regionen unter sich voraussetzen würde und dies der privilegierten Stellung bestimmter Regionen in ihren bilateralen Beziehungen zum Zentralstaat Abbruch täte. Eine Besonderheit des span. Regionalismus besteht eben darin, dass die 17 Autonomiestatute markant voneinander abweichen, wobei die Autonomen Gemeinschaften nicht nur untereinander, sondern auch in ihrem Verhältnis zum Zentralstaat erheblich differieren (etwa im Bereich des Einflusses des Zentralstaates bezügl. lokaler Verwaltung, Erziehung sowie Gesundheits- und Sozialwesen).

⁵² Siehe nachfolgend § 22, C, II, 1.

⁵³ Als sich der Senat zwischen 1976 und 1979 auf dem Gebiet der Gesetzgebung zurückhaltender zeigte, war er geschwächt und die erste Kammer rückte in den Vordergrund. Die häufige Beschlussunfähigkeit des Abgeordnetenhauses in den 80er Jahren, welche wesentlich durch die Obstruktionspolitik der Radikalen Partei verursacht war, stärkte wiederum den Senat als Gesetzgeber. SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 529.

⁵⁴ Siehe dazu vorstehend § 10, C. Der französische Senat wird von den Repräsentanten aller subnationalen Einheiten gewählt, unter denen aber die Gemeinderäte mit über 95 % die Mehrheit stellen. Nur gerade 1 % der für den Senat Wahlberechtigten sind Vertreter der in den 80er Jahren geschaffenen Regionen (GRANGÉ, „Système“, S. 36). Die regionale Struktur Frankreichs beruht auf Gesetzen aus den Jahren 1982-1986, welche die Regionen als Gebietskörperschaften einführen, die von einem alle sechs Jahre in direkten Wahlen bestimmten „Conseil régional“ verwaltet werden. Die Reform änderte aber nichts an der Existenz der 36'000 Gemeinden und der 96 Departemente, die neben den Regionen mit eigenen Kompetenzen weiterbestehen und über eine viel grössere politische Tradition verfügen.

Schon der *Völkerbund*⁵⁵ verwirklichte in seiner Organisationsstruktur eine Art Zweikammersystem, indem ähnlich einem bundesstaatlichen Zweikammersystem, in der einen Kammer, der *Völkerbundsversammlung*, die Gleichvertretung aller Staaten realisiert wurde, während sich in der anderen Kammer, dem *Völkerbundsrat*, eine Vertretung nach ungefährender kräfteproportionaler Abstufung fand⁵⁶. Das oberste Entscheidungsorgan der erstmals im November 1920 tagenden, zunächst nur die 32 verbündeten sowie 13 eingeladene und neutrale Staaten umfassenden Institution, war die einmal jährlich zusammentretende Völkerbundsversammlung, in der jedes Mitglied über eine Stimme verfügte. Die Schwäche dieser internationalen Organisation lag vor allem in der übertriebenen Rücksichtnahme auf die Souveränität der Mitgliedstaaten, wie sie in der strikten Durchführung des Einstimmigkeitsprinzips zum Ausdruck kam. Der Pakt⁵⁷ schrieb in Art. 5 *einstimmige* Beschlussfassung in allen ausser den Verfahrensfragen vor⁵⁸. Eine scheinbare Ausnahme von diesem typisch staatenbündischen Grundsatz brachte Art. 26, indem für die Paktrevision nicht Einstimmigkeit, wie es in dieser wichtigen Frage eigentlich zu erwarten gewesen wäre, sondern nur eine qualifizierte Mehrheit verlangt wurde (Einstimmigkeit im Rat und Mehrheit in der Versammlung). Die Ausnahme ist aber nur eine scheinbare, da Art. 26 Abs. 2 mit der Ablehnung eines entsprechenden Amendments die automatische Beendigung der Mitgliedschaft des ablehnenden Staates verband⁵⁹. Die grundsätzliche Einstimmigkeit erfuhr allerdings eine markante Beeinträchtigung, indem der Völkerbundsrat⁶⁰ in erheblicher Weise bevorzugt wurde. Da er im allgemeinen die gleiche umfassende Zuständigkeit hatte wie die Versammlung⁶¹, ihr aber organisatorisch überlegen war, konnten seine Mitglieder einstimmig für den ganzen Bund verbindliche Beschlüsse fassen. Der Rat war aber das Organ der ständig in ihm vertretenen *Grossmächte*, womit klar wird, dass für die Gestaltung des Völkerbundes die Frage der gleichen Souveränität aller Staaten von untergeordneter Bedeutung war als das realpolitische Übergewicht der Grossmächte.

Im Fall der *Vereinten Nationen*⁶² begegnet wiederum die Tatsache, dass hier das gesetzgebende Organ, ihre Erste (einzige?) Kammer, ihre Repräsentation in Gestalt der Staaten findet. Dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen ein rudimentäres, potentielles *Gesetzgebungsorgan* ist, scheint offensichtlich: sie ist aufgrund der Generalklausel des Artikels 10 der Charta das zentrale politische Beratungsorgan, prüft und genehmigt den Haushalt, setzt die Beitragsquoten fest, bestimmt die Zusammensetzung der Organe und äussert sich in Form von Entschliessungen (mit de-facto-Empfehlungscharakter) zu allen Themen⁶³. In der Generalversammlung als dem Plenum der Vereinten Nationen sind sämtliche Mitgliedstaaten *ohne jegliche Rangunterscheidung* vertreten (Art. 9 der Charta)⁶⁴. Jeder Mitgliedsdelegation, die sich aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern zusammensetzt, dürfen maximal fünf Vertreter angehören (Art. 9 Abs. 2); nicht begrenzt ist die Zahl der jeweiligen Berater und Hilfskräfte. Die Generalversammlung ist satzungsgemäss den anderen Hauptorganen⁶⁵ zwar nicht übergeordnet, aber sie stellt zweifellos den Mittelpunkt der Organisation dar. Als „Forum der Welt“ ist sie im wesentlichen ein Organ mit politischer Leitfunktion, dessen Befugnisse beschränkt sind. Sie kann zwar zu Sachfragen Empfehlungen (recommendations) allgemeiner Art oder abgestellt auf einen konkreten Einzelfall aussprechen, aber diese sind für die

⁵⁵ Zum Völkerbund vergl. UNSER, „Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen“, 4. Aufl., München 1988, S. 1 ff., 8 ff.; HERMANN WEBER, „Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen“, Bonn 1987, S. 16-127; PAUL GUGGENHEIM, „Der Völkerbund. Systematische Darstellung seiner Gestaltung in der politischen und rechtlichen Wirklichkeit“, Leipzig und Berlin 1932; GEORG KREIS, „Das System der kollektiven Friedenssicherung von 1919 und 1945“, in: Schweizer Monatshefte 66 (1986), S. 25-36.

⁵⁶ MESSMER, S. 204 Anm. 42.

⁵⁷ Die aus 26 Artikeln bestehende Gründungsakte wurde am 28. Juni unterzeichnet und bildete zugleich Bestandteil des am selben Tag mit Deutschland signierten Versailler Vertrages.

⁵⁸ Blosser Zweidrittelmehrheit war notwendig bei der Aufnahme neuer Staaten sowie für die Verhängung wirtschaftlicher und militärischer Sanktionen gegen einen Aggressor.

⁵⁹ MESSMER, S. 88 f.

⁶⁰ Der Völkerbundsrat setzte sich anfänglich aus fünf ständigen (Grossbritannien, Frankreich, Italien, Japan und China) und zuerst aus vier, später aus neun nichtständigen Mitgliedern zusammen, die im Dreijahresturnus von der Versammlung gewählt wurden.

⁶¹ So besass er fast dieselben Zuständigkeiten im Bereich der Streitschlichtung, Vermittlung und Abrüstung und zeichnete darüber hinaus für die eigentlichen politischen Aufgaben verantwortlich.

⁶² Grundsätzliches über den organisatorischen Aufbau der Vereinten Nationen mit weiteren Literaturhinweisen bei GEORG DAHM, „Völkerrecht“, II, Stuttgart 1961, S. 185-192; VERDROSS/SIMMA, S. 87 ff.; WOLFGANG SPRÖTE/HARRY WÜNSCHE (Hrsg.), „Die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen. Dokumente, Band 2: Die Hauptorgane der UNO“, Berlin (Ost) 1979; UNSER, S. 29 ff.

⁶³ Empfehlungen zu Fragen der Streitbeilegung oder Friedenssicherung kann die Generalversammlung jedoch grundsätzlich nicht aussprechen, solange der Sicherheitsrat auf Grund seiner Kompetenzen damit befasst ist (Art. 12 Abs. 1 der Charta).

⁶⁴ In der Generalversammlung gilt das Prinzip der formalen Stimmgleichheit, d.h. jeder Mitgliedstaat verfügt über eine Stimme. Beschlussfähig ist die Versammlung, wenn mindestens die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Abgestimmt wird nach dem Mehrheitsprinzip: entweder mit Zweidrittelmehrheit oder einfacher Stimmenmehrheit, je nachdem ob es sich um „wichtig“ Fragen oder um „andere“ Fragen handelt (Art. 18 Abs. 2 zählt diese auf). UNSER, S. 38.

⁶⁵ Gemäss Art. 7 Abs. 1 der Charta besteht die Organisation aus folgenden sechs Hauptorganen: *Generalversammlung* (General Assembly), *Sicherheitsrat* (Security Council), *Wirtschafts- und Sozialrat* (Economic and Social Council - ECOSOC), *Treuhandrat* (Trusteeship Council), *Internationaler Gerichtshof* (International Court of Justice) und *Sekretariat*.

Mitglieder nicht verbindlich, d.h. ihre Nichtbefolgung stellt keine Verletzung des Völkerrechts dar⁶⁶. Empfehlungen in Form von Resolutionen kann jedoch grosse moralische und politische Wirkung zukommen⁶⁷. Kann nun der *Sicherheitsrat*, der für alle Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse zu treffen vermag und auf den selben Repräsentativgrundsätzen aufgebaut ist, als Teil der potentiellen Gesetzgebungsorganisation, der „Legislative“ und damit als eine Zweite Kammer gelten?⁶⁸ SCHWARZ-LIEBERMANN verweist hier auf das Bestehen von Fällen des „concurring vote“, sozusagen dem Zusammenwirken von „Erster“ und „Zweiter Kammer“, und nennt beispielshalber die Designation der Richter des Gerichtshofes, die Bestimmung des Generalsekretärs (Art. 97 der Charta) und die Zulassung neuer Mitglieder (Art. 4-6 der Charta). Da es sich allerdings um *Einzelfälle* handelt, bei denen die Charta dem Sicherheitsrat das Zusammenwirken mit der Generalversammlung vorschreibt, kann nur sehr bedingt von einem Zusammenwirken zweier sich balancierender „Kammern“ die Rede sein⁶⁹. Der Sicherheitsrat trägt nach Art. 24 der Charta eben die „Hauptverantwortung“ für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit⁷⁰.

Schon früh war im 1949 gegründeten *Europarat*, einer internationalen Organisation, der gegenwärtig 36 Staaten angehören, ein Ansatz zu einem Zweikammersystem gegeben⁷¹, der durch die Gliederung in „Beratende Versammlung und Ministerausschuss“ angedeutet war: auf der einen Seite *parlamentarische Repräsentation* (Parlamentarische Versammlung) auf der anderen *Staatenrepräsentation* (Ministerkomitee) bzw. direkt und indirekt parlamentarische Repräsentation.

Nachfolgend soll, da diese strukturelle Aussonderung auch als Reflex eines entsprechenden Integrationsvorgangs interpretiert werden kann, eine etwas ausführlichere Betrachtung des europäischen Integrationsprozesses mit seinen verschiedenen Entwicklungsphasen und Verfassungsformen folgen.

b) Die Europäischen Gemeinschaften/Europäische Union

aa) Die Europäische Integration als dynamischer Prozess

Auf der europäischen Ebene finden wir gegenwärtig noch *keinen* Staat: die EU ist zwar mehr als ein blosser Staatenbund, stellt aber (noch) keinen Bundesstaat dar⁷². Die europäische Integration ist ein „dynamischer Prozess“, die Europäische Gemeinschaft immer auf dem Wege irgendwo hin, wobei die Richtung durchaus wechseln kann⁷³. Bereits in der Präambel des EG-Vertrages ist dieses Bewegungsgesetz der europäischen Integration angesprochen worden, indem es dort heisst, „in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“, hätten die Hohen Vertragsparteien eine „Europäische Gemeinschaft“ gegründet⁷⁴. In der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986⁷⁵ wird dieses Bewegungsgesetz nicht nur in der Präambel beschworen, sondern im grundlegenden Artikel 1 ausdrücklich thematisiert: „die Europäischen

⁶⁶ UNSER, S. 30.

⁶⁷ Über die Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen der Generalversammlung, vergl. VERDROSS/SIMMA, S. 405-412. Ob die in den letzten Jahren häufiger beschlossenen Deklarationen (declarations) wegen der zumeist fundamentalen Aussage und Bedeutung in ihrer völkerrechtlichen Wirkung (als neue Völkerrechtsnormen) anders einzuordnen sind als die gewöhnlichen Empfehlungen, ist umstritten.

⁶⁸ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 160.

⁶⁹ Grosszügiger aber SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 160, der auf die kardinale, regelbildende Tragweite bei der Klärung der Einzelfälle verweist.

⁷⁰ Zum Abstimmungsmodus (jedes Mitglied des Sicherheitsrates verfügt über eine Stimme; Beschlüsse über „Verfahrensfragen“ bedürfen der Zustimmung von mindst. 9 Mitgliedern, also der qualifizierten Mehrheit [Art. 27 Abs. 2]; den fünf ständigen Mitgliedern ist jedoch ein Vetorecht bei Beschlüssen über alle „sonstigen Fragen“ eingeräumt, indem diese Beschlüsse das Einverständnis sämtlicher ständiger Ratsmitglieder erfordern [Art. 27 Abs. 3]) siehe UNSER, S. 66 f.

⁷¹ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 160 f. Der Europarat setzt sich ein für eine engere Verbindung zwischen den europäischen Staaten, den Schutz der Demokratie und Menschenrechte sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen der Europäer. Das wichtigste Ergebnis seiner Arbeit sind die *Konventionen* - internationale Abkommen, die die Grundlage für eine gemeinsame europäische Gesetzgebung bilden (seit 1949 rund 150 Abkommen, z.B. im Bereich der Sozialrechte, des Datenschutzes oder der Terrorismusbekämpfung). Die zwei Hauptorgane sind das *Ministerkomitee*, das eigentliche Entscheidungsorgan des Europarates, in dem sich die 34 Aussenminister der Mitgliedstaaten zweimal im Jahr treffen und die *Parlamentarische Versammlung* mit 240 Mitgliedern, die von den nationalen Parlamenten gewählt oder bestimmt werden (seit dem 17. 1. 1994 findet sich als weiteres Organ der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas [CLRAE] mit 240 gewählten Delegierten in 2 Kammern [Regionen/Gemeinden]). Das Ministerkomitee bestimmt die Politik des Europarates und genehmigt und finanziert dessen Programme. Es setzt auch fest, welche Schritte auf Vorschlag der Parlamentarischen Versammlung hin unternommen werden und nimmt die Konventionen sowie Empfehlungen zuhanden der Mitgliedsregierungen an. Die Versammlung kann nur Empfehlungen an das Ministerkomitee richten, selbst aber keine Gesetze erlassen.

⁷² HEINZ SCHÄFFER, „Europäische Integration und Föderalismus“, in: ZSR NF 113 (1994) I, S. 155-179, S. 162 f.

⁷³ SCHUPPERT, S. 35 f.

⁷⁴ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 (BGBl. II, S. 766 in der Fassung des Unionsvertrages), abgedruckt u.a. bei CHRISTOPH VEDDER, „Das neue Europarecht. EG-Vertrag und Europäische Union“, Textausgabe, 1992, S. 41 ff.

⁷⁵ Einheitliche Europäische Akte vom 28. Februar 1986 (ABl. L 169/1) in der Fassung des Unionsvertrages vom 7. Februar 1992, abgedruckt bei VEDDER, S. 243 ff.

Gemeinschaften und die Europäische Politische Zusammenarbeit verfolgen das Ziel, gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen.⁷⁶ Wohin der Weg letztlich führen wird ist dabei weniger klar: Pendelschwünge und gelegentliche Rückschritte auf dem Weg der europäischen Integration sind nicht ausgeschlossen und es wird sich zeigen, wie lange die gegenwärtig in der Europäische Union zusammengefasste europäische Staatengemeinschaft „auf der Schwelle zum Bundesstaat“ verharren kann ohne sich in die eine oder andere Richtung zu entwickeln⁷⁷.

α) Die Rechtsnatur der Europäischen Union im Spiegel der Entwicklung der europäischen Integration

Es lassen sich sechs Entwicklungsstufen der europäischen Integration ausmachen, die sich in verändernden Rollenverteilungen der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft widerspiegeln.

Phase eins: Der Abschied vom Nationalstaat - Die Gründerjahre

In der ersten Phase, im ersten Jahrzehnt nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges wuchs unter den europäischen Nationen die Bereitschaft, das System der europäischen Nationalstaaten in eine föderalistisch strukturierte Gemeinschaft umzuwandeln, um eine Wiederholung der Katastrophe in Europa zu verhindern⁷⁸. Die erfolgreiche Etablierung europäischer Organisationen⁷⁹ liess tatsächlich die Hoffnung auf den Beginn einer föderalistischen Integrationsphase aufkeimen. Auf die Initiative der USA und Grossbritanniens und die Vorarbeiten durch den französischen Plevinplan ging das Projekt einer „Europäischen Verteidigungs-Gemeinschaft“ (EVG) zurück, das die „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ ergänzen sollte und die Europäische Föderation in scheinbar greifbare Nähe rückte. In Art. 38 des EVG-Vertrages wurde die „Gemeinsame Versammlung“ beauftragt, Pläne für eine „Europäische Politische Gemeinschaft“ (EPG) auszuarbeiten, die in Fortentwicklung der von EGKS und EVG eingeleiteten Integrationsphase ein politisches System föderativen Charakters in Europa schaffen sollte⁸⁰. Im Auftrag der sechs Aussenminister erstellte die aus der „Gemeinsamen Versammlung“ und der Versammlung des Europarates hervorgehende „Ad-hoc-Versammlung“ einen Entwurf zur EPG, den sie am 10. März 1953 vorlegte⁸¹. Dieses Dokument enthielt den Entwurf einer föderalistischen Verfassung von einer Integrationsdichte, wie sie bis zu diesem Zeitpunkt kaum denkbar schien. Neben einem „Europäischen Exekutivrat“, der die Regierung der Gemeinschaft wahrnehmen sollte, und einem „Rat der nationalen Minister“, der die Tätigkeit der europäischen Regierung mit derjenigen der nationalen Regierungen in Einklang bringen sollte, sah der Entwurf ein *aus zwei Kammern bestehendes Parlament* vor: die Völkerkammer und den Senat. Während die Senatoren von den nationalen Parlamenten gewählt werden sollten, war vorgesehen, die Abgeordneten der Völkerkammer in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl zu wählen. Ein Gesetz der Gemeinschaft sollte „die Grundsätze des Wahlverfahrens“ festlegen⁸².

Bereits im Laufe der Verhandlungen über die EVG wurde jedoch deutlich, dass vor allem in Frankreich, der Widerstand gegen die EVG wuchs und damit die Realisierung der „Europäischen Politischen Gemeinschaft“ immer unwahrscheinlicher wurde. Frankreichs Regierung unter MENDÈS-FRANCE beobachtete skeptisch den rasanten Wiederaufbau Deutschlands und befürchtete, angesichts dessen wirtschaftlichen Aufblühens, dass die im Zusammenhang mit der EVG angestrebte politische und wirtschaftliche Integration erhebliche Einschränkungen der nationalen Souveränität und industriellen Entwicklung Frankreichs mit sich bringen würde⁸³. Nach langwierigen

⁷⁶ Für diesen Befund, dass Europa immer auf dem Weg ist und sich am Leitbild einer Europäischen Union orientiert, hat sich im Laufe der Zeit der Begriff der „politischen Finalität der Europäischen Gemeinschaft“ herausgebildet. Vergl. ECKART KLEIN, „Der Verfassungsstaat als Glied einer Europäischen Gemeinschaft“, in: VVDStRL 50 (1991), S. 56 ff.; PETER BADURA, „Bewahrung und Veränderung demokratischer und föderativer Verfassungsprinzipien der in Europa verbundenen Staaten“, in: ZSR NF 109 (1990) I, S. 115-134, S. 115 ff.; SCHUPPERT, S. 35 f.

⁷⁷ SCHUPPERT, S. 36; DIETRICH SCHINDLER, „Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?“, in: VVDStRL 53 (1994), S. 71-87, bes. S. 78 ff.; RÜDIGER VOIGT (Hrsg.), „Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat?“, Baden-Baden 1993, S. 159 ff.

⁷⁸ Dieses Leitbild wurde in der berühmten Zürcher Rede WINSTON CHURCHILLS exemplarisch zum Ausdruck gebracht: „Wir müssen eine Art Vereinigter Staaten von Europa errichten (...) Der erste Schritt bei der Neubildung der europäischen Familie muss ein Zusammengehen zwischen Frankreich und Deutschland sein.“ Nach der Wiedergabe bei THOMAS OPPERMAN, „Europarecht“, München 1991, S. 8.

⁷⁹ Im April 1948 wurde die „Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (OEEC) gegründet, im August 1949 tagte zum ersten Mal der „Europarat“ und im April 1951 wurde der Vertrag zur Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS) unterzeichnet.

⁸⁰ Dazu PAUL NOACK, „Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954“, Bonn 1977.

⁸¹ Satzungsentwurf der Ad-hoc-Versammlung zur Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) vom 10. März 1953, in: HEINRICH SIEGLER, „Dokumentation der europäischen Integration 1946-1961, unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses EWG-EFTA“, Bonn/Wien/Zürich 1961, S. 74-85.

⁸² GRABITZ/LÄUFER, „Das Europäische Parlament“, Bonn 1980, S. 191 f.

⁸³ Vergl. auch den Gegenentwurf des Gaullisten MICHEL DEBRE, der von der Nation als tragendem Element eines liberalen Staatensystems ausging; in: „Assemblée Ad hoc chargée d'élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique euro-

Verhandlungen und der Ratifikation des EVG-Vertrages in fünf EG-Staaten begann Ende August 1954 die Debatte des Vertrages im französischen Parlament. Am 30. August nahm die Nationalversammlung den Antrag an, die Debatte über den Vertrag zu vertagen, womit das EVG-Projekt insgesamt gescheitert war. Mit dieser Entscheidung war gleichzeitig das Ende der EPG, die aus der Verteidigungsgemeinschaft hätte erwachsen sollen, besiegelt und die föderalistische Phase der europäischen Integration zunächst beendet⁸⁴.

Phase zwei: Die Verfassungskrise der Gemeinschaft und die Luxemburger Beschlüsse von 1966

Die zweite Phase der Integration war geprägt von der *Verfassungskrise der Gemeinschaft* und die *Luxemburger Beschlüsse vom 29. Januar 1966*. Angesichts des Rückschlages von 1954 zogen sich die nationalen Regierungen auf die Politik der kleinen Schritte zurück und führten die mit der EGKS begonnene „funktionelle Integration“ fort. Zwischen nationalstaatlichen Interessen und europäischer Integration vorsichtig abwägend, versuchten sie mit minimalen Einschränkungen der nationalstaatlichen Souveränität den europäischen Institutionen Kompetenzen zuzuweisen und die Europäische Gemeinschaft politisch zu stärken⁸⁵. Diese „relance européenne“ setzte ein mit der „Messina-Konferenz“ der EG-Mitgliedstaaten vom 1. bis 3. Juni 1955, auf der die Regierungen die Notwendigkeit vor allem der wirtschaftlichen Integration Europas bekräftigten⁸⁶. Sie gab den Anstoss für den Beginn einer neuen Integrationsphase, die mit dem Abschluss der Verträge zur Gründung der EWG und der EAG im Jahre 1957 ihre ersten bedeutenden Erfolge erzielte. Diese Verträge schufen zugleich die rechtliche Basis für Vorschläge zur *Direktwahl* des Europäischen Parlaments. Während die ursprüngliche Fassung von Art. 21 des EGKS-Vertrages nur die unverbindliche Empfehlung enthielt, Direktwahlen durchzuführen⁸⁷, erteilten nun Art. 138 Abs. 3 EWGV⁸⁸ und Art. 108 Abs. 3 EAGV der Versammlung den Auftrag, Direktwahl-Entwürfe auszuarbeiten. Zum 1. Januar 1958 wurde die „Gemeinsame Versammlung“ der EGKS in eine einzige Versammlung für alle drei Gemeinschaften umgewandelt⁸⁹. Das Europäische Parlament setzte, in Erfüllung des Verfassungsauftrages, am 22. Oktober 1958 eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des belgischen Abgeordneten FERNAND DEHOUSSE ein, die nach zweijähriger Beratung den „Entwurf eines Abkommens über die Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner unmittelbarer Wahl“ vorlegte⁹⁰. Dieser erste Entwurf des Parlaments spiegelte die skeptische Einschätzung des

péenne“, Session de janvier 1953, Procès-verbaux des séances, Documents de séance divers, Strasbourg, 7-10 janvier 1953, Amendement au Doc. 1.

⁸⁴ Dazu eingehend NOACK; GILBERT ZIEBURA, „Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten“, Pfullingen 1970, S. 65-81.

⁸⁵ KARL-HEINZ NASSMACHER, „Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften“, Bonn 1972, S. 14.

⁸⁶ Dazu das Schlusskommuniqué der Messina-Konferenz in: EA 1955, S. 7974 f.

⁸⁷ Siehe Art. 21 EGKSV i.d.F. vom 25. 3. 1951: „Die Versammlung besteht aus Abgeordneten, die einmal jährlich nach dem von jedem Hohen Vertragsschliessenden Teil bestimmten Verfahren von den Parlamenten aus deren Mitte oder in allgemeiner direkter Wahl zu wählen sind.“ (EA 1951, S. 4002)

⁸⁸ Die Bestimmung lautet wie folgt:

„Art. 138 (Ernennung und Zahl der Abgeordneten; Wahlerwurf)

(1) Die Versammlung besteht aus Abgeordneten, die nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren von den Parlamenten aus ihrer Mitte ernannt werden.

(2)¹ Die Zahl dieser Abgeordneten wird wie folgt festgesetzt:

Belgien.....	14
Dänemark.....	10
Deutschland.....	36
Frankreich.....	36
Irland.....	10
Italien.....	36
Luxemburg.....	6
Niederlande.....	14
Vereinigtes Königreich.....	36

(3) Die Versammlung arbeitet Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten aus.

Der Rat erlässt einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“

¹ Art. 108 Abs. wurde neu gefasst durch Art. 10 Beitritts- und Anpassungsakte zum Vertragswerk vom 22. Januar 1972 (BGBl. II, S. 1127/1144).

⁸⁹ Im November 1957 beauftragte der Präsidialausschuss der „Gemeinsamen Versammlung“ den Politischen Ausschuss, einen Bericht über die Entwicklung der Zuständigkeiten der Versammlung auszuarbeiten. Im Januar 1958 legte der Abgeordnete PIERRE WIGNY diesen Bericht vor. Es herrschte zu diesem frühen Zeitpunkt der funktionellen Integrationsphase noch Skepsis, wann und inwieweit der Verfassungsauftrag der Verträge zu realisieren sei. Der „WIGNY-Bericht“ befürchtete bei einer allzu frühen Direktwahl irreversible Verschiebungen und Lücken bei der Kompetenzverlagerung von den nationalen Parlamenten auf das Europäische Parlament. Die Wahl müsse in einem Augenblick des „Gleichgewichts“ zwischen nationalen und europäischen Befugnissen stattfinden. WIGNY, „Die parlamentarische Versammlung im Europa der Sechs“, hrsg. von der Abteilung Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1958, Doc. 2017/1/58/2.

⁹⁰ Abgedruckt bei GRABITZ/LÄUFER, S. 654 ff.

Integrationspotentials wider und erhob nur vorsichtige Forderungen⁹¹. Nach intensiven Beratungen nahm das EP den „DEHOUSSE-Entwurf“ am 17. Mai 1960 an. Der Entwurf sah vor, die Zahl der Parlamentarier gegenüber der bisherigen Abgeordnetenzahl zu verdreifachen und die Mandate wie folgt zu verteilen⁹²:

Belgien.....	42
Deutschland.....	108
Frankreich.....	108
Italien.....	108
Luxemburg.....	18
Niederlande.....	42
	426

Eine entscheidende Bestimmung stellte die Einführung der sog. „Übergangszeit“ dar (Art. 3). Die allgemeine unmittelbare Wahl sollte nicht sofort für alle Abgeordneten durchgeführt werden, vielmehr sollten während der Übergangszeit nur zwei Drittel der Abgeordneten direkt gewählt werden, während sich ein Drittel weiterhin aus den nationalen Parlamenten rekrutieren sollte. Die Ausübung eines Doppelmandates sollte ermöglicht werden (Art. 7). Das Europäische Parlament erhielt den Auftrag, den Entwurf eines „möglichst einheitlichen“ Wahlverfahrens auszuarbeiten (Art. 9), das nach Ablauf der Übergangszeit in Kraft treten sollte. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte das Wahlverfahren in der Zuständigkeit jedes einzelnen Mitgliedstaates verbleiben⁹³.

Der Vertragsentwurf des EP fand im Rat zunächst kein Echo: Dieser hatte nach Art. 138 Abs. 3 Satz 2 EWGV, Art. 108 Abs. 3 Satz 2 EAGV und Art. 21 Abs. 4 EGKSV über die Bestimmungen zur Direktwahl *einstimmig* zu entscheiden und sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu empfehlen. Der Rat entschuldigte sein Zögern mit dem Hinweis darauf, dass er die notwendige Einstimmigkeit nicht erzielen könne, wofür unausgesprochen vor allem der französische Widerstand verantwortlich gemacht wurde: Mit der von DE GAULLE vertretenen Doktrin von einem konföderalen „*Europa der Vaterländer*“⁹⁴, von der unaufgebbaren Letztverantwortung der Mitgliedstaaten, mussten diejenigen Regelungen des Vertrages in Konflikt geraten, nach denen ab 1966 Mehrheitsentscheidungen möglich wurden⁹⁵. Frankreich blockierte die Arbeit des Ministerrates durch die sogenannte „Politik des leeren Stuhls“. „Bald stellte sich heraus, dass es in Wahrheit um die prinzipielle Ablehnung des *Mehrheitsprinzips* im Rat zugunsten der Beibehaltung der *Einstimmigkeit* ging und ebenso um die Beschneidung des eigenständigen politischen Handlungsspielraums der Kommission.“⁹⁶ Letztlich standen sich damit das europapolitische Prinzip eines „präföderalistisch“ fortschreitenden Integrationsprozess einerseits und das Konzept der klassisch-internationalen Staatenzugehörigkeit unter strikter Souveränitätswahrung gegenüber⁹⁷.

Als Reaktion auf DE GAULLES konföderales Konzept entwarfen die anderen fünf EG-Staaten einen Entwurf zur EPU, in dem sie unter Berufung auf Art. 138 EWGV die baldige Durchführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen für das Europäische Parlament forderten⁹⁸. Die französischen Vorstellungen setzten sich in den Luxemburger Beschlüssen der EWG-Aussenminister vom 29. Januar 1966 weitgehend durch⁹⁹. Obwohl diese nicht

⁹¹ Der Entwurf ist dennoch von besonderer Bedeutung, als er den ersten vollständig ausgearbeiteten Entwurf für die Erfüllung des Verfassungsauftrages darstellt. DEHOUSSE erläuterte die Dringlichkeit der Direktwahl vor allem mit dem Hinweis darauf, dass nur sie die Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaft und die Stärkung des europäischen Zusammengehörigkeitsgefühls garantiere. GRABITZ/LÄUFER, S. 194.

⁹² Art. 2 des Abkommensentwurfes betr. die Wahl des Europäischen Parlaments.

⁹³ DEHOUSSE bezeichnete den Begriff der Übergangszeit als eines der wichtigsten Elemente des Entwurfes. Die Festlegung eines verbindlichen Termins zu Durchführung der Direktwahl fehlte vollkommen. In seinem „Allgemeinen Bericht“ erklärte er lediglich, die Wahl müsse „so bald wie irgend möglich“ stattfinden. Vergl. DEHOUSSE, „Allgemeiner Bericht“, in: Für allgemeine direkte Wahlen zum Europäischen Parlament. Dokumentensammlung, Luxemburg 1969, S. 40.

⁹⁴ „Die Schaffung Europas, das heisst seine Einigung, ist sicher eine wichtige Sache (...) Allerdings darf man auf einem solchen Gebiet nicht Träumen nachhängen, sondern muss die Dinge so sehen, wie sie sind. Welches sind die Realitäten Europas und die Eckpfeiler, auf denen man weiterbauen könnte? In Wirklichkeit sind es die Staaten (...)“ Pressekonferenz DE GAULLES am 5. September 1960, zitiert nach OPPERMAN, S. 11 ff.; GRABITZ/LÄUFER, S. 195.

⁹⁵ Insbes. im Agrarbereich; Art. 43 Abs. 2 U Abs. 3 i.V.m. Art. 8 EWGV.

⁹⁶ OPPERMAN, S. 15.

⁹⁷ DE GAULLES auf nationalstaatlicher Souveränität beruhendes Europa-Konzept fand seinen Ausdruck in dem vom französischen Vertreter des „Studienausschusses der Sechs“, CHRISTIAN FOUCHET, vorgelegten Vertragsentwürfen zur „Europäischen Politischen Union“ (EPU). Weder der erste „FOUCHET-Plan“ vom September 1961, noch der zweite vom Januar 1962, der auf Grund des Widerstandes der anderen EG-Staaten als Revision des ersten konzipiert war, erwähnte die Direktwahl des Europäischen Parlaments. Die „FOUCHET-Pläne“ sind abgedruckt bei SIEGLER, „Europäische politische Einigung I. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1949-1968“, Bonn/Wien/Zürich 1968, S. 114-117 und S. 124-126.

⁹⁸ Gegenentwurf von fünf EG-Staaten zur Gründung einer Europäischen Politischen Union, in: SIEGLER, a.a.O., S. 128-132.

⁹⁹ Abgedruckt bei MICHAEL SCHWEITZER/WALDEMAR HUMMER, „Textbuch zum Europarecht“, 5. Aufl., München 1991, Nr. 10.

rechtsverbindlich waren, führte die sich an ihnen orientierende politische Praxis dazu, dass Mehrheitsentscheidungen nur dann stattfanden, wenn *alle* Mitgliedstaaten damit einverstanden waren und gegebenenfalls signalisierten, dass „sehr wichtige Interessen“ nicht betroffen seien und sie sich daher überstimmen lassen würden¹⁰⁰.

Phase drei: Die Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit

Phase drei der europäischen Integration wurde geprägt durch die Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Die Periode des Stillstandes im Integrationsprozess wurde Ende 1969, nach dem Rücktritt DE GAULLES, mit der Haager Gipfelkonferenz der Regierungschefs der EG-Staaten vom 1./2. Dezember 1969 überwunden¹⁰¹. Es wurde beschlossen, die Aussenpolitik der Mitgliedstaaten in einem politischen Konsultations- und Kooperationsverfahren stärker aneinander anzugleichen und zu harmonisieren. Dabei stand die Einsicht im Hintergrund, dass der wirtschaftliche Integrationsprozess „ein Mindestmass an Übereinstimmung in der Aussenpolitik erfordert, da in der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 113 EWGV) gegenüber Drittstaaten einheitlich aufzutreten werden muss.“¹⁰² Dies war die Geburtsstunde der sogenannten „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ), deren organisatorischer Rahmen 1970 im DAVIGNON-Bericht vorgezeichnet wurde. Dabei handelte es sich der Sache nach um ein intergouvernementales Verfahren regelmässiger Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Die Pariser Gipfelkonferenz von 1974 übertrug diese Aufgabe einem dreimal jährlich tagenden „Europäischen Rat“ der Staats- und Regierungschefs und des Kommissionspräsidenten sowie den Aussenministern der Mitgliedstaaten. Die Wahl dieser Organisationsform betont die *Intergouvernementalität*¹⁰³ dieser Form der Politikkoordinierung und zeigt, dass hierin eine wesentliche Erweiterung der EG-Aktivitäten, nicht aber eine neue Stufe der Integrationsdichte gesehen werden kann¹⁰⁴.

Phase vier: Die Einführung der Direktwahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments

Phase vier zeichnete sich durch die Einführung der *Direktwahl* der Abgeordneten des *Europäischen Parlamentes* aus. Der Ministerrat hatte in der gesamten Regierungszeit DE GAULLES keinen Beschluss zur Realisierung des „DEHOUSSE-Entwurfes“ gefasst, so dass sich das Europäische Parlament veranlasst sah, in mehreren Resolutionen an die Verabschiedung seines ersten Direktwahl-Entwurfes zu erinnern¹⁰⁵. Im Gegenzug verwies der Rat auf die notwendige Einstimmigkeit, die bisher nicht zu erzielen gewesen sei¹⁰⁶. In Ausführung des Beschlusses der Haager Gipfelkonferenz wurde nun ein Ausschuss unter der Leitung des luxemburgischen Ministerpräsidenten WERNER damit beauftragt, einen Plan für die Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten¹⁰⁷. Dieser Plan lieferte den Anstoss¹⁰⁸ für die Erstellung des sogenannten „VEDEL-Berichts“¹⁰⁹. Dieser Bericht befasste sich mit den bisher ausgesparten Fragen, welche Befugnisserweiterungen für das Parlament im Zuge der Etablierung der „Wirtschafts- und Währungsunion“ möglich und erforderlich seien. Obwohl der Bericht die Ansicht, dass eine Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments von der Durchführung der Direktwahl abhängig sei,

¹⁰⁰ WERNER MENG, „Das Recht der Internationalen Organisationen - eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts. Zugleich eine Untersuchung zur Rechtsnatur des Rechts der Europäischen Gemeinschaften“, Baden-Baden, S. 103.

¹⁰¹ Die Neuorientierung in der französischen Europapolitik unter dem neuen Staatspräsidenten POMPIDOU fand ihren Ausdruck im Plan einer „Wirtschafts- und Währungsunion“, der das wesentliche Ergebnis der massgeblich auf französische Initiative zurückgehenden Haager Gipfelkonferenz war. Über institutionelle Reformen, die zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlich waren, konnte damals allerdings noch keine Einigung erzielt werden. Vergl. MARTIN BANGEMANN/ROLAND BIEBER, „Die Direktwahl - Sackgasse oder Chance für Europa?“, Baden-Baden 1976, S. 112.

¹⁰² RUDOLF STREINZ, „Europarecht“, Heidelberg 1992, S. 10.

¹⁰³ OPPERMANN, S. 112.

¹⁰⁴ SCHUPPERT, S. 42.

¹⁰⁵ So im Juni und Dezember 1961, im Mai 1962 und im April 1963; siehe: „Für allgemeine direkte Wahlen zum Europäischen Parlament“, Dokumentensammlung, Luxemburg 1969, S. 262 ff.

¹⁰⁶ Das EP sah sich durch dieses ständige Hinhalten im März 1969 sogar veranlasst, einer weiteren Resolution zur Realisierung des „DEHOUSSE-Entwurfes“ die Androhung einer Untätigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anzufügen. Durch die weitere Gemeinschaftsentwicklung wurde dieser Schritt allerdings hinfällig. Vergl. HARALD G. KUNDOCH, „Die Konstituierung des Europäischen Parlaments - Zur Reform des Berufungsverfahrens der Abgeordneten“, Köln/Bonn 1974, S. 114 f.

¹⁰⁷ WERNER legte am 8. 10. 1970 einen „Zwischenbericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion“ vor: „Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft“ (ABl. 1970, Nr. C 36, S. 1-15).

¹⁰⁸ „Das wirtschaftspolitische Entscheidungsgremium muss einem Europäischen Parlament gegenüber politisch verantwortlich sein. Dieses Parlament wird nicht nur hinsichtlich des Umfangs seiner Befugnisse, sondern auch hinsichtlich des Wahlmodus seiner Mitglieder einen der Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben entsprechenden Status erhalten müssen.“ WERNER-Bericht, ABl. 1970, Nr. C 36, EG-Bulletin, Teil 2/1970, S. 5.

¹⁰⁹ Der von einer unabhängigen Expertengruppe erstellte Bericht wurde am 25. März 1972 von deren Vorsitzenden GEORGES VEDEL vorgelegt: Bericht der Ad-hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments (VEDEL-Bericht), EG-Bulletin, Beil. 4/1972.

ausdrücklich zurückwies, befürwortete er die Direktwahl in der Erwartung, dass die Demokratisierung und Legitimation der Gemeinschaft damit verstärkt und das „Zusammenwachsen der europäischen Völker“ gefördert würde. Der Bericht lieferte einen umfangreichen Reformkatalog¹¹⁰, von dem aber letztlich im Rat nur die Forderung nach Stärkung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse und nach Verbesserung der interinstitutionellen Verfahren erörtert wurde.

Aus der „Wirtschafts- und Währungsunion“ sollte ursprünglich bis 1980 die Europäische Union hervorgehen, was aufgrund verschiedener Rückschläge allerdings scheiterte. Dennoch entspannte sich eine neue Dynamik, welche auch neue Vorschläge zur Direktwahl des Europäischen Parlaments begünstigte, da rasch klar wurde, dass eine Weiterentwicklung der Gemeinschaft ohne hinreichende demokratische Legitimation nicht durchführbar, ja die Europäische Union ohne Direktwahl des Europäischen Parlaments als unerfüllbar betrachtet werden musste¹¹¹. Das EP arbeitete bereits seit Juni 1973 auf der Grundlage des DEHOUSSE-Entwurfes an einem zweiten Entwurf zur Direktwahl. Diesen verabschiedete es am 14. 1. 1975 auf Grund eines Berichtes des Politischen Ausschusses, den der niederländische Abgeordnete SCHELTO PATIJN vorgelegt hatte („PATIJN-Entwurf“)¹¹². Dieser Entwurf trug den veränderten Bedingungen Rechnung, die sich seit der Vorlage des DEHOUSSE-Entwurfs aufgrund der EG-Erweiterung ergeben hatten. Von der Durchführung der Direktwahl erwartete PATIJN die verstärkte Legitimität der Gemeinschaft, die den Weg zur Europäischen Union ebnen sollte. Damit zog er explizit die Verbindungslinie zum Projekt der „Europäischen Union“. Zudem sollte der Überlastung der Abgeordneten durch die Ausübung des Doppelmandates Einhalt geboten werden¹¹³. Der PATIJN-Entwurf sah 355 Abgeordnete für das Europäische Parlament vor:

Belgien.....	23
Dänemark.....	17
Deutschland.....	71
Frankreich.....	65
Irland.....	13
Italien.....	66
Luxemburg.....	6
Niederlande.....	27
Vereinigtes Königreich.....	67
	355

Diesem Vorschlag lag die Überlegung zugrunde, die Anzahl der Abgeordneten nicht zu niedrig zu halten, um eine hinreichende Repräsentation der Bürger Europas zu gewährleisten, sie andererseits aber auch nicht zu hoch anzusetzen, um die Effektivität der Parlamentsarbeit nicht zu gefährden. Die im DEHOUSSE-Entwurf vorgesehene Übergangszeit fiel im PATIJN-Entwurf mit der Begründung weg, die EG bestehe einerseits lange genug, um die etappenweise Einführung der Direktwahl durch ein einmaliges Verfahren zu ersetzen, andererseits solle das europäische Mandat selbständige Geltung erlangen und dürfe deshalb nicht mehr von vornherein mit dem nationalen Mandat verknüpft werden¹¹⁴. Als Zeitpunkt für die Direktwahl sah der Entwurf Mai 1978 vor.

Das EP erhielt den Auftrag, spätestens bis 1980 den Entwurf eines einheitlichen Verfahrens zur Durchführung der Wahl auszuarbeiten (Art. 7). Bis dahin sollte sich das Verfahren nach den „innerstaatlichen Bestimmungen“ jedes Mitgliedstaates richten. PATIJN interpretierte damit die Vorschrift des Art. 138 EWGV über ein „einheitliches Verfahren“ der Wahl nicht als Festschreibung eines einheitlichen Wahlsystems, sondern lediglich als Forderung nach einem einheitlichen Wahlverfahren, das im Fall der Durchführung der Wahl nach „gemeinsamen Grundregeln“ (gleiche, freie, allgemeine, unmittelbare und geheime Wahlen) bereits gewährleistet sei¹¹⁵. Im Vergleich zu den vorsichtigen Formulierungen im ersten Direktwahl-Entwurf des EP (DEHOUSSE-Entwurf), machte der PATIJN-Entwurf deutlich, dass die Fortschritte der europäischen Integration dringend die Direktwahl des

¹¹⁰ Vergl. ERNST-WERNER FUSS, „Positionsstärkung des Europäischen Parlaments. Zum Vedel-Bericht und zu anderen Vorschlägen für die institutionelle Reform der Gemeinschaften“, in: EuR 1972, S. 358-374.

¹¹¹ GRABITZ/LÄUFER, S. 199; vergl. auch das Schlusskommuniqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der neun Mitgliedstaaten der EG in Paris am 9./10. Dezember 1974, in: EA 1975, S. D 41 ff.

¹¹² Entwurf eines Vertrages über die allgemeine und unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, vorgelegt von SCHELTO PATIJN. Abgedruckt bei GRABITZ/LÄUFER, S. 660 ff.

¹¹³ SCHELTO PATIJN, „Begründung des politischen Ausschusses“, in: Direktwahlen zum Europäischen Parlament, hrsgg. von der Generaldirektion für Wissenschaft und Dokumentation, Luxemburg 1977, S. 30.

¹¹⁴ Die Ausübung eines Doppelmandates wurde zwar ausdrücklich ermöglicht (Art. 5), PATIJN selbst lehnte jedoch das Doppelmandat wegen der Arbeitsüberlastung und des daraus erwachsenden Nachteils für das Europäische Parlament ab.

¹¹⁵ SCHELTO PATIJN, „Begründung des politischen Ausschusses“, in: Direktwahlen zum Europäischen Parlament, S. 40.

Europäischen Parlaments erforderlich machten¹¹⁶. Der Bericht des EP zur Europäischen Union vom 7. Juli 1975 (BERTRAND-Bericht) konzentrierte sich auf Vorschläge zur Kompetenzerweiterung des Parlaments und unterstrich nur in einem kurzen Hinweis die Forderung nach Direktwahl¹¹⁷. Im Schlusskommuniqué der Gipfelkonferenz vom 17. Juli 1975 beauftragte sodann der Europäische Rat den Rat der Gemeinschaften, unter Berücksichtigung des PATJIN-Entwurfes bis zum Ende des Jahres einen Bericht zur Direktwahl vorzulegen¹¹⁸. Parallel zur Anregung an die Gemeinschaftsorgane, Berichte zur „Europäischen Union“ zu erarbeiten, hatte die 2. Pariser Gipfelkonferenz (1974) den belgischen Ministerpräsidenten LEO TINDEMANS beauftragt, unter Berücksichtigung der Berichte der Gemeinschaftsorgane einen Gesamtbericht zu erstellen. Diesen leitete TINDEMANS dem Europäischen Rat am 29. Dezember 1975 zu¹¹⁹. Er betonte darin, dass die Europäische Union aus dem institutionellen Aufbau des bestehenden Gemeinschaftsgefüges unter Verbesserung des Leistungsvermögens der Organe erwachsen müsse, um überhaupt Realisierungschancen zu besitzen¹²⁰. Als Kriterien nannte er die Autorität, Leistungsfähigkeit, Legitimität und Kohärenz der europäischen Organe, deren Autorität sich abgenutzt hätte, so dass die Gefahr der Rückkehr zu „intergouvernementalen Methoden der Zusammenarbeit“ bestünde. Die Direktwahl des Europäischen Parlaments sei imstande, zweien dieser Kriterien neue Geltung zu verschaffen und damit den Aufbau der Europäischen Union mitzugestalten: Sie verleihe der Versammlung selbst neue politische Autorität und verstärke gleichzeitig die demokratische Legitimität des „gesamten europäischen institutionellen Rahmens“¹²¹.

Auf seiner Tagung am 13./14. Juli 1976 erzielte der Rat ein übereinstimmendes Konzept zur Direktwahl des Europäischen Parlaments. Am 20. September 1976 erliess der Rat der Europäischen Gemeinschaft schliesslich den „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“. Dieses Ergebnis bildete den Kulminationspunkt der sich über Jahre hinziehenden Diskussion von Direktwahl-Vorschlägen. Der Akt schreibt die Anzahl von 410 Abgeordneten nach folgender Verteilung vor¹²²:

Belgien.....	24
Dänemark.....	16
Deutschland.....	81
Frankreich.....	81
Irland.....	35
Italien.....	81
Luxemburg.....	6
Niederlande.....	25
Vereinigtes Königreich.....	81
	410

Die Mandatsdauer wurde auf fünf Jahre festgelegt (Art. 3) und die Ausübung eines Doppelmandates ermöglicht (Art. 5). Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf einer Tagung im April 1978 auf den 7.-10. Juni 1979 als verbindlichen Termin zur Durchführung der ersten Direktwahl. Somit setzte sich also das EP bis 1979 aus abgesandten Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammen. Mit der 1976 erfolgten Einigung der Regierungen der Mitgliedstaaten, nunmehr die nach Art. 138 Abs. 3 EWGV vorgesehenen direkten Wahlen einzuführen, leitete der

¹¹⁶ Diese Einschätzung teilten alle Gemeinschaftsorgane. Das Schlusskommuniqué der 2. Pariser Gipfelkonferenz (1974) hatte die Gemeinschaftsorgane beauftragt, Pläne zur „Europäischen Union“ auszuarbeiten. Die Kommission übermittelte ihren Bericht zur EU am 26. 6. 1975 dem Rat. Darin stellte sie drei Modelle zur „Europäischen Politischen Union“ vor, bei denen das direkt gewählte und mit realen Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Parlament jeweils eine entscheidende Rolle spielen sollte. Daneben nahm der Bericht auch Bezug auf die gegenwärtige Gemeinschaftsstruktur und drückte die Überzeugung aus, dass allgemeine direkte Wahlen eine wichtige Vorstufe der EU bildeten. Er unterstrich die Forderungen des PATJIN-Entwurfes und forderte die bisher zögernden Staaten auf, ihre Vorbehalte zurückzunehmen, um die Wahl „zu einem möglichst nahen Zeitpunkt“ durchführen zu können. (Bericht der Kommission über die Europäische Union vom 26. 6. 1975, EG-Bulletin, Beil. 5/75, vergl. auch SIEGLER, „Europäische politische Einigung III, Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, 1973-1977“, Bonn/Wien/Zürich 1977, S. 158-190).

¹¹⁷ Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die Europäische Union, Doc. Parlement Européen 40.930 vom 7. Juli 1975, S. 7.

¹¹⁸ SIEGLER, a.a.O., S. 194.

¹¹⁹ Die Europäische Union. Bericht von LEO TINDEMANS an den Europäischen Rat, EG-Bulletin, Beil. 1/1976. Vergl. HEINRICH SCHNEIDER/WOLFGANG WESSELS (Hrsg.), „Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht“, Bonn 1977, S. 241-288.

¹²⁰ Nach ULRICH SCHEUNER, „Perspektiven einer Europäischen Union. Zum Bericht des Ministerpräsidenten Leo Tindemans“, in: EuR 1976, S. 193-212, bes. S. 200, vermied es TINDEMANS eine neue Stufe föderaler Integration zu entwerfen.

¹²¹ Die Europäische Union. Bericht von LEO TINDEMANS an den Europäischen Rat, S. 32.

¹²² Art. 2 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20. September 1976. Abgedruckt bei GRABITZ/LÄUFER, S. 522.

Europäische Rat, „eine institutionelle Reform des EG-Systems ein, der hohe europapolitische Bedeutung zukam.“¹²³ Dies aber nicht etwa wegen Veränderungen der Kompetenzen des Parlaments¹²⁴, die auch weiterhin eher im konsultativen Bereich lagen¹²⁵, sondern wegen der den Abgeordneten damit zuwachsenden unmittelbaren demokratischen Legitimation, die dem Votum des Parlaments mehr Gewicht gab und seine Rolle im Institutionengefüge der Europäischen Gemeinschaft tendenziell veränderte. Die unmittelbare Wahl des EP hat dessen Qualität entscheidend verändert: es war nicht mehr das Parlament der Delegierten der Mitgliedstaaten, sondern besass nun die Voraussetzungen dafür, sich zu einer Repräsentationskörperschaft der „civitas Europea“ zu entwickeln¹²⁶.

Phase fünf: Die Einheitliche Europäische Akte (EEA)

Die fünfte Phase ist gekennzeichnet durch die am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte¹²⁷, welche die bis dahin umfassendste Änderung der Gründungsverträge darstellte¹²⁸. Ihre Bedeutung zeigte sich vor allem in fünf Bereichen¹²⁹: sie stärkte im institutionellen System die Kommission durch die Erweiterung der Delegationsbefugnisse, kräftigte das Europäische Parlament durch die Einführung des Verfahrens der sogenannten Zusammenarbeit, bezog weitere Regelungs-Materien in die Gemeinschaftskompetenz ein (Forschung und Technologie), stellte die Europäische Politische Zusammenarbeit auf eine vertragliche Grundlage¹³⁰ und legte schliesslich das Binnenmarktkonzept im EWG-Vertrag fest¹³¹.

Phase sechs: Die Einführung der Europäischen Union (1992)

In Phase sechs hat die europäische Integration mit dem Vertrag von Maastricht über die Europäische Union vom 7. Februar 1992¹³² ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht¹³³. Es stellt sich hier die Frage, ob der Vertrag von Maastricht nun denjenigen qualitativen Sprung bedeutet, der die Europäische Gemeinschaft vom Verharren auf der „Schwelle zur bundesstaatlichen Struktur“¹³⁴ befreit und in einen wie auch immer gearteten Bundesstaat überführt. Diese Frage wurde schon zu Beginn dieses Abschnittes verneint: Der Vertrag von Maastricht ist kein Staatsstreich¹³⁵ und auch der „qualitative Sprung“ blieb bereichsspezifisch beschränkt¹³⁶. So arbeitete das deutsche

¹²³ OPPERMANN, S. 38; SCHUPPERT, S. 42.

¹²⁴ Dazu ausführlich GRABITZ/LÄUFER, S. 213 ff.

¹²⁵ Schon in den sechziger Jahren gestanden Rat und Kommission dem EP zusätzliche Kontrollrechte zu. Das Budgetrecht des Parlaments ist vor allem seit 1973 in erheblichem Masse ausgebaut und rechtlich verankert worden, ebenso wie das Recht auf Konsultation bei der Rechtsetzung der Gemeinschaft. Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. 7. 1987 wurden die Kompetenzen des EP sowohl hinsichtlich des Beitritts oder einer Assoziation mit der EG als auch hinsichtlich der Rechtsetzung zur Schaffung eines gemeinschaftlichen Binnenmarktes erheblich erweitert. Bei der Benennung der Mitglieder wichtiger Gemeinschaftsinstitutionen wirkt das EP bezüglich der Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes seit 1975 mit. Seit 1985 nimmt das Erweiterte Präsidium des Parlaments Stellung zur Benennung des Präsidenten der Kommission.

¹²⁶ GRABITZ/LÄUFER, S. 367.

¹²⁷ BGBl. 1986 II, 1104 = ABl. EG L 169/1 (1987).

¹²⁸ Siehe insbes. SIEGFRIED MAGIERA, „Die Einheitliche Europäische Akte und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union“, in: W. FIEDLER/S. RESS (Hrsg.), „Verfassungsrecht und Völkerrecht“, Gedächtnisschrift für KARL GECK, 1989, S. 507 ff.

¹²⁹ STREINZ, S. 11 ff.

¹³⁰ Art. 30 EEA. Leitungsgremien der EPZ sind die Regierungschefs im Europäischen Rat, die mindestens dreimal jährlich tagen und dazwischen die sich im Rat vereinigenden Aussenminister, die mindestens viermal jährlich tagen. Zum organisatorischen Unterbau vgl. OPPERMANN, S. 112.

¹³¹ Das Binnenmarktkonzept wurde durch Art. 13 EEA in Art. 8a EWGV verankert. Danach umfasst der Binnenmarkt einen Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Die EEA verankerte aber nicht nur das Binnenmarktkonzept, sondern schuf nach STREINZ, S. 13, „auch die Instrumente, um es leichter zu verwirklichen. Dazu gehören die Ausweitung der Möglichkeiten zur *Mehrheitsentscheidung* (insbes. Art. 100a EWGV), die *qualifizierte Beteiligung des Europäischen Parlaments* an der Rechtssetzung in Fragen des Binnenmarktes (Art. 149 Abs. 2 EWGV) und die Ausweitung bzw. Klarstellung der *Gemeinschaftskompetenzen* (insbes. Umweltpolitik, Art. 130r ff. EWGV).“

¹³² Abgedruckt bei VEDDER, S. 1 ff.

¹³³ Zur Würdigung dieses Vertragswerkes siehe u.a. BLECKMANN, S. 335 ff.; LUDWIG GRAF STAUFFENBERG/CHRISTIANE LANGENFELD, „Maastricht - ein Fortschritt für Europa?“, in: ZRP 1992, S. 252 ff.; MARTIN SEIDEL, „Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht“, in: EuR 1992, S. 125 ff.; KARL DOHRING, „Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa“, in: ZRP 1993, S. 98 ff.; JÜRGEN SCHWARZE, „Das Staatsrecht in Europa“, in: JZ 1993, S. 585 ff.; ALBRECHT WEBER, „Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft“, in: JZ 1993, S. 325 ff.; GERD WINTER, „Institutionelle Strukturen der Europäischen Union“, in: DÖV 46 (1993), S. 173 ff.

¹³⁴ SCHUPPERT, S. 44.

¹³⁵ Vgl. PETER M. HUBER, „Maastricht - ein Staatsstreich?“, Jenenser Antrittsvorlesung vom 22. Januar 1993, in: Jenaer Schriften zum Recht, Band 1, 1993.

¹³⁶ STAUFFENBERG/LANGENFELD, S. 253.

Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil¹³⁷ vor allem heraus, dass die Europäische Union noch immer primär *Wirtschaftsgemeinschaft* ist und sich die erweiterte politische Zusammenarbeit intergouvernemental vollzieht und dem Europäischen Rat insoweit eine zentrale Rolle im Institutionengefüge der Union zukommt: „Die Kompetenzen und Befugnisse, die der EU und den ihr zugehörigen Gemeinschaften eingeräumt sind, bleiben, soweit sie durch Wahrnehmung von Hoheitsrechten ausgeübt werden, im wesentlichen Tätigkeiten einer Wirtschaftsgemeinschaft. Die zentralen Tätigkeitsfelder der Europäischen Gemeinschaft sind insoweit die Zollunion und die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 3 lit. a EGV), der Binnenmarkt (Art. 3 lit. c EGV), die Rechtsangleichung zur Sanierung der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes (Art. 3 lit. h EGV), die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 3a Abs. 1 EGV) und die Entwicklung einer Währungsunion (Art. 3a Abs. 2 EGV). Ausserhalb der Europäischen Gemeinschaften bleibt die Zusammenarbeit *intergouvernemental*; dies gilt insbesondere für die Aussen- und Sicherheitspolitik sowie für die Bereiche Justiz und Inneres.“

β) Die Rollenverteilung zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen

Das Institutionengefüge der Europäischen Gemeinschaft umfasst in erster Linie das *Europäische Parlament*, den *Europäischen Gerichtshof*, die *Europäische Kommission* sowie *Rat/Europäischer Rat*. Jeder dieser Institutionen kommt dabei eine bestimmte Rolle zu, die im Verlaufe der Zeit durchaus nicht immer die gleiche sein muss und deren Bedeutung wechseln kann. So lässt sich die ursprüngliche Rolle der *Kommission*, von der alle Vorschläge für die Rechtsetzung ausgehen und der mindestens *ein* Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaates, aber nicht mehr als deren zwei¹³⁸ angehören wie folgt skizzieren: Wegen ihrer *Motor-Funktion*¹³⁹ ist sie häufig als das „genuin europäische Organ“ bezeichnet worden¹⁴⁰. Ihre Aufgabe ist es, das Gemeinschaftsinteresse zu definieren und die Gemeinschaftsinteressen gegenüber den möglicherweise differierenden mitgliedstaatlichen Vorstellungen zur Geltung zu bringen. An dieser Sachaufgabe ist auch ihre Organisation orientiert: Nach Art. 10 Abs. 2 des sogenannten Fusionsvertrages von 1965, mit dem die Organe der drei europäischen Gemeinschaften zusammengelegt worden sind¹⁴¹, üben die Mitglieder der Kommission ihre Tätigkeit „in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften“ aus und gegenüber den Mitgliedstaaten besteht explizit *Weisungsungebundenheit*.

Im Laufe der Zeit hat nun die Kommission gegenüber dem *Europäischen Rat* stetig an Gewicht verloren. Manche Beobachter sehen hierin den eigentlichen Verfassungswandel der Europäischen Gemeinschaft, den OPPERMANN mit dem Schlüsseldatum der Luxemburger Vereinbarung einsetzen sieht¹⁴². Im Zentrum des Interesses muss demnach die Balance zwischen den Institutionen stehen, zumindest dann und insoweit, als die Institutionen rollenspezifisch organisiert sind und sich selbst so verstehen. So ist die Aufgabe des Europäischen Rates vor allem diejenige eines Führungs- und Inspirationsorganes der Gemeinschaft¹⁴³. Er fällt Grundsatzentscheidungen (z.B. über die Durchführung der Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1974/75, über die Errichtung eines Europäischen Währungssystems 1978 oder über die Reform der Finanzordnung 1984) und gibt gemeinschaftliche Stellungnahmen als richtungsweisende Aufträge für die weitere Arbeit der Kommission ab. Darüber hinaus löst er in letzter Instanz Konflikte, die auf „unterer“ Ebene unüberwindlich scheinen (zum Beispiel 1976 über die nachfolgend noch näher zu erläuternde Sitzverteilung im direkt zu wählenden Europäischen Parlament). Welche Rolle angesichts des scheinbaren Übergewichts des *nationalstaatlich rückgebundenen Organs* des Rates/Europäischen Rates¹⁴⁴ das Europäische Parlament spielen kann, muss nachfolgend eingehender dargelegt werden¹⁴⁵.

¹³⁷ Am 12. 10. 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht seine Untersuchung der verschiedenen Klagen gegen die Ratifizierung des Vertrages abgeschlossen und ihn für konform mit den demokratischen Prinzipien und für im ganzen ratifizierbar erklärt; siehe in: JZ 1993, S. 1109.

¹³⁸ Die fünf grössten Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Grossbritannien) sind durch zwei Staatsangehörige vertreten, die übrigen Staaten durch je einen.

¹³⁹ SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 209 f.; SCHUPPERT, S. 46; OPPERMANN, S. 13.

¹⁴⁰ OPPERMANN, S. 118.

¹⁴¹ Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25. März 1957 (BGBl. II S. 1156).

¹⁴² OPPERMANN, S. 110: „Mit der Errichtung des Europäischen Rates hat vorerst ein folgenreicher Verfassungswandel innerhalb der EG seinen Abschluss gefunden. Die alte ‘Vertragsphilosophie’, nach der die EG-Kommission als ‘Motor des Vertrages’ allmählich in die Funktion einer Europäischen Regierung hineinwachsen sollte, ist nicht realisiert worden. Die Kommission bleibt zwar ein grundsätzlich eigenständiges Organ und soll auch weiterhin der Gemeinschaftsaktion Impulse geben (...). Die grossen Richtlinien der Gemeinschaftspolitik fallen indessen im Europäischen Rat als ‘Antriebsstelle’ (GISCARD D’ESTAING). Für die Weiterentwicklung der EG dürfte entscheidend sein, wie sich künftig die Gewichte in der ‘neuen Balance’ zwischen Rat und Europäischem Parlament als den beiden politisch primären Gemeinschaftsorganen (...) verteilen werden. Möglicherweise bedeutet dieser Verfassungswandel den Abschied von der Vision des sich immer fester fügenden Europäischen Bundesstaates zugunsten einer ‘Europäische Union’ im Sinne einer flexibleren parastaatlichen Superstruktur, die freilich die klassischen internationalen Verbindungen an Intensität weit übertrifft.“

¹⁴³ OPPERMANN in: FS PESCATORE, 1987, S. 537 ff.

¹⁴⁴ Zu dieser Doppelfunktion STREINZ, S. 70.

¹⁴⁵ Kritisch äussert sich SCHUPPERT, S. 48, gegenüber OPPERMANN, S. 117, der in diesem Zusammenhang nach dem Europäischen Parlament ruft, um es „neben Verbesserungen im Entscheidungsprozess des Rates“ als genuin „europäischen“ Gegenspieler im

bb) Die Vertretung der Staaten im Europäischen Parlament

α) Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Bezüglich der Struktur und der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments lassen sich zwei Phasen deutlich unterscheiden¹⁴⁶: Das Europäische Parlament wurde am 10. September 1952 als beratende „Gemeinsame Versammlung“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion) aus 78 Parlamentariern der sechs Gründerstaaten (Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland) gegründet. Am 10. März 1958 erfolgte die Konstituierung als „Europäisches Parlament“ der nunmehr drei Gemeinschaften¹⁴⁷. Bis zur ersten Direktwahl 1979 waren für die Zusammensetzung des EP und die Bestellung seiner Mitglieder allein die Art. 138 des EWGV, 108 des EAGV und 21 des EGKSV massgebend. Diese legten übereinstimmend fest, dass das EP aus Abgeordneten besteht, die nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren aus der Mitte der nationalen Parlamente zu bestimmen waren. Damit war das Europäische Parlament vom 10. September 1952 bis 24. Juli 1979 ein reines *Delegiertenparlament*, wie z.B. die Parlamentarische Versammlung des Europarates. Seine Mitglieder bezogen ihre Legitimation durch die Wahl in das nationale Parlament und wurden von diesen ins EP entsandt.

Vor der ersten Direktwahl haben sich die diversen nationalen Entsandungsverfahren der europäischen Abgeordneten als äusserst problematisch erwiesen¹⁴⁸: so etwa bezüglich der *Entsendungsgrundlage*¹⁴⁹, bezüglich der *Auswahl des delegierenden Organs* und der Mitwirkung anderer institutioneller Organe¹⁵⁰, bezüglich der *politischen Zusammensetzung* des entsandten Abgeordnetenkontingents¹⁵¹ sowie der *Entsendungsdauer* der Abgeordneten¹⁵². In Erkenntnis der Erfordernisse eines schrittweisen Integrationsprozesses standen den Mitgliedstaaten von Anfang an die Abkehr von der mittelbaren Repräsentation und die Notwendigkeit des Übergangs zum unmittelbaren Berufungsverfahren der Abgeordneten deutlich vor Augen¹⁵³. Ihnen entsprach auch der bereits frühzeitig in den Gemeinschaftsverträgen verankerte Auftrag „zur gesamten Hand“ an Parlament und Rat, „Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten“ auszuarbeiten (EP), „einstimmig die entsprechenden Bestimmungen“ zu erlassen „und sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ zu empfehlen (Rat)¹⁵⁴. Diesem umfassenden, wenn auch ohne Zeitbestimmung ergangenen Auftrag sind die beiden Organe (Parlament und Rat) in mehreren Etappen nachgekommen¹⁵⁵. Mit dem „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“ vom 20. September 1976 wurde nicht nur der Rahmen für das Wahlverfahren der europäischen Abgeordneten fixiert und deren Rechtsstellung umrissen, sondern auch eine neue Zusammensetzung des nun direkt gewählten EP festgelegt:

Vor der ersten Erweiterung der EG von sechs auf neun Mitglieder bestand das Parlament aus 142 Abgeordneten. Diese Gesamtzahl erhöhte sich nach dem Beitritt Grossbritanniens, Dänemarks und Irlands mit

Institutionengefüge einzusetzen. Hier nach dem Europäischen Parlament als „demokratiegesalbten Joker“ zu rufen, löse, so aber SCHUPPERT, die Probleme der Integration nicht.

¹⁴⁶ GRABITZ/LÄUFER, S. 23 ff.; Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft, „Ein Parlament in voller Entfaltung. Europäisches Parlament 1952-1988“, 3. Aufl., 1989.

¹⁴⁷ Der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion), am 18. April 1951 in Paris auf 50 Jahre gegründet mit dem Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kohle, Stahl, Eisenerz und Schrott (BGBl. 1952 II S. 447); der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG/Gemeinsamer Markt) (BGBl. 1957 II S. 766) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG/Euratom), beide am 25. März 1957 in Rom auf unbestimmte Zeit geschaffen (BGBl. II S. 1014).

¹⁴⁸ GRABITZ/LÄUFER, S. 23 f.

¹⁴⁹ Die Delegation erfolgte in den meisten der neun Mitgliedstaaten in rechtlich wenig gesicherten Verfahren. Insbesondere waren zur Ausfüllung des von Art. 138 Abs. 1 EWGV weit gezogenen Rahmens weder nationale Gesetzesvorschriften noch autonomes Parlamentsrecht (Geschäftsordnungen) ergangen.

¹⁵⁰ So wurden etwa die *deutschen* Abgeordneten zum Europäischen Parlament ohne Beteiligung des Bundesrates ausschliesslich vom Bundestag gewählt (GRABITZ/LÄUFER, S. 23); die *französische* Delegation beruhte demgegenüber auf einer relativ proportionalen Aushandlung zwischen den Fraktionen der Nationalversammlung unter Mitwirkung des Senats. In *Grossbritannien* waren sowohl das House of Commons als auch das House of Lords an der Auswahl der ins Europäische Parlament zu entsendenden Abgeordneten beteiligt. Hierbei überwog die Zahl der Abgeordneten des Unterhauses. In *Italien* und *Belgien* wurde die Delegationsentscheidung zu gleichen Teilen (je 18 Abgeordnete) von Abgeordnetenkommission und Senat vorgenommen. *Luxemburg* liess seine Abgeordneten vom Auswärtigen Ausschuss sowie vom Verteidigungsausschuss der Abgeordnetenkommission wählen. Siehe GRABITZ/LÄUFER, S. 23 f.

¹⁵¹ So hat der Bundestag das deutsche Kontingent von 36 Sitzen auf der Grundlage des D'HONDT'SCHEN System nach dem Verhältnis der in ihm vertretenen Parteien verteilt. Ähnlich wurde in Frankreich verfahren, während in Italien i.d.R. eine Vorsondierung der von den beiden Kammern vorzunehmenden Entsendung bei der Regierungsbildung erfolgte.

¹⁵² Da die Dauer des europäischen Mandats ursprünglich nicht allgemeinverbindlich fixiert war, endete das jeweilige Mandat regelmässig mit der Wahlperiode des delegierenden nationalen Parlaments.

¹⁵³ KUNDOCH, S. 51 ff.; *ders.*, „Reformbestrebungen innerhalb des Europäischen Parlaments“, in: JöR NF 25 (1976), S. 1 ff.

¹⁵⁴ Art. 21 Abs. 3 und 4 EGKSV, Art. 138 Abs. 3 EWGV, Art. 108 Abs. 3 EAGV.

¹⁵⁵ Zur Einführung der *Direktwahl* siehe vorstehend unter 3, b, aa, α, Phase vier.

Wirkung vom 1. Januar 1973 auf 198 Abgeordnetensitze. Nach Massgabe von Art. 138 Abs. 2 EWGV¹⁵⁶ entfielen davon auf die vier grössten Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien) je 36 Mandate; Belgien und die Niederlande nahmen je 14 Sitze im EP ein, Dänemark und Irland je 10 und Luxemburg 6 Sitze.

Nach der Direktwahl war das EP auf seiner konstituierenden Sitzung vom 17. bis 20. Juli 1979 erstmals mit der mehr als doppelten Zahl seiner Abgeordneten zusammengesetreten (410 statt 198 Mandate). Art. 2 des Aktes vom 20. September 1976 legte auch einen anderen Verteilungsschlüssel fest. Auf Grund der neuen Sitzverteilung standen Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien je 81 Parlamentssitze zu; 25 entfielen auf die Niederlande, 24 auf Belgien, 16 auf Dänemark und 15 auf Irland. Mit sechs Sitzen blieb das für Luxemburg vorgesehene Kontingent unverändert, da das relativ bevölkerungsschwache Land (zum damaligen Zeitpunkt rund 350'000 Einwohner) „ohnehin von einem Repräsentationsbonus profitierte.“¹⁵⁷ Wollte man das gleiche Vertretungsverhältnis (Relation 350'000 Einwohner zu 6 Abgeordnete) auch dem Verteilungsschlüssel für die grösseren Mitgliedstaaten zugrunde legen, dann hätte das Parlament bei einer prospektiven aktiven Wahlkörperschaft von etwa 181 Millionen Bürgern nach der Direktwahl rund 3'500 Gesamtsitze erhalten und hätte damit die erfahrungsmässige Funktionsobergrenze von ungefähr 600 Plenarsitzen weit hinter sich gelassen¹⁵⁸. Die Verteilung der Parlamentssitze auf die einzelnen Mitgliedstaaten erfolgte also auch nach der Einführung der Direktwahl nach wie vor nach einem *ponderierten* Schlüssel, der den kleineren Staaten zu überproportionaler, den grösseren Mitgliedern dagegen zu unterproportionaler Vertretung verhalf¹⁵⁹. Die Frage der Gesamtzahl der Sitze des direkt gewählten Parlamentes und ihrer Verteilung auf die Mitgliedstaaten zählte auch nach dem Inkrafttreten des Aktes vom 20. September 1976 zu einem der heiss umstrittenen Probleme. Hier zeigte sich deutlich das Dilemma zwischen der *Arbeitsfähigkeit* des Europäischen Parlaments und dem Erfordernis, den wesentlichen *politischen Strömungen* in den Mitgliedstaaten möglichst adäquat zum Ausdruck zu verhelfen. Der bei jeder Festlegung einzugehende Kompromiss konnte zwangsläufig nur eine „Mischformel zwischen (angenäherter) Proportionalität und Nationalstaatenprinzip“¹⁶⁰ ergeben.

Mit insgesamt 410 Abgeordneten lag die im Akt getroffene Neuregelung weit unter der parlamentarischen Funktionsobergrenze von rund 600 Plenarsitzen¹⁶¹ und erleichterte dadurch gegenseitige Kontakte sowie die Zusammenarbeit im Parlament. Obwohl sechs Amtssprachen¹⁶² und eine erst auf der Anfangsstufe stehende transnationale Zusammenarbeit der politischen Parteien in Parlamentsfraktionen und europäischen Parteibünden beträchtliche Erschwernisse im Vergleich zur gewohnten nationalen Parlamentsarbeit bedeuteten.

Der erste Direktwahl-Entwurf des Parlaments vom 17. Mai 1960 (DEHOUSSE-Entwurf) hatte noch die *Verdreifachung* der in den Gemeinschaftsverträgen festgesetzten Mandatszahl empfohlen. Das Europa der Neun hätte dann über ein Parlament mit 594 Abgeordneten verfügt. Eine entscheidende Schwäche des Entwurfes bedeutete es, dass er zwar ein repräsentativeres Gremium vorsah, jedoch die Auseinandersetzung um die Gewichtsverteilung eines neuen Repräsentationsschlüssels schlichtweg ausklammerte. Bei den Beratungen des zweiten Direktwahl-Entwurfes aus dem Jahre 1975 (PATIJN-Entwurf) bewegte sich das Spektrum der Meinungen im Parlament und dessen Ausschüssen zwischen 198 und 550 Abgeordneten. Im Plenum setzte sich dann schliesslich die im Entwurf festgesetzte Zahl von 355 Mandaten durch. Auf der Grundlage einer näherungsweise Proportionalität durchbrach sie zwar den politischen Grundsatz der gleichen Vertretung der vier grösseren Gemeinschaftsländer (Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien), bot andererseits aber die Möglichkeit, später - etwa durch den Beitritt neuer Staaten (Griechenland, Spanien und Portugal) - erforderliche Anpassungen vorzunehmen. Der Verteilung der 355 Sitze auf die einzelnen Mitgliedstaaten lagen nach dem erläuternden Bericht zum Konventionsentwurf im einzelnen folgende Kriterien zugrunde:

- es sollte ein Höchstmass an Proportionalität zwischen der Bevölkerungszahl eines Staates und der Zahl seiner Abgeordneten im Europäischen Parlament erreicht werden,
- alle wesentlichen politischen Kräfte eines Staates sollten im Europäischen Parlament repräsentiert sein,
- die Neuverteilung der Sitze durfte bei keinem Staat zu einer Verminderung der bereits zugestandenen Abgeordnetenzahl führen.

Die Anzahl von 355 Sitzen (PATIJN-Entwurf) hätte es im übrigen erlaubt, dass jeder Abgeordnete in einem der Parlamentsausschüsse als Vollmitglied mitwirken kann. Vor diesem Hintergrund stellte sich verstärkt die Frage der ratio der neuerlichen Festlegung der Abgeordnetenzahl auf 410 und des Verteilungsschlüssels im Akt des Rates

¹⁵⁶ Gleichlautend Art. 21 Abs. 2 EGKSV und Art. 108 Abs. 2 EAGV. Ergänzung dieser Vertragsbestimmungen durch Art. 10 der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge vom 22. Januar 1972, ABl. Nr. L 73/1972, S. 14 ff.

¹⁵⁷ GRABITZ/LÄUFER, S. 27: sogenanntes „Prinzip der Mindestvertretung“ Luxemburgs.

¹⁵⁸ Vergl. etwa die Begründung des Politischen Ausschusses des EP zum PATIJN-Bericht i.d.F. vom 24. Januar 1975, EP-Dok. 368/74, Kapitel II (Erläuterungen), Ziff. 2 = ABl. Nr. C 32/1975, S. 15 ff.

¹⁵⁹ LÉONTIN-JEAN CONSTANTINESCO, „Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Band 1: Das institutionelle Recht“, Baden-Baden 1977, S. 453, Anm. 378.

¹⁶⁰ OPPERMANN, „Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaft? Sinn und Grenzen“, in: H. KIPP/F. MAYER/A. STEINKAMM (Hrsg.), „Um Recht und Freiheit“, FS für F. A. v. D. HEYDTE, Berlin 1977, S. 449-460, bes. 453.

¹⁶¹ GRABITZ/LÄUFER, S. 28.

¹⁶² Dänisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Niederländisch. Zur Sprachenregelung der Gemeinschaftsverträge vergl. CONSTANTINESCO, S. 188 f., Anm. 104.

vom 20. September 1976. Beide Änderungen bedeuteten einen wesentlichen materiellen Unterschied zu den Regelungsinhalten des Konventions-Entwurfes vom 14. Januar 1975 (PATIN-Entwurf). Die Änderungen standen am Ende eines längeren Diskussionsprozesses, der von Januar 1975 bis zum Juli 1976 in einigen Mitgliedstaaten, im Rat sowie im Parlament selbst abließ (siehe dazu die Tabelle in Anhang 7)¹⁶³.

Unter Beibehaltung des Prinzips der gleichen Repräsentation der vier grössten Gemeinschaftsländer errechnete der Rat mittels verschiedener Multiplikatoren (Beschluss des Rates vom 12. Juli 1976, siehe nachfolgend Tabelle 7) ein neues Vertretungsmodell, das insgesamt ein besseres Gleichgewicht zwischen der jeweiligen Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten und ihrer Vertretung im EP ergab. Als Prämisse der Proportionsberechnung galt weiterhin, dass möglichst alle repräsentativen politischen Gruppierungen eines Mitgliedstaates sowie nach Möglichkeit auch nationale Minderheiten Sitz und Stimme im Parlament finden sollten.

Tabelle 5: Ermittlung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament für die erste Direktwahl

	Sitzverteilung bis 10. 6. 1979		Multiplikator (erh. Proport.)	Sitzverteilung ab 10. 6. 1979	
	Anzahl	in Prozent		Anzahl	in Prozent
Deutschland	36	18,2	2,25	81	19,76
Grossbritannien	36	18,2	2,25	81	19,76
Italien	36	18,2	2,25	81	19,76
Frankreich	36	18,2	2,25	81	19,76
Niederlande	14	7,1	1,75	25	6,10
Belgien	14	7,1	1,75	24 (25) ¹⁶⁴	5,85
Dänemark	10	5,0	1,50	16 (15)	3,90
Irland	10	5,0	1,50	15	3,65
Luxemburg	6	3,0	-	6	1,46
Insgesamt	198	100,0	-	410	100,0

(Quelle: GRABITZ/LÄUFER, S. 30; BANGEMANN/BIEBER, „Die Direktwahl“, S. 288 ff.)

Der neue Berechnungsmodus des Rates, der schliesslich am 12. Juli 1976 die Zustimmung der neun Staats- und Regierungschefs fand, hat insgesamt dem Ziel einer strengeren Proportionalität Rechnung getragen. Stärker nach der Bevölkerungszahl differenziert wurde zwischen den beiden mittelgrossen Ländern Belgien und Niederlande (bisher je 14 Abgeordnete) sowie zwischen den beiden kleineren Mitgliedstaaten Dänemark und Irland (bisher je 10 Abgeordnete). Neben der praktikablen Lösung des Repräsentationsproblems, die ihren Charakter als *politischer Kompromiss* nie ganz verloren hat, konnte speziell das ursprüngliche Missverhältnis von lediglich 198 Abgeordneten zu 181 Millionen Stimmberechtigten entscheidend entzerrt werden, ohne damit die interne Entscheidungsfähigkeit des Parlaments wesentlich zu beeinträchtigen.

Trotz der Durchbrechung des Gleichheitsprinzips kommt die im Akt vom 20. September 1976 neu geregelte Sitzverteilung der nach der Direktwahl noch stärker hervortretenden Funktion des Parlaments als ein Integrationsforum entgegen, weil sie eine annähernd adäquate Vertretung der Völker und ihrer repräsentativen politischen Kräfte bewirkt. Da die Abgeordneten auch in den kleineren Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Irland, Niederlande, Luxemburg) wichtige Informations- und Vermittlungsfunktionen erfüllen, wäre eine rein arithmetische Gleichheit eindeutig zu Lasten der ihrer Bevölkerung nach kleineren Länder gegangen. Ausserdem musste die Gewähr dafür bestehen, dass auch die Vertreter der kleineren Mitgliedstaaten an allen laufenden Arbeiten des Parlaments teilnehmen können. Hierzu zählt z.B. die Sitzungstätigkeit der wichtigsten Ausschüsse¹⁶⁵. Diese Lösung schien für eine gewisse Übergangsperiode durchaus vertretbar (beispielsweise wenn in Deutschland auf 763'000 Bürger ein Abgeordneter entfällt, in Luxemburg aber schon 60'000 Bürger durch einen Abgeordneten in Strassburg repräsentiert wurden)¹⁶⁶. Auf längere Sicht erschien aber schon im Zeitpunkt der ersten Direktwahl die Durchbrechung des Gleichheitsgrundsatzes bei der parlamentarischen Repräsentation wegen ihrer Rückwirkungen auf das politische Meinungsbild und die Motivationslage in den durch die Ponderierung benachteiligten Mitgliedstaaten problematisch. Solche Rückwirkungen wurden vor allem dann erwartet, wenn sich das EP nach der Direktwahl auf neue Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft begibt und seine Kompetenzen ausbaut. Sollte das Parlament tatsächlich in die von ihm angestrebte stärkere Position im institutionellen System einrücken, so sah man äusserst heikle Probleme für die Legitimation von dessen Beschlüssen voraus: das Parlament werde „seine Initiativen und Beschlüsse unter

¹⁶³ Eine detaillierte Gegenüberstellung dieser Hochrechnungen und Modelle findet sich bei BANGEMANN/BIEBER, S. 288 ff.

¹⁶⁴ Dänemark erhielt zusätzlich einen belgischen Sitz zugeschlagen.

¹⁶⁵ GRABITZ/LÄUFER, S. 32.

¹⁶⁶ Es entspricht darüber hinaus auch föderalistischen Prinzipien, einem seiner Bevölkerung kleineren Land eine bestimmte Mindestquote von Abgeordneten zuzubilligen, damit es überhaupt parlamentarisch handlungsfähig wird. Vergl. OPPERMANN, „Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaft?“, S. 453 f.

anderem nur dadurch gegenüber Bürgern und den Regierungssystemen der von der neuen Sitzverteilung betroffenen Mitgliedstaaten legitimieren können, dass es im Beschlussverfahren selbst eine differenzierte Abwägung aller von den Entscheidungen des EP berührten nationalen Interessen vornimmt.¹⁶⁷

Beide Vorgänge - Kompetenzerweiterung und Ausgleich des Repräsentationsproblems - sollten daher stufenweise aufeinander abgestimmt werden, ohne selbstverständlich den politisch gerechtfertigten und zur Integration erforderlichen Bonus bei der Vertretung der kleineren Länder prinzipiell in Frage zu stellen. Eine gänzliche Abkehr vom „Grundsatz der ponderierten Sitzverteilung“¹⁶⁸ erschien nicht nur integrationshemmend, sondern wäre auch dem immer stärker hervortretenden Selbstverständnis des EP zuwidergelaufen, das sich in steigendem Masse als Impulsgeber für eine aktivere und bewusstere Teilnahme der Gemeinschaftsbürger am weiteren Entwicklungsprozess der europäischen Integration begriff. Um gesteigerte politische Autorität und vermehrtes institutionelles Gewicht zu gewinnen, musste das EP die grösstmögliche Resonanz bei den politischen Strömungen in den Mitgliedstaaten finden. Eine solche Rückbindung an die verschiedenen politische Kulturen und Spektren konnte das Parlament nur dann dauerhaft erlangen, wenn es diesen Kräften auch Artikulationschancen bot, die ihrem tatsächlichen Gewichtsverhältnis entsprechen¹⁶⁹.

Zu den Mitgliederzahlen in den wichtigsten Phasen:

a) Gemeinsame Versammlung (1952-1957)	78 Abgeordnete
b) Europäisches Parlament der Sechs (1958-1972)	142 Abgeordnete
c) Europäisches Parlament der Neun (1973-1979)	198 Abgeordnete
d) Erstes direkt gewähltes Europäisches Parlament (17. 1. 1979-31. 12. 1980)	410 Abgeordnete
e) Europäisches Parlament der Zehn (1981-1985)	434 Abgeordnete
f) Europäisches Parlament der Zwölf (1986-1994)	518 Abgeordnete
g) Europäisches Parlament der Zwölf (1994-1995)	567 Abgeordnete
h) Europäisches Parlament der Fünfzehn (seit 1995)	626 Abgeordnete

Seit dem 14. bzw. 17. Juni 1979 werden nun wie beschrieben die Mitglieder des EP von den Wählern unmittelbar gewählt und verfügen nur noch in wenigen Fällen über ein Doppelmandat. Lediglich nach der Erweiterung der EG um Griechenland (1. Januar 1981) sowie um Spanien und Portugal (1. Januar 1986) wurden die Abgeordneten dieser Staaten für eine beschränkte Übergangszeit bis zur Abhaltung eigener Direktwahlen noch einmal aus den nationalen Parlamenten in das Europäische Parlament entsandt. Ebenso haben die drei neuen Mitgliedstaaten der EU, Österreich, Schweden und Finnland (1. Januar 1995), zwei Jahre Zeit, im Nachgang Europawahlen abzuhalten. Zunächst wurden ihre Abgeordneten aus den nationalen Parlamenten nach Strassburg entsandt. Zur Zeit gehören dem EP insgesamt 626 Abgeordnete der 15 EU-Staaten an, die alle fünf Jahre durch allgemeine und direkte Wahl ihr Mandat erhalten haben¹⁷⁰. Interessant ist die Vertretung des wiedervereinigten Deutschlands. Deutschland verfügt mit 99 Parlamentariern¹⁷¹ über die höchste Zahl von Abgeordneten im Parlament. Der Europäische Rat trug in Edinburgh im Dezember 1992 auf Vorschlag des Europäischen Parlaments der grösseren Bevölkerungszahl des vereinigten Deutschlands Rechnung, indem er die deutschen Mandate um 18 auf ihre jetzige Zahl aufstockte. Gleichzeitig wurden auch die Abgeordnetenzahlen einiger anderer Länder erhöht.

¹⁶⁷ GRABITZ/LÄUFER, S. 33.

¹⁶⁸ GRABITZ/LÄUFER, S. 33.

¹⁶⁹ HANS RATTINGER/MICHAEL ZÄNGLE/REINHARD ZINTL, „Mandatsverteilung im Europäischen Parlament nach der Direktwahl: Eine Simulationsstudie“, Berlin 1978, S. 113 ff.

¹⁷⁰ Vergl. GERHARD MORITZ, „Wer ist was im Europäischen Parlament?“, Europäisches Parlament, Informationsbüro Deutschland, Bonn 1994.

¹⁷¹ Davon 40 Abgeordnete der SPD, 47 Abgeordnete der CDU/CSU sowie 12 Abgeordnete vom BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Tabelle 6: Sitzverteilung im Europäischen Parlament (Stand: 16. Januar 1995)

Mitgliedstaat	Zahl der Abgeordneten	Bevölkerungszahl	Einwohner pro Mandat	Index des Gewichts der Stimme	Rang gemäss Index
Deutschland	99 (bis 1994: 81)	81'338'093	821'597	1.00	15
Frankreich	87 (bis 1994: 81)	57'372'000	659'448	1.25	13
Grossbritannien	87 (bis 1994: 81)	57'701'000	663'230	1.24	14
Italien	87 (bis 1994: 81)	56'859'000	653'552	1.26	12
Spanien	64 (bis 1994: 60)	39'085'000	610'703	1.35	11
Niederlande	31	15'184'000	489'806	1.68	10
Belgien	25 (bis 1994: 24)	10'045'000	401'800	2.04	8
Griechenland	25 (bis 1994: 24)	10'300'000	412'000	1.99	9
Portugal	25 (bis 1994: 24)	9'858'000	394'320	2.08	6
Schweden	22	8'712'000	396'000	2.07	7
Österreich	21	7'991'500	380'548	2.16	5
Dänemark	16 (wie bisher)	5'180'600	323'787	2.54	4
Finnland	16	5'080'000	317'500	2.59	3
Irland	15 (wie bisher)	3'547'000	236'467	3.48	2
Luxemburg	6 (wie bisher)	392'000	65'333	12.58	1
Gesamt	626	368'645'193			

(Quellen: MORITZ, Annex; Fischer Weltalmanach 1996, Sp. 925 f.)

Von Anfang an sah sich das Europäische Parlament der Tatsache gegenüber, dass seine Mitglieder zahlreichen *nationalen Parteien* angehören. Insgesamt kommen die Mitglieder des EP der 4. Wahlperiode (1994-1999) aus mehr als 100 verschiedenen Parteien. Obwohl diese einzelnen Parteien grösstenteils zu grossen Partiefamilien gehören (etwa Sozialisten, Christdemokraten, Liberale), weisen sie erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Strukturen und programmatischen Aussagen auf. Dennoch konnte bereits in der ersten gemeinsamen Versammlung sehr bald mit drei Fraktionen begonnen werden, aus denen nach der zweiten Direktwahl des Europäischen Parlaments acht Fraktionen geworden sind¹⁷². Nach der vierten Direktwahl finden sich heute neun Fraktionen¹⁷³. Eine Fraktion kann im Parlament gebildet werden, wenn ihr mindestens angehören: 26 Abgeordnete aus einem Mitgliedstaat, 21 aus zwei Mitgliedstaaten, 16 Abgeordnete aus drei und 13 aus vier oder mehr Mitgliedstaaten.

β) Die Stellung des Europäischen Parlaments im Institutionengefüge

Das EP ist heute durch Anhörungsrechte, durch ein seit 1975 eingespieltes Konzertierungsverfahren und durch das *Verfahren der Zusammenarbeit*¹⁷⁴, das durch die Europäische Einheitliche Akte eingeführt wurde (Art. 149 Abs. 2 EWGV = Art. 189c EGV), in weitem Masse in das Rechtssetzungsverfahren der Union integriert, ohne jedoch das letzte Wort zu haben. In seiner bisherigen Praxis ist das EP fast durchwegs für den Ausbau der Gemeinschaftskompetenzen eingetreten und hat stets versucht, der Integration Impulse zu geben, sich dagegen nicht als ein Organ verstanden, dessen Mitglieder die Interessen der Mitgliedstaaten und ihrer Wahlkreise zu vertreten haben¹⁷⁵. So arbeitete das Parlament 1984 einen Entwurf zur Gründung einer Europäischen Union mit einem bundesstaatlichen Charakter aus¹⁷⁶, der zwar vom Rat nicht gebilligt wurde, aber zur Regierungskonferenz vom Februar 1986 und zur Europäischen Einheitlichen Akte führte. Je mehr Kompetenzen dem Parlament übertragen werden und je intensiver sich die Bürger der Union an seiner Bestellung beteiligen werden, desto stärker dürfte aber, wie zuvor bereits erwähnt, der Druck auf seine Mitglieder werden, den besonderen Anliegen ihrer Heimatstaaten und ihrer Wähler Rechnung zu tragen.

¹⁷² Vergl. GRABITZ/LÄUFER, S. 685 ff.

¹⁷³ Die Fraktionen sind: die SPE (Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas); die EVP-CD (Fraktion der Europäischen Volkspartei [Christlich-demokratische Fraktion]), die LIB (Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas), die VEL (Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken [Kommunisten und Nahestehende]), die UE (Fraktion Union für Europa [inkl. Forza Europa]), GR (Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament), REA (Fraktion der Radikalen Europäischen Allianz [inkl. Liste Tapie u.a.]), EdN (Fraktion Europa der Nationen [Liste de Villiers u.a.]) sowie die FL, die Fraktionslosen.

¹⁷⁴ Siehe nachfolgend Graphik 4, basierend auf SCHUPPERT, S. 50.

¹⁷⁵ SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 210.

¹⁷⁶ ABl. der EG, Nr. 84/C 77/33 vom 19. März 1984, und in EA 1984, D 209.

SCHINDLER weist darauf hin, dass aus föderalistischer Sicht gelegentlich kritisiert würde, dass das EP nur über eine Kammer verfüge¹⁷⁷, mithin die einzelnen Mitgliedsstaaten nicht über eine besondere Repräsentation in einer „Gliedstaatenkammer“ noch ihr Gewicht einbringen könnten. Nun ist hier zweierlei zu bemerken: zum einen ist, wie zuvor bezüglich der Sitzverteilung dargelegt wurde, die Sitzzahl im Parlament unter den einzelnen Mitgliedsstaaten in ähnlicher Weise *abgestuft* wie das Stimmrecht im Rat bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit (Art. 148 Abs. 2 EWGV). Die kleinen Mitgliedstaaten sind dabei, wie erwähnt, erheblich bevorzugt worden, womit de facto eine Situation entsteht, *in der Volks- und Staatenkammer in einem Gremium vermischt auftreten*¹⁷⁸. Zum anderen kann in der Institution des Ministerrates (Rat) gleichsam eine Zweite Kammer erblickt werden¹⁷⁹: Der Rat der EU (Ministerrat) bildet, übertragen auf die nationale Ebene, die Parallele zu einem *Bundesrat* im Sinne des deutschen Modells¹⁸⁰. Dort agieren die Regierungsmitglieder der Mitgliedsstaaten, die allerdings gemäss Art. 146 Abs. 1 EGV von „einem Vertreter ... auf Ministerebene“ vertreten werden können, also nicht notwendigerweise einem Mitglied der jeweiligen Zentralregierung. Der Rat als das für die Rechtsetzung entscheidende Organ entspricht damit in seiner Zusammensetzung in gewisser Weise den Organen eines Staatenbundes. Er beschliesst mit grundsätzlich *qualifizierter Mehrheit*, soweit nicht einfache Mehrheit oder Einstimmigkeit vorgeschrieben sind. Kommissionsvorschläge kann er nur einstimmig ändern. Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen erfordern 62 von 87 verfügbaren Stimmen (Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien besitzen je 10; Spanien 8; Belgien, Griechenland, Niederlande und Portugal je 5; Österreich und Schweden je 4; Dänemark, Finnland und Irland je 3 sowie Luxemburg 2 Stimmen). 27 Stimmen bilden die Sperrminorität¹⁸¹.

Es wurde eingangs die Frage aufgeworfen, welche Rolle dem EP angesichts des *Übergewichtes* des nationalstaatlich zurückgebundenen Organs des Rates zukommen kann, ob es - wie OPPERMANN¹⁸² formulierte -, im Interesse des Fortgangs der europäischen Einigung „neben Verbesserungen im Entscheidungsprozess des Rates eines genuin ‘europäischen’ Gegenspielers unter den EG-Institutionen bedürfte.“¹⁸³ Die „Stunde des Parlaments“ ist allerdings noch nicht da¹⁸⁴. So führt vor allem GRIMM aus, dass ohne ein europäisches Staatsvolk und einen europäischen politischen Diskurs sich das EP nicht in eine echte Volksvertretung verwandeln kann. Darin erblickt er etwa auch den fundamentalen Unterschied zu den Staatsgründungen in Deutschland (1871), wo sich längst eine Nation ausgebildet hatte, die auf einen Nationalstaat hin drängte oder der Gründung der USA, deren einzelne Gliedstaaten selber nie Nationalstaaten mit national geprägten Traditionen waren. Der Vertrag von Maastricht dagegen stelle, so GRIMM, „die Weichen in Richtung auf einen europäischen Bundesstaat, ohne dass diesem schon ein europäisches Staatsvolk entspräche oder in naher Zukunft entsprechen würde. Es entstünde zwar ein europäisches Wahlvolk, aber ausserhalb der Wahl vermöchte es als europäisches nicht in Erscheinung treten.“

¹⁷⁷ So forderte der Präsident des EP, KLAUS HÄNSCH, anlässlich der Vorarbeiten der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages von 1996, mehr Mitentscheidungsrechte und ein Zweikammersystem. Vergl. NZZ vom 11. 4. 1995, S. 3. Siehe nachfolgend unter cc.

¹⁷⁸ SCHINDLER, „Schweizerischer und europäischer Föderalismus“, S. 211.

¹⁷⁹ In seinem Entwurf für eine Politische Union vom 19. März 1984 wollte das EP denn auch dem Rat die Funktionen einer Zweiten Kammer übertragen: Der Rat wird dort zusammen mit dem Europäischen Parlament denn auch als die „Legislative“ der Union bezeichnet und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet. Siehe nachfolgend unter cc) e.

¹⁸⁰ Es gilt demnach klar zu differenzieren: Der auf Art. 198a EGV basierende „*Ausschuss der Regionen*“ (AdR) ist als Verfassungsorgan der Gemeinschaft keineswegs die Parallele zu einem Föderativorgan im Sinne einer Zweiten Kammer. Er ist also nicht eigentlicher Ausdruck einer Kompensation für irgendwelche im nationalen Rahmen erlittenen Kompetenzverluste der Mitgliedsstaaten. Ihm kommen, wie vorstehend dargelegt wurde (§ 2, D, IV, 2), im gegenwärtigen Zeitpunkt nur Beratungsfunktionen zu. Vergl. TOMUSCHAT, S. 9 ff. Als neue Institution der EU muss der AdR die ihm angemessene Rolle wohl erst noch finden. Die Stärkung der föderalen Ebene durch die Etablierung des AdR hat aber zu einer lebhaften Debatte über Notwendigkeit und Nutzen einer „Dritten Kammer“ auf der Ebene der Union geführt (siehe dazu TOMUSCHAT, S. 117 ff.).

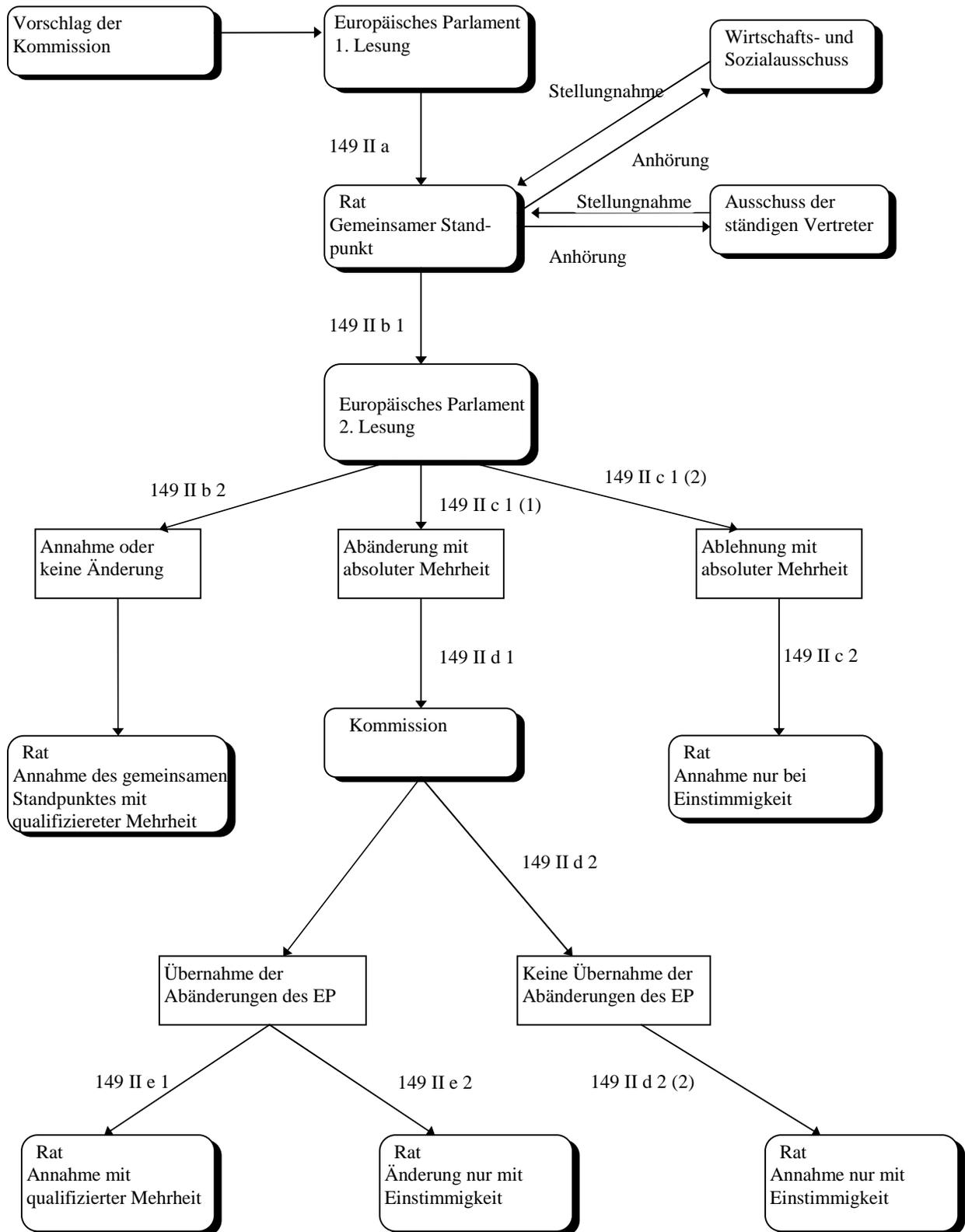
¹⁸¹ Über die Neufestsetzung der Sperrminorität, die durch Einlenken Grossbritanniens möglich geworden war, vergl. die Süddeutsche Zeitung vom 30. 3. 1994. Durch den Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland, veränderten sich naturgemäss die Stimmenverhältnisse und damit auch die am bisherigen Stimmengewicht orientierte Sperrminorität (23 Stimmen), gewissermassen die letzte Verfahrenshürde auf dem Wege zur Integration durch die Verfahrensregel der Mehrheitsentscheidung. Bislang war sichergestellt gewesen, dass durch die Sperrminorität zwei grosse Staaten (z.B. Grossbritannien und Frankreich mit je 10 Stimmen) und ein kleiner Staat (z.B. Dänemark und Irland mit je 3 Stimmen) nicht überstimmt werden konnten, da sie gemeinsam 23 Stimmen hatten.

¹⁸² OPPERMANN, S. 117.

¹⁸³ Dazu kritisch SCHUPPERT, S. 48 f.

¹⁸⁴ SCHUPPERT, S. 49; WERNER VON SIMSON, „Voraussetzungen einer Europäischen Verfassung“, in: SCHWARZE/BIEBER (Hrsg.), „Eine Verfassung für Europa“, Baden-Baden 1984, S. 91 ff.; DIETER GRIMM, „Mit einer Aufwertung des Europa-Parlaments ist es nicht getan - Das Demokratieprinzip der EG hat strukturelle Ursachen -“, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1992/93. ähnlich JOSEPH H. KAISER, „Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften“, in: VVDStRL 23 (1966), S. 1-33, bes. S. 23. A.M. GRABITZ/LÄUFER, S. 367 ff., bes. S. 370 f., die durch die direkte Wahl des EP einen Prozess der Parteiintegration in Gang gesetzt sehen, der wesentlich zur Herausbildung einer „*civitas Europea*“ im Sinne einer Gemeinschaft der Bürger Europas beitragen wird.

Graphik 4: Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 149 Abs. 2 EWGV)



cc) Das Zweikammersystem in den Verfassungsentwürfen für einen Europäischen Bundesstaat

Die europäische Integration ist wie erwähnt ein *dynamischer* Prozess, dessen Ziel heute noch nicht klar abzusehen ist. Während des langwierigen Prozesses des Ausbaus der EWG zur EU wurden zahlreiche Vorschläge für eine eigentliche *Verfassung* der EU bzw. Europas vorgelegt. Von Interesse im Rahmen der Betrachtung der föderativen Mitwirkung in einer Zweiten Kammer sind aber nur jene wenigen, welche spezifische Lösungsvorschläge zur Frage föderativer Mitwirkungsrechte im Sinne eines Zweikammersystems beinhaltet haben. Diese sollen nachfolgend genannt werden¹⁸⁵.

α) Der Verfassungsentwurf von MAX IMBODEN

Im einem als Festgabebeitrag erschienen Verfassungsentwurf schlug MAX IMBODEN für die Europäische Union ein *Zweikammerparlament* vor, in dessen Senat jeder Mitgliedstaat gleichmässig mit je zwei Senatoren vertreten sein sollte¹⁸⁶. Nach diesem Entwurf sollte eine Totalrevision der Europäischen Verfassung ebenso wie der Beitritt neuer Mitglieder in jedem Staat nach dem Verfahren beschlossen werden müssen, das dort für innerstaatliche Verfassungsrevisionen gilt¹⁸⁷. Die Aufnahme neuer, aussereuropäischer Staaten in die Europäische Gemeinschaft sollte aber sowohl im Europa-Parlament als auch im Senat eine Dreiviertelmehrheit benötigen¹⁸⁸. Gleiches sollte auch für Zusätze zur Verfassung gelten¹⁸⁹, wobei hierfür zusätzlich noch die Zustimmung des Europäischen Rates - eines zwölfköpfigen Vollzugskomitees, das durch Vertreter aus mindestens zehn Staaten bestehen sollte¹⁹⁰ -, sowie die Ratifikation durch drei Viertel aller Vollmitgliedstaaten erforderlich sein sollte¹⁹¹. Insofern wären selbst die US-amerikanischen Verfassungsrevisionsnormen noch übertroffen worden.

β) Entwurf der Strassburger Beratenden Versammlung zur Gründung des „Verfassungskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa“

70 Mitglieder der Strassburger Beratenden Versammlung entwarfen im Jahre 1970 zur Gründung des „Verfassungskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa“ eine ausserordentlich kurzgefasste Europäische Bundesverfassung¹⁹², welche in Art. 9 Abs. 1 ebenfalls ein Zweikammersystem vorgesehen hätte. Die Zweite Kammer, der Senat, sollte aus Abgeordneten der nationalen Parlamente bestehen und von den Mitgliedstaaten je nach Grösse mit sechs oder zwölf Senatoren besetzt werden¹⁹³. Nachträgliche Änderungen der Verfassung sollten gemäss Art. 11 Ziff. 4 i.V.m. Art. 18 von der Vereinigten Bundesversammlung mit mindestens Dreiviertelmehrheit beschlossen werden müssen. Damit wurde aber das Gleichgewicht unter den Gliedstaaten bei der Beschlussfassung in zweifacher Hinsicht aufgegeben: zum einen durch die grössenabhängige Vertretung der einzelnen Staaten im Senat und zum anderen durch die Vorschrift, dass Verfassungsänderungen durch die Vereinigte Bundesversammlung zu verabschieden wären, was das gleichgeordnete Mitentscheidungsrecht des Senats gegenüber der Ersten Kammer infolge seiner zahlenmässigen Inferiorität schwer tangiert hätte¹⁹⁴.

γ) Entwurf von FRIED ESTERBAUER

Im Jahre 1983 publizierte FRIED ESTERBAUER, ebenfalls in Form eines Festschriftbeitrages, einen Entwurf für eine Verfassung Europas¹⁹⁵, wobei er sich ausdrücklich am Entwurf IMBODENS orientierte¹⁹⁶. Nach seiner Konzeption wurde der Senat wieder zum Vertretungsgremium der europäischen Gliedstaaten, wobei jeder Staat aber nur *einen* Vertreter delegieren sollte¹⁹⁷. Nach ESTERBAUER sollte auch das Verfassungsrevisionsverfahren anders

¹⁸⁵ Siehe dazu auch WILI, § 27 VI 3.

¹⁸⁶ MAX IMBODEN, „Die Verfassung einer europäischen Gemeinschaft“, in: Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1963, hrsg. von der Juristischen Fakultät der Universität Basel und vom Basler Juristenverein, Basel 1963, S. 127-143, Art. 11 Abs. 1.

¹⁸⁷ Art. 35 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 3 des Entwurfes.

¹⁸⁸ Art. 1 Abs. 2 des Entwurfes.

¹⁸⁹ Art. 9 Abs. 3 i.V.m. Art. 36 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 2 des Entwurfes.

¹⁹⁰ Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 des Entwurfes.

¹⁹¹ Art. 36 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 2 des Entwurfes.

¹⁹² D. GEITNER/P. PULTE, „Die Verfassungen der Staaten in der Europäischen Gemeinschaft“, München 1976, S. 236-238.

¹⁹³ Art. 9 Abs. 5 und 6 des Entwurfes.

¹⁹⁴ Art. 9 Abs. 3 gegenüber Art. 9 Abs. 6. Zum Durchstimmverfahren siehe nachfolgend unter § 29, D.

¹⁹⁵ Die Verfassung der Europäischen Union, Anhang zu FRIED ESTERBAUER, „Die institutionelle Sackgasse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Wege zur Föderation“, in: F. ESTERBAUER/H. KALKBRENNER/M. MATTMÜLLER/L. ROEMHELD (Hrsg.), „Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa“, FS für ADOLF GASSER zum 80. Geburtstag, Berlin 1983, S. 603-627, bes. S. 613-627 (Anhang).

¹⁹⁶ FRIED ESTERBAUER, a.a.O., S. 613 Anm. 20.

¹⁹⁷ Art. 11 des Entwurfes.

ausgestaltet sein als bei IMBODEN: Nur nach Erreichung einer *Dreiviertelmehrheit* im Senat sollten Änderungsvorschläge zur Europaverfassung überhaupt an die Mitgliedstaaten weitergeleitet werden¹⁹⁸. Die Ratifikation dieser Abänderungen sollte subsidiär in jenem Verfahren erfolgen, welches in den verschiedenen Mitgliedstaaten für innerstaatliche Verfassungsrevisionen gilt¹⁹⁹. Damit kehrte ESTERBAUER für Revisionen der Europaverfassung implizit zum Einstimmigkeitsprinzip zurück - nicht zuletzt wohl auch ein Zeichen für resignierenden Realismus angesichts der zähflüssigen und immer wieder stockenden europäischen Einigungsbemühungen²⁰⁰.

δ) Entwurf der Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament

Mitglieder der Fraktion der christlichdemokratisch orientierten Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament unterbreiteten am 26. September 1983 einen Entwurf zur Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung²⁰¹, der sich zum einen an Vorschlägen aus der Diskussion um die europäische Integration²⁰² und zum anderen in erster Linie am deutschen Grundgesetz orientierte. Der Entwurf ging noch von der damals zehn Mitgliedstaaten umfassenden EG aus und sah vor, dass die insgesamt 63 Sitze des Unionsrates auf die einzelnen Staaten entsprechend ihrer Grösse verteilt werden. Die Stimmen im Rat sollten nur nach Staaten, also gesamthaft, und nur durch anwesende Mitglieder abgegeben werden können²⁰³. WILI hebt hervor²⁰⁴, dass abgesehen vom Unterschied der differenzierten Berücksichtigung der Mitgliedstaaten der Entwurf einige Parallelen zum schweizerischen Ständemehr enthalten hatte, indem er etwa für den Unionsrat folgende Mehrheitsvorschriften vorsah: Organgesetze (Art. 49 Ziff. 3 des Entwurfes), Unionsgesetze zur *verfassungskonformen* Erweiterung der Unionskompetenzen zu Lasten der Mitgliedstaaten (Art. 52 Ziff. 1) sowie die Ablehnung eines vom Parlament der EG als erster Kammer gutgeheissenen Gesetzesvorschlages des Vermittlungsausschusses im Differenzbereinigungsverfahren (Art. 55 Ziff. 6) sollte der Unionsrat nur mit dem qualifizierten Mehr von mindestens 45 der insgesamt 63 Stimmen entscheiden können²⁰⁵.

Soweit der Entwurf Unionsgesetze zur Erweiterung der Unionsbefugnisse zu Lasten der Mitgliedstaaten betraf, kollidierte das postulierte Fünfsiebtelmehr mit dem Umstand, dass der Entwurf Änderungen der *Unionsverfassung generell* - und damit also auch der Revisionsvorschrift von Art. 52 Ziff. 1 - im Unionsrat nur von der schwächeren Zustimmung durch eine Zweidrittelsmehrheit abhängig machte²⁰⁶. Umgekehrt sah der Entwurf vor, dass Gesetze zur *extrakonstitutionellen* Erweiterung der Befugnisse der Union auf Kosten der Mitgliedstaaten statt von einem derart definierten qualifizierten Mehr im Unionsrat von der mehrheitlichen Zustimmung durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten abhängig zu machen sei, wobei stets *drei* der grossen Mitgliedstaaten der Union für eine rechtsgültige Annahme auf der Seite der Zustimmenden befinden sollten²⁰⁷. Insofern wurde damit das dem „Ständemehr“ entsprechende Recht gleichgestellter Staaten eingeschränkt durch eine spezielle Schutzklausel zugunsten der *grossen* Mitgliedstaaten der EG.

ε) Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1984 zur Gründung der Europäischen Union

Am 14. Februar 1984 verabschiedete das Europäische Parlament einen Vertragsentwurf für eine Europäische Union, der auf einen vom Italiener ALTIERO SPINELLI inspirierten Vorentwurf zurückging²⁰⁸. Der Entwurf zeichnete sich in erster Linie durch eine starke Stellung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft aus. Neben das *Europäische Parlament* sollte danach ein *Unionsrat* als Zweite Kammer treten, in der die Mitgliedsstaaten abgestuft nach ihrer Grösse vertreten sein sollten²⁰⁹. In diesem Unionsrat, der allerdings nicht als völlig gleichberechtigte Kammer neben dem Europäischen Parlament vorgesehen war, hätten in ausdrücklich genannten Fällen die *absolute Mehrheit* der Köpfe sowie der Staaten²¹⁰ oder, beispielsweise bei der Verabschiedung von Organgesetzen oder im

¹⁹⁸ Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 37 Abs. 2 des Entwurfes.

¹⁹⁹ Art. 37 Abs. 2 und 3 des Entwurfes.

²⁰⁰ So WILI, § 27 VI 3 d.

²⁰¹ Wortlaut in deutscher Fassung bei J. SCHWARZE/R. BIEBER (Hrsg.), „Eine Verfassung für Europa. Von der europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union“, Baden-Baden 1984, S. 571-617, inkl. Erläuterungen, S. 617-624.

²⁰² Insbesondere bezüglich der Rolle und den Entscheidungsregeln des „Unionsrats“, dem die Stellung eines Staatenvertretungsgremiums zukommen sollte.

²⁰³ Art. 34 Ziff. 6 des Entwurfes, der sich hier deutlich an Art. 51 Abs. 3 Satz 2 des Bonner GG orientiert: „Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.“

²⁰⁴ WILI, § 27 VI 3 e.

²⁰⁵ Die 45 Stimmen hätten aus mindestens sechs der zehn Mitgliedstaaten stammen müssen.

²⁰⁶ Art. 53 Ziff. 2 des Entwurfes.

²⁰⁷ Art. 52 Ziff. 1, 3 und 4 i.V.m. Art. 34 Ziff. 3 und 4 des Entwurfes.

²⁰⁸ Wortlaut in deutscher Fassung in SCHWARZE/BIEBER, S. 317-357. Siehe auch Bulletin de la Communauté européenne CE 2-1984, S. 8-26.

²⁰⁹ Art. 21 und Art. 22 des Entwurfes.

²¹⁰ Art. 23 Abs. 2 Bst. a des Entwurfes.

Falle, dass der Unionsrat die opponierende Kommission überstimmen will²¹¹, gar eine *Zweidrittelmehrheit* der Köpfe und die *absolute Mehrheit* der Staaten erforderlich sein sollen²¹². Bei Haushaltsabstimmungen wäre in der zweiten Lesung eine Dreifünftelmehrheit notwendig gewesen²¹³. Im Anschluss an die Verabschiedung im EP wurde der Entwurf den nationalen Parlamenten zur Stellungnahme unterbreitet, wobei aber schon von Anfang an keine grossmehrheitliche Annahme zu erwarten stand.

c) Abschliessende Bemerkungen zur Rolle des Zweikammersystems im internationalen Rahmen

Trotz des Übergangs verschiedener internationaler Organisationen aus dem ursprünglichen Status eines losen Staatenbundes in eine angenäherte bundesstaatliche Form, fällt auf, dass diese *keine* Legislativorgane mit bikameralem System eingerichtet haben²¹⁴. Vielmehr erscheint das Legislativorgan als ein unter der Ägide absoluter Gleichheit agierender Gesandtenkongress, wobei dann die letztendlich entscheidenden Entschlüsse meist einem starken - nicht mehr der absoluten Gleichheit verpflichteten - Exekutivorgan zustehen (z.B. UNO) oder aber es ist, ähnlich wie bei der EU ein *vernetztes* System verschieden zusammengesetzter Organe vorhanden, welches den kleinen Mitgliedern eine gewisse Sicherung gegen die Dominanz der Grossstaaten garantiert. So hatte hier etwa die Kommission ihre Entscheidungskompetenz an den Ministerrat abgetreten, dafür aber das Vorschlagsmonopol erhalten, indem die Minister nur über Vorschläge abstimmen durften, die ihnen die Kommission unterbreitete. Diese Vorschläge wiederum durften nur einstimmig geändert werden. Die Kleinstaaten erhielten so eine zusätzliche Versicherung gegen die Willkür der grossen Mitgliedstaaten: Entweder wurden Vorschläge der unparteiischen Brüsseler Kommission unverändert angenommen, oder sie hatten gegen jede Änderung das Vetorecht. Dieses System schuf ein labiles Gleichgewicht zwischen europäischen und nationalen, klein- und grossstaatlichen Interessen, genau in der Mitte zwischen zentralistischen Machtbefugnissen und völliger Machtlosigkeit der Union. Dieses Konzept, das sich bis in den Maastricht-Vertrag hinein erhalten hat, droht nun angesichts der erweiterten Mitgliederzahl und den zahlreichen neuen Kompetenzen, die seit 1958 hinzugekommen sind, zu zerbrechen. Mit einem subtilen Seilziehen zwischen Kommission und Ministerrat ist die sich abzeichnende EU mit über 30 Mitgliedstaaten nicht zu regieren: Am 29. März 1996 eröffneten die Regierungschefs der 15 EU-Staaten in Turin die sogenannte „Regierungskonferenz“, welche in rund einjährigen Verhandlungen den Maastricht-Vertrag, der am 1. 11. 1993 in Kraft getreten ist, revidieren soll. Zur Diskussion könnte beispielsweise die Idee des *Europarates* als Zweite Kammer des EP stehen. Dieser Vorschlag, der im Vorfeld der Beratungen der Reform der Institutionen der EU im September 1995 aufkam, dürfte allerdings kaum Realisierungschancen haben. Auf jeden Fall muss angesichts des möglichen Beitritts neuer Staaten über eine Verkleinerung der Sitzzahlen des EP, etwa auf eine fixe Zahl von 700 nachgedacht werden.

C. Zusammenfassung

Die Zweite Kammer muss, um ihrer Natur gerecht zu werden, etwas anderes repräsentieren als die Erste Kammer. Die Möglichkeiten, dies zu tun, sind vielfältig und lassen die verschiedensten Lösungen zu: Die Zweiten Kammern repräsentieren soziale Schichten, Berufsstände oder territoriale Gliederungen. Stets aber besteht die Gefahr, dass die Zweite Kammer auf Umwegen doch zu einer identischen oder auf andere Weise sinnentleerten Repräsentation gelangt. Besonders in Situationen des Konflikts mit den Ersten Kammern erweist sich, ob diese meist älteren oder andersartigen Repräsentationsprinzipien (noch) genügend akzeptiert und tragfähig sind, um nicht die Frage nach ihrer Existenzberechtigung neben der genuin demokratisch legitimierten Volkskammer aufkommen zu lassen. Sind Zweite Kammern in ihrer Repräsentationsbasis den Ersten gleich oder nähern sie sich, meist als Ergebnis reformerischer Anpassungen an vermeintliche Defizite, den Volkskammern an, so laufen sie Gefahr als überflüssige Verdoppelung klassiert und letztlich abgeschafft zu werden²¹⁵. Um trotz dieser Gefährdung sinnvoll zu bleiben und die ihr zugeschriebenen Aufgaben zu erfüllen, also vor allem die Garantie der Gewaltenteilung, der Verbesserung der Gesetzgebung wahrnehmen zu können, muss die Polarität nicht mehr nur allein in der Repräsentativqualifikation²¹⁶, sondern auch in der *Funktionslage* gesucht werden.

Die in diesem Paragraphen genannten Repräsentationstypen sind aber keineswegs abschliessend zu verstehen: Immer wieder können den konkreten Verfassungsschöpfern bestimmte politische Ziele als so wesentlich erscheinen, dass sie diese der Grundorganisation einer Zweiten Kammer zugrunde legen und damit einen neuen Typ Zweikammersystem entstehen lassen. So trat etwa erst anfangs der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts der Typ der sogenannten *berufsständischen* Zweiten Kammer auf. Es kann aber auch sein, dass in Ergänzung bestehender

²¹¹ Art. 38 Abs. 3 Subalinea 1 und Abs. 4 des Entwurfes.

²¹² Art. 23 Abs. 2; Art. 84 des Entwurfes.

²¹³ Art. 23 Abs. 2 Bst. b Satz 2 des Entwurfes.

²¹⁴ FRENKEL, I, N 386; II, N 1343.

²¹⁵ So in Neuseeland (1950), Dänemark (1953) und Schweden (1970), siehe dazu nach folgend § 30.

²¹⁶ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 165.

Zweikammersysteme der ursprüngliche Rahmen der Staatsorganisation gesprengt und eigentliche Mehrkammersysteme eingeführt werden. Ansatzpunkte für neue Entwicklungen bietet hier beispielsweise der Versuch irgendwie geartete „Wirtschaftsräte“ in das Legislativorgan einzubauen bzw. diesem beratend zur Seite zu stellen. Zu denken wäre hier etwa an die Behördenstruktur Jugoslawiens oder Österreichs in den dreissiger Jahren.

Die föderal organisierten Staaten sind heute gleichsam die „natürliche“ Umwelt der Zweiten Kammern. Gerade im Bundesstaat bedarf es eines Mitspracherechts der Gliedstaaten bei der Willensbildung des Bundes und einer Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Staatsorganisation. Daher sehen prinzipiell alle föderalen Verfassungen neben der demokratisch-egalitär legitimierten Volkskammer Zweite Kammern vor, welche aber hinsichtlich des Modus der Bestellung, der Befugnisse, der Organisation und der Arbeitsweise ganz unterschiedlich ausgestaltet sind. Allen gemeinsam ist als wesentliche Quelle ihrer Existenz die gliedstaatliche Repräsentation. Ist hier das Zweikammersystem nicht schon allein mit Blick auf dessen Grundfunktionen eingeführt worden, so liegt die primäre historische Zielsetzung in der Versöhnung der im Bundesstaat auftretenden Dualismen von Demokratie und Föderalismus, von Bundesinteressen und Gliedstaateninteressen. Die gliedstaatliche Repräsentation, die regelmässig auch als „territoriale“ bezeichnet wird, stellt in bundesstaatlich verfassten Demokratien eine durchgängig akzeptierte Legitimationsgrundlage dar. Die Frage nach einer Existenzberechtigung des Zweikammersystems entsteht aber insofern, als die Notwendigkeit dieser territorialen Repräsentation mit dem Argument der weitgehenden *Unitarisierung des Bundesstaates* bestritten werden kann²¹⁷. Es wurde gezeigt, dass sich diese Unitarisierung auch auf den schweizerischen Bundesstaat erstreckt und es bleibt nachfolgend noch genauer zu prüfen, inwieweit sich der Ständerat als Föderativorgan mit einer weiteren Funktionserfüllung der im Grundsätzlichen vorhandenen Akzeptanz aktuelle Substanz verleihen kann²¹⁸.

²¹⁷ Siehe vorstehend § 18.

²¹⁸ Siehe nachfolgend § 24.

§ 21 Zur Legitimationsbasis: Die Bestellung der Mitglieder

A. Senatsprinzip und Bundesratsprinzip im allgemeinen

I. Allgemeine Bemerkungen

Im vorherigen Paragraphen konnte mit dem Hinweis auf die *Repräsentationsgrundlage* eine erste Systematisierung der Zweiten Kammern erreicht werden. Je nach Art und Grundlage der Repräsentation kann nun aber auch aufgrund der verschiedenen Berufungsakte der Mitglieder der Zweiten Kammer eine gewisse Typisierung erfolgen. Wiederum lässt sich festhalten, dass auch hier im Gegensatz zu den Volkskammern, deren Mitglieder grundsätzlich durch *Wahl* berufen werden, eine ganze Reihe von sehr gegensätzlichen Berufsarten denkbar sind. Als allgemeine Berufsgründe lassen sich unterscheiden¹:

1. Erbrecht²;
2. Ernennung durch den Souverän oder die Regierung,
 - a) auf Präsentationsrecht bestimmter Gruppen hin;
 - b) ohne Präsentationsrecht;
3. Amtsstellung³;
4. Wahl,
 - a) durch das Volk,
 - aa. des Gesamtstaates;
 - bb. der Einzelstaaten;
 - b) durch das Parlament (Volkskammer allein; beide Kammern gemeinsam; Kooptation),
 - aa. des Gesamtstaates;
 - bb. der Einzelstaaten.

Die Frage nach dem Kurationsorgan der Zweiten Kammer soll nun nachfolgend prinzipiell auf den Kreis der Zweiten Kammern in *Bundesstaaten*, also auf die Föderativorgane der Gliedstaaten im Gesamtstaat eingegrenzt werden. Diese Fragestellung führt geradewegs zum Begriffs- und Gegensatzpaar des „Bundesrats- und des Senatstypus“. Vor allem im deutschsprachigen Raum hat die Frage der Struktur der Zweiten Kammer im Bundesstaat gelegentlich einen breiten Raum in der staatsrechtlichen Diskussion eingenommen und konzentrierte sich auf diese Gegenüberstellung von *Bundesrats-* und *Senatsprinzip*⁴. Der Meinungsstreit, der sich mit der Schaffung des deutschen Bundesrates des Bonner Grundgesetzes entfachte, begann schon mit der staatsrechtlichen Positionierung der beiden Prinzipien, namentlich des Bundesrates: ist dieser, auch wenn er gewisse parlamentarische Funktionen ausübt, als Zweite Kammer eines Parlaments zu betrachten? Daraus ergaben sich weitere Fragestellungen und Problemfelder: Ist beispielsweise nur der Senat als Zweite Kammer gleichberechtigt an der Gesetzgebung beteiligt? Wen genau repräsentieren bzw. vertreten Senat und Bundesrat? Welches ist das jeweilige Kurationsorgan und besteht Weisungsgebundenheit?

II. Die Grundmerkmale der Unterscheidung

Die Föderativorgane der Bundesstaaten werden also nach ihrer Form gemeinhin in zwei Gruppen eingeteilt: solche, die nach dem *Bundesratsprinzip* und solche, die nach dem *Senatsprinzip* aufgebaut sind⁵. Der wesentliche Unterschied besteht im Verfahren, nach welchem die Mitglieder des Föderativorgans bestimmt werden. Der Bundesrat setzt sich aus ernannten, weisungsgebundenen Vertretern der gliedstaatlichen Behörden zusammen, der

¹ Vergl. ROSENDAHL, S. 74.

² Vor allem in feudalständischen Systemen.

³ So wurden vor allem in feudalständischen Zweiten Kammern Inhaber kirchlicher Würden oder Vertreter der Universitäten in die Zweite Kammer berufen.

⁴ Dieses begrifflich abstrakte Gegensatzpaar wurde seit den Beratungen der Weimarer Reichsverfassung geläufig und entzündete sich neu bei der Schaffung des Bonner GG. Dabei wurden folgende Bezeichnungen synonym verwendet: Bundesrats- und Senatssystem (oder: Bundesrats- und Staatenhaussystem); Bundesrats- und Senatsprinzip (oder: Bundesrats- und Staatenhausprinzip) und Bundesrats- und Senatslösung (oder: Bundesrats- und Staatenhauslösung). Zum ganzen TRADT, S. 1 ff.

⁵ Verschiedentlich werden noch weitere Einteilungen der Föderativorgane vorgeschlagen. So sieht STERN, § 27 I 1 A, folgende Grundtypen: das *Senatsprinzip*, nach welchem die Mitglieder des föderativen Organs unmittelbar durch das Volk gewählt werden (USA nach 1913; Schweiz); das sog. *mittelbare Repräsentationsprinzip*, nach dem die Mitglieder des föderativen Organs durch die Volksvertretungen der Gliedstaaten gewählt werden (Österreich, Art. 35 B.-VG.; USA bis 1913, Art. I Sect. 3 vor Einfügung des 17. Amendments); das sog. *Ratsprinzip*, nach welchem die Mitglieder des Föderativorgans durch die Landesregierungen bestimmt werden (Deutschland seit 1871); das sog. *Ernennungsprinzip*, nach dem die Mitglieder des Föderativorgans vom Staatsoberhaupt auf Zeit ernannt werden, wie z.B. in Kanada. Zwischen diesen Typen sind nun mannigfaltige Mischformen denkbar. Diese Typologie erlaubt aber keine Aussage über die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten des jeweiligen föderativen Organs, weshalb an der Zweiteilung Bundesrats- und Senatsmodell festgehalten werden soll. Vergl. HEGER, S. 93.

Senat besteht dagegen aus Abgeordneten, die vom Gliedstaatenvolk oder den Gliedstaatenparlamenten gewählt werden und frei von Weisungen stimmen. Der wesentliche Unterschied der beiden Systeme besteht also im Verhältnis der Mitglieder des Föderativorgans zu den Organen der einzelnen Gliedstaaten.

Hieraus folgen zwei grundlegende Wesensmerkmale der beiden Systeme: zum einen ist das *Kreationsorgan* ein anderes (die Mitglieder des Senats erhalten ihre Legitimation unmittelbar vom gliedstaatlichen Volk bzw. dessen Vertretung, die Mitglieder eines Bundesrates sind vom gliedstaatlichen Volk her nur in sehr mittelbarer Weise legitimiert)⁶, zum anderen ist auch die *Art der Bestimmung* eine andere (die Mitglieder des Senats werden gewählt, die Bundesratsmitglieder ernannt). Die Definition der Begriffe Senat und Bundesrat war allerdings niemals einheitlich und schwankte in weiten Grenzen. Definitionen, die alle möglichen strukturellen und funktionellen Merkmale in sich aufnahmen, wechselten in ihrem Gehalt bis hin zu Definitionen, die sich nur gerade durch ein einziges strukturelles Unterscheidungsmerkmal auszeichneten und damit das Wesen zu treffen versuchten.

Eine sehr eng gefasste Beschreibung gibt MEYER⁷, wenn er als Kennzeichen für den Senat die *Wahl* der Mitglieder, die *Freiheit von Weisungen*, die *Öffentlichkeit* der Verhandlungen, die *gleichberechtigte Mitarbeit* an allen Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktionen des Parlaments anführt. Dem echten Bundesrat schreibt er die entgegengesetzten Eigenschaften zu: Er ist aus den entsandten Regierungsmitgliedern der Einzelstaaten zusammengesetzt, die an Weisungen gebunden werden können und deren Verhandlungen nicht öffentlich sind⁸.

Eine sehr weite Definition beider Institutionen hat dagegen LEIBHOLZ⁹ herausgearbeitet. Nach ihm besteht der wesentliche Unterschied darin, dass im Senat die Einzelstaaten „repräsentiert“, im Bundesrat dagegen „vertreten“ sind¹⁰: „Freiheit oder Bindung der Mitglieder der Staatenkammer ist das für die Qualifizierung der föderalistischen Systeme Entscheidende. Gegenüber dieser Gegensätzlichkeit treten die sonst von der Literatur hervorgehobenen, mehr nach der technischen Seite hin tendierenden Unterschiedlichkeiten an Bedeutung zurück.“ Dem scheint auch LEHR¹¹ zu folgen, wenn er das entscheidende Merkmal des Senats darin erblickt, dass er aus von der Bürokratie unabhängigen Bürgern zusammengesetzt sei, während im Bundesrat die weisungsgebundenen Regierungsmitglieder versammelt seien.

Zwischen diesen im Umfang divergierenden Auffassungen findet sich eine ganze Reihe untereinander ebenfalls abweichender Definitionen, die hier nur andeutungsweise wiedergegeben werden sollen:

PREUSS¹², ANSCHÜTZ¹³, VON MANGOLDT¹⁴, SÜSTERHENN¹⁵, BOWIE¹⁶, FRAENKEL¹⁷ stimmen darin überein, dass das Wesen eines Senates darin besteht, dass seine Mitglieder *gewählt* und *frei* von *Weisungen* sind. Die Mitglieder eines Bundesrates dagegen sind entsandt und können bindend instruiert werden. Auf weitere funktionelle Unterschiede gehen diese Autoren aber nicht ein.

VON DOEMMING¹⁸ steht diesen Autoren nahe, verlangt aber für den Senat das zusätzliche Kriterium, dass die Wahl seiner Mitglieder in den *Parlamenten der Einzelstaaten* erfolgen muss: „Nach dem Bundesratsprinzip setzt sich das Länderorgan aus Mitgliedern der Länderregierungen zusammen, während nach dem Senatsprinzip die Mitglieder durch die Landtage der Länder gewählt werden. Nach dem Bundesratsprinzip stellt das föderative Organ also eine Versammlung von Mitgliedern der Länderregierungen dar, die jederzeit von ihren Regierungen abberufen werden können und deshalb weisungsgebunden sind, während der Senator als von den Landtagen der Länder gewählter Vertreter von der Regierung des Landes unabhängig ist.“

Andere Autoren wiederum stimmen mit der soeben wiedergegebenen Meinung insoweit überein, als sie für den Senator die *Wahl* (durch die Parlamente der Einzelstaaten) und die *Freiheit* von Weisungen zwar für

⁶ Zu den Mischformen, den Senaten, die z.T. von der gesamtstaatlichen Regierung ernannt werden, siehe nachfolgend FN 27.

⁷ H. J. MEYER, S. 40.

⁸ Vergl. auch HATSCHEK, „Staatsrecht“, I, S. 698: Nach ihm ist der Gegensatz von Bundesratssystem und Staatenhausssystem in der „absorptiven oder volksrepräsentativen Grundlage der Staatenvertretung in Bundesstaaten“ zu sehen. Unter absorptiver Repräsentation versteht er dabei die Vertretung des Staates durch den Chef der Exekutive. Absorptiv sei diese Vertretung, weil sie nach Art des absolutistischen Ausspruches „l'état c'est moi“ erfolge. HATSCHEK definiert das Bundesratssystem daher folgendermassen: „Es ist quasi-völkerrechtliche, absorptive Staatenvertretung, aber mit Majorisierungsprinzip“ (Majorisierung ist nach ihm in Bundesstaaten bei Mehrheitsbeschlüssen gegeben; dagegen sei diese im Völkerrecht gewöhnlich bei Beschlussfassungen ausgeschlossen). Das Staatenhausssystem dagegen ist „die Volksrepräsentation der Staaten in einem Staatenhaus“, da das Staatenhausssystem keine Instruktionen der Staatenvertreter, keine einheitliche Stimmabgabe derselben habe.

⁹ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 200.

¹⁰ Auf diese wesentliche Unterscheidung und deren Herleitung wird nachfolgend unter § 24, A, I, 1 näher eingegangen.

¹¹ Zehnte Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rates vom 8. Mai 1949, Sten. Ber., S. 202.

¹² PREUSS, „Reich und Länder“, S. 248.

¹³ ANSCHÜTZ, „Kommentar“, S. 177.

¹⁴ VON MANGOLDT, S. 262 f.

¹⁵ SÜSTERHENN, „Senats- oder Bundesratsprinzip?“, S. 78.

¹⁶ ROBERT R. BOWIE/CARL J. FRIEDRICH, „Studies in Federalism“, S. 9.

¹⁷ FRAENKEL, S. 130.

¹⁸ VON DOEMMING, S. 380.

charakteristisch halten, das für den Bundesrat einzig entscheidende Kriterium aber allein darin erblicken, dass seine Mitglieder der jeweiligen Landesexekutive angehören¹⁹.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass alle Autoren bei den für den Senat als charakteristisch bezeichneten Merkmalen, übereinstimmend das Moment der *Freiheit von Weisungen* als wesentlich erachten. Als weiteres Merkmal wird, ausser von LEIBHOLZ, die *Wahl* der Mitglieder verlangt, teilweise in einem besonders qualifizierten Verfahren, d.h. namentlich durch die Parlamente der Einzelstaaten. MEYER allein zählt neben diesen Faktoren noch weitere funktionelle Merkmale auf und erhält damit eine sehr enge Definition, die verschiedene Nachteile aufweist: Geht man nämlich mit ihm davon aus, dass nur eine in funktioneller Hinsicht gleichberechtigte Zweite Kammer ein echter Senat sei²⁰, so wäre das Prinzip nur in sehr wenigen Fällen, z.B. in der Schweiz, rein verwirklicht worden, während in der Mehrzahl der Fälle, selbst in den USA, nur unechte Senate bestehen, die dann untereinander wiederum sehr differenzieren können²¹.

Im folgenden stellt sich die Frage, ob man nun also der Definition von LEIBHOLZ, der ausschliesslich auf das Element der *Instruktionsfreiheit* abstellt, oder aber den Definitionen, welche darüber hinaus das Merkmal der *Wahl* berücksichtigen, folgen soll. Einschränkend kann man dabei aber bereits die Forderungen mancher Autoren, welche eine Wahl durch die Parlamente der Einzelstaaten verlangen, vorweg als mit der herrschenden Staatspraxis unvereinbar bezeichnen²². Jene Autoren, welche die Wahl und die Instruktionsfreiheit als charakteristische Merkmale eines Senats hervorheben, betonen damit den Zusammenhang, der zwischen dem Kurationsakt und der Stellung der Mitglieder besteht²³. Die Wahl eines Parlamentsmitglieds erfolgt in der Regel auf eine bestimmte Amtsdauer, während dieser das gewählte Parlamentsmitglied naturgemäss seinem Kurationsorgan gegenüber unabhängig ist, wohingegen das Mitglied einer Zweiten Kammer, welches entsandt wurde, im Falle des „Ungehorsams“ gegenüber seinem Auftraggeber grundsätzlich jederzeit wieder abberufen werden kann. Nun gibt es aber andererseits Zweite Kammern in Bundesstaaten, deren Mitglieder von einem Exekutivorgan, entweder alle²⁴ oder zumindest zum Teil²⁵, auf längere Zeit *ernannt* werden und ebenfalls nicht an Weisungen gebunden sind. Diese Kammern werden nicht nur von ihren jeweiligen Verfassungen, sondern auch von der Literatur ohne Bedenken als „Senate“ bezeichnet²⁶. Auch in diesen Fällen kann man, wie in den durch Wahl bestellten Senaten, folgern, dass der Akt der Ernennung auf eine bestimmte oder unbestimmte Zeit gegenüber dem Kurationsorgan insofern unabhängig macht, als dieses keine Sanktionsmöglichkeiten besitzt, um eine Nichtbefolgung von erteilten Weisungen zu ahnden. Diese Kammern können nur schwer mit den Definitionen von PREUSS oder ANSCHÜTZ in Übereinstimmung gebracht werden. Andererseits zeigen sie aber das den Senaten nach übereinstimmender Meinung eigentümliche Element der Instruktionsfreiheit. Infolgedessen scheint es geboten, zunächst der Definition von LEIBHOLZ zu folgen und damit den Senat mithin zu bestimmen als eine kollegiale Körperschaft, dessen Mitglieder nach ihrer *freien Überzeugung* zu stimmen vermögen, die - dies ergänzend zur Grundposition von LEIBHOLZ - entweder alle oder zumindest zum Teil *gewählt* werden, sei es vom Volk der einzelnen Gliedstaaten, sei es von deren Parlamenten²⁷.

Ein weiterer struktureller Unterschied zwischen den einzelnen Zweiten Kammern in Bundesstaaten besteht darin, dass in einigen die einzelnen Gliedstaaten durch eine gleiche Anzahl, andere wieder durch eine der Bevölkerungszahl der Einzelstaaten annähernd proportionale Zahl von Stimmen repräsentiert werden. Dieses Element wird von der Lehre z.T. allerdings - zu Recht - nicht als ein Unterscheidungskriterium für die Eigenschaft Bundesrat oder Senat gewertet²⁸. Daher soll darauf auch gesondert im nachfolgenden § 22 näher eingegangen werden.

¹⁹ SCUPIN in Bonner Kommentar, Erl. zu Abschnitt IV, 1.

²⁰ Vergl. auch AUBERT, *Traité*, II, N 1246 ff., und seine Definition des echten Zweikammersystems.

²¹ Insofern wären fast alle Zweiten Kammern in Bundesstaaten damit nicht näher zu systematisierende, untereinander äusserst unterschiedliche „unechte“ Senate resp. „unechte“ Bundesräte.

²² GAA, S. 38 Anm. 16, weist zu Recht darauf hin, dass noch nie gefolgert worden sei, dass der amerikanische Senat mit der Verlagerung der Wahl der Senatoren von den Parlamenten der Einzelstaaten auf das Volk durch das 17. Amendment, aufgehört habe, ein Senat zu sein.

²³ BOWIE/FRIEDRICH, S. 9.

²⁴ Beispielsweise in Kanada, siehe nachfolgend § 22, C, II, 1.

²⁵ Beispielsweise in verschiedenen südamerikanischen Senaten oder in der Südafrikanischen Union vor der Verfassung von 1994 (siehe nachfolgend § 22, C, II, 2).

²⁶ GAA, S. 38 f.

²⁷ Möglich ist auch Staaten wie Kanada oder die Südafrikanische Union vor der Verfassungsreform dem Typ der *Pairskammer*, auch Oberhaus genannt, zuzuordnen, denen zweifellos das englische Oberhaus zum Vorbild gedient hat. Insofern wäre Südafrika wiederum eine *Mischung* zwischen der *Pairskammer* und dem *Senat*, als nach Art. 24-26 der Verfassung von 1909 der „Senat“ aus 40 Mitgliedern bestand, die für die Dauer von 10 Jahren bestellt wurden, wobei acht davon vom Generalgouverneur unter Mitwirkung der Regierung ernannt, die übrigen 32 indirekt gewählt wurden. Siehe DÄNZER-VANOTTI, S. 22.

²⁸ Vergl. aber WILLIBALD APELT, „Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz“, in: NJW 2 (1949), S. 482 ff., S. 483; TRADT, S. 126; insbes. ZILLER/OSCHATZ, S. 59, die vom Bundesrat des Bonner GG sagen, dass er „die mittlere Linie zwischen dem Senatsprinzip (jedes Land hat gleich viele Stimmen) und dem Bundesratsprinzip alter Art [gemeint ist die Weimarer Reichsverfassung, Anm. Verf.]“ hält.

B. Das Bundesratsprinzip

I. Die Merkmale des Bundesratsprinzips im einzelnen

Wurde zuvor versucht in allgemeiner Weise die Unterschiede zum Senatssystem zu bestimmen, so gilt es nun im weiteren die für den Bundesrat charakteristischen Eigenschaften näher herauszuarbeiten. Nach LEIBHOLZ sind diese logischerweise im Gegensatz zum Senatssystem zu suchen²⁹. Das ausschlaggebende Charakteristikum des Bundesrates liegt demnach in der Bindung der Mitglieder des Föderativorgans an *Weisungen*. Diese Ansicht deckt sich nun tatsächlich mit einem wesentlichen Kriterium, das von einem grossen Teil der Lehre in dieser Frage³⁰ postuliert wurde. Nur wenige Autoren³¹ erblicken das Wesen eines Bundesrates ausschliesslich darin, dass dessen Mitglieder zugleich Angehörige der Gliedstaatenregierungen sind. Gleichzeitig erachten diese Autoren die Freiheit von Weisungen als ein für den Bundesrat unwesentliches oder unbeachtliches Element, was aber logisch nicht völlig stringent ist: Wenn sie die Unabhängigkeit von Weisungen als für den Senat charakteristisches Moment ausdrücklich hervorheben, können sie dieses Element für den Bundesrat nicht einfach als unbeachtlich erklären. Der Bundesrat ist demnach als eine kollegiale Körperschaft zu definieren, deren Mitglieder an Weisungen der sie entsendenden Gliedstaatenregierungen gebunden sind, die dieser aber nicht unbedingt angehören müssen³².

II. Vorteile und Schwächen des Bundesratssystems

1. Vorzüge des Bundesratssystems - der Bundesrat als das „bessere“ Föderativorgan?

Der Unterschied zwischen dem Senats- und dem Bundesratssystem ist nicht allein formaljuristischer Natur, sondern hat unter föderalistischen Gesichtspunkten eine ganz eigene, weitergehende Bedeutung. Es wird häufig angeführt, dass allein der Bundesrat in idealer Weise dem bundesstaatlichen System entspreche³³, mithin im Bundesrat der Einzelstaat „intensiver“ vertreten sei als im Senat³⁴. Tatsächlich scheint der Bundesrat den Gliedstaaten eine stärkere und sicherere Einflussmöglichkeit zu bieten als dies beim Senat je der Fall sein kann³⁵. Während das Senatsmitglied in seiner Stimmabgabe frei und nur seiner Überzeugung unterworfen ist, muss das Bundesratsmitglied bei der Stimmabgabe den Instruktionen seiner Landesregierung folgen. Insofern bringt das Bundesratsmitglied den Willen des Landes unmittelbar zum Ausdruck - vorausgesetzt, dass sich der Wille des Landes und der seiner Regierung tatsächlich decken.

Beim Ringen um eine neue deutsche Verfassung nach 1945 bildete die Frage der Ausgestaltung des Föderativorgans einen eigentlichen Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzungen³⁶. Die Anhänger eines Bundesratssystems führten in erster Linie an, dass der Bundesrat allein dem bundesstaatlichen System entspreche³⁷.

²⁹ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 200.

³⁰ PREUSS, „Reich und Länder“, S. 248; ANSCHÜTZ, „Kommentar“, S. 177; VON MANGOLDT, S. 262 f.; SÜSTERHENN, „Senats- oder Bundesratsprinzip?“, S. 78; BOWIE/FRIEDRICH, S. 9; FRAENKEL, S. 130.

³¹ Beispielsweise SCUPIN in Bonner Kommentar, Erläuterungen zu Abschnitt IV, 1; vergl. auch DÄNZER-VANOTTI, S. 22.

³² Der deutsche Bundesrat besteht aus Mitgliedern der *Regierungen* der Länder, die sie bestellen und abberufen (Art. 51 Abs. 1 GG). Mitglied des Bundesrates wird also nur, wer Mitglied einer Landesregierung ist, also im Landeskabinett Sitz oder Stimme hat (Ministerpräsidenten und Minister der Länder, Bürgermeister und Senatoren der Stadtstaaten). Sofern aber nach der Länderverfassung auch Staatssekretäre in der Landesregierung stimmberechtigt sind, wie in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen, können auch sie zu Mitgliedern des Bundesrates bestellt werden. Vergl. ZILLER/OSCHATZ, S. 56 f.

³³ So SÜSTERHENN im Parlamentarischen Rat, Sten. Ber., S. 23.

³⁴ ARNOLD BRECHT, „Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preussens“, Bonn 1949, S. 20.

³⁵ DÄNZER-VANOTTI, S. 27 f.; GAA, S. 39.

³⁶ Die Vorteile des Bundesratssystems, die in den Beratungen des Verfassungskonvents genannt wurden, finden sich im „Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.-23. August 1948“, hrsg. vom Verfassungsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen, München o. J., S. 37 f.:

- a) Die durch das Bundesratssystem erfolgende Einbeziehung der Länder in die Willensbildung des Bundes;
- b) der Umstand, dass der Bundesrat - zum Unterschied vom Senat - keine blosse parteigespaltene Parallele zum Parlament sei;
- c) dass der Bundesrat das Organ der föderativen Vermittlung zwischen Bund und Ländern sei;
- d) dass der Bundesrat als Sachverständigengremium wirke;
- e) dass in einem armen Land die Abkömmlichkeit und Ausstattung von Senatoren finanziell nicht gewährleistet sei;
- f) der Bundesrat besitze eine demokratische Legitimation, da die Regierung aus der vom Volke gewählten Volksvertretung hervorgegangen sei und der ständigen Kontrolle der Volksvertretung unterliege;
- g) der Bundesrat habe keinen bürokratischen, sondern politischen Charakter;
- h) in ihrer Entschliessung prinzipiell freie, lediglich durch ihre Gliedstellung im Organismus ihrer Regierung und ihres Landes, nicht aber befehlsmässig gebundene Mitglieder des Bundesrates besäßen alle Vorzüge des senatorischen Typs, während bei einem Senat dessen parteipolitische Gleichschaltung mit dem Bundesparlament in Kauf genommen werden müsse;
- i) das Bundesratsprinzip habe sich auch geschichtlich bewährt.

³⁷ So namentlich SÜSTERHENN, Sten. Ber., S. 23; DEHLER, Sten. Ber., S. 89; BROCKMANN, Sten. Ber., S. 96.

Tatsächlich ist der Gedanke naheliegend, dass die Regierungsmitglieder der Gliedstaaten in der bundesstaatlichen Zweiten Kammer die Interessen ihrer Gliedstaaten in stärkerer Masse vertreten werden als die vom gliedstaatlichen Volk oder Parlament gewählten Repräsentanten. Insofern bringt das Bundesratssystem den föderativen Gedanken unmittelbarer und stärker zum Ausdruck³⁸. Dennoch besteht nur ein Gradunterschied zwischen Senat- und Bundesratsprinzip in der Betonung des föderativen Prinzips³⁹. Ob dieses mehr oder weniger in den Vordergrund rücken soll, ist letztlich eine *politische* Frage: Für die Frage der rechtlichen Konstruktion des Bundesstaates ist nur massgebend, dass überhaupt eine wie auch immer geartete Einflussmöglichkeit der Gliedstaaten besteht.

Teilweise wurde angeführt, dass nur die Bundesratslösung auf Dauer die notwendige Polarität zwischen den beiden Kammern zu gewährleisten vermag⁴⁰. Hintergrund dieses Gedankens ist die Befürchtung, dass sich ein als Senat ausgestaltetes Föderativorgan parteimässig zu gliedern beginnt und so zum blossen „Doublon“, zum Abbild der Volkskammer wird⁴¹. Wie bereits zuvor ausgeführt worden ist⁴², kann die notwendige Differenzierung zwischen Erster und Zweiter Kammer auf mannigfache Weise erfolgen und es ist unter diesen Umständen nicht unbedingt nötig, dass auch eine parteienmässige Unterscheidung vorliegt. Die Anhänger des Senatssystems wendeten dagegen ein, dass auch die Gliedstaatenregierungen letztlich nur wieder „Ausschüsse der in den Gliedstaaten am Ruder befindlichen Parteien seien.“⁴³ Ein Kollegium von Regierungsmitgliedern könne „nicht ein eigenes politisches Gegengewicht gegen den Reichstag [also die Volkskammer] und die ihn beherrschenden, über die Nation verbreiteten Parteien“ bilden⁴⁴. SÜSTERHENN⁴⁵ wies demgegenüber allerdings auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen einem Regierungsmitglied und einem der selben Partei angehörenden Abgeordneten der Volkskammer hin: Auf gewählte Parteimitglieder werden parteiideologische, parteitaktische und -disziplinäre Bindungen einen erheblichen Einfluss ausüben, während das bei den Ministern nicht in diesem Umfang der Fall sein sollte⁴⁶. Im übrigen weist er auf die Bindung der Bundesratsmitglieder an die Instruktionen der Landeskabinette hin, die oft von Regierungskoalitionen mehrerer Parteien gebildet werden, weshalb auch die Instruktionen selber einen Kompromisscharakter aufwiesen. Ein an solche Weisungen gebundenes Bundesratsmitglied wird keine nur an seine Partei gebundene Auffassung vertreten können. In der Folge wird der Bundesrat auch bei einer parteipolitischen Entsprechung ein potentielleres Gegengewicht zur Ersten Kammer bilden können.

Vielfach wurde geltend gemacht, dass die Regierungsvertreter mit mehr *Sachkunde* ausgestattet seien als die Senatoren⁴⁷. Nun scheint bei Regierungsvertretern wohl tatsächlich Gewähr geboten, dass sie wenigstens in den ihnen von den Landesexekutiven zugewiesenen Ressorts entweder von vornherein eine besondere Fachkenntnis mitbringen oder sich diese im Laufe ihrer Tätigkeit aneignen. Diese besonderen Erfahrungen können im Bundesrat der Gesetzgebung nutzbar gemacht werden. Allerdings wird es sich auch bei den Senatoren in der Regel um erfahrene Politiker handeln, die sich entweder als Mitglieder der Legislativorgane oder gar der Regierung eines Gliedstaates bewährt haben und daher ebenfalls ein nicht unerhebliches Mass an Sachkunde mitbringen⁴⁸. Damit verbindet sich als weiteres Argument für den Bundesrat, dass seine Mitglieder „die volle *Unterstützung ihres bürokratischen Apparates* zur Verfügung haben.“⁴⁹ Der einzelne ist angesichts der sich immer weiter verkomplizierenden Gesetzgebungsarbeit überhaupt nicht mehr in der Lage, das für alle zu behandelnden Materien erforderliche Sachwissen mitzubringen. Den Regierungsmitgliedern der Gliedstaaten kommt hier zugute, dass sie in der Regel Experten zur Verfügung haben, die sich mit den aufgeworfenen Problemen intensiv beschäftigen können und den Bundesratsmitgliedern ihr Sachwissen vermitteln. Auch bei grosszügigster Ausstattung der Senatoren wird sich keiner einen dem bürokratischen Apparat eines Regierungsmitglieds entsprechenden Arbeitsstab beschaffen können.

Ein wesentliches Argument für die Anhänger des Bundesratssystems war dessen Verankerung in der *verfassungsrechtlichen Tradition* in Deutschland. Von dieser war bereits ausführlich die Rede, weshalb darauf nicht mehr eingegangen werden soll. Jedoch wird deren Bedeutung bei der Frage der Rechtfertigung der Verteilung der

³⁸ K. PETERS, S. 55. Siehe auch nachfolgend unter § 29, F, II, 4.

³⁹ DÄNZER-VANOTTI, S. 26 f.

⁴⁰ SÜSTERHENN, Sten. Ber., S. 23.

⁴¹ Siehe dazu vorstehend unter § 20, B, II, 2, das spanische und das irische Beispiel von Senaten deren legitimierende Repräsentationsidee durch *parteilpolitische* Überlagerung aufgeweicht wurde und die in der Praxis beinahe machtlos sind.

⁴² Siehe vorstehend § 19, C.

⁴³ WILLIBALT APELT, „Hundert Jahre deutscher Verfassungsgeschichte“, in: DRZ 1948, S. 149 ff., bes. S. 153.

⁴⁴ APELT, „Verfassungsgeschichte“, S. 153; NAWIASKY, „Grundgedanken“, S. 56 f.

⁴⁵ SÜSTERHENN, Sten. Ber., S. 23.

⁴⁶ SÜSTERHENN, Sten. Ber., S. 23: „Es ist der härtere Zwang, der derjenigen, der in der unmittelbaren Verantwortung sitzt, dazu bringt, realpolitischer zu denken und zu handeln als derjenige, der das Gesetz nicht in der Praxis durchzuführen braucht und nicht unmittelbar an der Front der praktischen Verwaltung die Konsequenz einer falschen Gesetzgebung fühlt.“

⁴⁷ LEHR, Sten. Ber., S. 86; DÄNZER-VANOTTI, S. 29.

⁴⁸ So sind in den USA neben ehemaligen Mitgliedern des Repräsentantenhauses die aussichtsreichsten Anwärter auf einen Senatsitz die *Gouverneure*, die im langjährigen Durchschnitt 22 % der Senatsmitglieder gestellt haben (von 1950 bis 1980 zogen von 72 der kandidierenden Gouverneure immerhin 35 in den Senat ein). RICHARD F. FENNO, „The United States Senate“, Washington, D.C. 1982, S. 7.

⁴⁹ SÜSTERHENN, Sten. Ber., S. 24.

Stimmzahlen unter die einzelnen Länder im Bundesrat noch einmal genauer betrachtet werden müssen. In aller Kürze kann aber festgehalten werden, dass die Tradition allein noch keineswegs ein Beweis für die Richtigkeit einer Institution ist. Durch die völlige Veränderung der verfassungsrechtlichen Lage (so z.B. in Deutschland 1918) ebenso wie dem Wandel der faktischen Umstände, können sich gewisse Traditionen zu sinnentleerten Hülsen entwickeln. Ähnlich äussert sich auch APELT⁵⁰, der die Konstruktion des Reichsrates der Weimarer Republik als einen „logischen Nonsens“ bezeichnete und sagte: „Denn so berechtigt der Bundesrat als ein Organ der Fürsten in einem monarchisch konstitutionellen Gesamtstaate gewesen war, so wenig sinnvoll war diese Wiederholung in einer demokratisch-parlamentarischen Republik.“

2. Schwächen des Bundesratssystems

Gegen den Bundesrat wurden und werden aber seit dieser Zeit immer wieder erhebliche Einwände laut⁵¹: vor allem wird eingewendet, er verstosse gegen das Postulat der *Gewaltenteilung*, da Mitglieder der Exekutive an der Gesetzgebung beteiligt seien⁵². Eine solche Gefahr für die Freiheit besteht nach Ansicht verschiedener Autoren aber nur dann, wenn das Organ der Legislative mit dem dazugehörigen Organ der Exekutive zusammenfällt. Dies führt SCUPIN⁵³ dazu, die Unvereinbarkeit des Bundesrates mit dem Gewaltenteilungsprinzip zu verneinen. „Denn es würde, um den Grundsatz der Gewaltentrennung in voller Reinheit zu verwirklichen, nur darauf ankommen, dass es sich nicht um ein Bundesexekutivorgan handle.“ Die Mitglieder des Bundesrates gehören eben nicht der Bundesexekutive an, sondern der Gliedstaatenexekutive. Liegt nun das Schwergewicht der Verwaltung bei den Gliedstaaten, wie es nach dem System des Bonner Grundgesetzes der Fall ist, so sind die Gliedstaatenexekutiven aber dennoch zur Bundeslegislative gehörende Ausführungsorgane i.w.S. Allerdings behält SCUPIN schlussendlich doch recht, indem das Bundesratsprinzip wohl gegen das Gewaltentrennungsprinzip in seiner strengen Form, nicht aber gegen seinen richtig verstandenen Sinn widerspricht. Ausgehend vom Gedanken der *Funktionsklarheit*, der eine klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten herbeiführt⁵⁴, ist der Bundesrat eben nicht der Gesetzgeber des Bundes, sondern nur ein mitwirkender Teil desselben. Er stellt umgekehrt auch nicht die Gesamtheit der Gliedstaatenexekutiven dar. Die Überschneidungen von Exekutive und Legislative fallen insofern kaum ins Gewicht, da die Freiheitssicherung und die Funktionsklarheit grundsätzlich keine vollkommene und unbedingte Trennung der Gewalten fordern. Es darf nur „nicht das Ganze einer Gewalt mit dem Ganzen einer anderen Gewalt in einer Hand vereinigt sein.“⁵⁵ Umgekehrt wird das „politische Ziel der Funktionsverteilung“ nicht durch Überschneidungen an Randgebieten vereitelt.

Ein weiterer Kritikpunkt am Bundesratssystem ist der Vorwurf, es gewähre nicht allen Parteien gleiche Chancen. Im Bundesrat kämen nur gerade die Regierungsparteien der Gliedstaaten zum Zuge, nicht aber die Opposition. Allerdings kann, wie das schweizerische Modell des Ständerates zeigt, auch im Falle von direkten Volkswahlen nicht von einer gleichen Einflusschance für alle Parteien die Rede sein.

Ein weiteres Argument gegen den Bundesrat ist, er werde leicht ein allzu einseitiger Vertreter der Gliedstaateninteressen sein. Hier besteht allerdings eine gewisse Widersprüchlichkeit in der Konstruktion des Bundesrates: Ausgehend vom deutschen Bundesrat lässt sich dieser unstreitig als Bundesorgan und nicht als Organ der Länder definieren⁵⁶. Als solches hat er die Interessen des Bundes zu wahren, während er aus weisungsgebundenen Regierungsmitgliedern der Länder zusammengesetzt ist, denen als solchen die unbedingte Aufgabe obliegt, die Interessen ihres Landes wahrzunehmen. Dem Bundesratsmitglied kann es also nicht versagt sein, sich der besonderen Bedürfnisse seines Landes anzunehmen, wobei es sich aber am Massstab des allgemeinen Besten zu orientieren hat. Hier liegt eine gewisse Widersprüchlichkeit, die sich allerdings auch im Senatssystem finden lässt, deren Protagonisten, die Senatoren, ebenfalls Mitglieder des „Bundesorgans“ Senat und gleichzeitig Repräsentanten ihrer Gliedstaaten sind⁵⁷. Wie sieht nun eine mögliche Lösung für das Bundesratssystem aus? In den meisten Fällen wird sich wohl, was im Interesse des Bundes ist, auch im Interesse eines Landes liegend herausstellen. Dem muss aber nicht so sein. Es lassen sich Situationen vorstellen, in denen sich das nationale Interesse, das „allgemeine Beste“⁵⁸, und das spezifische Interesse eines Landes widersprechen. Es stellt sich dann die Frage, wie sich der Vertreter bzw. die ihn instruierende Gliedstaatenregierung, deren Interessen durch einen im Interesse des Bundes notwendigen

⁵⁰ APELT, „Verfassungsgeschichte“, S. 153.

⁵¹ DÄNZER-VANOTTI, S. 36 ff.; TRIVELLI, S. 41 ff.; FEBER, S. 17.

⁵² DÄNZER-VANOTTI, S. 36.

⁵³ SCUPIN in Bonner Kommentar, Erl. zum Abschnitt IV, S. 3 f.

⁵⁴ OTTO KÜSTER, „Das Gewaltenteilungsproblem im modernen Staat“, in: AöR 75 (1949/50), S. 397 ff., S. 402.

⁵⁵ Vergl. HILDEGARD KRÜGER, „Gibt es eine Inkompatibilität für die Mitglieder der Gesetzgebungsorgane nach dem Grundgesetz?“, in: ZfgS 106 (1950), S. 700 ff., bes. S. 707 ff.

⁵⁶ NAWIASKY, „Grundgedanken“, S. 54; DÄNZER-VANOTTI, S. 38; JOHANNES PRASS, „Die Bundesorgane“, in: DV 1949, S. 317-324, bes. S. 320; Bonner Kommentar Art. 50 Erl. II, 1; KONRAD REUTER, „Praxishandbuch Bundesrat“, Heidelberg 1991, spricht vom Bundesrat als „Länderkammer des Bundes und Bundeskammer der Länder“.

⁵⁷ Siehe dazu auch nachfolgend unter § 24, A, I, 1.

⁵⁸ DÄNZER-VANOTTI, S. 39.

Beschluss des Bundesrates gefährdet werden, entscheiden soll. Auf der einen Seite ist der Vertreter als Mitglied des Bundesrates gehalten, das nationale Interesse im Auge zu behalten; als Mitglied der Landesregierung ist er nicht weniger verpflichtet, die konkreten Interessen seines Landes zu wahren. Davon ausgehend, dass es in erster Linie die Erste Kammer ist, in der sich als Repräsentation des Gesamtvolkes, das nationale Interesse artikuliert, wird die jeweilige Landesregierung und das ihr angehörende, ihren Weisungen unterworfen, Bundesratsmitglied meist die Landesinteressen in den Vordergrund stellen. Dies nicht zuletzt schon aus politischen Sachzwängen innerhalb des eigenen Landes (etwa durch ein drohendes Misstrauensvotum durch das Landesparlament). Das Bundesratsmitglied ist im allgemeinen als Regierungsmitglied dem Vertrauen der Volksvertretung seines Staates unterworfen. Dies kann dazu führen, dass es wegen seiner Stimmabgabe vom gliedstaatlichen Parlament zur Rechenschaft gezogen wird. Es erfolgt unter Umständen eine erneute Diskussion, mit welcher die Debatte, die im Bundesrat geführt worden ist, von neuem aufgerollt wird. Dies kann nur unfruchtbar bleiben, da an der eigentlichen Entscheidung nichts mehr zu ändern ist. Die Diskussion kann allenfalls zur Abberufung des betreffenden Bundesratsmitglieds aus dem Bundesrat führen.

C. Das Senatsprinzip (Staatenhaussystem)

I. Die Merkmale des Senatsprinzips im einzelnen

Bei der Mehrzahl der Bundesstaaten werden wie erwähnt die Mitglieder des Föderativorgans von den *Völkern* oder den *Parlamenten der Gliedstaaten* gewählt. Es wurde zuvor bereits angedeutet, dass der Senat als Staatsorgan⁵⁹ und Teil des Parlaments als ein Repräsentationsorgan angesehen werden kann. Tatsächlich repräsentiert der Senat das Volk seiner Aufgabe als Föderativorgan im Bundesstaat entsprechend aber nur unter einer ganz besonderen Form. Im Gegensatz dazu repräsentiert das Volkshaus stets das Volk als Ganzes. MUNRO⁶⁰ sagt daher über den amerikanischen Kongress: „The basis of representation in the Congress of the United States is this: There are two interests to be represented, namely, the people of the states and the people of the nation.“ Der bundesstaatliche Senat repräsentiert also nicht die Gliedstaaten selbst, sondern vielmehr die Bevölkerung dieser Gliedstaaten⁶¹. Mit anderen Worten beinhaltet der bundesstaatliche Senat eine Repräsentation des Gesamtvolkes in dessen durch die Grenzen der Gliedstaatenterritorien bestimmten Teilen. Die Geschichte der Zweiten Kammern zeigt, dass sie regelmäßig das *Volk* auf der Grundlage irgendeiner seiner Gliederungen repräsentierten, sei dies auf der Grundlage der Gebietsgliederung oder auf der Grundlage gesellschaftlicher Ordnungen⁶². Das bedeutet letztendlich nichts anderes als dass ein und dasselbe Volk in zwei unterschiedlichen Formen in Erscheinung tritt: einmal in seiner gegliederten Form, zum anderen in seiner ungegliederten. Mit dieser Tatsache verbinden sich in der Folge verschiedene Argumente für oder gegen das Senatssystem.

II. Vorteile und Schwächen des Senatsprinzips

Die fruchtbarsten Überlegungen zu den Vorteilen und Schwächen der jeweiligen Prinzipien wurden zweifelsohne im Ringen um die Form des Föderativorgans der BRD angestellt, weshalb auch hier auf diese Überlegungen zurückgegriffen werden soll⁶³. In den Beratungen des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee wurden die Vorzüge des Senatssystems ausdrücklich aufgeführt⁶⁴. Für das Senatsprinzip wurde geltend gemacht, dass

⁵⁹ Zur staatsrechtlichen Stellung des Senats im allgemeinen, siehe TRADT, S. 90 ff.

⁶⁰ WILLIAM B. MUNRO, „The Government of the United States“, rev. ed., New York 1925, S. 186.

⁶¹ TRADT, S. 91 f.; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 93.

⁶² MARCIC, „Zweite Kammer“, S. 140.

⁶³ Siehe auch vorstehend § 11, C, IV, 1.

⁶⁴ Die einzelnen Vorteile des Senatssystems, die im Verlauf der Verfassungsberatungen zum Bonner GG in den Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee aufgezeigt wurden, finden sich u.a. im Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.-23. August 1948, S. 38 f.:

- a) Im Bundesratssystem als System der instruierten Gesandtenversammlung manifestiere sich eine gewisse Nachwirkung des monarchischen Prinzips, welche durchaus nicht demokratisch sei; dagegen entscheide man sich mit dem Senatssystem für einen echten demokratischen Lebensstil;
- b) während durch das Bundesratssystem mehr der sachverständige Beamte zur Geltung komme, habe man im senatorialen System an Stelle der Bürokratie den freien, unabhängigen Bürger;
- c) der Bundesrat sei parteipolitisch mehr gebunden als der Senat;
- d) der Bundesrat sei eine Repräsentation der Teile gegen das Ganze, während der Senat eine Repräsentation des Ganzen vom Teile her sei;
- e) das Senatssystem werde ein Mittel zur Personalisierung des Politischen sein und im Ergebnis einen traditions gebundenen Personentyp (den senatorialen Typ) schaffen;
- f) für die Geltungsdauer des Grundgesetzes solle - als Übergangslösung - das Veto des Senats durch eine qualifizierte Mehrheit des Bundestages überstimbar sein, also vorläufig keine volle Gleichberechtigung der beiden Kammern hergestellt werden;
- g) um zu vermeiden, dass der Senat ein Abbild des Bundestages werde, solle ein sogenannter „ewiger“ Senat gebildet werden, der in regelmäßigen Abschnitten eine Teilerneuerung erfahren und für eine besondere Wahlperiode gewählt werden.

es der *Persönlichkeit* des einzelnen grössere Bedeutung zukommen lässt und dass ein Senator, wenn er sich seiner Verantwortung gegenüber seinem Staat bewusst ist, eine im Interesse seines Gliedstaates überaus fruchtbare Politik zu treiben vermag. Das senatoriale System will anstelle der Bürokratie den freien, innerlich gegenüber Staats- und Parteibürokratie unabhängigen Bürger setzen, „den älteren Staatsmann, der auf lange Erfahrung im Parteiwesen und in der parlamentarischen Regierungsmaschine zurückblicken kann und imstande ist, die politischen Probleme auf einer höheren Ebene miteinander zu verbinden.“⁶⁵ Das Senatsprinzip sollte Gewähr bieten, dass in jeder Hinsicht unabhängige⁶⁶ und keiner grossen sozialen und wirtschaftlichen Organisation verpflichtete Abgeordnete ganz aus ihrem Gewissen und ihrer persönlichen Sachkunde heraus entscheiden können. Diese Unabhängigkeit wurde selbst von den meisten Anhängern des Bundesratssystems als Vorteil bezeichnet: auch sie waren zum grössten Teil der Meinung, dass um ein einwandfreies Arbeiten des Bundesrates zu gewährleisten, eine *möglichst* grosse Ungebundenheit der Bundesratsmitglieder notwendig sei⁶⁷. Das Senatssystem geht insofern weiter, indem das Kollegium *keinerlei* Bindungen unterliegen soll, um in gemeinsamer Arbeit die richtige Entscheidung zu finden. Voraussetzung dazu ist eine freie Aussprache, um „die durch Irrtum verdunkelte Wahrheit, wie sie der einzelne zunächst mitbringt, im Feuer der Diskussion zu läutern.“⁶⁸ Dies setzt allerdings voraus, dass jedes Mitglied bereit sein muss, seine Meinung jederzeit einer Korrektur zu unterziehen, wenn ihm die Gründe eines anderen überzeugend zu sein scheinen. Ist demgegenüber seine Meinung schon vorgängig festgelegt, ohne dass ein Abweichen davon möglich ist, dann dient die Diskussion höchstens einer „technischen Kompromissfunktion“⁶⁹, bestünde die Tätigkeit der instruierten Mitglieder also darin, nach Anhörung aller Meinungen einen Kompromiss zu finden, der möglichst allen geäusserten Ansichten gerecht wird und „damit kein echter ist.“⁷⁰

Ein Senat verhindert im weiteren auch, dass die Zweite Kammer aus einer Anzahl von Verwaltungsbeamten zusammengesetzt ist, deren Arbeit in der Regel in völliger Anonymität erfolgt. Gerade der hauptsächlich aus Ministerialbeamten zusammengesetzte Reichsrat der Weimarer Republik, schien aber bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat aufgrund seiner qualitativ guten Arbeit bei manchen Teilnehmern nachhaltigen Eindruck hinterlassen zu haben. Überhaupt schienen Zweifel zu bestehen, dass es jenen Typ Politiker, wie ihn das einwandfreie Funktionieren des Senatssystems voraussetzt, also den gegenüber Parteinstanzen die notwendige Selbständigkeit und Unabhängigkeit besitzenden Abgeordneten in Deutschland (schon) gebe⁷¹. Das in Deutschland bestehende und schon charakteristische starre und auf Weltanschauung beruhende Parteiensystem würde, die Hervorbringung eines solchen Typs sehr erschweren, wobei auch eine Änderung des Wahlrechts allein kaum etwas nützen würde⁷². Demgegenüber vertraten die Anhänger des Senatssystems die Meinung, dass gerade die Einrichtung eines Zweikammersystems im Sinne der Senatslösung in Deutschland geeignet sei, den Anstoss zur Herausbildung eines solchen Typs Politiker zu geben, womit nicht zuletzt auch ein Mittel zur politischen Aktivierung des breiten Volkes gefunden wäre⁷³.

Für die Senatslösung wurde ferner vorgebracht, dass der Senat allein die Verwirklichung des demokratischen Prinzips darstelle⁷⁴, wonach die Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Dem Volk bzw. dessen Vertretung, dem Parlament, muss die gesetzgebende Gewalt zukommen. Spricht man dem Bundesrat die Qualifikation als parlamentarische Kammer ab, so wäre ohnehin nur der Senat als „echter“ des Teil eines Zweikammersystems mit der demokratischen Theorie vereinbar. So weit muss man allerdings nicht gehen: Unbestritten ist, dass die unmittelbare demokratische Legitimation der Senatoren eine wesentliche Quelle für die Autorität dieses Föderativorgans darstellt. „Wenn sie [die Zweite Kammer] vom Volk gewählt ist, gilt sie dafür, dass sie den Willen des Volkes ausspricht und die ganze Gewalt des Volkes hinter sich hat.“⁷⁵ Eine unmittelbar und direkt vom Volk gewählte Zweite Kammer wird immer mehr Ansehen geniessen als eine indirekt bestellte, aus Regierungsvertretern zusammengesetzte Kammer. So führt BRYCE die grosse Macht des amerikanischen Senats teilweise auf die starke Autorität zurück, die er aufgrund seines demokratischen Ursprungs besitzt⁷⁶. Zwar entbehrt der Bundesrat nicht jeder demokratischen Legitimation - seine

⁶⁵ Bericht, a.a.O., S. 38.

⁶⁶ ERNST W. MEYER, „Braucht Deutschland eine Zweite Kammer?“, in: Die Wandlung 3 (1948), Heft 6, S. 552 ff., bes. S. 555 ff.

⁶⁷ So etwa LEHR, Sten. Ber. S. 87.

⁶⁸ So etwas pathetisch KÜSTER, S. 405.

⁶⁹ STRICKRODT, „Das Bundesratsmandat - gebunden und frei“, in: DÖV 2 (1949), S. 321-324, bes. S. 323.

⁷⁰ DÄNZER-VANOTTI, S. 32.

⁷¹ „Die Entwicklung eines solchen Typs setzt wie in Amerika und der Schweiz eine langjährige und im Volk verwurzelte Tradition voraus“ meinte etwa SÜSTERHENN, Sten. Ber., S. 23.

⁷² Vergl. dazu DÄNZER-VANOTTI, S. 19 f., 33.

⁷³ Allerdings kann auch das Bundesratsprinzip in gewisser Weise die Persönlichkeit des Vertreters in den Vordergrund stellen, wie dessen Befürworter argumentierten. Dazu würde genügen, wenn man verbindlich dafür sorgen würde, dass nur Mitglieder der *Gliedstaatenregierung* im Bundesrat vertreten seien (so Art. 51 Abs. 1 GG). Dies hätte den Vorteil, dass im Föderativorgan repräsentative Persönlichkeiten sässen, die in der Lage sind, die Arbeit dieser Kammer aus der Anonymität herauszuheben und Interesse dafür zu wecken.

⁷⁴ Vergl. Bonner Kommentar, Erl. zum Abschnitt IV, S. 3 f.

⁷⁵ BRYCE, III, S. 79.

⁷⁶ BRYCE, „The American Commonwealth“, I, S. 116.

Mitglieder sind immerhin Angehörige der von den Gliedstaatenparlamenten gewählten Regierungen - dennoch wird er kaum jene Akzeptanz erreichen können, die einem unmittelbar gewählten Organ zukommt.

Der Senat bietet schlussendlich auch in besonderer Weise eine Möglichkeit eine gewisse Stabilität in der Politik des Zentralstaates zu gewährleisten, indem er etwa als sogenannter „ewiger Senat“⁷⁷ eventuelle unliebsame Folgen einer plötzlichen Änderung der politischen Richtung, hervorgerufen durch die Neuwahl des Parlaments, abmildern kann. Hier wäre insbesondere an die gestaffelten Teilerneuerungen des amerikanischen Senats zu denken⁷⁸. Man könnte sich in diesem Zusammenhang allerdings fragen, ob das Senatssystem unter besonderen Voraussetzungen seinen föderativen Charakter verlieren könnte. Dieser Gedanke liegt insofern nahe, als die Abgeordneten stets die Tendenz haben, sich parteimässig in Fraktionen zu gliedern. Sind die Parteien zentral, also auf Bundesebene organisiert, so könnte die Gliederung in Fraktionen tatsächlich die notwendige Fühlungnahme zwischen Senator und Gliedstaatenbevölkerung verhindern und so zu einer Abschwächung des föderalistischen Einflusses führen. Jedoch bestehen, wie das amerikanische und das schweizerische Beispiel zeigen, zahlreiche Mittel, um den Parteeinfluss in der Zweiten Kammer in gewissen Grenzen zu halten. In beiden Staaten spielt dabei, neben der relativ geringen Grösse der Zweiten Kammer, die eine besondere Atmosphäre der Beratungen fördern, die besondere Parteienlandschaft eine wesentliche Rolle - in der Schweiz etwa der Umstand, dass die meisten Parteien auf der Kantonsebene verankert sind⁷⁹. In den USA ist es vor allem die längere Amtszeit der Senatoren, welche den Parteeinfluss hemmen. Gerade hier fällt auf, dass die Wiederwahlchancen der Senatoren wesentlich geringer sind als jene der Abgeordneten im Repräsentantenhaus. Von den wiederkandidierenden Senatoren kehren etwa 60 Prozent auf ihren Sitz zurück, während die Erfolgsquote der Abgeordneten im Repräsentantenhaus bei ungefähr 90 Prozent liegt⁸⁰. Die Senatswahlkreise stimmen im Vergleich zu den Wahldistrikten der Abgeordneten weit stärker mit der Struktur der regionalen Medienmärkte überein, weshalb die Senatoren auch stark medienorientierte, intensivere Kampagnen führen⁸¹, was sich unmittelbar auf die Wiederwahlchancen auswirken kann⁸².

III. Mischung zwischen Bundesrat und Senat?

Im Verlaufe der Beratungen im Parlamentarischen Rat in Bonn wurde ein Kompromiss zwischen Senats- und Bundesratssystem vorgeschlagen⁸³. In Anlehnung an § 88 der nie in Kraft getretenen deutschen Verfassung vom 28. März 1849, welcher bestimmte, dass die Mitglieder des Staatenhauses, also des Föderativorgans, je zur Hälfte durch die *Regierung* und die *Volksvertretung* eines jeden Staates ernannt werden sollten, wurde eine entsprechende Lösung propagiert. Dieser Kompromissvorschlag wurde damit begründet, dass er die Vorteile der Lösungen des Bundesratsprinzips und des Senatsprinzips verbinde und die Fehler der beiden vermeide⁸⁴. Der Vorschlag traf allerdings auf starken Widerstand und wurde letztlich aufgegeben⁸⁵.

Um wenigstens ein Mindestmass an Homogenität der auf so verschiedene Weise bestellten Länderkammermitglieder zu erreichen und zu wahren, hätte das vorgeschlagene Projekt von der *Weisungsungebundenheit* sämtlicher Mitglieder, auch der von den Regierungen der Länder ernannten, ausgehen müssen. Entsprechend hatte schon die Verfassung von 1849 bestimmt, dass die Mitglieder beider Häuser an Aufträge nicht gebunden werden können⁸⁶. Im Parlamentarischen Rat wurde von den Befürwortern des Kompromissvorschlages ein analoger Vorschlag eingereicht, der in der Praxis eine starke Annäherung an den Senatstyp zur Folge gehabt hätte. Die vom Volk oder den Landesparlamenten gewählten Abgeordneten hätten sich zu Fraktionen zusammengeschlossen, und die ebenfalls parteigebundenen Regierungsmitglieder, die von Instruktionen ihrer Regierungen freigestellt worden wären, hätten sich hier wohl angeschlossen.

⁷⁷ LEHR, Sten. Ber., S. 87.

⁷⁸ Jedoch kann auch der Bundesrat eine solche Stabilitätsfunktion ausüben, da seine Mitglieder nur wechseln, wenn es in den Gliedstaaten zu Neuwahlen kommt. Da diese selten in allen Gliedstaaten zur gleichen Zeit erfolgen, ist auch beim Bundesrat kaum eine plötzlich gewandelte Zusammensetzung zu erwarten. Vergl. für die Schweiz CONDRAU, S. 124.

⁷⁹ Siehe dazu nachfolgend § 25.

⁸⁰ FENNO, S. 19 f.

⁸¹ FENNO, S. 12 ff.

⁸² Zu den einzelnen Faktoren für die Wiederwahl der Senatoren vergl. ROGER H. DAVIDSON/WALTER J. OLESZEK, „Congress and Its Members“, Washington, D.C., 1981, S. 86 f.

⁸³ DÄNZER-VANOTTI, S. 40 f.; Sten. Ber., S. 85 ff., 88 ff.

⁸⁴ DEHLER, Sten. Ber., S. 89.

⁸⁵ KATZ, Sten. Ber., S. 91, der im übrigen darauf hinwies, dass bei einer solchen Regelung nicht die Vorteile der beiden Systeme addiert würden, sondern vielmehr die Gefahr bestünde, dass „wie oft bei Zwittern die schlechten Eigenschaften eines jeden Elternteils“ herauskämen; siehe auch SEEBOHM, Sten. Ber., S. 93.

⁸⁶ Art. 96 der Verfassung von 1849; siehe vorstehend § 11, B, III.

D. Zusammenfassung

Die Föderativorgane der Bundesstaaten können nach ihrer Form in zwei Gruppen eingeteilt werden: solche, die nach dem *Bundesratsprinzip*⁸⁷ und solche, die nach dem *Senatsprinzip* aufgebaut sind⁸⁸. Der wesentliche Unterschied besteht im Verfahren, nach welchem die Mitglieder des Föderativorgans bestimmt werden. Der Bundesrat setzt sich aus ernannten Vertretern der gliedstaatlichen Regierungen zusammen, der Senat besteht aus freistimmenden Abgeordneten, die vom Gliedstaatenvolk oder den Gliedstaatenparlamenten gewählt werden. Der wesentliche Unterschied der beiden Systeme besteht also im Verhältnis der Mitglieder des Föderativorgans zu den Organen der einzelnen Gliedstaaten. Hieraus folgen grundlegend verschiedene Wesensmerkmale der beiden Systeme: zum einen ist das *Kreationsorgan* ein anderes (die Mitglieder des Senats erhalten ihre Legitimation unmittelbar vom gliedstaatlichen Volk bzw. dessen Vertretung, die Mitglieder eines Bundesrates sind vom gliedstaatlichen Volk her nur in sehr mittelbarer Weise legitimiert), zum anderen ist auch die Art der Bestimmung eine andere (die Mitglieder des Senats werden gewählt, die Bundesratsmitglieder ernannt).

Damit zusammenhängend ist auch die Frage der Bindung an Weisungen gänzlich unterschiedlich zu beantworten: allein der Bundesrat kennt verbindliche Weisungen. Es wurde dementsprechend zum Teil behauptet, dass der Senat daher aus grundsätzlichen Erwägungen heraus nicht mit dem bundesstaatlichen System vereinbar sei, insbesondere da es „der immanenten Logik einer bundesstaatlichen Ordnung“ entspreche, dass die Gliedstaaten im Bundesrat durch die Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden⁸⁹. Es gehöre zum Wesen des Bundesstaates, die Gliedstaaten an der Bildung des Bundeswillens zu beteiligen und da jede Körperschaft prinzipiell durch ihre vertretungsberechtigten Organe handle und diese bei den Gliedstaaten eben deren Regierungen seien, wäre es also nur logisch, deren Vertreter ins Föderativorgan zu übernehmen. Dies ist so nicht zutreffend: das Wesen des Bundesstaates setzt in erster Linie voraus, dass die Gliedstaaten auf irgendeine Weise an der Bildung des Bundeswillens beteiligt werden⁹⁰. Die gewünschte Einschaltung der Gliedstaaten in die Bildung des Bundeswillens kann daher genauso gut durch die Einsetzung eines Senats als Föderativorgan erfolgen. Die Senatoren sind wie die Regierungsmitglieder vom Volk bestellt und können grundsätzlich in gleicher Weise das föderative Element zur Geltung bringen. Der wesentliche Unterschied zwischen den vom Volk bzw. der Legislative der Gliedstaaten Gewählten und den Regierungsvertretern besteht wie erwähnt in der Frage der Bindung an Weisungen: Die Ersteren sind entsprechend dem aus der Theorie der demokratischen Repräsentation erwachsenen Prinzip des freien Mandats an Aufträge nicht gebunden, den im Bundesrat tätigen Regierungsmitgliedern dagegen können Weisungen erteilt werden. Die Gebundenheit an Weisungen irgendwelcher gliedstaatlicher Organe ist kein Erfordernis, um die Mitwirkung des föderativen Elementes an der bundesstaatlichen Willensbildung zu ermöglichen⁹¹.

Schon früher wurde gesagt, dass sowohl Bundesrats- als auch Senatsprinzip in grundsätzlich gleicher Weise geeignet sind, das föderative Prinzip der Staatsorganisation zu betonen. Es ist letztlich eine rein *politische* Frage, ob den Gliedstaaten bzw. deren Regierungen eine stärkere oder schwächere Stellung im verfassungsrechtlichen System zukommen soll. Wie bereits angedeutet wurde und später anhand des schweizerischen Ständerates als typischer Senat noch näher dargelegt wird, erfüllen beide Prinzipien auch die übrigen zur Rechtfertigung des Zweikammersystems angeführten Gründe bzw. Funktionen. Beide können, zusammengesetzt nach dem Prinzip der föderativen Gleichheit, im Rahmen eines Zweikammersystems zum Ausgleich zwischen Föderalismus und Demokratie beitragen. Beide Prinzipien sind grundsätzlich in der Lage, die gewünschte Hemmungsfunktion in der Gesetzgebung auszuüben und auf eine gute Gesetzgebung hinzuwirken. „Grundsätzliche Erwägungen aus dem Wesen des Bundesstaates heraus widersprechen also weder der Senats- noch der Bundesratslösung.“⁹² Somit ist es eine Frage der politischen Zweckmässigkeit, welches der beiden Systeme den Vorzug erhalten soll und nicht der staatsrechtlich richtigen ~~Konstruktion~~.

⁸⁷ Die breite Erörterung des Bundesratssystems darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass nur gerade Deutschland ein solches System besitzt, verkörpert im Bundesrat der alten Reichsverfassung, in der Weimarer Republik und im Bonner Grundgesetz.

⁸⁸ Alle übrigen Einteilungen, wie etwa diejenige des Typs der überlebten „Pairskammer“ soll hier aus der abschliessenden Betrachtung ausscheiden.

⁸⁹ So insbesondere SÜSTERHENN im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee.

⁹⁰ Statt vieler: MESSMER, S. 66; CONDRAU, S. 36; DÄNZER-VANOTTI, S. 23. Andere Autoren vertreten gar die Ansicht, dass es sich dabei sogar nur um ein Gebot der Zweckmässigkeit handle, vergl. etwa NAWIASKY, „Rechtsbegriff“, S. 95.

⁹¹ Vergl. SCUPIN in Bonner Kommentar, Erl. z. Abschnitt IV, S. 4.

⁹² DÄNZER-VANOTTI, S. 26.

§ 22 Zur Zahl der Mitglieder der Zweiten Kammer in Bundesstaaten

A. Allgemeines

Das Problem der Stimmenzahl der Gliedstaaten innerhalb der Zweiten Kammer des Bundesparlaments scheint eine eminent *politische* Frage zu sein¹, die sich jeder theoretischen Begründung zu entziehen vermag². Ein Standpunkt, der sich bei der Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung der Bundesstaaten im allgemeinen und der Entwicklung des Zweikammersystems im besonderen durchaus zu bestätigen scheint. So kann man beispielsweise für Deutschland eine grosse historische Konstanz im Grundsatz der Gewichtung der Gliedstaaten vom Frankfurter Bundestag aus dem Jahre 1815 bis zum heutigen Bundesrat des Bonner Grundgesetzes³ ausmachen. Angesichts der verschiedenen Lösungen, welche in den einzelnen Bundesstaaten realisiert wurden, könnte man auch hier voreilig schliessen, dass erneut wieder der etwas verlegene Verweis auf die konkrete Ausgestaltung in den jeweiligen Verfassungsordnungen als einzige Möglichkeit einer gewissen Ordnung bleibt. Nun zeigt sich aber gerade hier eine interessante Erscheinung: bezüglich der zahlenmässigen Stärke der gliedstaatlichen Beteiligung haben sich in diesem Bereich ganz bestimmte Modelle herausgeschält, die eine gewisse Systematisierung zulassen.

B. Gleiche oder ungleiche Vertretung der Einzelstaaten im allgemeinen

Die Frage, in welcher Stärke nun die Einzelstaaten innerhalb einer Zweiten Kammer an der bundesstaatlichen Willensbildung zu beteiligen seien, lässt mehrere mögliche Antworten zu. Im Vordergrund stehen folgende Varianten⁴:

- Alle Glieder des Bundes erhalten, trotz differenzierter flächenmässiger Ausdehnung und Bevölkerungsdichte, die gleiche Anzahl von Stimmen (*geometrisches Prinzip* oder „föderative Gleichheit“);
- Den Gliedern des Bundes werden entsprechend der Bevölkerungsstärke des Einzelstaates unter Wahrung einer strengen Proportionalität entsprechende Stimmzahlen zugeteilt (*arithmetisches Prinzip* oder „demokratische Gleichheit“⁵);
- Zwischen diesen beiden Formen liegt die Lösung, die den Einzelstaaten ein entsprechend ihrer Bevölkerungsstärke schwach abgestuftes Stimmrecht gewährt unter Einräumung einer bestimmten *Mindestvertreterzahl*. Dieses System nimmt eine vermittelnde Stellung zwischen dem arithmetischen und dem geometrischen Prinzip ein (*gemischt-geometrisches Prinzip*).

Es stellt sich nun zwangsläufig die Frage nach den konkreten *Kriterien*, welche zur Beantwortung der Frage herangezogen werden sollen, in welcher Stärke die Gliedstaaten innerhalb der Zweiten Kammer an der

¹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 89; TRIVELLI, S. 34.

² STERN, I, § 19, III 8 g, S. 740, vertritt gar die Meinung, dass jeder Berechnungsform der gliedstaatlichen Vertretung im Föderativorgan „etwas Beliebiges“ anhaftet und staatsrechtliche Begründungen für bestimmte Vertretungszahlen und -modelle nicht möglich seien.

³ VON MANGOLDT, S. 271, erklärt hier allerdings etwas verbittert, dass die Lösung von Art. 51 Abs. 2 GG wohl nur auf die Parteienarithmetik des Parlamentarischen Rates zurückzuführen sei, siehe vorstehend § 11, C, IV, 1.

⁴ MARCIC, „Zweite Kammer“, S. 145; ROSENDAHL, S. 79; GAA, S. 54 ff.; die Bezeichnungen für die jeweiligen Prinzipien, welche bei der Besetzung der Zweiten Kammer zur Anwendung gelangen variieren in der Literatur: So wird bspw. das die ungleiche Bevölkerungsziffer der einzelnen Gliedstaaten berücksichtigende Prinzip bei ADAMOVICH/SPANNER, „Handbuch des Österreichischen Verfassungsrechts“, 5. Aufl., Wien 1957, S. 185, als „geometrisches Prinzip“ bezeichnet; ebenso CH. MÜLLER, S. 100; bei KELSEN/FROELICH/MERKL, „Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich“, 5. Teil, Bundesverfassung, Wien/Leipzig 1922, S. 103 als „Prinzip der Proportionalität“; bei KARL GOTTFRIED HUGELMANN, „Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates“, in: ZÖR VI (1927), S. 259 ff., bes. S. 265 als „mechanisches Zahlenprinzip“. PERNTHALER, „Bundesstaat“, S. 119, spricht davon, dass bei der „arithmetischen Gleichheit“ alle Länder, unabhängig von ihrer Grösse, die gleiche Rechtsstellung besitzen (Modell: $a_1 + a_2 + a_3 + a_n$), die „geometrische Gleichheit“ beinhaltet dagegen, nur eine proportionale Gleichheit der Länder entsprechend ihrer Grösse und Leistungsfähigkeit.

⁵ MARCIC, „Zweite Kammer“, S. 145; ROSENDAHL, S. 79, unterscheidet zudem ein „gebundenes“ bzw. ein „freies arithmetisches Prinzip“, wobei nach dem ersteren den einzelnen Gliedstaaten eine *bestimmte* Schlüsselzahl von Abgeordneten zugewiesen wird, nach dem letzteren nur festgelegt wird, auf welche Zahl von *Stimmberechtigten* ein Gliedstaat je einen Vertreter entsenden kann.

bundesstaatlichen Willensbildung beteiligt sein sollen. Es wurde bereits mehrfach auf den bestimmenden Faktor der historischen Tradition hingewiesen⁶, welche entscheidenden Einfluss auf die Entscheidung des Verfassungsgebers hat. Es ist aber dennoch sinnvoll, sich zunächst einmal von dieser historischen Betrachtungsweise zu lösen, um abstrakt die einzelnen Möglichkeiten Revue passieren zu lassen und mit konkreten Anwendungsbeispielen zu vergleichen.

Die erste Möglichkeit besteht nun eben darin, allen Gliedstaaten des Bundes eine gleiche Anzahl an Stimmen zuzuteilen, ohne jede Rücksicht auf die jeweilige Bevölkerungszahl oder andere Wertmassstäbe. Dieser Lösung, sie wurde vorstehend „*geometrisches*“ Prinzip genannt, steht als Antonym eine nach der Bevölkerungszahl des Gliedstaates ausgerichtete Zuteilung von Stimmen entgegen, die unter Wahrung einer strengen Proportionalität jedem Einzelstaat die ihm zustehenden Stimmen einräumt. Diese streng proportionale Lösung, zuvor als „*arithmetisches*“ Prinzip bezeichnet, ist nirgends in die Realität umgesetzt worden. Es hätte dies eine Zweite Kammer zur Folge gehabt, die sich, aus parteipolitischer Sicht, als ein getreues Spiegelbild der Ersten Kammer präsentieren würde, deren Vertreter auf gesamtstaatlicher Basis unter Beachtung der Bevölkerungszahl gewählt werden. Das *geometrische Prinzip* hingegen und auch das *gemischt-geometrische Prinzip*, welches den Einzelstaaten ein entsprechend ihrer Bevölkerungszahl schwach abgestuftes Stimmrecht gewährt (unter Einräumung einer bestimmten Mindestvertreterzahl), haben unter verschiedenen Abwandlungen und Adaptionen vielfältigen Eingang in die geltenden Verfassungen der Bundesstaaten gefunden. Die bis in die jüngste Zeit andauernden Kontroversen um die Zuteilung der Stimmen in der Zweiten Kammer drehen sich hauptsächlich um diese beiden Prinzipien. Dabei erweist sich die Lösung, allen Gliedstaaten eine gleich starke Vertretung in der Zweiten Kammer zu gewähren als durchaus reizvoll und naheliegend, hat sie doch zum einen den Vorteil der (vordergründigen) Einfachheit⁷ für sich und scheint einleuchtend, wenn man an den Zustand denkt, der oft der Entstehung eines Bundesstaates vorangeht: Die zuvor auf völkerrechtlicher Basis verhandelnden, gleichberechtigten Staaten schliessen sich, unter Aufgabe von Souveränitätsrechten zu einem Bundesstaat zusammen⁸ und an die Stelle des vor der Bundesstaatsgründung bestehenden Gesandtenkongresses rückt die Zweite Kammer, in der die Bundesglieder gleichberechtigt sind⁹. Aus dieser Perspektive wird mitunter die (geometrische) Gleichheit der verbündeten Einheiten in der Bundesvertretung geradezu als ein Grundpfeiler einer echten föderalistischen Organisation betrachtet¹⁰.

Nun kann man aber die Zweiten Kammern nicht einfach als bundesstaatliche „Fortführung“ dieser völkerrechtlichen Gesandtenkongresse definieren, was allgemein auch nicht getan wird¹¹. Der Bundesstaat hat eben die Sphäre des Völkerrechts endgültig verlassen, stellt mithin keine verbesserte organisationsrechtliche „Fortführung des Staatenbundes“ dar, sondern gründet auf dem Boden des Konstitutionalismus¹². Dazu kommt der zuvor bereits ausführlich geschilderte Gegensatz des Prinzips der gleichen Vertretung der Gliedstaaten zu den Prinzipien der Demokratie¹³. Geht man davon aus, dass in der modernen Demokratie jeder Bürger über dasselbe Stimmrecht verfügen soll, so scheint dieser Grundsatz in jenen Bundesstaaten, deren Gliedstaaten eine gleichmässige Vertretung besitzen, die aber verschieden stark bevölkert sind, in bezug auf die Zusammensetzung der Zweiten Kammer keine Anwendung zu finden. Zu denken ist hier also insbesondere an die Schweiz und die USA: Die zufällige Tatsache, in einem kleineren Staat zu wohnen, bringt hier demnach den Vorteil mit sich, als Bewohner des kleineren Gliedstaates ein wesentlich höheres Stimmgewicht zu besitzen als der Einwohner eines grösseren Staates. Wiederum zeigt sich die Antinomie zwischen bürgerlicher Demokratie und föderalistischer Demokratie, da es offensichtlich ist, dass die gleiche Behandlung zweier verschieden stark bevölkerter Staaten einen Verstoss gegen die Grundsätze des gleichen Stimmrechtes bedeutet¹⁴. Interessanterweise trifft es sowohl für die USA als auch die Schweiz zu, dass hier Staaten mit einer tief im Volksbewusstsein verwurzelten demokratischen Gesinnung das Prinzip der gleichen Vertretung aller Einzelstaaten in der Zweiten Kammer verwirklicht und in ihrer Verfassung verankert haben¹⁵.

⁶ Vergl. auch PERNTHALER, „Bundesstaat“, S. 118 f.

⁷ Das Argument, wonach „simple intelligibility is a primary virtue of a constitution“ (LEES-SMITH, S. 38), darf für die Akzeptation und damit letztlich als Pfeiler der Legitimation nicht unterschätzt werden, wie auch noch nachfolgend im Zusammenhang mit potentiellen Dreikammersystemen erläutert werden muss. Jedoch, wollte man stets auf dieses Argument abstellen, so gäbe es wohl eine Vielzahl (durchaus anerkannter) Institutionen nicht.

⁸ Umgekehrt kommt es aber auch vor, dass ein vorbestehender (Einheits-)Staat zu einem Bundesstaat „zerfällt“, vergl. dazu K. C. WHEARE, „Federal Government“, S. 40 f. Ein Sonderfall wäre insofern der belgische Föderalismus, der aus dem Abbröckeln eines ursprünglich *dezentralisierten Einheitsstaates* hervorgegangen ist.

⁹ So führt GAA, S. 54 f., als Beispiel die nordamerikanischen Staaten vor dem Zusammenschluss zur Union, die schweizerischen Kantone und die deutschen Fürsten vor 1815 an.

¹⁰ VON NEGENBORN, S. 7; FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 222.

¹¹ So aber offenbar GAA, S. 55; MASTIAS/GRANGÉ, S. 385 ff., 390.

¹² H. J. MEYER, S. 12.

¹³ Siehe dazu vorstehend §§ 3 und 5.

¹⁴ Für die USA siehe die Kritik bei LOEWENSTEIN, „Vereinigte Staaten“, S. 206 f. Er weist unter Bezugnahme auf den amerikanischen Senat auf die Ungerechtigkeit hin, die darin besteht, dass in ihm die zahlreichen dünnbesiedelten Agrarstaaten überrepräsentiert werden, während die zahlreichen industriellen Staaten demgegenüber benachteiligt sind. Vergl. nachfolgend die Ausführungen unter C, I, 1.

¹⁵ GAA, S. 55; LOEWENSTEIN, „Vereinigte Staaten“, S. 207.

Ein möglicher Ansatzpunkt den Widerspruch zu lösen, der sich aus der gleichen Vertretung der Gliedstaaten ergibt, könnte darin bestehen, den Zweck von Demokratie und Föderalismus auf eine gemeinsame Basis zu stellen und diesen darin zu erblicken, dem einzelnen Bürger ein grösstmögliches Mass an Freiheit zu gewähren¹⁶. FRIEDRICH hebt für den Föderalismus diesen Zweck in sehr eindringlicher Weise hervor¹⁷ und betrachtet den Föderalismus als eine wichtige Form der territorialen Form der *Gewaltentrennung*¹⁸. Dem muss entgegengehalten werden, dass beide Prinzipien, Demokratie und Föderalismus prinzipiell eigenständige Organisationsprinzipien zur Organisation gesellschaftlicher Macht sind und jeweils in verschiedenen Formen auftreten. Ihre Zielsetzungen sind nicht unbedingt kongruent¹⁹, sondern nähern sich nur einander an. Beide Prinzipien lassen sich nicht aus sich selbst erklären und dann als feste Grössen zueinander in Beziehung setzen²⁰. Wie dargestellt worden ist, kann letztlich nur auf ihre Antinomie hingewiesen und versucht werden, die sich aus ihnen ergebenden Spannungen zu entschärfen. Es gibt deshalb auch kein „richtiges Verhältnis“ von Demokratie und Föderalismus, sondern nur konkrete Einzellösungen, die in der Regel unter Beachtung historischer oder sonstiger faktischer Gegebenheiten vor einem präexistenten ideologischen Hintergrund getroffen werden.

Was den Föderalismus betrifft, so ist unbestritten, dass er in echter Ausprägung nur zwischen möglichst *gleichberechtigten* Einheiten bestehen kann, was bei Bundesstaaten, welche aus ursprünglich unabhängigen Staaten hervor gegangen sind, um so grössere Bedeutung hat. Da aber in den meisten Bundesstaaten das politische Gewicht einzelner Teilstaaten grösser ist als das der anderen, sei es nun aus wirtschaftlichen, kulturellen oder sonstigen Gründen, muss diesem Umstand Rechnung getragen werden, wenn es nicht über kurz oder lang zu Spannungen innerhalb der Föderation kommen soll. In zahlreichen Mitwirkungsrechten der Gliedstaaten wird daher auf diese faktische Ungleichheit der Territorien Rücksicht genommen²¹. Nun sollte selbstverständlich gerade im typisch föderalistischen Zwecken dienenden Organ der Zweiten Kammer die Gleichberechtigung der Einzelstaaten als wesentliches Grundprinzip gewahrt bleiben, dennoch spricht nichts dagegen, diese Gleichberechtigung so auszulegen, dass es auch hier möglich ist, in einer moderaten Weise auf das ungleiche Gewicht der einzelnen Gliedstaaten einzugehen, ohne deren Status als eigenständige Einheiten in Frage zu stellen²².

Man könnte nun unter demokratischen Aspekten eine Parallele zwischen der Behandlung der Bürger als gleichberechtigte politische Entscheidungsträger und der Einzelstaaten im Bundesstaat ziehen, wie es auch zuvor in § 5 getan worden war, als auf die *Analogie* von bürgerlicher und föderalistischer Gleichberechtigung eingegangen wurde. In diesem Falle läge es nahe, so wie der Bürger, ohne Rücksicht auf politische Einsicht, Alter (nach Erreichen des Stimm- und Wahlrechtsalters), Besitz etc. als gleichberechtigt behandelt wird, auch die „Einheit Gliedstaat“ ebenfalls als gleichberechtigt neben die anderen zu stellen²³. Es stelle sich aber heraus, dass diese Analogie nicht so weit gehen kann, in den Einzelstaaten gleichsam im Rückgriff auf Organismustheorien „Persönlichkeiten“ zu sehen, welche nun gänzlich abstrakt als gleich zu behandeln wären: Hier floss die Analogie von bürgerlicher und föderalistischer Gleichheit in das Völkerrecht über, welches die Staaten ihrer *Souveränität* wegen als *gleichwertig* behandelt, ihnen also denselben *Status* zuerkennt. In bezug auf die konkreten Beschlussfassungen ist dies aber durchaus nicht zwingend der Fall²⁴.

Eine moderate Abstufung der Mitwirkungsrechte (die eben an die jeweilige Sitzzahl gekoppelt sind)²⁵ im Rahmen der Beschlussfassung der Zweiten Kammer scheint, auch nach den vorstehenden Ausführungen nicht gegen die prinzipielle Gleichberechtigung der Gliedstaaten zu verstossen. Damit stellt sich aber automatisch die Frage, wie und nach welchen Gesichtspunkten allenfalls eine gerechte Abstufung der Gliedstaaten vorgenommen werden sollte.

¹⁶ So HANS EHARD, „Freiheit und Föderalismus“, München 1948, S. 6 ff.

¹⁷ FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 215 ff.

¹⁸ So auch LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 296 ff.

¹⁹ Dazu vorstehend die Betrachtungen des Föderalismus unter § 1 und der Demokratie, § 4.

²⁰ FRENKEL, I, N 36 ff.

²¹ So kann hier z.B. auf den Einfluss der Gliedstaaten auf die Bestellung und Kontrolle der Exekutive verwiesen werden, in der Schweiz also auf die Wahl des Bundesrates in der *Vereinigten Bundesversammlung* (Art. 92 BV), wo die Ständeräte als „föderatives Element“ den Nationalräten deutlich unterlegen sind. Noch deutlicher ist aber die Situation in den USA, wo der Präsident durch *Wahlmänner* gewählt wird (U.S. Const. Art. II Sect. 2 ff.), deren Zahl pro Staat den Zahlen der einzelstaatlichen Kongressvertreter (Repräsentanten und Senatoren) entspricht, d.h. der bundesstaatliche Aufbau führt dazu, dass die Präsidentenwahlen kein einfaches Mehrheitsvotum der Gesamtbevölkerung sind. Auch hier sind allerdings die bevölkerungsschwachen Gliedstaaten durch ihren Anteil an Senatoren und damit auch durch Wahlmänner überrepräsentiert. Vergl. statt vieler: LOEWENSTEIN, „Vereinigte Staaten“, S. 295.

²² Hier sei auf die nachfolgenden Ausführungen in den jeweiligen Bundesstaaten verwiesen, die dieses Konzept der Gleichberechtigung aufgenommen haben.

²³ Dass diese (absolute) Gleichberechtigung im Rahmen der bürgerlichen Gleichheit durchaus nicht zwingend ist, wurde bereits in § 4 angedeutet: Abstufungen des Stimmrechts des einzelnen Bürgers wären durchaus denkbar - wenn auch nicht wahrscheinlich -, ohne dem Prinzip der Demokratie irgend einen Abbruch zu tun. Siehe vorstehend § 4, B, II.

²⁴ Siehe dazu die Ausführungen unter §§ 3 und 4 hiavor.

²⁵ Diese Abstufung schmälert nicht den „Rang“ dieser Gliedstaaten, wie GAA, S. 56, meint, sondern nur die politischen Mitwirkungsrechte im konkreten Fall. Der Status der einzelnen Gliedstaaten als mehr oder weniger eigenständige Staatspersönlichkeit ist davon nicht betroffen. Siehe nachfolgend die Ausführungen unter D.

In einem Bundesstaat besitzen die einzelnen Gliedstaaten häufig sehr spezifische Eigenarten, welche kulturell, historisch, sprachlich, ethnisch aber auch klimatisch oder auf andere Weise begründet sein mögen. Von besonderer Bedeutung ist augenscheinlich die jeweilige *Bevölkerungszahl*, die gerade in der modernen Demokratie eine ausschlaggebende Rolle spielt. Sie ist aber durchaus nicht der einzige Wertmassstab, nach dem sich eine unterschiedliche Behandlung der einzelnen Staaten rechtfertigen liesse. Wäre beispielsweise auch eine Berücksichtigung der wirtschaftlichen Macht, der Bodenfläche oder gar des Stands der Kultur für die Abstufung des Stimmgewichtes unter den einzelnen Gliedstaaten ein Anknüpfungspunkt?²⁶

In den USA wurde immer wieder geltend gemacht, dass das Prinzip der gleichen Vertretung der Einzelstaaten zu Ungerechtigkeiten führe, da es vielen kleinen „überrepräsentierten“ Staaten aufgrund der ihnen zukommenden starken Vertretung im Senat erlaube, kostenintensive Massnahmen durchzusetzen, obwohl sie an dem Steueraufkommen nur in verhältnismässig geringem Umfang beteiligt seien²⁷. Gewiss handelt es sich bei einem Staat respektive seinen einzelnen Gliedern nun nicht um primär wirtschaftliche Gebilde, deren Stimmrecht, ähnlich einer Aktien-gesellschaft, von der Höhe der finanziellen Beteiligung abhängig gemacht werden kann. Nun ist aber die faktische Ungleichheit der Gliedstaaten aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch im rechtlichen Bereich ein ausschlaggebendes Kriterium, wenn es im Bereich des Finanzausgleichs um Subventionen oder Steuerlasten geht²⁸. Der Gedanke, dass umgekehrt die Mitwirkungsrechte unter Berücksichtigung der relativen Gleichheit an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gekoppelt werden könnte, ist hier also durchaus naheliegend. Kritisch muss aber eingeräumt werden, dass sich gerade hier die Analogie zum Mehrklassenwahlrecht im Umfeld der bürgerlichen Demokratie aufdrängt, wo alsbald gefordert werden könnte, dass der höhere Steuern Zahlende theoretisch auch grössere Einflussnahme auf die Staatsgeschäfte für sich beanspruchen könnte. Dieser materialistische Standpunkt wurde in der Schweiz, vor allem in den landwirtschaftlich orientierten Kantonen erst spät vom individualistischen Postulat der gerechten Gleichheit aller Bürger verdrängt²⁹.

Um Ungerechtigkeiten gegenüber einzelnen Bundesgliedern zu vermeiden könnte man nun, auch angesichts der Schwierigkeiten, einen gerechten Massstab für die Stimmrechtsabstufung zu finden³⁰, in der gleichen Beteiligung aller Einzelstaaten an der Ausübung der Willensbildung des Bundes die beste Lösung sehen³¹, die um so mehr gerechtfertigt erscheint, als dass es die Aufgabe der Zweiten Kammer im Bundesstaat ist, die „Gliederstaaten“ als solche zu repräsentieren, während das Volk als Ganzes und damit das einzelne Individuum in der Ersten Kammer unter rein demokratischen Grundsätzen repräsentiert wird. Dass dies aber nicht ganz so einfach sein kann, zeigt sich einerseits darin, dass die Erste Kammer in der Regel das Volk nicht strikt nach demokratischen Grundsätzen repräsentiert, sondern hier bereits auf das Element „Gliederstaat“ Rücksicht nimmt (Wahlkreise, Verteilung der Abgeordnetenzahl) und dass in der Zweiten Kammer prinzipiell das Volk in den Gliedstaaten (d.h. das durch die Grenzen der Gliedstaatenterritorien gegliederte Volk) repräsentiert wird, wobei das Element „Volk“ hier keinerlei Rücksicht erfährt und der Akzent nur auf die territoriale Einheit gesetzt wird. Die Verwirklichung eines so verstandenen Gleichheitsprinzips bringt nämlich unter Umständen ausserordentliche Missverhältnisse mit sich, wenn

²⁶ Gerade in Staatenbünden spielte oft das jeweilige Militärpotential oder die Höhe der Beitragszahlen der einzelnen Mitgliedstaaten eine Rolle. Siehe etwa die Stellung der Mitglieder des ätolischen Bundes oder die Situation im Deutschen Bund von 1815: vergl. hierzu die Kriegsverfassung (HUBER, „Dokumente“, I, Nr. 38, 39), in der einige Eigentümlichkeiten des Bundes deutlich zu Tage treten; vergl. hierzu Anhang 8. In der EU befand es z.B. die Gemeinschaft für notwendig, um ihre Regionalpolitik, d.h. ihre Politik der Hilfe für die Regionen, vernünftig zu führen, strenge statistische Kriterien für Zonen oder Regionen aufzustellen, die von diesen Hilfen profitieren könnten (NUTS; siehe dazu nachfolgend § 29, G, I, 2). NUTS 2 stellt dabei für die Gemeinschaft die Entscheidungsebene dar, obwohl sie erhebliche Ungleichheiten aufzeigen: diese ergeben sich aus der Vielfalt in Grösse und demographischer Stärke. Ausschlaggebend ist ein von qualitativen Faktoren abstrahierter quantitativer Indikator: Das wirtschaftliche Potential der Regionen der NUTS 2 berechnet sich folgendermassen: das Verhältnis des *Bruttoinlandproduktes* pro Einwohner in Kaufkraftparität ausgedrückt in ECU. Ob diese Benutzung eines einzigen Indikatoren die Wirklichkeit mit ausreichender Genauigkeit wiedergibt oder ob man diesen verändern muss, indem man andere Daten integriert (z.B. Anteil der ländlichen Gebiete, Höhe der Arbeitslosigkeit etc.) mag hier dahingestellt bleiben.

²⁷ GEORGE H. HAYNES, „The Senate of the United States“, Boston 1938, II, S. 1009, Anm. 1: „Representation without Taxation.“

²⁸ Dazu vorstehend §§ 3 und 18, B, II, 2, b.

²⁹ Dabei sollte man sich daran erinnern, dass das Erfordernis eines bestimmten Vermögensbesitzes, des *Zensus*, zur Ausübung des Stimm- und Wahlrechts in den Kantonen während langer Zeit gebräuchlich war und auch nach 1848 verschiedentlich noch Anwendung fand: So forderte das Tessin noch 1851 für das aktive Wahlrecht einen gewissen Vermögensbesitz, was von den Bundesbehörden nur getadelt, aber nicht beseitigt wurde; erst 1863, als die Luzerner KV, welche ebenfalls noch eine Zensusbestimmung für das Gemeindewahlrecht enthielt, zur Gewährleistung vorlag, erklärte die Bundesversammlung dies als unvereinbar mit Art. 4 BV. Der Bundesrat lud darauf hin auch Aargau und Tessin ein, noch bestehende Zensusbestimmungen zu beseitigen. Derselbe Effekt wurde aber erzielt, wenn man für das Aktivbürgerrecht die Bezahlung von *Steuern* erforderte: Der Bundesrat billigte dies noch 1874 gegenüber dem Kanton Bern (BB1 1874 III 40 betr. bern. Gemeindewahlrecht). Auch die Abhängigkeit des Stimmrechts von der Zahlung einer bloss die Stimmberechtigten belastenden Aktivbürgersteuer (in ZH, GL, ZG) oder einer alle Einwohner (auch Nichtstimmberechtigten) belastenden Kopf- oder Virilsteuern (in GE, SZ, GR, OW, UR, SH, AR, TG) erschien zulässig, doch wurde dieser Grundsatz nicht konsequent durchgeführt, indem z.B. Almosengenössige, welche keine Steuern zahlten, ihr Stimmrecht behielten. Dagegen wurde in Zürich, Schaffhausen und Zug der Grundsatz „wer stimmt, der steuert“ konsequent beachtet. Vergl. His, II, S. 355 f., III, S. 529 ff. Siehe vorstehend § 4, B, II.

³⁰ Vergl. etwa BILFINGER, „Einfluss“, S. 64 ff.

³¹ JELLINEK, „Staatslehre“, S. 771.

die Grösse der miteinander verbundenen Staaten sehr unterschiedlich ist, wie es beispielsweise im Deutschen Reich von 1871 der Fall war, wo ein Staat wie Preussen rund drei Fünftel der gesamten Einwohnerzahl auf sich vereinigte. In solch krassen Fällen würde es völlig offensichtlich den politischen Realitäten widersprechen, wollte man, um es mit FRANTZ³² zu sagen, „Löwe und Maus“ konföderieren und eine streng geometrische Stimmzahlzuteilung vornehmen. Besteht nun aber dennoch ein Bedürfnis des Zusammenschlusses dieser ungleichen Einheiten, so wurden bereits mehrere Lösungsvorschläge, von der *Zerschlagung* des präponderierenden Einzelstaates wie es PREUSS 1919 für Preussen gefordert hatte, bis zur *Zusammenfassung mehrerer kleinerer Staaten* zu einer rechnerischen Einheit, angesprochen³³. Statt dieser wenig befriedigenden Änderungen der tatsächlichen Situation, kann man aber auch das Postulat der Gleichberechtigung modifizieren und von einer *relativen Gleichheit* ausgehen, um den Gliedstaaten besser gerecht zu werden. Gerade im Falle von Deutschland hat sich die Einführung einer leichten Proportionalität unter Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Gleichberechtigung angesichts der Tradition und der tatsächlichen Verhältnisse als einzig gangbare Lösung erwiesen³⁴. Dass die hegemoniale Stellung Preussens in den Verfassungen von 1871 und 1919 auch diese relative Gleichheit verletzte, war aber weniger eine Frage verfassungsrechtlicher Organisation als der faktischen Machtkonstellation überhaupt. Geht man von diesen Lösungsansätzen aus, so findet man die Lösung der gleichen Vertretung aller Gliedstaaten in der Zweiten Kammer in den USA, der Schweiz, Australien und den lateinamerikanischen Bundesstaaten verwirklicht.

C. Ausländische Lösungen

I. Zweite Kammern mit gleich starker Vertretung der Einzelstaaten

1. Der Senat der Vereinigten Staaten

Angesichts der Bedeutung und Vorbildfunktion des amerikanischen Zweikammersystems soll vor der Betrachtung der Repräsentations- und Legitimationsgrundlagen des *Senates* kurz auf die Besetzung der grundsätzlich gleichberechtigten Ersten Kammer, des *Repräsentantenhauses*, eingegangen werden³⁵.

a) Das Repräsentantenhaus

Nach den Vorschriften der Unionsverfassung wählt das „Volk der Gliedstaaten“ die Mitglieder des *Repräsentantenhauses* (Art. I Sect. 2 U.S. Const.), der Ersten Parlamentskammer. Die Bestimmung, wonach die Sitze im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf die Gliedstaaten verteilt werden, hat der Verfassungsschöpfer aus föderativen Gründen insofern abgemildert, als er jedem Einzelstaat *mindestens einen Sitz* im Repräsentantenhaus zusichert. In Anbetracht der unterschiedlichen demographischen Entwicklung der einzelnen Regionen scheint diese verfassungsrechtliche Garantie in der Gegenwart ebenso aktuell wie in der Gründerzeit des Bundesstaates: nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl könnten immerhin drei Gliedstaaten (Alaska, Vermont und Wyoming) derzeit keine Abgeordneten ins Repräsentantenhaus entsenden³⁶. Die Sitzzahl des Repräsentantenhauses war ursprünglich auf 65 festgelegt, die bereits 1792 dahingehend geändert wurde, dass auf 33'000 Einwohner ein Abgeordneter zu wählen sei. 1929 kehrte der Gesetzgeber angesichts des raschen Bevölkerungswachstums aber wieder zum *Prinzip der festen Sitzzahl* zurück³⁷. Das Repräsentantenhaus zählt seit einer entsprechenden Gesetzesnovelle 435 Abgeordnetensitze, die den fünfzig Gliedstaaten gestützt auf die Ergebnisse der alle zehn Jahre durchgeführten Volkszählung zugeteilt werden. Aus den Sitzgewinnen und -verlusten einzelner Regionen resultieren selbstverständlich nicht unerhebliche Gewichtsverschiebungen innerhalb der bundespolitischen Pendenzen. Dabei kommt vor allem der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung in den Nord- und Südstaaten zunehmend Bedeutung zu. Durch die demographische Veränderung der Nachkriegszeit haben namentlich die Staaten im Süden und Westen ihre Vertretung im Repräsentantenhaus kontinuierlich vergrössert, während die Staaten des Nordostens ihre einst dominierende Stellung in der Volkskammer sukzessive einbüssten³⁸.

³² Siehe dazu vorstehend § 3, B, III, 1.

³³ Siehe dazu vorstehend § 11 und nachfolgend unter C, II, 5.

³⁴ BILFINGER, „Einfluss“, S. 115; FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 230; LIVINGSTON, S. 305; BRECHT, S. 213.

³⁵ Zum amerikanischen Zweikammersystem siehe u. a. ANNAHEIM, passim; RICHARD F. FENNO, „The United States Senate“, Washington, D.C. 1982; TRIVELLI, S. 76 ff.; JAAG, „Zweite Kammer“; SYDNEY G. FISHER, „The Evolution of the Constitution of the United States“, Philadelphia 1897, S. 18 ff., 121 ff., 267 ff.; HAYNES, II, S. 997 ff.

³⁶ Zur Bevölkerungsentwicklung der Einzelstaaten und den damit verbundenen Auswirkungen auf deren Vertretung im Repräsentantenhaus siehe Congressional Quarterly, „Congress“, S. 707.

³⁷ Congressional Quarterly, „Congress“, S. 693 ff.

³⁸ Die Staaten des Nordostens und des Mittleren Westens („Snow Belt“-Staaten) verloren aufgrund der Zensusergebnisse von 1980 17 Sitze an die Staaten des Südens und Südwestens („Sun Belt“-Staaten). 1982 stellten die letzteren mit 218 der 435 Abgeordneten erstmals die absolute Mehrheit der Sitze im Repräsentantenhaus (Congressional Quarterly, „Congress“, S. 711 ff.).

b) Der Senat

Jeder Einzelstaat entsendet nach dem in Art. 1 Sect. 3 Cl. 3 U.S. Const. niedergelegten Grundsatz der Gleichheit der Staaten unabhängig von seiner Bevölkerungsstärke *zwei Mitglieder* in den Senat. Diese Verfassungsbestimmung sollte nach entstehungszeitlicher Auffassung³⁹ nicht nur die Gleichheit der gliedstaatlichen Einflussnahmemöglichkeiten gewährleisten, sondern auch eine Sicherung der Souveränitätsansprüche der kleinen Gliedstaaten vor allfälligen hegemonialen Bestrebungen der grossen Einzelstaaten darstellen⁴⁰. Eine wesentliche Schutzmassnahme gegen diese sich im horizontalen Verhältnis aktualisierende Gefährdung der gliedstaatlichen Staatlichkeit bestand darin, das Verfahren der Verfassungsänderung in besonderer Weise auszugestalten, indem einem Gliedstaat das gleiche Stimmrecht im Senat nicht ohne dessen Zustimmung entzogen werden darf. Der im Rahmen von Art. V U.S. Const. den bevölkerungsschwachen Einzelstaaten gewährte Schutz ist von bedeutender politischer Tragweite, wie sich aus folgender Gegenüberstellung zeigt: Betrug Anfangs der achtziger Jahre der Anteil der 25 „kleinsten“, die Hälfte der Senatsitze beanspruchenden, Gliedstaaten an der Gesamtbevölkerung gerade einmal 16 Prozent, stellten die neun „grössten“ Gliedstaaten mit einem Anteil von über 50 Prozent an der Gesamtbevölkerung lediglich etwas mehr als ein Drittel der Senatoren⁴¹. Und während im Jahre 1790 die Bevölkerung des grössten Staates (Virginia) gerade einmal das Achtfache jener des „kleinsten“ Staates (Delaware) betrug, übersteigt heute die Bevölkerungszahl Kaliforniens jene von Alaska um beinahe das Sechzigfache⁴².

Für Repräsentantenhaus und Senat bestehen, neben der fundamentalen Differenzierung aufgrund der Repräsentationsgrundlage, weitere qualifizierende Bestimmungen, wie etwa die unterschiedliche Regelung der *Amtsdauer*, die für Abgeordnete zwei⁴³, für Senatoren sechs Jahre beträgt. Die Amtsperioden der einzelnen Senatsmitglieder sind dabei nicht gleichgeschaltet, sondern überschneiden sich insofern, als alle zwei Jahre je ein Drittel der Senatsmitglieder zu wählen ist. Der Senat tagt dementsprechend als „continuing body“, während sich das Repräsentantenhaus zu Beginn jeder Legislaturperiode neu konstituiert und sich dabei auch formell eine neue Geschäftsordnung gibt. Die unterschiedliche Regelung der Amtsdauer zeitigt vor allem wahlpolitische Auswirkungen, indem der Abgeordnete des Repräsentantenhauses sich alle zwei Jahre dem Urteil der Wähler stellen muss und mehr oder weniger permanent in irgendwelche Wahlkampfaktivitäten involviert ist. Der auf sechs Jahre gewählte Senator verspürt dagegen einen wesentlich geringeren wahlpolitischen Druck, oder wie FENNO die Auswirkungen dieser Differenzierung der Amtsdauer umschreibt: „House members never stop campaigning, senators do.“⁴⁴

Die Unionsverfassung bestimmt im weiteren in Art. I Sect. 3 Cl. 3, bezüglich der Wählbarkeit der Senatoren, dass „niemand Senator werden kann, der ... nicht zur Zeit seiner Wahl Einwohner desjenigen Staates ist, für den er gewählt wird.“ Allerdings wurde bereits in der frühen Staatspraxis diese Wählbarkeitsvoraussetzung grosszügig ausgelegt und heute genügt es, wenn das Wohnsitzerfordernis beim *Amtsantritt* erfüllt ist⁴⁵, womit Senatskandidaturen auch ausserhalb des eigenen Wohnsitzstaates möglich sind und der grossen Mobilität der Bevölkerung Rechnung getragen wird⁴⁶. Die Wahl der Senatoren oblag gemäss Art. I Sect. 3 Cl. 1 zunächst den Parlamenten der Einzelstaaten⁴⁷. Soweit die Unionsverfassung keine Vorschriften über das Wahlverfahren und die Verantwortlichkeit der Senatoren enthielt, blieb zunächst unklar, ob die gliedstaatlichen Parlamente als Kreationsorgane berechtigt waren, den Senatoren Instruktionen zu erteilen. Namentlich die Parlamente der Südstaaten beanspruchten im frühen 19. Jahrhundert das Recht ihren Repräsentanten verbindliche Weisungen zu

³⁹ Siehe dazu vorstehend § 9.

⁴⁰ MADISON, „Federalist“ No. 62.

⁴¹ Da die Bevölkerungsstärke in den einzelnen Gliedstaaten sehr unterschiedlich ist, wurde wie in fast allen Bundesstaaten schon bald die Kritik erhoben, dass die einzelnen Bürger im Senat verschieden stark vertreten seien, je nachdem, ob sie in einem bevölkerungsarmen oder -reichen Staat lebten. So wurde immer wieder rechnerisch untersucht, inwieweit die grossen Staaten im Senat unter- und die kleinen überrepräsentiert seien. Es wurde früh darauf hingewiesen, dass das Stimmgewicht des Bürgers von Nevada (des ursprünglich bevölkerungsschwächsten Staates vor der Aufnahme von Alaska) 120mal so gross sei wie das des Bürgers von New York (lange Zeit der bevölkerungsreichste Staat). Vergl. WILLIAM ANDERSON, „The National Government of the United States“, New York 1947, S. 170; FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 227 ff., wies allerdings nach, dass der äusserst krasse Unterschied nur zwischen den beiden Exponenten der Skala besteht, während sich im übrigen die Staaten in eine Zahlenreihe einordnen lassen, deren Glieder sich nur selten um mehr als 20 % unterscheiden (der durchschnittliche Grös-senunterschied lag dabei gar nur bei 12 %); vergl. auch FINER, S. 421.

⁴² DAHL, S. 113.

⁴³ Zur Zeit der Unionsgründung wählten die Gliedstaaten (mit Ausnahme von South Carolina) ihre Parlamente jährlich, weshalb die zweijährige Amtsdauer für das Repräsentantenhaus eher grosszügig bemessen war. „Where annual election ends, tyranny begins“ lautete eine in der Gründerzeit angesichts der Erfahrungen aus der Kolonialzeit verbreitete politische Losung.

⁴⁴ FENNO, S. 27.

⁴⁵ EDWARD S. CORWIN, „The Constitution and What It Means Today“, 14th ed., Princeton, N.J., 1978, S. 10, 13.

⁴⁶ Diese besondere Qualifikation des zu wählenden Mitglieds, war ursprünglich oft in Ländern zu finden, die stark mit Einwanderern durchsetzt sind (USA) oder die, wie früher Preussen (1850), im Stadium der Expansion standen: So durfte nach der preussischen Verfassung von 1850 nur Mitglied des „Herrenhauses“ werden, wer mindestens fünf Jahre Angehöriger des preussischen Staates war (für das Abgeordnetenhaus genügten drei Jahre Staatsangehörigkeit und Aufenthalt in Preussen).

⁴⁷ „Federalist“ No. 62 hielt fest, dass diese Lösung den Wünschen des Volkes am meisten entspreche.

erteilen, während sich in den Nordstaaten eine solche Praxis der Weisungserteilung nur sehr vereinzelt nachweisen lässt⁴⁸. An Bedeutung verloren die Formen legislativer Instruktion mit der zunehmenden Etablierung der politischen Parteien im 19. Jahrhundert, wobei parallel dazu die Rechenschaftsabgabe gegenüber den Parteiorganen - mit ihren oft weit wirksameren Sanktionsmöglichkeiten - in den Vordergrund rückte.

Infolge des Verzichtes des historischen Verfassungsgebers auf eine auch nur rudimentäre Regelung des Wahlverfahrens kam es in der frühen Staatspraxis zu einer Vielfalt von gliedstaatlichen Wahlmodalitäten. Manche Staaten verlangten anfänglich für das Zustandekommen des Wahlakts übereinstimmende Beschlüsse beider Parlamentskammern⁴⁹. Da sich dieses Verfahren aber als äusserst schwerfällig erwies, gingen die meisten Einzelstaaten dazu über, die Senatoren in einer gemeinsamen Sitzung beider Parlamentskammern zu wählen. Dennoch geschah es öfters, dass einzelne Senatssitze über ein oder zwei Jahre unbesetzt blieben, weil keine Einigung zustandekam⁵⁰. Im Jahre 1866 verabschiedete der Kongress schliesslich ein Gesetz, das die Wahl der Senatoren einheitlich regelte, um alle Formen des Wahlmissbrauchs endgültig zu beseitigen. Beide Kammern des einzelstaatlichen Parlaments sollten danach zunächst unabhängig voneinander ihre Wahl treffen; setzte sich dabei kein Kandidat durch, so fanden die nachfolgenden Wahlgänge in gemeinsamen Sitzungen statt⁵¹. Das Wahlsystem verführte aber die Abgeordneten gerade dazu, geheime Absprachen zu treffen und Kompromisse zu schliessen: Der gewählte Kandidat war letztlich derjenige, dem von allen Seiten am wenigsten Widerstand entgegengebracht wurde, aber nicht unbedingt der am besten geeignete Bewerber. Oft wurden politisch bequeme Aussenseiter gewählt, deren persönliche Bedeutung ausserordentlich gering war, häufig kam es auch zu Korruption und Begünstigung bei der Wahl⁵². So dauerten auch nach der Inkraftsetzung des vom Kongress beschlossenen Gesetzes die Praktiken der Wahlmanipulation an und es ertönte immer wieder der Ruf nach der *Volkswahl* der Senatoren⁵³. Zunächst scheiterte aber ein diesbezüglicher Reformversuch des Repräsentantenhauses am Widerstand des Senats, dessen Zustimmung gemäss Art. V der Verfassung erforderlich war⁵⁴. Angesichts des steigenden Unmuts unter der Bevölkerung übernahmen nun die Gliedstaaten selber die Initiative und unter der Führung von Oregon gingen verschiedene Einzelstaaten dazu über, die Senatskandidaten in parteiinternen Vorwahlen oder allgemeinen Konsultativbefragungen (primary) zu bestimmen. Die einzelstaatlichen Parlamente übernahmen, obgleich dazu rechtlich nicht verpflichtet, diese Wahlvorschläge aufgrund des moralischen Drucks immer häufiger. Unter dem Druck der Verhältnisse - mehrere Gliedstaaten verfolgten die Absicht, einen nationalen Verfassungskonvent einzuberufen, der nicht nur zu Neuregelung des Senatorenwahlrechts, sondern auch zur Vorbereitung einer Totalrevision der Unionsverfassung befugt gewesen wäre - lenkte der Senat zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein. Er stimmte nun - das „Progressive Movement“ erreichte seinen Höhepunkt -, der Volkswahl seiner Mitglieder zu und ein entsprechender Verfassungszusatz⁵⁵ wurde von den Gliedstaaten im Jahre 1913 ratifiziert. Der Systemwechsel in der Legitimationsgrundlage brachte in der Folge keine umwälzenden Veränderungen in der Zusammensetzung mit sich, da der Einfluss der Gliedstaatenparlamente auf den Ausgang der Senatorenwahlen schon vorher erheblich eingeschränkt worden war.

2. Australien

Australien ist ein Bundesstaat⁵⁶, bei dessen Entstehung das amerikanische Modell wesentlichen Einfluss ausgeübt hat⁵⁷, der hier aber dennoch, aufgrund seines besonderen Regierungssystems, Erwähnung finden soll. Die Verfassung von 1900 bestimmte in Sect. 1, dass Australien einen *Senat* als Zweite Kammer besitzen sollte. Dabei wurde, obwohl Australien britisches Dominium war und ein parlamentarisches Regierungssystem nach dem Vorbild Englands besass, das englische Oberhaus niemals ernsthaft zum Vorbild für die Ausgestaltung der Zweiten Kammer genommen; vielmehr spiegelt sich der amerikanische Einfluss zunächst im Grundsatz der echten *Gleichheit der Gliedstaaten* im Senat⁵⁸. Jeder der Gliedstaaten verfügt im Senat über die gleiche Anzahl an Vertretern, ungeachtet der enormen Unterschiede in der jeweiligen Bevölkerungszahl: Die sechs Provinzen Australiens (New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia, Tasmania)⁵⁹ sind heute mit je zwölf Senatoren im Senat

⁴⁸ Congressional Quarterly, „Congress“, S. 79; GAA, S. 42.

⁴⁹ GAA, S. 40.

⁵⁰ JONES, „Congress“, S. 110 f.

⁵¹ Dabei musste, solange die Session dauerte, täglich mindestens ein Wahlgang durchgeführt werden, bis sich einer der Kandidaten durchsetzte. Dabei sollte allerdings die absolute Mehrheit der Stimmen notwendig sein. Vergl. HAYNES, I, S. 86.

⁵² LEES-SMITH, S. 154; HAYNES, I, S. 91 ff.

⁵³ Congressional Quarterly, „Congress“, S. 96 f.

⁵⁴ GAA, S. 41.

⁵⁵ Amendment XVII U.S. Const.

⁵⁶ Sect. 3 des Commonwealth of Australia Constitution Act vom 9. Juli 1900.

⁵⁷ CRISP, S. 176; LEES-SMITH, S. 93; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 113 ff.; TRIVELLI, S. 91 f.

⁵⁸ CRISP, S. 176; LEES-SMITH, S. 93.

⁵⁹ Sect. 26 der Bundesverfassung von Australien vom 9. Juli 1900.

vertreten⁶⁰, zusätzlich entsenden die beiden Bundesterritorien (Northern Territory und Australian Capital Territory) je zwei Mitglieder⁶¹. Das Prinzip der gleichen Vertretung der Einzelstaaten ist in Australien nicht ohne heftige Kontroversen in die Verfassung aufgenommen worden⁶². Besonders die beiden grössten Provinzen, New South Wales und Victoria, die zusammen über die Hälfte der australischen Bevölkerung in sich vereinen, wünschten eine proportionale Vertretung im Senat. Sie konnten sich mit ihrer Forderung aber gegenüber dem starken Widerstand der kleineren Staaten nicht durchsetzen, welche nur in der gleichen Vertretung im Senat eine Garantie für die Anerkennung ihrer Rechte erblickten⁶³. Der Senat war bewusst zu dem Zweck geschaffen worden, ein Hüter („watchdog“) der Rechte und Interessen der Provinzen zu sein⁶⁴. Das Recht der gleichen Vertretung jedes einzelnen Staates ist verfassungsrechtlich noch dadurch besonders geschützt, dass gemäss Sect. 128 Subsect. 6 der Verfassung über jede Änderung dieses Prinzips eine Volksabstimmung in dem betroffenen Staat stattfinden müsste⁶⁵.

Von Anfang an wurde auch beim Senat die *direkte Volkswahl* vorgesehen. Zur Debatte standen im einzelnen die Wahl durch die Provinzparlamente, wie damals noch in den USA üblich (bis 1913) oder eben die direkte Wahl durch das Volk. Besonders die Labourpartei erklärte sich allenfalls mit der Wahl durch das Volk einverstanden⁶⁶, da sie befürchtete, durch die Wahl in den Provinzparlamenten mit den meist konservativ besetzten Zweiten Kammern⁶⁷ würde auch die Zweite Kammer auf Bundesebene zu einer konservativen Domäne werden. Die Verfassung bestimmt schliesslich in Sect. 7 Subsect. 1, dass die Senatoren direkt durch das Volk der einzelnen Provinzen gewählt werden, wobei das Verhältniswahlssystem Anwendung findet. Ein Grund für die direkte Wahl der Senatoren lag auch im Bestreben, das Mandat der Senatoren möglichst stark auszugestalten.

Zur weiteren Differenzierung für die Zusammensetzung bzw. die Mehrheitsbildung in den beiden Kammern diene - neben der Gleichheit der Repräsentation aller Provinzen ungeachtet ihrer Bevölkerungszahl - die Regelung, dass in der Ersten Kammer⁶⁸ das Prinzip des Einerwahlkreises gilt, während dies für den Senat nicht zutrifft. Dies führte gelegentlich zu verschiedenen Mehrheitsverhältnissen in Erster und Zweiter Kammer, gerade auch zur zeitweisen Mehrheit der Labourpartei im Senat⁶⁹. Im Bereich der Gesetzgebung sind die Kompetenzen der beiden

⁶⁰ Ursprünglich sechs, dann zehn Senatoren (gemäss Sect. 7 § 3 der Verfassung).

⁶¹ Zulassung der Bewohner der Bundesterritorien zum Stimmrecht am 21. Mai 1977 (Ergänzung Sect. 128). Siehe zur Bevölkerungsverteilung die folgende Tabelle:

Tabelle IV: Australien - Fläche und Bevölkerung nach Bundesstaaten und Territorien

Bundesstaaten/Territorien	Fläche (in km ²)	Einwohner (1994)
<i>Bundesstaaten</i>		
New South Wales	801'600	6'023'500
Victoria	227'600	4'468'300
Queensland	1'727'200	3'155'400
South Australia	984'000	1'466'500
Western Australia	2'525'500	1'687'300
Tasmania	67'800	472'100
<i>Territorien</i>		
Northern Territory	1'346'200	170'500
Australian Capital Territory	2'400	299'400
Australien	7'682'300	17'746'600

(Quelle: Fischer Weltalmanach 1996, Sp. 88)

⁶² Die Labourpartei erhob grundsätzlich Einwände gegen die Einrichtung einer Zweiten Kammer, da sie in dieser die Verkörperung des monarchischen Prinzips zu erkennen glaubte; vergl. CRISP, S. 23.

⁶³ LEES-SMITH, S. 92 f.; CRISP, S. 26.

⁶⁴ G. W. PATON, „The Commonwealth of Australia“, London 1952, S. 47; L. OVERACKER, „The Australian Party System“, New Haven 1952, S. 23 f.; TRIVELLI, S. 92.

⁶⁵ Nach Sect. 128 der Verfassung bedürfen Verfassungsänderungen a) alternativ der Zustimmung entweder durch die *absolute Mehrheit sämtlicher Mitglieder in jeder Kammer* (Sect. 128 Subsect. 1) oder bei Opposition einer Parlamentskammer *je seitens der absoluten Mehrheit aller Mitglieder der andern Kammer in zwei Lesungen* (Sect. 128 Subsect. 2), b) zusätzlich in jedem Fall der Annahme durch die Mehrheit der *Stimmberechtigten* und durch die Mehrzahl der sechs *Gliedstaaten* (d.h. der Mehrheit der Stimmberechtigten in der Mehrzahl der Gliedstaaten, Sect. 128 Subsect. 4 i.V.m. Subsect. 1-3). Dies entspricht dem Erfordernis des schweizerischen *Ständemehrs* nach Art. 123 Abs. 1 und 3 BV; vergl. dazu einlässlich WILI, § 27 V 1 a, der u.a. auf die mögliche Vorbildwirkung der schweizerischen Regelung auf die australischen Verfassungsschöpfer hinweist. Vergl. auch MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 138 f.; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 116.

⁶⁶ LEES-SMITH, S. 94.

⁶⁷ Beinahe alle Provinzen besaßen bereits vor der Entstehung des australischen Bundesstaates Zweikammersysteme.

⁶⁸ Das Repräsentantenhaus besteht aus 147 auf drei Jahre gewählten Mitgliedern.

⁶⁹ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 114, weist auf diesen für eine Zweite Kammer eher untypischen Sachverhalt hin, da dort i.d.R. die konservativen Kräfte verstärkt auftreten.

Kammern grundsätzlich dieselben⁷⁰, mit Ausnahme der Finanzgesetzgebung, wo die Initiative bei der Ersten Kammer liegt⁷¹. Dies wirft die Frage auf, wie das Problem eines *deadlock* zwischen den beiden Kammern, also von entgegengesetzten Abstimmungsergebnissen, gelöst werden soll. Nach Sect. 57 der Verfassung kann ein Gesetz, das in der Ersten Kammer verabschiedet worden ist und in der Zweiten Kammer verworfen wird, nach drei Monaten in der Ersten Kammer in der ursprünglichen Fassung erneut beschlossen werden. Beharrt der Senat auf seiner ablehnenden Haltung, so kann der Premierminister den Generalgouverneur bitten, beide Kammern des Parlaments zu gleicher Zeit aufzulösen⁷². Im Anschluss daran müssen Neuwahlen stattfinden, die in gewissem Sinne den Charakter einer Volksbefragung über die strittige Vorlage tragen. Möglicherweise findet sich nach der Neuwahl eine klare Mehrheit in beiden Häusern für die fragliche Vorlage, was aber nicht unbedingt der Fall zu sein braucht: Da die Wahl des Unterhauses auf überregionaler Basis stattfindet und die Wahl des Senats durch die einzelnen Provinzen erfolgt, kann es neuerlich zu verschiedenen Ergebnissen in der parteipolitischen Zusammensetzung kommen. Stimmt daher nun der Senat wiederum gegen die Gesetzesvorlage des Unterhauses, so ordnet der Generalgouverneur eine gemeinsame Sitzung (*joint sitting*) der beiden Kammern an. In dieser ist nun das Unterhaus aufgrund seiner doppelten Grösse⁷³ dem Senat zahlenmässig deutlich überlegen. Das Gesetz kommt in der Folge zustande, wenn sich in der *joint sitting* eine Mehrheit für die Annahme ausspricht⁷⁴. Zum Problem, dass der Senat in diesem Verfahren, als auslösender Faktor für Neuwahlen des Parlaments, faktisch so stark ist, dass er in gewissem Sinne das Schicksal der Regierung in der Hand hält, siehe die nachfolgenden Ausführungen unter § 30⁷⁵.

Der Senat hat sich allerdings, trotz seiner scheinbaren Stärke und dieser ausgewogenen Lösungsformen in der Praxis kaum bewährt: Obwohl er eine volle Mitbestimmung über das Schicksal von Gesetzesvorlagen hat, erfolgt schlussendlich, nach eventueller Durchführung des zuvor beschriebenen Verfahrens⁷⁶, die abschliessende Beschlussfassung in gemeinsamer Sitzung. Entscheidender als diese institutionellen Voraussetzungen dürfte für die Rolle des Senats auch eine zumindest unterschwellige Anknüpfung an bestimmte traditionelle, britische Vorstellungen sein⁷⁷. Daneben hat auch die zunehmend zentrale Rolle der Parteien verschiedenste Differenzierungen zwischen den beiden Kammern weitgehend überspielt. Zwar besteht keinerlei Weisungsgebundenheit des Senators gegenüber seiner Regierung oder dem Provinzparlament, für gewöhnlich aber ist der verfassungsmässig nur seinem Gewissen unterworfenen Senator so starken Bindungen von seiten seiner Partei unterworfen⁷⁸, dass sich der Senat gelegentlich den Vorwurf gefallen lassen musste, nichts anderes als ein „Ort der Belohnung für das wohlverdiente, treue Parteimitglied“ zu sein⁷⁹. Die ursprüngliche Idee, dass sich der Senat als eine abgehobene Zweite Kammer mit weisen, erfahrenen Männern in ruhiger, distanzierter Beratung zusammenfinden und nicht von partikularer

⁷⁰ Sect. 53 der Verfassung.

⁷¹ Gestützt auf die britische Tradition vertrat ein Teil der Verfassungsschöpfer die Ansicht, die Finanzgesetzgebung sei ausschliesslich eine Angelegenheit der Ersten Kammer und eine kombinierte Gesetzgebungsgewalt beider Häuser liesse sich hier nicht mit dem Grundsatz der Kabinettsregierung vereinbaren. Demgegenüber vertraten v.a. die bevölkerungsarmen Provinzen die Meinung, dass eine demokratisch zustande gekommene Zweite Kammer nicht schlechthin von der Gesetzgebung in Finanzangelegenheiten ausgeschlossen werden dürfe (LEES-SMITH, S. 99; CRISP, S. 33). Sect. 53 brachte schliesslich einen Kompromiss, indem Finanzgesetze allein vom Unterhaus ausgehen können, der Senat aber das Recht hat zuzustimmen oder abzulehnen, nicht aber zu verändern. Der Senat kann aber das Unterhaus in einer *message* ersuchen (*request*), bestimmte Änderungen vorzunehmen (Sect. 53 Subsect. 4).

⁷² Die sog. „double dissolution“ aktualisierte sich 1913 (LEES-SMITH, S. 97 ff.), 1951 (OVERACKER, S. 24) und zuletzt 1975 (dazu nachfolgend § 30, A, IV, 2, b, bb). Vor 1913 forderte der Premierminister dreimal vergeblich dieses Verfahren: Die englische Zentralregierung erachtete den Antrag des „örtlichen Ministerpräsidenten“ als nicht verbindlich. 1913 wurde der Antrag aus Anlass einer Bagatellfrage überraschenderweise genehmigt. Seitdem ist klar, dass der Antrag des Ministerpräsidenten an den Generalgouverneur, als den Vertreter der Krone, verbindlich ist (so auch LEES-SMITH).

⁷³ Gemäss Sect. 24 Subsect. 1 soll das Repräsentantenhaus etwa doppelt so stark sein wie der Senat.

⁷⁴ Diese Methode der *Stimmendurchzählung* ist, nach HATSCHKEK, „Staats- und Verwaltungsrecht von Australien und Neuseeland“, S. 48, eine Entlehnung aus der norwegischen Verfassung, welche ihrerseits auf französischem Vorbild beruhte.

⁷⁵ Nachfolgend § 30, A, IV, 2, b, bb.

⁷⁶ Zum Teil wurde dieses Verfahren dadurch umgangen, dass die Regierung, um Neuwahlen zu vermeiden, eine Art informelle Einigungskonferenz, im Sinne einer Einigungskommission, zwischen den beiden Räten initiierte; TRIVELLI, S. 92.

⁷⁷ TRIVELLI, S. 92, betrachtet, unter Hinweis auf die britische Tradition, das „Sunset House“ (die Mitglieder des Senats sind durchschnittlich deutlich älter als diejenigen des Unterhauses) nicht als ernsthaften Rivalen des Unterhauses. Dass dies je nach parteipolitischer Besetzung sehr rasch ändern kann, zeigte sich 1975.

⁷⁸ Teilweise wird die starke Bindung der Senatoren an ihre Parteien darauf zurückgeführt, dass der einzelne Kandi dat infolge des Majorzprinzips darauf angewiesen ist, durch seine Partei populär gemacht zu werden (CRISP, S. 178). Die Weiträumigkeit der einzelnen Provinzen erlaubt es dem einzelnen kaum, sich auf eigene Kosten bei den Wählern bekannt zu machen. Der dafür an die Partei zu entrichtende Preis ist „unquestioned fidelity to its leaders“, wie BRADY, S. 184, meint. Das dem nicht unbedingt so sein muss, beweist aber das Beispiel des amerikanischen Senats, dessen Mitglieder im Wahlkampf i.d.R. ebenfalls auf die Unterstützung ihrer Partei angewiesen sind, es nach der Wahl aber verstehen, sich von Parteibindungen weitgehend zu lösen.

⁷⁹ GAA, S. 44; CRISP, S. 178 (der dabei J. F. MOSELEY zitierte).

Parteiauffassung beherrscht sein würde, hat sich nicht erfüllt⁸⁰. Ein Hauptgrund hierfür ist eben das erhöhte Gewicht, welches den Parteien seit der Entstehung der australischen Verfassung zugekommen ist.

3. Die Russische Föderation

Seit dem 22. Mai 1991⁸¹ stellt das flächenmässig grösste Land der Erde eine Präsidentialrepublik dar, welche laut dem Föderationsvertrag vom 31. März 1992 als „Föderation mit bundesstaatlichem Charakter“ organisiert ist. Mit einem Referendum, welches von 58,4 % der Stimmen angenommen wurde, ist die neue Verfassung am 12. 12. 1993 in Kraft gesetzt worden. Das Parlament (Bundesversammlung) besteht aus der für vier Jahre gewählten *Staatsduma* (Unterhaus) mit 450 Mitgliedern⁸² und dem *Föderationsrat* (Oberhaus) mit 178 Mitgliedern, zu dem die 89 „Subjekte der Föderation“, die hauptsächlichsten Territorialeinheiten je zwei Abgeordnete (davon je ein Mitglied der Exekutive und der Legislative) entsenden. Die 89 Territorialeinheiten umfassen 21 Republiken⁸³, ein Autonomes Gebiet, 10 Autonome Kreise oder Bezirke (Okrug), 6 Regionen (Kraj), 49 Gebiete (Oblasti) und zwei Städte mit Subjektstatus (Moskau und St. Petersburg). Die Subjekte der Föderation gelten als gleichberechtigt, womit die ursprünglichen Sonderrechte der Republiken eingeschränkt wurden. Diese behalten aber das Recht auf eine eigene Verfassung und auf eine eigene Staatssprache.

Der Föderationsrat bestätigt unter anderem Dekrete des Präsidenten⁸⁴ über die Verhängung des Kriegsrechts oder des Ausnahmezustandes und entscheidet über den Einsatz der Streitkräfte der RF im Ausland. Wichtigen Gesetzesvorlagen der Staatsduma muss der Föderationsrat zustimmen; im Falle einer Ablehnung kann diese den Beschluss des Föderationsrates aber mit Zweidrittelmehrheit überstimmen. Ein Veto des Präsidenten gegen ein Gesetz kann mit Zweidrittelmehrheit in beiden Parlamentskammern überstimmt werden. Seit dem 17. Februar 1994 findet sich im weiteren eine sogenannte *Gesellschaftskammer* mit 250 Vertretern von Parteien und gesellschaftlichen Interessengruppen als reines Beratungsgremium von Präsident und Regierung.

II. Zweite Kammern mit verschieden starker Vertretung der Einzelstaaten

Verschiedene Staaten richteten Zweite Kammern ein, in denen die Einzelstaaten im Hinblick auf ihre Grösse verschieden stark vertreten sind. Nachfolgend sollen einige markante Beispiele von solchen Staaten mit unterschiedlich starker Vertretung der Gliedstaaten im Föderativorgan aufgeführt werden. Das Hauptaugenmerk soll aber, einmal mehr, dem deutschen Bundesrat gewidmet werden, der als Namensgeber des Bundesratsmodells gegenwärtig Blickfang für eine mögliche alternative Lösung des schweizerischen Zweikammersystems darstellt⁸⁵.

⁸⁰ Chief Justice LATHAM in Z. COWEN, „Constitution of the Commonwealth of Australia“, in: JÖR NF 1954, S. 277, nach SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 117.

⁸¹ Zur ehemaligen Sowjetunion siehe L. SHAPIRO, „The government and politics of the SU“, 1965, 6/1977; G. BRUNNER, „Politische Soziologie der UdSSR“, 1977; BORIS MEISSNER, „Das Sowjetsystem und seine Wandlungsmöglichkeiten“, 1976; *ders.*, „Partei, Staat und Nation in der Sowjetunion“, 1985; *ders.*, „Die Sowjetunion im Umbruch“, 1988; ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 43.

⁸² Das am 21. 6. 1995 vom Präsidenten JELZIN unterzeichnete Wahlgesetz, das am 9. bzw. 15. 6. gebilligt wurde, stellt einen Kompromiss dar, bei dem sich überwiegend die Staatsduma mit ihren Vorstellungen durchsetzen konnte: Bei den Wahlen zur Staatsduma werden danach je 225 Abgeordnete in *Einerwahlkreisen* und 225 über *landesweite Parteilisten* gewählt. Um eine bessere Vertretung der Regionen in der Staatsduma zu erreichen, wurde die Zahl der Kandidaten Moskaus auf den Parteilisten begrenzt. JELZIN, der zwei Drittel der Sitze durch Direktwahl vergeben wollte, hatte gegen eine frühere Fassung des Wahlgesetzes am 23. Mai sein Veto eingelegt. Der Föderationsrat, interessiert an einer Stärkung der Regionen, plädierte ursprünglich dafür, sämtliche 450 Abgeordneten in Einerwahlkreisen bestimmen zu lassen. Das Wahlgesetz gelangte in den Wahlen zur Staatsduma am 17. 12. 1995 erstmals zu Anwendung.

⁸³ Diese Republiken weisen eigene Verfassungen und eine autonome Gesetzgebung auf. Bis auf die Republiken Tatarstan und Tschetschenien haben alle 21 Republiken den Föderationsvertrag vom 31. 3. 1992 unterzeichnet. Die Republiken sind: *Adygeja* (Fläche: 7600 km²; Einw.: 437'000); *Altai* (Fläche: 92'600 km²; Einw.: 197'000); *Baškortostan* [Baschkirien] (Fläche: 143'600 km²; Einw.: 4'000'000); *Burjatija* (Fläche: 351'300 km²; Einw.: 1'060'000); *Xakassija* (Fläche: 61'900 km²; Einw.: 581'000); *Dagestan* (Fläche: 50'300 km²; Einw.: 1'850'000); *Ingušetija* (Fläche: 3'600 km²; Einw.: 300'000); *Kabardino-Balkarija* (Fläche: 12'500 km²; Einw.: 784'000); *Kalmykija/Xalm-Tangš* (Fläche: 76'100 km²; Einw.: 327'000); *Karat-schafjewo-Tscherkessien* (Fläche: 14'100 km²; Einw.: 431'000); *Karelja* (Fläche: 172'400 km²; Einw.: 800'000); *Komi* (Fläche: 415'900 km²; Einw.: 1'265'000); *Mari El* (Fläche: 23'200 km²; Einw.: 762'000); *Mordwinische Republik* (Fläche: 26'200 km²; Einw.: 964'000); *Nordossetische Republik* (Fläche: 8'000 km²; Einw.: 642'000); *Saxa* [ehem. Jakutien] (Fläche: 3'103'200 km²; Einw.: 1'099'000); *Tatarstan* (Fläche: 68'000 km²; Einw.: 3'680'000); *Tschetschenische Republik* (Fläche: 15'700 km²; Einw.: 1'200'000); *Tschuwaschien* (Fläche: 18'300 km²; Einw.: 1'340'000); *Tuwa* (Fläche: 170'500 km²; Einw.: 306'000); *Udmurtija* (Fläche: 42'100 km²; Einw.: 1'630'000).

⁸⁴ Der für vier Jahre gewählte Präsident verfügt über eine Machtfülle, die ihn von den Stimmenverhältnissen im Parlament weitgehend unabhängig macht. Er trägt die Hauptverantwortung für die Innen- und Aussenpolitik und ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Er hat das Recht, ein Referendum anzusetzen, kann Dekrete und Verordnungen erlassen (von denen die meisten nicht der Zustimmung des Parlaments bedürfen), schlägt der Staatsduma den Ministerpräsidenten und den Zentralbankvorsitzenden und dem Föderationsrat die Kandidaten für die obersten Richterämter zur Bestätigung vor.

⁸⁵ Siehe dazu auch nachfolgend § 29, F, I.

1. Kanada

Der kanadische Senat war, in Anlehnung an das britische Regierungssystem, ursprünglich nicht als eine Vertretung der *Regionen* gedacht⁸⁶, sieht aber für die Sitzverteilung einen Repräsentationsschlüssel nach *Provinzen* vor, der insbesondere Ontario und Quebec privilegiert. Angesichts der laufenden Reformen des kanadischen Regierungssystems und den Schwierigkeiten der zentrifugalen Tendenzen der Provinzen muss zunächst eine kurze historische Betrachtung erfolgen, um der Situation gerecht zu werden.

Der kanadische Senat geht bis heute nicht aus irgendwelchen Wahlen hervor, vielmehr werden seine Mitglieder ernannt. Dem war aber nicht immer so: Der Constitutional Act von 1791 sah ursprünglich für Ober- und Niederkanada ein Oberhaus vor, dessen Mitglieder (7 und 15) vom Gouverneur auf Lebenszeit ernannt wurden. Da die Zusammensetzung der Oberhäuser in keiner Weise den politischen Gegebenheiten innerhalb der Provinzen entsprach, wurde das System heftig kritisiert⁸⁷. Nach der Vereinigung Ober- und Niederkanadas 1840 trat aber nur insofern eine Änderung ein, als der *Premierminister* von nun an dem Generalgouverneur die Vorschläge für die Ernennung unterbreitete. Diese Änderung resultierte aus der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems, d.h. der Verantwortlichkeit gegenüber dem Unterhaus. In der Folge liess nach jedem Regierungswechsel die neue Regierung eine Vielzahl von Ernennungen vornehmen, um in der Zweiten Kammer über die zur Durchführung ihrer Politik erforderliche Mehrheit zu verfügen. Nachdem es solcherart zu erheblichen Missbräuchen gekommen war, entschloss man sich 1856, zum *Wahlssystem* überzugehen: Das Land wurde in 48 Wahlkreise ohne Rücksicht auf die Provinzgrenzen eingeteilt. Die Senatoren sollten auf die Dauer von acht Jahren gewählt werden. Bereits im Jahre 1864, im Rahmen der Québec-Konferenz, beschloss man aber, ohne grossen Widerstand auszulösen, von diesem Wahlssystem wieder abzurücken. Ausschlaggebend war dabei, neben den Kosten der Wahlen⁸⁸, die Ansicht, dass sich ein gewählter Senat wohl für legitimiert halten könnte, entsprechend dem ebenfalls auf demokratischer Basis bestellten Unterhaus, dieselben Rechte, namentlich im Bereich der Finanzgesetzgebung geltend zu machen⁸⁹. Gemäss Sect. 24 und 32 des *British North America Act* von 1867 wurden die Senatoren wieder nach Vorschlägen des Premierministers vom Generalgouverneur im Namen der Krone auf Lebenszeit ernannt⁹⁰. Ansonsten waren und sind die Befugnisse des Senats denen des Unterhauses grundsätzlich gleichgeordnet.

Aus föderalistischen Überlegungen sollten die zu ernennenden Senatoren aus jenen Provinzen stammen und dort Grundbesitz nachweisen können, für welche sie ernannt wurden⁹¹. Man glaubte damit eine besonders nachhaltige Wahrnehmung der Interessen und Rechte ihrer jeweiligen Provinz sicherstellen zu können⁹². Man unternahm 1867 in Kanada den Versuch, den territorialen Einheiten eine gleiche Beteiligung im Senat zu gewähren. Diese Forderung war vor allem von den bevölkerungsarmen Seeprovinzen gestellt worden⁹³. Der Verfassungsgeber nahm jedoch nur bedingt auf die historisch gewachsenen Provinzen Rücksicht, vielmehr schuf der *British North America Act* durch Sect. 22 drei „Distrikte“, deren Grenzen sich im Falle von Ontario und Québec mit den natürlichen Grenzen dieser Provinzen deckten, der dritte Distrikt hingegen wurde künstlich aus den beiden Seeprovinzen Nova Scotia und New Brunswick gebildet. Ontario und Québec stellten je 24 Senatoren, die beiden Teile des dritten Distrikts je zwölf, zusammen also ebenfalls 24 Senatoren⁹⁴. Geht man davon aus, dass der Distrikt von Nova Scotia und New Brunswick

⁸⁶ JONATHAN LEMCO, „Senate Reform: A Fruitless Endeavour“, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 24 (1986), S. 269-277, bes. S. 270; GAA, S. 60 f.; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 108 ff.; TRIVELLI, S. 89 f.

⁸⁷ Vergl. LEES-SMITH, S. 48.

⁸⁸ Die Kosten waren für die einzelnen Kandidaten mit ungefähr 3000 bis 4000 £ enorm hoch. Eine Vermeidung dieser hohen Kosten wäre statt mit der Wiedereinführung des Ernennungsprinzips allerdings auch mit einer Verlegung der direkten Volkswahl in die *Provinzparlamente* möglich und eigentlich auch naheliegend gewesen. Dazu LEES-SMITH, S. 56.

⁸⁹ Vergl. die bei LEES-SMITH, S. 55, Anm. 2; GAA, S. 47, Anm. 64, abgedruckte Äusserung CAMPBELLS, „Confederation Debates“, S. 22: „If the members were elected they might say: We come from the people just as directly as the members of the Assembly do, and our authority is, therefore, as full and complete as theirs.“ Gerade das Recht, Finanzgesetzesvorschläge einzubringen, wollte man aber dem Senat nicht einräumen. In diesem Bereich sollte das House of Commons allein zuständig sein. Vergl. SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 111, der hier auf ein typisches Element britischer Verfassungstradition hinweist.

⁹⁰ Das englische Vorbild ist unübersehbar und auch gewollt: Vergl. CAMPBELL, „Confederation Debates“, S. 35, abgedruckt bei LEES-SMITH, S. 64; GAA, S. 47 Anm. 67: „Nomination by the crown is of course the system which is most in accordance with the British Constitution. We resolved that the constitution of the Upper House should be in accordance with the British system as nearly as circumstances would allow.“ Da man sich aber dessen bewusst war, dass dem jungen Staat ein eigentlicher, über Generationen gewachsener Adel fehlte, wurde eine auf Erbfolge konstituierte Zweite Kammer nicht in Erwägung gezogen.

⁹¹ Die Senatoren konnten aus jedem beliebigen Ort ihrer Provinz berufen werden, mit Ausnahme von Québec, wo gemäss Sect. 22 des *British North America Act* von 1867 jeder der 24 Senatoren aus jeweils einem der 24 Kreise stammen sollte, in welche diese Provinz zum Zwecke der Bestellung des Senats eingeteilt wurde. Der Sinn dieser Regelung war es, den französisch- und englischsprachigen Bevölkerungsteilen eine möglichst gerechte Repräsentation zu gewährleisten.

⁹² Als wichtigste Aufgabe des Senats bezeichnete McDONALD, späterer Premierminister, in seiner Eröffnungsrede am 19. Januar 1865 (KENNEDY [siehe FN 93], S. 306; GAA, S. 107) den Schutz und die Wahrung der Rechte der einzelnen Provinzen.

⁹³ W. P. M. KENNEDY, „The Constitution of Canada“, Oxford 1922, S. 304.

⁹⁴ Sect. 22 § 3 des *British North America Act* von 1867.

als eine einheitliche territoriale Einheit zu betrachten waren⁹⁵, so verwirklichte Kanada 1867 eine gleiche Repräsentation aller Gliedstaaten im Senat. Dieser Grundsatz wurde nun allerdings in der Folgezeit immer mehr durchbrochen: 1870 traten nach der Aufnahme Manitobas durch den Manitoba Act zwei weitere Senatoren für dieses Gebiet in den Senat ein. Gleichzeitig wurde vorgesehen, diese Zahl nach entsprechender Bevölkerungszunahme zu erhöhen. 1871 kamen drei Senatoren für das soeben angegliederte British Columbia hinzu. 1873 wurde Prince Edward Island in den Bund aufgenommen und erhielt auf Kosten von Nova Scotia und New Brunswick, die je zwei Sitze verloren, vier Sitze im Senat⁹⁶. 1888 erhielten die neu aufgenommenen Provinzen Alberta und Saskatchewan, die unter dem Namen „Nordwestterritorien“ zusammengefasst wurden, zwei Stimmen. Diese Zahl wurde 1904 auf vier erhöht. Manitoba besass in der Zwischenzeit bereits drei Senatoren, erhielt später vier. 1905 wurde die Zahl der Senatoren von Alberta und Saskatchewan auf je vier erhöht. Mit einer Verfassungsergänzung, dem *British North America Act* von 1915 fasste man die vier „Western Provinces“, Manitoba, Alberta, Saskatchewan und British Columbia zu einem einheitlichem vierten Distrikt zusammen, der mit insgesamt 24 Senatoren im Senat vertreten sein sollte. Jede der vier Provinzen stellte dabei sechs Senatoren. Mit Blick auf die Distrikte bzw. Regionen stellte sich somit eine *gleiche* Vertretung der Glieder im Senat ein, eine *Differenzierung* erfolgte nur innerhalb der Regionen zwischen den einzelnen Provinzen (je 24 Senatoren für Ontario, Québec, Nova Scotia/New Brunswick/P. E. Island sowie Manitoba/Brit. Columbia/Alberta/Saskatchewan).

Im Jahre 1949 trat Neufundland als zehnte Provinz der kanadischen Union bei und erhielt sechs Senatoren im Senat, womit das Prinzip gleicher Vertretung der Regionen faktisch wieder aufgehoben wurde. Die Situation stellte sich demnach wie folgt dar:

Tabelle 7: Die Vertretung der kanadischen Provinzen im Senat (1867-1949)

Provinzen und Territorien	1867	1870	1871	1873	1888	1904	1905	1915	1949
Ontario	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Québec	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Nova Scotia	12	12	12	10	10	10	10	10	10
New Brunswick	12	12	12	10	10	10	10	10	10
Prince Edward Island	-	-	-	4	4	4	4	4	4
Manitoba	-	2	2	2	3	3	4	6	6
British Columbia	-	-	3	3	3	3	3	6	6
Alberta	-	-	-	-	2	4	4	6	6
Saskatchewan	-	-	-	-	-	-	4	6	6
Newfoundland	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Total	72	74	77	77	80	82	87	96	102

(Darstellung basierend auf GAA, S. 61)

Dass die Gruppe der westlichen Provinzen und jene der Seeprovinzen gemessen am Massstab der Bevölkerungszahl im Senat überrepräsentiert waren⁹⁷, hatte noch keine gravierenden Auswirkungen zur Folge, da der Aufbau des kanadischen Staates nach dem *British North America Act* zum einen zu scheinföderal war und zum anderen die politische Rolle des Senats zu gering.

Vor 1856 war es, wie erwähnt, zu regelrechten Missbräuchen gekommen, indem bei jedem Regierungswechsel die neue Regierung eine Vielzahl von Ernennungen zum Senat vornahm - man spricht auch vom sogenannten „swamping“ -, um ihre Mehrheitsstellung im Parlament möglichst stabil auszugestalten. Dies wurde nach 1867 verunmöglicht, indem die Zahl der Senatoren verbindlich festgesetzt wurde. Allein im Falle einer Patt-Situation (deadlock), d.h. wenn eine bestimmte Vorlage ergebnislos zwischen den beiden Häusern hin- und hergeht, konnte der Generalgouverneur gemäss Sect. 26 der Verfassung vier oder acht neue Senatoren ernennen, die gleichmässig aus allen Provinzen zu nehmen sind. Die Senatoren handelten frei von Weisungen, was zwar nirgends explizit in der Verfassung verankert worden war, jedoch dem englischen Rechtsdenken entsprach⁹⁸. Dennoch ergab das Resümee der Leistungen des Senats ein niederschmetterndes Bild: Obwohl der Senat von der Verfassung mit relativ grossen Befugnissen ausgestattet worden war, erfüllte er seine Aufgabe, die föderale Interessenvertretung kaum. Der

⁹⁵ Aufgrund zahlreicher Gemeinsamkeiten wurden sie tatsächlich als eine Einheit betrachtet, vergl. LEES-SMITH, S. 57 f.

⁹⁶ Dies war bereits in Sect. 147 des *British North America Act* von 1867 vorgesehen.

⁹⁷ Die Seeprovinzen mit nun insgesamt 30 Senatoren repräsentierten nur etwa 12 % der Gesamtbevölkerung, währenddem Québec (24 Senatoren) 29 %, Ontario (24 Senatoren) 33 % und die Westprovinzen (24 Senatoren) etwa 26 % der Bevölkerung des Landes stellten.

⁹⁸ Sect. 21 sprach nur davon, dass der Senat aus Mitgliedern bestehen sollte, „who shall be styled Senators.“

Hauptgrund lag dabei vorwiegend im System der Ernennung auf Lebenszeit⁹⁹. Wenn auch seit 1867 mit der Beschränkung der Senatoren auf eine feste Zahl von 110 die Möglichkeit der Überfüllung (Swamping) des Senats durch Neuernennungen ausgeschlossen war, so blieb er ein reines *Parteieninstrument*¹⁰⁰, dessen Existenzberechtigung durch seine teilweise äusserst fragwürdige parteipolitisch motivierten Entscheidungen stark angezweifelt wurde.

Mit der Verfassung vom 29. 3. 1982 (Canada Constitution Act)¹⁰¹, die weiterhin ein Parlament bestehend aus einem Unterhaus (House of Commons) mit 295 auf fünf Jahre gewählten Abgeordneten und einem Senat (Senate) mit maximal 112 Mitgliedern vorsieht¹⁰², wurde am Prinzip der Ernennung der Senatoren auf Provinzebene¹⁰³ festgehalten. Noch immer auf Lebenszeit berufen, ist die Altersgrenze seit 1965 allerdings bei 75 Jahren festgelegt. Der Senat, dessen übliche Gesamtmitgliederzahl gegenwärtig bei 104 Senatoren liegt, setzt sich zusammen aus 30 Mitgliedern, die aus den Seeprovinzen berufen werden, je 24 Mitglieder aus Québec, Ontario und den Westprovinzen und jeweils ein Mitglied von den Nordterritorien¹⁰⁴.

Die Rolle des Senats im kanadischen Staat ist weniger wegen der Zahl der einzelnen Gliedstaatenvertreter als vielmehr wegen der parteipolitischen Besetzung weiterhin ein zentraler Streitpunkt. Regelmässig wird der Senat als eine Art „Politikeraltenheim“ charakterisiert, das ohne demokratische Legitimation, faul und teuer, mit parteipolitischen Scheuklappen versehen ist¹⁰⁵ und sich als „business lobby“ betätigt¹⁰⁶. Als reines Parteieninstrument hatte der Senat niemals Eigenbedeutung erlangt¹⁰⁷, was, wie erwähnt, nicht zuletzt auf das *System der Ernennung* zurückzuführen ist. Dabei wäre der Senat seit 1867 mit relativ grossen Befugnissen ausgestattet gewesen, welche ihm eine besondere Stellung als Hüter der Rechte und Interessen der Provinzen hätten verleihen sollen¹⁰⁸. Immer wieder wurden daher von verschiedensten politischen Gruppen Reformen des Senats oder gar, seit dem Ersten Weltkrieg, dessen Abschaffung verlangt. Seit einiger Zeit steht nun der Senat verstärkt unter dem Druck *regionaler* Interessen: Mit der zunehmenden Verschärfung der gesellschaftlichen Asymmetrie durch den Ölreichtum der Westprovinzen, welche mehrheitlich die *Progressive Conservatives* unterstützen, erreichte die Kontroverse um die Reform des Senats in den achtziger Jahren einen neuen Höhepunkt. Die westlichen Provinzen fühlten sich weder im Senat, der durch die Ernennungspraxis der Vorgängerregierungen einseitig *Liberal* dominiert war, noch im ebenso dominierten Unterhaus adäquat vertreten. 1984 schlug eine gemischte Parlamentskommission die Umformung des Senats zu einer echten Gliedstaatenvertretung vor und regte daneben an, für Kultur- und Sprachengesetze inklusive ihrer Abänderung, eine Mehrheit der englisch- als auch jene der französischsprachigen Vertreter im Senat zu verlangen¹⁰⁹. Nicht umsonst

⁹⁹ Die Ernennung auf Lebenszeit befreite die Senatoren anscheinend nicht von der Treue zu ihrer Partei: Die Ernannten waren meist ältere Politiker, die viele Jahre lang loyal ihrer Partei gedient hatten und diese Treue auch in ihrer Stellung als Senatmitglied bewahrten. LEES-SMITH, S. 68, schreibt im Zusammenhang mit dem Ernennungssystem: „The actual result has been to produce a Chamber where a body of very elderly politicians enjoy a pension for the remainder of their lives at the public expense in return for faithful party services.“ HUGH MACDOWALL CLOKIE, „Canadian Government and Politics“, Toronto 1946, S. 119 f. führt weiter dazu aus: „Its (the Senate's) primary use, now and then, is to provide a dignified seclusion for retired politicians who have deserved well of their party leader.“

¹⁰⁰ Das Ziel jeder Regierung blieb es, vakante Sitze im Senat mit treuen Parteiangehörigen oder zumindest Sympathisanten zu besetzen. Gelang es ihr eine Mehrheit im Senat zu erreichen, so besass sie mit ihm für gewöhnlich ein dienstbares Werkzeug. Eine neue Regierung sah sich dagegen anfangs einer zunächst unüberwindbaren Opposition seitens des Senats gegenübergestellt, der dann i.d.R. schon aus parteipolitischen Gründen Massnahmen der Regierung, die das Unterhaus gebilligt hatte, vereitelte. Vergl. LEES-SMITH, S. 70 ff.; CLOKIE, S. 119; GAA, S. 108 Anm. 21.

¹⁰¹ Vergl. zum Prozess der Loslösung Kanadas aus der britischen Hoheit seit den sechziger Jahren und zur schliesslich erfolgreichen „Repatriation“ (Heimholung) der kanadischen Verfassung: C. TUOHY, „Policy and Politics in Canada: institutionalized ambivalence“, Philadelphia 1992, S. 58 ff. Mit diesem Prozess waren erhebliche sprachenrechtliche Spannungen verbunden (vergl. E. MCWHINNEY, „The Canada Act and the Constitution Act 1982“, in: JöR NF 32 [1983], S. 625-645; *ders.*, „‘Patriation’ of the Canadian Constitution and the Charter of Rights and Freedoms“, in: ZaöRV 42 [1982], S. 223-260). Die neue Verfassung regelt einige drängende Fragen im Verhältnis der Provinzen zum Bund, ohne aber eines der brennendsten Probleme befriedigend zu lösen, nämlich die Frage der Stellung Québecks.

¹⁰² Sect 38 Subsect. 1 lit. a.

¹⁰³ Zur gegenwärtigen Verwaltungsgliederung des Landes (bis zum Jahr 2008 ist die Schaffung eines zusätzlichen, 2,2 Mio. km² grossen Territoriums der Inuit im Nordwesten mit Selbstverwaltung geplant [Nunavut]) siehe Anhang 9.

¹⁰⁴ TUOHY, S. 28.

¹⁰⁵ C. E. S. FRANKS, „The Canadian Senate in an Age of Reform“, in: Queen's Quarterly 95 (1988), S. 663-681, bes. S. 672.

¹⁰⁶ COLIN CAMPBELL, „The Canadian Senate: A Lobby From Within“, Toronto 1978.

¹⁰⁷ Dazu meldeten sich schon früh eine Vielzahl von kritischen Stimmen: Vergl. MARRIOTT, S. 101 ff.; LEES-SMITH, S. 68, S. 78 ff.; BRADY, S. 70 ff. und S. 514; BOWIE/FRIEDRICH, S. 39.

¹⁰⁸ Nach der Verfassung von 1982 bedürfen nun Verfassungsänderungen gemäss Sect. 38 § 1 Bst. b mindestens der Zustimmung von House of Commons und Senat sowie von zwei Dritteln aller Provinzparlamente, die zugleich die absolute Mehrheit der Gesamtbevölkerung Kanadas vertreten müssen. Verfassungsrevisionen, welche die Provinzen an ihren Gesetzgebungskompetenzen, an Privilegien oder anderen Rechten schmälern, bedürfen nach Sect. 38 § 2 je einer Mehrheit aller Senatoren, aller Provinzabgeordneter im Unterhaus sowie aller Abgeordneten in den Provinzparlamenten von mindestens zwei Dritteln aller Provinzen (diese Provinzparlamente sind im übrigen durchgehend *einkammerig* aufgebaut).

¹⁰⁹ „La réforme du Sénat. Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat“, Fascicule No. 2 des procès-verbaux et témoignages du comité mixte spécial sur la réforme du Sénat, deuxième session de la trente-deuxième législature, 1983-1984, Ottawa Janvier 1984, S. 34. Vergl. WILK, § 27 II 1 a.

wird Kanada - zusammen mit Belgien, Ceylon, Zypern, Pakistan und der ehemaligen Tschechoslowakei - immer wieder als ein aus zwei territorialen oder ethnischen Gemeinschaften zusammengesetzter Staat bezeichnet¹¹⁰: Angesichts der permanenten Spannungen, ausgelöst durch verschiedene separatistische Bemühungen der Provinz Québec, zeigt sich erneut die Bedeutung einer ausreichenden Anzahl von Gliedstaaten als Faktor für einen überlebensfähigen Föderalismus¹¹¹. Obwohl Mehrsprachigkeit und Separatismusproblem in der Verfassung von 1982 tiefgehende Beachtung erfuhren, ist das Problem der regionalen Autonomie nach wie vor ungelöst¹¹².

Die Forderung nach einer allgemeinen *Volkswahl* der Senatoren wurde in Alberta im Jahre 1989 dadurch unterstrichen, dass - im Vorgriff auf eine zukünftige Regelung - eine solche erstmals durchgeführt worden ist. Dies vermochte aber das Ernennungsrecht des Premierministers de jure nicht zu berühren: Er entschloss sich allerdings freiwillig, die Wählerentscheidung zu berücksichtigen¹¹³. Im September 1990 kam es zu einem weiteren Höhepunkt im Konflikt zwischen liberal dominiertem Senat und dem nun konservativ beherrschten Unterhaus¹¹⁴: Es kam dabei zum ersten Mal zur (erfolgreichen) Anwendung der Regelung einer ausserordentlichen Ernennung zusätzlicher Senatoren¹¹⁵ durch einen vom kanadischen Premierminister, BRIAN MULRONEY, veranlassten Peers-Schub, mit dem er innerhalb eines Monats die Zahl der kanadischen Senatoren auf 112 (acht mehr als der üblichen 104) erhöhte, um die Blockadepolitik der liberalen Opposition im Senat zu durchkreuzen¹¹⁶.

2. Südafrikanische Union (vor 1983)

Hier soll kurz auf die bemerkenswerte historische Entwicklung des Senats der Südafrikanischen Union eingegangen werden, dessen aktuelles Erscheinungsbild auch im § 31 angesprochen wird¹¹⁷. Bemerkenswert ist besonders der Wandel in der organisatorischen Ausgestaltung und Formgebung des Senats im Laufe der Zeit, dessen ursprüngliche Voraussetzungen eindeutig *föderaler* Natur waren, von denen er sich aber zum Teil wieder entfernte und dessen Basis es erst heute, nach dem kurzen Zwischenspiel eines Dreikammersystems und der Neugliederung der Provinzen im Jahre 1994 wieder geworden ist.

Ursprünglich verwirklichte der südafrikanische Senat das Prinzip der gleichen Vertretung aller Einzelstaaten in der Zweiten Kammer¹¹⁸, welches besonders von den kleineren Provinzen, namentlich von Natal eindringlich gefordert worden war¹¹⁹. Nach Sect. 25 Subsect. II des *South Africa Act* von 1909 war jede der vier Provinzen mit jeweils acht Senatoren vertreten. Zusätzlich traten zu diesen 32 Senatoren noch acht weitere, vom Generalgouverneur ernannte, nicht regional gebundene Senatoren. Die Verfassung hatte damit eine sehr eigenständige Kombination des Ernennungs- und Wahlsystems realisiert. Die acht regional nicht gebundenen Mitglieder der Zweiten Kammer wurden vom Gouverneur „in council“ vorgenommen, d.h. die Regierung schlug die Ernennungen vor, die von jenem alsbald vorzunehmen waren. Vier dieser Senatoren sollten sich gemäss Sect. 24 Subsect. II durch besondere Vertrautheit mit den Belangen der farbigen Rasse auszeichnen; für die restlichen vier Senatoren schlug die Verfassung keine besonderen Qualifikationen vor¹²⁰.

Im Jahre 1936 erhöhte sich die Zahl der Senatsmitglieder durch den *Representation of Natives Act* um zusätzliche vier, von den Eingeborenen gewählte Senatoren. Diese verteilten sich auf je einen der vier Wahlbezirke Natal, Transvaal und Oranjerestaat, die transkajenischen Gebiete und die Kaprovinz (unter Ausschluss der transkajenischen Gebiete)¹²¹. Durch den *South West Africa Affairs Amendment Act No. 23* von 1949 Sect. 30 kamen weitere vier Senatoren für Südwestafrika hinzu und erhöhte sich die Zahl der zu ernennenden Senatsmitglieder auf zehn. Bereits jetzt konnte nicht mehr von einer gleichen Vertretung der Glieder im Senat gesprochen werden und mit dem *Senate Act* von 1955 wurde die völlige Abkehr vom Prinzip der gleichen Vertretung vollzogen. Nach Sect. 2

¹¹⁰ DUCHACEK, S. 248, bezeichnet Kanada als „biethnic“; McWHINNEY, „Comparative Federalism“, S. 17, 106 und 111, spricht von „dualistic federalism“, „biculturalism“ und „dual sovereignties“.

¹¹¹ Dazu vorstehend § 3, B, II, 2.

¹¹² TUOHY, S. 355 ff.

¹¹³ TUOHY, S. 29.

¹¹⁴ Der Senat verhinderte die Verabschiedung einiger kontroverser Gesetzesvorlagen im Bereich der Sozialgesetzgebung.

¹¹⁵ Premierminister A. MACKENZIE beantragte 1873 diese Massnahme - ohne Erfolg - als er sich einer überwältigenden konservativen Mehrheit gegenüber sah (SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 109 f.; LEES-SMITH, S. 60, Anm. 2).

¹¹⁶ TUOHY, S. 28, 56; SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 526.

¹¹⁷ Siehe nachfolgend § 31, E, III.

¹¹⁸ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 118.

¹¹⁹ BRADY, S. 369; H. R. HAHLO/ELLISON KAHN, „The Union of South Africa“, 1960, S. 125, GAA, S. 62 f.

¹²⁰ Sie sollten aber aufgrund juristischer Kenntnisse prinzipiell in der Lage sein, bei der Abfassung von Gesetzen mitzuarbeiten. Vergl. GAA, S. 48; LEES-SMITH, S. 163.

¹²¹ HENRY JOHN MAY, „The South African Constitution“, 3. Aufl., Kapstadt und Johannesburg 1955, S. 85 und 101. Es handelte sich hierbei aber nur um eine vorübergehende Erscheinung (von 1936 bis 1960). Das Wahlkollegium dieser vier Senatoren, welche von den Eingeborenen gewählt wurden bestand aus Stammeshäuptlingen, den örtlichen Räten und den sogenannten „native advisory boards“. Wählbar waren auch hier nur Weisse. Durch Act No. 46 von 1959 Sect. 15 wurde diese Einrichtung wieder abgeschafft.

Subsect. 1 § a wurde die Zahl der ursprünglich acht regional ungebundenen Senatoren auf 16 erhöht, deren Hälfte wiederum auf Grund ihrer besonderen Erfahrungen mit den Belangen der farbigen Rasse ernannt wurden¹²². Gemäss Sect. 2 Subsect. 1 § b entfielen auf jede Provinz jeweils so viele Senatoren, wie ein Fünftel der Summe ausmacht, die durch Addition der Zahl der Wahlkreise für die Wahl des Unionsparlamentes und der Zahl der Wahlkreise für die Provinzparlamente entsteht. Es blieb aber bei der Mindestzahl von acht Senatsabgeordneten für jede Provinz, mit Ausnahme von Südwesafrika, dessen Senatorenzahl weiterhin auf vier beschränkt blieb. Der Senate Act von 1955 bewirkte damit folgende Zusammensetzung:

Kapland besass 22 Senatoren (54 Wahlkreise bei der Wahl zum Unionsparlament plus 54 Wahlkreise bei der Wahl zum Provinzparlament = 108. Diese Zahl geteilt durch 5 = aufgerundet 22);

Transvaal besass 27 Senatoren (je 68 Wahlkreise = 136. Dies geteilt durch 5);

Natal besass 8 Senatoren, was der Mindestanzahl entsprach;

Oranjerestaat erhielt ebenfalls 8 Senatoren (Mindestanzahl);

Südwesafrika besass 4 Senatoren.

Mit dem Senate Act von 1955 schwoll der Senat mit schlussendlich 89 Abgeordneten erheblich an, da zusätzlich zu diesen 69 Senatoren noch die 16 ernannten und die vier von den Eingeborenen gewählten Senatoren hinzutraten. In der Folge wurde 1960 die Zahl der Senatoren durch den Act No. 53, der durch Sect. 28 Subsect. 1, b in die Verfassung aufgenommen wurde, reduziert¹²³. Sah der *Senate Act* von 1955 noch ein Fünftel vor, so stand nun jeder Provinz nur noch ein Zehntel der Summe zu, die durch die Addition der beiden Wahlkreiszahlen gebildet wurde. Unverändert blieb jedoch die Mindestvertreterzahl von acht Senatoren für jede Provinz. Der erste nach dieser Regelung bestellte Senat wies demnach folgende Zusammensetzung auf:

Kapland: 11 Senatoren (54 Wahlkreise bei der Wahl zum Unionsparlament plus 54 Wahlkreise bei der Wahl zum Provinzparlament = 108. Diese Zahl geteilt durch 10 = aufgerundet 11);

Transvaal: 14 Senatoren (je 68 Wahlkreise = 136. Dies geteilt durch 10 = aufgerundet 14);

Natal: 8 Senatoren (Mindestanzahl);

Oranjerestaat: 8 Senatoren (Mindestanzahl);

Südwesafrika: 4 Senatoren (2 ernannt, 2 gewählt).

Zu diesen 45 Senatoren waren noch die 8 regional unabhängigen ernannten Senatoren, sowie ein Vertreter für die Farbigen Kaplands¹²⁴ hinzuzurechnen. Somit besass der erste nach dieser Regelung bestellte Senat 54 Mitglieder. Im Jahre 1983 kam es zur Einrichtung eines eigentlichen Dreikammersystems, auf das nachfolgend unter § 31 näher eingegangen werden soll.

3. Indien

Die indische Verfassung vom 26. November 1949, welche in Sect. 1 Subsect. 1 Indien als einen parlamentarisch-demokratischen Bundesstaat konstituiert, geht ebenfalls von einer zahlenmässig ungleichen Vertretung der Gliedstaaten in der Zweiten Kammer, dem „Council of States“, aus. Das Bundesparlament besteht aus dem Unterhaus (Lok Sabha bzw. Haus des Volkes) mit 543 auf fünf Jahre gewählten Mitgliedern (ausserdem zwei vom Staatsoberhaupt nominierten Mitgliedern der anglo-indischen Gemeinschaft) und dem erwähnten Oberhaus (Rajya Sabha bzw. Rat der Staaten) mit 245 Mitglieder, davon 233 Mitglieder, welche alle sechs Jahre (bzw. ein Drittel alle zwei Jahre)¹²⁵ durch die Parlamente der Bundesstaaten gewählt und 12 Mitglieder vom Staatsoberhaupt ernannt werden¹²⁶.

Gemäss Sect. 1 Subsect. 2 i.V.m. Schedule 1, Part A-C der Verfassung besteht Indien aus 25 Bundesstaaten und einer Anzahl Unionsterritorien (zur Zeit sieben). Bis zur Neugliederung Indiens 1956 wurden die Staaten nach Sect. 80 Subsect. 2 i.V.m. Schedule 4 nach drei Gruppen (A, B, C) differenziert. Gemäss Sect. 80 Subsect. 4 wurden damals die Senatoren für die Staaten der Gruppen A und B durch die gesetzgebenden Versammlungen in den Einzelstaaten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Die Senatsmitglieder für die Staaten der Gruppe C wurden gemäss Sect. 80 Subsect. 5 der Verfassung auf eine vom Bundesparlament besonders vorgeschriebene Weise gewählt¹²⁷. Diese Unterscheidung der indischen Staaten, welche die Verfassung auch noch an anderen Stellen vornahm, basierte vor allem auf historischen Gründen: Staaten der Gruppen A und B wurden prinzipiell gleich behandelt, unterschieden

¹²² Sect. 3 Subsect. 2 des Senate Act 1955.

¹²³ HAHLO/KAHN, S. 168.

¹²⁴ Dieses Senatsmitglied kam 1956 hinzu, um die Interessen der farbigen Bevölkerung Kaplands zu vertreten.

¹²⁵ Sect. 83 Subsect. 1 der Verfassung.

¹²⁶ Damit hat sich die indische Verfassung, ähnlich dem System in Südafrika vor 1983, für ein gemischtes System der Wahl und der Ernennung der Senatsmitglieder entschieden. Gemäss Sect. 80 Subsect. 1 § 1 werden 12 Mitglieder der Zweiten Kammer in Indien vom Staatsoberhaupt, dem Präsidenten der Union, ernannt. Sie sollen nach Sect. 80 Subsect. 3 besondere Kenntnisse oder praktische Erfahrungen auf den Gebieten der Literatur, der Wissenschaften, der Künste oder der Sozialarbeit besitzen.

¹²⁷ Teilweise erfolgte dies in den gesetzgebenden Versammlungen der Gliedstaaten, zum Teil durch ein eigens für diesen Zweck gebildetes Wahlkollegium des Staates, wenn der betreffende Staat kein eigenes Parlament besass (vergl. W. H. MORRIS-JONES, „Parliament in India“, London/New York/Toronto 1957, S. 90).

sich aber dadurch, dass die ersteren dem früheren British India entsprachen, also die sogenannten „Gouverneurprovinzen“ darstellten, während die Staaten der Gruppe B zwar die englische Krone anerkannten, aber eine autonome Stellung eingenommen hatten¹²⁸. Die Staaten der Gruppe C hatten dagegen mindere Rechte¹²⁹.

Im Senat wurde die Zahl der den einzelnen Gliedstaaten der Union zugebilligten Sitze in Annäherung an die jeweilige Bevölkerungszahl bestimmt:

- *Staaten der Gruppe A (148 Sitze):*

Andhra (12 Sitze), Assam (6 Sitze), Bihar (21 Sitze), Bombay (17 Sitze), Madhya Pradesh (12 Sitze), Madras (18 Sitze), Orissa (9 Sitze), Punjab (8 Sitze), Uttar Pradesh (31 Sitze), West Bengal (14 Sitze).

- *Staaten der Gruppe B (49 Sitze):*

Hyderabad (11 Sitze), Jammu und Kashmir (4 Sitze), Madhya Bharat (6 Sitze), Mysore (6 Sitze), Patiala und East Punjab States Union (3 Sitze), Rajasthan (9 Sitze), Saurashtra (4 Sitze), Travancore-Cochin (6 Sitze).

- *Staaten der Gruppe C (10 Sitze):*

Ajmer, Coorg (1 Sitz), Bhopal (1 Sitz), Himachal Pradesh (1 Sitz), Delhi (1 Sitz), Kutch (1 Sitz), Manipur, Tripura (1 Sitz), Vindhya Pradesh (4 Sitze).

Diese Unterscheidung in Staaten der Gruppe A, B, C wurde durch die Neugliederung Indiens im Jahre 1956 gegenstandslos¹³⁰ und die Mitglieder für den Council of States in allen Staaten durch die Landesparlamente gewählt. Die Zahl der gewählten Senatoren betrug bis 1956 207, zu denen noch die 12 zu ernennenden Senatoren zu rechnen waren, so dass sich die Gesamtzahl der indischen Senatsmitglieder bis 1956 auf insgesamt 219 Senatoren belief. Mit der Neugliederung der Staaten der indischen Union im Zuge der Zusammenfassung und des Anschlusses der teilweise nicht lebensfähigen kleineren Staaten an grössere Gliedstaaten¹³¹, ergab sich ein neues Bild:

Andhra Pradesh (18 Sitze), Assam (7 Sitze), Bihar (22 Sitze), Bombay (27 Sitze), Kerala (9 Sitze), Madhya Pradesh (16 Sitze), Madras (17 Sitze), Mysore (12 Sitze), Orissa (10 Sitze), Punjab (11 Sitze), Rajasthan (10 Sitze), Uttar Pradesh (34 Sitze), West Bengal (16 Sitze), Jammu und Kashmir (4 Sitze), Delhi (3 Sitze), Himachal Pradesh (2 Sitze), Manipur (1 Sitz), Tripura (1 Sitz).

Es erfolgten nun in der Zwischenzeit erneute Reformen in der Gliederung der Union und gegenwärtig besteht Indien aus 25 Bundesstaaten¹³² und sieben Unionsterritorien, deren Parlamente von den gegenwärtig 245 Mitgliedern des Senats, 233 Mitglieder auf sechs Jahre wählen, während 12 Mitglieder noch immer vom Staatsoberhaupt ernannt werden.

4. Österreich

In Österreich stellt der Bundesrat¹³³ jene der bundesstaatlichen Organisationsform entsprechende Institution dar, durch welche die Bundesländer an der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes teilnehmen¹³⁴. Er ist nach Art. 141 Abs. 1, Lit. a Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920¹³⁵ ein allgemeiner Vertretungskörper, jedoch nicht als Abteilung des Bundesparlamentes, das allein vom Nationalrat gebildet wird, eingerichtet¹³⁶. Der österreichische Bundesrat weist ausser der demokratischen Repräsentation keine weiteren Kennzeichen eines „echten“, vollwertigen Zweikammersystems auf. Vor allem seine geringen Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung und insbesondere bei der Verfassungsgesetzgebung, die sich nur auf das suspensive und vom Nationalrat leicht überstimmbare Veto beschränken, zeigen, dass Nationalrat und Bundesrat nicht etwa getrennt tagende und beschliessende Teile (Kammern) eines Bundesparlamentes sind. Vielmehr stellt faktisch allein der Nationalrat das

¹²⁸ ALAN GLEDHILL, „The Republic of India“, London 1951, S. 124; DURGA DAS BASU, „Commentary on the Constitution of India“, 2. ed., Calcutta 1952, S. 585 ff.

¹²⁹ GLEDHILL, S. 129; DURGA DAS BASU, S. 587.

¹³⁰ CHARLES H. ALEXANDROWICZ, „Constitutional Developments in India“, Oxford 1957, S. 156.

¹³¹ REINHART BAUER, „Die Neugliederung der indischen Union im Jahre 1956“, in: ZaöRV 18 (1957/58), S. 345 ff., S. 369 ff.

¹³² Nämlich die 25 Gliedstaaten Andhra Pradesh, Arunachal Pradesh, Assam, Bihar, Goa und Daman/Diu, Gujarat, Haryana, Himachal Pradesh, Jammu und Kashmir, Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Maharashtra, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Orissa, Punjab, Rajasthan, Sikkim, Tamil Nadu, Tripura, Uttar Pradesh und West Bengal.

¹³³ Zum österreichischen Bundesrat vergl. u.a. CH. MÜLLER, S. 96 ff., 111 ff.; LAMP; FRIEDRICH KOJA, „Der österreichische Bundesrat“, in: Salzburg Dokumentationen, 27 (1978); ders., „Die Vertretung der Länderinteressen im Bund“, in: „Bundesstaat auf der Waage“, 1969, S. 14.

¹³⁴ Vergl. etwa ERMACORA, „Verfassungslehre“, I, S. 285: „Der Bundesrat ist demnach ein zentrales Organ für die Vertretung der Länderinteressen in Bundesgesetzgebung und Vollziehung“; REITER, „Reform des Bundesrates“, 1983, S. 3: „Die anerkannte verfassungspolitische Aufgabe des österreichischen Bundesrates liegt in der Wahrnehmung der Interessen der Länder gegenüber dem Bund.“

¹³⁵ Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, BGBl. Nr. 1, in der Fassung von 1929 wieder in Wirksamkeit gesetzt durch das Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945, StGBI. Nr. 4 (Verfassungs-Überleitungsgesetz).

¹³⁶ MARCIC, „Zweite Kammer“, S. 144.

Parlament dar, da er allein die Gesetzesbeschlüsse fasst¹³⁷. Formal teilt die Verfassung aber die Gesetzgebung des Bundes in Art. 24 National- und Bundesrat gemeinsam zu, d.h. das Parlament besteht danach aus Nationalrat als Volksvertretung und dem Bundesrat als Vertretung der Bundesländer¹³⁸. Die Bestimmung weist somit dem Bundesrat die Stellung eines Bundesgesetzgebungsorganes zu, was zur Annahme einer Parität beider Kammern hinsichtlich der Legislative führen könnte. Dass dem jedoch nicht so ist, wurde bereits angedeutet. Tatsächlich findet sich eine Gleichberechtigung des Bundesrates mit der Ersten Kammer nur in wenigen Bereichen.

War Österreich bis 1918 als *kaiserliche und königliche Doppelmonarchie* ein dezentralisierter, monarchischer Einheitsstaat („Vielvölkerstaat“), in welchem Teilgebieten in grösseren Bereichen innere Autonomie zugestanden worden war¹³⁹, so wurde Österreich mit dem Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 zum Bundesstaat. Nach dem Untergang der Monarchie gründete sich das gesamte Verfassungsleben Österreichs auf das ROUSSEAU'SCHE Dogma der Souveränität und der Einheit des Volkswillens: So hatte schon die Notverfassung vom 30. 10. 1918 und ebenso das Gesetz vom 12. 12. 1918 über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung¹⁴⁰ als Grundsatz das Einkammersystem aufgestellt, nachdem inzwischen durch das Gesetz vom 12. 11. 1918 Delegationen, Herrenhaus und Landtage als „politische Vorrechte einzelner Kreise von Staatsbürgern“ abgeschafft worden waren¹⁴¹.

Bei den Erörterungen in der Nationalversammlung, die der endgültigen Gestaltung des gegenwärtigen Bundesrates vorangingen, stiessen die treibenden politischen Kräfte hart aufeinander¹⁴². Die Sozialdemokratische Partei war von der Staatsauffassung ROUSSEAUS und dem Bestreben ihrer Verwirklichung in einer *zentralistischen Demokratie* erfüllt und lehnte zunächst jegliche Zweite Kammer ab, erklärte sich im Verlaufe der Verhandlungen aber damit einverstanden, unter der Voraussetzung, dass deren Zusammensetzung genau dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder entspräche. Demgegenüber verfochten die Christlichsozialen eine *föderalistische Gestaltung* des Staates mit einem Bundesrat mit prinzipiell gleicher Vertretung der Länder¹⁴³, und die Grossdeutsche Partei, als schwächste Kraft, strebte eine Lösung des Staatsproblems nach dem Konzept von MONTESQUIEU in der Herstellung eines Gleichgewichts der politischen Kräfte durch ein *System gegenseitiger Hemmungen* (Bundesstaat, Zweikammersystem und Gewaltentrennung) an.

„Infolge des unglücklichen Kriegsausganges mit seinen revolutionären Umwälzungen mussten sich alle drei Parteien auf dem Boden der Demokratie finden; auch konnte die Sozialdemokratie den Föderalismus in den Ländern nicht ignorieren, und endlich beeinflussten die überkommenen Vorstellungen und Einrichtungen des modernen Staates bewusst oder unbewusst das Denken aller Volksvertreter.“¹⁴⁴ Daher enthielten alle Entwürfe der einzelnen Parteien eine Art Zweite Kammer, einen „Bundesrat“. Die Entwürfe der einzelnen Parteien sahen wie erwähnt, aber einen völlig verschiedenen Aufbau und gänzlich verschiedene Machtverhältnisse der zu schaffenden Institutionen vor. Art. 34 des B.-VG., der den Bundesrat in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung normiert, ist somit als ein Kompromiss der beiden wichtigsten sich streitenden Gruppen der Verfassungsberatungen zu verstehen. „Von den verschiedenen Auffassungen hat sich beim Zustandekommen der Bundesverfassung keine restlos durchgesetzt; es kann aber keinem Zweifel unterliegen, dass die sozialdemokratische Auffassung dem ganzen Verfassungswerk ihr Gepräge aufgedrückt hat.“¹⁴⁵ Aus ihrem offiziellen Entwurf vom 26. 9. 1920 ging letztlich die Bundesverfassung vom 1. 10. 1920 beinahe unverändert hervor.

¹³⁷ Nach FEBER, S. 134, ist in Österreich das Zweikammersystem nicht verwirklicht. Vergl. dazu LAMP, S. 96; LEO WITTMAYER, „Österreichisches Verfassungsrecht“, Berlin 1923, S. 10.

¹³⁸ Trotz des irreführenden Namens handelt es sich beim österreichischen Bundesrat um einen Senat, dem das Merkmal der Volksrepräsentation eigen ist, denn seine Kurationsorgane sind die Landtage der einzelnen Länder und seine Mitglieder und deren Ersatzmänner sind an keinerlei Instruktionen gebunden. Vergl. FEBER, S. 127.

¹³⁹ REUTER, S. 165 f.

¹⁴⁰ StGBI. Nr. 114.

¹⁴¹ Nach der Dezemberverfassung vom 21. 12. 1867, die im grossen und ganzen bis 1918 in Kraft blieb, war der *Reichsrat* zur „gemeinsamen Vertretung der Königreiche und Länder der diesseitigen Reichshälfte“ (Österreich in Gegensatz zu Böhmen und Ungarn) berufen, der ein Organ des Gesamtstaates, nicht der einzelnen Länder war und dessen Mitglieder demgemäss nicht an die Instruktion der Wähler gebundene Mandatare, sondern Repräsentanten des ganzen Volkes und ihren Wählern nicht verantwortlich waren. Dieser Reichsrat bestand aus zwei grundsätzlich gleichberechtigten Kammern, dem *Herrenhaus* und dem *Haus der Abgeordneten*. Beide fungierten getrennt als besondere Organe und jedes gab sich auf Grund der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen eine Geschäftsordnung. Für die Zusammensetzung des Herrenhauses war das monarchische Prinzip des Zweikammersystems massgebend, d.h. die Mitgliedschaft beruhte auf bestimmten persönlichen Voraussetzungen bzw. auf Berufung durch den Monarchen. Vergl. RUDOLF VON HERRNRITZ, „Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts“, 1909, S. 127 ff.; HANS FRISCH, „Lehrbuch des österreichischen Verfassungsrechts“, Wien 1932, S. 37 f.

¹⁴² KELSEN/FROEHLICH/MERKL, S. 101 f., S. 547 f.; HUGELMANN, S. 259 ff.; FEBER, S. 48.

¹⁴³ Zu den Vertretern der Länder sollten ausserdem noch im Verhältniswahlverfahren gewählte Vertreter der Räteorganisationen als der Berufsorganisationen hinzutreten. Die Zahl dieser auf *berufsständischer* Basis zu wählenden Bundesratsmitglieder sollte jedenfalls für jedes Land gleich sein.

¹⁴⁴ LAMP, S. 76.

¹⁴⁵ LAMP, S. 79.

Art. 34 B.-VG. regelt die Vertretung der Länder im Bundesrat dahingehend, dass das Land mit der grössten Bürgerzahl¹⁴⁶ zwölf, jedes andere Land so viele Mitglieder entsendet, wie nach dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur erstangeführten Bürgerzahl entspricht. Reste, welche die Hälfte der Verhältniszahl übersteigen, gelten als voll. Ergänzt wird dieses die ungleiche Bevölkerungsziffer der einzelnen Bundesländer berücksichtigende „arithmetische Prinzip“ durch die Bestimmung wonach, jedem Land eine Vertretung von wenigstens drei Mitgliedern gebührt, was dem Grundsatz der gleichen Repräsentation aller Länder folgt¹⁴⁷. Die Zahl der von den Bundesländern in den Bundesrat zu entsendenden Mitglieder setzt der Bundespräsident auf Grund des Ergebnisses jeder allgemeinen Volkszählung fest¹⁴⁸. Eine zahlenmässige Änderung in der Ländervertretung kann daher immer nur nach der folgenden allgemeinen Volkszählung durch Entschliessung des Bundespräsidenten Platz greifen.

Die Bestellung der Mitglieder des Bundesrates hat grundsätzlich nach dem Verhältniswahlverfahren zu erfolgen, wobei die einzelnen Bundesratsabgeordneten und ihre Stellvertreter¹⁴⁹ von den einzelnen *Landtagen* der Bundesländer gewählt werden. Hinsichtlich der näheren Durchführung der Wahl hat weder das B.-VG. Vorschriften erlassen, noch haben die Landesverfassungen hierüber besondere Anordnungen getroffen: Die Zahl der dem einzelnen Bundesland zukommenden Mandate wird daher auf die politischen Parteien des Landtages verhältnismässig aufgeteilt¹⁵⁰. Die den Parteien nach der proportionalen Berechnung zufallenden Mandate dürfen nur mit den von diesen Parteien aufgestellten Kandidaten besetzt werden¹⁵¹. Das Verhältniswahlverfahren wird allerdings dadurch durchbrochen, dass der zweitgrössten Partei jedes Landtages in jedem Fall mindestens ein Vertreter zufallen muss. Wenn mehrere Parteien die gleiche Anzahl von Sitzen innehaben, dann gebührt der Partei mindestens ein Mandat, welche die zweithöchste Zahl von Wählerstimmen bei der letzten Landtagswahl aufweisen kann¹⁵². Im übrigen müssen die Mitglieder des Bundesrates zum Landtag, der sie entsendet wählbar sein, sie müssen diesem aber nicht als Mitglieder angehören¹⁵³. Da die Mitglieder also nach demselben allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Verhältniswahlrecht wie die Nationalratsabgeordneten gewählt werden (Art. 26, 27, 97 B-VG), hat dies natürlich zur Folge, dass beide Kollegien eine ziemlich gleichartige Zusammensetzung aufweisen¹⁵⁴ und keine Verschiedenheit der sozialen Grundlagen zeigen. Allerdings kann man eine gewisse Wesensverschiedenheit von Nationalrat und Bundesrat in den verschiedenen Wahlperioden der Landtage und des Nationalrates erblicken, welche bewirken, dass der Bundesrat - im Gegensatz zum Nationalrat - in steter Permanenz bleibt und sich nur die Abgeordneten der einzelnen Landtage erneuern.

Die Befugnisse des Bundesrates sind wie bereits angedeutet, äusserst beschränkt. So kann er zwar gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates Einspruch einlegen, dieser kann aber durch „Beharrungsbeschluss“ des Nationalrates zurückgewiesen werden. Beim Bundesfinanzgesetz (Haushalt) und bestimmten anderen Gesetzen fiskalischen Inhalts hat der Bundesrat überhaupt keine Mitwirkungsrechte. Mit der am 1. Januar 1985 in Kraft

¹⁴⁶ Gemäss Art. 26 Abs. 2, Satz 2 B.-VG. wird darunter die Zahl der Bundesbürger verstanden, die nach dem Ergebnis der letzten Volkszählung in den Wahlkreisen ihren ordentlichen Wohnsitz hatten.

¹⁴⁷ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 145, spricht insofern, in Anlehnung an ADAMOVIC, von einer Mischung des „arithmetischen“ und des „geometrischen“ Prinzips.

¹⁴⁸ Art. 34 Abs. 3 B.-VG.

¹⁴⁹ Nach Art. 34 Abs. 2 Satz 3 muss für jedes Mitglied ein „Ersatzmann“ gewählt werden, der die Aufgaben des Mitglieds übernimmt, sofern dieses dauernd aus dem Bundesrat ausscheidet.

¹⁵⁰ Siehe dazu die folgende Tabelle:

Tabelle V: Der österreichische Bundesrat (1995)

Bundesland	Einwohnerzahl	Bundesratsmitglieder
Burgenland	273'600	3
Kärnten	559'700	5
Niederösterreich	1'511'600	12
Oberösterreich	1'383'600	11
Salzburg	504'300	4
Steiermark	1'204'000	10
Tirol	654'800	5
Vorarlberg	342'500	3
Wien	1'595'800	11
Österreich	8'029'700	64

(GAA, S. 65; eigene Erhebungen)

¹⁵¹ Eine Vereinigung zweier Parteien zu einer gelegentlichen „Wahlpartei“ ist unzulässig. Vergl. KELSEN/FROELICH/MERKL, S. 104; HUGELMANN, S. 265.

¹⁵² Bei gleichen Ansprüchen entscheidet das Los (Art. 35 Abs. 1 B.-VG.).

¹⁵³ Art. 35 Abs. 2 B.-VG.

¹⁵⁴ Dementsprechend hat der Abgeordnete CLESSIN schon am 29. 9. 1920 in der konstituierenden Nationalversammlung für die damaligen entsprechenden Verhältnisse zum Ausdruck gebracht, dass der Bundesrat nichts anderes darstelle, als einen Abklatsch des Ersten Hauses. Vergl. LAMP, S. 92, Anm. 69.

getretenen „Zweiten Föderalismusnovelle“ zum Bundes-Verfassungsgesetz wurde die Stellung des Bundesrates nun etwas aufgewertet: Verfassungsrechtliche Bestimmungen des Bundes, durch welche die Zuständigkeit der Bundesländer in der Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, können nur mit der Zustimmung des Bundesrates wirksam werden¹⁵⁵. Die Landeshauptmänner der einzelnen Bundesländer haben durch dieselbe Novelle ein Teilnahme- und Rederecht im Bundesrat erhalten. Seit 1988 hat der Bundesrat im weiteren das parlamentarische Minderheitenrecht, auf Verlangen eines Drittels seiner Mitglieder Bundesgesetze beim Verfassungsgerichtshof auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüfen zu lassen¹⁵⁶.

5. Deutschland

Es liess sich bei der Betrachtung Deutschlands im historischen Überblick (§ 11) vom Frankfurter Bundestag aus dem Jahre 1815 bis hin zum heutigen Bundesrat als konstantes Charakteristikum der deutschen Föderativorgane stets eine *unterschiedliche, gewichtete* Vertretung der einzelnen Länder feststellen. War diese Gewichtung im Frankfurter Bundestag, in dem die grössten Mitgliedstaaten wie Preussen und Österreich vier Stimmen zuerkannt wurden noch gemässigt, führte sie im Kaiserreich von 1871 und in der Weimarer Republik zu eminenten Unterschieden. Die Vormacht Preussen verfügte hier über ein Mehrfaches der den kleinen und kleinsten Ländern zustehenden Stimmen¹⁵⁷. Die Vermutung ist naheliegend, dass diese Konstanz in der historischen Entwicklung der unterschiedlichen Gewichtung der Länder auf einen einzigen, staats-theoretisch begründbaren Grundgedanken zurückführbar sei. Dagegen spricht allerdings schon, dass sich mit dem Übergang von der Bismarck-Verfassung zur Weimarer Reichsverfassung ein Wandel der Staatsform vollzogen hatte, der sich auch in der Begründung der Gewichtung der Länder im Föderativorgan niederschlagen musste. Die blossе Tatsache einer analogen Gewichtung sagt insofern noch wenig über deren Konzeption aus.

Es fällt jedoch auf, dass sich nicht nur die gewichtete Vertretung der einzelnen Länder im Föderativorgan als solche durch eine durchgängige Konstanz auszeichnet, sondern dass auch die Rechtfertigungen dieser Gewichtung bemerkenswert ähnlich sind¹⁵⁸. Stütze BISMARCK seine Berechnungsweise darauf, dass man sich ja 1815 schon darüber „geeinigt“ habe¹⁵⁹, griff der Parlamentarische Rat 1949, soweit einzelne Mitglieder die Gewichtung nicht ablehnten, auf die Argumentation von HUGO PREUSS von 1919 zurück, wonach es doch einfach „unmöglich“ sei, einem Land wie Bremen so viele Stimmen zu geben wie dem mehr als zwanzigmal so grossen Nordrhein-Westfalen. Das konstante Anknüpfungskriterium zur Bemessung der Stimmen im Föderativorgan war somit die *Bedeutung* des einzelnen Mitglieders für das Ganze. Nicht die Eigenschaft als ein Mitglied innerhalb des einheitlichen Bundesstaates wurde zum massgeblichen Kriterium erhoben, sondern vielmehr die *Bedeutung* des jeweiligen Teiles im Gesamtverband, also eine *relative Grösse*. Die Bedeutung bedarf allerdings einer Bemessungsgrundlage, eines konkreten Massstabes. 1949 war es nicht mehr die *Macht* des einzelnen Landes, welche den Ausschlag für die Stimmzumessung im Bundesrat geben sollte (wie noch 1815 und 1871), sondern es sollte - allein schon bedingt durch den Wandel zur Demokratie - wie bereits 1919 die demokratisch durch die *Bevölkerungszahl* fassbare Bedeutung sein¹⁶⁰.

Diese bislang historisch deduzierbare Betrachtung muss jedoch im Blick auf die Form des Bundesrates des Grundgesetzes kritisch bewertet werden: zum einen ist Tradition allein prinzipiell noch keineswegs ein Beweis für die Richtigkeit einer Institution und zum anderen darf nicht vergessen werden, wie sehr die Gewichtung der Stimmen im Föderativorgan 1871 auf die Bedürfnisse einer hegemonialen Macht, Preussen, abgestimmt war. Der Sonderfall Preussen machte auch 1919 jede andere Berechnungsweise illusorisch. Nun hat jedoch Preussen im Jahre 1947 aufgehört zu existieren¹⁶¹. Der Parlamentarische Rat stand 1949 nicht mehr vor dem Problem, eine „Konföderation von Löwe und Maus“ zu schaffen, wie es 1919 von PREUSS noch gefordert wurde. Eine Hegemonie durch die „norddeutschen Länder“ war grundsätzlich nicht mehr zu befürchten¹⁶²: Zwar besitzt Nordrhein-Westfalen ungefähr 25mal so viele Einwohner wie Bremen, dies ist jedoch keineswegs vergleichbar mit dem grotesken Verhältnis Preussens gegenüber den übrigen deutschen Kleinstaaten, etwa gegenüber Schaumburg-Lippe, demgegenüber Preussen ein 800faches Übergewicht aufwies, wobei Preussen ohnehin noch mehr Einwohner hatte als anderen Länder zusammen.

¹⁵⁵ Art. 44 Abs. 2 B.-VG., eingeführt durch Art. I Z 6 B.-VG.-Nov. 1984 BGBl 490; in Kraft seit 1. Januar 1985.

¹⁵⁶ B.-VG.-Nov. 1988 BGBl 685; im Kraft seit 1. Januar 1989.

¹⁵⁷ Auch die Staatenhausentwürfe der Paulskirche und von PREUSS zeichneten sich durch diese Gewichtung aus, wobei letzterer insoweit sogar von einer „natürlichen Verteilung des Stimmgewichts der Einzelstaaten nach ihrer Einwohnerezahl“ sprach (PREUSS, „Denkschrift“, S. 393).

¹⁵⁸ HEGER, S. 72.

¹⁵⁹ Siehe dazu vorstehend § 11, B, V.

¹⁶⁰ Anderer Ansicht allerdings C. SCHMID im Parlamentarischen Rat, Hauptausschuss, 11. Sitzung, S. 127, der - unter Ausserachtlassung der Erfahrungen der Weimarer Reichsverfassung - von der Macht des einzelnen Landes ausging.

¹⁶¹ Kontrollratsgesetz Nr. 47.

¹⁶² So aber - aus spezifisch bayrischer Sicht - NAWIASKY, „Grundgedanken“, S. 55 f., der für den Bundesrat eine neue Hegemonie durch die „norddeutschen Länder“ befürchtete, welche sich nur so konstruieren liesse, wenn man mit ihm auch Hessen und Rheinland-Pfalz zu dieser Gruppe rechnet.

Damit entfällt aber auch eine einfache Deduktion der Gewichtung der Stimmenverhältnisse im Bundesrat aus der Verfassungsgeschichte, indem sich die Bundesrepublik Deutschland von Anfang an, nach der „Zerschlagung“ Preussens in einer völlig anderen Situation befand, als zuvor: Die Selbstverständlichkeit einer gewichteten Vertretung der Länder in den früheren Föderativorganen, bedingt durch die Existenz der Hegemonialmacht Preussen, ist für den Bundesrat a priori entfallen.

Die im Grundgesetz vorgenommene Gewichtung der den einzelnen Ländern zustehenden Stimmen kann demnach nicht einfach als eine reine Fortführung der deutschen Verfassungstradition gedeutet werden, wenn sie auch am überkommenen Grundsatz der „Bedeutung“ eines Landes anknüpft¹⁶³. Der Grundsatz muss angesichts der völlig anderen Länderstruktur, aus der 1949 die BRD geschaffen wurde, mit einer neuen Sinnggebung erfüllt werden. Das Jahr 1947 bedeutete nämlich nicht allein für Preussen das Ende, sondern es kam im Rahmen der alliierten Besatzungszonen zum Teil zur Schöpfung völlig neuer Länder, ohne Rücksicht auf gewachsene, autochthone Zusammenhänge¹⁶⁴. Territorialgeschichtlich bildet die BRD (vor der Wiedervereinigung) in zweifacher Weise ein Produkt alliierter Konstruktionen. Sowohl die *Bundesrepublik* als ganze wie auch deren einzelnen *Länder* wurden im Hinblick auf die neu gebildeten Besatzungszonen zusammengesetzt¹⁶⁵. Die Grenzen einerseits zur (ehemaligen) Deutschen Demokratischen Republik, andererseits zwischen den Ländern untereinander lassen sich daher nur unter Berücksichtigung der Besatzungszonen erklären. Damit verbindet sich nun seit den Anfängen der Bundesrepublik der Vorwurf, dass dieser solcherart geformte Bundesstaat jeglichen historischen Fundaments entbehre und die Länder Kunstprodukte der Siegermächte seien, zugeschnitten auf die Bedürfnisse der Militärverwaltung¹⁶⁶.

Die Situation der Bundesländer zu Beginn der Bundesrepublik unterscheidet sich demnach entscheidend von der Lage der schweizerischen Kantone im Jahre 1848: Den einzelnen Ländern der BRD fehlte es, wie verschiedene Autoren hervorheben, fast gänzlich an einer historisch gewachsenen Struktur. Sie gaben 1949 nicht wie die Kantone der Eidgenossenschaft ein Jahrhundert zuvor eine ihnen in je gleicher Weise zukommende Staatlichkeit auf, um im neuen Bundesstaat zumindest ein gleichberechtigtes Mitwirkungsrecht zu erhalten¹⁶⁷. Insofern scheint eine Übernahme des *völkerrechtlichen* Gedankens der Gleichheit aller Staaten, wie sie im Bundesstaat im Sinne einer Analogie bejaht worden ist¹⁶⁸, für die deutschen Länder heikel¹⁶⁹, aber nicht undenkbar¹⁷⁰.

Fragt man also nach der *Berechtigung der Gewichtung* der Bundesländer des Grundgesetzes im Bundesrat und will man nicht einfach auf das Moment der Fortführung einer historischen Verfassungstradition zurückgreifen, so muss die Rechtfertigung zunächst in der Qualität der Länder als Gliedstaaten selbst liegen. Die Länder des Grundgesetzes sind teilweise konstruierte Gebilde. Daraus könnte gefolgert werden, dass auch ihre Vertretung im Bundesrat konstruierbar sei. Jede Ableitung aus der *Verfassungsgeschichte* scheint schon am Fehlen der alten Hegemonialmacht Preussen zu scheitern, jede lineare Ableitung aus dem *völkerrechtlichen* Gedanken an der Entstehungsgeschichte der Bundesrepublik, die 1949 keinen Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat erlebte. Der Parlamentarische Rat scheint sich tatsächlich in einer Situation grösstmöglicher Freiheit befunden zu haben, zumindest was die Bestimmung der Anzahl der Vertreter eines Landes im Bundesrat angeht. Das bundesstaatliche Prinzip als solches stand ausser Frage, umstritten war nur die Gewichtung der föderalen und der unitarischen Elemente des zukünftigen Grundgesetzes. Indem das Grundgesetz in Art. 51 Abs. 2 eine unterschiedliche Gewichtung

¹⁶³ HEGER, S. 75.

¹⁶⁴ Es entstanden Länder, die zuvor stets Getrenntes zusammenfügten (z.B. Baden-Württemberg) oder Länder, die ohne Zusammenhang mit der Territorialgeschichte kreiert wurden (z.B. Rheinland-Pfalz). Nur wenig Länder, wie Bayern, Schleswig-Holstein (mit Ausnahme von 1864-1945) und die Hansestädte wiesen eine eigene Territorialgeschichte auf. HEGER, S. 75; HESSE, „Grundzüge“, Rz. 220.

¹⁶⁵ Siehe vorstehend § 11, C, V.

¹⁶⁶ WERNER WEBER, „Fiktion und Gefahren des westdeutschen Föderalismus“ (1951), in: *ders.*, „Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem“, 31970, S. 57, bes. S. 58 ff.; *ders.*, „Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus“ (1966), ebd., S. 288 ff., bes. S. 289 f., 292.

¹⁶⁷ Die Stimmgleichheit im Föderativorgan, und das sich darin manifestierende gleichgewichtete Teilnahmerecht wird immer wieder mit dem Argument der Kompensation für den Verlust der ursprünglichen Souveränität begründet. Vergl. dazu etwa MESSMER, S. 194; H. J. MEYER, S. 34 f.; HEGER, S. 76.

¹⁶⁸ Siehe vorstehend unter § 3.

¹⁶⁹ Für HEGER, S. 76, scheidet gar ein sich in der Stimmgleichheit im Föderativorgan manifestierendes gleichgewichtetes Teilnahmerecht der Länder infolge deren mangelnder historischen Fundierung aus. Eine Rechtfertigung der gewichteten Vertretung der Länder im Bundesrat vermisst auch VON MANGOLDT, der hierin gar einen inneren Bruch sieht. Er begründet seine Kritik damit, dass, wenn man die Bundesratsvariante der Senatsvariante mit dem Argument vorziehe, auf diese Weise könne auf Bundesebene auch der *Sachverstand der Länder* nutzbar gemacht werden, eine Gewichtung der Länder am Massstab der Bevölkerung unzulässig wäre, weil sich doch aus der Bevölkerungszahl kaum auf den Sachverstand der jeweiligen Landesregierung schliessen lasse. Jedoch werden mit dieser Kritik die Frage nach der *Form* des Föderativorgans und diejenige nach einer *gewichteten Vertretung* der einzelnen Bundesländer in unzulässiger Weise vermengt. Auch wenn beide Fragen selbstverständlich eng miteinander zusammenhängen, so knüpft doch die Gewichtung des einzelnen Landes an dessen Landeseigenschaft und der spezifischen Bemessungsgrundlage und nicht an der jeweiligen Landesregierung und deren Sachverstand an. Die Fragen nach dem vertretungsberechtigten Organ eines Landes und diejenige nach der diesem zustehenden Stimmenzahl sind zu trennen.

¹⁷⁰ ISENSEE, „Einheit in Ungleichheit“, S. 147.

der einzelnen Bundesländer, relativ zu ihrer Bevölkerungszahl, vorsah, wurde bewusst an die Tradition der Bemessung der Vertreterzahl im Föderativorgan anhand der Bedeutung des jeweiligen Landes für das Ganze angeknüpft¹⁷¹. Insofern bildet nicht der *Status* eines Landes als (Bundes-)Land, sondern die Unterschiedlichkeit in der *Bevölkerungszahl* das massgebliche Anknüpfungskriterium¹⁷². Die Eigenschaft als Bundesland gebietet eben nur die Vertretung eines jeden Landes im Bundesrat an sich, eine Rechtfertigung der Differenzierung, abgestützt auf den blossen *Status* ist damit nicht verbunden. Die alleinige Massgeblichkeit dieser Eigenschaft als Gliedstaat ist aber nicht zwingend ableitbar und damit auch nicht die gleichförmige Vertretung aller Länder im Bundesrat.

Eine gleichmässige Vertretung aller Länder im Bundesrat wäre durchaus denkbar gewesen, die Entscheidung für das Bundesratsprinzip impliziert noch keineswegs den Ausschluss der gleichförmigen Vertretung, wie auch umgekehrt das Senatsprinzip keinesfalls eine solche zwingend bedingt¹⁷³. Eine gleichmässige Vertretung könnte allerdings angesichts der z.T. konstruierten Herkunft der Länder als schwierig eingestuft werden, da bei einer solchen die *Eigenschaft eines Landes* als *Gliedstaat* das einzig massgebliche Kriterium bildet und eine solche Betonung des Gliedstaaten-Charakters der blossen historischen Zufälligkeit der Bundesländer nicht mehr entsprechen würde¹⁷⁴. Die grundsätzliche Entscheidung für die *Gewichtung* allerdings allein mit dem Fehlen historischer oder völkerrechtlicher Fundierungen der Bundesländer nach 1945 begründen zu wollen, greift aber zu kurz. Darauf wird abschliessend noch zurückzukommen sein, namentlich mit Blick auf die schweizerischen Kantone.

Es ist einzuräumen, dass der konkreten in Art. 51 Abs. 2 GG gefundenen Berechnungsweise letztlich etwas Willkürliches anhaftet¹⁷⁵. Mit den beiden Prinzipien der Anknüpfung an die Bedeutung des einzelnen Landes und der Vermeidung neuer Hegemonien lässt sich der gefundene Modus begründen, andere Zahlenverhältnisse zwischen den grossen und kleinen Ländern wären aber genauso denkbar gewesen. Gerade hier sollte man sich der nicht nur aus föderalistischer Sicht brisanten Situation des vereinten Deutschland bewusst werden. Der Beitritt der in aller Eile gebildeten und erst durch die Landtagswahlen vom 14. 10. 1990 nachträglich demokratisch legitimierten neuen Bundesländer¹⁷⁶ zum Geltungsbereich des Bonner GG stellte die Funktion und die Stabilität des Föderalismus in Deutschland vor erhebliche Probleme. So erhöhte sich die Anzahl der Bundesländer von 11 auf 16, wobei der Anteil kleinerer und vor allem wirtschaftsschwacher Länder gewachsen ist. Damit erhöhte sich das Ungleichgewicht zwischen den Bundesländern erheblich, wobei gerade das ursprünglich besonders krasse wirtschaftliche und soziale West-Ost-Gefälle, ganz zu Schweigen von Unterschieden in ideologischer Grundhaltung, Mentalität und sonstigen Differenzen mentaler Art, das kooperative Zusammenwirken der Länder im Rahmen des bundesdeutschen Föderalismus erschwerte. Um nun aber die Interessen der alten, insbesondere der grösseren und wirtschaftlich leistungsfähigeren Bundesländer im erweiterten Rahmen der BRD wahren zu können, wurde eine neue Stimmenverteilung der Länder im Bundesrat nach Art. 51 Abs. 3 GG¹⁷⁷ festgelegt. Danach erhielten Länder *unter 2 Millionen* Einwohner 3 Stimmen, mit *2 bis unter 6 Millionen* Einwohner 4 Stimmen, mit *6 bis unter 7 Millionen* Einwohner 5 Stimmen sowie *ab 7 Millionen* Einwohner 6 Stimmen. Damit haben die alten Bundesländer ihre *Majorität*, sogar eine Zweidrittelmehrheit, im Bundesrat gesichert, wobei Berlin das „Zünglein an der Waage“ spielt, auch für die Erzielung des Einspruchsrechts der neuen Länder mit einem Drittel der Stimmen¹⁷⁸.

¹⁷¹ Zur Anknüpfung des Verfassungsgebers von Bonn an die deutschen Verfassungstraditionen vergl. auch PETER H. MERKEL, „Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland“, 1965, S. 37 ff., S. 78 ff.

¹⁷² Für die Länder der Weimarer Reichsverfassung BILFINGER, „Der Reichsrat“, S. 554-556; HERZOG, „Der Bundesrat“, § 44, Rz. 4, spricht von „gewissen unitarischen Einspielungen“.

¹⁷³ GAA, S. 39; a.M. aber CH. MÜLLER, S. 17 ff., 19 f.

¹⁷⁴ VON MANGOLDT, Vorbemerkung 4 vor Art. 50.

¹⁷⁵ STERN, I, § 19, III 8 g, S. 740.

¹⁷⁶ Nach 1945 wurden in der Sowjetischen Besatzungszone aus den Ländern *Anhalt, Mecklenburg, Thüringen, Sachsen* sowie aus *preussischen Provinzen* fünf neue Länder geformt: *Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen*. Aus diesen und dem Ostteil Berlins bestand die am 7. 10. 1949 gegründete Deutsche Demokratische Republik, welche damit verfassungsrechtlich ein *Bundesstaat* war. Das föderative System wurde aber bald abgeschafft und die Länder 1952 aufgelöst und durch 14 „Bezirke“ ersetzt, die blossen Selbstverwaltungskörper und Verwaltungsgliederungen waren. Mit Gesetz vom 8. 12. 1958 wurde auch die Länderkammer abgeschafft, die als Vertretung der Länder neben der Volkskammer gesetzgebende Körperschaft war, und deren Abgeordnete seit 1952 ohne verfassungsrechtliche Regelung von den Bezirkstagen der 14 Bezirke gewählt wurden. Damit war die DDR auch formal ein *Einheitsstaat* geworden. Vergl. REUTER, S. 187 f.; RUTZ/SCHERF/STRENG, S. 132.

¹⁷⁷ Bzw. nach Art. 4 des Einigungsvertrages vom 31. 8. 1990; der Vertrag teilte die durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten notwendig gewordenen Verfassungsänderungen in zwei Blöcke auf: einerseits in die beitriffsbedingten Verfassungsänderungen, die unmittelbar in den Vertrag aufgenommen wurden (Art. 4), und zweitens in die künftigen Verfassungsänderungen (Art. 5), deren konkrete Ausgestaltung zunächst einmal aufgeschoben worden ist. Insbesondere die Frage des Verhältnisses von Bund und Ländern ist in Art. 5 Einigungsvertrag angesprochen und es wird hier dem Gesetzgeber empfohlen, sich innert zwei Jahren damit zu beschäftigen.

¹⁷⁸ Gescheitert sind aber die Bestrebungen die beiden Bundesländer *Berlin* (889,11 km² Fläche; 3,47 Mio. Einwohner; 4,2% Anteil am Bruttoinlandsprodukt 1994) und *Brandenburg* (29'481,22 km² Fläche; 2,54 Mio. Einwohner; 1,7% Anteil am BIP 1994) zu fusionieren, vergl. NZZ v. 3. 4. 1995, S. 5; BaZ vom 2. 5. 1996. Der Staatsvertrag für die geplante Vereinigung sah einen finanziellen Sonderstatus Berlins (sog. „Stadtstaatenprivileg“) vor, bezeichnete Potsdam als Hauptstadt, Regierungs- und Verwaltungssitz des gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg und schrieb für die Verwaltung des neuen Landes eine

Es gilt nun abschliessend zu bedenken, dass die zuvor besprochene Argumentation, die Bundesländer seien nicht hinreichend historisch fundiert und es dränge sich schon allein deshalb - angesichts des „künstlichen“ oder „konstruierten“ Charakters eine gewichtete Vertretung auf, in keiner Weise überzeugen kann, weil dabei übersehen wird, dass die meisten staatlichen Bildungen das Werk konstruktiver Planung sind und nicht einfach „wachsen“. Ebenso wie beispielsweise Bayern, das sich in seiner Landesverfassung seiner tausendjährigen Geschichte rühmt, grosse Teile seines Territoriums einer Geberlaune NAPOLEONS (auf Kosten ebenso alter fränkischer und schwäbischer Territorialstaaten) verdankt, sind etwa die meisten schweizerischen Kantone erst im Laufe der Helvetik bzw. der Mediation in ihrer endgültigen Gestalt geformt bzw. überhaupt erst geschaffen und am Wiener Kongress 1815 bestätigt worden. Wollte man die gleichmässige Vertretung der Kantone darauf abstützen, dass es sich bei ihnen in der Mehrzahl um „gewachsene“ eigenständige Staaten gehandelt habe, die nun 1848 ihre überkommene Souveränität aufgegeben haben und nun - schon aus historischen Gründen - Kompensation durch die Stimmgleichheit im Föderativorgan verdient hätten, würde gerade den ehemaligen Untertanengebieten und gemeinen Herrschaften, aus denen bedeutende Kantone entsprungen sind, doppelt Unrecht getan: zum einen weil eine gewichtete Vertretung, von denen gerade diese Kantone profitieren würden mit einem die Realität verschleiernenden historischen Argument bekämpft werden könnte und zum anderen weil gerade mit dem Festhalten am bestehenden Gleichgewicht der tatsächlichen historischen Rechtfertigung - der faktischen Notwendigkeit des Ausgleichs angesichts widerstrebender kleiner, konservativer Kantone - an einer überkommenen Funktion festgehalten würde.

Das Argument, eine gleichmässige Vertretung aller deutschen Länder im Bundesrat wäre denkbar gewesen, hätte sich aber „angesichts der konstruierten Länder nur schwerlich in das Gesamtsystem einfügen lassen“¹⁷⁹, kann damit nicht überzeugen, ebenso wenig wie sich die gleichgewichtete Repräsentation der Kantone im Ständerat allein aus historischen Gründen, namentlich unter Berufung auf den gewachsenen Charakter der Kantone rechtfertigen lässt. Zum *Status* eines Gliedstaates als Bemessungsgrundlage der Vertreterzahl im Föderativorgan, kann durchaus auch die *Bedeutung* des jeweiligen Gliedstaates als ergänzendes oder gar massgebliches Anknüpfungskriterium hinzutreten.

D. Der schweizerische Ständerat

I. Der Grundsatz der Gleichheit im schweizerischen Föderalismus im allgemeinen

Der schweizerische Justizminister nannte in seinem einführenden Bericht anlässlich der Konferenz der europäischen Justizminister im Juni 1993 in Lugano mit dem Thema „Föderalismus, Regionalismus und Minderheitenschutz“ als Grundelemente des Föderalismus die Anerkennung einer bestimmten Autonomie der Glieder, deren Anspruch auf Gleichberechtigung, ihre Mitwirkung an der Willensbildung im Bund, die Sicherstellung des Vorrangs von höherrangigem Recht und dessen Verwirklichung durch die Glieder¹⁸⁰. Diese Grundelemente des Föderalismus sind in der Schweiz durchaus vorhanden, sind jedoch stark geprägt von ihren jeweils historisch gewachsenen, hochkomplexen Strukturen.

II. Die gleichmässige Vertretung der Kantone in der Verfassungstradition der Schweiz

Von beinahe analoger Konstanz zum Charakteristikum der *gewichteten* Vertretung in den deutschen Föderativorganen, ist die schweizerische Verfassungstradition geprägt vom Grundsatz der Gleichheit der Kantone, nach welchem diesen im gemeinsamen Föderativorgan stets eine *gleichmässige* Vertretung zustand¹⁸¹. Abgesehen von der kurzen Epoche der Mediation waren alle Kantone auf der Tagsatzung mit je einer Stimme vertreten. Es lässt sich also eine enorme Konstanz über die Jahrhunderte feststellen, so es um die Gleichheit der Kantone geht, die, um mit SCHINDLER zu sprechen, einen „Grundsatz des schweizerischen Staatsrechts“¹⁸² darstellt, der die gesamte

Personalobergrenze von 159'000 Mitarbeitern vor. Das Berliner Abgeordnetenhaus und der brandenburgische Landtag stimmten am 22. 6. 1995 mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit dem Staatsvertrag über den Zusammenschluss der beiden Länder zum Land Berlin-Brandenburg zu. Der Vertrag war am 27. 4. 1995 vom Berliner Regierenden Bürgermeister EBERHARD DIEPGEN (CDU) und dem brandenburgischen Ministerpräsidenten MANFRED STOLPE (SPD) unterzeichnet worden, scheiterte aber am 5. 5. 1996 letztlich in der Volksabstimmung deutlich: In der Volksabstimmung hätte nicht nur die *einfache Mehrheit* der getrennt gezählten Stimmenden dem „Einigungsvertrag“ zustimmen müssen, vorgeschrieben war überdies ein *Quorum* von einem *Viertel aller Stimmberechtigten*. Die Bevölkerung von Berlin und Brandenburg, die darüber zu entscheiden hatte, ob und wann (frühestens 1999) der Zusammenschluss vollzogen werden sollte, sprach sich deutlich gegen die Fusion aus: Zwar wurde das *Quorum* mit 36 % in Berlin und 29 % in Brandenburg erreicht und die Fusion in Berlin mit rund 54,8 % der Stimmen angenommen, jedoch sprachen sich etwa 62 % der Brandenburger gegen die Vereinigung der beiden Länder aus (NZZ vom 6. 5. 1996).

¹⁷⁹ HEGER, S. 77.

¹⁸⁰ Conférence des ministres européens de la Justice, Rapport introductif présenté par le ministre suisse de la Justice, Conseil de l'Europe MJU-RI (93), 1.

¹⁸¹ AUBERT, *Traité*, II, N 1290.

¹⁸² SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 147.

Verfassungsgeschichte geprägt hat. Die wesentlichste Änderung schien 1848 gegenüber der Zeit vor 1798, unter Ausserachtlassung der Schaffung neuer Kantone aus ehemaligen Untertanengebieten, darin zu bestehen, dass nun jedem Kanton nicht nur ein, sondern - sofern es sich um Vollkantone handelte - zwei Abgesandte zustanden. Abgesehen von der Mediationsepoche war damit stets eine gleichmässige Vertretung der Kantone im Föderativorgan gegeben. Diese Gleichstellung der Kantone entsprang letztlich dem *völkerrechtlichen* Grundsatz der Gleichheit aller souveränen Staaten¹⁸³, der einzig und allein auf die Qualität des Kantons als (Glieder-)Staat abstellte¹⁸⁴. Diese Eigenschaft allein stellte das massgebliche Kriterium für die Berechtigung zur Vertretung auf der Tagsatzung und die Begrenzung der Zahl der jedem Kanton zustehenden Vertreter dar. Jedoch sollte dies nicht an irgendwelchen Differenzierungen zu Gunsten oder zu Lasten der einzelnen Kantone hindern: Gerade die im Laufe der Zeit verschiedenartig geregelte Frage der „Direktorialkantone“¹⁸⁵ zeigt, dass es durchaus gewisse Privilegierungen ebenso wie Minderberechtigungen geben konnte. Ausgehend von der allen Kantonen in gleicher Weise zukommenden Souveränität galten sie aber zumindest bezüglich der Stimmenverteilung auf der Tagsatzung gleich.

So beeindruckend diese Konstanz der gleichmässigen Verteilung der Stimmen auf grosse und kleine Kantone auf den ersten Blick auch scheinen mag, es darf darüber nicht vergessen werden, dass es letztlich von völlig untergeordneter Bedeutung war, ob das bevölkerungsreiche und mächtige Bern oder der kleine Kanton Uri eine unterschiedliche Stimmenzahl an der Tagsatzung verfügten, da diese ohnehin nicht über die materiellen Mittel verfügte, ihre Entscheide den Kantonen gegen deren Willen aufzuzwingen¹⁸⁶. Dies galt sowohl für die alte Eidgenossenschaft vor 1798 ebenso wie für die Tagsatzung zur Zeit des Bundesvertrages nach 1815.

III. Die gleichmässige Vertretung gemäss Art. 80 BV

Neben der völkerrechtlichen Tradition der gleichmässigen Vertretung der Kantone auf der alten *Tagsatzung* bildet auch das Vorbild des *amerikanischen Zweikammersystems* eine wesentliche Quelle für die verfassungsrechtliche Regelung der Sitzverteilung im neuen Föderativorgan von 1848, dem Ständerat. In den USA knüpften die Verfassungsschöpfer bei der Bemessung der jedem Einzelstaat zukommenden Stimmen im Senat isoliert an der Eigenschaft der Staaten als Glieder des Bundes, der Union an. Jedem amerikanischen Einzelstaat kommt hiernach *in seiner Eigenschaft als Mitglied der Union* das Recht auf Einsitz im Senat zu¹⁸⁷ und, da einzig und allein diese Eigenschaft als Bundesstaat relevant ist, das Recht auf gleichmässige Zuerkennung von Sitzen. Demgegenüber wurde für die gewichtete Ländervertretung in Deutschland eben nicht die *Eigenschaft als Mitglied des Bundes* als Kriterium für die Vertretung im Föderativorgan betrachtet - hieraus folgt nur, dass auch das kleinste Land überhaupt ein Recht auf Vertretung hat -, sondern vielmehr die *konkrete Bedeutung des Landes* als relative Grösse. Damit bildete also nicht der Status das massgebliche Anknüpfungskriterium, sondern die Unterschiede in der Bevölkerungszahl der Problemlage des jungen schweizerischen Bundesstaates¹⁸⁸ ergab es sich, dass, neben der bikameralen Ausgestaltung der Bundeslegislative an sich, auch bei der konkreten Bemessung der jedem Kanton zukommenden Stimmen im neuen Föderativorgan dem Vorbild des *amerikanischen Senates*¹⁸⁹, neben der Berücksichtigung der Verfassungstradition der Tagsatzung, entscheidendes Gewicht zukam¹⁹⁰. Ausgehend von diesen beiden Vorbildern, der alten Tagsatzung und dem amerikanischen Senat wurde durch Art. 69 BV (1848) für den Ständerat die gleichmässige Vertretung eines jeden Kantones durch zwei Standesherren angeordnet. Die erheblichen Unterschiede in der Bedeutung der Kantone, in erster Linie die unterschiedlichen Grössenverhältnisse und die Bevölkerungszahlen, wurden vollständig negiert: einzig die Eigenschaft als Kanton und damit der Status als Glied des Bundes war relevant.

¹⁸³ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 147; HUBER, „Gleichheit der Gliedstaaten“, S. 247.

¹⁸⁴ HEGER, S. 78.

¹⁸⁵ Dazu vorstehend die §§ 12-15.

¹⁸⁶ AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 6, 40.

¹⁸⁷ „Federalist“, No. 62.

¹⁸⁸ Siehe dazu vorstehend § 16, E.

¹⁸⁹ In den USA wurde dank dem Zweikammersystem schliesslich, nach dem Vorbild des Staates Connecticut, wo in der einen Kammer eine *Vertretung nach Städten*, in der andern eine solche nach der *Volkszähl* bestand, ein Kompromiss in Form der noch heute geltenden Organisation geschlossen (der Staat Connecticut hat diese Organisation später wieder aufgegeben). Siehe vorstehend § 16, E.

¹⁹⁰ Der Streit der kleinen und grossen Staaten um das Verhältniss in der Zweiten Kammer der Union verlief 1787 durchaus analog - abgesehen davon, dass sich über die Einführung des Zweikammersystems an sich keine Kontroverse entzündete. Die kleinen Staaten verlangten gleiche Vertretung und gleiches Stimmrecht für alle Staaten, und zwar in *beiden* Kammern: Rhode Island und Delaware verlangten damit also *durchgehend* die gleiche Repräsentation wie das zehnmal grössere Virginia. Bei dieser Vertretungsart hätten von den 13 Staaten, die an Ausdehnung, Reichtum und Bevölkerung sehr unterschiedlich waren, die sieben kleinen Staaten (New Hampshire, Rhode Island, New Jersey, Delaware, Georgia, South Carolina und Maryland) im ganzen Kongress die Stimmenmehrheit innegehabt, obwohl sie nur gerade ein Drittel der Bevölkerung ausmachten. Die grossen Staaten forderten dagegen für *beide* Kammern eine Vertretung im Verhältnis zur Bevölkerung und Bedeutung der Gliedstaaten, sodass die kleinen Staaten in ihrer Mitwirkung verkürzt worden wären (Federalist No. 22; BRYCE, II, S. 19 f., 65 ff.; CONDRAU, S. 38 f., 41). Siehe auch vorstehend § 9, C.

Hervorgegangen aus einem Bund theoretisch gleichberechtigter und voneinander unabhängiger Kantone wurden diese 1848 auch im neu gegründeten Bundesstaat als gleichwertig angesehen. Insofern kann also ähnlich der Argumentation im deutschen Verfassungsrecht, dessen gewichtete Vertretung der Länder im Föderativorgan auf der Verfassungstradition beruht, gesagt werden, dass die Vertretung der Kantone im Ständerat sich aus einer historischen Entwicklung ableiten lasse¹⁹¹. Jeder Kanton gab in gleicher Weise im Moment der Gründung der Schweiz seine Souveränität ab, erhielt dafür aber als Ausgleich ein gleichgewichtetes Mitwirkungsrecht im Bund. Zumindest dogmatisch führte diese Situation der Annahme der neuen Verfassung durch die Gleichberechtigten zur Gründung eines neuen Bundesstaates mit gleichmässiger Berechtigung der Bundesglieder. War vor der Gründung des umfassenden Bundesstaates einzig die Eigenschaft eines Kantons als souveräner Stand massgebend, so zählte nach 1848 nur noch die Eigenschaft als Mitglied der Eidgenossenschaft. Dass sich aber deswegen Differenzierungen der Sitzuteilungen im Ständerat verbieten, weil, wie HEGER meint¹⁹², die Gründung des neuen Bundesstaates auf einen *Vertragsschluss* zwischen Gleichberechtigten zurückgeht, ist abzulehnen. Der Bundesstaat von 1848 beruht allein auf der Annahme der Bundesverfassung durch die Abstimmungen in den Kantonen¹⁹³, mithin geht die Gründung des Bundesstaates nicht auf einen vom Konsens aller Vertragspartner abhängigen „Vertragsschluss“ zwischen gleichberechtigten Partnern zurück¹⁹⁴ - 6 ½ Kantone¹⁹⁵ hatten die neue Bundesverfassung in vier Landsgemeinden und Volksabstimmungen verworfen. Dabei ist auch die Bezugnahme auf die Zusammensetzung der beiden Kammern der Bundesversammlung wenig hilfreich. Zwar wird mit Blick auf die Volkskammer deutlich, dass das schweizerische Zweikammersystem den Charakter eines Kompromisses, einer Vereinigung gegenläufiger Prinzipien beinhaltet¹⁹⁶. So wird im Ständerat das von der Tagsatzung überlieferte Prinzip der *Gleichheit aller Kantone* übernommen¹⁹⁷ und manifestiert sich im Nationalrat durch die rein proportionale Sitzverteilung das Prinzip der *Gleichheit aller Schweizer Bürger*. Gleichheit der Kantone und Gleichheit der Bürger finden demnach ihren jeweils eigenständigen Ausdruck in jeder der beiden Kammern: Beide bilden zusammen die Grundlage der Eidgenossenschaft¹⁹⁸, die somit auf den beiden Säulen der Gleichheit der Kantone und der Gleichheit der Bürger ruht.

Von einer Harmonie kann deswegen aber keine Rede sein: Die Antinomie von Gleichheit und Mehrheit im föderalen Staat, die bereits in einem allgemeinen Zusammenhang angesprochen wurde¹⁹⁹, zeigt sich aber auch hier, bezogen auf den schweizerischen Ständerat. Im Ständerat sind alle *Kantone* gleichmässig mit je zwei Abgeordneten vertreten, womit die zuvor bereits erwähnten Ungleichmässigkeiten in der *Vertretung der Bürger* verursacht werden, indem keine Rücksicht auf die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in den einzelnen Kantonen genommen wird. Dazu kommt noch eine besondere Verstärkung dieser Ungleichmässigkeit in Form der Existenz der *Halbkantone* und deren verminderten Rechtsstatus²⁰⁰, welche weniger die demokratische Gleichheit der Bürger tangiert - das Verhältnis der Stimmkraft der einzelnen Vollkantone ist zum Teil erheblich unausgeglichener, wie das Beispiel des Vergleiches von Zürich und Appenzell Innerrhoden zeigt - als vielmehr seinerseits eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Kantone und damit der föderativen Gleichheit darstellt.

IV. Die Notwendigkeit der Differenzierung zwischen Status und Mitwirkungsrechten

Die Eidgenossenschaft beruht demnach auf zwei grundlegenden Gleichheitsprinzipien: Auf der *Rechtsgleichheit der Bürger* und der *Rechtsgleichheit der Kantone*²⁰¹. Bei der Rechtsgleichheit der Kantone geht ein grosser Teil der Lehre von der Überlegung aus, dass es bezüglich der organisatorischen Stellung der Kantone keinen

¹⁹¹ MESSMER, S. 194; HEGER, S. 79.

¹⁹² HEGER, S. 79.

¹⁹³ Das Verfahren zur Annahme der BV wurde in den beiden ersten Artikeln der Übergangsbestimmungen vorgeschrieben: Art. 1: „Über die Annahme gegenwärtiger Bundesverfassung haben sich die Kantone auf die durch die Kantonsverfassung vorgeschriebene, oder - wo die Verfassung hierüber keine Bestimmung enthält - auf die durch die oberste Behörde des betreffenden Kantones festzusetzende Weise auszusprechen“; Art. 2: „Die Ergebnisse der Abstimmung sind dem Vororte zuhanden der Tag-satzung mitzuteilen, welche entscheidet, ob die neue Bundesverfassung angenommen sei.“

¹⁹⁴ FLEINER, „Gründung“, S. 36; siehe auch vorstehend § 16, D.

¹⁹⁵ UR, SZ, OW, NW, ZG, AI, TI und VS; vergl. Rep. 1814-1848, I, S. 393 f.; G. BAUMGARTNER, IV, S. 299 ff.; AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 96 ff.

¹⁹⁶ Oder wie es TOCQUEVILLE, S. 197, für die amerikanische Unionsverfassung ausdrückte: „Les législateurs adoptèrent un terme moyen qui conciliait de force deux systèmes théoriquement inconciliables. Le principe de l'indépendance des Etats triompha dans la formation du Sénat; le dogme de la souveraineté nationale, dans la composition de la chambre des représentants.“

¹⁹⁷ Statt vieler: HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 58 f.

¹⁹⁸ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 158 f.

¹⁹⁹ Siehe vorstehend § 5, B, II.

²⁰⁰ Diese Verminderung in der Rechtsstellung, betrifft die Kantone *Unterwalden* (geteilt um das Jahr 1150, weil die geographische Trennung der beiden Täler, Ob- und Nidwalden, die Abhaltung einer einheitlichen Landsgemeinde erschwerte; vergl. RAUSTEIN, S. 12-17), *Appenzell* (im Jahre 1597 wegen religiöser Zwistigkeiten in Inner- und Ausserrhoden aufgeteilt, von denen das erste bis heute katholisch, das zweite protestantisch geblieben ist; RAUSTEIN, S. 29-34) und *Basel* (hier hat sich die liberale Landschaft 1833 von der patrizischen Stadt getrennt; RAUSTEIN, S. 107-114).

²⁰¹ Vergl. auch HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 58 f.

sachlichen Grund für eine unterschiedliche Behandlung gäbe, daher wird hier durchgängig von einer *absoluten Gleichheit der Kantone* gesprochen. Diese rechtliche Gleichheit der Kantone wird in der BV nirgends ausdrücklich anerkannt²⁰² und ergibt sich als Verfassungsgrundsatz auch nur bedingt aus der Aufzählung der Kantone in Art. 1 BV, der die *dreiundzwanzig* souveränen Kantone auf eine gleiche Ebene stellt²⁰³. Da die Halbkantone aber *vollwertige Bundesglieder* darstellen und dies etwa auch bezüglich der Wahl der Mitglieder des Nationalrates (Art. 72 Abs. 2, Art. 73 Abs. 1 BV) anerkannt ist, setzt sich die Eidgenossenschaft entgegen dem Wortlaut von Art. 1 BV also nicht aus 23 Bundesgliedern zusammen, sondern aus 26²⁰⁴. Dementsprechend werden *sämtliche* Kantone einander insofern absolut gleichgestellt, als jeder über die gleichen Kompetenzen verfügt, jeder sie in gleicher Masse frei ausgestalten darf und jeder in gleicher Weise an der Bildung des Bundeswillens teilhat. Dabei wird in der Lehre immer wieder betont, dass auch die Halbkantone den selben Anspruch auf die *absolute* rechtliche Gleichheit geniessen und nur gerade in Ausnahmefällen, der Bestellung des Ständerates und bei der Bestimmung des Ständemehrs, von der Bundesverfassung in ihrer Rechtsstellung zurückgesetzt seien²⁰⁵.

Daneben wird aber auch eine andere Form der Gleichheit anerkannt: die *relative Gleichheit*, bei welcher weitgehend auf die Unterschiede in der *faktischen Leistungskraft* der Kantone abgestellt wird: So ist der Bund im Sinne einer allgemeinen Regelung durch Art. 42^{ter} BV verpflichtet, den Finanzausgleich unter den Kantonen zu fördern²⁰⁶. Angesichts der immer grösser werdenden Unterschiede in der Leistungskraft, welche zur Einführung dieses *Finanzausgleichs* zugunsten der finanzschwächeren Kantone geführt haben, kann nur noch von einer relativen Gleichheit der Kantone gesprochen werden²⁰⁷. Auch der kooperative Föderalismus führt zwangsläufig zu einer relativen Betrachtung der kantonalen Gleichheit, da hier die schwächeren Kantone ebenfalls eine gewisse Bevorzugung erfahren. In der Literatur findet sich somit in der Behandlung des Gleichheitsaspektes der Kantone eine differenzierte Betrachtung, mithin eine Unterscheidung in *absolute* und *relative* Gleichheit der Kantone²⁰⁸, wobei sich die absolute Gleichheit generell auf die *organisatorische Stellung* bezieht, welche beinhaltet, dass die Kantone wie erwähnt einerseits die selben Kompetenzen besitzen und die gleiche Gestaltungsfreiheit bei deren Ausübung und andererseits die gleichen Mitwirkungsrechte bei der Bildung des Bundeswillens haben²⁰⁹. Dass die „absolute“ Gleichheit aber nicht derart konsequent ist, wie ihre Bezeichnung vermuten lässt, wird rasch deutlich: erste Einbrüche zeigen sich nicht nur bei der Wahl der Nationalräte, deren 200 Sitze unter die Kantone im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung (Art. 72 BV) verteilt werden, sondern, und hier vollends nicht mehr mit der Fiktion einer absoluten Gleichheit vereinbar, eben im Bereich der Behandlung der Halbkantone. Insofern kann also nur sehr zurückhaltend von einer absoluten Gleichheit der Kantone gesprochen werden, ja ist die Handhabung jener Bereiche der „absoluten“ Gleichheit oft selber Ausdruck einer relativen Gleichbehandlung. Im folgenden sollen daher die beiden Begriffe absolute und relative Gleichberechtigung in einem weiten Sinne verwendet werden, indem sich *beide* auf die organisatorische Stellung der Kantone beziehen können²¹⁰.

1. Das Postulat der absoluten Gleichberechtigung: Aufhebung des Status der Halbkantone

a) Der Unterschied zwischen Halbkantonen und Vollkantonen

Es scheint zunächst angebracht, den Gehalt der „absoluten Gleichheit“ der Kantone wieder auf ein sicheres Fundament zu stellen. Jeder Halbkanton gilt als ein ebenso vollwertiges Staatswesen wie die Vollkantone: Ebenso wie die Vollkantone besitzen sie eine eigene Verfassung und darauf beruhende Gesetze. Ihre Staatsgewalt üben die Halbkantone durch eigene Staatsorgane (Aktivbürger, Parlament, Regierung und Gerichte) in völliger Selbständigkeit von ihren Schwester-Halbkantonen aus²¹¹. Der Unterschied zwischen Vollkantonen und Halbkantonen äussert sich ausschliesslich in deren Stellung als Gliedstaaten des Bundes: die Mitwirkungsrechte der Halbkantone als Organe der

²⁰² HÄFELIN/HALLER, N 194.

²⁰³ So aber LOMBARDI, S. 205.

²⁰⁴ HÄFELIN/HALLER, N 196; JAAG, „Die Halbkantone“, S. 146.

²⁰⁵ HÄFELIN/HALLER, N 196 f.; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 58 f.; AUBERT in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 46 f.

²⁰⁶ Die Umsetzung erfolgt nach dem BG über den Finanzausgleich unter den Kantonen vom 19. Juni 1959 (SR 613.1) und in der gestützt darauf alle zwei Jahre neu erlassenen VO des Bundesrates über die Festsetzung der Finanzkraft der Kantone (SR 613.11). Ferner erfolgt eine Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone und Finanzausgleich mit den Anteilen der Kantone an der direkten Bundessteuer (vergl. Art. 1 ff. und Art. 8 ff. des Finanzausgleichsgesetzes).

²⁰⁷ FLEINER/GIACOMETTI, S. 64; USTERI, S. 302 f.; SIEGRIST, II, S. 75; siehe vorstehend § 18, B, II, 2, b.

²⁰⁸ EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 25 f.; SCHINDLER, „Differenzierter Föderalismus“, S. 371 ff., der aber einer durchgehenden Differenzierung skeptisch gegenübersteht.

²⁰⁹ Regelmässig werden hier dann die Halbkantone in ihrer eigentümlichen Stellung bezüglich der Wahl der Ständeräte und der Ständestimme beim Ständemehr beleuchtet, wobei dann immer, mit beruhigendem Unterton darauf hingewiesen wird, dass sie in *allen* übrigen Fällen (z.B. beim Begehren auf ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung, Art. 86 Abs. 2 BV) die gleiche Rechtsstellung wie die Vollkantone besässen.

²¹⁰ Dazu die Ausführungen vorstehend unter § 5, B, II.

²¹¹ Zusammenarbeit über die Kantongrenzen hinweg, wie etwa das Beispiel des Partnerschaftsabkommens beider Basel zeigt (§ 30, C, II, 2), bedarf ebenso wie bei den Vollkantonen besonderer Staatsverträge (Konkordate) oder Verwaltungsabkommen.

Willensbildung im Bunde gehen dabei weniger weit als die der Vollkantone. So verfügen die Halbkantone eben nur über *einen* Repräsentanten im Ständerat (Art. 80 BV) und besitzen bloss eine *halbe* Ständesstimme bei Abstimmungen mit Ständemehr (Art. 123, Art. 89 Abs. 5, Art. 89^{bis} Abs. 1 und 3 BV). Umstritten ist auch die Frage, ob die Halbkantone daneben noch bei anderen Mitwirkungsrechten der Kantone, so etwa beim Recht der Einberufung der Bundesversammlung (Art. 86 Abs. 2 BV) oder beim Kantonsreferendum (Art. 89 Abs. 2, 3 und 4, Art. 89^{bis} Abs. 1 und 2 BV) nur halb gezählt werden müssten²¹². Solche Zweifel an der Rechtsstellung einzelner Bundesglieder sind aber heute besonders stossend, als die Halbkantone anders als etwa noch zur Zeit des Staatenbundes²¹³ in ihrer Funktion als Organe der Willensbildung im Bunde gänzlich unabhängig voneinander sind. Sie üben ihre Mitwirkungsrechte getrennt und selbständig aus; eine irgendwie geartete Absprache oder Übereinstimmung ist nicht erforderlich. Demnach ist wie zuvor erwähnt die Formulierung von Art. 1 BV, wonach die dreiundzwanzig souveränen Kantone in ihrer Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft bilden, nicht korrekt: „Richtigerweise besteht die Eidgenossenschaft heute aus sechsundzwanzig ‘souveränen’ Kantonen, nämlich zwanzig Vollkantone und sechs Halbkantone. Wegen der vollständigen Unabhängigkeit der Halbkantone voneinander rechtfertigt nichts die Behandlung von je zwei Halbkantonen als Gesamtkanton, wie dies in Art. 1 der Bundesverfassung heute der Fall ist.“²¹⁴ Dementsprechend muss die Frage der Gleichberechtigung auch am *Status* und nicht an den konkreten Mitwirkungsrechten der Kantone an der Bildung des Bundeswillens ansetzen.

b) Das Verhältnis zwischen Status und Bevölkerungszahl der Halbkantone

aa) Die Vermengung der Frage nach dem Status der Halbkantone mit deren Bevölkerungszahl

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft über die Gründung des Kantons Jura vom 16. November 1977 explizit die Frage des *Status* eines Halbkantons mit dessen Fläche und Bevölkerungszahl sowie mit der Anzahl seiner Gemeinden in Verbindung gebracht, indem er folgendermassen argumentierte²¹⁵: „Niemand kann dem ‘verkleinerten’ Kanton Bern mit seinen 400 Gemeinden, seinen 6050 km² und seinen 916’035 Einwohnern den Status eines Vollkantons ernsthaft absprechen. Das hat zur logischen Folge, dass auch der losgelöste Teil, nämlich der Nordjura, zu einem Vollkanton wird.“ Auch im Entwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1977 findet sich eine ähnliche Vermischung der Frage nach dem Status der Halbkantone mit deren Bevölkerungszahl. Obwohl der Begriff „Halbkanton“ im Verfassungsentwurf nicht mehr auftaucht, und auch bei der Aufzählung der einzelnen Glieder der Eidgenossenschaft die heutigen Halbkantone vollwertig neben den übrigen Kantonen stehen (Art. 1 Abs. 2 VE 1977), ist in den Bestimmungen über den Ständerat weiterhin eine Sonderregelung für OW, NW, AR und AI enthalten, indem diese Kantone nur *einen* Ständeratssitz und bloss eine *halbe* Ständesstimme erhalten. Dagegen sollen die beiden Basel, obwohl es zwar nicht explizit gesagt wird, jedoch zweifelsohne aufgrund ihrer grösseren Bevölkerungszahl²¹⁶, zu vollwertigen Kantonen aufgewertet werden²¹⁷.

bb) Fragwürdigkeit der Vermengung der Frage nach dem Status mit der Bevölkerungszahl

Die Vermischung der Frage nach *Status* und *Bevölkerungszahl* der (Halb-)Kantone ist aus verschiedenen Gründen höchst fragwürdig: Zum einen führte in allen Fällen ein *konkreter historischer Anlass* zur Trennung von vollwertigen Ständen in zwei selbständige Staatsgebilde, die den Status von Halbkantonen erhielten²¹⁸. Die Schaffung von zwei Halbkantonen anstelle von Vollkantonen hatte demnach in keinem dieser Fälle etwas mit der Grösse oder Bevölkerungszahl der neuen Staatsgebilde zu tun²¹⁹. Ausschlaggebend war allein das Bestreben, das Gleichgewicht im Staatenbund bzw. die bisherigen *Machtverhältnisse* zu wahren und diese in den neuen Bundesstaat zu überführen und nicht daran zu rütteln²²⁰. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass gerade die alte Eidgenossenschaft vor lauter Streben nach dem Erhalt des Gleichgewichts eben dieses in einer sehr drastischen Weise verloren hatte²²¹. Bezeichnend ist im übrigen, dass die Lehrmeinung, wonach die Halbkantone, ausser beim Ständemehr und dem Einsitz im Ständerat, auch bei den übrigen Mitwirkungsrechten (Kantonsreferendum, ausserordentliche Einberufung

²¹² Dafür: AUBERT, *Traité*, I, N 538; *ders.* in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 38; GRISEL, „La question des demi-cantons“, S. 64 f.; *ders.* in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 2, Rz. 26; RUCK, „Staatsrecht“, S. 52; RAUSTEIN, S. 135 f.; FLEINER/GIACOMETTI, S. 48 f., 114 f., 116. Dagegen: BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 669; BRIDEL, I, S. 120; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 59; Schlussbericht WAHLEN, S. 258; WILI, § 18 II.

²¹³ RAUSTEIN, S. 132 ff.; siehe vorstehend § 15, B, I, 2.

²¹⁴ JAAG, „Die Halbkantone“, S. 146 mit Verweis auf FLEINER/GIACOMETTI, S. 48; AUBERT, *Traité*, I, N 539; Schlussbericht WAHLEN, S. 258.

²¹⁵ BBl 1977 III 796. Vergl. JAAG, „Die Halbkantone“, S. 147.

²¹⁶ JAAG, „Die Halbkantone“, S. 147.

²¹⁷ Art. 77 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 VE 1977; Expertenbericht 1977, S. 22.

²¹⁸ Siehe nachfolgend auch § 29, B, V, 1.

²¹⁹ JAAG, „Die Halbkantone“, S. 147.

²²⁰ RAUSTEIN, S. 123 ff.

²²¹ Vergl. Votum NR FEIGENWINTER in Amtl. Bull. NR 1981 87 f.

der Bundesversammlung) generell nur als *halbe* Ständesstimmen zu zählen seien, darauf zurückgeführt wird, dass der Verfassungsgeber von 1874 den sieben Sonderbundskantonen den Gebrauch des Referendums verwehren wollte²²². Die andere Lehrmeinung erachtet dieses historische Verständnis zu recht als überholt und geht von der rechtlichen Gleichheit der Kantone bei *allen* Formen ihrer fakultativen Willensäusserung aus²²³.

Es trifft tatsächlich zu, dass von den bestehenden sechs Halbkantonen deren vier zu den bevölkerungsärmsten Kantonen der Eidgenossenschaft zählen: Appenzell Innerrhoden ist mit 14'742 Einwohnern der kleinste Kanton, Obwalden steht mit 30'958 Einwohnern an zweitletzter Stelle und Nidwalden mit 35'983 Einwohnern an drittletzter Stelle, während Appenzell Ausserrhoden mit 54'227 Einwohnern den sechstletzten Platz einnimmt, immerhin vor den beiden Vollkantonen Glarus und Uri. Demgegenüber ist zu beachten, dass die beiden anderen Halbkantone bezüglich der Bevölkerungszahl in der ersten Hälfte der schweizerischen Kantone rangieren: Basel-Landschaft belegt mit 251'259 Einwohnern den zehnten, Basel-Stadt mit immerhin 197'054 Einwohnern den vierzehnten Platz in der Liste der Kantone²²⁴. Zieht man hier nun noch einmal die bundesrätliche Argumentation im Zusammenhang mit dem neugegründeten Kanton Jura heran, so zeigt sich, dass es ungerechtfertigt erscheint, die Frage, ob ein neugegründeter Kanton den Status eines Halb- bzw. Vollkantons erhalten soll, aufgrund der Bevölkerungszahl, seiner Fläche oder dergleichen zu entscheiden. Infolgedessen darf dann aber auch nicht der Status der schon bestehenden Halbkantone von deren Bevölkerungszahl abhängig gemacht werden.

cc) Gründe für die Vermengung der Frage nach dem Status der Halbkantone mit deren Bevölkerungszahl

Die Vermischung dieser beiden Elemente beruht vor allem darauf, dass heute den kleinen Kantonen bei der Willensbildung im Bund ein sehr *grosses Gewicht* zukommt²²⁵. Theoretisch ist es aufgrund der schematisch gleichen Sitzverteilung möglich, dass im Ständerat die Vertreter von weniger als 20 % der Bevölkerung diejenigen von über 80 % der Einwohner majorisieren. Dies zeigt sich auch in augenfälliger Weise bei der bereits mehrfach erwähnten verzerrten parteipolitischen Zusammensetzung der Kleinen Kammer, also etwa darin dass die CVP, die vor allem in den bevölkerungsarmen ländlichen Regionen stark ist, weit über ihre proportionale Stärke im Ständerat vertreten ist, während die vor allem in den bevölkerungsreichen Kantonen starke SP im Ständerat erheblich untervertreten ist²²⁶. Ähnliches gilt auch für den Fall des Auseinanderfallens von Volks- und Ständemehr, wenn eine Abstimmungsvorlage am Ständemehr scheitert²²⁷.

Diese gewaltenhemmenden Faktoren des Minderheitenschutzes lokal kompakter Minderheiten sind als charakteristische Merkmale des schweizerischen Bundesstaates völlig legitim und sollen in ihren Grundsätzen auch keinesfalls angefochten werden. Fragwürdig jedoch ist deren Ausmass angesichts der gewandelten Minderheitenverhältnisse, was bereits mehrfach zum Ruf nach einer gewissen Abstufung der Mitgliederzahl des Ständerates gestützt auf die Bevölkerungszahl der Kantone geführt hat²²⁸. Nun kann es aber angesichts der Existenz sich überschneidender Spannungsfelder²²⁹ und der heiklen Daueraufgabe der Verfassung der Integration der lokal kompakten Minderheiten nicht darum gehen, das bisherige Ungleichgewicht durch ein neues zu ersetzen: mit einer blossen Aufwertung der Halbkantone wäre aber genau dieses der Fall. *Die Folge einer generellen Aufhebung des Status der Halbkantone wäre, dass dadurch vier weitere Vertreter kleinster Kantone im Ständerat Einsitz nähmen und auch die Stände-stimmen dieser Stände doppelt soviel zählen würden wie bisher*²³⁰. Da sämtliche Halbkantone der deutschen Schweiz angehören, hätte deren Aufwertung ferner eine weitere Verstärkung des *Übergewichtes der deutschen Schweiz gegenüber den romanischen Kantonen* zur Folge.

Gegen die Aufwertung der Halbkantone werden von den Gegnern daher vor allem zwei Argumente geltend gemacht, zum einen die damit verbundene „Störung des föderativen Gleichgewichts“ und zum anderen eine unnötige Belastung des Verhältnisses der Mehrheit der deutschen Schweiz gegenüber der Romandie und dem Tessin²³¹. Nun aber kann das föderative Gleichgewicht, d.h. das Gleichgewicht unter den Gliedstaaten, nur gestört werden, wenn ein solches bereits bestünde. Ein Gleichgewicht unter den Teilstaaten besteht aber nur, wenn sie alle auch wirklich gleichberechtigt sind, wenn sie im Bundesstaat über dieselben Vertretungsansprüche verfügen und wenn sie bei Volksabstimmungen das gleiche Gewicht besitzen. Dies ist angesichts der Existenz von Halbkantonen offensichtlich

²²² FLEINER/GIACOMETTI, S. 114, Anm. 30; GRISEL in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 2, Rz. 26.

²²³ Siehe dazu vorstehend FN 209.

²²⁴ Stand am 31. Dezember 1994 (BfS 1996, S. 40).

²²⁵ JAAG, „Die Halbkantone“, S. 148.

²²⁶ Zu Beginn der Legislaturperiode 1995/1999 verfügte die CVP über 34,8 % der Ständeratssitze, während sie bei den Nationalratswahlen einen Stimmenanteil von gerade 17 % erreichte. Demgegenüber verfügte die SP bei einem Stimmenanteil bei den Nationalratswahlen von 27 % im Ständerat lediglich über 10,9 %.

²²⁷ Siehe nachfolgend § 23, C, III.

²²⁸ So im Rahmen der Bestrebungen um eine Totalrevision der BV, vergl. den Schlussbericht WAHLEN, S. 462 ff., nachfolgend § 29, B, II.

²²⁹ Siehe nachfolgend § 23, A, II, 2.

²³⁰ Expertenbericht 1977, S. 153 ff.

²³¹ Siehe dazu nachfolgend § 29, B, V, 2.

nicht der Fall. Das föderative Gleichgewicht kann konsequenterweise nur dann wirklich hergestellt werden, wenn *alle* Kantone gleichberechtigt sind. Zum Verhältnis der verschiedenen Sprachgruppen: es gibt nun einmal mit oder ohne Halbkantone sprachliche Minderheiten und damit verbundene Minderheitsprobleme. Es ist allerdings zweifelhaft, ob die Beibehaltung der Halbkantone wirklich zur Lösung der sprachlichen Minderheitsprobleme beiträgt, wie manche Autoren behaupten. Sicher fühlen sich die Waadtländer oder Neuenburger nicht von den Appenzellern oder von den Ob- und Nidwaldnern majorisiert. Unbehagen schafft vielmehr die wirtschaftliche Übermacht der grossen Agglomerationen der deutschen Schweiz²³². Lässt sich die sprachliche Minderheit der Romandie und des Tessin mit anderen Worten durch die staatspolitische Inkonsequenz des Status von Halbkantonen kompensieren? Hier fehlt es eindeutig an der Vergleichbarkeit: Ein Ausgleich kann generell nur durch etwas Vergleichbares, auf der gleichen Ebene Liegendes, gefunden werden. Man kann aber nicht ein Minderheitsproblem lösen, indem man auf einem ganz anderen Gebiet ein anderes Minderheitsproblem beibehält, nämlich eine Minderheit von minderberechtigten Halbkantonen und ihren Bürgern. Die Idee der „Kompensation Sprache gegen Halbkantone“ ist absurd. Eine blosser Aufwertung der Halbkantone allein hätte also letztlich noch keinen anderen Effekt, als dass dem Grundsatz der absoluten Gleichberechtigung der Kantone formal korrekt Rechnung getragen würde, es blieben aber noch immer verschiedene (politische) Probleme im Bereich der Minderheitenvertretung bestehen.

dd) Trennung der Frage nach Status der Halbkantone und nach Mitwirkungsrechten der kleinen Kantone

Die Frage nach dem *Status* der Halbkantone führt wie zuvor erwähnt automatisch zur Frage des *Gewichts* der kleinen Kantone bei der Willensbildung im Bunde. Dies hängt damit zusammen, dass im schweizerischen Staatsrecht bei den Mitwirkungsrechten abstrakt am Status der einzelnen Kantone angeknüpft wird: zur Berechnung der den Kantonen im Ständerat zustehenden Stimmen, wird, wie zuvor dargelegt, von allen Eigenschaften des Kantons gänzlich abstrahiert, d.h. einzig *seine Qualität als Gliedstaat des Bundes* ist ausschlaggebend. Aufgrund dieser einen abstrakten Eigenschaft, werden die Kantone im Rahmen der Sitzverteilung gleich behandelt. Man kann aufgrund der Absolutsetzung diesen einen Attributes der Kantone als „Gliedstaat“, auch im Sinne LEIBHOLZ von einer „absoluten Gleichheit“ sprechen²³³. Das Problem ist nun allerdings, dass sich diese absolute Gleichstellung angesichts der Minderberechtigung der Halbkantone als Fiktion erweist, die sich so - etwa auch mit Argumenten des Minderheitenschutzes - nicht überzeugend rechtfertigen lässt. Schon gar nicht rechtfertigt sich aber die Vermengung der Frage nach dem *Status* der Halbkantone mit deren *Bevölkerungszahl*, wie im Falle der Botschaft über die Gründung des Kantons Jura. Die beiden Fragen des *Status* und des *Gewichts* bei der Mitwirkung an der Willensbildung im Bund hängen nur zufällig, wegen der geringen Bevölkerungszahl der Mehrheit der Halbkantone und deren ausschliesslicher Zugehörigkeit zur deutschen Schweiz miteinander zusammen. Es handelt sich um *separate Grundsatzfragen*, die aber gleichzeitig gelöst werden können.

c) Der Status der Kantone und deren Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung im Bund

aa) Der Status der Halbkantone

Mit der Gründung des Kantons Jura als Vollkanton ist man im Jahre 1977 bei der Aufteilung eines bestehenden Kantons in zwei neue eigenständige Staatswesen von der historischen Übung, zwei *Halbkantone* zu bilden, abgewichen. Historische Gründe, die früher zur Bildung von Halbkantonen geführt haben, insbesondere im Fall von Basel-Stadt und Basel-Landschaft, 1833, sind damit nicht mehr als zwingend anerkannt. Gelegentlich wurde gegen eine derartige Verallgemeinerung der Umstände, die zur Gründung des Kantons Jura geführt haben, eingewendet, dass dieser keine exemplarische Bedeutung zukommen könne, weil durch die Trennung des Juras vom Kanton Bern lediglich ein geschichtlicher Fehler korrigiert worden sei, da Bern und der Jura auch früher (vor 1815) keinen gemeinsamen Kanton gebildet hätten²³⁴. Für eine Generalisierbarkeit des „Falles Jura“ spricht allerdings, dass Bern und Jura immerhin im Zeitpunkt der Schaffung des Bundesstaates 1848 einen gemeinsamen Kanton bildeten und die Umwandlung in zwei selbständige (Voll-)Kantone 1977 daher eine Änderung des Status quo und damit eine Modifikation der Machtverhältnisse innerhalb des Bundesstaates zur Folge hatte, unabhängig von der Tatsache, dass die neue Regelung (annähernd) dem Status quo ante (1815) entspricht. Die Expertenkommission von 1977 war dementsprechend bereit, zumindest Basel-Stadt und Basel-Landschaft angesichts ihrer Bedeutung in wirtschaftlicher und bevölkerungsmässiger Hinsicht (faktisch) zu „Vollkantonen“ aufzuwerten, wenn dies aber auch nicht explizit gesagt wurde²³⁵. Es sollte damit aber gleichzeitig zum Ausdruck gebracht werden, dass heute die historischen Gründe, die zur Schaffung von zwei Halbkantonen geführt hatten, nicht mehr als Grundlage für die Aufrechterhaltung dieses verminderten Status gelten. So naheliegend und gerechtfertigt die Aufwertung dieser beiden Halbkantone schon allein aufgrund ihrer Bedeutung wäre, muss diese Abkehr von der historischen Rechtfertigung um so mehr auch für die

²³² Amtl. Bull. NR 1981 78 f.; siehe dazu nachfolgend § 29, B, V, 2, b.

²³³ Siehe dazu vorstehend § 5, B, II, 1.

²³⁴ JAAG, „Die Halbkantone“, S. 150, mit Verweis auf KURT MÜLLER, NZZ vom 11./12. November 1978, S. 33.

²³⁵ Art. 77 Abs. 3, Art. 63 Abs. 4 VE 1977; vergl. nachfolgend § 29, B, III.

anderen historischen Halbkantone gelten. Die Gleichstellung *aller* bisherigen Halbkantone mit den Vollkantonen erscheint somit nicht nur gerechtfertigt, sondern geradezu zwingend.

bb) Die Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Willensbildung im Bund

Die generelle Gleichstellung aller bisherigen Halbkantone mit den Vollkantonen, wie sie etwa in Art. 1 VE 1977 zum Ausdruck kam, ist aus der Sicht einer richtig verstandenen, konsequent verwirklichten „absoluten“ Gleichberechtigung aller Kantone gerechtfertigt. Losgelöst von diesem Grundsatz der absoluten Gleichstellung der Kantone, analog dem *völkerrechtlichen Gleichheitsprinzip*, in welchem das Gleichheitsprinzip der Kantone als „Staaten“ ohnehin wurzelt²³⁶, muss nun die Frage nach deren bundesstaatlichen *Mitwirkungsrechten* betrachtet werden. Hier aktualisiert sich erneut das Problem des Übergewichtes der bevölkerungsarmen deutschsprachigen Kantone im Ständerat sowie bei der Ermittlung der Ständesstimmen beim obligatorischen Referendum, mithin das Problem der kalten Progression dieser kleinen Kantone: Die Struktur der Bevölkerung und damit des Stimm- und Wahlvolkes hat bedeutende Verschiebungen erfahren. Die Industrialisierung und die damit verbundene Konzentration und Verstärkung der Bevölkerung haben im bevölkerungsmässigen Gewicht das Verhältnis zwischen den Kantonen seit 1848 bedeutend verschoben. Hat sich die Bevölkerung z.B. in BS seit 1850 beinahe verachtfacht, in den Kantonen ZH und GE vervierfacht, so ist sie in einigen wenigen Kantonen (AR, AI, GL) nur unwesentlich gewachsen²³⁷. So weist allein die Stadt Zürich heute mehr Stimmberechtigte auf als die Urkantone und Luzern zusammen. Uri als bevölkerungsmässig kleinster Vollkanton zählt in eidgenössischen Angelegenheiten nur etwas mehr als 3 % der Stimmberechtigten des Kantons Zürich. Nun entsendet es dementsprechend auch nur einen einzigen Vertreter in den Nationalrat, Zürich dagegen 34; im Ständerat aber besitzt Uri wie der Kanton Zürich zwei Vertreter und übt demnach in der Ständekammer den gleichen politischen Einfluss aus wie der bevölkerungsmässig rund 34mal grössere Kanton Zürich. Wird auch nur einigermaßen das Wählerkontingent berücksichtigt, das hinter den Abgeordneten steht, so ist der Kanton Uri im Ständerat unverhältnismässig übervertreten, der Kanton Zürich entsprechend untervertreten. Da beide Kammern das gleiche politische Gewicht besitzen, ist der Zürcher Stimmbürger ungleich ungünstiger vertreten als der Urner. Es kann eingewendet werden, dass dies eben der föderalistischen Grundidee des Ständerates und des konsequent durchgeführten bundesstaatlichen Zweikammersystems entspreche, aber auch wenn diese Diskrepanz von Anfang an bestanden hat und gewollt war, so darf doch nicht übersehen werden, dass sich mit der Bevölkerungsverschiebung und dem unterschiedlichen Wachstum diese Benachteiligung der bevölkerungsreichen Kantone gegenüber den kleinen Ständen immer stärker prononciert hat.

Das Problem dieses Ungleichgewichts im politischen Einfluss würde ganz offensichtlich bei einer bloss generellen Aufhebung des Status der Halbkantone noch erhöhte Bedeutung erhalten. Namentlich der Gegensatz zwischen den beiden Sprachgruppen der welschen und der deutschen Schweiz würde augenblicklich an Schärfe gewinnen. Damit drängt sich zunächst die Trennung dieser beiden Grundfragen auf: Das Mass der Beteiligung bzw. der Mitwirkungsrechte darf nicht einfach am *Status* der Kantone als Glieder des Bundes an sich anknüpfen (genauso wie dies eigentlich angesichts der Halbkantone ohnehin nie der Fall war). Die Gliedstaaten eines Bundesstaates sind nicht notwendigerweise in allen Belangen einander völlig gleich zu behandeln. Ob nun allenfalls eine Abstufung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der Bevölkerungszahl oder anderer Kriterien Platz greifen sollte, ist vorwiegend eine *politische* Frage²³⁸, deren Vor- und Nachteile nachfolgend anhand der konkreten Zusammensetzung des Ständerates näher erläutert werden soll²³⁹. Aus der staatsrechtlichen Perspektive muss gefordert werden, dass die für eine allfällige Abstufung angewendeten Kriterien nicht willkürlich sind, sondern auf sachlichen und vernünftigen Gründen beruhen. Um dem Grundsatz der Gleichheit in diesem Sinne Genüge zu tun, ist es hier notwendig diesen durch eine „relative“ bzw. „proportionale“ Gleichbehandlung zu verwirklichen. Unter diesem Aspekt ist es naheliegend zu postulieren, dass für die Abgrenzung zwischen den Kantonen mit vollem Mitwirkungsrecht und denjenigen mit reduzierter Mitwirkungsmöglichkeit eben nicht am Status angeknüpft wird - hier gilt absolute Gleichheit -, sondern ausschliesslich objektive Kriterien wie etwa die Bevölkerungszahl ausschlaggebend sind.

2. Proportionale Gleichberechtigung der Kantone: Die Abstufung nach der Bevölkerungszahl

Die Frage, in welcher Stärke die Einzelstaaten innerhalb der Zweiten Kammer an der bundesstaatlichen Willensbildung zu beteiligen seien, wurde im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich gelöst, wie vorher dargestellt worden ist. Im Ständerat sind alle Kantone gleichmässig, eben mit Ausnahme der Halbkantone, mit zwei Abgeordneten vertreten. Daraus ergibt sich auch die bereits mehrfach angesprochene Ungleichmässigkeit in der Vertretung der Bürger, indem sie keine Rücksicht auf die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in den einzelnen

²³⁶ Siehe vorstehend § 3, B.

²³⁷ Siehe nachfolgend die Übersicht über die demographische Entwicklung in § 24, A, II.

²³⁸ JAAG, „Die Halbkantone“, S. 150.

²³⁹ Siehe nachfolgend § 29, B, II und VI, C sowie § 32.

Kantone nimmt²⁴⁰. Ausschlaggebend ist hier also der *Status*, die *Eigenschaft als Kanton*. Zieht man nun aber als Vergleich die Lösung des deutschen Bundesrates hinzu, in welchem alle Länder - in moderater Weise abgemildert - entsprechend ihrer Bedeutung bzw. ihrer Bevölkerungszahl vertreten sind, so zeigt sich, dass diese *relative Berechnung* die dargestellte Ungleichmässigkeit in der Vertretung der Bürger vermeidet, indem sie die Anzahl der in einem Land lebenden Bürger für jedes Bundesland in gleicher Weise zum Ausgangspunkt der Berechnung der ihm zustehenden Sitze nimmt²⁴¹. Es stellt sich damit natürlich die Frage, ob sich in beiden Fällen sagen lässt, dass die Länder bzw. die Kantone im Föderativorgan in gleicher Weise vertreten sind. Damit wird ein weiterer, bereits behandelte Aspekt des Gleichheitsbegriffes angesprochen²⁴²: Zur Berechnung der den Kantonen im Ständerat zustehenden Stimmen, wird von allen Eigenschaften des Kantons gänzlich abstrahiert, d.h. einzig *seine Qualität als Gliedstaat des Bundes* ist ausschlaggebend. Aufgrund dieser einen abstrakten Eigenschaft werden sie im Rahmen der Sitzverteilung gleich behandelt, kann mithin aufgrund der Absolutsetzung dieses einen Attributes der Kantone als „Gliedstaat“ von einer „absoluten Gleichheit“ gesprochen werden. Im Gegensatz zur schweizerischen Lösung wurde bei der Berechnung der den einzelnen Ländern im deutschen Bundesrat zustehenden Stimmen ein *minderer* Grad der Abstraktion festgestellt. Hier kam es also nicht so weit, dass von der *Bedeutung* des einzelnen Bundeslandes, zum Ausdruck gebracht durch seine Bevölkerungszahl, abstrahiert wurde²⁴³. Im Unterschied zur gleichförmigen Vertretung der Kantone im Ständerat, wurde dem einzelnen Bundesland eine entsprechende, proportionale Vertretung zuerkannt. Diese Proportionalität bewirkt eine moderate und gleichmässig mit der Bevölkerungszahl steigende Anzahl von Vertretern im deutschen Bundesrat und damit eine „relative“ Gleichheit der Länder, bezogen auf ihre Bevölkerungszahl.

Somit kann festgehalten werden, dass sowohl die Kantone als auch die deutschen Bundesländer im jeweiligen Föderativorgan theoretisch in je *gleicher* Weise vertreten sind, wobei sich die erwähnten Unterschiede erst durch den verschiedenen Gebrauch des Gleichheitsbegriffes ergeben²⁴⁴. Nun könnte man sich mit dieser Schlussfolgerung und der gelungenen Ausformung des Ständerates als Zweite Kammer im Sinne eines Senats eigentlich zufriedengeben, wäre da nicht die Ungereimtheit mit der Frage der Rechtsstellung der Halbkantone. Dabei geht es aber nur scheinbar um eine grundsätzliche Frage der Beibehaltung der schematischen Gleichheit der Kantone im Ständerat, da diese eben angesichts der Sonderstellung der Halbkantone bereits nicht konsequent durchgezogen ist. Was läge nun näher, als mit dem Postulat der absoluten Gleichheit ernst zu machen und alle Kantone in gleicher Weise in ihrem *Status* als Kanton absolut gleich zu werten, ihnen aber im Hinblick auf ihre Interessenvertretung besser gerecht zu werden und daher in der Frage der *Mitwirkungsrechte* von einer proportionalen Gleichheit auszugehen? wurde zuvor festgehalten, dass alle Kantone als absolut gleichgestellte Glieder des schweizerischen Bundesstaates zu betrachten sind, in ihrem Status als Gliedstaaten also völlig gleich sind. Durch eine solche absolute Gleichbehandlung kann aber unter anderen Vergleichsaspekten eine *rechtsungleiche* Behandlung entstehen, die nicht gerecht erscheint. So wie der Reiche und der Arme a priori gleichberechtigte Aktivbürger sind und beide Steuern bezahlen müssen, ist doch der Steuersatz bei beiden nicht derselbe, sondern werden in Berücksichtigung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen verschieden hohe Steuern erhoben. In diesem Fall wird also dem Gleichheitsgedanken besser entsprochen, indem unter Berücksichtigung faktischer Gegebenheiten eine differenzierte Regelung realisiert wird. Analog dazu wird, wenn nun bei einzelnen Mitwirkungsrechten der Kantone, in erster Linie bei der Besetzung des Ständerates und der Zählung der Ständestimme, eine moderate Anpassung erfolgt, indem etwa an der tatsächlichen Bedeutung angeknüpft wird, der Gedanke der Gleichheit der Kantone nicht aufgegeben. Ausgehend von einer differenzierten Anwendung der Rechtsgleichheit, ist es hier möglich, den tatsächlichen Verhältnissen besser gerecht zu werden: „Gleiches wird nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt.“²⁴⁵

Bei den Mitwirkungsrechten der kleinen Kantone bei der Willensbildung im Bund rechtfertigt sich daher, angesichts des Übergewichts der bevölkerungsschwachen deutschsprachigen Kantone und den bisherigen Ergebnissen der Arbeit, völlig *getrennt von der Frage des Status*, die Prüfung des Grundsatzes der *proportionalen Gleichheit*. Eine Abstufung nach der Bevölkerungszahl, um dem „Problem“ der Überrepräsentation dieser Kantone im Ständerat und beim Ständemehr zu begegnen, ist eine *politische* Frage, die von der verfassungstheoretischen Frage des Status völlig zu trennen ist. Eine *Kombination* des politischen Kriteriums mit dem historisch bedingten *Status* als *Halbkanton* wäre hier völlig verfehlt. So hatte sich die Expertenkommission von 1977 scheinbar vor allem auf die „politisch am leichtesten realisierbare Lösung“²⁴⁶ ausgerichtet, indem sie allein die beiden Basel aufzuwerten bereit gewesen wäre. Dieses Ergebnis trug aber den Charakter eines unbefriedigenden Kompromisses, dem es an Grundsätzlichkeit und Konsequenz mangelte, indem hier die Fragen des Status und der Mitwirkungsrechte vermengt

²⁴⁰ Siehe vorstehend § 5 und in diesem Abschnitt unter B sowie die Darstellung nachfolgend unter § 24, A, II.

²⁴¹ HEGER, S. 81.

²⁴² HEGER, S. 81 ff.; HESSE, „Gleichheitsgrundsatz“, S. 172-177; LEIBHOLZ, „Gleichheit“, S. 138 f. und vorstehend § 5, B.

²⁴³ HEGER, S. 82; siehe auch vorstehend § 5, B.

²⁴⁴ So schon § 5, B.

²⁴⁵ HÄFELIN/HALLER, N 1568 ff.

²⁴⁶ JAAG, „Die Halbkantone“, S. 151.

wurden²⁴⁷. Denn wollte man die beiden Basel allein aufgrund ihrer Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft aufwerten, den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden aber lediglich einen Ständeratssitz und eine halbe Standesstimme gewähren, so müsste die Behandlung von Uri und Glarus, die zwar Vollkantone gemäss ihrem Status sind, aber nur wenig Einwohner haben, ebenfalls neu überdacht werden. Mit ebenso guten Gründen wären dann aber auch die Kantone Jura, Zug, Schaffhausen und Schwyz dieser Gruppe „kleiner“ Kantone zuzurechnen, da sie alle ebenfalls weniger als 100'000 Einwohner zählen, während der nächstgrössere Kanton (Neuenburg) wiederum bereits eine Einwohnerzahl von über 164'000 aufweist²⁴⁸.

Es kann also nur darum gehen, in einem ersten Schritt, die absolute Gleichheit der Kantone im Hinblick auf ihre Stellung als Mitglieder des schweizerischen Bundesstaates herzustellen, mithin den nur noch historisch erklärbaren Status des Halbkantons fallen zu lassen und sich in einem zweiten Schritt der (politischen) Frage des Einflusses der einzelnen Gliedstaaten bei der Willensbildung zu widmen. Letztlich würde die Bundesverfassung mit einer solchen Ausgestaltung einen mittleren Weg zwischen voller Gleichheit der Kantone in einem populären Sinn, und einer Gleichheit unter dem Gesichtspunkt einer zulässigen Differenzierung nach sachgemässen Gründen beschreiten. Spätestens angesichts des Vollkantons Jura wäre es ein Gebot bundesstaatlicher Rechtsgleichheit, den *Status* der Halbkantone zunächst generell aufzuheben. Dass damit gleichzeitig die Frage des *Gewichts* der kleinen Kantone bei der Willensbildung aufgeworfen wird, ist unausweichlich. Im Ergebnis würde es dabei nicht um eine Verbesserung des Einflusses der kleinen Halbkantone gehen, sondern vielmehr um eine vernünftige Reduktion des Einflusses der übrigen kleinen Kantone gegenüber der heutigen Situation. Es geht hier also nicht um die Verstärkung des Gewichts der Halbkantone, sondern um eine systematisch sauberere und gerechtere Lösung eines bundesstaatlichen Problems unter Beachtung der allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze und unter Berücksichtigung der legitimen Interessen aller Teile, sowohl der Mehrheiten als auch der Minderheiten. Auch die grossen Kantone müssten streng genommen dem Gedanken der Gleichheit aller Kantone immer noch ein nicht unerhebliches Opfer bringen, allerdings nicht mehr gar so schmerzlich wie unter der bisherigen Gewöhnung.

Zusammenfassend bleibt hier die Feststellung, dass die Frage nach dem Status der Halbkantone keineswegs nur ein *politisches* Problem, sondern eine verfassungstheoretisch klar beantwortbare Frage darstellt. Keine staatsrechtliche, sondern eben eine politische Frage, die sich in einem zweiten Schritt aufdrängt, ist dagegen jene nach der Gewichtung der Mitwirkungsrechte der Kantone, die sich automatisch stellt. Diese Ergebnisse müssen nun Eingang finden in die Betrachtung eines reformierten Zweikammersystems unter den §§ 28 und 29 sowie § 32.

E. Zusammenfassung

Jeder Bundesstaat ist in gewisser Weise als das Resultat einer organischen Verbindung von unitarischen und föderalistischen Elementen zu verstehen. Der Bundesstaat umfasst neben einem einheitlichen Gesamtstaatsvolk als Bund auch eine Mehrheit von Gliedstaaten. Charakteristisch ist nun, dass diese Gliedstaaten dazu berufen sind, ihrerseits an der Bildung des Bundeswillens teilzunehmen. Die ursprüngliche und eigentliche Aufgabe des bundesstaatlichen Zweikammersystems und deren fundierteste Legitimationsgrundlage ist, wie bereits vorstehend in § 5 dargelegt, der Ausgleich zwischen der föderalistischen und demokratischen Gleichheit sowie der Schutz der kleinen Staaten (nicht der übrigen Minoritäten) vor der Majorisierung durch die grösseren. Für zahlreiche Autoren, insbesondere des ausgehenden 19. Jahrhunderts, scheint dementsprechend die gleichförmige Vertretung eine fundamentale Voraussetzung des Föderalismus zu sein²⁴⁹. Die absolute Gleichheit in der Vertretung der Gliedstaaten im Föderativorgan darf aber nicht als eine *conditio sine qua non* weder für den Föderalismus im allgemeinen noch für das Zweikammersystem im besonderen angesehen werden²⁵⁰. Wenn man schon von solch unverzichtbaren Bedingungen für die Existenz eines Bundesstaates sprechen will, so ist vielmehr die Bereitschaft zur Kooperation seiner einzelnen Glieder untereinander und gegenüber der Bundesgewalt zu nennen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Kooperation ist aber wiederum eine höchst individuelle Sache der jeweiligen bundesstaatlichen Organisation. Seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts wurden mit dem mächtiger werdenden Demokratismus in der Schweiz immer wieder Stimmen laut, die für den Ständerat einer der Bevölkerung proportional entsprechende Vertreterzahl forderten. Es wurde dies etwa dadurch begründet, dass die Einräumung einer *gleichmässigen* Vertretung mit dem Geist der Demokratie nicht im Einklang stehe²⁵¹. Die Lösung der gleichen Vertretung aller Gliedstaaten in der

²⁴⁷ Ebenso etwa auch die Einzelinitiative ALLGÖWER, siehe nachfolgend § 29, B, V, 2, b.

²⁴⁸ Eine solche Sitzverteilung, also je ein Ständeratssitz für die genannten zehn kleinen Kantone, zwei Sitze für die übrigen, hätte eine Verkleinerung des Ständerates von 46 auf 42 Mitglieder zur Folge. Vergl. JAAG, a.a.O., S. 151.

²⁴⁹ E. BOREL, „Etude sur la souveraineté et l'Etat fédéral“, Diss. Genf 1886, S. 175; LE FUR, S. 634, 669; M. MOUSKHELICHVILI, „La théorie juridique de l'Etat fédéral“, Diss. Paris 1931, S. 235.

²⁵⁰ Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 642; TRIVELLI, S. 37, der gleichzeitig vor einer allzu leichtfertigen Einführung einer gemässigten Gewichtung warnt, im Blick auf die Gefahr eines späteren Übergangs zur Vertretung im Sinne einer simplen Proportionalität.

²⁵¹ H. J. MEYER, S. 35; TRIPP, S. 116, ein Anhänger der egalitären Demokratie drückt dies folgendermassen aus: „Die Einräumung gleichmässiger Vertretung der Kantone im Rat der Kantone oder Staaten, - der dieselben oder in den USA sogar grössere Befugnisse hat als der Nationalrat - ist augenscheinlich, wie in England die Vertretung der 'rostigen Marktflecken' im

Zweiten Kammer, wie sie sich in den Vereinigten Staaten, der Schweiz oder Australien findet, stellt keinesfalls zwingend die dem Ideal des Bundesstaates am nächsten kommende Lösung dar. So war in Deutschland die leicht proportionale Vertretung der Staatsglieder ursprünglich die einzig mögliche Lösung, der Hegemonie Preussens zumindestens formal einigermassen beizukommen, ohne diesen Staat zerschlagen²⁵² zu müssen oder die Kleinstaaten zu fusionieren. Nachdem der hegemoniale preussische Staat mit dem Bonner GG aufgelöst worden ist, wurde teilweise vermehrt eine Abkehr vom Prinzip der Proportionalität im deutschen Bundesrat postuliert²⁵³, unter Hinweis darauf, dass es keine ausserordentlichen Missverhältnisse zwischen den Bundesländern mehr auszugleichen gälte²⁵⁴. Eine moderate Proportionalität der Vertretung der Gliedstaaten drängt sich aber keineswegs nur gerade dann auf, wenn derart enorme Grössenunterschiede wie im Deutschen Reich herrschen. Eine solche Betrachtungsweise suggeriert einen objektiven Bezugsrahmen, eine die Proportionalität rechtfertigende Grössendifferenz. Die Entscheidung über den Vertretungsmodus ist in Wahrheit aber eine hochpolitische Frage, wie die Auseinandersetzungen in der Tagsatzungskommission 1848 und die Arbeit im Parlamentarischen Rat 1948/49 gezeigt haben, die von faktischen Sachzwängen, Fragen der Tradition und vor allem von rein subjektiven Gesichtspunkten (politischen Erwartungen etc.) geprägt waren. Angesichts der Notwendigkeit der Differenzierung in Status und Mitwirkungsrechte der Kantone, liegt in einer proportional bzw. relativ verstandenen Gleichheit der Kantone im Bereich ihrer Mitwirkungsrechte eine Chance, die immer stärker empfundene Problematik der „kalten Progression“ bezüglich des verschobenen politischen Gewichts der kleinen Kantone, d.h. der Zurücksetzung der bevölkerungsreichen Kantone in ihrem politischen Einfluss im Bundesparlament und bei Verfassungsrevisionen, rational begründet zu lösen. Dabei erscheint eine moderat proportionale Berücksichtigung der jeweiligen Kantonsbevölkerung bei der Besetzung des Ständerates um so gerechtfertigter als man davon ausgehen kann, dass dieser in seiner Ausformung als *Senat* (besetzt mit weisungsungebundenen, von den Kantonsvölkern direkt gewählten Repräsentanten) weniger die Gliedstaaten als vielmehr die nach Gliedstaatengrenzen gegliederte Gesamtbevölkerung (d.h. also die einzelnen Kantonsbevölkerungen) repräsentiert. Eine an diesen Bevölkerungszahlen orientierte Besetzung würde das Konzept der Repräsentation der „Gliedstaaten“ keinesfalls sprengen.

2. KAPITEL: FUNKTIONEN DES STÄNDERATES

§ 23 Historisch hergeleitete Funktionen

A. Die Repräsentationsfunktion und der Schutz der kleinen Kantone

I. Probleme der Integration

Wie im historischen Abriss dargestellt wurde, war die Entstehung des schweizerischen Zweikammersystems keineswegs die logische Konsequenz eines historischen Prozesses, sondern ein Willensakt der Verfassungsschöpfer, der, trotz seines Kompromisscharakters, weit davon entfernt war, auf allgemeine Zustimmung zu treffen²⁵⁵. „In der Schweiz betrachtet man diese Einrichtung als ein aristokratisches Machwerk oder ein Hirngespinnst von Stubengelehrten, und wir wären nie und nimmer dazugekommen, dieselbe einzuführen, wenn sie sich nicht als einziges Mittel herausgestellt hätte, den Konflikt zwischen den Interessen und Ansprüchen der grösseren und kleineren Kantone auf billige Weise auszugleichen.“²⁵⁶ Es waren also folglich keine abstrakt-theoretischen

Unterhaus vor 1832, mit dem Geist der Demokratie nicht im Einklang, denn auf diese Weise fällt auf einen Urner Ständerat eine dreissigmal kleinere Bevölkerungszahl als auf einen Berner Ständerat, gerade wie der Einfluss eines Stimmberechtigten in Nevada bei den Senatswahlen theoretisch mehr als 138 mal grösser ist als derjenige eines Wählers im Staate New York“ und weiter auf S. 122, „Dem Zweikammersystem der Bundesstaaten wohnt ein gewisser Gegensatz von Föderalismus und Demokratie inne, denn wenn zugunsten der auf demokratische Weise bestellten Volkskammer Konzessionen gemacht werden, (...) so leidet das föderalistische Element und umgekehrt. Es ist die Aufgabe der Staatsmänner in einer föderativen Demokratie, diese beiden Elemente miteinander zu versöhnen, wobei sie nicht vergessen dürfen, dass das demokratische wesentlich und wichtiger ist, als das föderative.“

²⁵² Diese Zerschlagung haben allerdings die Nationalsozialisten besorgt, indem sie die Neugliederung des deutschen Einheitsstaates ohne irgendwelche föderalistische Rücksichtnahmen völlig nach verwaltungsrationellen Überlegungen durchführten. Vergl. MESSMER, S. 198 Anm. 14; BECKER, S. 105.

²⁵³ So u.a. GAA, S. 57; VON NEGENBORN, S. 81; BRECHT, S. 214; PETERS, „Föderalismus“, S. 80.

²⁵⁴ So insbesondere GAA, S. 57, der infolgedessen auch Kanada (seit 1949), die Südafrikanische Union (vor 1983) und Österreich insofern kritisiert, als diese „ohne zwingenden Gründe“ das Prinzip der ungleichen Vertretung der Gliedstaaten in ihre Verfassungen aufgenommen hätten. Einzig im Falle von Indien sei, so GAA, aufgrund der grossen Unterschiede in der Bevölkerungsstärke der einzelnen Staaten die proportionale Vertretung unter föderalistischen Gesichtspunkten noch gerechtfertigt.

²⁵⁵ Siehe vorstehend § 16.

²⁵⁶ RÜTTIMANN, I, S. 118; vergl. auch SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, S. 338; HUBER-HOTZ, „Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit“, in: „Das Parlament - «Oberste Gewalt des Bundes»?“, S. 165-182, S. 166.

Überlegungen, sondern das bewusste Wahrnehmen realer politischer Ziele, welche die Verfassungsschöpfer 1848 dazu bewegten, einen Senat in Anlehnung an das amerikanische Zweikammersystem zu formen. Das politische Ziel des Ausgleichs zwischen den zwar siegreichen unitarischen Strömungen und den unterlegenen, aber dessen ungeachtet starken föderalistischen Strömungen sollte mit der gleichmässigen Repräsentation der Kantone und deren weitgehender Freiheit in der Entsendung ihrer Repräsentanten auf Bundesebene erreicht werden.

EICHENBERGER²⁵⁷ betont, dass der Staat als Zusammenschluss zur handlungsfähigen Einheit nicht etwa naturhaft zustande kommt, sondern auf dem Zusammenfluss unzähliger begünstigender Umstände beruht. Er geht als hochkomplexes Gefüge hervor aus den beiden bestimmenden Sachverhalten des Zusammenführens und Beieinanderbleibens²⁵⁸. Die Verfassung bedarf zunächst einer solchen geglückten Zusammenführung als Grundlage jeglicher Wirksamkeit: erst sobald soziologisch-historisch eine gewisse Integration stattgefunden hat, kann sie als deren Ausdruck überhaupt erst wirksam werden. Dann aber entfaltet sie ihrerseits integrative Wirkung, solange sich ihre Institutionen materiell am legitimierenden Konsens der Gemeinschaft ausrichten und es ihr gelingt, verfahrensmässig das Instrument dafür zu bieten, Übereinstimmungen zu erhalten und fortzubilden. Das Problem der vertikalen Integration von Kantonen, die ursprünglich in sozialer, ökonomischer und auch kultureller Hinsicht eine stärkere Eigenstaatlichkeit besaßen, war insofern eine *Conditio sine qua non* der politischen Einheit der schweizerischen Gesellschaft. Die unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Räte und die Gleichstellung der Kantone diene demnach in der Anfangsphase des Bundesstaates *der Integration ideologisch-politischer Gegensätze, der Abmilderung und Entschärfung einer zunächst tatsächlich vorhandenen Majorisierungsgefahr eines Lagers über das andere und der institutionellen Verbindung der Kantone mit dem neu geschaffenen Bund als Ausgleich und Kompensation für die abgetretenen Souveränitätsrechte*.

Somit stand bei der Schaffung der Bundesverfassung in der Ausformung des Ständerates als Senat primär die *Repräsentationsfunktion* im Vordergrund, andere Funktionen waren vorerst noch von untergeordneter Bedeutung, ja waren als solche theoretisch noch gar nicht erfasst. Der Ständerat stellte also weniger einen Ausgleich für die Souveränität dar, welche die Kantone bei der Gründung des Bundesstaates abzutreten hatten, sondern er sollte vielmehr, nach der Intention seiner Schöpfer, den hohen Grad der kulturellen, sprachlichen und föderalistischen Differenzierung der Gesellschaft auf Bundesebene wieder integrieren. Mithin sollte er in erster Linie ein Schutzinstrument der Minderheit der kleinen katholischen Kantone dar. Im ersten Abschnitt der Arbeit stellte sich in den Paragraphen 4 und 5 die Frage, weshalb bestimmte Gruppen eigentlich eine bevorzugte Behandlung im Sinne des Schutzes durch Vetomöglichkeiten, Koalitionsregierung usw. verdienen, wenn sie Gefahr laufen, zu einer ständigen Minorität zu werden²⁵⁹. Vordergründig argumentiert, sicherlich aus der Idee des Mehrheitsprinzips als *Legitimationsmechanismus*: Demokratie legitimiert, neben weiteren institutionellen Rahmenbedingungen, die staatliche Herrschaft²⁶⁰. Die mit der demokratischen Repräsentativverfassung gegebenen institutionellen Bedingungen stellen freilich nicht die alleinigen Voraussetzungen für die Legitimität demokratischer Herrschaftsausübung dar. Gegenüber dem von MAX WEBER einseitig betonten „Glauben an die Legalität“ als dem Charakteristikum rational motivierten Gehorsams wurde in § 19, B, III als weiteres Element für die Legitimität demokratischer Herrschaftsausübung die Überzeugung genannt, die legal ausgeübte Herrschaft sei auch prinzipiell gerecht. Worauf sich diese Überzeugung im einzelnen stützt, ist dabei gleichgültig²⁶¹. Wesentliche Faktoren, die zur Bildung dieser Überzeugung beitragen sind etwa die gewaltenteilige Organisation repräsentativer Demokratie und damit verbunden die gewaltenthemmende Funktion der Verhinderung von Machtmissbrauch sowie die Bindung demokratischer Herrschaft an verfassungsrechtlich gewährleistete Grundrechtspositionen. Wesentlich ist die Überzeugung in die Leistungsfähigkeit des demokratischen Systems an sich und damit auch in die Repräsentation als kontrollierter Ausübung der Herrschaft der Repräsentanten über die Repräsentierten. Repräsentation durch das Parlament hat also in der Demokratie nicht nur die mehr technische Grundfunktion, durch Wahl die Zustimmung des Volkes zur Herrschaftsausübung zu ermöglichen und damit auch eine zeitliche Begrenzung der Herrschaftsausübung zu gewährleisten, sondern auch und gerade durch eine spezifische Ausgestaltung der Repräsentationskörperschaft die politische Einheit des Staates zu konstituieren. Welches die Grundelemente der Repräsentation - neben dem (Gesamt-)Volk an sich - sind, ist offen. Im Falle des Ständerates war es offensichtlich das Bemühen der Einbindung der im Sonderbundskrieg unterlegenen Minderheiten. Faktisch steckt hinter der Repräsentationskörperschaft als Institution des Minderheitenschutzes möglicherweise die Furcht, dass sich eine perpetuierte Minorität zu einer latenten Bedrohung für die Mehrheit entwickeln kann oder dass sich die enttäuschten Hoffnungen der Angehörigen einer permanenten Minderheit in einer Radikalisierung, zunächst der Worte und schlussendlich der Taten äussert.

²⁵⁷ EICHENBERGER, „Sinn und Bedeutung“, S. 207 ff.

²⁵⁸ Die Einheit des Staates ist eben nicht *vorgegeben*, sondern *aufgegeben*.

²⁵⁹ Siehe insbesondere vorstehend § 4, B, III.

²⁶⁰ TH. FLEINER, „Gehören Föderalismus und halbdirekte Demokratie zur Schweiz von gestern?“, S. 458 ff., nennt als institutionelle Mittel zur Legitimierung und Begrenzung der Staatsgewalt den *Föderalismus*, die *Demokratie*, die *Gewaltenteilung* sowie die Gewährleistung von *Grundrechten*. Vergl. auch LUHMANN, S. 27 ff.

²⁶¹ EBERHARD GRABITZ, „Freiheit und Verfassungsrecht“, Tübingen 1976, S. 147 f.

Geht man von den *Gruppen* der Gesellschaft aus, so muss man sich fragen, ob die Zahl der hier interessierenden spezifisch territorialen Unterschiede und lokalen Eigentümlichkeiten angesichts der wirtschaftlichen und soziologischen Angleichungen im Schwinden begriffen ist - man denke nur an den geradezu verzweifelten Kampf um den Erhalt der rätoromanischen Sprache und Kultur vor der Sogwirkung des Deutschschweizerischen. Man ist sich zwar seiner kantonalen Identität (ja letztlich auch der lokalen und kommunalen) bewusst und lebt diese auch. Gibt es aber daneben noch jene ideologischen Welten oder besser „Gräben“ zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen als solchen? Seit 1848 hat sich die politische, wirtschaftliche und soziologische Situation erheblich geändert. Tatsache ist und bleibt aber, dass es in der Schweiz nach wie vor ideologisch-politische Gegensätze gibt, dass der Schutz von Minderheiten in einem demokratischen Staat noch immer notwendig ist und dass den Kantonen trotz der Verlagerung von zahlreichen Aufgaben hin zum Bund immer noch eine grosse Bedeutung zukommt. So hatte der einzige ernsthafte Territorialkonflikt in der Schweiz, der 1978 in die Gründung des Kantons Jura mündete, zwar wenig mit den regionalen Entwicklungsperspektiven, dafür aber sehr viel mit der Durchsetzung *religiöser und sprachlich-kultureller Identitäten* zu tun²⁶². Mit der Korrektur der repräsentativen Institutionen durch die Gründung eines neuen Kantons schien der Konflikt weitgehend beigelegt und die zentrifugalen Kräfte neu eingebunden. Somit wird nachfolgend die Betrachtung des Ständerats als Modell der Integration in erster Linie auf diese spezifisch *sprachlich-kulturellen Minoritätenpositionen* zu beschränken sein. Die regionalen ökonomischen Disparitäten führen zwar immer wieder zu Kontroversen zwischen einzelnen Regionen bzw. Kantonen, ihre besondere Schärfe erlangen sie aber erst, wenn sie mit weiteren Konfliktlinien, vornehmlich der Sprachen oder Konfessionen zusammenfallen. Die Integrationsfunktion ist zum Dauerauftrag der Verfassung und ihrer Institutionen geworden, geändert haben sich allerdings die Gewichtungen.

II. Minderheitenproblematik in der Schweiz

1. Das Minderheitenproblem und die Zweite Kammer im Bundesstaat

Die bereits erläuterte Antinomie zwischen den beiden Prinzipien föderativer Gleichheit und Mehrheitsherrschaft bzw. zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit²⁶³, führt zurück auf die Kritik von SIEYÈS, der eine Erste Kammer für überflüssig hielt, wo sie mit der Volksvertretung übereinstimme und für gefährlich, wo sie von ihr abweiche²⁶⁴. Wenn nach ihm nun einzig eine auf gesamtnationaler Ebene zu ermittelnde Mehrheit bestimmen darf und die Minderheit dies respektieren müsste, so würde dies nach den Erläuterungen von § 5 in jenem Moment zu unerträglichen Spannungen führen, in dem eine lokal kompakte Gruppe aufgrund einer dominanten Spannungslinie beständig in die Minderheit versetzt würde. Um einer drohenden Sezession einer solchen territorialen Gruppe entgegenzutreten bliebe letztlich nur die Ausübung von Druck, da andere Instrumente im System von SIEYÈS nicht zur Verfügung stünden. Das von ihm so betonte Prinzip der Demokratie würde sich in eine absolute Mehrheitstyrannie verwandeln.

Nun orientiert sich die These von SIEYÈS allerdings sehr stark am konkreten französischen Staatsmodell und geht dementsprechend von einem hohen Grad an *Homogenität* aus. Sie setzt voraus, dass entweder der Mehrheitswille als „*volonté générale*“ akzeptiert wird oder dass sich ein Turnus von Mehrheiten und Minderheiten einstellt. Dieses Modell scheidet aber in jenem Moment, da ein Staat von konstanten und bestimmenden *Spannungslinien* geprägt ist, welche sich mit territorialen Grenzen decken können. Geht man von seiner Prämisse aus, dass alleine die Mehrheit eines Volkes herrschen dürfe, dann wäre theoretisch mit diesem Demokratieverständnis eine anders als streng proportional zusammengesetzte Zweite Kammer unvereinbar. Wenn dieser Demokratievorstellung ein greifbarer Inhalt zukommen soll, muss er vor allem eine Absage jeglicher Differenzierung der Bürger eines Landes nach überkommenen Kriterien wie Stand oder Herkunft bedeuten. Jede Stimme muss gleichviel zählen, nur arithmetische Mehrheiten können legitimierend für den Inhalt von Beschlüssen wirken. Die Durchführung einer solchen radikalen Egalität verbietet dann auch zwangsläufig die Einrichtung einer Zweiten Kammer, in der das Volk nach anderen Massstäben als nach denen der Proportionalität vertreten wäre. Die Absage an jede abweichende Mehrheitenbildung und deren Legitimität in einer Zweiten Kammer lässt ein solches Organ im Sinne von SIEYÈS als tatsächlich überflüssig oder gefährlich erscheinen. Diese Sichtweise verfehlt allerdings die Strukturprinzipien des schweizerischen Bundesstaates, in dem eben nicht allein die Mehrheit des Gesamtvolkes sondern auch, verfassungsrechtlich verankert, die Mehrheiten der Kantonsvölker legitimierend wirken. Damit lassen sich im Rahmen des Föderativorgans aber auch gegenläufige Mehrheiten lokal kompakter Minderheiten rechtfertigen: Die Übertragbarkeit der These von SIEYÈS auf die Schweiz scheidet damit vor allem auf der unausgesprochenen Prämisse der weitreichenden Homogenität, dem Fehlen konstanter Spannungslinien.

²⁶² DIRK GERDES, „Konturen der Autonomie - Die Bildung des Kantons Jura als Modellfall erfolgreicher Autonomiebestrebungen“, in: RAINER S. ELKAR (Hrsg.), „Europas unruhige Regionen“, Stuttgart 1981, S. 218-235.

²⁶³ Siehe vorstehend § 5, B.

²⁶⁴ Vergl. MESSMER, S. 220; HEGER, S. 80; CONDRAU, S. 43.

2. Die Minderheiten im Ständerat - das Konzept der lokal-kompakten Minderheiten

Der Ständerat steht demnach permanent zwischen föderativer Gleichheit und Mehrheits Herrschaft: Zentraler Kritikpunkt gegen die gleichgewichtete Vertretung eines jeden Kantons ist entsprechend die dadurch bewirkte gegenüber dem Nationalrat erheblich abweichende parteimässige Zusammensetzung, insbesondere das Übergewicht der bürgerlichen Parteien²⁶⁵. Hervorgerufen wird deren Dominanz - während Jahrzehnten war es die CVP, welche den grössten Anteil an Sitzen aufwies - durch die schon mehrfach angesprochene relative Überrepräsentation der katholisch-konservativen Kantone vor allem der Innerschweiz, des Wallis und Fribourg. Gerade den bevölkerungsschwachen Innerschweizer Kantonen kommt durch die gleichgewichtete Vertretung jedes Kantons eine Stellung zu, die sich deutlich von derjenigen im Nationalrat unterscheidet. So weisen beispielsweise die Kantone Uri und Glarus im Nationalrat nur einen Sitz auf, während ihnen im Ständerat zwei Sitze zustehen, wogegen etwa dem Kanton Zürich im Nationalrat 34 Sitze zukommen, im Ständerat aber ebenfalls nur deren zwei. Die Anknüpfung alleine an die *Kantonseigenschaft* bewirkt hier überdeutlich die Möglichkeit der Bildung einer „zweiten“, katholisch-konservativ geprägten Mehrheit, die entscheidend von derjenigen des ganzen Volkes abweichen kann. Sofern sich die drei grossen Minderheitenpositionen, die in der Schweiz aufgrund der territorialen Abgrenzungen feststellbar sind, die Kantone der Innerschweiz, die romanischen Kantone und diejenigen der Ostschweiz einig sind, verfügen sie über eine Mehrheit nach Kantonen, ohne eine solche in der Bevölkerung zu besitzen.

Die Integrationsmechanismen der lokalen Autonomie und der Mitwirkung an der Willensbildung sind also Integrationsmechanismen von höchster Bedeutung, sie könnten aber auch das Gegenteil bewirken²⁶⁶. Eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist das Vorhandensein einer „föderalistischen“ Kultur, also die Existenz gewisser natürlicher Gegebenheiten²⁶⁷ und das Bestehen der bereits mehrfach erwähnten sich überkreuzenden Spannungsfelder (cross-cutting cleavages). Gerade die kulturelle Vielfalt führt in der Regel zu einer gewissen Labilität des politischen Systems, wie die bereits früher genannten Beispiele Belgien und Kanadas zeigen. Die Bildung „zweiter“ Mehrheiten ist ein für die Schweiz typisches Phänomen, weil sie durch sehr variable Mehr- und Minderheiten und damit durch ausserordentlich variable *Spannungslinien* geprägt ist²⁶⁸. Die konfessionelle Opposition, welche die Schweiz 1847 noch in den Sonderbundskrieg geführt hatte, besteht grundsätzlich auch heute noch, wird aber überlagert durch weitere Oppositionen, die im Gegensatz zum 19. Jahrhundert die konfessionelle Spannungslinie schneiden und diese damit relativieren²⁶⁹. Deutliche Gegensätzlichkeiten bestehen heute insbesondere zwischen deutschsprachigen und welschen Kantonen, die vor allem dann immer wieder aufbrechen, wenn die welschen Kantone eine Tendenz zu erhöhter Zentralisierung, sei es politisch oder wirtschaftlich, befürchten²⁷⁰. Eine weitere konstante Opposition existiert zwischen den eher urbanen und industrialisierten und den mehr ländlichen Kantonen²⁷¹, die sich vor allem in jüngster Zeit auch in einer Opposition zwischen solchen Kantonen äussert, denen die Erhaltung der natürlichen Alpenwelt ein vorrangiges Anliegen ist und den (betroffenen) Kantonen, die eine weitgehende wirtschaftliche Nutzung der natürlichen Ressourcen befürworten²⁷².

Diese Oppositionen - und jeweils situationsbedingte weitere Polaritäten - erzeugen diejenigen Situationen, die mit „sich überkreuzenden Spannungsfelder“ (cross-cutting cleavages) umschrieben werden²⁷³. Es können sich in Abhängigkeit von konkreten Sachfragen *neue Mehrheiten* bilden, wobei jeweils kompakte lokale Gruppen auftreten, die sich aber von Sachfrage zu Sachfrage *neu* formieren. Mehr- und Minderheiten sind durch lokale je andere Spannungslinien geschnitten. Insgesamt vermeidet diese Situation die Gefahr einer separatistischen Formierung: Indem sich stets andere Gruppen von Mehrheits- und Minderheitskantonen bilden können, ist, so FRENKEL²⁷⁴, die Gefahr einer fixen Blockbildung weitgehend gebannt. Da sich die verschiedenen Kraftfelder überschneiden, entsteht ein „vielfältiges Gewebe, das die Schweiz zusammenhält.“²⁷⁵ Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass sich die

²⁶⁵ Besonders deutlich bei U. GUT, S. 296; AUBERT, *Traité*, II, N 1293.

²⁶⁶ FRENKEL, I, N 571.

²⁶⁷ Umgekehrt muss das Vorhandensein einer föderalistischen Politikultur nicht notwendig zu einem Bundesstaat führen, vergl. Grossbritannien und Italien.

²⁶⁸ FRENKEL, I, N 574.

²⁶⁹ Vergl. auch RHINOW, „Parteienstaatlichkeit - Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates“, in: VVDStRL 44 (1986), S. 83 ff., bes. S. 90.

²⁷⁰ Vergl. dazu die Verfassungsänderungen, welche Kompetenzen auf den Bund übertragen sollten und am Misstrauen der welschen Kantone scheiterten, etwa die Abstimmungen über das Finanzreferendum vom 30. 9. 1956 (nachfolgend § 27, B, II, 2, c) und die Neuordnung der Bundesfinanzen vom 15. 11. 1970 (nachfolgend § 27, B, II, 2, f). In beiden Fällen stimmten die welschen Kantone im Verein mit den innerschweizerischen konservativen Kantonen im Sinne der Beschränkung der Bundesgewalt.

²⁷¹ Exemplifiziert durch die Volksabstimmung vom 13. März 1955 über die Initiative zum Mieter- und Konsumentenschutz (nachfolgend § 27, C, II, 1, c).

²⁷² FRENKEL, I, N 574; HEGER, S. 87; zum Begriff der „Alpen-Opec“ siehe etwa BaZ vom 19. Juni 1996.

²⁷³ FRENKEL, I, N 572.

²⁷⁴ FRENKEL, I, N 574; auch HEGER, S. 88.

²⁷⁵ URS ALTERMATT, „Die Schweiz: Vielfalt der Kraftfelder“, in: „Kleinstaat und Menschenrechte: Festgabe für GERARD BATLINER zum 65. Geburtstag“, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 481-491, bes. S. 486.

Kantonsgrenzen nicht durchgehend mit den soziokulturellen Sprach- und Konfessionsgrenzen decken. Je nach politischer Sachfrage und je nach Konflikt setzen sich Minderheit und Mehrheit anders zusammen²⁷⁶. Es wird nachfolgend allerdings noch genauer zu überprüfen sein, ob sich angesichts der tatsächlichen Abstimmungsergebnisse nicht doch gewisse immer wiederkehrende Sieger- und Verliererrollen finden und wenn ja, wem diese zufallen²⁷⁷. In diesem Kontext muss zunächst der Blick auf die gegenwärtige Bedeutung der drei wichtigsten Minderheitspositionen in der Schweiz gerichtet werden.

a) Die sprachlichen Minderheiten

Die wichtigste Minderheitenposition, deren Bedeutung hier nur ansatzweise umschrieben werden kann, ist diejenige der *Sprachgruppen*²⁷⁸. In anderen Ländern hat eine vergleichbare kulturelle Vielfalt in der Regel eine gewisse Instabilität des politischen Systems zur Folge, da das stabilisierende Element der einheitlichen Kultur fehlt, so etwa in Belgien und Kanada, wo das sprachliche Schisma die nationale Einheit permanent bedroht²⁷⁹. Während sich dort aufgrund der sprachlichen Blockbildungen eine *de-facto-Zweigliedrigkeit* findet, in der sich der Nationalismus der einzelnen Bevölkerungsteile auf ihre Sprachgruppe beschränkt, hat der Nationalismus in der Schweiz die Sprachgrenzen überschritten und eine Nation mit unterschiedlichen Sprachgruppen hervorgebracht²⁸⁰.

Die Mehrsprachigkeit der Schweiz hat ihre Ursprünge im Mittelalter: Der Kern der Alten Eidgenossenschaft war, mit Ausnahme des zweisprachigen Standes Fribourg, deutschsprachig. Die französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Gebiete waren vor 1798 in der Regel Zugewandte Orte (so das Wallis oder Graubünden) oder Untertanenlande (wie die Waadt oder das Tessin). Das italienischsprachige Tessin und die französischsprachigen Kantone Genf, Neuenburg und Wallis wurden nach 1815 endgültig schweizerisch, wozu nicht zuletzt der liberal-demokratische Republikanismus als politische Integrationskraft beitrug. Die Mehrsprachigkeit der Schweiz bildete sich in ihrer gegenwärtigen Form zwischen 1798 und 1848 heraus: Als die Sprachkultur im 19. Jahrhundert für die meisten westeuropäischen Nationalstaaten wie Deutschland und Italien zum konstitutiven Element wurde, übernahm die Schweiz für ihre Sprachgruppen das aus der Konfessionspolitik der Alten Eidgenossenschaft erprobte *Territorialprinzip*²⁸¹ und setzte dem damaligen Trend der einheitlichen Sprachkultur als Grundlage nationaler Staatlichkeit die Antithese der Vielsprachigkeit entgegen²⁸². Dieser Grundsatz schützte die bestehenden Sprachgrenzen und setzte dem demographischen Druck der deutschsprachigen Mehrheit gesetzliche Hindernisse entgegen. Die Zusammensetzung der einzelnen Sprachgruppen hat sich daher seit der Gründung des Bundesstaates nicht wesentlich verändert. Von der *Wohnbevölkerung* sprachen 1990²⁸³ 63,6 % deutsch; 19,2 % französisch; 7,6 % italienisch und 0,6 % rätoromanisch. Der Anteil der französischsprachigen *Schweizer Bevölkerung*²⁸⁴ ging in der Zeitspanne zwischen 1910 und 1990 in geringem Masse von 22 auf 20,5 % zurück²⁸⁵. Betrachtet man in der Sprachenstatistik nur die Schweizer Bürger, so hat sich im 20. Jahrhundert nur wenig geändert. Auch die binnenschweizerischen Sprachgrenzen sind seit 1848 weitgehend unverändert geblieben. Allein der Kanton Graubünden bildet dabei eine Ausnahme, indem sich dort das Rätoromanische trotz zahlreicher Bemühungen in einem markanten Rückgang befindet. Es zeigt sich seit 1910 aber generell eine Festigung der deutschen Sprachzugehörigkeit, die in der Gegenwart durch die „Konzentration der wichtigsten Entscheidungszentren der

²⁷⁶ Dazu ALTERMATT, S. 486: „Der französischsprachige Genfer fühlt sich etwa mit dem französischsprachigen Freiburger verbunden, obwohl beide unterschiedlichen konfessionellen Kirchen angehören; und der katholische Urner stellt sich auf die Seite des Freiburgers, obwohl er eine andere Sprache spricht, aber eben der gleichen Konfession angehört. Es ist dieses Netz von überlappenden Gemeinsamkeiten und Loyalitäten, das die Schweiz zusammenhält.“

²⁷⁷ Siehe nachfolgend unter B, II.

²⁷⁸ Vergl. KNÜSEL, „Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire: l'exemple du cas helvétique“, Lausanne 1994; H. WEILENMANN, „Die vielsprachige Schweiz. Eine Lösung der Nationalitätenprobleme“, Basel 1925; R. SCHLÄPFER (Hrsg.), „Die viersprachige Schweiz“, Zürich 1982; P. SCHÄPPI, „Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen“, Zürich 1971; vergl. auch „Zustand und Zukunft der viersprachigen Schweiz, Abklärungen, Vorschläge und Empfehlungen einer Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Departements des Innern“, Bern 1989; Botschaft des Bundesrates über die Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Art. 116 BV) vom 4. März 1991, BBl 1991 II 309 ff.

²⁷⁹ ALTERMATT, S. 486.

²⁸⁰ FRIEDRICH, S. 42; ALEN, S. 53.

²⁸¹ Das sprachliche Territorialprinzip ist in seiner klassischen Formulierung WALTER BURCKHARDT zu verdanken (vergl. „Kommentar“, S. 801). Es ist am 31. 3. 1965 vom BGer in einem Urteil bestätigt worden, das sich mit dem Schutz der Sprachräume befasste und die Kantone verpflichtete (unter Auslegung von Art. 116 Abs. 1 BV) die Unverletzlichkeit ihrer sprachlichen Gebietseinheiten zu garantieren (vergl. GUY HERAUD, „L'arrêt du tribunal fédéral suisse du 31 mars 1965 et la protection des aires linguistiques“, in: Mélanges PAUL COUZINT, Universität der Sozialwissenschaften Toulouse, 1974, S. 373). Siehe auch sogleich unter b.

²⁸² ALTERMATT, S. 485, S. 487.

²⁸³ BfS 1996, S. 357; ALTERMATT, S. 484 f.

²⁸⁴ E. WEIBEL, „Sprachgruppen und Sprachprobleme in der Schweiz“, in: WEHLING, „Die Schweiz“, S. 79-99; siehe Anhang 10a.

²⁸⁵ Siehe dazu auch die Tabelle in Anhang 10b.

privaten Wirtschaft auf die deutschsprachigen (Kantons-)Hauptstädte²⁸⁶ noch verstärkt wird. Die sprachliche Homogenität der drei grossen Sprachräume ist verhältnismässig hoch, vor allem wenn man nur die Schweizer Bürger berücksichtigt²⁸⁷. Auch die Binnenwanderungen der Schweizer haben daran prinzipiell nichts geändert, wobei es unter anderem dem sprachlichen Territorialprinzip²⁸⁸ zu verdanken ist, dass diese Binnenwanderung kaum zu Konflikten geführt hat, indem dieses Prinzip eben den Zusammenhalt der Sprachgebiete garantiert und jeden „Einwanderer“ zwingt, die Sprache seines neuen „Gastlandes“ zu erlernen, um dort mit den kantonalen und kommunalen Behörden in der jeweiligen Amtssprache verkehren zu können²⁸⁹.

b) Die konfessionellen Minderheiten

Von grösster Bedeutung für Entstehung und Bestand des schweizerischen Bundesstaates war die Frage der Religionsfreiheit und der Säkularisierung des Staates, der nicht zuletzt auch auf Grund der langwierigen und teilweise intensiven religiösen Auseinandersetzungen zwischen Katholiken und Reformierten entstanden ist. Im Sonderbundskrieg hatten sich 1847 noch einmal katholische und reformierte Kantone in geschlossener Front gegenüber gestanden und man konnte, oberflächlich betrachtet glauben, es spiele sich hier die letzte Phase eines Religionskrieges ab, während in Wirklichkeit dem Geschehen ein viel komplizierteres Bündel von Motiven zu Grunde lag²⁹⁰. Trotz der massvollen Friedensbedingungen, welche von den protestantischen Siegern den Besiegten auferlegt wurden, belastete dieser Krieg die Einstellung der Katholiken zum neuen Bundesstaat. Nicht nur wurde ihre Bundestreue angezweifelt - ihr Bekenntnis selbst geriet in den Verdacht, eine friedliche demokratische Entwicklung zu untergraben. Solche Missverständnisse wurden etwa gefördert durch die römische Kirchenpolitik und die Verlautbarungen von Päpsten, die das moderne Staatswesen in Bausch und Bogen verwarfen²⁹¹.

Im Jahre 1848 gehörten noch beinahe drei Fünftel der Bevölkerung der evangelisch-reformierten Kirche an, während sich der Rest zur römisch-katholischen Kirche bekannte. Hauptsächlich infolge der Einwanderung von katholischen Ausländern ist aber der Anteil der Katholiken langsam, aber kontinuierlich angestiegen²⁹². Die Wohnbevölkerung wies 1990 eine deutliche katholische Mehrheit auf: 46,15 % Katholiken standen 39,98 % Protestanten gegenüber. Lässt man allerdings den Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung unberücksichtigt, so befinden sich die Protestanten noch im Vorsprung: 1990 lauteten die Zahlen: 47,3 % Protestanten (1980 noch 50,4 %) gegenüber 43,3 % Katholiken (1980 noch 43,6 %). Die grosse Mehrheit der in der Schweiz lebenden Ausländer waren 1990 Katholiken (59,2 %) ²⁹³. Der Anteil der Israelitischen Gemeinde war immer sehr klein und betrug nie mehr als ein Prozent. Im Vergleich zu den westeuropäischen Nachbarstaaten fällt die relativ geringe Zahl der Konfessionslosen auf (1990: 7,43 %) ²⁹⁴. Allerdings muss man sich bewusst bleiben, wie sehr solche Konfessionsstatistiken kritisch hinterfragt werden wollen, gerade in einer Zeit, in der zwischen formellem Bekenntnis und tatsächlicher kirchlicher Bindung grosse Diskrepanzen bestehen. Trotz doktrinärer Gegensätze zwischen den grossen Kirchen hat die Ökumene in der Bevölkerung zumindest in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg grosse Fortschritte gemacht. Zum Abbau der religiös-konfessionellen Barrieren trug vor allem die konfessionelle Durchmischung der Bevölkerung bei, die sich in den steigenden Zahlen von Mischehen zeigt²⁹⁵. Ob im tiefenpsychologischen Untergrund dennoch konfessionelle Vorurteile weiterleben sei dahingestellt²⁹⁶.

Der Grundsatz der kantonalen Souveränität sichert aber auf jeden Fall den *Kantonen* die Möglichkeit zu, das Verhältnis von Staat und Kirche im Rahmen der kantonalen Autonomie selbständig zu lösen. „Schweizerischer Pluralismus ist im Bereich der Religion vor allem auch *kantonaler* Pluralismus.“²⁹⁷ Insofern kann auch gesagt werden, dass jeder Kanton seine eigene Tradition und sein eigenes Selbstverständnis im Verhältnis zu den Kirchen

²⁸⁶ ANDRE DONNEUR, „Le nationalisme romand est-il possible?“, in: R. KNUSEL et D. L. SEILER, „Vous avez-dit Suisse romande?“, Institut für Politikwissenschaften, Mémoires et documents, 17, Lausanne, 1984, S. 44 ff.

²⁸⁷ KENNETH MACRAE, „Conflict and compromise in multilingual societies. Switzerland“, Waterloo (Ontario), 1983, S. 55.

²⁸⁸ Zu den übrigen Mechanismen des Sprachfriedens, wie der Regelung der Sprachenfreiheit als ungeschriebenem Freiheitsrecht der BV, dem Sprachenproporz in den eidgenössischen Institutionen, also vor allem dem Bundesrat, der Bundesverwaltung und den Parteien siehe u.a. ERNEST WEIBEL, „Les rapports entre les groupes linguistiques“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, III, S. 221 ff., 254 f.; HÄFELIN/HALLER, N 1255; zum Ganzen auch SCHÄPPI.

²⁸⁹ WEIBEL, „Sprachgruppen und Sprachprobleme“, S. 82.

²⁹⁰ Siehe vorstehend § 15, B, V.

²⁹¹ So etwa der 1864 von Papst PIUS IX. erlassene „Syllabus“, ein Verzeichnis von 80 „Irrlehren“ in Fragen der Religion, der Wissenschaft, der Politik und des Wirtschaftslebens.

²⁹² BfS 1996, S. 358 f.

²⁹³ An zweiter Stelle folgen mit 11,6 % die Mohammedaner noch deutlich vor den protestantischen Ausländern mit gerade einmal 7 % und den Konfessionslosen mit 10,9 %.

²⁹⁴ Seit 1980 hat sich deren Zahl allerdings verdoppelt. Vergl. BfS 1996, S. 358.

²⁹⁵ Beinahe jede dritte Ehe wird gegenwärtig zwischen Partnern unterschiedlicher Konfessionen geschlossen.

²⁹⁶ So aber ALTERMATT, S. 486, der als Beispiel die Ängste in protestantischen Volkskreisen in den 1980er Jahren anführt, als von katholischen Bischofssitzen in Genf oder Zürich die Rede war.

²⁹⁷ FLEINER, „Gehören Föderalismus und halbdirekte Demokratie zur Schweiz von gestern?“, S. 469.

besitzt, welches vom Bund zu respektieren ist. In unserem Zusammenhang muss also, trotz des gewandelten Stellenwerts der Religion einerseits und der allgemeinen Säkularisation andererseits, auf die Kantone als Vertreter einer besonderen konfessionellen Richtung geachtet werden. Aufgrund der Erfahrungen des 16. und 17. Jahrhunderts, als Religionskriege die europäischen Staaten verwüsteten, anerkannten die Schweizer Kantone das Territorialprinzip in Glaubensfragen nach der Formel „*cuius regio eius religio*“, was erst im beginnenden 20. Jahrhundert wieder aufgegeben wurde. Doch auch nach der Anerkennung der individuellen Glaubens- und Niederlassungsfreiheit ermöglichte der kantonale Aufbau der Eidgenossenschaft, dass die Konfessionen ihre speziellen Kulturlandschaften auch im 1848 gegründeten Bundesstaat pflegen konnten. Lokale konfessionelle Traditionen und Mentalitäten blieben trotz der Säkularisierung und Modernisierung erhalten. Die alpinen Urkantone UR, SZ und UW sowie die Kantone LU, ZG, FR, AI und das VS blieben bis in die Nachkriegszeit stark katholisch geprägt, während etwa BE, AR, NE und die meisten anderen deutschsprachigen Kantone protestantische Traditionen besitzen.

c) Die politischen und übrigen Minderheiten

Der Ständerat ist in seiner Ausformung als *Föderativorgan* weder das einzige noch das wirksamste Instrument des Minderheitenschutzes. Die Vielzahl an weit geeigneteren Instrumenten für einen effektiven Schutz der Minoritäten zeigt wie sehr die politische Kultur der Schweiz auf dem Verständnis für den Minderheitenschutz aufbaut²⁹⁸. Dies gilt aber prinzipiell nur für etablierte politische, sprachliche oder religiöse Minderheiten. Neu erscheinende Minderheitengruppen wie etwa Ausländer, Flüchtlinge oder gesellschaftliche Randgruppierungen wie Armeegegner oder auch Drogenabhängige, finden in diesem System nur schwer Beachtung. Dies liegt weniger an der fehlenden Organisation der Interessenvertretung - die spezifische Gruppe kann im konkreten Einzelfall durchaus über einen internen organisatorischen Rück- und Zusammenhalt verfügen (z.B. Vereine, Selbsthilfegruppen usw.); vielmehr anerkennt die genossenschaftliche Tradition der Schweiz Aussenseiterpositionen innerhalb der Genossenschaft nur schwer an.

Andere Gruppierungen als die *Parteien*, die ihrerseits auf Bundesebene relativ schlecht organisiert und wesentlich durch ihre kantonale Struktur geprägt sind, kommen nur in Ausnahmefällen zum Zug. So ist denn auch ein zentraler Kritikpunkt, der gegen die gleichgewichtete Vertretung eines jeden Kantons im Ständerat immer wieder vorgebracht wird, die dadurch bewirkte, gegenüber dem Nationalrat erheblich abweichende parteienmässige Zusammensetzung. Dazu tritt eine weitere Problematik: Die politischen Parteien können in Föderationen gewöhnlich eine stabilisierende Rolle spielen, sofern diese in allen oder den meisten Gliedstaaten vertreten sind²⁹⁹. Nur gerade in der Schweiz, deren Parteien kantonale strukturiert sind, sowie in Belgien und Kanada, gibt es regionale Parteien, die sich auf das Territorium eines Gliedstaates beschränken³⁰⁰, so dass die Rolle der politischen Parteien dort kaum eine integrierende sein kann³⁰¹. Dazu schreibt DUCHACEK³⁰² unter Bezugnahme auf Belgien, dass solche „territoriale Parteien“, die sich geographisch mit internen territorialen und ethnischen Grenzen decken, die Föderation völlig aushöhlen können³⁰³. Es wird nachfolgend noch zu zeigen sein, welche Auswirkungen die spezielle Parteienstruktur in der Schweiz nach sich zieht.

Zusammenfassend kann vorerst festgehalten werden, dass die Schweiz ein *Konglomerat wechselnder Minoritäten* ist, was aber nicht bedeutet, dass sich keine sprachlichen oder konfessionellen Konflikte ergeben könnten. Diese konnten bisher aber durch ein Wechselspiel der Minderheitenpositionen gedämpft werden³⁰⁴. Angesichts der Vielfalt der verschiedenen Kraftfelder verlaufen die Konfliktschwellen nicht überall gleich, und sie werden fallweise durch andere Gegensätze überlagert. Dadurch werden sie je nach konkretem Sachbereich abgeschwächt oder teilweise gänzlich aufgehoben. Da die einflussreichsten Regionen allerdings deutschsprachig und ursprünglich protestantisch sind, fühlen sich namentlich die romanischen Schweizer, gelegentlich auch die Katholiken, benachteiligt. Welchen Einfluss dies auf die Besetzung des Ständerates haben kann, soll nachfolgend eingehender betrachtet werden.

²⁹⁸ FLEINER, „Gehören Föderalismus und halbdirekte Demokratie zur Schweiz von gestern?“, S. 473.

²⁹⁹ FRENKEL, I, N 680; WHEARE, „Federal Government“, S. 86 ff. (S. 82), der im übrigen ein Zweiparteiensystem als das günstigste für ein Föderalsystem betrachtet.

³⁰⁰ FRENKEL, I, N 681.

³⁰¹ So FRENKEL, I, N 683, für die Schweiz und in N 685 für Kanada, wo über die Hälfte der Wähler bei Bundeswahlen anders stimmen als bei Provinzialwahlen.

³⁰² DUCHACEK, S. 334; ALEN, S. 44.

³⁰³ Der belgische „Parteienkonföderalismus“ (ALEN, S. 44) hatte insofern geradezu brisante Auswirkungen, als mit der Spaltung der nationalen Parteien in selbständige niederländischsprachige und französischsprachige Flügel nicht nur der interne Kompromissbildungsprozess erschwert wurde, sondern sich die Parlamentarier, ermuntert durch eine Besonderheit des bei nationalen Parlamentswahlen angewandten Territorialitätsgrundsatzes, der zur Aufteilung der Parlamentarier in die beiden Sprachgruppen führt, vor allem ihrer eigenen Gemeinschaft verpflichtet fühlen.

³⁰⁴ ALTERMATT, S. 487.

B. Wandel in der Funktionsgewichtung

I. Allgemeines

Die aufgezeigten Wandlungen, welche die Bundesstaatlichkeit aufgrund der Fortentwicklung der verfassungsrechtlichen Strukturen aber auch der soziologischen und wirtschaftlichen Grundlagen durchmachte, konnten nicht ohne Einfluss auf den Ständerat als Förderativorgan bleiben. Die Umformung zu einem unitarischen Bundesstaat bewirkte durchgreifende Veränderungen im Verhältnis der Kantone zum Bund. Dass die Schweiz eine ausserordentliche historisch-kulturelle Vielfalt darstellt wurde bereits mehrfach betont, ebenso, dass das zur politischen Integration der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte geschaffene politische System nicht nur erfolgreich die ideologischen Gegensätze im letzten Jahrhundert zu integrieren vermochte, sondern sich in der Folge auch als äusserst leistungsfähig erwies bei der Überwindung von neuen Konflikten wie etwa entlang der Konfliktlinie zwischen „Arbeit“ und „Kapital“³⁰⁵. Diese Konfliktlinie hatte vor allem in der Parteien- und Verbandsstruktur ihren Niederschlag gefunden und ist heute noch zum Teil prägend für die Lösung von politischen und gesellschaftlichen Aufgaben. Entsprechend ist auch die Zusammensetzung der Bundesversammlung, für die allein die parteipolitische Stärke massgebend ist. Andere Gruppierungen als die Parteien, die auf Bundesebene - im Gegensatz zu den Verbänden - relativ schlecht organisiert und wesentlich durch ihre kantonale Struktur geprägt sind, kommen nur ausnahmsweise zum Zug. Dass daraus eine Untervertretung gewisser politischer Parteien im Ständerat und damit eine politische Ausrichtung des Ständerates resultieren, liegt weniger am Zweikammersystem an sich, als an der parteipolitischen Wirklichkeit und an den von den Kantonen in einer Mehrheitswahl abgeordneten Persönlichkeiten.

Dies führt wiederum direkt zur Frage der Funktion des schweizerischen Zweikammersystems als Schutz der *Minderheiten*. Die bereits erwähnte historisch-kulturelle Vielfalt der Schweiz und die dadurch bedingten grossen regionalen Unterschiede bewirken die Bildung sehr variabler Mehr- und Minderheiten. Die *konservativ-konservative Opposition*, welche im Jahre 1847 zum Sonderbundkrieg geführt hatte, besteht in gewissem Sinne noch heute³⁰⁶, wird aber überlagert von weiteren, sich anhand von konkreten Sachfragen bildenden Oppositionen³⁰⁷. Hier lassen sich gewisse *konstante Oppositionsstellungen* ausmachen, etwa zwischen Stadt- und Landregionen oder zwischen Berg- und Industrieregionen. Auch zwischen Anliegen der Ökonomie und der Ökologie aktualisieren sich immer wieder Kontroversen, die zuvor mit „sich überkreuzenden Spannungsfeldern“ umschrieben wurden. Aufgrund der im Ständerat vertretenen föderativen Gleichheit der Kantone besteht die Möglichkeit der Bildung einer Mehrheit, die von derjenigen des gesamten Volkes, vertreten im Nationalrat, abweicht und ihr gleichwertig gegenüber treten kann.

Es bleibt nun zu untersuchen, ob beispielsweise bei einer Eliminierung der Ständekammer tatsächlich „die alten Rivalitäten, welche unser Land an den Rand des Zerfalls gebracht hatten, wieder aufleben“³⁰⁸ oder - weniger drastisch formuliert: ob die Gefahr bestünde, dass bestimmte Gruppen, z.B. die romanischen oder die innerschweizerischen Kantone ständig in die Minderheit versetzt würden, wenn man es in der heutigen Situation bei der rein proportionalen *Volksvertretung* belassen wollte? Rein rechnerisch betrachtet könnten etwa die welschen Kantone im Verein mit den katholischen Kantonen der Innerschweiz immer noch überstimmt werden, obwohl sie mit 11 2/2 Kantonen³⁰⁹ nach Ständen die Mehrheit bilden. Es würde, abstrakt betrachtet tatsächlich eine die Gleichgewichtslage und damit die annähernde Gleichheit gefährdende konstante Majorisierung durch die Mehrheitskantone der Deutschschweiz entstehen.

Es wurde eingangs dargelegt, dass der Ständerat bei seiner Errichtung in erster Linie dem Ziel der Repräsentation der Kantone auf Bundesebene dienen sollte. Diesen sollte in ihrer grundsätzlich gleichberechtigten Stellung als Gliedstaaten des gemeinsamen Bundes eine *Teilhabe* am Entscheidungsprozess auf Bundesebene gewährleistet werden. Diese Teilhabe kann ihrerseits in zwei wesentliche Funktionen aufgeschlüsselt werden: zum einen war der Ständerat zunächst als „Hemmschuh“, als *Bewahrer kantonaler Kompetenzen* gegen ein zu weites Eindringen der Bundesgewalten gedacht und zum anderen, damit eng verbunden, als ein Schutzinstrument *bestimmter Minderheiten*, vor allem der im Sonderbundkrieg unterlegenen katholischen Kantone, aber auch der romanischen Schweiz. In dieser Hinsicht sollte der Ständerat der Heranbildung zweiter, nach Kantonen berechneter Mehrheiten dienen. Beide aus der Repräsentation abgeleiteten Funktionen sind heute aber umstritten: Spätestens in jenem Moment als die *Kantongrenzen* nicht mehr als massgeblich für *Interessendifferenzierungen* betrachtet wurden, diese sich vielmehr gesamtschweizerisch an Verbänden und anderen sozialen Gruppen orientierten, musste die Institution einer Zweiten Kammer, welche die Eigenständigkeit der Kantone versichern soll, zunehmend sinnlos erachtet werden³¹⁰. Dies hängt mit einer Verneinung der Relevanz des Faktors „Kanton“, der Verneinung der faktischen Eigenständigkeit der Kantone überhaupt zusammen und ist Ausdruck einer Entwicklung, die vor allem in

³⁰⁵ S. BORNER/A. BRUNETTI/T. STRAUBHAAR, „Schweiz AG - Vom Sonderfall zum Sanierungsfall“, Zürich 1990, S. 82.

³⁰⁶ HUBER-HOTZ, S. 170.

³⁰⁷ ALTERMATT, S. 486; WEIBEL, „Sprachgruppen und Sprachprobleme“, S. 82 ff.; HUBER-HOTZ, S. 170 f.

³⁰⁸ Schlussbericht WAHLEN, S. 445.

³⁰⁹ GE, VD, NE, JU, FR, VS, TI, LU, UR, SZ, OW, NW sowie ZG.

³¹⁰ NEIDHART, „Reform“, S. 86; *ders.*, „Die Schweizer Konkordanzdemokratie“, in: WEHLING, „Die Schweiz“, S. 128 ff., S. 130.

Deutschland unter dem Stichwort der „Unitarisierung des Bundesstaates“³¹¹ die staatsrechtlichen Legitimationstheorien des Bundesstaates dominiert. Der aber auch in der Schweiz spürbare Prozess der Unitarisierung, der sich zum einen in der *Kompetenzverschiebung* von den Kantonen zum Bund hin und zum anderen in der zahlreichen Begründung vollständig neuer Staatsaufgaben beim Bund äussert, kann auf den ersten Blick durchaus zur Ansicht verleiten, dass für eine Zweite Kammer, welche sich auf die Differenziertheit der einzelnen Bundesglieder stützt, keinen Raum mehr lässt.

Diese Ableitung erweist sich allerdings schnell als unzutreffend, sobald man sich der spezifischen Eigentümlichkeit der einzelnen Kantone bewusst wird. Aufgrund ihrer grossen territorialen Konstanz haben die Kantone sich ihre eigene Individualität bewahren können. Sie konnten trotz der Unitarisierungstendenzen des modernen Bundesstaates wichtige Gesetzgebungsmaterien und den gesamten wichtigen Bericht des Vollzugs für sich erhalten. Eigenständigkeit und Autonomie blieben - verfassungsrechtlich mehrfach abgesichert - in grossem Masse bestehen. Auch heute noch lässt sich ein erhebliches Mass an Eigenstaatlichkeit der Kantone und hiernach auch an Eigenständigkeit nachweisen: Sie üben nach Art. 3 BV alle Rechte aus, die nicht durch die Bundesverfassung dem Bund übertragen sind, sie bleiben subsidiär für alle Staatsaufgaben zuständig, womit ihnen substantielle, eigene - und zwar originäre und nicht von der Zentralgewalt übertragene - Staatsaufgaben und selbständige Entscheidungsbefugnisse zukommen³¹². Es ist somit das Substrat vorhanden, aus dem sich die Funktion des Ständerates als Forum zur Geltendmachung kantonalen Sonderinteressen und damit als Bewahrer kantonalen Eigenrechte legitimieren kann³¹³.

Ein weiterer Kritikpunkt angesichts des nun 150jährigen Bestehens des Bundesstaates ist, dass zunehmend die Notwendigkeit eines durch den Ständerat zu gewährenden Minderheitenschutzes und infolgedessen die institutionelle Herausbildung „zweiter Mehrheiten“ im Gefüge des Bundesparlamentes nicht mehr gesehen wird. Tatsächlich sehen heute die Repräsentationsprobleme und die legislativen Prioritäten anders aus als im 19. Jahrhundert: moderne Problemstrukturen überschreiten heute die historischen Grenzen der Kantone und die traditionellen institutionellen Repräsentationsverhältnisse werden damit fragwürdig³¹⁴. Die Aufgabe der Integration, die 1848 die Einrichtung des Ständerates begründete, sei heute gelöst³¹⁵: So meint etwa NEIDHART, dass gerade auch der Gegensatz der deutschen und der welschen Schweiz heute überlagert sei durch gesamtschweizerische Problemstellungen, die eine besondere Berücksichtigung des welschen Elements nicht mehr rechtfertigen würden³¹⁶. Insofern habe der historische Regionalismus, wonach kantonale oder kommunale Gebietsreformen in der Schweiz vollständig tabu sind, auch politische „Altlasten“ konserviert³¹⁷.

Umgekehrt liessen sich aber nach wie vor *lokal kompakte Minderheiten* nachweisen, die, wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird, vor allem bei Referenden mit Ständemehr-Erfordernis deutlich hervortreten. Gerade die Gruppe der welschen Kantone ebenso wie diejenigen der Innerschweiz, d.h. vornehmlich die ehemaligen Sonderbundskantone, aber auch die Kantone der Ostschweiz zeichnen sich immer wieder durch ausgeprägte Eigenständigkeit in spezifischen politischen Fragen aus. Das Problem liegt vielmehr - angesichts der nachfolgenden empirischen Ergebnisse bei der Analyse der Abstimmungserfolge - bei der konkreten Frage der *Schutzwürdigkeit der einzelnen Minderheitenpositionen*. So unbestritten die Notwendigkeit der Repräsentationsfunktion des Ständerates als Förderativorgan der Kantone auch ist, so offensichtlich ist auch die enorme Verschiebung der einzelnen Gewichte innerhalb der Kantone. Waren 1848 die tiefen ideologisch-politischen Gegensätze der Bürgerkriegsparteien zu überwinden, ihre Integration in den Bundesstaat anzustreben, Majorisierungen zu entschärfen und auch den kleinen Kantonen eine Beteiligung an der Bundesgesetzgebung zu sichern, so scheinen diese spezifischen Repräsentationsprobleme nach einem politischen Zusammenleben von weit mehr als einem Jahrhundert gelöst³¹⁸. Noch immer sind aber schutzwürdige Interessen der Kantone und der jeweiligen Minderheiten auszumachen, nur sind diese nicht unbedingt deckungsgleich mit denjenigen von 1848. Im Verlaufe der Zeit entwickelten sich neue Gräben³¹⁹: Der „Graben“ speziell zwischen deutsch- und französischsprachiger Schweiz, die sprachkulturelle föderative Konstitutionsproblematik, scheint im „säkularisierten“ Zeitalter hinsichtlich ihrer Bedeutung die ältere, religionskulturelle föderative Konstitutionsproblematik in den Hintergrund gerückt zu haben³²⁰, was nachfolgend zu

³¹¹ HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 12; ISENSEE, „Föderalismus“, § 98, Rz. 299 ff.; siehe vorstehend unter § 18.

³¹² Die Eigenständigkeit zeigt sich vor allem darin, dass jeder Kanton seine eigene Verfassung erlässt und darin seine eigene Organisation als Gliedstaat autonom regelt. Siehe auch vorstehend § 2, B.

³¹³ HEGER, S. 154.

³¹⁴ Siehe dazu auch nachfolgend § 29, G, I.

³¹⁵ NEIDHART, „Reform“, S. 85.

³¹⁶ NEIDHART, Föderalismushearings, III, S. 1049.

³¹⁷ NEIDHART, „Konkordanzdemokratie“, S. 129 f.

³¹⁸ NEIDHART, „Reform“, S. 85.

³¹⁹ Vergl. dazu ROLF NEF, „Die Schweizer Referendumsdemokratie. Wahl und Plebiszit als unterschiedliche Artikulationskanäle im Rahmen der politischen Kultur“, in: WEHLING, „Die Schweiz“, S. 156-180.

³²⁰ So führte z.B. die Minorisierung der geschlossenen französischsprachigen Schweiz (einschliesslich der beiden Basel) am 6. 12. 1992 zu einer Stärkung der Idee einer gemeinsamen politischen Kultur und gemeinsamer Interessen innerhalb der Romandie. In ähnlicher Weise hatte sich die in der Westschweiz früher und heftiger einsetzende Wirtschaftsrezession ähnlich ausgewirkt. Ganz entgegen dem bisherigen Trend der welschen Kantone, welche bis anhin besonders auf ihre Differenzierung und die

belegen sein wird. Noch immer bedarf es daher des Ständerates als Instrument der Integration dieser lokal kompakten Minderheiten im Sinne der Aufrechterhaltung einer aus einzelnen gefestigten Gruppen bestehenden Einheit³²¹.

II. Standesvoten als Massstab der Integration

1. Integration der klassischen Minderheitenkantone

Es ist zunächst zu prüfen, wie Konstanz und Wandel bzw. die Verschiebung der Konfliktlinien und deren Bedeutung für die *föderative Repräsentation* im Ständerat näher belegt werden können. Ein hervorragender Gradmesser scheint hier nun die Analyse der zahlreichen Referenden auf Bundesebene als Entscheide über inhaltlich spezifische Sachfragen, also die Betrachtung der *plebiszitären* oder *direktdemokratischen Repräsentation* zu sein.

Nimmt man, abgesehen von rein subjektiven Befindlichkeiten in rein statistischer Betrachtungsweise die Abstimmungserfolge und -niederlagen der einzelnen Stände als Massstab der integrativen Leistung des Bundesstaates, so ergeben sich teilweise überraschende Ergebnisse: Gerade die einstmals besonders behüteten „Minderheiten-kantone“ erweisen sich heute als besonders gut integriert: Statistiken der Abstimmungserfolge und -niederlagen dokumentieren deutlich ein überdurchschnittlich häufiges Übereinstimmen der ehemaligen Sonderbundskantone mit den gültigen Gesamtergebnissen. Dagegen haben sich andere „ewige Verlierer“ herauskristallisiert, z.B. die Nordwestschweiz, gewisse welsche Kantone, die in keiner Art und Weise einen solch ausgeprägten Minderheitenschutz erfahren, wie ihn der Ständerat ursprünglich darstellen sollte. Keine besondere Rücksichtnahme erfahren dabei einzelne Halbkantone; im Gegenteil werden gerade diese Kantone mit ihrem Status als Halbkantone (Basel-Stadt, Basel-Land) noch in doppelter Hinsicht benachteiligt. Unterscheidet man demnach die Kantonsgruppen nach klassischen Minderheitsgruppen (romanische Kantone, ehemalige Sonderbundskantone und Halbkantone), zeigen sich bezüglich deren Integration einige frappante Unterschiede.

Eine andere Frage ist die sachliche Zuordnung dieser Resultate zu gewissen Themenkreisen. Bestehen gewisse kantonale Präferenzen, die sich mit einer der spezifischen Minderheitenpositionen (Sprache, Konfession, Status als Halbkanton) decken?³²² In seiner Analyse der Sachabstimmungen zwischen 1970 und 1980 nennt NEF vier Konfliktfelder, die sich in der plebiszitären Artikulationskultur, womit er Referenden und Plebiszite erfasst, feststellen lassen. Neben den Konflikten von wertbezogenem Modernismus/Traditionalismus und sozialem Egalitarismus/ Inegalitarismus definiert er zwei weitere Konfliktfelder unter dem Antagonismus von Zentralismus und Föderalismus: den Konflikt zwischen strukturellem Zentralismus und strukturellem Föderalismus sowie zwischen institutionellem Zentralismus und institutionellem Föderalismus. Wie die Zuordnung der einzelnen Kantonsgruppen erfolgt, soll nachfolgend erläutert werden.

2. Analyse der Standesvoten als Integrationsgradmesser

Integration meint im wesentlichen auch Stabilisierung des politischen Systems und Konfliktbewältigung. Alle klassischen Bundesstaaten weisen in ihrem Bemühen, solche Systemstabilisierung und Krisenfestigkeit zu erreichen, gewisse Doppelspurigkeiten oder Überschneidungen auf, deren Ziel in der Integration und dem Ausgleich von Konflikten besteht. Das politische System muss demnach primär als ein Optimierungsmechanismus verstanden werden, der, um die angestrebte Stabilität erreichen zu können, die verschiedenen Interessen so auszugleichen hat, dass auf Dauer kein wesentlicher Bevölkerungsteil das Gefühl erhält, seine legitimen Ansprüche würden in untolerierbarer Weise übergangen. Konflikte, seien sie geprägt von *sachbezogenen* Aspekten oder aber von *demographischen* (bevölkerungsmässigen) Aspekten, sollen mit Hilfe des Föderalismus integriert werden. Es stellt sich nun die Frage, inwieweit die gliedstaatliche Mitwirkung bei der nationalen Willensbildung einen in dieser Hinsicht brauchbaren Integrationsmechanismus darstellt. Eine Betrachtung der seit der Gründung des Bundesstaates abgegebenen Standesvoten kann hier wertvolle Hinweise bieten.

Bis zum Jahre 1995 finden sich insgesamt 11'070 Standesvoten, deren Bedeutung je nach der Natur der jeweiligen Vorlage stark variieren kann. Um einen möglichst umfassenden Überblick über das Abstimmungsverhalten der verschiedenen Minderheitengruppen auf Kantonsebene zu gewinnen, wurden sämtliche „Standesvoten“, also auch diejenigen bei Vorlagen auf Gesetzesebene (Ständemehr rechtlich bedeutungslos, Art. 89 BV) und in jenen Fällen, in denen das positive Ständemehr von einem negativen Volksmehr überspielt wurde (auch hier ist das annehmende Ständemehr rechtlich bedeutungslos, Art. 123 BV) in die Analyse miteinbezogen. Insgesamt fanden sich im Zeitraum von 1848 bis 1995 1'818 Standesvoten, die vom gesamtschweizerischen Mehrheitsentscheid abwichen und

Eigenständigkeit ihrer Kantone gepocht hatten, gedieh nun die Idee eines institutionellen Zusammenschlusses zusehends. An einer vom „Nouveau Quotidien“ organisierten Tagung in Glion schlug der Genfer Staatsrat SEGOND (FDP) die Bildung eines mit Entscheidungskompetenzen ausgestatteten *Rates der französischsprachigen Kantone* vor. Dieser sollte zuerst im Bereich der Raumplanung, später auch in der Bildungs- und Gesundheitspolitik die bisherigen kantonalen Instanzen ablösen.

³²¹ FRENKEL, I, N 548.

³²² Für die Einordnung der Kantone nach sprachlichen Gesichtspunkten, vergl. KNÜSEL, S. 291 ff.; siehe nachfolgend unter B, II, 2, a, bb.

unterlagen. Gesamthaft gesehen waren es durchschnittlich vier Kantone, welche gegen einen nationalen Mehrheitsentscheid opponierten. In rund 16,4 Prozent aller Entscheide wich das einzelne kantonale Ergebnis vom gesamtschweizerischen Entscheid ab und fand sich der jeweilige Kanton in die Minderheit versetzt.

Tabelle 8: Übersicht über die Anzahl unterlegener Standesvoten (aller Urnengänge) von 1848 bis 1995

Zeitraum ³²³	Gesamtzahl der Sachentscheide	Total Standesvoten	Total der unterlegenen Standesvoten			Durchschnitt unterlegener Kantone pro Vorlage	Durchschnitt Niederlagen pro Kanton im Zeitraum
			absolut	in Prozent	Durchschnitt p. A.		
1848 - 1874	12	300	120	40,0 %	4,8	10,0	4,8
1875 - 1891	24	600	173	28,8 %	10,2	7,2	6,9
1892 - 1921	51	1'275	303	23,8 %	10,1	5,9	12,1
1921 - 1949	62	1'550	276	17,8 %	9,9	4,6	11,0
1949 - 1987	214	5'421	693	12,8 %	18,0	3,2	27,0
1988 - 1995	74	1'924	253	13,1 %	31,5	3,4	9,7
1848 - 1995	437	11'070	1'818	16,4 %	12,3	4,2	71,5

(Basierend auf einer Zusammenstellung bei WILI, § 13 III und KNÜSEL, S. 261 ff.; BfS 1996, S. 378-383).

³²³ Für die Analyse der globalen Integration der Kantone folge ich der von WILI, § 13 III 1 b, verwendeten Periodenaufteilung. Diese Perioden kennzeichnen sich durch jeweils spezifische Entwicklungen institutioneller Art im Bereich der Volksrechte, welche auf die föderativen Mitwirkungsrechte von beachtlichem Einfluss waren:

1. 1848 - 1874 Volksabstimmungen ausschliesslich über Verfassungsänderungen;
2. 1875 - 1891 zusätzl. fakultatives Gesetzesreferendum;
3. 1892 - 1921 zusätzl. Verfassungsinitiative auf Partialrevision;
4. 1921 - 1949 zusätzl. Staatsvertragsreferendum;
5. 1949 - 1987 zusätzl. Dringlichkeitsreferendum;
6. 1988 - 1995 Abschaffung des Verbots des doppelten Ja.

Tabelle 9: Prozentsatz der Niederlagen der Kantone

Zeitraum	Prozentsatz der Niederlagen pro Kanton			
	Ganze Schweiz	Halbkantone	Romanische Kantone	Ehemalige Sonderbundskantone
1848 - 1874	40,0 %	40,3 %	44,4 %	28,1 %
1875 - 1891	28,8 %	31,3 %	30,6 %	13,0 %
1892 - 1921	23,8 %	25,5 %	30,1 %	28,2 %
1921 - 1949	17,8 %	23,7 %	23,1 %	17,9 %
1949 - 1987	12,8 %	13,0 %	18,6 %	11,9 %
1987 - 1995	13,1 %	10,5 %	23,9 %	13,0 %
1848 - 1995	16,4 %	17,3 %	22,7 %	15,4 %

(Quelle: WILI, § 13 III; BFS 1996; eigene Recherchen)

a) Romanische Kantone

aa) Allgemeines

Für die folgende Analyse stellt sich schon bei der Eingrenzung der zu untersuchenden Kantone ein erstes Problem: es ist angesichts der sprachlichen Durchmischung oft nicht einfach einen Kanton der einen oder anderen Sprachgruppe zuzuschlagen³²⁴. In der folgenden Untersuchung sollen die Kantone *Fribourg*, *Tessin*, *Waadt*, *Wallis*, *Neuenburg*, *Genève* und *Jura* zum romanischen Teil der Schweiz gezählt werden.

Mit einem Anteil von rund 19 % an der Gesamtbevölkerung kann die französischsprachige Bevölkerung als die grösste Minderheit bezeichnet werden, die stets am stärksten bemüht war, ihre Rechte gegenüber der deutschsprachigen Mehrheit zu behaupten³²⁵. Diese Distanz insbesondere zwischen Deutsch- und Welschschweizern ist durchaus nicht überraschend und entspricht einer allgemeinen Tendenz zur Verabsolutierung relativer Gegensätze, die sich weltweit in der Ausprägung regionaler Stereotype finden lassen. Die während den Zeiten europäischer Kriegs- und Krisenzeiten immer wieder aufflammenden Spannungen der beiden Bevölkerungsgruppen wirkten auf das ganze gesehen eher hemmend und störend als befruchtend³²⁶.

Die Gruppe der romanischen Kantone konnte während langer Zeit nur gerade ihrer sprachlichen Eigenheit wegen gegenüber den deutschschweizerischen Kantonen als eigenständiger Verband zusammengefasst werden. Statt einer eigentlichen „suisse romandie“ musste vielmehr von einer Handvoll französisch sprechender Kantone gesprochen werden, die allesamt einen „esprit provincial“ pflegten und ansonsten ihre „querelles de clocher“ weiterführten³²⁷. Den stärksten Rückhalt fand der Föderalismus im 19. Jahrhundert bei den katholischen und protestantischen Konservativen, die ihre kantonale und konfessionelle Eigenart durch allzu forsche radikale Zentralisationsbestrebungen der Radikalen³²⁸ gefährdet sahen. Als sich dann im Rahmen der Revisionsbestrebungen der Bundesverfassung 1872 die sprachliche und kulturelle Minderheit der Welschschweizer geschlossen in ihrer Eigentümlichkeit bedroht sahen und letztlich den ersten Versuch einer Totalrevision zum Scheitern brachten, zeigte sich ein erster Höhepunkt des Konfliktes zwischen welschem Föderalismus und deutschschweizerischem Zentralismus überhaupt³²⁹. Dieser auf-flammende individualistische Hang zum Föderalismus der Westschweiz war

³²⁴ Zur Frage des Abstimmungsverhaltens der beiden zweisprachigen Kantone Fribourg und Wallis, insbes. zum unterschiedlichen Stimmverhalten innerhalb der einzelnen Sprachgruppen, siehe ULI WINDISCH et al., „Alltagsbeziehungen zwischen Romands und Deutschschweizern - Am Beispiel der zweisprachigen Kantone Freiburg und Wallis“, 2 Bände, Basel und Frankfurt a.M. 1994, insbes. Band II, S. 433-494.

³²⁵ Zur qualitativen und quantitativen Analyse des Abstimmungsverhaltens der romanischen Kantone sei hier besonders auf die Arbeit von RENÉ KNÜSEL, S. 259 ff., verwiesen. Er geht detailliert auf die einzelnen Abweichungen dieser Kantone ein.

³²⁶ Vergl. SCHUMANN, S. 268 ff. Insbesondere der Ausgang der EWR-Abstimmung vom 6. 12. 1992 mit dem scharfen Gegensatz zwischen den deutlich zustimmenden französischsprachigen Kantonen und dem ablehnenden Rest der Schweiz liess zeitweise die Angst vor einem Auseinanderbrechen der Schweiz entlang der Sprachgrenzen aufkommen. In der Westschweiz wurden in einigen Presseorganen und vom Rassemblement jurassien (allerdings nicht zum erstenmal) Sezessionsgelüste geäussert. Die grosse Mehrzahl der französischsprachigen Politiker und Medien bemüht sich aber um eine Entdramatisierung der Differenzen (mässige Voten: die welsche Presse vom 7. 12. und 8. 12. 1992, J. PILET in *Le Nouveau Quotidien*, 8. 12. 1992; sezessionistische Stimmen: *La Liberté*, 7. 12. und *Le Jura libre*, 10. 12.). NR und SR setzten nach dem 6. 12. Kommissionen ein, welche Vorschläge für eine Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses erarbeiten sollen, vergl. „Bund“ v. 19. 12. 1992.

³²⁷ Bemerkenswerterweise sind es gerade auch die Kantone der Romandie, welche am wenigsten Konkordate aufweisen und somit als die am „wenigsten verflochtene“ Gruppe gelten. Vergl. FRENKEL/BLASER, S. 8.

³²⁸ *HIS*, III, S. 195 f.

³²⁹ Der geschlossene Widerstand gegen den Verfassungsentwurf bei den Katholisch-konservativen, geführt von SEGESSER (LU) und DE WECK-REYNOLD (FR) sowie den protestantischen, föderalistischen Konservativen wurde von den föderalistischen Welschen fast *aller Parteien*, so auch den Radikalen um JAMES FAZY und anderen Exponenten, unterstützt. Die Revision führte in einigen Kantonen sogar erst zum Erwachen der föderalistischen Elemente und ihrer Organisation in Parteien. Vergl. dazu *HIS*, III, S. 91 f.

ein Produkt der damaligen Ereignisse: Als 1848 ein föderalistisches System, ein Bund gleichberechtigter Partner, mit der Abtretung gewisser Kompetenzen und Funktionen an eine Zentralstelle geschaffen wurde, geschah dies nicht zuletzt, um die ungleichen Kräfteverhältnisse zwischen starken und schwachen Kantonen auszugleichen. Mit Ausnahme Genfs befanden sich die welschen Stände den mächtigen alten Orten deutscher Sprache - insbesondere dem Kanton Bern gegenüber - politisch und wirtschaftlich in schwacher Position: Waadt und Neuenburg waren bis 1798 Untertanengebiete gewesen, Fribourg und Wallis hatten wirtschaftlich wenig Bedeutung. So hatten diese schwächeren Glieder ein natürliches Interesse die Zentralgewalt des neuen Staatsgebildes so kraftvoll wie möglich zu wissen. Besonders der Stand Waadt sah in der starken Zentralgewalt einen Garant der Stärkung der welschen Glieder des Bundesstaates. Im Verlauf der Beratungen der Totalrevision entwickelten sich aber gerade die welschen Radikalen, insbesondere die Waadtländer, zu den eifrigsten Verfechtern eines gemässigten Föderalismus, was LOUIS RUCHONNET, Waadtländer Bundesrat, zur Parole „Unifions, mais ne centralisons pas!“ veranlasste³³⁰.

Das beim Widerstand gegen die Totalrevision der Bundesverfassung von 1872 zustande gekommene Einvernehmen zwischen Katholisch-konservativen und liberal-radikalen (welschen) Föderalisten war bald nach ihrem Erfolg wieder verschwunden³³¹. Im Gegenteil wurde die Kluft gegenüber den Katholisch-konservativen durch den „Kulturkampf“, der sich in mehreren Kantonen verschärft hatte und der Radikale und Liberale sich wieder näher kommen liess, vertieft. Dies war mit ein Grund für die rasche Wiederaufnahme der Totalrevisionsbemühungen auf Bundesebene³³².

bb) Abstimmungsverhalten

α) Mangelnde Geschlossenheit der romanischen Kantone?

Untersucht man das Abstimmungsverhalten der welschen Kantone seit der Gründung des Bundesstaates so kann man für die meiste Zeit ein überaus uneinheitliches Abstimmungsverhalten der Kantone der Romandie untereinander feststellen. Gab es neben Abweichungen auch Parallelen im Abstimmungsverhalten der welschen und der deutschen Schweiz, so gab es kaum Geschlossenheit in den Abstimmungsergebnissen der Romandie³³³. Es zeigt sich hier besonders deutlich, wie stark die kantonalen Grenzen seit je überlagert und durchkreuzt werden von Trennungslinien, sogenannten „cross-cutting cleavages“, die den Sprachgrenzen viel von ihrer Schärfe nahmen. Während langer Zeit spiegelte sich in den Abstimmungsergebnissen deutlich die „diversité“ der Suisse romande. Bezogen auf Sachfragen konnte man zwar erkennen, wie sich auch innerhalb der Romandie einzelne Kantone in ihrem Abstimmungsverhalten glichen, gesamthaft zeigte sich aber, dass die Gemeinsamkeiten zwischen einzelnen Kantonen oder Kantonsgruppen beider Landesteile häufiger waren als diejenigen aller Kantone der Romandie untereinander. Unter gutem Recht konnte daher GRUNER noch festhalten³³⁴, dass das Abstimmungsverhalten nur zum geringsten Teil durch die gemeinsame Sprache bestimmt wird, sondern allein aufgeschlüsselt nach *Sachgebieten* zu einer sinnvollen Differenzierung von einheitlichen Kantonsgruppen führt. Damit stösst man aber unweigerlich auf das Problem der Definition dieser Sachfragen, die sich nur selten unter einem einheitlichen Stichwort, beispielsweise föderalistische, sozialpolitische oder finanzpolitische Fragen, zusammenfassen lassen. Ausgehend von einzelnen Aspekten der Abstimmungen von 1918 bis 1967 ergab sich folgendes Bild: in militärischen und weltanschaulichen Fragen gab bei den Kantonen Fribourg und Wallis die gemeinsame Konfession den Ausschlag; aus der gemeinsamen sozio-ökonomischen Struktur ergab sich ein häufiges Gleichlaufen von Neuenburg und Genf mit den hochindustrialisierten Kantonen Solothurn, Aargau und Zürich oft aber auch mit Bern. Ferner spielt unter Umständen auch die Grenzlage eine Rolle und ist ausschlaggebend, wenn Genf und Neuenburg ähnliche Resultate wie Basel-Stadt, Tessin und Graubünden aufweisen. Schliesslich scheint auch ein häufiges Übereinstimmen zwischen dicht und weniger dicht bevölkerten, vorwiegend städtischen oder ländlichen Kantonen ein verlässlicher Parameter zu sein.

Aber auch der latent vorhandene Widerstand der welschen Schweiz gegen Massnahmen, die eine Verstärkung der Zentralgewalt erwarten lassen, wurde zu einer eigentlichen Grundhaltung der auf ihrer kantonalen

³³⁰ Diese Maxime meinte unter „Unifikation“, dass die Rechtsmaterien vom Bund vereinheitlicht werden, deren Vollziehung aber den kantonalen Amtsstellen überlassen bleiben sollte. Unter „Zentralisation“ dagegen verstand man die Einführung eidgenössischer Beamter.

³³¹ SEGESSER, III, S. 30.

³³² Am 20. 12. 1872 beantragte der Liberale KARL FEER-HERZOG (AG) im Nationalrat, gestützt auf eine Motion, die 74 Unterschriften trug, die Wiederaufnahme der Bundesrevision. Einen Tag später beschloss die Bundesversammlung, unter Zustimmung der Mehrheit der Föderalisten (besonders der Welschen), den Bundesrat einzuladen, Bericht und Antrag über die Wiederaufnahme zu stellen. Vergl. Protokoll 1873/1874, S. VI-IX.

³³³ So noch PETER WÜTHRICH, „Sprachliche und konfessionelle Minderheiten im Spiegel kantonalen Verhaltens bei eidgenössischen Volksabstimmungen“, Diplomarbeit an der Universität Bern 1968, zit. nach GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 19 ff., der feststellte, dass lediglich in vier von 144 Abstimmungen von 1918 bis 1968 alle Kantone der welschen Schweiz geschlossen anderer Ansicht waren als die deutsche Schweiz. Bezüglich der Abweichungen im Abstimmungsverhalten der welschen Kantone vom Totalergebnis ermittelte WÜTHRICH folgende Zahlen: GE 22,2 %; VD 20,2 %; NE 18,1 %; VS 16,7 % und FR 19,5 %. Gesamthaft zählte er eine durchschnittliche Abweichung von 19,3 % an abweichenden Abstimmungsergebnissen bundesweit. Vergl. auch KNÜSEL, S. 262 f., 291 ff.

³³⁴ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 21.

Unabhängigkeit sorgsam bedachten romanischen Kantone³³⁵. Der Konflikt zwischen strukturellem Zentralismus und Föderalismus wird deshalb noch heute von der sprachkulturellen Teilung bestimmt. Die deutschsprachige Schweiz optiert strukturell eher zentralistisch, die romanische Schweiz dagegen nach wie vor strukturell föderalistisch. Sobald sich aber einmal die welschen Kantone mit den anderen beiden grossen Minderheiten, den konservativ-katholischen Kantonen der Innerschweiz und denjenigen der Ostschweiz zusammenschliessen, verfügen sie über eine ständemässige Mehrheit, ohne eine solche in der Bevölkerung zu besitzen, was beispielsweise zum Scheitern der Finanzreform von 1970 führte³³⁶.

Spätestens seit den bedeutsamen aussenpolitischen Sachabstimmungen, insbesondere seit der EWR-Abstimmung, hat sich dieses Bild aber grundlegend gewandelt. Immer öfter besinnen sich die Kantone der Romandie auf gemeinsame Interessen und Stärken. Nicht allein Fragen föderalistischer Grundprägung provozieren eine gemeinsame Grundhaltung der romanischen Kantone, sondern auch allgemeine Sachfragen, seien sie wirtschaftlicher, sozial- oder finanzpolitischer oder aber technischer Natur. Es lässt sich zunehmend eine Solidarisierung der romanischen Kantone ausmachen, wobei sich eine mehr oder weniger geschlossene Haltung in Fragen des sozialen Egalitarismus, des wertbezogenen Modernismus und des strukturellen Föderalismus zeigt. Mit anderen Worten finden sich zusehends Konflikte entlang der sprachkulturellen Teilungsachse, bei denen sich klare Fronten zwischen den Sprachgruppen konstatieren lassen. In seiner detaillierten quantitativen und qualitativen Analyse des Abstimmungsverhaltens der welschen Kantone von 1968 bis 1993 führt KNÜSEL die Untersuchung WÜTHRICHS weiter und bestätigt den zuvor genannten Trend³³⁷.

Tabelle 10: Unterlegene Standesvoten der welschen Kantone

Zeitraum	Total Standesvoten aus der Minderheitsengruppe	Unterlegene Standesvoten aus der Minderheitsengruppe			Durchschnitt unterlegener Minderheitskantone pro Vorlage	Durchschnitt der Niederlagen pro Kanton der Gruppe im Zeitraum
		absolut	in Prozent	Durchschnitt p. A.		
1848 - 1874	72	32	44,4 %	1,3	2,7	5,3
1875 - 1891	144	44	30,6 %	2,6	1,8	7,3
1892 - 1921	306	92	30,1 %	3,1	1,8	15,3
1921 - 1949	372	86	23,1 %	3,1	1,4	14,3
1949 - 1987	1'344	249	18,6 %	6,5	1,2	39,0
1988 - 1995	518	124	23,9 %	15,5	1,7	17,7
1848 - 1995	2'756	627	22,7 %	4,3	1,4	98,5

(Quelle: WILI, § 13 III 1; ab 1988 eigene Recherchen)

β) Romanisches „Übergewicht“ gegenüber den deutschsprachigen Kantonen

Nur vereinzelt gab es Fälle einer *romanischen Dominanz* gegenüber den deutschsprachigen Kantonen. Standen bis 1985 die welschen Kantone sechsmal geschlossen gegen die deutschsprachige Mehrheit und konnten auf diese Weise, dank einer uneinheitlichen Haltung unter den deutschsprachigen Kantonen, den Abstimmungsausgang in ihrem Sinne beeinflussen, so findet sich immer öfter ein Zusammenstehen der welschen Kantone auf der Seite der Unterlegenen.

Fasst man den Kreis der romanischen Kantone weit und rechnet das Tessin dazu, so sind die Fälle, in denen die romanischen Kantone geschlossen eine eidgenössische Abstimmung mit Ständemehrerfordernis in ihrem Sinne beeinflussen konnten, relativ selten. Siehe dazu die nachfolgenden Tabellen 11a und 11b.

³³⁵ ANDRÉ SIEGFRIED, „Die Schweiz - Eine Verwirklichung der Demokratie“, Stuttgart 1949, S. 163, spricht von einem eigentlich „spontanen Instinkt zum Neinsagen“ der welschen Schweiz gegen solche Massnahmen.

³³⁶ Vergl. TRIVELLI, S. 484 ff., der zwar ebenfalls gewisse föderalistische Ängste vor einem übermächtigen, die Kantone überspielenden Bund als Grund für die Ablehnung nennt, dann aber noch weitere Gründe für das Versagen der Reform anführt, insbesondere auch das Verhalten der kantonalen Sektionen der SP in den Kantonen VD und GE, welche die Verwerfung der Vorlage empfahlen und die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative der Bürgerlichen. Vergl. nachfolgend § 27, B, II, 2, f. Die Allianz der welschen und innerschweizerischen Föderalisten brachte also nicht nur die Totalrevision von 1872 zum Fall, sondern stimmte auch in verschiedenen anderen Vorlagen im Sinne einer Beschränkung der Bundesgewalten, wie z.B. bei den (verworfenen) Ausgabenbeschlüssen der Bundesversammlung vom 30.9.1956 (BBI 1956 II 677), wo LU, UR, OW, NW, ZG, FR, SG, VD, VS und GE auf derselben Seite standen.

³³⁷ KNÜSEL, S. 291 ff.

Tabelle 11a: Geschlossene romanische Dominanz bei Abstimmungen mit Ständemehr-Erfordernis

Jahr	Gegenstand	Deutschschweizer Kantone		Romanische Kantone			Fundstelle (BB1)
		Zustimmend	Verwerfend	Zustimmend	Verwerfend	Abweichend	
1872	Totalrevision der BV	8 2/2	5 4/2	0	6	–	1872 II 368
1920	Spielbankenverbot (Init.)	5 2/2	8 4/2	6	0	–	1921 II 302
1920	Völkerbund	4 3/2	9 3/2	6	0	–	1920 III 800
1947	Wirtschaftsartikel	7 2/2	6 4/2	5	1	Waadt	1947 III 171
1949	Dringlichkeitsrecht	5 3/2	8 3/2	6	0	–	1949 II 582
1957	Zivilschutzartikel	11 4/2	2 2/2	1	5	Tessin	1957 I 1042
1984	Ausverkauf der Heimat	7 3/2	6 3/2	0	7	–	1984 II 991
1985	Ausbildungsbeiträge	7 3/2	6 3/2	0	7	–	1985 I 1552

(Quellen: WIL, § 13 III; KNÜSEL, S. 261 ff., 347 ff.; BfS 1996)

Aber auch auf Gesetzesebene fanden sich verschiedene Fälle einer romanischen Prävalenz:

Tabelle 11b: Geschlossene romanische Dominanz bei Abstimmungen ohne Ständemehr-Erfordernis

Jahr	Gegenstand	Deutschschweizer Kantone		Romanische Kantone			Fundstelle (BB1)
		Zustimmend	Verwerfend	Zustimmend	Verwerfend	Abweichend	
1941	REVAL-Initiative	6 3/2	7 3/2	0	6	–	1941 246
1944	UWG	8 1/2	5 5/2	5	1	Waadt	1944 1373
1961	Nationalstrassen	8 4/2	5 2/2	0	6	–	1961 I 661
1985	ZGB-Revision (ehel. Güterr.)	4 2/2	9 4/2	7	0	–	1985 II 1436
1990	Strassenverkehr	6 4/2	7 2/2	7	0	–	1991 I 307
1994	Krankenversicherung	4 2/2	9 4/2	7	0	–	NZZ vom 4. 12. 1994

(Quellen: WIL, § 13 III; KNÜSEL, S. 261 ff., 347 ff.; BfS 1996)

χ) Geschlossene romanische Niederlagen

Das Besinnen der romanischen Kantone auf ihre gemeinsamen Interessen und das Bestreben, ihr Gewicht mehr oder weniger gebündelt in die Waagschale eidgenössischer Urnengänge zu werfen, ist eine durchaus erfreuliche Tatsache. Denn die politischen Schwächen des romanischen Föderalismus, die aus der mangelnden Geschlossenheit resultierten, waren mit ein Grund für die starke Verkrampfung des gesamtschweizerischen Föderalismus im Verhältnis zwischen deutsch und welsch. Das eigentlich Problematische bleibt nun aber der Umstand, dass sich die welschen Kantone immer öfter geschlossen in die Minderheit versetzt finden und sich der Graben zwischen Romandie und Deutschschweiz nur um so markanter präsentiert. Während sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts nur wenige solcher „geschlossener Niederlagen“ der romanischen Kantone finden, verschärft sich die Situation seit Beginn der 1970er Jahre aber zusehends. Immer öfter finden sich die romanischen Kantone mehr oder weniger gemeinschaftlich in die Minderheit versetzt und bieten so auch dem unvoreingenommenen Betrachter das Bild eines permanent versagenden Ensembles.

Tabelle 12a: Geschlossene romanische Niederlagen bei Vorlagen mit Ständemehr-Erfordernis

Jahr	Gegenstand	Deutschschweizer Kantone		Romanische Kantone			Fundstelle (BBl)
		Zustimmend	Verwerfend	Zustimmend	Verwerfend	Abweichend	
1866	Glaubensfreiheit	5 2/2	8 4/2	5	1	Wallis	1866 I 119 f.
1891	Banknotenmonopol	12 4/2	1 2/2	0	6	–	1891 V 525
1893	Schächtverbot (Initiative)	10 3/2	3 3/2	0	6	–	1893 IV 401
1957	Radio- und Fernsehartikel	3 3/2	10 3/2	6	0	–	1957 I 1043
1970	Recht auf Wohnung	2 2/2	11 4/2	5	1	Wallis	1970 II 1519
1972	Waffenausfuhrverbot	1 2/2	12 4/2	5	1	Wallis	1972 II 1449
1979	Atominitiative	2 2/2	11 4/2	6	1	Wallis	1979 II 13
1983	Energieartikel	5	8 6/2	6	1	Wallis	1983 II 296
1984	Schwerverkehrsabgabe	12 5/2	1 1/2	1	6	Tessin	1984 I 1355
1984	Autobahnvignette	12 6/2	1	1	6	Tessin	1984 I 1356
1985	Bundessubventionen im Gesundheitsw.	9 6/2	4	1	6	Waadt	1985 I 1551
1989	„pro Tempo 130/100“	–	13 6/2	6	1	Tessin	1990 I 248
1990	Init. AKW-Ausstieg	1 2/2	12 4/2	5	2	Wallis und Fribourg	1991 I 307
1992	EWR	2/2	13 4/2	6	1	Tessin	1993 I 167
1993	Waffenplatz-Initiative	2/2	13 4/2	6	1	Wallis	1993 II 1433
1994	Alpeninitiative	12 6/2	1	1	6	Tessin	1994 II 696
1994	Kulturförderung	3 2/2	10 4/2	7	0	–	1994 III 1251
1994	Einbürgerung junger Ausl.	4 2/2	9 4/2	5	2	Tessin und Wallis	1994 III 1251
1995	Landwirtschaftsartikel	2 2/2	11 4/2	6	1	Tessin	NZZ vom 13. März 1995
1996	Parkplätze bei Bahnhöfen ³³⁸	9 6/2	4	2	5	Tessin und Genf	NZZ vom 11. März 1996

(Quellen: WIL, § 13 III; KNÜSEL, S. 349 ff.; eigene Recherchen)

³³⁸ Der Bundesbeschluss über die Aufhebung der Bundesbeiträge an Bahnhofparkplatzanlagen vom 24. März 1995 (BBl 1995 I 89) beinhaltete eine Änderung von Art. 36^{ter} Abs. 1 Bst. c BV, wonach der Bund künftig keine Beiträge mehr an den Bau von Parkplatzanlagen bei Bahnhöfen leisten soll. In der Volksabstimmung vom 10. März 1996 wurde dieser Bundesbeschluss von den Stimmbürgern mit 737'243 annehmenden (54,0 %) zu 630'382 verwerfenden Stimmen sowie von 9 6/2 Ständestimmen angenommen.

Tabelle 12b: Geschlossene romanische Niederlagen bei Vorlagen ohne Ständemehr-Erfordernis

Jahr	Gegenstand	Deutschschweizer Kantone		Romanische Kantone			Fundstelle (BB1)
		Zustimmend	Verwerfend	Zustimmend	Verwerfend	Abweichend	
1877	Fabrikgesetz	11 4/2	2 2/2	1	5	Neuenburg	1877 IV 651
1891	Zolltarifgesetz	11 6/2	2	1	5	Fribourg	1891 V 525
1896	Eisenbahn-rückkauf	10 3/2	3 3/2	1	5	Tessin	1896 IV 138
1907	Militär-organisation	10 3/2	3 3/2	1	5	Waadt	1907 VI 75
1912	Kranken- und Unfallvers.	12 4/2	1 2/2	1	5	Tessin	1912 I 427
1938	Strafgesetzbuch	8 3/2	5 3/2	0	6	–	1938 II 548
1952	Erweiterung von Gasthöfen	7 3/2	6 3/2	6	0	–	1952 I 725
1968	Tabaksteuer	3 3/2	10 3/2	6	0	–	1968 II 114
1980	Gurtenobligatorium	11 4/2	2 2/2	0	7	–	1981 I 310
1990	Rebbau-beschluss	3 2/2	10 4/2	7	0	–	1990 II 1028
1993	Treibstoffzoll-zuschlag	12 6/2	1	0	7	–	1993 I 1567
1995	10. AHV-Revision	13 6/2	0	2	5	Waadt und Genf	NZZ vom 26. Juni 1995
1995	Lex Friedrich	0	13 6/2	7	0	–	NZZ vom 26. Juni 1995

(Quellen: WILI, § 13 III; KNÜSEL, S. 349 ff.; eigene Recherchen)

Der bisher letzte Fall eines solch geschlossenen Abstimmungsverhaltens der romanischen Kantone ist das Nein zur Lex Friedrich. Ständemässig noch deutlicher als bei der EWR-Abstimmung von 1992 hat der deutschschweizerische Teil des Souveräns die Lockerung der Lex Friedrich abgelehnt³³⁹. Seit der EWR-Abstimmung gab es damit in der Schweiz kein Abstimmungsthema mehr mit aussenpolitischen Aspekten - welche nicht rein wirtschaftspolitischer Natur waren -, das nicht die altbekannten Antagonismen weckte und tendenziell verstärkte. Als besonders bedenklich musste dieser Entscheid nicht nur deshalb eingestuft werden, weil er sich in eine Reihe aussenpolitischer Abstimmungen einordnen liess, in denen sich regelmässig die Gespaltenheit des Landes zeigte, sondern auch und gerade deshalb, weil er in einigen Pressekommentaren, vornehmlich der welschen Schweiz, als Mangel an Solidarität der deutschen Schweiz mit dem Welschland gedeutet wurde, welches eine wirtschaftlich schwierige Phase mit hoher Arbeitslosigkeit durchläuft³⁴⁰.

³³⁹ NZZ vom 26. Juni 1995, S. 13.

³⁴⁰ Vergl. auch NZZ vom 27. Juni 1995, S. 14. Nach der Referendumsabstimmung über die Liberalisierung der Lex Friedrich nahmen die Überstimmten die damals sistierte Diskussion einer Kompetenzverlagerung in die Kantone wieder auf. Die Rechtskommission des Ständerates und der Waadtländer Freisinnige MARTIN reichten entsprechende Motionen ein. Der Ständerat nahm die beiden Motionen zur Kantonalisierung des Gesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland mit 17 gegen 13 und 20 gegen 17 Stimmen an (NZZ vom 13. Dezember 1995). Der Nationalrat lehnte die Motionen für eine Kantonalisierung aber am 20. Dezember 1995 deutlich ab (BaZ vom 21. Dezember 1995).

b) Ehemalige Sonderbundskantone

Tabelle 13: Unterlegene Standesvoten der ehemaligen Sonderbundskantone

Zeitraum	Total Standesvoten aus der Minder- heitengruppe	Unterlegene Standesvoten aus der Minder- heitengruppe			Durchschnitt unterlegener Minderheits- kantone pro Vorlage	Durchschnitt Niederlagen pro Kanton der Gruppe im Zeitraum
		absolut	in Prozent	Durchschnitt p. A.		
1848 - 1874	96	27	28,1 %	1,1	2,3	3,4
1875 - 1891	192	25	13,0 %	1,5	1,0	3,1
1892 - 1921	408	115	28,2 %	3,8	2,3	14,4
1921 - 1949	496	89	17,9 %	3,2	1,4	11,1
1949 - 1987	1'712	204	11,9 %	5,3	0,9	25,5
1988 - 1995	592	77	13,0 %	9,6	1,0	9,6
1848 - 1995	3'496	537	15,4 %	3,7	1,2	67,1

(Quellen: WILI, § 13 III 1 b γ; eigene Recherchen)

Es scheint, dass der lange Zeit brisante religionskulturelle Gegensatz der frühen Phase unseres Bundesstaates mehr oder weniger überwunden ist. Dominierten noch in der Zeit zwischen 1874 und 1918 konfessionelle Konfliktfelder und damit indirekt auch Konflikte des institutionellen Zentralismus und Föderalismus, da dieses Konfliktmuster stark mit der religionskulturellen Teilung verbunden ist³⁴¹, scheinen gesamtschweizerisch betrachtet, die ehemaligen Sonderbundskantone gerade zu Beginn des Bundesstaates überdurchschnittlich gut integriert. Auch wenn sie sich seit der Einführung der Initiative auf Partialrevision verschiedentlich nur noch leicht vom gesamtschweizerischen Mittel abheben, zeigt sich gesamthaft betrachtet ein Bild starker Integration.

c) Halbkantone

Tabelle 14: Unterlegene Standesvoten der Halbkantone

Zeitraum	Total Standesvoten aus der Minder- heitengruppe	Unterlegene Standesvoten aus der Minder- heitengruppe			Durchschnitt unterlegener Minderheits- kantone pro Vorlage	Durchschnitt Niederlagen pro Kanton der Gruppe im Zeitraum
		absolut	in Prozent	Durchschnitt p. A.		
1848 - 1874	72	29	40,3 %	1,2	2,4	4,8
1875 - 1891	144	45	31,3 %	2,6	1,9	7,5
1892 - 1921	306	78	25,5 %	2,6	1,5	13,0
1921 - 1949	372	88	23,7 %	3,1	1,4	14,7
1949 - 1987	1'284	166	13,0 %	4,3	0,8	27,7
1988 - 1995	444	47	10,5 %	5,9	0,6	7,8
1848 - 1995	2'622	453	17,3 %	3,1	1,0	75,5

(Quellen: WILI, § 13 III 1 b γ; eigene Recherchen)

Betrachtet man das zusammenfassende Ergebnis der Niederlagenstatistik, so kann man für die Halbkantone im Ganzen einen leicht erhöhten Anteil an Niederlagen feststellen. Dabei muss allerdings zwischen den einzelnen Halbkantonen genau differenziert werden, da zwischen ihnen doch erhebliche Unterschiede bezüglich ihres Integrationsgrades bestehen. Besonders Nidwalden zeichnet sich - neben Appenzell Ausserrhoden und Basel-Landschaft - durch ein überdurchschnittlich konformes Abstimmungsverhalten aus. Weitaus häufiger blieben dagegen Obwalden und insbesondere Basel-Stadt und Appenzell Innerrhoden erfolglos; allzu häufig stellten sich ihre Standesvoten gegen den Strom³⁴².

³⁴¹ NEF, „Die Schweizer Referendumsdemokratie“, S. 173 ff.

³⁴² WILI, § 13 III 1 b δ ββ.

d) Überblick über die Niederlagen der einzelnen Kantone

Tabelle 15: Rangliste der Kantone

Kanton	Rang	Niederlagen absolut	in Prozent
Luzern	1	34	7,7 %
Zug	2	36	8,2 %
Bern	3	44	10,0 %
St. Gallen	4	45	10,2 %
Aargau	5	50	11,4 %
Schaffhausen	6	51	11,7 %
Solothurn	7	57	13,0 %
Nidwalden	8	61	14,0 %
Glarus	9	63	14,4 %
Thurgau	10	64	14,6 %
Uri	11	65	14,9 %
Graubünden		65	14,9 %
Appenzell A.Rh.	13	66	15,1 %
Basel-Land	14	68	15,6 %
Zürich	15	72	16,5 %
Obwalden	16	76	17,4 %
Schwyz	17	83	19,0 %
Fribourg		83	19,0 %
Waadt	19	90	20,6 %
Tessin	20	91	20,8 %
Appenzell I.Rh.	21	93	21,3 %
Basel-Stadt	22	94	21,5 %
Wallis	23	97	22,2 %
Neuenburg	24	107	24,5 %
Genf	25	111	25,4 %
Jura	26	46	31,7 %
SCHWEIZ		1818	16,4 %

(Basierend auf KNÜSEL, S. 287; WILL, § 13 III 1 b; BfS 1996)

In der Gruppe der überdurchschnittlich häufigen „Verlierer“ finden sich nicht nur sämtliche romanischen Kantone, sondern auch drei Halbkantone. Dafür sind gemessen an der Bevölkerungszahl rund 50 Prozent der schweizerischen Stimmberechtigten in der Gruppe der überdurchschnittlich häufig Unterlegenen. Die Tabelle weist Luzern und Zug als die mit Abstand bestintegrierten Kantone der Schweiz aus. Generell lassen sich auch gewisse Regionen gegeneinander abgrenzen: so ist die Westschweiz gegenüber der Ostschweiz erheblich schwächer integriert, wobei sich hier ein eindeutiger Grenzverlauf ziehen lässt (TI, VS, VD, GE, NE, JU und BS).

3. Schlussfolgerungen

Die Integration insbesondere sachbezogener Konflikte wird dann zum Problem, wenn sich permanent abweichende Präferenzen mit einer Gruppe verbinden. Hier stösst die föderalistische Organisation an klare Grenzen, indem sie grundlegenden gesellschaftlichen Konflikten nicht beikommen kann. Auf die Bedeutung der wechselnden Mehr- und Minderheiten im Bundesstaat, wo viele konkurrierende Interessen mit den „Interessen“ einzelner Gliedstaaten übereinstimmen können, wurde bereits eingegangen. Verläuft der politische Graben, so die These, immer zwischen denselben Gliedstaaten, besteht die Gefahr, dass daraus eine Erstarrung der Fronten erwächst, welche die Stabilität des Bundes an sich gefährdet. Solange sich also gliedstaatliche „Allianzen“ bilden, die ständig wechseln und von dynamischem Gepräge sind, gleichen sich die Spannungen aus. Voraussetzung dafür ist, dass jeder Gliedstaat eine andere Interessenkombination verkörpert und die jeweils aktuellen Probleme immer wieder andere Interessen und Aspekte ansprechen. Welches sind nun aber diese Spannungsfelder, und wie werden sie berücksichtigt? Als mögliche Interessen kommen hauptsächlich Sprache, Religion, Parteienlandschaft, geographische Lage, wirtschaftliche Faktoren, Urbanisierung und anderes in Frage. Voraussetzung des angestrebten Stabilisierungseffektes der sich überkreuzenden Spannungsfelder ist aber, dass sich diese Interessen tatsächlich in unterschiedlicher Zusammensetzung in den Gliedstaaten wiederfinden und dort möglichst unverfälscht zum Ausdruck kommen. Hier muss nun auf die dominierende Bedeutung von Sprachkultur und Konfessionen für die Schweiz

hingewiesen werden³⁴³. Kein anderes Element stellt derart hohe Anforderungen und Ansprüche für eine erfolgreiche Einbettung wie die Sprache³⁴⁴. In der Eidgenossenschaft finden sich nun keine Sprachblöcke wie in Kanada oder Belgien: Die Kantonsgrenzen decken sich aufgrund der historischen Entwicklung nicht mit jenen der soziokulturellen Grenzen der Sprachen und Konfessionen³⁴⁵. Diese interne Zerstückelung jeder Sprachgruppe hemmt insofern die sprachliche Bewusstseinsbildung und sichert damit den inneren ethnischen Frieden. Jedoch lässt sich die These vertreten, dass sich gerade aufgrund der Abschwächung der *religiösen* Gegensätze und der zunehmenden *sprachlichen* Identifikation über die audiovisuellen Medien³⁴⁶ eine grössere Empfindlichkeit in Sprachangelegenheiten entwickelt³⁴⁷.

Das Spannungsfeld des strukturellen Zentralismus/Föderalismus, welches massgeblich durch die sprachkulturelle Teilung gekennzeichnet ist, scheint sich zusehends zu einem Faktor zu entwickeln, mit dem vermehrt zu rechnen ist. Wurde der alte *religionskulturelle* Gegensatz, der noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts Kontroversen in institutionell zentralistischer und föderalistischer Hinsicht provozierte³⁴⁸ und sich heute fast nur noch auf der Ebene des Wahlverhaltens durch die daran anknüpfende Trennung in bürgerliche und katholische Parteien³⁴⁹ äussert, in den Hintergrund gerückt³⁵⁰, haben sich *sprachkulturelle* Majoritäts- und Minoritätsspannungen zusehends verschärft. Der strukturell zentralistisch/föderalistische Graben zwischen der deutschsprachigen und der romanischen Schweiz hat markant an Gewicht gewonnen. Dazu kommt noch das Problem der egalitaristischen bzw. modernistischen Grundtendenz der hochindustrialisierten Gebiete und unabhängig davon der französischen und italienischen Schweiz. Mit anderen Worten ist das Konfliktvermeidungspotential, dessen Ausgestaltung in eine Zeit fällt, die geprägt war vom religionskulturellen Gegensatz, also auch dem Konfliktfeld institutioneller Zentralismus/Föderalismus, angesichts den Konfliktmustern unseres säkularisierten Zeitalters nur noch bedingt brauchbar - dann nämlich, wenn sich die Konfliktfelder überlagern und den sprachkulturellen Gegensatz in den Hintergrund rücken. Ein wichtiger Punkt verdient erhöhte Aufmerksamkeit: wie sich gezeigt hat, ist es durchaus möglich, dass nicht die deutschsprachige Schweiz die Romandie majorisiert, sondern umgekehrt in einzelnen Fällen auch einmal eine romanische „Dominanz“ eintritt und das geschlossene Votum der romanischen Kantone auch gegen eine mehrheitlich anders gesinnte Deutschschweiz den Ausschlag gibt. Diese Fälle sind jedoch relativ selten³⁵¹, und es kommt häufiger zum umgekehrten Phänomen - einer geschlossenen Niederlage der romanischen Kantone. Hier stimmt vor allem der Umstand nachdenklich, dass dies ausgerechnet bei einigen jener Vorlagen geschah, die nur gerade am divergierenden Ständemehr scheiterten und dies statistisch gesehen die aktuellsten Fälle beschlägt (Energie-, Kultur- und Einbürgerungsartikel). Sollte sich dieser Trend, einerseits ein mehr oder weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Romandie und ein Unterliegen in spezifisch nichtföderalistischen Sachbereichen fortsetzen, so wird die gegenwärtige Form des Ständemehrs sich immer häufiger als „Geist, der stets verneint“ erweisen.

Eigentlich ist es erstaunlich, wenn man die Bemühungen hinsichtlich des Sprachfriedens betrachtet - Sprachenartikel, Besetzung der Institutionen - und gleichzeitig eine Verkennung der Problematik beim Ständemehr feststellen muss. So sind sämtliche (!) romanischen Kantone in der Gruppe mit überdurchschnittlich häufigen Abstimmungsniederlagen. Bezieht man diese Resultate auf die Repräsentationsfunktion im Ständerat, insbesondere auf die Frage des ursprünglichen Zwecks der Sitzverteilung in der Kleinen Kammer, ergeben sich einige bedenkenswerte Schlüsse: Es wurde dargelegt, dass die Zahl der Vertreter eines Gliedstaates im Föderativorgan nicht nur etwas Beliebiges an sich hat, sondern zum einen an die Verfassungsgeschichte anknüpft³⁵² und gerade in der Schweiz zusätzlich bedingt wird durch die Existenz verschiedener, jeweils lokal strukturierter und kompakter Minderheiten, denen mit der schematisch gleichen Vertretung die Chance verschafft wird, zur entscheidenden

³⁴³ KNÜSEL, S. 171 ff.

³⁴⁴ Bereits mehrfach wurde auf das Problem der frankophonen Tradition in Kanada hingewiesen.

³⁴⁵ ALTERMATT, S. 486; WEIBEL, „Sprachgruppen und Sprachprobleme“, S. 82.

³⁴⁶ CLAUDE TORRACINTA, „Télévision. Identité suisse et identité romande“, in: JÜRIG ALTWEGG, „Wir und die Welt“, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1987, S. 74-86.

³⁴⁷ WEIBEL, „Sprachgruppen und Sprachprobleme“, S. 82.

³⁴⁸ Das mit der religionskulturellen Teilung verknüpfte Konfliktfeld institutioneller Zentralismus/Föderalismus hatte besonders in der Zeit zwischen 1874 und 1918 Hochkonjunktur, als die Auseinandersetzungen um die institutionelle Ausgestaltung des Bundesstaates (Totalrevision der BV, 1874; Strafrechtseinheit; Jesuiten- und Klosterartikel etc.) aktuell waren.

³⁴⁹ Diese Problematik wird bei der Frage der Besetzung des Ständerates eine bedeutsame Rolle spielen und nachfolgend unter den §§ 25 und 26 näher erläutert werden.

³⁵⁰ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 23.

³⁵¹ Es bedarf hierzu einer Konstellation, deren Prämissen die folgenden sind (vergl. WILL, § 13 III 1 c):

1. Die romanischen Kantone, einschliesslich das Tessin, müssen ein geschlossenes und eindeutiges Votum mit deutlichen Mehrheiten aufweisen;
2. Die Stimmbeteiligung der romanischen Kantone darf nicht niedriger ausfallen, als die der deutschen Schweiz, damit die Vorlage nicht am Volksmehr scheitert;
3. Die Vorlage muss in der deutschen Schweiz umstritten sein, damit den romanischen Kantonen die Rolle des „Züngleins an der Waage“ zukommen kann.

³⁵² Siehe vorstehend § 22, E.

Mehrheit zu werden. Anders als im Falle des deutschen Bundesrates lässt sich also die schematisch gleiche Vertretung der Kantone im Ständerat nicht nur aufgrund der Verfassungstradition, sondern scheinbar auch durch die aktuelle Verfassungswirklichkeit begründen. Aufgrund des Vorhandenseins bestimmter konstanter Spannungsfelder, die ihrerseits lokal strukturierte, in der Regel sehr kompakte Mehr- und Minderheiten generieren, bedarf es aus der Sicht des Minderheitenschutzes tatsächlich eines gewissen Korrektivs zur reinen Proportionalität in der Volkskammer, um zu verhindern, dass einzelne Kantonsgruppen beständig in die Minderheit geraten. Nun hat die schematisch gleiche Vertretung, analog dem Erfordernis des Ständemehrs, allerdings oft einen gegenteiligen Effekt zur Folge, indem vor lauter Rücksichtnahme der historisch gerechtfertigten Minderheitenposition der *Sonderbundskantone*, diese letztlich immer wieder andere Kantonsgruppen in die Minderheit versetzen. Durch die im Ständerat anders berechneten Mehrheiten, die den Minderheiten die Chance verschaffen soll, ebenfalls zur Mehrheit zu werden und damit für das Ganze eine stabilisierende Wirkung zu erfüllen, sind ungerechtfertigterweise Verzerrungen eingetreten, die einer moderaten Korrektur bedürfen, damit der Ständerat seiner Funktion als Instrument des Minderheitenschutzes und der Repräsentationsfunktion an sich gerecht werden kann.

Eine Gleichgewichtslage und damit eine annähernde Gleichstellung der Kantone lässt sich in einer solchen Situation nur durch eine Zweite Kammer als Föderativorgan verwirklichen. Dass dieses Gremium allerdings in schematisch gleicher Weise von den Kantonen beschickt wird, garantiert heute aber keineswegs mehr, dass die jeweils am meisten betroffenen lokal kompakten Minderheiten die Chance erhalten, zur Mehrheit zu werden. Auch ein nach dem Grundsatz der *moderat angepassten Proportionalität* bestellter Ständerat kann in einer solchen Situation sich kreuzender Spannungsfelder, wie sie die Schweiz prägt, Gleichheit zwischen den Kantonen schaffen, indem er den Entwicklungen der Verfassungswirklichkeit zumindest annähernd Rechnung trägt. Dass die gleichgewichtete Vertretung der Kantone im Ständerat aus der Situation sich kreuzender Spannungsfelder gleichsam eine „zweite Rechtfertigung“³⁵³ erhält, ist zumindest ungenau: so meint HEGER, dass die schematische Gleichstellung der Kantone neben der historischen Begründung, die an der je gleichen Stellung aller Kantone als ehemals souveräne Partner eines Bundesvertrages anknüpft, aus dem Spannungsverhältnis von Gleichheit und Mehrheit ihre innere Begründung erfahre. Damit geht er formal vom Faktum der sich kreuzenden Spannungslinien und je lokal strukturierter Minderheiten aus, denen die schematische Berechnung das Erzielen von Mehrheiten im Ständerat ermöglicht und „damit die Gefahr ungleicher Mehrheits- und Minderheitskantone beseitigt.“³⁵⁴ Dabei übersieht er aber nicht nur den völligen Wandel der Staatsstruktur seit 1848 und die damit verbundenen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse, er übersieht auch die Bedeutung der einzelnen Minderheitenpositionen: während der religionskulturelle Gegensatz im säkularisierten Zeitalter sichtlich an Bedeutung verloren hat, erfreuen sich sprachkulturelle Majoritäts-/Minoritätsspannung anziehender Konjunktur.

C. Die Mitwirkung der Kantone an der Verfassungsrevision als Instrument des Schutzes der kleinen Kantone

Im vorstehenden § 5 wurde auf die Antinomie zwischen föderalistischer und demokratischer Gleichheit eingegangen und dabei neben dem Zweikammersystem das Ständereferendum als besonders betroffenes föderatives Mitwirkungsrecht genannt. Auch die obigen Ausführungen über Abstimmungsverhalten und die Betrachtung der Standesvoten legen es nahe, auf die Rolle des *Ständemehrs*, dem Votum der Kantone beim *obligatorischen Verfassungsreferendum*, dem *obligatorischen Staatsvertragsreferendum* und dem *obligatorischen Referendum nach Art. 89^{bis} Abs. 3 BV* als föderativem Mitwirkungsrecht der Kantone und Schutz der kantonalen Eigenständigkeit einzugehen.

Die Bezeichnung „Referendum“ entstammt dem älteren schweizerischen Staatsrecht, besonders den „föderativen“ Einrichtungen von Graubünden und Wallis. Der leitende Grundgedanke der Verfassungsschöpfer der BV von 1848 war, durch das Erfordernis des Ständemehrs für Änderungen der Verfassung einen Ausgleich zwischen nationaler Demokratie und föderativem Aufbau herzustellen³⁵⁵. Die Gleichheit der Gliedstaaten, gleichsam abgeschwächt durch das Erfordernis des Volksmehrs, sollte gemäss den Postulaten der demokratischen Bewegung die Verfassungsrevision letztlich in die Hände des Volkes legen. Daneben sollte mit dem Ständemehr aber auch eine gewisse Ausgewogenheit zwischen den grossen und den kleinen Kantonen erreicht werden, mithin ein eigentlicher Minderheitenschutz zugunsten der kleinen Kantone. In gleicher Weise wie die in Art. 80 BV festgelegte gleichmässige Vertretung aller Kantone im Ständerat bewirkte auch die Regelung des Art. 123 Abs. 1 BV in erster Linie einen Schutz der alten Sonderbundskantone³⁵⁶. Es ist die konservativ-katholische Minderheit vor allem der Innerschweiz, die von dieser Regelung profitierte. Ferner bedeutete diese Regelung auch eine Gewährleistung der Sitzverteilung im Ständerat, denn um diese zu ändern bedürfte es einer Verfassungsänderung und damit auch des Mehrs von Volk und

³⁵³ So HUBER-HOTZ, S. 170 f.; HEGER, S. 88.

³⁵⁴ HEGER, S. 88; siehe vorstehend § 22. C, II, 5 und D.

³⁵⁵ HUBER, „Gleichheit der Gliedstaaten“, S. 255.

³⁵⁶ HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 225 f.

Ständen. Grundlage des Ständemehrs ist also wiederum eine isolierte Anknüpfung an die Eigenschaft der Kantone als Mitglieder der Eidgenossenschaft.

I. Die Historische Entwicklung des obligatorischen Referendums

1. Kantonale Vorläufer

Kurze Erwähnung sollen nachfolgend zwei Institute finden, welche gewisse Ähnlichkeiten zum geltenden System föderativer Mitwirkungsrechte aufweisen. Es handelt sich dabei um historische Institute, die sich in Kantonen gefunden haben, die ihrerseits auf Bündnissen kleinerer territorialer Gliederungen bzw. Organismen beruhen: Die Gemeinen III Bünde und das Wallis. Beide kannten ein dem Ständemehr verwandtes föderatives Referendum³⁵⁷.

a) Das Gemeindereferendum in Graubünden

Das Gemeindereferendum des Kantons Graubünden kann zwar nicht als ein direkter Vorläufer des Ständemehrs betrachtet werden, dennoch zeigen sich erstaunliche Parallelen. Es lohnt sich auch das Gemeindereferendum nicht zuletzt aufgrund der Entscheidungsprozesse im Europa der Zukunft im Auge zu behalten. Möglicherweise enthält es eine gangbare Alternative zu verschiedenen heutigen Mitwirkungsrechten.

Zum Aufkommen des Gemeindereferendums, dessen Träger die *Gerichtsgemeinden* waren, bedurfte es der Ablösung des alten Feudalsystems, was nichts anderes bedeutet, als dass die Gemeinschaft frei sein musste oder zumindest als solcher an einer oberen Instanz mitbeteiligt war (z.B. freie Wahl des Ammanns). Mit der steigenden Bedeutung der Gerichtsgemeinden, die auf verschiedenen Faktoren beruht (geographische Lage; schwache Stellung der Feudalherren; Zersiedelung; Walser-Einwanderung; Gründung der Drei Bünde; Kontakte mit der Eidgenossenschaft und den Communalbewegungen in Oberitalien), entstand das Bedürfnis nach einer Quasi-bundesstaatlichen Organisation, die 1524 durch den Bundesbrief (der Drei Bünde) erreicht wurde. Es existierten insgesamt 48 Gerichtsgemeinden, womit sich die Einführung des Einstimmigkeitsprinzips von selbst verbot, wollte man nicht selbstzerstörerische Blockaden von wichtigen Entscheiden riskieren. Es galt daher das Mehrstimmigkeitsprinzip im Gemeindereferendum, dessen rechtliche Regelungen erst 1794 schriftlich umfassend fixiert worden sind. Wurden im 16. Jahrhundert nicht mehr als ungefähr 10 % aller Geschäfte des Bundes (Drei Bünde) dem Referendum der Gerichtsgemeinden unterstellt, so waren es im 17. Jahrhundert fast alle Entscheidungen des Bundes. Das altbündnerische Gemeindereferendum kann als ein föderatives Referendum mit Beschlusscharakter qualifiziert werden. Es handelte sich um ein föderatives Referendum, welches auf dem absoluten Mehr der *Gerichtsgemeinden* basierte. Dabei besaßen grosse Gerichtsgemeinden zwei oder drei Stimmen, kleine Gerichtsgemeinden nur eine Stimme, mithin liegt eine abgestufte Stimmkraft vor, deren Begründung aber nicht völlig geklärt ist und nicht unbedingt mit der Einwohnerzahl korreliert³⁵⁸. Die Entscheidungsfindung innerhalb der Gerichtsgemeinde war individuell geregelt, allein seit 1794 galt das Verbot des „Obrigkeitsmehrs“. Eine artikelweise Zustimmung zu Gesetzesvorlagen war möglich, was in der Folge oft zu unklaren Meinungsäusserungen führte und jahrelange Differenzvereinbarungen mit sich bringen konnte (was 1798 letztlich auch zum Verlust des Veltlins führte).

Materiell beinhaltete das Referendum ursprünglich die Aussen- und Sicherheitspolitik, die Verwaltung der Untertanengebiete und gewisse militärische Aktionen. Die innenpolitischen Kompetenzen lagen primär im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Gerichtsgemeinden (etwa Straf- und Zivilrecht, öffentliche Ordnung). Es galt ein strenges *Subsidiaritätsprinzip*, d.h. die Gerichtsgemeinden waren im weitesten Sinne *souverän*. Den Bundesorganen verblieb allerdings ein Notrecht. Die Kantonsverfassung von 1803 griff das Gemeindereferendum nach seinem Verschwinden wieder auf, beschränkte es aber auf Verfassungsfragen. 1814 wurden seine Kompetenzen wiederum erweitert, bis es schlussendlich 1854 zur Einführung des Volksreferendums kam.

Nach 1848 galt für Graubünden die KV vom 12. November 1814, nach welcher die Staatsgewalt auf einer Föderation der Gemeinden beruhte. Zu Verfassungsänderungen bedurfte es der Zustimmung von zwei Dritteln aller Gemeinden. Nach verschiedenen gescheiterten Reformversuchen, wurde die Bundesverfassung von 1848 zum Anlass genommen, die Bündner Kantonsverfassung einer Totalrevision zu unterziehen, bei der das Gemeindereferendum als Entscheidungsfaktor dem Volksmehr weichen musste: von Bedeutung war dabei insbesondere Art. 6 Bst. b und c i.f. über die Gewährleistungsvoraussetzungen für Kantonsverfassungen, womit paradoxerweise dem Kanton Graubünden für die Willensbildung im Kanton die doppelte Mehrheit von Volk und Bezirken vom Bund verboten wurde, da dadurch die verfassungsrechtliche Garantie „one man one vote one value“ verletzt werden könnte (während dieser das Ständemehr als qualifizierenden Aspekt betrachtet).

³⁵⁷ Vergl. dazu ausführlich WILLI, § 5 und § 6 (das altbündnerische Referendum) sowie § 7 (das alte Walliser Gemeindereferendum) mit weiteren Literaturhinweisen. Siehe auch CONSTANZ JECKLIN (Hrsg.), „Urkunden zur Verfassungsgeschichte Graubündens“, Heft 1: Zeit der Entstehung der einzelnen Bünde und ihrer Verbindungen (bis zum Ende des 15. Jahrhunderts), Chur 1883, S. 17 f.; ELISABETH MEYER-MARTHALER, „Studien über die Anfänge Gemeiner Drei Bünde“, Chur 1973; FRIEDRICH PIETH, „Bündnergeschichte“, 2. Aufl., Chur 1982, S. 109 ff.

³⁵⁸ PIETH, S. 114 ff.; JECKLIN, S. 137 f.

b) Das Walliser Gemeindereferendum

Im Wallis hatten sich aus den sechs Hauptgemeinden des oberen Tales kleinere Randgemeinden ausgegliedert, behielten aber ihre Verbindung zur Muttergemeinde und wurden diesen gleichgestellt: in lokal divergierender Weise entstanden die sieben Zehnden, selbständige kleine Staaten mit eigenen Ratstagen (Zehndenräten) und vor 1616 auch eigener Aussenpolitik. Diese sieben Zehnden (auch Zehnten) des Oberwallis³⁵⁹ brachten im Spätmittelalter zunächst die Herrschaftsrechte des Bischofs von Sitten in ihren Besitz, griffen 1476 in die Burgunderkriege ein und vertrieben bei dieser Gelegenheit die Savoyer aus dem grösseren Teil des Unterwallis. 1536 ging auch noch das restliche Unterwallis in den Besitz der sieben Zehnden über, die gemeinsam mit ihren Untertanengebieten politisch und verwaltungsmässig ein kompliziertes Gebilde darstellten.

Der Landrat der sieben Zehnden (*diète*) tagte zweimal im Jahr (Mai und Dezember), ausserordentlicherweise als Ratstag (*diètine*) auch in der Zwischenzeit³⁶⁰. Als „souveränische Session“³⁶¹, d.h. als Vertretung der souveränen Gemeinden und somit als oberste Landesbehörde, wurde der Landrat beschickt durch die Boten der sieben Zehnden bzw. ihrer zugehörigen Gemeinden. Der Landrat wurde in der Regel durch sogenannte Tagbriefe des Bischofs von Sitten einberufen, nach dessen Entmachtung durch den Landeshauptmann (Grand Bailli). Die Boten hatten im Landrat bis ins 16. Jahrhundert meist mündlich, später nach dem Willen der meisten Gemeinden nurmehr durch Überbringen schriftlichen Berichts, einzig den Willen ihrer Gemeinden zu überbringen, waren also trotz ihrer klingenden Titel wie „Ehrengesandte“, streng *instruktionsgebundene* Boten. Die Verhandlungen des Lands- oder Ratstages wurden vom Landschreiber zusammenfassend protokolliert, der daraus exzerpierte „Abschied“ (*recessus*) vor der Rückreise den versammelten Ratsboten vorlesen und den Zehnden sowie dem Bischof in Urschrift übersandt. Die Adressaten der Abschiede waren die Träger der „höchsten Gewalt“³⁶², die demokratisch organisierten Gemeinden, wo i.d.R. jeder wenigstens vierzehnjährige und im Besitz des Landrechts stehende „gemeine mann“ das Stimmrecht besass. Nach ausgiebiger Diskussion wurde in offener Handabstimmung nach Mehrheitsprinzip über die Stellungnahme der Gemeinde befunden³⁶³. Referendumpflichtig war von den Traktanden des Landrates alles, was nicht aufgrund der Instruktion der Ratsboten bereits als entschieden betrachtet werden konnte. Der Abschied wurde am Ende von der Gemeinde in globo oder unter Vorbehalt angenommen oder abgelehnt und der Ratsbote zu entsprechender „Protestas“³⁶⁴ auf dem nächsten Landrat angewiesen.

Die Gemeindemehren wurden zunächst im *Zehndenrat* (Petit Conseil) zusammengestellt und so das Gemeindemehr innerhalb des Zehnden erhoben, wobei Sondervoten der Gemeinden auch gegen die Mehrheit des Zehnden möglich blieben³⁶⁵. Der Bischof, später der Landeshauptmann, als Adressaten der Antwort ermittelten daraufhin durch Zusammenstellung der schriftlich eingelaufenen Zehndenmehr oder zu Beginn des Landrates durch „Umfrage“ nach mündlich abzugebenden „Befehlen“, den Willen der gesamten Landschaft Wallis, wobei in Legislativ- und Exekutivangelegenheiten kommunale Sondervoten berücksichtigt wurden³⁶⁶. In der Regel galt, nach Überwindung des *Einstimmigkeitsprinzips*, zumindest das Prinzip der absoluten Mehrheit³⁶⁷. Gelegentlich erwies sich die Ermittlung eines klaren Ergebnisses aber auch mit Hilfe all dieser Regeln als ausserordentlich schwierig, so dass häufig ein Ratstag zur Aushandlung eines Kompromisses ausgeschrieben werden musste. Teilweise mussten auch widerstrebende Gemeinden, welche eigene Partikularinteressen durchzusetzen versuchten, mit diplomatischen Mitteln oder mitunter durch Einrichtung eines Verfassungsgerichtes beim Landrat zur Räson gebracht werden³⁶⁸.

Bis ins 17. Jahrhundert ermöglichte das Referendum dem Walliser Volk die Beteiligung an den Staatsgeschäften, danach jedoch verkümmerte diese demokratische Komponente mit dem Aufstieg einiger weniger Geschlechter. Das Altwalliser Referendum zeichnete wohl das eidgenössische Ständemehr in gewisser Weise vor, mag es unter Umständen sogar beeinflusst haben³⁶⁹.

2. Die Entwicklung von der Helvetik bis zur Bundesverfassung von 1848

Das Revisionsverfahren der BV von 1848 ging seinerseits hervor aus den durchaus zwiespältigen Erfahrungen, welche mit dem Bundesvertrag von 1815, der sich zur Frage seiner Revision gänzlich ausschwig,

³⁵⁹ Die Zehnden zerfallen in Vierteile (Visp), Dritteile (Raron, Siders, Leuk, Sion), 6 ½ Gumperschaften (Brig) oder 2 Pfarreien (Goms). Vergl. W. A. LIEBESKIND, „Das Referendum der Landschaft Wallis“, Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, 33, Leipzig 1928, S. 12-16.

³⁶⁰ LIEBESKIND, „Referendum“, S. 40 Anm. 1; WILL, § 7 I 2.

³⁶¹ LIEBESKIND, „Referendum“, S. 33; WILL, § 7 I 2.

³⁶² LIEBESKIND, „Referendum“, S. 17 und 23; WILL, § 7 I 2.

³⁶³ LIEBESKIND, „Referendum“, S. 44; WILL, § 7 I 2.

³⁶⁴ LIEBESKIND, „Referendum“, S. 50, 53 f., 67 und S. 82-84; WILL, § 7 I 2.

³⁶⁵ LIEBESKIND, „Referendum“, S. 20 f., 29, 48, 53 und 78; WILL, § 7 I 2.

³⁶⁶ LIEBESKIND, „Referendum“, S. 13, 20 f., 29, 48, 53, 78 f. und 80 ff.; WILL, § 7 I 2.

³⁶⁷ LIEBESKIND, „Referendum“, S. 78, 80 ff.; WILL, § 7 I 2.

³⁶⁸ LIEBESKIND, „Referendum“, S. 83 f.

³⁶⁹ So WILL, § 7 III.

gemacht worden waren und den politischen Entwicklungen der Kantone seit 1830. Es drängt sich daher auf, in aller gebotenen Kürze und damit auch einer unvermeidlichen Unvollständigkeit, einen Blick auf die Geschichte des Verfahrens bei Verfassungsrevisionen der Zeit vor 1848 zu werfen.

a) Der Bundesvertrag von 1815

Der aus 15 Artikel bestehende Bundesvertrag vom 7. August 1815, ein völkerrechtliches Abkommen, welches die damaligen 22 Kantone miteinander verband³⁷⁰, besass keinerlei Bestimmungen über seine Abänderung. Der Vertrag stellte einen kollektiven Sicherheitsvertrag zur Abwehr äusserer und innerer Gefahren und einen Schiedsvertrag zur Beilegung interkantonaler Streitigkeiten dar³⁷¹. Damit führte der Bundesvertrag die Eidgenossenschaft zurück in einen Zustand hinter der Mediationsakte, indem er die Kantone ohne Einschränkung wieder als souveräne Staaten erklärte, die, abgesehen von wenigen Ausnahmebestimmungen, sich frei konstituieren und nach ihrem Gutdünken ihre Angelegenheiten regeln konnten. Als völkerrechtlicher Vertrag zwischen souveränen Staaten bedurfte der Vertrag der einstimmigen Zustimmung aller seiner Vertragspartner zur Revision. Der Verzicht auf einen explizit vorgesehenen Revisionsmodus erfolgte daher durchaus bewusst und gewollt³⁷², was auch die Ablehnung eines Antrages des Standes Bern vom 21. Mai 1814 bei den Beratungen über den Bundesvertrag dokumentiert³⁷³. In diesem schlug Bern einen Zusatzartikel vor, wonach mit einer ¾-Mehrheit in der Tagsatzung Änderungsvorschläge für den Bundesvertrag hätten für erheblich erklärt werden können, mit der Folge, dass der Gegenstand der Tagsatzung des folgenden Jahres zur Beratung und instruktionsmässigen Entscheidung zugewiesen worden wäre. Der Antrag wurde von der mit dessen Begutachtung betrauten Tagsatzungskommission aber entschieden abgelehnt³⁷⁴, insbesondere unter Hinweis auf dessen selbstverständlichen Inhalt, denn ein Vertrag zwischen Staaten könne jederzeit durch Zustimmung aller Beteiligten abgeändert werden, „niemals aber durch Tagsatzungsentscheide, wobei die Minderheit der Mehrheit sich zu unterwerfen hätte, wie, nach dem vorliegenden Antrag, die Bestimmung in den Föderalakt aufzunehmen gewünscht wird.“ Noch bedeutender, so die weiteren Ausführungen der Kommission, aber ist, dass ausdrückliche Revisionsvorschriften „auf nahe oder ferne Abänderungen hindeuten, hierdurch in einem Theile der Eidgenossenschaft mannigfache Wünsche und Absichten, in einem andern Misstrauen und Besorgnisse veranlassen, und so überhaupt das Vertrauen schwächen, welches dieser Verein im gesamten Vaterlande und bei allen nahen und fernen Staaten stärken und sichern sollte.“ Mit dieser Argumentation, Beleg einer revolutionsmüden Epoche, wurde eine deutliche Absage an alle Änderungsbestrebungen erteilt und versucht, eine möglichst stabile Ordnung einzurichten³⁷⁵. Diese Lösung, die danach trachtete das Bestehende um jeden Preis aufrechtzuerhalten, sollte sich aber im Ergebnis verhängnisvoll auswirken, denn das politische Leben wich sukzessive in die Kantone zurück, in welchen im Jahre 1830 im Anschluss an die französische Julirevolution binnen kurzer Zeit eine demokratische Bewegung aufflammte³⁷⁶.

b) Die Entwicklung während der Regeneration

In verschiedenen Kantonen ertönte nun der Ruf nach Volkssouveränität und Erweiterung der Volksrechte³⁷⁷. Unter teilweise schweren Unruhen erfolgte eine liberale und demokratische Umgestaltung der Kantonsverfassungen, wobei besonders die Einführung des obligatorischen Verfassungsreferendums in diesem Zusammenhang zu nennen ist³⁷⁸. Die regenerierten Kantone verwirklichten damit ein Institut, welches in den nordamerikanischen Kolonien im 18. Jahrhundert seine Anfänge genommen hatte³⁷⁹. Die erste vom Volk genehmigte Verfassung eines amerikanischen Staates waren die Fundamental Orders von Connecticut, die 1639 zu Hartford durch die Stimmberechtigten angenommen wurden. In Massachusetts wurde eine 1778 vom Parlament beantragte Verfassung durch die Stimmberechtigten in zwei Tagungen mit einer Mehrheit von 5:1 verworfen; ein Jahr später sprachen sich die Bürger zugunsten eines Verfassungsrates aus, der dann nach seiner Bestellung die Verfassung von Massachusetts von 1780

³⁷⁰ Siehe vorstehend § 15, B; der Wortlaut des Vertrages findet sich im Rep. 1814-1848, III, S. 695-704; bei KAISER/STRICKLER, S. 176-184 und bei HILTY (in französisch), „Bundesverfassungen“, S. 423-434.

³⁷¹ AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 33 ff.

³⁷² Vergl. FLEINER, „Gründung“, S. 4 ff.

³⁷³ Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und am 31. August 1815 daselbst geschlossenen ausserordentlichen eidgenössischen Tagsatzung, I, S. 107.

³⁷⁴ Abschied der ausserordentlichen eidgenössischen Tagsatzung von 1814/15, I, S. 112 ff.

³⁷⁵ HILTY schildert eindrücklich das grosse Ruhebedürfnis, das die Zeitgenossen nach langen sturmbelegten Jahren die eintretende Stille schätzen liess, im „Politischen Jahrbuch“, III, S. 586 f.; siehe auch vorstehend § 15, B, II.

³⁷⁶ H. J. MEYER, S. 51.

³⁷⁷ Dazu vorstehend § 15, B, III.

³⁷⁸ Mit dem Liberalismus kam auch der energischere Radikalismus auf, der neben der Souveränität des Volkes, das allgemeine Stimm- und Wahlrecht und gleiche Wahlbezirke forderte. Daneben verlangte er eine bessere Aufsicht des Parlamentes durch seine Wähler mittels den Instrumenten der Volksinitiative, dem Volksveto und dem Volksreferendum; vergl. AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 47-53.

³⁷⁹ Vergl. TRIPP, S. 24 ff.

ausarbeitete. Diese Verfassung wurde durch die erforderlichen zwei Drittel der Stimmberechtigten bestätigt und zusammen mit der Verfassung des Staates New Hampshire³⁸⁰ von 1783 zu frühen Vorbildern für das Verfahren in den meisten³⁸¹ amerikanischen Staaten, wo die Genehmigung neuer Verfassungen oder Revisionen durch das Volk rasch zu einer allgemeinen Regel wurde. Das amerikanische Beispiel der Verfassungsbestätigung durch das Volk scheint auch die französischen Verfassungsentwürfe aus der Revolutionszeit beeinflusst zu haben. So sah die Verfassung von 1793 ein Referendum vor, welches aber in nicht mehr als einer Karikatur echter demokratischer Willensbildung mündete, da auf staatlichen Zwang hin mehr als 99 % in den Abstimmungen der Primarversammlungen (*Assemblées primaires*) zustimmten. Die in einer freien Volksabstimmung angenommene Verfassung von 1795 sah ebenfalls für die von einem Verfassungsrat beantragten Verfassungsänderungen eine Bestätigung durch das Volk vor³⁸². Das französische Beispiel der Revolutionsära wurde auch in der Schweiz nachgeahmt, etwa in den Bestimmungen von Art. 106 und 107 der ersten helvetischen Verfassung³⁸³, welche vorsahen, dass alle Revisionen wie in Frankreich letztlich durch Abstimmungen der Primarversammlungen angenommen werden müssten³⁸⁴. Erst mit der Durchführung der Volksabstimmung über die zweite helvetische Verfassung vom Mai 1802 erfolgte ein erstes echtes Verfassungsreferendum, welches aber wie dasjenige in Frankreich von 1793 zu einer Farce wurde, da 72'453 Stimmberechtigte für die Verfassung votierten, 94'423 dagegen, jedoch nichtsdestotrotz - in Übereinstimmung mit den zuvor veröffentlichten Abstimmungsregeln - die Verfassung als angenommen gewertet wurde³⁸⁵. Somit kann von einem echt demokratischen Verfassungsreferendum in der Schweiz erst die Rede sein, als die regenerierten Kantone dieses einführten³⁸⁶.

Während die Verfassungen der Restaurationszeit Revisionen einzig durch die kantonalen Räte beraten und endgültig annehmen liessen, brachte die Regenerationszeit den Sieg des Grundsatzes der Volkssouveränität und damit das bereits in der Helvetik bekannte Prinzip der besonderen, von der *gesetzgebenden* Gewalt zu unterscheidenden *verfassungsgebenden* Gewalt. Entsprechend der Bedeutung einer Verfassung sollte diese in einem besonderen ad hoc vom Volk zu wählenden Verfassungsrat entworfen, vorberaten und sodann in einem qualifizierten Verfahren dem Volk zur Annahme unterbreitet werden³⁸⁷. Über die Annahme einer Verfassungsvorlage besagten die Kantonsverfassungen der regenerierten Kantone meist bloss, dass die *absolute Mehrheit* der Stimmberechtigten zustimmen müsse. Dies bedeutete den Durchbruch des individualistischen Liberalismus, der aus der Volkssouveränität und der Rechtsgleichheit aller Volksgenossen folgte, es müsse jede individuelle Stimme in gleichem Grade ausschlaggebend sein. Es zeigt sich rückblickend, dass die Verfassungsgesetzgebung seit der Zeit von 1814 bis 1848 eine permanente Zunahme der Elastizität aufweist. Die Revisionen der Verfassungen wurden beständig erleichtert, um dem Volke - ganz im Sinne der reinen Volkssouveränität - die Möglichkeit einzuräumen, jederzeit die von einer Mehrheit gewünschten Neuerungen zu verwirklichen. Während der Liberalismus aber noch

³⁸⁰ Wo zuvor zwischen 1778 und 1782 drei Entwürfe verworfen worden waren.

³⁸¹ Die Unionsverfassung verlangt in Art. IV Cl. 4 von den Einzelstaaten nur eine republikanische Staatsform, kennt insoweit keine dem Art. 6 lit. c BV analoge Bestimmung. Vergl. TRIPP, S. 24; H. J. MEYER, S. 51.

³⁸² Art. 336-350.

³⁸³ Die Helvetische Verfassung vom 12. April 1798 (Wortlaut bei KAISER/STRICKLER, S. 8-34), eine vom Basler PETER OCHS angepasste Form der französischen Direktorialverfassung, war allerdings nicht durch eine Volksabstimmung ergangen und in Kraft gesetzt worden, sondern durch Annahme der provisorischen Regierungen, Nationalversammlungen oder z.T. in Volksabstimmungen der einzelnen Kantone unter dem Druck Frankreichs. HIS, I, S. 24 ff., TRIPP, S. 25; siehe vorstehend § 13, A.

³⁸⁴ Nach Art. 106 hatte der Senat die Vorschläge zu Verfassungsänderungen zu machen, und zwar zweimal mit einer Zwischenzeit von fünf Jahren. Erst nach Fassung des zweiten Dekrets sollte sich der Grosse Rat über die Verwerfung oder Annahme aussprechen können, und nur bei Annahme sollte der Revisionsantrag dem Volke (den Urversammlungen) vorgelegt werden. Damit wurde bewirkt, dass die Verfassung erst im sechsten Jahr nach ihrem Inkrafttreten wieder geändert werden konnte. OCHS selbst sah in seinem Entwurf zur Verfassungsrevision zweimalige Beratung in der vorschlagenden Kammer mit einer Zwischenzeit von bloss sechs Monaten vor. Zu den Auswirkungen dieser restriktiven Fassung, vergl. HIS, I, S. 25 f., Anm. 32.

³⁸⁵ Alle Stimmbürger, welche es versäumten, sich in ein Stimmregister eintragen zu lassen, sollten als stillschweigend Annehmende gezählt werden. So war das Ergebnis von 239'625 gesamthaft Annehmenden erklärbar, obwohl von 332'048 Aktivbürgern 92'423 verwarfen und nur 72'453 explizit annahmen: die 167'172 der Abstimmung Ferngebliebenen (und daher als stillschweigend Annehmende gewertet) gaben auf fragwürdige Weise den Ausschlag. Vergl. CURTI, „Geschichte“, S. 109-110; HIS, I, S. 51; TRIPP, S. 25 f.; H. J. MEYER, S. 51. Auch bei den Abstimmungen über die ersten regenerierten Kantonsverfassungen (1831) wurden in einigen Kantonen (z.B. SG) die Nichtstimmenden als Annehmende gezählt; vergl. HIS, II, S. 245.

³⁸⁶ BLUMER/MOREL, I, S. 83.

³⁸⁷ In den meisten Kantonen wurden zur erstmaligen Aufstellung der liberalen Verfassungen Verfassungsräte bestellt. Für den Revisionsfall sahen dann aber nicht alle Kantonsverfassungen solche speziell zu wählenden Instanzen vor, sondern begnügten sich entsprechend dem liberalen Grundsatz der Volksvertretung mit der Vorbereitung der Verfassungsrevisionen durch die Grossen Räte (ZH [1831], BE [1831], FR [1831], SO [1830/31], SH [1826], AG [1831, 1841], VD [1831], VS [1839], GE [1842]). In versch. Kantonen wurde dann das Beratungsverfahren im Vergleich zur einfachen Gesetzgebung erschwert, indem man zwei getrennte Beratungen und Abstimmungen mit befristeter Zwischenzeit vorschrieb (ZH, BE, VD und GE [1842] je 2 Beratungen; FR mit 3 Beratungen und erster dreijähriger Wartefrist und zwei dreijährigen Zwischenfristen) oder eine Neuwahl des Grossen Rates vorsah (VD). Andere Kantone sahen für jeden Fall die Wahl eines Verfassungsrates durch das Volk vor, so LU (1831, 1841), SZ (1833), BS (1847), BL (1832, 1838), TG (1831) und GE (1847). Vergl. HIS, II, S. 243 ff.

bemüht war, momentanen Zeitströmungen und politischen Tagesproblemen den Zugang zur Verfassungsebene zu verweigern und nur denjenigen Normen Verfassungsrang zugestehen wollte, die der Verfassung als dauerhafter Grundordnung sinnvoll und würdig erschienen, liess der Radikalismus dem Dogma der absoluten Volkssouveränität folgend, alle Beschränkungen der Verfassungsrevisionen, wie Rigiditätsfristen, qualifizierte Mehrheiten etc. fallen.

Die regenerierten Kantone, welche den Übergang zu den Prinzipien des Liberalismus und der Volkssouveränität geschafft hatten³⁸⁸, traten in der Folge, da sich eine Diskrepanz zum Bundesvertrag von 1815 ergeben hatte - dieser beruhte noch auf den Kantonsverfassungen der Restaurationszeit -, als Förderer einer Bundesrevision auf. Mit dem Ziel, das Bundesrecht mit dem neuen Verfassungsrecht der regenerierten Stände in Einklang zu bringen³⁸⁹ und eine kräftige Bundesgewalt zu schaffen, veranlassten die Führer der Revisionsbewegung die eidgenössische Tagsatzung zu dem Beschluss vom 17. Juli 1832: „Es soll der Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815 einer Revision unterworfen werden.“³⁹⁰ Schon am 15. 12. 1832 sandte der Vorort Luzern³⁹¹ die „Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft, entworfen von der am 17. Heumonath 1832 durch die Tag-satzung ernannten Revisionskommission“ an die kantonalen Regierungen³⁹². Der „Entwurf einer Bundesurkunde“, die realiter eine Verfassung darstellte, aber aus Rücksicht vor den Konservativen neutraler als „Bundesurkunde“ be-zeichnet wurde³⁹³, kam den damaligen radikalen Bestrebungen nur bedingt entgegen. Das Streben nach einer starken, von der Nation getragenen Zentralgewalt, welche dem Gefühl der Übereinstimmung und Zusammengehörigkeit, das sich im Innern der Eidgenossenschaft immer stärker regte, prägte zwar die Grundtendenz des Entwurfes, allein die Zeit schien dafür noch nicht reif zu sein. Denn noch immer schienen die Erinnerungen an die Fremdherrschaft unter der Helvetik wach zu sein, in welcher der zentralisierte Einheitsstaat die alten Kantone aufgehoben und durch Verwaltungsbezirke ersetzt hatte und so flammte der alte Gegensatz zwischen Unitariern und Föderalisten, zwischen den Anhängern einer starken Bundesgewalt und jenen der strikten kantonalen Selbständigkeit erneut auf³⁹⁴. Der Entwurf, der gekennzeichnet war von einer realistischen Einschätzung der damaligen Situation und des damals Machbaren³⁹⁵, sollte einen Ausgleich zwischen den sich gegenüberstehenden zentralistischen und föderalistischen Bestrebungen darstellen. ROSSI erläuterte, dass man durchaus erkannte, dass einstweilen noch der „Cantonal-Geist“ vorherrsche, gegenüber einer in weiten Bevölkerungsschichten verbreiteten Nationalgesinnung³⁹⁶. Diese Haltung äusserte sich besonders im Festhalten an der Tagsatzung, die zu einer gesetzgebenden Körperschaft wurde³⁹⁷ und an den Prinzipien des Revisionsmodus. Danach benötigte die Bundesurkunde zur Wirksamkeit der Zustimmung aller Stände³⁹⁸, später aber - und hier zeigt sich nun eine tiefgreifende Neuerung gegenüber dem geltenden Bundesvertrag - konnte die Urkunde mit einer Mehrheit von fünfzehn Stimmen revidiert werden³⁹⁹.

Die ohne die Vertreter des konservativen Sarnerbundes am 11. März 1833 in Zürich zusammengetretene ausserordentliche Tagsatzung, trat trotz der sowohl von konservativen Föderalisten wie auch von radikalen Zentralisten laut gewordenen Kritik⁴⁰⁰ am 19. März auf die Behandlung des Entwurfs der Bundesurkunde ein⁴⁰¹. Die kantonalen Gesandten eröffneten ihre Instruktionen vor einer Kommission unter dem Vorsitz des Berners KARL V.

³⁸⁸ Insgesamt „regenerierten“ sich 1831 neun Kantone (SO, LU, ZH, SG, TG, AG, SH, VD und BE, daneben als Vorläufer das TI anfangs Juli 1830, z.T. auch FR); in anderen Kantonen scheiterten entsprechende Verfassungsänderungen (NE, SZ) und in Basel kam es zur Spaltung in einen konservativen Stadtkanton und einen Landteil mit neuer Verfassung. Vergl. AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 49 ff. Zu den Wirren und Rückschlägen der folgenden Jahre, siehe vorstehend § 15, B, III.

³⁸⁹ H. J. MEYER, S. 52.

³⁹⁰ Abschied der ordentlichen eidg. Tagsatzung des Jahres 1832, S. 115 ff., bes. 133. Vergl. Rep. 1814-1848, I, S. 364 ff. Zum Ganzen auch die Ausführungen vorstehend § 15.

³⁹¹ Die aus fünfzehn Mitgliedern bestehende Kommission tagte am damaligen Vorort Luzern und wurde präsiert vom Luzerner Schultheissen EDUARD PFYFFER.

³⁹² Der Text des Entwurfes findet sich bei KAISER/STRICKLER, S. 216-267 und im Rep. 1814-1848, III, S. 704-747. Der Entwurf war begleitet von einem erklärenden Bericht des Genfer Tagsatzungsabgeordneten PELLEGRINO ROSSI, „Bericht über den Entwurf einer Bundesurkunde, erstattet an die Eidgenössischen Stände von der Commission der Tagsatzung. Beraten und beschlossen in Luzern, den 15. Christmonath 1832“, Zürich, Februar 1833 (nachfolgend zit. nach dem Berichterstatter ROSSI). Siehe vorstehend § 15, B, III, 2, a.

³⁹³ His, II, S. 99.

³⁹⁴ Vergl. His, II, S. 145 f.

³⁹⁵ ROSSI, S. 3.

³⁹⁶ ROSSI, S. 21 f.

³⁹⁷ Art. 43-67 Entwurf 1832.

³⁹⁸ Der Entwurf sollte in allen Kantonen einer Volksabstimmung nach kantonalem Recht unterbreitet werden und dann an einer nachfolgenden Tagsatzung ratifiziert und beschworen werden.

³⁹⁹ Art. 117 Entwurf 1832: „Die auf solche Weise revidierte Bundesurkunde wird jedoch erst in Kraft treten, wann sie die Sanktion von wenigstens fünfzehn Kantonen erhalten hat.“

⁴⁰⁰ Nicht nur in den extremen Flügeln, sondern auch in gemässigten Kreisen begegnete man dem Entwurf skeptisch: in liberalen Kreisen sah man darin eine ungenügende Zentralisation, in konservativen Kreisen - vor allem in der Innerschweiz - befürchtete man den Untergang der Kantone als selbständige politische Existenzen, vergl. His, II, S. 100.

⁴⁰¹ G. BAUMGARTNER I, S. 392 f.; Rep. I, S. 368 f.

TAVEL, deren Aufgabe es war, die Anträge und Kritiken der kantonalen Grossen Räte zu sichten und die Beschlussfassung vorzubereiten. Die Kommission legte der Tagsatzung schliesslich den *zweiten Entwurf einer Bundesurkunde* vor, welche vom 13. bis 15. Mai 1833 darüber beriet⁴⁰². Der Entwurf bedeutete eine Anpassung des ersten Entwurfes an die stärker gewordenen föderalistischen und konservativen Strömungen in den Kantonen und liess eine systematische Schwächung der Zentralgewalt erkennen, indem gegenüber dem ursprünglichen Entwurf wichtige Kompetenzen dem Bund vorenthalten blieben⁴⁰³. Die Zugeständnisse an die widerstreitenden Grundauffassungen jener Zeit zeigten sich besonders deutlich in den Revisionsbestimmungen der beiden Entwürfe⁴⁰⁴: Damit der Bundesurkunde eine gewisse Schonzeit gewahrt wurde, sollte nach dem Entwurf von 1832 die Bundesurkunde zwölf Jahre, nach demjenigen von 1833 sechs Jahre rigid sein⁴⁰⁵; das Initiativrecht stand je fünf Kantonen (1832), bzw. das Antragsrecht jedem Kanton (1833), die Eintretensinitiative aber fünf Kantonen (für Partialrevisionen) oder acht Kantonen (für Totalrevisionen) zu. Zum Eintreten bedurfte es zwölf Stimmen (1832) bzw. bei Totalrevisionen ein Zweidrittelsmehr (1833). Die Beratungen sollten nicht in derselben Tagsatzungssession, in welcher der Antrag vorgebracht wurde, erfolgen und zur Annahme der Vorlage bedurfte es der Zustimmung von 15 Kantonen, d.h. zwei Dritteln der Stände.

Indem die beiden Entwürfe allein die *Kantone* an der Verfassungsänderung beteiligten, Volksabstimmungen also nicht vorgesehen waren, bekannten sie sich zu einem reinen, nur auf die „Cantonal-Souveränität“ abstellenden Föderativstaat⁴⁰⁶. Dennoch erfolgte ein Bruch mit der staatenbündischen Ordnung unter dem Bundesvertrag, da für die Revisionen der Bundesurkunde nicht das *Einstimmigkeitsprinzip*, sondern der *qualifizierte Mehrheitsentscheid* entscheidend sein sollte⁴⁰⁷. Die Bestimmungen über die zukünftigen Revisionen der Bundesurkunde gaben aber noch keine Auskunft über das Verfahren mit dem der Entwurf selbst in Kraft treten sollte. Sollte der Rahmen einer blossen Revision des Bundesvertrages von 1815 nicht gesprengt werden, so war eigentlich eine *einstimmige* Annahme erforderlich. Auf diesem Punkt beharrten insbesondere die Vertreter von Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, die von Anfang an ihre Abneigung gegen den Entwurf gezeigt hatten. Sie waren nicht gewillt, auf das Recht zu verzichten, das ihnen der geltende Bundesvertrag zugestanden und hoben hervor, dass an eine „Vergewaltigung auch nur eines einzigen Standes“ nicht gedacht werden dürfe⁴⁰⁸ und sahen allein im *einstimmigen* Beschluss aller Stände die einzige Änderungsmöglichkeit des Bundesvertrages⁴⁰⁹. Aufgrund der kontroversen Haltungen und der Wirren in einigen Kantonen, welche den Tagsatzungsgesandten nur wenig Spielraum in ihren Verhandlungen gaben, begnügten sich diese mit einer rein äusserlichen Bereinigung des Entwurfes und vermieden so eine Abstimmung über dessen Annahme. Der solchermassen bereinigte Entwurf wurde dann den Kantonen vorgelegt⁴¹⁰. Alles hing nun von der Annahme des Entwurfes in den Kantonen ab⁴¹¹. Der Entwurf scheiterte trotz der Annahme durch die Grossen Räte einzelner Kantone⁴¹², wobei einige von ihnen noch eine Bestätigung ihrer Grossratsbeschlüsse durch Volksabstimmungen vorgesehen hatten. Dabei bestätigten die Aktivbürger in Solothurn⁴¹³, Thurgau und Basel-Land den annehmenden Beschluss⁴¹⁴, entscheidend und alle Illusionen bezüglich der Erfolgsaussichten des Entwurfes vernichtend, aber war die Abstimmung vom 7. Juli 1833 in Luzern, der ausserkorenen künftigen Hauptstadt, wo von

⁴⁰² Der Text des Entwurfes vom 15. Mai 1833 findet sich bei KAISER/STRICKLER, S. 216-269; eine synoptische Darstellung der Revisionsbestimmungen des Entwurfes von 1832 und vergleichend derjenigen vom 15. Mai 1833 (mit der wichtigsten Neuerung der Unterscheidung von Totalrevision und Partialrevision) bes. S. 265 ff.; siehe auch Rep. 1814-1848, III, S. 707-747; vorstehend § 15, B, III, 2, b.

⁴⁰³ So blieben etwa die Strassenrechte (Art. 14-24 Entwurf 1832) Sache der Kantone, Post (Art. 16 Entwurf 1832) und Truppeninstruktionen (Art. 33) gingen nicht an den Bund über, der ferner die kulturellen Kompetenzen (Art. 52) verlor.

⁴⁰⁴ Entwurf von 1832: Art. 109-117; Entwurf von 1833: Art. 104-110.

⁴⁰⁵ Diese Rigiditätsfrist oder Schonzeit war besonders in den regenerierten Kantonsverfassungen verbreitet: durch die Unterdrückung des Initiativrechts sollte einer neuen Verfassung die Möglichkeit gegeben werden, sich einige Zeit einleben zu lassen. Vergl. HIS, II, S. 191, 243, 245.

⁴⁰⁶ H. J. MEYER, S. 52 f.

⁴⁰⁷ Siehe vorstehend FN 145.

⁴⁰⁸ FLEINER, „Gründung“, S. 8.

⁴⁰⁹ Abschied der ordentlichen eidg. Tagsatzung des Jahres 1832, S. 115 ff.; Abschied der ausserordentlichen eidg. Tagsatzung von 1833, S. 137 ff. Vergl. hierzu die Ausführungen ROSSIS, S. 133 ff.

⁴¹⁰ Die Übergangsbestimmungen enthielten in Art. 4 die Vorschrift, dass die Abstimmung über die Annahme in jedem Kanton nach den von der obersten Behörde desselben selbst festzusetzenden Bestimmungen anzuordnen ist. Man wollte damit den Kantonen freie Hand lassen, zu bestimmen, wer den Entscheid abzugeben habe; Abschied der ausserordtl. Tagsatzung 1833, S. 141.

⁴¹¹ Vergl. dazu G. BAUMGARTNER, I, S. 350-370, 410-427.

⁴¹² Für den Entwurf sprachen sich die Legislativorgane von Zürich, Bern, Solothurn, Genf, Fribourg, Thurgau, Schaffhausen, Basel-Land, Aargau, Schwyz, sowie unter Vorbehalten Luzern, St. Gallen, Graubünden und Glarus. Hingegen sprachen sich die kantonalen Räte des Sarnerbundes, d.h. von Uri, Innerschwyz, Unterwalden, Zug, Basel-Stadt, Appenzell, Tessin, Wallis und Neuenburg gegen den Entwurf aus oder traten gar nicht darauf ein. Auch im Aargau und in der Waadt war die Stimmung für eine Verwerfung. HIS, II, S. 86 f.

⁴¹³ Siehe AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 71.

⁴¹⁴ HIS, II, S. 102.

knapp 20'000 Stimmberechtigten deren 11'421 den Entwurf verwarfen und nur rund 1'500 ihn explizit annahmen⁴¹⁵. Der Entwurf war damit endgültig gescheitert und es zeigte sich die Unmöglichkeit, den Bundesvertrag auf legalem Wege, d.h. auf dem Wege über die Zustimmung sämtlicher Kantone zu revidieren.

Die Frage der Revision blieb aber auf der Traktandenliste der Tagsatzung und wurde zwischen 1834 und 1846 jährlich auf Drängen der aus der Regeneration hervorgegangenen Bewegung neuerlich diskutiert. Die Positionen wurden dabei jedoch immer verworrener⁴¹⁶; während ein Teil der Kantone grundsätzlich für eine Revision war, ein anderer, konservativer Teil, für die Beibehaltung des Status quo und damit grundsätzlich gegen eine Revision, spalteten sich die Befürworter einer Revision noch in Anhänger einer Partialrevision und in solche einer Totalrevision. Die letzteren waren ihrerseits uneins bezüglich der Frage des Revisionsmodus; während einzelne Gruppen allein in einem vom Volk gewählten Verfassungsrat eine ausreichend legitimierte Instanz sahen, postulierten andere eine von der Tagsatzung, also von den Kantonen verfasste Revision als Lösung. Gesamtschweizerisch setzte am Ende der dreissiger Jahre ein eigentlicher Stimmungsumschwung ein. In verschiedenen regenerierten Kantonen meldete sich zunehmend die Opposition der konservativen Landbevölkerung gegen die liberalen Regierungen zum Wort. Je weniger diese im Volk verwurzelt waren, desto grösseren Erfolg verzeichnete der Konservatismus. In Solothurn, im Wallis und im Tessin wurden diese Gegenströmungen von den Liberalen präventiv und daher erfolgreich pariert⁴¹⁷. In Zürich und Luzern führten sie dagegen zu einem Machtwechsel⁴¹⁸. Besonders der unter den Augen der in Zürich versammelten schweizerischen Abgeordneten am 6. September 1839 vollzogene Staatsstreich, in welchem konservative Scharen aus dem Oberland und anderen Kantonsteilen die liberale Regierung und danach auch den Grossen Rat zum Rücktritt zwangen, bewog die Tagsatzung sich zu einem neuerlichen Anlauf zu einer Revision des Bundesvertrages durchzuringen. Die im Jahre 1840 eingesetzte Kommission unter dem Vorsitz von HANS KONRAD VON MURALT⁴¹⁹ wurde beauftragt, den Art. X des Bundesvertrages über das System der Vorortskantone zu prüfen⁴²⁰, befasste sich darüber hinaus aber auch mit Fragen der Staatsorganisation überhaupt⁴²¹. MURALT selbst, als Mitglied einer Kommission, die eine blosse Partialrevision zu prüfen hatte, welche ergebnislos versandete, stand angesichts der Ereignisse in den Kantonen einer Annahme einer Totalrevision des Bundesvertrages äusserst skeptisch gegenüber⁴²². Auf dem Beschluss des aargauischen Grossen Rates vom 13. Januar 1841, der die aargauischen Klöster als Herde politischer Agitation aufhob, bekam die Bewegung der Revision des Bundesvertrages neuen Auftrieb⁴²³. Die Schliessung der Klöster versties ganz offensichtlich gegen Art. XII des Bundesvertrages von 1815, der eine Garantie des Bundes zu Gunsten sämtlicher Klöster und Kapitel in der Eidgenossenschaft aussprach. In der schon im März mit dieser Angelegenheit belangten Tagsatzung wurde in der Folge gegen den Kanton Aargau entschieden⁴²⁴, dessen Behörden es aber verstanden, nachdem sie widerwillig zumindest die Frauenklöster wieder öffneten, die Angelegenheit in die Länge zu ziehen, bis die Tagsatzung vom 31. August 1843 den Gegenstand mit einem Zufallsmehr von der Traktandenliste strich. Somit gelang es nicht, dem Bundesvertrag Nachachtung zu verschaffen, was sich in der Folge als Freipass für weitere Ausschreitungen und gewalttätige Umtriebe erweisen sollte⁴²⁵, welche schlussendlich in den Sonderbundskrieg mündeten.

⁴¹⁵ Dies erklärt sich aus der vereinigten Gegnerschaft von doktrinären Radikalen, denen der Entwurf aufgrund der Zugeständnisse an die Konservativen zu wenig weit ging und patrizisch-klerikalen Kreisen, die ihrerseits im Entwurf den Untergang des Föderalismus sahen. Vergl. PFYFFER, „Geschichte der Stadt und des Kantons Luzern“, II, S. 486 ff.

⁴¹⁶ Am 4. 8. 1834 wurde von der Tagsatzung sogar noch eine neue Kommission eingesetzt, welche keinen ausgearbeiteten Entwurf, wohl aber einige Anträge und Gegenanträge zu einigen Reformen vorlegte (Kommissionsbericht vom 28. 8. 1834). So wurde unter anderem ein *ungleiches Stimmrecht* grosser und kleiner Kantone an der Tagsatzung vorgeschlagen und drei Arten von Beschlüssen erwogen (solche mit Instruktion; ohne Instruktion aber mit kantonaler Genehmigung; ohne Instruktion und ohne diese Genehmigung). Siehe vorstehend § 15, B, III, 2, b.

⁴¹⁷ His, II, S. 111-113.

⁴¹⁸ Zum „Zürriputsch“, der Septemberrevolution in Zürich von 1839, vergl. DIERAUER, V, S. 608 ff.; His, II, S. 107 ff. (mit weiteren Literaturhinweisen), siehe auch Rep. 1814-1848, I, S. 775; zum Luzerner Umschwung ins konservative Lager, vergl. DIER-AUER, V, S. 625 f.; His, II, S. 109 f.; PFYFFER, „Geschichte der Stadt und des Kantons Luzern“, II, S. 528 ff.

⁴¹⁹ Zu den Arbeiten der Kommission: RAPPARD, S. 65 ff.

⁴²⁰ Vergl. den Bericht von 1840.

⁴²¹ Siehe vorstehend § 15, B, III, 2.

⁴²² Er vertrat die Ansicht, „es setze eine Totalrevision des Bundesvertrages eine durch äussere oder innere Verhältnisse bedingte förmliche Revolution voraus, und könnte auf dem allein gesetzlichen Weg des allseitigen freiwilligen Einverständnisses“ niemals erreicht werden. (Bericht von 1840, S. 9).

⁴²³ FLEINER, „Gründung“, S. 10.

⁴²⁴ AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 75 ff.

⁴²⁵ Zu denken ist hier insbes. an die beiden Freischarenzüge radikaler Eiferer, die mit stillschweigender Unterstützung einzelner Kantonsregierungen gegen Luzern voringen, das sich am 1. 5. 1841 mit der Annahme einer neuen Verfassung vom Liberalismus abgewandt hatte und dem Jesuitenorden die Ausbildung seiner Priester anvertraute. Siehe vorstehend § 15, B, V.

3. Das Revisionsverfahren der Bundesverfassung von 1848

Kurz vor dem Ausbruch des Krieges beschloss am 16. August 1847 die Tagsatzung mit einer Mehrheit von 13 Ständestimmen die Revision des Bundesvertrages an die Hand zu nehmen⁴²⁶. Dem grundsätzlichen Beschluss auf Vornahme der Revision stimmten BE, ZH, GL, SH, SG, GR, AG, TG, TI, VD, BS, BL, GE und SO zu. Luzern erklärte, nicht zuzustimmen, sich aber an den Beratungen eines Bundesentwurfes beteiligen zu wollen, wenn eine Mehrheit die Revision beschliesse. Der Ausbruch des Bürgerkrieges schob den Zusammentritt der Kommission allerdings hinaus⁴²⁷. Am 17. 2. 1848 ging die Kommission, in der nun alle Kantone ausser Neuenburg und Appenzell Innerrhoden⁴²⁸ vertreten waren, unter der Leitung des Berners OCHSENBEIN, als Standeshaupt des damaligen Vorortes Bern an die Arbeit. In 31 Sitzungen in denen als Grundlage der Beratungen das verworfene Bundesprojekt aus den Jahren 1832/33 diente⁴²⁹, erarbeitete die Kommission den Entwurf vom 8. April 1848⁴³⁰. Bei der Schlussabstimmung sprachen sich die Vertreter von 14 Kantonen für den Entwurf aus, der hierauf unmittelbar den kantonalen Regierungen zugestellt wurde, damit diese ihn den obersten Behörden vorlegen konnten, die über die Instruktion der Tagsatzungsgesandten zu entscheiden hatten⁴³¹. Am 15. Mai wurde erstmals der Verfassungsentwurf von den entsprechend instruierten Tagsatzungsgesandten behandelt⁴³²; nach einer zweiten Beratung vom 24. bis 27. Juni⁴³³ schritt man am 27. Juni zur Schlussabstimmung. Bei dieser sprachen sich die Gesandten von 13 ½ Kantonen für die Annahme der „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ - wie die Bundesakte nun bezeichnet wurde - aus⁴³⁴; die Abgesandten von VD, NE, BS und AR wollten ebenfalls zustimmen, verzichteten aber auf eine Stimmabgabe, da sie über keine erforderlichen Anweisungen verfügten und der Berner sowie der Tessiner Abgesandte enthielten sich der Stimme⁴³⁵. Gänzlich und unbedingt verworfen wurde der Entwurf allein vom Kanton Schwyz, der in Verbindung mit den Gesandtschaften von Uri, Unterwalden und Appenzell Innerrhoden eine entsprechende Erklärung zu Protokoll gab⁴³⁶.

Es blieb nun die Frage, wie die vorliegende Bundesverfassung den geltenden Bundesvertrag ablösen sollte, wie sie also endgültig in Kraft gesetzt werden müsste. Der Bundesvertrag selbst enthielt keine Regeln bezüglich seiner eigenen Revision, was in der Tagsatzung zu wiederholten Debatten führte. Die Urkantone vertraten, wie 1832/33 die Ansicht, dass das bestehende Bundesverhältnis auf einem Vertrag beruhe und daher einzig durch einen neuen Vertrag abgelöst werden könnte, was nichts anderes bedeutet, als dass *sämtliche* Kantone die Bundesverfassung anzunehmen hätten und im Falle der Ablehnung durch einen *einzig*en Stand, der Entwurf für alle abgelehnt sei, mithin der alte Bundesvertrag in Kraft bliebe⁴³⁷. Im damaligen Zeitpunkt wäre damit jedoch jede Revision verunmöglicht worden, da die kleinste Minderheit es in der Hand gehabt hätte, die Bundesrevision zum Scheitern zu bringen. Entsprechend wurden andere Möglichkeiten erwogen. So war Bern der Ansicht, eine nationale Abstimmung nach dem Grundsatz der Volkssouveränität, in welcher die *Mehrheit der Stimmenden* ohne Rücksicht

⁴²⁶ „Die Angelegenheit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 wird im allgemeinen einer besondern Kommission mit dem Auftrag überwiesen, Gutachten und Anträge auszuarbeiten. In der Kommission sollen sämtliche Kantone oder Kantonsteile, die zu einer Revision die Hand bieten wollen, vertreten werden.“ Vergl. Abschied der ordentlichen eidg. Tagsatzung des Jahres 1847, I, S. 77 f.; Rep. 1814-1848, I, S. 387-388.

⁴²⁷ Siehe die Ausführungen unter § 16.

⁴²⁸ Appenzell Innerrhoden blieb seiner ablehnenden Haltung bis zum Ende treu, wie auch die fürstliche Regierung Neuenburgs, die zwar 1848 durch eine Revolution abgeschafft wurde, deren republikanischen Nachfolgerin aber zunächst die Zeit fehlte, sich mit eidgenössischen Fragen zu beschäftigen. Siehe G. BAUMGARTNER, IV, S. 210 ff.

⁴²⁹ Vergl. dazu FLEINER, „Gründung“, S. 14: „(...) mancher Satz, den wir heute als köstliche Frucht vom kraftstrotzenden Baume des Jahres 1848 preisen, ist in Wahrheit schon von der revolutionären Glut der Dreissigerjahre zur Reife gebracht worden.“ Vergl. auch AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 90. Über die Beratungen gibt das „Protokoll der Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe Eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 beauftragten Kommission“, Bern 1848, Auskunft. Siehe vorstehend § 16, B und C.

⁴³⁰ Der deutsche Text findet sich im Rep. 1814-1848, III, S. 747-764.

⁴³¹ Zu den Beratungen in den Kantonen, die angesichts der für den 15. Mai angesetzten Tagsatzungssitzung, unter enormem Zeitdruck standen, vergl. G. BAUMGARTNER, IV, S. 230 ff.

⁴³² Abschied der ordentlichen eidg. Tagsatzung des Jahres 1847, IV, S. 34 ff. enthält die Verhandlungen über den Entwurf.

⁴³³ In dieser wurde der Text endgültig formuliert. Zu den Änderungen, welche die Tagsatzung am Entwurf der Kommission vorgenommen hat, vergl. His, III, S. 19 f.

⁴³⁴ Es nahmen an: ZH, LU, GL, ZG, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG, VS, GE und BL. Die Stimme von BL wurde allerdings nicht mitgezählt, sondern nur im Protokoll aufgeführt.

⁴³⁵ Der Vertreter Berns hielt an der von Bern und Genf zu Beginn der Beratungen aufgeworfenen Ansicht fest, dass der Verfassungsentwurf von einem vom Volk gewählten Verfassungsrat zu behandeln gewesen wäre; der Tessiner Gesandte hatte Anweisung, sich der Abstimmung zu enthalten, weil die Vorschriften über das Zollwesen im Kanton Tessin auf heftigen Widerstand gestossen waren. Siehe Abschied 1847, IV, S. 286.

⁴³⁶ Abschied 1847, IV, S. 286: „Sie stimmen nicht bei und verwahren ihren hohen Ständen alle und jede religiösen, politischen und materiellen Rechte. Die Gesandtschaften werden referieren und behalten den Entscheid dem Volke ihrer hohen Stände vor, wie dies gleich zu Anfang ausgesprochen worden ist.“

⁴³⁷ Abschied 1847, IV, S. 164-165. Vergl. auch, S. 242: Unterwalden beantragte daher (unterstützt von Uri, Schwyz und Appenzell Innerrhoden), das Werk nicht als „Bundesverfassung“, sondern als „Bundesvertrag“ zu bezeichnen.

auf die Kantone entscheide, sei möglich und ausreichend. Auch andere wollten statt dem Einstimmigkeitsprinzip eine Mehrheit entscheiden lassen, schlugen aber vor, entweder die *Mehrheit der Stände* allein entscheiden zu lassen oder aber die Annahme des Entwurfes von der Zustimmung der *Mehrheit des Volkes und der Mehrheit der Stände* zugleich⁴³⁸ abhängig zu machen.

Die Tagsatzung einigte sich schliesslich auf den Antrag der beiden Redaktoren KERN und DRUEY⁴³⁹ und nahm in den Übergangsbestimmungen⁴⁴⁰ die Vorschrift auf, dass sich die Kantone auf die durch die Kantonsverfassungen vorgesehene Weise (einige Kantone kannten bereits Vorschriften über die Annahme einer Bundesrevision) oder, falls solche Vorschriften fehlten, auf die durch die oberste Behörde des Kantons festzusetzende Weise über die Annahme des Verfassungsentwurfes auszusprechen hätten⁴⁴¹. In den Kantonen wurde der Entwurf nun im Laufe der nächsten Wochen zunächst der Volksvertretung und darauf den stimmberechtigten Bürgern zur Abstimmung unterbreitet⁴⁴², nur im Kanton Fribourg blieb es beim Entscheid des Grossen Rates⁴⁴³. Am 4. September versammelte sich die Tagsatzung wiederum in Bern und nahm einen vorläufigen Bericht des Vororts über die Ergebnisse der Abstimmungen entgegen, wobei sie die nähere Prüfung einer Kommission von neun Mitgliedern übertrug. In der Sitzung der Tagsatzung vom 12. September erstattete diese ihren Bericht⁴⁴⁴, worin sie hervorhob, dass sich alle Kantone über den Entwurf der Bundesverfassung geäussert und sich mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten des Landes beteiligt hätten. Angenommen worden war der Entwurf von 15 ½ Kantonen mit einer Gesamtbevölkerung von 1'897'887 Einwohnern (nämlich ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SH, SG, AG, TG, VD, NE, GE, GL, AR, FR und GR). Abgelehnt wurde der Entwurf von 6 ½ Kantonen mit einer Gesamtbevölkerung von 292'371 Einwohnern (UR, SZ, OW, NW, ZG, TI, VS und AI)⁴⁴⁵. Genaue Zahlen über die Annahme durch die Bürger liessen sich aber nicht ermitteln⁴⁴⁶; die Tagsatzungskommission rechnete aus, dass von etwa 437'103 Aktivbürgern (ca. 1/5 der Gesamtbevölkerung) ungefähr 241'642 an der Abstimmung teilgenommen hätten und von diesen sich etwa 169'743 für die Annahme und etwa 71'899 dagegen ausgesprochen haben⁴⁴⁷.

Der rechtlich entscheidende Moment bei der Gründung des Bundesstaates war der Tagsatzungsbeschluss vom 12. September 1848. Als die Abstimmungsprotokolle darlegten, dass die neue Verfassung durch die „überwiegende Mehrheit von *Volk und Kantonen*“ anerkannt worden ist, einigten sich die Vertreter von 16 ½ Kantonen auf die Annahme der BV. Die Mitwirkung des Gesamtvolkes, als Faktor der Willensbildung im Bunde, erfuhr damit gegenüber der föderalistischen Komponente erstmals, wenn auch nur politische und nicht rechtlich relevante Anerkennung. Beide Momente durchziehen nun quasi als Grundmotiv die ganze neue Staatsorganisation, dies zeigt sich nun vorerst deutlich im Zweikammersystem und in den Revisionsartikeln der BV von 1848⁴⁴⁸: Das Verfahren der Verfassungsrevision wurde in Anlehnung an liberale Kantonsverfassungen in den Art. 111-114 geregelt und zeigt deutlich die Erfahrungen aus dem Ringen der liberalen Kantone um die Durchsetzung des reinen Grundsatzes der

⁴³⁸ Diese Kombination von der Mehrheit der Kantone und derjenigen des Volkes wurde differenziert durch Graubünden, das den Vorschlag machte, die Mehrheit der *Stimmberechtigten* und der Kantone heranzuziehen, während sich Schaffhausen und das Tessin mit der Mehrheit der *stimmenden Bürger* und der Kantone begnügten. Vergl. AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 96; His, III, S. 21.

⁴³⁹ Bericht KERN/DRUEY, S. 78: „Es war für einmal nicht möglich, etwas Bestimmteres festzusetzen.“

⁴⁴⁰ Mit der Genehmigung der Übergangsbestimmungen, siehe nachstehende FN, erklärte sich die Tagsatzung, obwohl dazu nach bisherigem Recht eigentlich nicht autorisiert, eigenmächtig für befugt, über die Annahme der Verfassung auf Grund der jeweiligen kantonalen Abstimmungen selbst zu befinden.

⁴⁴¹ Übergangsbestimmungen, Art. 1: „Über die Annahme gegenwärtiger Bundesverfassung haben sich die Kantone auf die durch die Kantonalverfassung vorgeschriebene, oder - wo die Verfassung hierüber keine Bestimmung enthält - auf die durch die oberste Behörde des betreffenden Kantons festzusetzende Weise auszusprechen.“ Art. 2: „Die Ergebnisse der Abstimmung sind dem Vororte zu Händen der Tagsatzung mitzuteilen, welche entscheidet, ob die neue Bundesverfassung angenommen sei.“ Eine andere Lösung sah der Entwurf der amerikanischen Unionsverfassung von 1787 vor: er wurde vom Kongress den gesetzgebenden Behörden der Einzelstaaten zugestellt mit der Empfehlung, ihn in jedem Staate einem vom Volk zu wählenden Verfassungsrat vorzulegen. Art. VII des Entwurfes schrieb vor, dass die Zustimmung von 9 (von 13) Staaten zur Einführung der Verfassung in den Staaten ausreichend sei; vergl. FLEINER, „Gründung“, S. 18 Anm. 2, S. 19 Anm. 2.

⁴⁴² G. BAUMGARTNER, IV, S. 292-305.

⁴⁴³ Gemäss Art. 45 der Verfassung Fribourgs von 1831. Auch in jenen Kantonen, in welchen die Volksvertretungen dem Entwurf nicht zustimmten, wurde eine Volksabstimmung veranstaltet. In den Landsgemeindekantonen (UR, OW, NW, GL, AI und AR) stimmten die Aktivbürger in den Landsgemeindeversammlungen ab, in GR in den Comitien (Gesetz über Repräsentanz- und Lastenverteilung vom 24. 11. 1814/30. 6. 1815), in den übrigen Kantonen in den Gemeinden o. a. kantonalen Wahlkreisen.

⁴⁴⁴ Abgedruckt im Abschied der ordentlichen eidg. Tagsatzung 1848, II, S. 63 ff.

⁴⁴⁵ Rep. 1814-1848, I, S. 393-394.

⁴⁴⁶ Vergl. His, III, S. 21 ff.; FLEINER, „Gründung“, S. 21, Anm. 1: So fand in Fribourg keine Volksabstimmung statt, da der Grosse Rat den endgültigen Entscheid fällte (vorstehend FN 189), dennoch wurden sämtliche Stimmberechtigte als Annehmende aufgeführt und im Kanton Luzern wurden die Nichtstimmenden (ca. 9'890) einfach zu den Annehmenden gezählt. Der Kanton Tessin wurde umgekehrt vollständig zu den verwerfenden gerechnet, obwohl sich der Grosse Rat wegen der Zollverhältnisse für eine bedingte Annahme ausgesprochen hatte und 1'582 Stimmen ebenfalls bedingt für den Entwurf abgegeben wurden.

⁴⁴⁷ Abschied der ordentl. eidg. Tagsatzung 1848, II, S. 66.

⁴⁴⁸ AUBERT, „Geschichtliche Einführung“, Rz. 117.

Volkssouveränität, welcher das schon seit der Helvetik⁴⁴⁹ bekannte naturrechtliche Prinzip der besonderen *verfassunggebenden Gewalt* (des *pouvoir constituant*) zur Anwendung brachte⁴⁵⁰. Seit der Regeneration galt es in den Kantonen geradezu als eine Selbstverständlichkeit, dass eine Verfassung nur durch eine Volksabstimmung angenommen und abgeändert werden könne. In der Beratung der Revisionskommission der Tagsatzung⁴⁵¹ hatte diese Hauptfrage, wer nun eigentlich den letzten Entscheid über die endgültige Annahme einer vorgeschlagenen Bundesverfassung bzw. über eine Revision der bestehenden Verfassung ausübt, erstaunlicherweise nur wenig Widerhall gefunden. Die eminent bedeutsame Frage, wem im Bunde die *Verfassunggebende Gewalt* zustehe, gab wohl deshalb kaum zu reden, weil kaum jemand mit der Notwendigkeit einer baldigen Revision rechnete⁴⁵². Man bemühte sich ein Verfassungswerk zu schaffen, welches nicht nur, ganz im Sinne des vorherrschenden Liberalismus erhaben und überhöht, sondern insbesondere von einem Nimbus der Unantastbarkeit⁴⁵³ umgeben sein sollte. Es rechtfertigt sich hier eine kurze Betrachtung der Beratungen in der Revisionskommission⁴⁵⁴.

In der Revisionskommission wurde am 30. März der Antrag, die Annahme einer Verfassungsrevision von einem erhöhten Quorum der *Stimmberechtigten* (Zweidrittelsmehr) abhängig zu machen als „undemokratisch“ verworfen; ebenfalls keine Mehrheit fand auch ein Antrag, welcher bloss die Zustimmung der *absoluten Mehrheit aller Schweizerbürger* - nicht der Stimmenden - verlangte⁴⁵⁵. Durchsetzen konnte sich letztlich der Vorschlag, der das *Ständemehr* als ein gleichberechtigtes Erfordernis neben die Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Bürger, dem *Volksmehr*, stellte⁴⁵⁶. Dieser Vorschlag beruhte bis zu einem gewissen Grade auf einer etwas weiten Auslegung eines Antrages, der am 27. März 1848 der Kommission vorlag und der zur Revision der Verfassung die „Zustimmung des Volkes, und zwar der Mehrheit in zwölf Kantonen“ forderte⁴⁵⁷. Angenommen wurde schlussendlich die folgende Fassung: „Die revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.“⁴⁵⁸ Die radikalen Vertreter des Kantons Bern beantragten noch in der Diskussion der Tagsatzung über den Art. 107 des Entwurfes die Streichung der Worte „und von der Mehrheit der Kantone“, konnten sich damit aber bei der Abstimmung kein Gehör verschaffen⁴⁵⁹. Aber auch die Anträge der Schwyzer Gesandten, in erster Linie zu sagen: „Die revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von drei Viertheilen der Kantone angenommen ist“ bzw. in zweiter Linie: „Die revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von zwei Drittheilen der Kantone angenommen ist“, gingen fehl⁴⁶⁰.

Mit dieser Regelung des Art. 107 des Kommissionsentwurfes, der für die Revision der BV also die Mehrheit der stimmenden Bürger und kumulativ der Kantone vorsah und der erstaunlicherweise ohne erhebliche Auseinandersetzung zur Annahme gelangte⁴⁶¹, wurde die Bildung des Staatswillens auch in diesem Punkt auf eine bundesstaatliche Grundlage gestellt. Die kumulative Zustimmung der Stände für die Revision der BV wurde somit als hinreichende Garantie für die „Kantonalsouveränität“ betrachtet⁴⁶². Damit wurde, ohne grosse Diskussionen⁴⁶³, die

⁴⁴⁹ His, I, S. 175 f.

⁴⁵⁰ Mit der liberalistischen Vorstellung, dass als Grundlage der gesamten staatlichen Rechtsordnung eine geschriebene Verfassung nötig sei, verband sich die Lehre von der Volkssouveränität, nach welcher die Schaffung eben jener Verfassung durch einen Willensakt des *Volkes*, d.h. entweder der Aktivbürger selbst oder einer von diesen gewählten, besonderen, verfassunggebenden Körperschaft angenommen werden müsse.

⁴⁵¹ Prot. Kom., S. 142 f.

⁴⁵² His, III, S. 297 f.; SEGESSER, III, S. XXVI.

⁴⁵³ Der Grundsatz der *Rigidität*, der befristeten Unabänderlichkeit, geriet in den Kantonsverfassungen gerade in jener Zeit aber ins Wanken. Die ursprünglich revolutionären Radikalen, welche eine leichte Abänderbarkeit der Verfassung befürworteten, vertraten den Grundsatz der *Elastizität* entsprechend dem jeweiligen Volkswillen. Auch in der Bundesverfassung von 1848 sollte sich dieser Gegensatz auswirken.

⁴⁵⁴ Siehe dazu auch vorstehend § 16, B.

⁴⁵⁵ Vergl. CURTI, „Geschichte“, S. 184 ff. Angesichts der sinkenden Stimmbeteiligung wäre heute ein solcher Vorschlag geradezu grotesk. Allerdings finden in verschiedenen Staaten solche restriktiven Hürden durchaus Anwendung. So galt eine ähnliche Klausel beispielsweise für die Abstimmung über die Fusion der beiden deutschen Bundesländer Berlin und Brandenburg (siehe vorstehend § 22, C, II, 5 mit FN 178).

⁴⁵⁶ Prot. Kom., S. 144; Bericht KERN/DRUEY, S. 76.

⁴⁵⁷ Prot. Kom., S. 142 f., S. 185.

⁴⁵⁸ Art. 107 des Kommissionsprojektes. Ihm entsprach der unverändert angenommene Art. 114 BV von 1848.

⁴⁵⁹ Für diese extreme Lösung sprach sich ausser Bern kein anderer Kanton mehr aus. Der unveränderte Art. 114 wurde von 17 Ständen (ZH, LU, GL, ZG, FR, SO, BS und BL, SH, SG, GR, AG, TG, VD, VS, NE und GE sowie AR) angenommen.

⁴⁶⁰ Für den Antrag der Gesandtschaft des Kanton Schwyz in erster Linie stimmten Uri, Schwyz und Unterwalden, sowie Appenzell Innerrhoden. Für den Antrag der Gesandtschaft von Schwyz in zweiter Linie erklärten sich die Gesandtschaften von Schwyz und Unterwalden.

⁴⁶¹ Es scheint, dass von liberaler und radikaler Seite die politische Bedeutung des Ständemehrs erheblich unterschätzt worden ist, nicht zuletzt deshalb, weil man 1848 noch kaum an weitere Verfassungsrevisionen dachte - eine etwas allzu unbekümmerte Haltung wie sich 1866 herausstellte, als von 9 Revisionsanträgen der Bundesversammlung 8 verworfen wurden und hierbei gleich eine am Ständemehr scheiterte. Vergl. auch His, III, S. 227.

⁴⁶² Bericht KERN/DRUEY, S. 77: „So hat bei dieser wichtigsten Frage jedes Element seinen Anteil, und die Nothwendigkeit der Zustimmung der Mehrheit der Stände ist eine hinreichende Garantie für die Kantonalsouveränität (...).“ Hier sei nochmals an

Frage nach dem Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt im Bunde mit einer Verquickung von Volksabstimmung und Ständeabstimmung gelöst. Dass sich, bei aller Betonung der föderalen Komponente, aber das Schwergewicht auf die Souveränität des Volkes verlagerte, zeigt sich in einer anderen Äusserung des Berichtes, wo es einleitend zu den Revisionsbestimmungen heisst, dass die Kommission Normen vorschlage, „welche die Revision sehr erleichtern, weil es ein Ausfluss der Souveränität ist, dass ein Volk die Verfassung ändern könne, wann dasselbe es für notwendig findet (...)“.⁴⁶⁴ Damit war zunächst ganz formal die Frage angesprochen, ob die Verfassungsrevision nach dem Prinzip der Rigidität erschwert oder nach dem Grundsatz der Elastizität erleichtert werden sollte. Trotz der Erschwerung der Verfassungsrevision durch das Ständemehr, welches auch einen gewissen Schutz der kleinen und mittleren Kantone bedeutete, entschied man sich für die Erleichterung von Revisionen mit der Begründung, es könnten dadurch revolutionäre Ausbrüche vermieden werden⁴⁶⁵. So wurde auch ein Antrag abgelehnt, der vorschlug, die Revision könne erst nach zwei Jahren durchgeführt werden⁴⁶⁶; die Bundesverfassung sollte im Gegensatz zu den Entwürfen der Bundesurkunde von 1832 und 1833⁴⁶⁷ im Hinblick auf Fälle dringlicher Revisionsnotwendigkeit jederzeit revidierbar sein (Art. 111). Hinter jener auf das Dogma der Volkssouveränität Bezug nehmenden Formulierung verbarg sich somit ein deutlicher Hinweis darauf, dass sich das Schwergewicht deutlich in Richtung auf das Volksmehr verschoben hat. Im Vordergrund stand nicht mehr die Frage der praktischen Wünschbarkeit einer Revisionsmöglichkeit an sich, was 1832 und 1833 noch zu ausführlichen Debatten Anlass gegeben hatte, sondern nur noch, ob das Volksmehr durch irgendwelche Schranken behindert werden dürfe. Mit dem Erfordernis des (einfachen) Ständemehrs blieb daher das kantonale Mitspracherecht auf seinem „minimalsten Einwirkungsgrad beschränkt“⁴⁶⁸.

II. Die Ständesstimme - föderalistisches oder demokratisches Mitwirkungsrecht?

1. Das Revisionsgesetz vom 19. November 1865

Der angenommene Art. 114 BV trug den Keim einer weiteren Demokratisierung allerdings schon in sich, indem er zwar für die Verfassungsrevision als die eine der beiden Komponenten des Doppelreferendums den Appell an das Gesamtvolk vorschrieb, jedoch keine Auskunft darüber gab, wie die andere Komponente, die *Ständesstimme* von den Kantonen abzugeben war. Die BV enthielt somit bezüglich der Frage, *wie* die Ständesstimme von den Kantonen zu bilden war, eine Lücke, die angesichts der bevorstehenden ersten Verfassungsrevision von 1865 akut zu werden begann. Die liberalen und radikalen Parteien und Bewegungen mussten in den Kantonen in den Jahren zwischen 1848 bis 1865 auf ihrem zentralistisch-radikalen Kurs vermehrt mit oppositionellen Volksmehrheiten rechnen⁴⁶⁹. Aber auch auf Bundesebene hatte sich mit der Entwicklung der Eisenbahngesetzgebung⁴⁷⁰, dem Ausgang der Universitätsdebatte⁴⁷¹ und anderen Erscheinungen ein verstärktes Wiederaufkommen des Partikularismus und Föderalismus erkennen lassen. Die liberal-radikale Mehrheit in den Räten drängte nun auf eine umfassende Revision der Bundesverfassung, deren äusserer Auslöser eine Frage von eher untergeordneter politischer Brisanz und Bedeutung war⁴⁷², in welcher aber eine ganze Reihe von wichtigen Revisionspunkten zur Sprache gelangten⁴⁷³.

Art. 117 des Entwurfes von 1832 erinnert, der einen auf der „Cantonal-Souveränität“ abstellenden Föderativstaat vorgesehen hatte und für die Revision der Bundesurkunde ein qualifiziertes Mehr von 15 *Kantonen*, also nur ein Ständemehr postulierte.

⁴⁶³ Weitaus mehr Anlass zu Diskussionen als die Begründung der verfassungsgebenden Gewalt, gab die Regelung des Revisionsverfahrens sowie des Antragsrechts und des Eintretensbeschlusses (der sog. Verfassungsinitiative).

⁴⁶⁴ Bericht KERN/DRUEY, S. 76.

⁴⁶⁵ Bericht KERN/DRUEY, S. 76.

⁴⁶⁶ Prot. Kom., S. 142.

⁴⁶⁷ In den Entwürfen 1832/33 waren noch Rigiditätsfristen von 12 Jahren (E 1832) bzw. deren 6 Jahre (E 1833) vorgesehen.

⁴⁶⁸ IMBODEN, „Problematik“, S. 234; FLEINER, „Unitarismus und Föderalismus“, in: *Ausgewählte Schriften und Reden*, S. 258.

⁴⁶⁹ Die 1848 unterlegene katholische und reformierte konservative Opposition meldete sich zunächst in ihren Stammländern zum Wort. Radikale Minderheitenregierungen wie in FR und VS wurden in den 1850er Jahren durch ebenso ausschliessliche, aber in der grossen Volksmehrheit wurzelnde konservative Herrschaft ersetzt. In BE und LU schwächten sich die parteipolitischen Gegensätze durch Aufnahme von Minderheitsvertretern in die Regierungen ab und in ZH machte sich die „Demokratische Bewegung“ immer stärker bemerkbar.

⁴⁷⁰ Das erste Eisenbahngesetz vom 28. Juli 1852 (AS III, 170 ff.) sah für den Bund nur eine Beobachterrolle vor: die Kantone erhielten die Befugnis zum Bau oder zur Erteilung der Konzessionen an Private. Vergl. *His*, III, S. 1097 ff.

⁴⁷¹ Eine Stärkung des „Nationalgeistes“, d.h. des geistigen und patriotischen Zusammengehörigkeitsgefühles und staatlichen Einheitsbewusstseins sollte nach dem Verfassungsgeber von 1848 durch die Errichtung einer eidgenössischen Universität und einer polytechnischen Schule (Art. 22 BV von 1848) erfolgen. Nicht nur katholische und protestantische konservative Föderalisten, sondern auch welsche Radikale opponierten heftig gegen das Projekt, das v.a. geistige Einflüsse im Sinne des vorherrschenden Liberalismus und Radikalismus hätte verbreiten sollen. 1854 musste der Plan einer eidg. Universität fallen gelassen werden. vergl. *His*, III, S. 245 f., 1037 ff. Siehe nachfolgend § 26, D, III.

⁴⁷² Durch den Abschluss des Niederlassungsvertrages vom 30. 9. 1864 mit Frankreich (AS VIII 328) erfolgte eine Besserstellung der in der Schweiz niedergelassenen Juden gegenüber den im Niederlassungsrecht durch die BV (Art. 41 und 48) beschränkten schweizerischen Juden, vergl. SEGESSER, III, S. 204. Da eine Anregung des Bundesrates bei den Kantonen, den Juden Rechtsgleichheit zu gewähren keinen Erfolg hatte (BLUMER/MOREL, I, S. 159 f.), musste der Weg einer Verfassungsrevision

Das Problem, wie nun die Ständesstimme von den Kantonen abzugeben war, sollte durch das Revisionsgesetz vom 19. November 1865 gelöst werden, welches in seiner endgültigen Fassung einen Ausgleich zwischen echten föderalistischen Anliegen und eigentlichen Zweckmässigkeitsgründen darstellte. Der Bundesrat und die Mehrheit der Nationalratskommission bevorzugten aus Opportunitätsüberlegungen die Verlegung des Ständevotums ins Volk⁴⁷⁴, die Ständeratskommission aber, in juristisch überzeugender Weise, vertrat die Ansicht, dass nur die jeweilige Kantonsverfassung die Frage regeln könne⁴⁷⁵. Zusammen mit der Minderheit der Nationalratskommission vertrat sie die Ansicht, die Kantone dürften und müssten ihr Votum in der durch die kantonale Verfassung geregelten Weise abgeben, was vom föderalistischen Standpunkt aus betrachtet durchaus zutreffend scheint⁴⁷⁶. Somit hätten also *zwei* Abstimmungen stattzufinden, eine eidgenössische und parallel dazu eine kantonale, unter Heranziehung der kantonalen Stimmrechtsvorschriften.

Das Gesetz schlug einen Mittelweg ein und sah folgenden Kompromiss vor: den Kantonen wurde freie Hand gelassen über die Abgabe der Ständesstimme⁴⁷⁷. Zugleich erhielten aber die kantonalen Behörden die Befugnis, „einfach das Ergebnis der eidgenössischen Abstimmung im Kanton (...) als Votum desselben zu erklären.“⁴⁷⁸ Die meisten Kantone haben in den Revisionen der BV von dieser Möglichkeit dann auch Gebrauch gemacht - 1866 und 1874 haben 16, im Jahre 1872 sogar 19 Kantone das Ergebnis der eidgenössischen Abstimmung zur Ständesstimme erklärt⁴⁷⁹. Demgegenüber wurde aber in verschiedenen Kantonen noch bis zur Totalrevision für die Bildung von Volks- und Ständesstimmen nicht dasselbe Organ zuständig erklärt⁴⁸⁰.

Der rege Gebrauch der vom Gesetz eingeräumten Option erwies sich aber als eigentlicher Schritt zur Selbstaufgabe⁴⁸¹, denn bei den Vorarbeiten zur ersten Totalrevision der BV von 1848 wurde diese Regelung als gängige

gewählt werden. Nun wurden allerdings zahlreiche weitere Revisionswünsche geäussert - von radikaler Seite, wie dem radikalen Verein „Helvetia“, ertönte sogar der Ruf nach einer Totalrevision.

⁴⁷³ Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft vom 1. 7. 1865 acht Revisionspunkte vor, die Räte stellten am 19. 11. 1865 deren neun auf (AS VIII 648, 750; BLUMER/MOREL, I, S. 160 ff.):

1. die Erklärung von Mass und Gewicht als Bundessache (Art. 37); 2. die Ausdehnung der Niederlassungsfreiheit und Gleichbehandlung auf Niedergelassene aller Konfessionen (Art. 41 und 48), Forderung eines Ausweises von Niedergelassenen über ihre Existenzmittel und über fünfjähriges Kantonsbürgerrecht von Neubürgern (Art. 41); 3. Gleichstellung der Niedergelassenen mit Kantonsbürgern hinsichtlich des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten (Art. 41 Ziff. 4); 4. Zusatz zu Art. 41 betr. Besteuerung und zivilrechtliche Verhältnisse der Niedergelassenen; 5. sofortiger Eintritt des Stimmrechts in kantonalen Angelegenheiten (nicht erst nach zwei Jahren, Art. 42); 6. Einführung der Glaubensfreiheit (Art. 44); 7. Verbot einzelner Strafarten durch Bundesgesetz (v.a. Verbot der Prügelstrafe); 8. Bundeskompetenz für den Schutz des schriftstellerischen, künstlerischen und industriellen Eigentums; 9. Bundeskompetenz für die Regelung des gewerbmässigen Betriebes von Lotterien- und Hasardspielen.

Die Abstimmung von Volk und Ständen vom 14. 1. 1866 (AS VIII 750; Erwahrungsbeschluss vom 22. 2. 1866. BBl 1865, III, 33 ff., 608 ff., 641 ff., 813 ff.; IV 1 ff.; 1866, I, 117 ff., 285 ff.) zeigte, dass die Stimmung im Volk nicht günstig war. Den Radikalen und Demokraten ging die Revision zu wenig weit, den Katholiken und welschen Föderalisten war sie zu zentralistisch. Angenommen wurde nur der 2. Revisionspunkt (mit 170'032 zu 149'401 Volksstimmen und 12 ½ gegen 9 ½ Ständestimmen. Zum 1. Punkt (Mass und Gewicht), der allein am Ständemehr scheiterte; siehe nachfolgend unter IV, 2, b, aa.

⁴⁷⁴ BBl 1865 III 56 ff. (Gesetzesentwurf des Bundesrates), BBl 1865 III 609 ff., 626 ff. (Nationalratskommission).

⁴⁷⁵ BBl 1865 III 641 ff., bes. 667 f.

⁴⁷⁶ H. J. MEYER, S. 57 f.

⁴⁷⁷ Art. 9 Abs. 1 BG vom 19. November 1865 betr. die Revision der Bundesverfassung (AS VIII [1863-1866], S. 648-654).

⁴⁷⁸ Art. 9 Abs. 2. Der Artikel 9 des Revisionsgesetzes von 1865 wurde im folgenden unverändert übernommen in die Bundesgesetze vom 5. März 1872 (Art. 8 und 9; AS X [1872], S. 730-768) und vom 31. Januar 1874 (Art. 8; AS XI [1874], S. 512 ff.).

⁴⁷⁹ Vergl. zum Ganzen VEITH, S. 186 ff.

⁴⁸⁰ Bei der Abstimmung über die Annahme der BV von 1848 wurden die Ständesstimmen im Kanton FR noch durch den Grossen Rat, im Kanton GR durch die Comitialstimmen der Gerichtsgemeinden (dazu vergl. HILTY, „Referendum“, S. 185 f. Anm. 19) und in den Kantonen NW, GL, AR und AI durch die Landsgemeinde (mit Stimmrecht der 18jährigen für die Ständesstimme; BBl 1872 II 451, BBl 1879 I 427) gebildet; in der Urner und der Obwaldner Landsgemeinde (Stimmrecht 20) wurden die neu zugezogenen kantonsfremden Schweizerbürger (nur für die Ständesstimme) ausgeschlossen, womit sich ebenfalls Differenzen im Kreis der Stimmberechtigten ergaben. Bei der Verfassungsrevision 1866 wurden die Ständesstimmen in den Kantonen FR und TI durch den Grossen Rat (BBl 1866 I 123), in den Kantonen NW (mit Stimmrechtsalter 18) und UR (mit Stimmrechtsalter 20; ohne Stimmrecht neu zugezogener kantonsfremder Schweizerbürger) durch die Landsgemeinde (BBl 1866 I 122) und in den Kantonen LU, OW, BS und SH durch parallele, separate Urnengänge unter Ausschluss der neu zugezogenen kantonsfremden Schweizerbürger (BBl 1866 I 122) gebildet.

1872 wurden in UR und OW (je Stimmrechtsalter 20), NW und GL (mit Stimmrechtsalter 18) die Ständesstimmen durch die Landsgemeinden gebildet.

1874 wurden die Ständesstimmen in UR (Stimmrechtsalter 20), NW und GL (Stimmrechtsalter 18, BBl 1872 II 451) durch die Landsgemeinde (BBl 1874 I 707), im Kanton TI durch den Grossen Rat in Anlehnung an das Volksmehr (BBl 1874 I 707) und in den Kantonen GR (Stimmrechtsalter 17; BBl 1874 I 707, II 480) und GE (Stimmrechtsalter 21; BBl 1874 I 707 f., II 480) durch gleichzeitigen, aber separaten Urnengang aller Stimmberechtigten gebildet. Vergl. zum Ganzen VEITH, S. 186 ff.; WILDHABER in Kommentar BV, Art. 123, Entstehungsgeschichte.

⁴⁸¹ H. J. MEYER, S. 58.

Praxis in den Kantonen bezeichnet⁴⁸² und nun bestimmt, dass das Ergebnis der Volksabstimmung fortan in jedem Kanton als Standesstimme zu gelten habe, womit definitiv die *Standesstimme* vom selben Organ gebildet wird, welches im Kanton auch den *Volksentscheid* über Bundesvorlagen abzugeben hatte. Damit wurde auf dem Wege der Anordnung eines bundesrechtlichen Obligatoriums, das sich aus einer oft genützten Möglichkeit ableitete⁴⁸³, eine wesentliche Schwächung des föderalistischen Elements gleichsam durch die Hintertür eingeführt. Dabei ist die dogmatische Konsequenz noch von geringerer Bedeutung, als die praktischen Auswirkungen.

Prinzipiell macht es zwar aus föderalistischer Sicht durchaus einen wesentlichen Unterschied, ob nun die Kantone kraft eigenem Recht oder eben nach der ausdrücklichen Vorschrift des Bundes ihren Willen bezüglich des kantonalen Mitwirkungsrechts in dieser oder jener Weise bilden. Die 1874 neu in die BV aufgenommene Bestimmung verletzt nun damit also offensichtlich die bundesstaatliche Grundidee der organisatorischen Freiheit kantonalen Mitwirkungsrechte⁴⁸⁴. Den einzelnen Kantonen wurde die Möglichkeit genommen in eigenständiger Weise die Bildung des Standesvotums zu normieren und dabei kantonale Eigenheiten zu berücksichtigen. Allein Argumente der Verfahrenshomogenität hätten diese Regelung noch nicht notwendig gemacht, da dieses Ziel auch durch blosser materielle Normativbestimmungen des Bundes für die Kantone zu erreichen gewesen wäre. Dass diese bundesrechtliche Festlegung der Standesstimme damit jegliches Durchschimmern eines zusätzlichen Lokalkolorits verhindert⁴⁸⁵, ist angesichts der Tatsache, dass hier ein Kantonsvotum zu einer *eidgenössischen* Volksabstimmung zur Debatte steht allerdings noch durchaus vertretbar, denn eine nach jeweils kantonalen Vorschriften gebildete Standesstimme würde angesichts der noch immer vorhandenen Differenzen im Kreis der Stimmrechtsregelungen innerhalb der Kantone demokratischen Anliegen nur schlecht entsprechen⁴⁸⁶.

Durchaus bedenklicher als die rein dogmatischen, sind aber die praktischen Konsequenzen der Verlegung der Bildung der Standesstimme ins Volk. Dabei sticht zunächst die Unmöglichkeit politischer Einflussnahme durch *kantonale Behörden* auf eine Abstimmung, die der Theorie nach doch eigentlich als Votum eines Kantons gelten sollte, ins Auge⁴⁸⁷. Die Zusammenlegung von Volksabstimmung und kantonaler Willensäusserung hat bewirkt, dass das Ständemehr letztlich zu einem blossen *Abbild des Volksmehrs* herabgesunken ist⁴⁸⁸. Der Stimmabgabe im Kanton (im Gegensatz zur Zählung der Resultate der verschiedenen Standesvoten) fehlt damit jegliche spezifische föderalistische Ausgestaltung - dem Standesvotum geht keine kantonseigene politische Bewegung, also kein besonderer den kantonalen Gegebenheiten Rechnung tragender Abstimmungskampf und keine getrennte Meinungsbildung bezüglich der Frage voraus, wie nun der jeweilige *Kanton* (und nicht das nach den spezifischen territorialen Grenzen umschriebene Stimmvolk) sich zu eben dieser Angelegenheit stellen soll. Es erhebt sich somit beinahe zwangsläufig der Einwand, das Erfordernis des Ständemehrs sei, als blosser zweite Zählweise für ein und dasselbe Votum, ein reines „Überbein“⁴⁸⁹. Man könnte sich also tatsächlich fragen, ob bei Verfassungsrevisionen angesichts der Bestimmung von 123 Abs. 3 BV überhaupt noch von einem „Ständemehr“ im Rechtssinne gesprochen werden kann, oder ob es nicht ehrlicher ist, von den „Ständen“ nur noch in einem politisch-soziologischen Sinne zu reden⁴⁹⁰. Das föderalistische Element der Standesstimme wird strenggenommen nämlich nur noch dadurch gewahrt, dass sie nach dem territorial klar begrenzten kantonalen Stimmvolk gebildet wird und die solchermassen kollektiv abgegebene Stimme sich gleichgewichtig - einmal abgesehen von den Halbkantonen - neben die übrigen Standesstimmen stellt.

Föderalismus beinhaltet nach diesem Konzept nicht mehr ein Spannungsverhältnis zwischen Gesamtvolk und Kantonen, sondern nur noch eine Spannung zwischen Gesamtvolk und Teileinheiten eben desselben Volkes. Diese schleichende Demokratisierung des Föderalismus seit 1865 wurde durchaus wahrgenommen und führte in der Folge auch zu neuerlichen Anträgen auf Abschaffung des Erfordernisses des Ständemehrs im Vorfeld der Beratungen zur ersten Totalrevision von 1872⁴⁹¹. Eine Mitwirkung der Kantone an der bundesstaatlichen Willensbildung wurde

⁴⁸² Unter anderem Protokoll SRK 1871, S. 100. Gerade der Meinungswandel im Ständerat ist interessant, der nun der Neuregelung mehrheitlich zustimmte, wonach das Ergebnis der Volksabstimmung von Bundesrechts wegen in jedem Kanton als Standesstimme desselben zu gelten habe (vergl. Art. 122 des E von 1872 = Art. 123 Abs. 3 BV von 1874).

⁴⁸³ Einer „bis anhin schon von der Mehrzahl der Kantone“ geübten Praxis, wie im Prot. SRK 1871, S. 100 festgehalten wurde.

⁴⁸⁴ H. J. MEYER, S. 59.

⁴⁸⁵ Siehe nachstehend FN 257 und FN 279.

⁴⁸⁶ Zur Frage, ob die Regelung der Standesstimme weiterhin von der BV zu umschreiben sei oder ob es Gründe für eine Rückgabe der Kompetenz an die Kantone gebe, vergl. die ausführliche Darstellung von WILL, § 50 I 4; 50 II 4. Aufgrund verschiedener Änderungen (Einführung des Frauenstimmrechts auch in AI aufgrund von BGE 116 Ia 359, 369 ff., ROHNER; Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf Bundesebene von 20 auf 18 [Art. 74 Abs. 2 BV], und der Angleichung der meisten Kantone an diese Regelung) hat die Problematik insofern an Bedeutung gewonnen, als eine Rücküberführung auf die Kantone aufgrund gravierender Divergenzen nicht gänzlich unvorstellbar wäre (aber wohl schon von den kant. Behörden abgelehnt würde wegen des praktischen Mehraufwandes).

⁴⁸⁷ Zur Frage, wer hinter dem kantonalen Willen stehen soll, siehe die Ausführungen unter II, 3.

⁴⁸⁸ IMBODEN, „Problematik“, S. 235; HUBER, „Gleichheit der Gliedstaaten“, S. 255 f.; H. J. MEYER, S. 59.

⁴⁸⁹ WILL, § 14 II 3.

⁴⁹⁰ So etwa SIEGRIST, I, S. 175, der die Frage aber bejaht, unter Hinweis darauf, dass das soziologische Substrat weitgehend dasselbe geblieben ist.

⁴⁹¹ Protokoll NRK 1871, S. 178 (Anträge von NR KAISER) und der entsprechende Antrag in Protokoll SRK 1871, S. 101.

von jener Zeit an allein in Form eines demokratisch getragenen Föderalismus als gerechtfertigt betrachtet, wie auch der Bericht der Ständeratskommission zur BV-Revision von 1891⁴⁹² zum Ausdruck bringt, in dem gesagt wird: „Ein wirksamerer *föderativer* [Hervorhebung durch Autor] Faktor als das allerdings sehr schätzenswerte Zweikammersystem ist nun aber die ins Volk verlegte Standesstimme.“

2. Der Gegensatz demokratischer und föderativer Anliegen

In Anbetracht der weitreichenden Folgen, die sich aus der gegenwärtigen Regelung der Bildung der Standesstimmen für die Struktur unseres Bundesstaates ergeben, muss noch einmal etwas näher auf den Gegensatz föderalistischer und demokratischer Anliegen eingegangen werden. Mit der Bundesverfassung von 1848 gelang es erstmals die demokratischen und föderalistischen Elemente als tragende Säulen des Bundesstaates zur praktischen Konkordanz zu bringen. BONJOUR⁴⁹³ spricht davon, dass dieser historische Kompromiss ein Versuch war, Kantone und Bundesvolk zueinander ins Gleichgewicht und zur gegenseitigen Kontrolle zu bringen. Die beiden Extreme, auf der einen Seite die „Kantonstümelei“, hinter welcher der durch die Geschichte geformte Wille zur kantonalen Eigenstaatlichkeit steckte und auf der anderen Seite das Extrem der „Zentralherrschaft“, der durch die Idee der nationalen Souveränität des gesamten Schweizervolkes motivierte Wille zur Nationsbildung, mussten als massgebliche Formungskräfte bei der Gründung des Bundesstaates zu einem Ausgleich geführt werden⁴⁹⁴. Mit der verfassungsrechtlichen Kombination der beiden politischen Kräfte auf der Grundlage des „Prinzips der doppelten Sanktion“⁴⁹⁵ wurde schlussendlich ein Mittelweg zwischen dem föderalistischen und dem demokratischen Element gefunden. Das Prinzip als solches beinhaltet in erster Linie, dass auf Bundesebene alle vom positiven Verfassungsrecht vorgesehenen Entscheide der Zustimmung von Volk und Ständen unterstehen⁴⁹⁶.

Dieses Erfordernis zeitigt nun aber gerade im Strukturelement des Ständemehrs, wie bereits angedeutet, eine dogmatische Ungereimtheit ersten Ranges: geht man davon aus, dass das Erfordernis des Ständemehrs als der *föderalistischen* Komponente der Willensbildung im Bereich der Verfassungsgebung als Ausdruck der *Gleichheit der Kantone* zu werten sei (deren Verwirklichung es ja auch dient), so kann man daraus folgern, dass sie sich in den erwähnten Gegensatz zum *demokratischen* Element stellen soll. Beide Elemente verwirklichen in ihrer verfassungsrechtlichen Konkordanz ein bestimmtes Zuordnungsverhältnis der Gleichheitsprinzipien: so werden einerseits im Rahmen des *demokratischen* Elements die Bürger gleich, die Kantone ungleich behandelt und andererseits im Rahmen des *föderalistischen* Elements werden die Kantone gleich und die Bürger ungleich behandelt. Damit ist offenkundig, dass nach der Verlegung des Standesvotums ins Volk, die Stimmbürger insofern ungleich behandelt werden, als im Rahmen der Ermittlung der *Standesstimmen* die Stimme des Bürgers eines grossen Kantons weniger und diejenige eines Bürgers eines kleinen Kantons mehr Gewicht hat als im Rahmen des reinen *Volksmehrs*, wo beiden Stimmen dasselbe Gewicht zukommt. Man könnte dies formal als eine, wenn schon nicht optimale, so doch bestmögliche gleichzeitige Realisierung der Gehalte von Föderalismus und Demokratie halten, indem sich geometrische und arithmetische Gleichheit sowie kummutative und distributive Gerechtigkeit⁴⁹⁷ je gegenseitig in einem verfassungsrechtlich verankerten Verhältnis die Waage halten. FLEINER sieht denn auch mit der Regelung der BV von 1874, welche das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton als Standesstimme proklamierte und so von Bundes wegen das Volk als die „letzte Quelle aller öffentlichen Gewalt“ anerkannte, einen Höhepunkt unserer demokratischen Institutionen⁴⁹⁸.

Schliesslich ist aber, wenn man sich der oben angedeuteten Konsequenzen bewusst wird, die *föderative* Komponente des Revisionsverfahrens aufgrund der sukzessiven Demokratisierung stark relativiert worden⁴⁹⁹. Im

⁴⁹² Bericht der Ständeratskommission zur Revision von 1891, BBl 1891 I S. 16 ff., bes. S. 18 f.

⁴⁹³ EDGAR BONJOUR, „Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates“, Basel 1948, S. 164.

⁴⁹⁴ PETER LIVER, „Von der Freiheit in der alten Eidgenossenschaft“, Zürich 1948, S. 49 f.; IMBODEN, „Problematik“, S. 232.

⁴⁹⁵ Ein von WILHELM HAEGERT, „Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens“, in: NJW 17 (1964), S. 12 ff., bes. S. 16, verwendeter und von SIEGRIST, II, S. 72 ff., aufgenommener Begriff.

⁴⁹⁶ Neben der Verfassungsgesetzgebung schlägt sich das Prinzip im Zweikammersystem und weiteren föderalistischen Strukturelementen nieder. Nur indirekte Anwendung findet es im Falle der einfachen Gesetzgebung, die insofern doppelt sanktioniert wird, als sie auf dem Zweikammersystem beruht (so man den Ständerat als faktisch taugliches Instrument der Wahrnehmung kantonaler Interessen qualifizieren kann, was nachfolgend unter § 27 näher zu untersuchen sein wird).

⁴⁹⁷ HEINZ HAUSHEER, „Rechtsgleichheit - Due Process and Equal Protection“, Bern 1966, S. 44; NEF, „Gleichheit“, S. 10 ff. Entsprechend der aristotelisch-thomistischen Tradition muss zwischen verschiedenen Aspekten der Gerechtigkeit und der Gerechtigkeit als solcher unterschieden werden. Für ARISTOTELES bedeutet Gerechtigkeit einen Ausgleich, ein Mittleres zwischen Extremen, eine Gleichheit zwischen Ungleichheit. THOMAS VON AQUIN spricht in diesem Zusammenhang von einem richtigen Gleichgewicht, von einer Angemessenheit der Beziehung zwischen verschiedenen Kräften und menschlichen Beziehungen. Es sei hier auch auf die nachfolgend noch erwähnte, im Rahmen der Sozialpsychologie entwickelte *Equity-Theorie* verwiesen. Diese psychologische Gerechtigkeitstheorie ermöglicht Aussagen, unter welchen Umständen Menschen Sachverhalte als „ge-recht“ empfinden und zu akzeptieren bereit sind.

⁴⁹⁸ FLEINER, „Zum Jubiläum der Bundesverfassung von 1874“ (1924), in: Ausgewählte Schriften und Reden, S. 228. Kritisch dazu H. J. MEYER, S. 59, Anm. 56.

⁴⁹⁹ H. J. MEYER, S. 59 f., sieht die föderative Komponente gar zur Bedeutungslosigkeit verurteilt.

Gegensatz zu anderen Bundesstaaten, wo es für Verfassungsrevisionen der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Gliedstaaten bedarf⁵⁰⁰, reichte in der Schweiz das *einfache Mehr* der Stände aus, womit eine erste demokratische Modifikation erfolgt ist⁵⁰¹ - das föderalistische Korrektiv der Volkssouveränität blieb damit von Anfang an auf ein Minimum beschränkt⁵⁰². Wesentlich einschneidender war aber die 1865 eingeleitete und mit der Verfassungsrevision von 1874 erfolgte Relativierung des ursprünglich rein föderalistisch gedachten Ständemehrs durch die Bestimmung von Art. 123 Abs. 3 BV, wonach als Standesstimme „das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton“ zu gelten habe. Damit wurden einerseits kantonale Eigenheiten in der Bestimmung der Willensbildung ausgeschaltet und andererseits das kantonale Stimmvolk als tragendes Element im kantonalen Staatsaufbau anerkannt: die schon von allem Anfang an schwächliche föderalistische Komponente des Revisionsverfahrens ist damit schlussendlich als isolierte Grösse nicht mehr vorstellbar⁵⁰³. Das Gleichgewicht der beiden Strukturelemente, desjenigen des Föderalismus und desjenigen der Demokratie, wurde damit noch entschiedener weg von einer mehr bündisch-föderalistischen hin zu einer einheitlich-demokratischen Autorisierung⁵⁰⁴ der Bundespolitik verschoben⁵⁰⁵.

3. Schlussfolgerung

Nun könnte man in der engen Verknüpfung der beiden Grössen geradezu eine Synthese erblicken, die letztlich jede Ausscheidung in Föderalismus und Demokratie als selbständige Strukturelemente verunmöglicht. Der Föderalismus ist demokratisch geworden, die Demokratie ihrerseits föderalistisch⁵⁰⁶. Der Bundesstaat, in seinem Fundament demokratisch legitimiert, ist in seiner Ausgestaltung föderalistisch geblieben, indem das ihn tragende Volk sowohl den Bund, die Nation als auch die Kantone, die Gliedstaaten am Leben erhält. In der Konsequenz bedeutet dies, dass das Volk (bundesrechtlich seit 1874 verbindlich vorgeschrieben) in zwei Rollen auftritt: einmal als Gesamtvolk (einheitlich) und einmal aufgegliedert nach den Grenzen der Gliedstaaten (als kantonale Staatsorgane)⁵⁰⁷. Schlussendlich kann von einer *Vereinigung* der hinter den Gliedstaaten stehenden demokratischen Teil-Gewaltsträger zum hinter dem Bund stehenden demokratischen „Gesamtgewaltsträger“⁵⁰⁸ und umgekehrt von einer *Aufsplitterung* des hinter dem Bund stehenden demokratischen Gewaltträgers in die hinter den Kantonen stehenden demokratischen Gewaltträger⁵⁰⁹ gesprochen werden.

Diese Auffassung der Verwirklichung der föderalistischen Struktur wurde schon früh im amerikanischen Bundesstaat erkannt⁵¹⁰. Für die schweizerische Staatsstruktur schließlich hat die Regelung von Art. 123 Abs. 3 BV zur Folge, dass es nun kein eigentlich unterscheidbares Volks- und Ständemehr mehr gibt, sondern dass sich uns hier zwei verschiedene Mehrheiten des Volkes, einmal diejenige des Schweizervolkes als Einheit, das andere Mal diejenige der nach Kantonszugehörigkeit aufgegliederten Teile dieses Volkes präsentieren. Nun soll hier aber nicht etwa eine Rückkehr zur Bildung der Standesstimme nach rein kantonalen Vorschriften gefordert werden, auf dass zumindest im Standesvotum ein gewisses Mass an „Lokalkolorit“ durchschimmern möge⁵¹¹. Die fortschreitende

⁵⁰⁰ Beispielsweise in den USA, vergl. vorstehend § 9. Hingegen existiert das Erfordernis des doppelten Volks- und Ständemehrs in ähnlicher Ausgestaltung in Australien, wo nach der Zustimmung beider Kammern des Parlaments eine Abstimmung zu erfolgen hat, in welcher eine absolute Mehrheit sowohl des Volkes wie auch der Staaten (also 4 von 6) bei Verfassungsrevisionen zustimmen muss (Constitution of the Commonwealth of Australia, 63 & 64 Vict. ch. 12, Sect. 128 Subsect. 4 i.V.m. Sub-sect. 1-3).

⁵⁰¹ Vergl. dazu BVerfGE I, 315, zur Verbindung des Mehrheitsprinzips mit der Demokratie und des Einstimmigkeitsprinzips mit dem Föderalismus.

⁵⁰² IMBODEN, „Problematik“, S. 234; FLEINER, „Unitarismus“, S. 258, der darauf hinweist, dass die einfache Mehrheit für Verfassungsrevisionen dem Dogma der schweizerischen Demokratie entspricht, derzufolge die einfache Mehrheit König ist und seinen Sinn darin hat, dass Volk und Stände nicht durch erschwerte Revisionsbedingungen auf den Weg der Gewalt gedrängt werden sollen.

⁵⁰³ Vergl. FRENKEL, I, N 39 ff.

⁵⁰⁴ WALTER SCHMIDT, „Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes“, in: AöR 87 (1962), S. 253 ff., bes. S. 265, 284; HEMPEL, S. 233 ff.

⁵⁰⁵ Allein im Zuge der Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der BV (1891) wurde der Einflussbereich des Ständemehrs zumindest formal erheblich erweitert: mit der Einführung auch der ausformulierten Volksinitiative auf Partialrevision wurde den Ständen die Möglichkeit der direkten Mitentscheidung über das Schicksal von Volksinitiativen gewährt. Interessanterweise gingen die Bestrebungen zur Einführung auch der ausformulierten Initiative vom Ständerat aus (BBl 1891 I 16 ff.).

⁵⁰⁶ SIEGRIST, II, S. 78 f.

⁵⁰⁷ Vergl. dazu die *Theorie der zwei Ströme aus einer Quelle*: FLEINER, „Unitarismus“, S. 261, der als die „letzte Quelle aller öffentlichen Gewalt das Volk“ bezeichnet und damit Unitarismus und Föderalismus in Einklang gebracht sieht; HERMANN JAHRREIS, „Die Gliederung des Bundes in Länder, Bundesstaat im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“, in: Gedächtnisschrift HANS PETERS, Heidelberg 1967, S. 541; SCHMIDT, S. 258.

⁵⁰⁸ USTERI, S. 329, mit Verweis auf den dort zitierten OTTO MAYER.

⁵⁰⁹ SCHMIDT, S. 280 f.; JAHRREIS, S. 541.

⁵¹⁰ TOCQUEVILLE, I, S. 189; FLEINER, „Unitarismus“, S. 261.

⁵¹¹ WILLI, § 14 II 3. Gegen eine rein kantonalrechtlich gebildete Standesstimme spricht vor allem das Gefälle zwischen den einzelnen kantonalen Stimmrechtsregelungen, da es nach Art. 74 Abs. 2 BV dem kantonalen Recht vorbehalten bleibt, die

Demokratisierung der Standesstimme zeigt durchaus eine folgerichtige Entwicklung auf, deren Wurzeln bis zur Gründung des Bundesstaates zurückreicht. Die bundesrechtlich bestimmte Bildung der Standesstimme durch das kantonale Stimmvolk als Souverän des jeweiligen Gliedstaates ist nicht grundsätzlich zu kritisieren, denn geht man davon aus, dass das Volk im Sinne der Aktivbürgerschaft des Kantons als Staatsorgan dessen Willen verbindlich festlegt⁵¹², ist es durchaus vertretbar, die anlässlich einer eidgenössischen Abstimmung gebildete Volksmehrheit als legitimes „den Kanton repräsentierendes Organ“⁵¹³ zu bezeichnen. Das kantonale Stimmvolk kann den Kanton also ebenso vertreten, wie ein kantonales Parlament oder eine kantonale Exekutivspitze⁵¹⁴.

Die Überbetonung des demokratischen Elements ist de lege lata aber zumindest in einer Hinsicht unbefriedigend: theoretisch gesehen würde nämlich jeder Stimmbürger in einer Abstimmung mit dem Erfordernis des Doppelmehrs von einem zweifachen Motiv geleitet: einmal als Bürger und Organ der Gesamtnation deren Willen mitzubilden, andererseits aber in einer indirekteren Weise auch den Kantonswillen zum Ausdruck zu bringen. *Das Gewicht der Stimme, gesplittet nach der jeweiligen Funktion des einzelnen Bürgers (Mitglied der Nation/Willensäusserungsorgan des Kantons), wird so nach dem jeweiligen Kanton in dem dieser stimmberechtigt ist, geradezu willkürlich festgesetzt, eben nach der Bevölkerungszahl* (vergl. das Beispiel des Baslers, der in Uri lebt und in Zürich arbeitet)⁵¹⁵. Damit wird der Grundsatz der „Gleichheit der Kantone“ aufgegeben und ersetzt durch den Grundsatz der „Ungleichheit der kantonalen Stimmbürger“. Um so einschneidender ist dann aber das Problem der Divergenz zwischen Ständemehr und Volksmehr, insbesondere im immer häufiger vorkommenden Fall von zustimmendem Volksmehr und verwerfendem Ständemehr.

Ein illustratives Beispiel für diese unbefriedigende Situation, bei der allerdings der Fall eines Auseinanderklaffens von Volks- und Ständemehr knapp vermieden worden ist, mag die Abstimmung über den EWR-Vertrag darstellen: in geradezu ungewohnter Weise erwiesen sich die *Kantone* nicht etwa als Bremser, sondern zeigten sich gegenüber der Möglichkeit einer verstärkten Einbindung in einem europäischen Organisationsgefüge ausgesprochen positiv eingestellt⁵¹⁶. Alle *Kantonsregierungen* sprachen sich im Vorfeld der Abstimmung öffentlich für einen Beitritt zum Vertragswerk aus, was ebenfalls ein Novum darstellte, da die Kantone noch nie in dieser Weise Empfehlungen zu eidgenössischen Volksabstimmungen abgegeben haben⁵¹⁷. Im Gegensatz dazu vermochte die Bevölkerungsmehrheit dieser positiven Grundeinstellung nicht zu folgen: Die Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum EWR erreichte mit einer Stimmbeteiligung von 78,7 % (3'580'094 abgegebene Stimmen) die höchste Stimmbeteiligung seit rund 45 Jahren⁵¹⁸. Nur gerade knappe 50,3 % der Stimmenden⁵¹⁹, aber ganze 14 Kantone und 4 Halbkantone lehnten den Beitritt ab - nur die französischsprachigen Kantone und die beiden Basel sprachen sich für die Annahme aus. Somit ergab sich die dogmatisch paradoxe Situation, dass einerseits die kantonalen Behörden (in Form ihrer Stellungnahmen im Vorfeld) und ein grosser Teil des Volkes für den Beitritt zum EWR votierten, die Stände aber mehrheitlich ablehnten. Das ist nur schwer zur Deckung zu bringen mit der Idee des föderalistischen Ständemehrs, es sei denn, man bekennt sich eindeutig dazu, dass das demokratische Element, das Volk, letztendlich den entscheidenden Faktor darstellt, dann aber nicht von einem „Ständemehr“ spricht, sondern von einem nach territorialen Grenzen gleichgeschalteten Volksvotum, dessen Besonderheit eben gerade in der egalitären Stimmverteilung besteht, zumindest was die Vollkantone angeht. Warum dann aber dieses „zweite Volksmehr“ zwangsläufig gleichgeschaltet je eine Stimme haben sollte mit der Begründung der *Gleichheit der Gliedstaaten*, ist nicht ganz einleuchtend: zwar erfolgt die Zählung der Standesvoten durchaus nach Kantonen (und Halbkantonen) und nicht bloss nach den einzelnen Individualstimmen, jedoch kennzeichnen sich die Gliedstaaten in diesem Fall durch die *Volksabstimmung* und nicht durch eine spezifische kantonale Willensbildung. Die Fiktion eines Votums der Kantone ist nicht zwangsläufig hinfällig, aber doch revisionsbedürftig. Aus diesem Grund scheint eine Anpassung an eben die Bevölkerungszahlen im Sinne einer relativen Gleichbehandlung gerechtfertigt, ja geradezu systemimmanent.

Stimmberechtigung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu regeln. Der Kreis der jeweils Stimmberechtigten würde in Fragen des Stimmrechtsalters, des Ausländerstimmrechts (im Kanton JU, vergl. Art. 3 Abs. 1 gegenüber Art. 3 Abs. 2 Loi sur les droits politiques i.V.m. Art. 73 KV-JU) und den Karenzfristen teilweise stark variieren. Keine Rolle spielt jedoch das Frauenstimmrecht mehr, seit auch im Kanton AI mit BGE 116 Ia 359, 368, ROHNER, die politische Gleichberechtigung der Frauen anerkannt wurde.

⁵¹² Bund und Kantone als juristische Personen des öffentlichen Rechts handeln durch Organe. Auf beiden Ebenen sind dies einerseits die *Behörden* und andererseits das *Volk*; dieses umfasst als Staatsorgan die Gesamtheit der Stimmberechtigten (auch „Stimmvolk“ oder „Aktivbürgerschaft“ genannt). Der einzelne Stimmberechtigte gilt demnach als Teilorgan des Staatsorgans Volk. Vergl. HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 93 f., II, S. 232 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 593.

⁵¹³ SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, S. 339, der auf den Ansatz von WILHELM HENNIS, „Amtsgedanke und Demokratiebegriff“, in: *ders.*, „Die missverstandene Demokratie“, Freiburg i.Br. 1973, S. 10 f. verweist. HENNIS begreift hier ebenfalls die abstimmende Bürgerschaft als Staatsorgan.

⁵¹⁴ SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, Schlussbericht WAHLEN, S. 301.

⁵¹⁵ Siehe vorstehend § 18, B, I, 2 mit FN 53.

⁵¹⁶ SCHINDLER, „Europäische Union“, S. 74.

⁵¹⁷ SCHINDLER, „Europäische Union“, S. 74.

⁵¹⁸ BBl 1993 I 167; BfS 1994, S. 376 f.

⁵¹⁹ 1'786'708 Nein gegen 1'762'872 Ja.

Es darf ferner, um hier nun das Résumé zu ziehen, nicht vergessen werden, dass Föderalismus und Demokratie keine ursprünglichen *Rechtsbegriffe*⁵²⁰ sind, sondern politische, bzw. soziale Organisationsprinzipien, die zu rechtlicher Bedeutung gelangen, wenn das positive Recht sie entsprechend zu Rechtsbegriffen macht. Das Verhältnis dieser in der Eidgenossenschaft als verfassungsbedeutsame Grundentscheidungen verankerten Elemente kann daher immer nur relativ sein, d.h. es gibt a priori kein „richtiges“, sich aus den jeweiligen theoretischen Hintergründen herleitbares Verhältnis von Demokratie und Föderalismus, sondern jeweils nur - bei einem konkreten Institut - zu bestimmende Korrelationen. Beide Elemente sind nicht einfach aus sich selbst heraus zu erklärende Eigenwerte, die in ein korrektes Verhältnis, eine harmonische Beziehung zueinander gestellt werden könnten, sondern beides sind *Organisationsprinzipien*, deren Bestreben es ist, jeweils auf unterschiedlichen Wegen, gesellschaftliche Macht zu organisieren⁵²¹. Es ist daher ein sehr fragliches Unterfangen, den „richtig verstandenen“ Föderalismus in eine Beziehung zur „richtig verstandenen Demokratie“ zu setzen⁵²² und zu versuchen, eine Harmonie zu beschwören⁵²³, indem zum Beispiel auf das fein verzahnte System gegenseitiger Absicherungen der Minderheiten verwiesen wird, deren politisches Gewicht im Falle des Ständemehrs/Ständerates jenem der volkreicheren Gliedstaaten angeglichen wird, während deren Gewicht im Ausgleich dafür in anderen Bereichen (z.B. im Nationalrat oder beim einfachen Referendum, welches nur das Volksmehr vorsieht oder in eher symbolischen Gesten wie der faktischen Besetzung des Bundesrates) voll zur Geltung kommt. Mit anderen Worten: ob die Stimme jedes einzelnen gleich der aller anderen sein solle, oder ob aus welchen Gründen auch immer nur Stimmgruppen gleich zu gewichten seien (und damit die einzelnen ungleich), ist eine Frage, auf die es keine logisch zwingende, an sich richtige Antwort gibt. Entscheidend ist letztlich die allgemeine Überzeugung, dass der jeweilige Massstab „richtig“ ist und dieser deshalb akzeptiert wird. Mithin liegt keine Frage der korrekten Erkenntnis sondern eine der Legitimierung⁵²⁴ vor. Zwischen der institutionellen Gestaltung, gesellschaftlichen Strukturen und individuellen Lernprozessen muss ein permanenter Austausch stehen. Soll eine Erstarrung der Institutionen und eine Verhärtung der Strukturen vermieden werden, braucht es - schon um der Gefahr der Entfremdung und Isolierung der Individuen zuvorzukommen - eine gelegentliche Anpassung der geschichtlich gewachsenen Institutionen an die Bedürfnisse der durch verschiedene Sozialisationsprozesse beeinflussten Menschen⁵²⁵. Dass beim Institut des Ständemehrs eine solche Neubeurteilung angebracht erscheint, ergibt sich aus der Häufung des Problems der Divergenz von Volksmehr und Ständemehr.

III. Zum Problem der Divergenz von Volksvotum und Standesstimme

Wie bereits mehrfach angesprochen stellt das Erfordernis einer Mehrheit von Volk und Ständen bei Verfassungsänderungen ebenso wie das Zweikammersystem den Versuch einer Kompromissformel dar, Demokratie („one man, one vote“) und Föderalismus (Gleichheit der Gliedstaaten) in einem gemeinsamen politischen Organisationsgefüge zu vereinen. Entsprechend dem schon behandelten Wandel der soziologischen Grundlagen⁵²⁶ ist, von einem *quantitativen* Standpunkt betrachtet, die „Dosierung“⁵²⁷ von Demokratie und Föderalismus seit der Totalrevision der BV von 1874 erheblich zuungunsten des Demokratieprinzips verschoben worden⁵²⁸. GERMANN nennt für diese Entwicklung zwei verantwortliche Faktoren: einmal den *Wandel der Kantonsdemographie* und zum anderen die *Inflation des Doppelmehr-Referendums*. Wog 1848 eine Nein-Stimme aus Appenzell Innerrhoden bei

⁵²⁰ So FRENKEL, I, N 43, 215; DENNEWITZ, S. 21; HARBICH, S. 46.

⁵²¹ Vergl. dazu besonders den systemtheoretischen Ansatz von FRENKEL, I, N 1 ff., 11 ff.

⁵²² So aber beispielsweise LANG, S. 322; MESSMER, S. 230 f.; USTERI, S. 347.

⁵²³ Der Bundesrat schlug 1984, unter dem Verbot des „doppelten Ja“ bei der gleichzeitigen Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenvorschlag, eine Reform des Abstimmungsverfahrens vor, welche den Grundsatz der Gleichwertigkeit (BB 1984 II 351, 354, 372) von Volksmehr und Ständemehr durch ein kunstvolles „Prozentsummenmodell“ respektiert hätte. Gemäss dem früher geltenden Abstimmungsverfahren durfte der Stimmbürger beide Vorlagen ablehnen, nicht aber beide bejahen. Somit war es möglich, dass sich die Stimmen derjenigen, die eine Änderung wünschten, auf Initiative und Gegenvorschlag aufsplitteten und so letztlich beide Vorlagen das absolute Mehr nicht erreichten (Volk und Stände haben am 5. 4. 1987 durch die Annahme des BB vom 19. Dez. 1986, BB 1987 I 16 f., diese verfassungswidrigen Gesetzesnormen auf den 5. 4. 1988 obsolet werden lassen). Nach dem Vorschlag 1984 sollten für die Hauptabstimmung über Initiative und Gegenvorschlag weiterhin das doppelte Mehr erforderlich sein. Hätten beide Vorlagen dieses erreicht, so wäre es zu einer Stichfrage gekommen. Hätten dabei Volk und Stände dieselbe Vorlage bevorzugt, so wäre diese angenommen gewesen. Hätten aber Volks- und Ständemehr divergiert, so wäre diejenige Vorlage in Kraft getreten, deren *Volks- und Ständeprozente* zusammengezählt das höhere Total ergeben hätten. Die Bundesversammlung verzichtete aber auf die Prozentsummenrechnung. Stimmen nun Volks- und Ständemehr bei der Stichfrage nicht überein, so gelten beide Vorlagen als abgelehnt (Art. 121^{bis} BV). Siehe WILDHABER in Kommentar BV, Art. 123, Rz. 6 f. und Art. 121^{bis}, Rz. 18; zum Ganzen auch CHRISTOPH HAAB, „Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat. Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag“, Diss. Zürich 1984. Siehe auch die Ausführungen unter § 27, C, II, 1, e.

⁵²⁴ Siehe dazu auch nachfolgend unter C, III, 6, c, aa.

⁵²⁵ Vergl. MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 146 f.

⁵²⁶ Siehe dazu vorstehend § 18, B.

⁵²⁷ RAIMUND E. GERMANN, „Staatsreform: Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie“, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 135 ff.

⁵²⁸ Ähnlich auch WOLF LINDER, „Swiss Democracy“, New York 1994, S. 73 ff.; SCIARINI, S. 8 ff.

einem Doppelmehrreferendum noch das 11fache einer Zürcher Nein-Stimme, so hat sie heute aufgrund der gegenwärtigen Bevölkerungsverteilung das 37fache Gewicht⁵²⁹. Dazu kommt, dass anders als in den Jahren nach der Totalrevision unserer BV Doppelmehrabstimmungen keine Seltenheit mehr sind und immer häufiger stattfinden. Über die Folgen dieser Entwicklung soll hier nachfolgend die Rede sein.

1. Der Wandel der Kantonsdemographie

Wie bereits ausgeführt wurde⁵³⁰ hat die Struktur der Bevölkerung und damit des Stimmvolkes seit der Gründung des Bundesstaates eine bedeutende Veränderung erfahren. Die Industrialisierung und die damit verbundene Konzentration und Verstärkung der Bevölkerung haben nicht zuletzt im bevölkerungsmässigen Gewicht das Verhältnis zwischen den Kantonen seit 1848 prägnant verschoben. Während sich die Bevölkerung beispielsweise im Kanton Basel-Stadt seit 1850 beinahe verachtfacht, in anderen Kantonen wie Zürich und Genf immerhin vervierfacht hat, erfuhren andere, gerade die sozial sehr homogen strukturierten Kleinkantone kaum mehr als eine Verdoppelung oder sind überhaupt nur sehr unwesentlich gewachsen, so z.B. Appenzell Ausserrhodens, Appenzell Innerrhodens oder Glarus. Allein die Stadt Zürich kann heute mehr Stimmberechtigte aufweisen als alle Urkantone und Luzern gemeinsam⁵³¹. Als bevölkerungsmässig kleinster Vollkanton zählt Uri (35'727 Einwohner 1993; 25'290 Stimmberechtigte) heute gerade einmal etwas mehr als 3 % der Stimmberechtigten des Kantons Zürich (1'162'083 Einwohner, 768'126 Stimmberechtigte). Mit der zunehmenden Verlagerung des Bevölkerungsschwergewichts in die Städte bzw. Agglomerationen einiger weniger Kantone, verdient das Erfordernis des Ständemehrs eine zunehmend grössere Beachtung. Die Bevölkerungsentwicklung zeitigt ernsthafte Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Volk und Ständen⁵³². Dabei gilt es auch das Problem der *Bevölkerungsflektuationen* zu beachten: aufgrund der grossen Mobilität und des Phänomens der Stadtflucht sind gerade die kleinen Kantone in Gefahr zu blossen „Wohn- und Schlafkantonen“ zu degenerieren, was nicht ohne Auswirkungen auf das soziale und politische Klima innerhalb des jeweiligen Kantons bleiben kann. WILI⁵³³ spricht in diesem Zusammenhang das Problem der Kantonsfremden und einer möglichen Aushöhlung des Instituts des Ständemehrs als eines minimalen Schutzes von Minderheiten gegen zentralistische Kompetenzübertragungen an. Ist ein schutzbedürftiger Urner nicht oft ein in Uri lebender Zürcher?

2. Anwachsen der Doppelmehr-Referenden seit 1874

Von einem eigentlichen Ausnahmefall entwickelte sich gerade das Doppelmehr-Referendum hin zum beinahe alltäglichen Phänomen im politischen Alltag. GERMANN⁵³⁴ spricht von einer eigentlichen „Inflationsspirale“, indem von 1951 bis 1970 noch 50 Doppelmehr-Abstimmungen stattfanden, sich ihre Zahl aber in den folgenden zwanzig Jahren (1971 bis 1990) um beinahe das Zweieinhalbfache auf 120 erhöht hat (dazu die nachfolgende Graphik). Seit 1971 fand damit durchschnittlich alle vier Monate eine Verfassungsänderung statt⁵³⁵. Damit verbunden ist ganz automatisch eine Verschärfung des Problems des Auseinanderfallens von Volk und Ständen in der letzten Dekade. Worin die eigentlichen Ursachen des Anstiegs der Doppelmehr-Referenden liegen, soll hier nicht weiter untersucht werden; sicher ist, dass der zunehmende Gebrauch der Volksinitiative und die gleichzeitige Abnahme der Stimmbeteiligung⁵³⁶ brennende Fragen einer Totalrevision der BV darstellen⁵³⁷, wird doch die schweizerische BV aufgrund des „galoppierenden Revisionsrhythmus“ zu einem der „unstabilsten“ Grundgesetze der Welt, bei dessen Änderungen immer mehr eine Minderheit und nicht die Mehrheit ausschlaggebend wird⁵³⁸.

Graphik 5: Zahl der Abstimmungen mit Doppelmehrerfordernis

⁵²⁹ Diese Zahl basiert auf den in beiden Kantonen im Jahre 1994 ansässigen *Schweizerbürgern* (BfS 1996, S. 40). Von der *Wohnbevölkerung* ausgehend, wäre der Unterschied noch weitaus ausgeprägter. Genaueres nachfolgend unter § 24, A, II, 2.

⁵³⁰ Vorstehend § 18, B.

⁵³¹ GERMANN, „Staatsreform“, S. 135, nennt als weitere markante Beispiele, dass Basel-Stadt im Jahre 1848 nur 2/3 der Einwohner von Appenzell Ausserrhodens zählte; Genf rund 5'500 Einwohner (oder 8 %) weniger hatte als Solothurn.

⁵³² Zur „kalten Progression“ der kleinen Kantone siehe auch vorstehend § 22, D, IV, 1, c, bb.

⁵³³ WILI, § 50 II 4 a mit Anm. 70 und 71, macht namentlich in steuergünstigen Kantonen wie ZG und OW aufgrund der anhaltenden Stadtflucht bereits nachhaltige gesellschaftliche und politische Veränderungen aus - er verweist etwa auf das Abstimmungsergebnis im Kanton ZG zur Volksinitiative „Recht auf Leben“ vom 9. 6. 1985, wo der Kanton im Gegensatz zu den meisten ehemaligen Sonderbundskantonen, aber in Übereinstimmung mit dem gesamtschweizerischen Ergebnis (448'016 Ja gegen 999'077 Nein bei 4 3/2 zustimmenden gegen 16 3/2 ablehnenden Ständen; BBl 1985 II 677) verwarf. Angesichts einer einzelnen Abstimmung davon zu sprechen, dass die wachsende Mobilität der Bevölkerung im Begriff ist, „die letzten Restspuren des sonderbundsgeprägten 'Vetogürtels' zu beseitigen“, scheint mE aber heikel und wenig aussagekräftig.

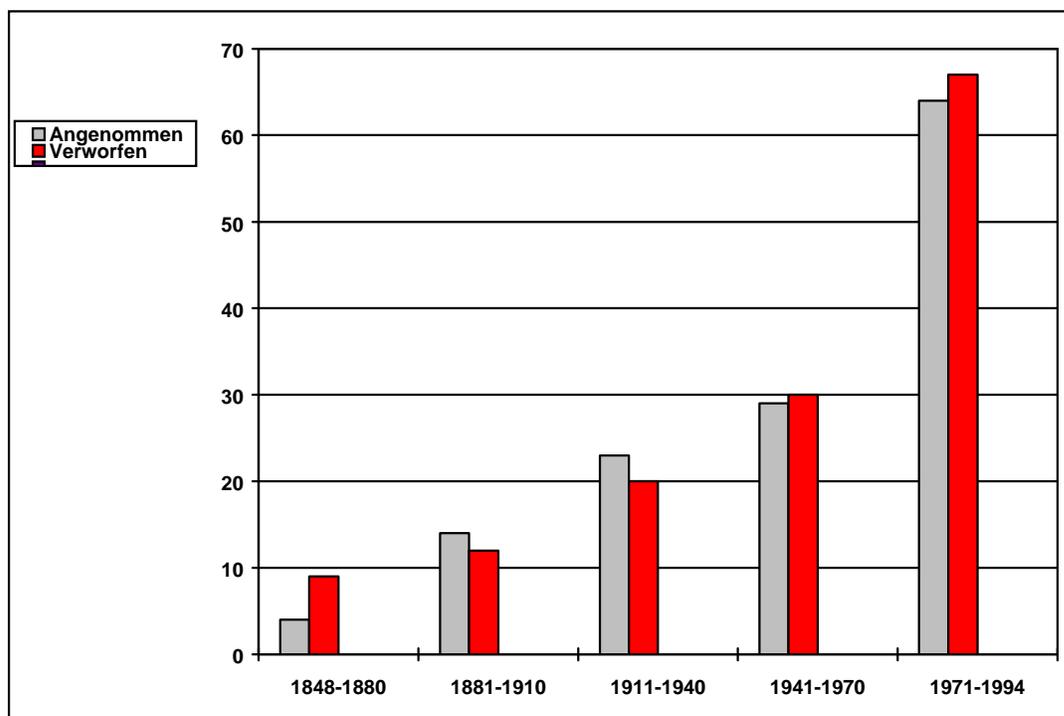
⁵³⁴ GERMANN, „Staatsreform“, S. 138.

⁵³⁵ Vergl. auch MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 143.

⁵³⁶ Die durchschnittliche Stimmbeteiligung liegt bei rund 40 Prozent; vergl. BfS 1996, S. 383; MÖCKLI, a.a.O., S. 146 f.

⁵³⁷ Vergl. WILI, „Jux Populi? Vox Dei“, in: ZSR NF 110 (1991) I, S. 485-519; Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6. November 1985, S. 94 (BBl 1985 III 94).

⁵³⁸ GERMANN, „Staatsreform“, S. 139.



(Quelle: BfS 1995, S. 379; GERMANN, „Staatsreform“, S. 139; Eine detailliertere Aufschlüsselung ist in Anhang 11)

3. Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr

Der kombinierte Effekt der sinkenden theoretischen Sperrminorität, auf deren Berechnung nachfolgend sogleich eingegangen wird und der zunehmenden Anzahl von Doppelmehrabstimmungen erhöht, wie noch zu zeigen ist, ganz offensichtlich die *Gefahr der Kollision von Volks- und Ständemehr*⁵³⁹. Das klingt zunächst harmloser, als es in Tat und Wahrheit ist. Ein unbefangener Beobachter der demokratischen und föderalistischen Institutionen könnte unverfänglich die Meinung vertreten, dass es ja eben gerade der Sinn des Doppelreferendums ist, durchaus einmal eine Vorlage zum Scheitern zu bringen und den Kantonen das Gefühl einer gewissen Erheblichkeit und Bedeutung zu geben. Diese Ansicht vermischt allerdings zwei strikt getrennt zu betrachtende Ebenen. Einmal ist zunächst die *technische, strukturelle Ebene* des Instituts des Ständemehrs zu betrachten, worunter mE nicht nur die Form und Ausgestaltung des Instituts zu zählen sind, also die Verteilung der Stimmen an sich, sondern auch die Elemente welche mit der Ausgestaltung zum Tragen gebracht werden sollen: die Repräsentation der Nation, des Gesamtvolkes (Demokratieprinzip) und die Repräsentation der Stände, der Kantone (Föderativprinzip), wobei bereits hier Zweifel bezüglich der Grundlagen dargelegt worden sind. Auf einer höheren Ebene, ich nenne sie die „*entelechische*“ Ebene, ausgehend von der im Institut liegenden Kraft, die dessen Entwicklung bedingt, liegt die Frage nach dem Ziel des Ständemehrs, also die Frage nach dessen Funktion, real oder potentiell, die erwartet wird. Allein *diese* Ebene begründet die Akzeptation und die Legitimation.

Nun aber zeigt sich zunehmend eine höchst unerfreuliche Entwicklung. *Die Tendenz ist die, dass jeweils eine Minderheit, die eine Mehrheit kleiner, deutschschweizerischer, konservativer Kantone repräsentiert, eine Volksmehrheit überstimmt, der jeweils die romanische Minderheit angehört.* Eine solche Absicht wurde mit dem Ständemehr niemals verfolgt. Zwar war es unbestreitbar ein ausgleichendes Motiv, welches die Verfassungsväter bewog das Ständemehr als föderatives Korrektiv dem Volksmehr an die Seite zu stellen, niemals aber sollte es das Demokratieprinzip in dieser Weise überspielen können⁵⁴⁰. Das Ständemehr garantiert heute keinen allgemeinen

⁵³⁹ Vorab: WILDHABER in Kommentar BV, Art. 123, Rz. 13; AUBERT, Traité, I, N 408.

⁵⁴⁰ 1872, anlässlich des ersten Totalrevisionsversuches, vertraten konservative und welsche Föderalisten die Auffassung, auch bei der Gesetzgebung müsse, neben dem Volksvotum, ein Ständevotum zur Anwendung gelangen, vergl. His, III, S. 345. Bundesrat DUBS forderte daher, die Bundesgesetze in gleicher Weise wie die Bundesverfassungsrevisionen dem *Doppelreferendum* zu unterstellen. Die radikale Mehrheit folgte aber, zum Teil aus Angst vor gesetzgeberischen Rückschlägen, einem Antrag von SIMON KAISER, der das einfache fakultative Referendum bei einem Begehren von mindestens 50'000 Stimmberechtigten *oder* von fünf Kantonen vorsah. Wäre es zu einer Einführung des Doppelmehrreferendums für Gesetze und allgemein-verbindliche Bundesbeschlüsse gekommen, so wären seit 1874 zwar nur gerade drei Vorlagen am verwerfenden Ständemehr gescheitert, diese, in der Realität angenommenen Vorlagen aber waren von besonderer Bedeutung:

a) Das BG vom 24. Dezember 1874 betr. Feststellung und Beurkundung des Civilstandes und die Ehe (AS NF I 506): Ermöglichung der Zivilscheidung. 11 3/2 Stände verwarfen (ohne Konsequenzen) in der Abstimmung vom 23. Mai

Minderheitenschutz mehr, sondern bevorzugt vielmehr bestimmte Minoritäten, während es andere immer wieder benachteiligt. Diese Privilegierung von Minderheiten gegenüber dem heutigen Demokratieverständnis zu rechtfertigen, gestaltet sich zusehends schwieriger⁵⁴¹. Die Integration von Gruppen im Staat, eine der wichtigsten Anliegen des Föderalismus, lebt davon, dass sich gegenüberstehende Interessen im Sinne der Theorie der cross-cutting cleavages⁵⁴² nicht nur in verschiedenen Gliedstaaten wiederfinden und so die Gliedstaatengrenzen überspielen, sondern dass auch gliedstaatliche „Allianzen“ ständig wechseln. Die Stabilität des Bundes wird gefördert, indem jeder Gliedstaat eine andere Interessenkombination verkörpert und die aktuellen Tagesprobleme immer wieder andere Interessen ansprechen. Dieser Stabilisierungseffekt setzt aber voraus, dass die einzelnen Interessen, welche z.B. auf die Sprache, die Religion, parteipolitische Interessen, geographische Lage, den Industrialisierungsgrad oder die Wirtschaftskraft rückführbar sein können, jeweils eine reale Chance erhalten, sich durchzusetzen. Die lokale Autonomie kann aber auch zum systematischen Durchkreuzen nationaler Ziele missbraucht werden und die föderalistische Kultur untergraben. Indem der politische Graben immer öfters zwischen denselben Gliedstaaten verläuft, aktualisiert sich nicht nur die Gefahr der Zuspitzung der Spannungen zwischen den Kantonen, sondern auch der Hemmung und Lähmung der staatlichen Aktivität an sich. Das innovatorische Potential des Föderalismus geht verloren, indem der Bund zwar über eine immer grössere Zahl an Kompetenzen verfügt, aber diese aufgrund der ablehnenden Haltung der den Status quo favorisierenden Kantone nicht ausüben kann⁵⁴³.

4. Statistik

Um zu ermitteln, welche Rolle das Ständemehr in der Verfassungswirklichkeit gespielt hat, werden nachfolgend jene Volksabstimmungen genauer untersucht, in denen das Ständemehr rechtlich bedeutsam war (Art. 123 BV) und dabei insbesondere jene Vorlagen, in denen die Stände mehrheitlich anders votierten als die Stimmbürger. Insgesamt fanden seit 1848 (bis Dezember 1996) 433 Abstimmungen statt, davon bedingten 312 das gemeinsame Votum von Volk und Ständen. Von diesen wurden insgesamt 156 Vorlagen angenommen, 156 Vorlagen wurden entweder vom Volk (in zwei Fällen verwarf *allein das Volk*: a) am 23. 10. 1910 eine Initiative betr. Proporzwahl des Nationalrates⁵⁴⁴, wobei 10 4/2 Stände annahmen, 9 2/2 verwarfen, jedoch 265'194 gegen 240'305 Stimmen die Vorlage ablehnten; b) am 3. 3. 1957 eine Behördenvorlage betr. dem Zivilschutz⁵⁴⁵, wobei 12 4/2 Stände annahmen, 7 2/2 verwarfen, jedoch 389'633 gegen 361'028 Stimmen die Vorlage verwarfen), von den Ständen (siehe oben) oder *beiden* gemeinsam verworfen; in 302 Fällen stimmten Volk und Stände also überein⁵⁴⁶.

Aufgrund der vorliegenden Zahlen könnte man durchaus zum Schluss kommen, dass Volk und Stände relativ selten dissentieren⁵⁴⁷, nämlich von insgesamt 312 Vorlagen (von 1848 bis Dezember 1996), bei denen das Doppelmehr von Volk und Ständen nötig war, gerade einmal in acht Fällen (siehe die nachfolgende Tabelle), in denen ein ablehnendes Ständemehr einem annehmenden Volksmehr gegenüberstand und in zwei Fällen, in denen zwar die Stände, nicht aber das Volk annahmen. Bedenklich scheint nun aber, dass sich eine Häufung dieser Konstellationen in der jüngsten Zeit vermehrt bemerkbar macht⁵⁴⁸. Ausserdem sind die zuletzt verworfenen Vorlagen nicht ohne gewissen föderalistischen Sprengstoff, man denke nur an das negative Ergebnis der Einbürgerungsvorlage, wo eine Ausdehnung von Bundeskompetenzen in einem traditionell den Kantonen und Gemeinden vorbehaltenen Bereich zur Debatte stand oder bezüglich der Kulturförderung, wo einmal mehr der Gegensatz zwischen zustimmenden städtischen Agglomerationen und den abwehrenden ländlichen Gebieten aufgebrochen ist⁵⁴⁹.

Tabelle 16: Volksabstimmungen mit divergierendem Volks- und Ständemehr (verwerfendes Ständemehr)

-
- 1875 die Vorlage (BBl 1875 III 302).
 - b) Das BG vom 11. April 1889 betr. Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1). 11 4/2 Stände verwarfen am 17. November 1889 die vom Volk angenommene Vorlage (BBl 1889 IV 1096-1098).
 - c) Das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0). 11 3/2 Stände verwarfen die in der Volksabstimmung vom 3. Juli 1938 angenommene Vorlage (BBl 1938 II 548).

Vergl. IMBODEN, „Problematik“, S. 235, Anm. 41; WIL, § 9 VI 2.

⁵⁴¹ Vergl. FRENKEL, I, S. 194.

⁵⁴² Siehe dazu vorstehend unter A, II, 1 und 2.

⁵⁴³ SEILER, S. 704, der im Erfordernis des Ständemehrs für Verfassungsänderungen ebenfalls nicht einen Minderheitenschutz an sich erblickt, sondern nur den Schutz status-quo-orientierter Minderheiten, während änderungswillige Minderheiten dadurch nur noch stärker benachteiligt werden als sie durch das Mehrheitsprinzip schon sind.

⁵⁴⁴ BBl 1910 V 427.

⁵⁴⁵ BBl 1957 I 1042.

⁵⁴⁶ Ein relativ knappes Resultat zeitigte das Ergebnis der Abstimmung vom 1. Dezember 1996 über die Volksinitiative der SVP „gegen die illegale Einwanderung“ (BBl 1994 II 1354; BBl 1994 III 1486): nur gerade 53,7 % des Volkes lehnten die Initiative ab, während die Initiative in 10 2/2 Ständen angenommen wurde. Beinahe wäre es also zu einem dritten Fall der Divergenz von *verwerfendem Volks-* und *annehmendem Ständemehr* gekommen. Vergl. NZZ vom 2. Dezember 1996.

⁵⁴⁷ So auch WIL, § 13 II 3.

⁵⁴⁸ Vergl. auch GERMANN, „Staatsreform“, S. 138 ff.

⁵⁴⁹ Vergl. NZZ vom 13. 6. 1994.

Datum	Gegenstand	Art der Vorlage	VOLKS- MEHR		STÄNDE- MEHR	
			JA-Stimmen	JA-Stimmen in %	annehm. Stände	verwerf. Stände
14. 1.1866	Mass und Gewicht ⁵⁵⁰	Behördenvorlage	159'202	50,4	8 3/2	11 3/2
13. 3.1955	Mieter- und Konsumentenschutz ⁵⁵¹	Initiative	392'588	50,2	6 2/2	13 4/2
15.11.1970	Bundesfinanzordnung ⁵⁵²	Behördenvorlage	366'117	55,4	8 2/2	11 4/2
4. 3.1973	Bildungsartikel ⁵⁵³	Behördenvorlage	507'414	52,8	9 3/2	10 3/2
2. 3.1975	Konjunkturartikel ⁵⁵⁴	Behördenvorlage	542'745	52,8	10 2/2	9 4/2 ⁵⁵⁵
27. 2.1983	Energieartikel ⁵⁵⁶	Behördenvorlage	649'485	50,9	11	9 6/2
12. 6.1994	Kulturförderung ⁵⁵⁷	Behördenvorlage	1'059'029	51,0	10 2/2	10 4/2
12. 6.1994	Einbürgerungsfragen ⁵⁵⁸	Behördenvorlage	1'114'158	52,8	9 2/2	11 4/2

(Quelle: WILI, § 13 II 1 a α; eigene Erhebungen)

⁵⁵⁰ BBl 1866 Beilage B zu 119.

⁵⁵¹ BBl 1955 I 674 f.

⁵⁵² BBl 1970 II 1575.

⁵⁵³ BBl 1973 I 1197.

⁵⁵⁴ BBl 1975 I 1585.

⁵⁵⁵ Bei *Gleichheit der Ständesstimmen* gilt die Vorlage, was hier besonders unbefriedigend erscheint, ebenfalls als verworfen (heute braucht es also 12 annehmende Ständesstimmen).

⁵⁵⁶ BBl 1983 II 296.

⁵⁵⁷ BBl 1994 III 1251 f.; BfS 1995, S. 375 f.

⁵⁵⁸ BBl 1994 III 1251 f.; BfS 1995, S. 375 f.

Tabelle 17: Ergebnisse der Ja-Stimmen nach Kantonen in effektiven Zahlen und Prozentangaben (ablehnende Gesamtergebnisse herausgehoben)

Kanton	Standesstimme	Mass und Gewicht ¹ (1866)	Mieter- und Konsumentenschutz (1955)	Bundesfinanzordnung (1970)	Bildungsartikel (1973)	Konjunkturartikel (1975)	Energieartikel (1983)	Kulturförderung (1994)	Einbürgerungsfragen (1994)
Zürich	1	26'742 (91,4)	88'215 (54,7)	114'424 (69,2)	122'927 (54,2)	130'452 (62,9)	144'202 (51,7)	183'001 (50,7)	210'026 (57,0)
Bern	1	17'480 (39,7)	63'677 (55,4)	60'191 (64,3)	88'052 (59,4)	79'811 (56,4)	97'829 (53,9)	174'166 (53,2)	183'269 (55,2)
Luzern	1	3'534 (19,6)	14'304 (37,9)	11'990 (45,8)	16'721 (54,3)	30'328 (45,3)	35'976 (48,1)	51'841 (48,5)	51'730 (47,8)
Uri	1	239 (13,5)	1'883 (37,8)	1'895 (35,8)	3'674 (45,8)	4'455 (52,0)	4'179 (49,4)	4'181 (40,4)	4'367 (41,7)
Schwyz	1	1'183 (24,6)	3'586 (31,8)	4'869 (40,1)	8'718 (44,5)	5'323 (34,7)	6'982 (33,4)	12'470 (35,7)	13'253 (37,7)
Obwalden	½	905 (58,5)	483 (17,6)	621 (25,1)	1'623 (47,0)	1'798 (41,0)	2'167 (37,9)	3'892 (44,6)	4'055 (46,1)
Nidwalden	½	188 (10,0)	1'158 (34,9)	1'082 (29,6)	2'726 (54,1)	2'557 (42,0)	2'876 (37,6)	5'294 (45,5)	5'784 (49,1)
Glarus	1	1'263 (30,8)	3'149 (46,5)	2'985 (63,1)	3'069 (34,0)	3'365 (52,9)	3'113 (40,5)	4'899 (41,5)	4'901 (41,2)
Zug	1	317 (12,2)	2'337 (40,6)	3'541 (40,9)	11'511 (64,5)	5'741 (47,2)	9'337 (45,7)	14'604 (47,7)	16'373 (52,5)
Fribourg	1	8'726 (58,3)	6'863 (42,6)	6'017 (47,9)	10'253 (58,1)	11'184 (47,6)	16'107 (51,9)	30'987 (54,6)	32'593 (56,7)
Solothurn	1	8'714 (70,0)	14'175 (47,6)	17'487 (56,4)	17'429 (60,5)	24'706 (56,7)	26'635 (48,8)	37'997 (44,6)	39'598 (46,0)
Basel-Stadt	½	1'947 (66,6)	22'733 (63,2)	9'609 (64,5)	11'573 (62,4)	21'597 (69,4)	19'585 (47,6)	43'154 (63,4)	38'479 (55,5)
Basel-Landschaft	½	4'176 (63,3)	9'863 (53,4)	10'261 (62,6)	16'495 (65,8)	18'875 (57,7)	22'556 (47,6)	44'300 (55,1)	43'278 (53,0)
Schaffhausen	1	2'401 (40,3)	6'842 (49,3)	9'875 (72,9)	10'603 (45,9)	10'068 (38,2)	12'811 (45,7)	13'313 (41,3)	15'420 (48,1)
Appenzell A.-Rh.	½	1'648 (24,8)	3'359 (38,2)	2'911 (42,6)	3'967 (39,8)	4'927 (48,0)	5'480 (45,0)	7'206 (37,0)	9'010 (45,7)
Appenzell I.-Rh.	½	19 (1,0)	339 (20,8)	353 (25,7)	783 (40,6)	1'150 (46,7)	1'125 (36,9)	1'370 (29,6)	1'508 (32,3)
St. Gallen	1	8758 (26,6)	20'126 (34,8)	17'186 (38,0)	28'352 (47,3)	36'875 (52,9)	41'234 (52,0)	56'134 (41,3)	59'439 (43,0)
Graubünden	1	716 (5,6)	7'701 (39,4)	7'392 (46,2)	12'832 (57,3)	13'893 (52,0)	16'393 (50,7)	22'191 (53,2)	22'753 (53,6)
Aargau	1	17'144 (46,8)	32'306 (46,5)	29'700 (43,2)	30'449 (43,8)	31'277 (45,0)	38'187 (41,0)	60'916 (42,1)	68'592 (46,8)
Thurgau	1	13'969 (84,5)	13'106 (42,0)	12'499 (50,3)	14'601 (37,3)	25'786 (54,7)	24'317 (51,9)	24'047 (36,9)	26'102 (39,6)
Ticino	1	6'854 (88,6)	9'563 (52,2)	7'646 (63,4)	18'261 (87,8)	16'439 (62,2)	28'105 (69,9)	55'373 (61,4)	41'948 (45,8)
Vaud	1	18'934 (66,6)	29'104 (62,0)	15'318 (48,3)	19'418 (43,6)	23'805 (41,3)	36'181 (57,7)	72'090 (57,1)	88'658 (69,0)
Valais	1	6'554 (48,2)	7'611 (42,3)	6'520 (37,2)	32'862 (45,4)	9'145 (29,9)	11'168 (34,2)	47'830 (54,0)	40'288 (45,0)
Neuchâtel	1	3'190 (89,4)	14'952 (65,0)	5'889 (53,7)	6'276 (48,2)	11'904 (54,0)	12'419 (62,1)	22'322 (58,7)	25'436 (66,1)
Genève	1	3'601 (87,6)	15'153 (63,7)	5'856 (38,3)	14'239 (54,1)	17'284 (43,0)	25'143 (71,8)	55'377 (68,3)	58'260 (70,6)
Jura	1	-	-	-	-	-	5'378 (52,3)	9'699 (64,0)	9'441 (61,5)
SCHWEIZ	23²	159'202 (50,4)	392'588 (50,2)	366'117 (55,4)	507'414 (52,8)	542'745 (52,8)	649'485 (50,9)	1'059'029(51,0)	1'114'158(52,8)

(Quelle: div. Jahrgänge BFS; SPJ 1994)

¹ Zu beachten ist, dass 1866 die Standesstimmen teilweise noch nicht durch den eidgenössischen Souverän gebildet wurden, z.B. in FR, was hier aber ohne Folgen blieb.

² Seit 1978 sind mit der Gründung des Kantons Jura insgesamt 23 Standesstimmen (also 20 6/2) zu berücksichtigen.

Tabelle 18: Zahlenmässige Verteilung von annehmenden und ablehnenden Stimmen in den verwerfenden Ständen mit Angabe der effektiven Stimmdifferenz
(ehemalige Sonderbundskantone hervorgehoben)

Kanton	Mass und Gewicht (1866)	Mieter- und Konsumentenschutz (1955)	Bundesfinanzordnung (1970)	Bildungsartikel (1973)	Konjunkturartikel (1975)	Energieartikel (1983)	Kulturförderung (1994)	Einbürgerungsfragen (1994)
Zürich								
Bern	17'480: 26'526 (9'046)							
Luzern	3'534: 14'463 (10'929)	14'304: 23'177 (8'873)	11'990: 14'185 (2'195)		30'328: 36'546 (6'218)	35'976: 38'740 (2'764)	51'841: 55'085 (3'244)	51'730: 56'524 (4'794)
Uri	239: 1'528 (1'289)	1'883: 3'030 (1'147)	1'895: 3'401 (1'506)	3'674: 4'355 (681)		4'179: 4'287 (108)	4'181: 6'162 (1'981)	4'367: 6'107 (1'740)
Schwyz	1'183: 3'626 (2'443)	3'586: 7'532 (3'946)	4'869: 7'260 (2'391)	8'718: 10'875 (2'157)	5'323: 10'026 (4'703)	6'982: 13'923 (6'941)	12'470: 22'480 (10'010)	13'253: 21'991 (8'738)
Obwalden		483: 2'251 (1'768)	621: 1'850 (1'229)	1'623: 1'833 (210)	1'798: 2'584 (786)	2'167: 3'548 (1'381)	3'892: 4'844 (952)	4'055: 4'748 (693)
Nidwalden	188: 1'677 (1'489)	1'158: 2'153 (995)	1'082: 2'579 (1'497)		2'557: 3'528 (971)	2'876: 4'765 (1'889)	5'294: 6'331 (1'037)	5'784: 5'999 (215)
Glarus	1'263: 2'831 (1'568)	3'149: 3'529 (380)		3'069: 5'961 (2'892)		3'113: 4'566 (1'453)	4'899: 6'914 (2'015)	4'901: 6'987 (2'086)
Zug	317: 2'279 (1'962)	2'337: 3'350 (1'013)	3'541: 5'108 (1'567)		5'741: 6'428 (687)	9'337: 11'084 (1'747)	14'604: 16'023 (1'419)	
Fribourg		6'863: 9'200 (2'337)	6'017: 6'539 (522)		11'184: 12'289 (1'105)			
Solothurn		14'175: 15'247 (1'072)				26'636: 27'955 (1'320)	37'997: 47'279 (9'282)	39'598: 46'392 (6'794)
Basel-Stadt						19'585: 21'571 (1'986)		
Basel-Landschaft						22'556: 24'866 (2'310)		
Schaffhausen	2'401: 3'553 (1'152)	6'842: 6'939 (97)		10'603: 12'505 (1'902)	10'068: 16'271 (6'203)	12'811: 15'213 (2'402)	13'313: 18'893 (5'580)	15'420: 16'660 (1'240)
Appenzell A.-Rh.	1'648: 4'984 (3'336)	3'359: 5'353 (1'994)	2'911: 3'930 (1'019)	3'967: 6'009 (2'042)	4'927: 5'329 (402)	5'480: 6'688 (1'208)	7'206: 12'282 (5'076)	9'010: 10'699 (1'689)

Appenzell I.-Rh.	19: 1'800 (1'781)	339: 1'283 (944)	353: 1'020 (667)	783: 1'145 (362)	1'150: 1'315 (165)	1'125: 1'919 (794)	1'370: 3'265 (1'895)	1'508: 3'157 (1'649)
St. Gallen	8'758: 24'186 (15'428)	20'126: 37'397 (17'271)	17'186: 28'012 (10'826)	28'352: 31'608 (3'256)			56'134: 79'845 (23'711)	59'439: 78'812 (19'373)
Graubünden	716: 12'021 (11'305)	7'701: 11'360 (3'659)	7'392: 8'606 (1'214)					
Aargau	17'144: 19'506 (2'362)	32'306: 35'803 (3'497)	29'700: 39'075 (9'375)	30'449: 39'067 (8'618)	31'277: 38'129 (6'852)	38'187: 54'771 (16'584)	60'916: 83'819 (22'903)	68'592: 77'998 (9'406)
Thurgau		13'106: 17'582 (4'476)		14'601: 24'513 (9'912)			24'047: 41'181 (17'134)	26'102: 39'816 (13'714)
Ticino								41'948: 49'618 (7'670)
Vaud			15'318: 16'386 (1'068)	19'418: 25'076 (5'658)	23'805: 33'831 (10'026)			
Valais	6'554: 7'050 (496)	7'611: 10'294 (2'683)	6'520: 10'987 (4'467)	32'862: 39'456 (6'594)	9'145: 21'429 (12'284)	11'168: 21'502 (10'334)		40'288: 48'827 (8'539)
Neuchâtel				6'276: 6'737 (461)				
Genève			5'856: 9'455 (3'599)		17'284: 22'910 (5'626)			
Jura	-	-	-	-	-			
SCHWEIZ	159'202: 156'396	392'588: 381'130	366'117: 294'965	507'414: 454'428	542'745: 485'844	649'485: 626'047	1'059'029: 1'018'188	1'114'158: 994'457

(Eigene Darstellung)

Zur Analyse des Gefälles zwischen den einzelnen Ständen siehe nachstehend.

Mit Tabelle 18 soll gezeigt werden, wieviel Personen in den ablehnenden Ständen die Vorlagen zu Fall gebracht haben. Effektiv entschieden also:

1. *Mass und Gewicht*: ausschlaggebend waren effektiv 64'586 Stimmen in den ablehnenden Ständen gegenüber einem Volks-Nein von 156'396 Stimmen, also **29,2 %** der Nein-Stimmen.
2. *Mieter- und Konsumentenschutz* : ausschlaggebend waren effektiv 56'152 Stimmen in den ablehnenden Ständen gegenüber einem Volks-Nein von 381'130 Stimmen, also **12,8 %** der Nein-Stimmen.
3. *Bundesfinanzordnung*: ausschlaggebend waren effektiv 43'142 Stimmen in den ablehnenden Ständen gegenüber einem Volks-Nein von 294'965 Stimmen, also **12,8 %** der Nein-Stimmen.
4. *Bildungsartikel*: ausschlaggebend waren effektiv 44'745 Stimmen in den ablehnenden Ständen gegenüber einem Volks-Nein von 454'428 Stimmen, also **8,96 %** der Nein-Stimmen.
5. *Konjunkturartikel*: ausschlaggebend waren effektiv 56'028 Stimmen in den ablehnenden Ständen gegenüber einem Volks-Nein von 485'844 Stimmen, also **10,3 %** der Nein-Stimmen.
6. *Energieartikel*: ausschlaggebend waren effektiv 53'221 Stimmen in den ablehnenden Ständen gegenüber einem Volks-Nein von 626'047 Stimmen, also **7,8 %** der Nein-Stimmen.
7. *Kulturförderung*: ausschlaggebend waren effektiv 106'239 Stimmen in den ablehnenden Ständen gegenüber einem Volks-Nein von 1'017'924 Stimmen, also **9,45 %** der Nein-Stimmen.
8. *Einbürgerungsfragen*: ausschlaggebend waren effektiv 88'340 Stimmen in den ablehnenden Ständen gegenüber einem Volks-Nein von 993'686 Stimmen, also **8,2 %** der Nein-Stimmen.

Im Gegensatz dazu berechnet GERMANN¹ in diesen Kollisionsfällen die „reale Sperrminorität“ ausgehend vom Prozentsatz der Urnengänger, die abstimmungsentscheidend waren und gibt dabei den *Anteil aller Nein-Stimmen in den ablehnenden Ständen am Total der Abstimmenden* wieder. Damit kommt er zu einer Sperrminorität für die Fälle der Divergenz von Volks- und Standesstimmen der Jahre 1955 bis 1983 zwischen 20 und 24 Prozent². Ein bisher noch unerwähnt gebliebenes und hier nicht weiter zu vertiefendes Problem stellt sich bezüglich der *Stimmbeteiligung* in den einzelnen Kantonen. Für diesen Problemkreis sei u.a. auf die Ausführungen unter § 4 verwiesen.

Wie relativ das Gewicht der Standesstimme insbesondere in den bevölkerungsschwachen Kantonen ist, zeigt die Erhebung WILIS³, in welcher er verschiedene Fälle nachweisen kann, in denen ein Standesvotum durch ein reines *Zufalls-Volksmehr* gebildet wurde. Für die insgesamt 9'146 Standesvoten der eidgenössischen Sachabstimmungen von 1848 bis Ende 1987 (in 363 Sachabstimmungen) nennt WILI insgesamt 15 Fälle, in denen es zu kantonalen *Zufallsergebnissen* mit *einstelligen* Ja-/Nein-Differenzen: in zehn Fällen war dabei das Ständemehr notwendig:

Tabelle 19: Kantonale Zufallsergebnisse

Jahr	Gegenstand	Kanton	JA-/NEIN-Differenz	Fundstelle im BBl	Gesamtresultat (Standesvoten)
1879	Todesstrafe	Solothurn	+ 3	1879 II 852	6 2/2 Nein : 13 4/2 Ja
1882	Erfindungen	Obwalden	- 8	1882 IV 260	12 5/2 Nein : 7 1/2 Ja
1913	Epidemien	Schwyz	+/- 0 ⁴	1913 III 453	5 1/2 Nein : 14 5/2 Ja
1913	Epidemien	Uri	+ 6	1913 III 453	5 1/2 Nein : 14 5/2 Ja
1920	Völkerbund	Appenzell I.-Rh.	- 8	1920 III 800	9 3/2 Nein : 10 3/2 Ja
1950	Finanzordnung	Uri	- 5	1950 II 410	14 4/2 Nein : 5 2/2 Ja
1952	Preiskontrolle	Uri	+ 8	1952 III 813	4 4/2 Nein : 15 2/2 Ja
1956	Ausgabenbremse	Appenzell I.-Rh.	- 8	1956 II 660	11 4/2 Nein : 8 2/2 Ja
1986	Kultur (Gegenentwurf)	Nidwalden	- 5	1986 III 899	20 6/2 Nein⁵
1986	Mieterschutz	Appenzell I.-Rh.	- 9	1987 I 474	3 3/2 Nein : 17 3/2 Ja

Bedenklich wird dies angesichts des folgenden Szenarios: In den kleinsten (bevölkerungsschwächsten) Kantonen wird das kleinstmögliche Stände-Nein (11½ : 11½) mit je der knappsten verwerfenden Mehrheit (*zufällig*) erreicht und eine Vorlage verworfen: diese *kleinste theoretische Sperrminorität* gegenüber der *Gesamtheit der Annehmenden* beträgt nach GERMANN (für das Jahr 1988) **9,04 %**⁶. Es müssen selbstverständlich nicht immer die bevölkerungsschwachen Kantone sein, die einer Vorlage ablehnend gegenüberstehen, es sind aber aufgrund der relativ geringen Zahl an Stimmberechtigten gerade die kleinsten Kantone, welche für solch knappe Resultate im

¹ GERMANN, „Staatsreform“, S. 141.

² Demnach betragen die Sperrminoritäten 25,3 % (Mieter- und Konsumentenschutz); 24,0 % (Finanzordnung); 21,7 % (Bildungswesen); 20,5 % (Konjunkturartikel); 20 % (Energieartikel); vergl. GERMANN, „Staatsreform“, S. 140. Für die übrigen Vorlagen lauten die Zahlen: **39,9 %** (Mass- und Gewicht); **19,5 %** (Kulturförderung); **22,5 %** (Einbürgerungsfragen).

³ WILI, § 13 II 1, Anm. 1.

⁴ WILI, § 14 II 1.

⁵ Hierzu WILI, § 14 II 1 b, Problem des Verbots des doppelten Ja bis 1988.

⁶ GERMANN, „Staatsreform“, S. 136 f.

beschriebenen Sinne besonders prädestiniert sind⁷. Und natürlich wirken knappe Zufallsergebnisse der Kleinkantone eben gerade dann dem Föderalismus abträglich, wenn damit über eine Ständesstimme entschieden wird, welche über das Schicksal einer Vorlage entscheiden kann und so ein ohnehin schon bevölkerungsschwacher Stand über das Gros der Stimmberechtigten dominiert. Im folgenden soll, aufbauend auf der Grundlage des von GERMANN⁸ entwickelten Indikators der „kleinsten theoretischen Sperrminorität“, aufgezeigt werden, wieviele Nein-Stimmen notwendig sind, um bei einem Doppelmehr-Referendum eine Vorlage in Abweichung vom Prinzip „one man, one vote“ zu Fall zu bringen. Voraussetzung ist dafür eine optimale Verteilung der Nein-Stimmen auf die Kantone, d.h. keine Nein-Stimme zuviel und keine zuwenig, um die knappste verwerfende Mehrheit zu erreichen.

Tabelle 20: Die kleinste theoretische Sperrminorität 1988/1994

Kanton	Status	Wohnbevölkerung (1988/1994)	Index des Gewichts einer Nein-Stimme (1988/1994)	Rang nach dem Gewicht der Nein-Stimme
Appenzell I.-Rh.	½	13'463 / 13'900	42,64 / 42,41	1 / 1
Uri	1	33'782 / 34'200	33,99 / 34,47	2 / 2
Glarus	1	37'348 / 38'500	30,74 / 30,62	3 / 3
Obwalden	½	28'475 / 29'000	20,16 / 20,32	4 / 4
Nidwalden	½	31'979 / 33'000	17,95 / 17,86	5 / 5
Jura	1	65'185 / 66'200	17,62 / 17,80	6 / 6
Schaffhausen	1	70'689 / 72'200	16,24 / 16,32	7 / 7
Zug	1	84'082 / 85'500	13,66 / 13,79	8 / 8
Schwyz	1	106'775 / 112'000	10,75 / 10,52	10 / 10
Neuenburg	1	158'753 / 164'000	7,23 / 7,19	11 / 11
Graubünden	1	176'100 / 173'900	6,52 / 6,78	12 / 12
Thurgau	1	198'614 / 209'400	5,78 / 5,63	13 / 13
Fribourg	1	200'392 / 213'600	5,73 / 5,52	14 / 14
SUBTOTAL I (MINIMUM)	11 ½	1'205'637 (18,07%)/ 1'245'400 (18,12%)		
Appenzell A.-Rh.	½	50'589 / 52'200	11,35 / 11,30	9 / 9
Solothurn	1	222'070 / 231'700	5,17 / 5,01	15 / 15
Wallis	1	245'263 / 249'800	4,68 / 4,72	16 / 16
Tessin	1	284'589 / 282'200	4,03 / 4,17	17 / 17
Luzern	1	313'202 / 326'300	3,67 / 3,61	18 / 18
Genf	1	375'434 / 379'200	3,06 / 3,10	19 / 19
Basel-Stadt	½	193'189 / 199'400	2,97 / 2,95	20 / 20
St. Gallen	1	412'933 / 427'500	2,78 / 2,76	21 / 21
Basel-Land	½	228'715 / 233'500	2,51 / 2,52	22 / 22
Aargau	1	484'134 / 507'500	2,37 / 2,32	23 / 23
Waadt	1	569'105 / 601'800	2,02 / 1,96	24 / 24
Bern	1	938'439 / 958'200	1,22 / 1,23	25 / 25
Zürich	1	1'148'237 / 1'179'000	1,00 / 1,00	26 / 26
SUBTOTAL II	11 ½	5'465'899 (81,93%)/ 5'628'300 (81,88%)		
GESAMT	23	6'671'536 (100%) / 6'873'700 (100%)		

(Quelle: GERMANN, „Staatsreform“, S. 137; BFS 1995)

1988: Kleinste theoretische Sperrminorität auf das Gesamtergebnis bezogen: 18,07% : 2 = **9,04 %**

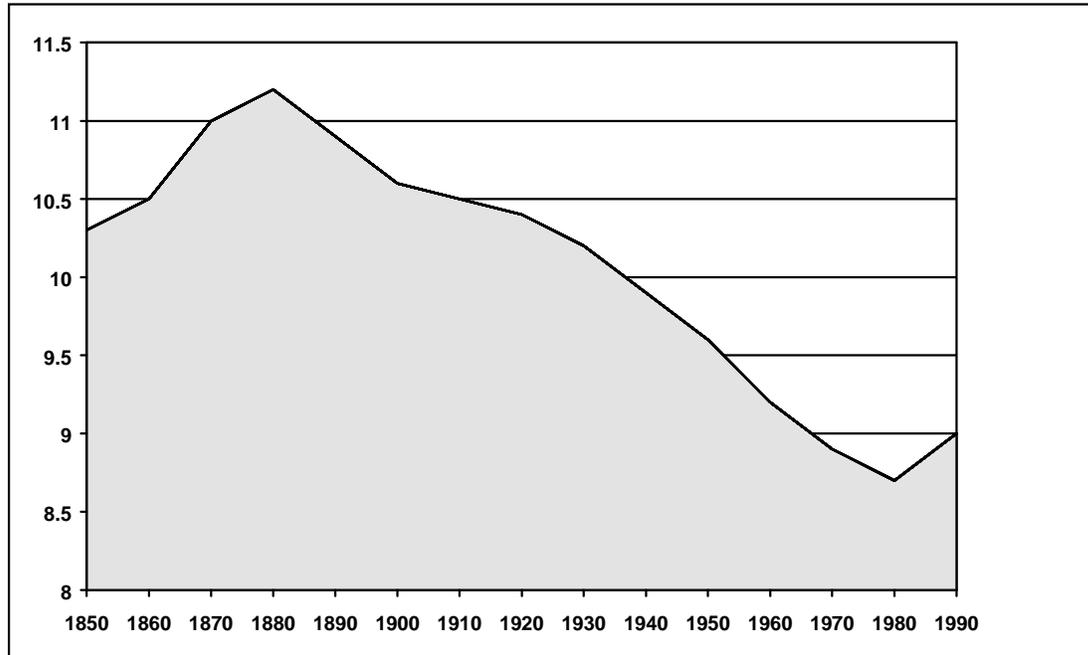
1994: Kleinste theoretische Sperrminorität auf das Gesamtergebnis bezogen: 18,12% : 2 = **9,06 %**

Die Entwicklung der kleinsten theoretischen Sperrminorität, d.h. die notwendige Anzahl Neinstimmen, um bei einem Doppelmehrreferendum eine Vorlage zu Fall zu bringen, sofern die Neinstimmen optimal auf die Kantone verteilt sind, erfuhr seit 1850 eine markante Abnahme (siehe hierzu nachfolgend Graphik 6).

⁷ Bei den Fällen der oben genannten kantonalen Zufallsergebnisse waren AI, UR und NW am häufigsten vertreten.

⁸ GERMANN, „Staatsreform“, S. 136 f.

Graphik 6: Die kleinste theoretische Sperrminorität seit 1850



(Basierend auf GERMANN, „Staatsreform“, S. 136; eigene Erhebungen)

Unter Zugrundelegung der verschiedenen, nachfolgend erläuterten Varianten für eine Gewichtung der Ständesstimmen⁹ ergäbe sich auch eine Modifikation dieser theoretischen Sperrminorität: So würde diese unter Berücksichtigung des Vorschlages von LENI ROBERT (qualifiziertes Ständemehr, siehe nachfolgend unter IV, 1, b, cc) auf 17,4 % steigen. Unter Heranziehung des „Genfer Modells“ (proportionale Verteilung der Stimmgewichte, siehe nachfolgend unter IV, 1, c, bb) würde sich die Sperrminorität immerhin auf rund 16 % erhöhen.

Tabelle 21a und b: Knapp übereinstimmende Ergebnisse zwischen Volks- und Ständemehr

Die oben¹⁰ angedeutete Häufung der Gefahr des Auseinanderfallens von Volks- und Ständemehr, GERMANN¹¹ spricht von einem „erhöhten Kollisionsrisiko“, wird noch weitaus deutlicher, als es der Blick auf die tatsächlich eingetretenen Divergenzen tut, sobald man sich der Analyse der „Beinahe-Kollisionen“ zuwendet und sich deren zeitliche Verteilung näher betrachtet.

a) Knapp zustimmende Ständeergebnisse

Mehrere Abstimmungen auf Verfassungsebene sind nur knapp dem Scheitern aufgrund des Dissenses zwischen Volks- und Ständemehr entgangen. Nachfolgend geht es um eine Darstellung jener Vorlagen, welche neben der *Zustimmung des Volkes* das erforderliche *Ständemehr* knapp erreicht haben. Im Zeitraum zwischen 1866 und 1995 sind insgesamt fünf Vorlagen zu nennen, die neben der Annahme durch das Volk die Zustimmung durch die Stände mit höchstens *drei* Ständesstimmen Differenz erreichten:

⁹ Siehe hiernach unter IV, 1, c.

¹⁰ Siehe vorstehend C, III, 3.

¹¹ GERMANN, „Staatsreform“, S. 141.

Datum	Gegenstand	Art der Vorlage	VOLKSMEHR		STÄNDEMMEHR	
			JA-Stimmen	in %	annehm. Stände	verwerf. Stände
14. 1. 1866	Gleichstellung der Juden und Naturalisierten ¹²	Behördenvorlage	170'032	53,2	11 3/2	8 3/2
20. 8. 1893	Schächtverbot ¹³	Initiative	191'527	60,1	10 3/2	9 3/2
16. 5. 1920	Völkerbundsbeitritt ¹⁴	Plebiszit ¹⁵	416'870	56,3	10 3/2	9 3/2
11. 9. 1949	Dringlichkeitsrecht ¹⁶	Initiative	280'755	50,7	11 3/2	8 3/2
10. 3. 1985	Aufhebung Bundesbeiträge im Gesundheitswesen ¹⁷	Behördenvorlage	726'781	53,0	10 6/2	10

(Quelle: WILI, § 13 II 2 a α)

b) Knapp verwerfende Volksmehrheit

Nachstehend werden jene Beinahe-Kollisionen von Volks- und Ständemehr aufgeführt, in denen eine sehr knapp *verwerfende* Volksmehrheit einem deutlich verwerfenden Ständemehr gegenüber trat. Seit 1874 sind insgesamt neun Vorlagen zu nennen, welche von einem Volksmehr von maximal **52 %** sowie von wenigstens **14 Kantonen**¹⁸ verworfen worden sind.

Datum	Gegenstand	Art der Vorlage	Fundstelle	VOLKS-	STÄNDEMMEHR	
				MEHR JA-Stimmen in %	annehm. Stände	verwerf. Stände
5. 12. 1926	Getreideversorgung	Behördenvorlage	BB1 1927 I 18	49,6%	8	11 6/2
27. 9. 1970	Recht auf Wohnung	Initiative	BB1 1970 II 1519	48,9%	7 2/2	12 4/2
24. 9. 1972	Waffenausfuhrverbot	Initiative	BB1 1972 II 1449	49,7%	6 2/2	13 4/2
25. 9. 1977	Fristenlösung	Initiative	BB1 1977 III 843	48,3%	6 2/2	13 4/2
18. 2. 1979	Stimmrecht für 18jährige	Behördenvorlage	BB1 1979 II 11	49,2%	8 2/2	12 4/2
18. 2. 1979	Volksrechte/Atomanlagen	Initiative	BB1 1979 II 13	48,8%	8 2/2	12 4/2
20. 5. 1984	Ausverkauf der Heimat	Initiative	BB1 1984 II 991	48,9%	7 3/2	13 3/2
4. 6. 1989	Kleinbauern	Initiative	BB1 1989 II 1106	49,0%	7 2/2	13 4/2
6. 12. 1992	Beitritt zum EWR ¹⁹	Staatsvertragsref.	BB1 1993 I 167	49,7%	6 2/2	14 4/2

(Quelle: WILI, § 13 II 2 b; eigene Erhebungen)

Für alle weitere Fälle, in welchen es zu knappen Übereinstimmungen zwischen Volks- und Ständemehr gekommen ist (mit weniger als 10'000 Stimmen knapp verfehltes Volksmehr/verfehltes Ständemehr), sei auf die ausführliche Darstellung bei WILI, § 13 II 2 a und b, verwiesen. Der Vollständigkeit halber muss aber noch auf den Fall eines äusserst *knapp erreichten Volksmehr*s hingewiesen werden, bei dessen Fehlen trotz dem erreichten Ständemehr die Verfassungsvorlage gescheitert wäre: es handelt sich um die Abstimmung vom 11. September 1949

¹² BB1 1866 I 119 und Beilage B zu 119.

¹³ BB1 1893 IV 401 (gerade hier opponierte die damals grösstmögliche Minderheit der Kantone).

¹⁴ BB1 1920 III 800.

¹⁵ Vergl. WILI, § 12 II 1 b α und § 13 II 2, die verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Zustimmung von Volk und Ständen diene vor der Einführung des Staatsvertragsreferendums, dem Bundesrat als politisch motivierte Möglichkeit der „prophylaktischen“ Abwehr potentieller Einwände gegen das Vorgehen der Behörden.

¹⁶ BB1 1949 II 582.

¹⁷ BB1 1985 I 1551.

¹⁸ Diese restriktive Fassung der Beinahe-Kollision entspricht dem Vorgehen von GERMANN, „Staatsreform“, S. 141 f., der der knappen Volksmehrheit eine sehr komfortabel verwerfende Kantonsmehrheit gegenüberstellen will. Verschiedene krasse Fälle von Beinahe-Kollisionen werden damit allerdings nicht erfasst, so z.B. die Verwerfung der Initiative „Ausstieg aus der Atomenergie“ (BB1 1989 II 1 ff., 1990 II 726 f., 1991 I 307) in der Abstimmung vom 23. 9. 1990, wo einem annehmenden Volksmehr von immerhin 47,1 % ganze 14 4/2 verwerfende Stände gegenüberstanden oder das obligatorische Referendum betr. die „Neuordnung der Bundesfinanzen“ (BB1 1989 III 1 ff., 1991 I 1263 f., III 1299) vom 2. 6. 1991, wo dem annehmenden Volksmehr von 45,7 % eine deutliche Ablehnung in 20½ Ständen entgegentrat.

¹⁹ Die Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum EWR erreichte mit einer Stimmbeteiligung von 78,7 % (3'580'094 abgegebene Stimmen) die höchste Stimmbeteiligung seit 45 Jahren. Das Abkommen, das u.a. den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital innerhalb des europäischen Binnenmarktes vorsah (siehe BB1 1992 IV 1 ff., 668; V 834; VI 56, 203 f., 469), wurde wegen seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung dem obl. Referendum nach Art. 89 Abs. 5 BV unterstellt (siehe BB1 1992 IV 538 ff.) und von 50,3 % der Stimmenden und von 14 4/2 Kantonen abgelehnt. Sämtliche französischsprachigen Kantone und die beiden Basel sprachen sich für die Annahme aus.

über eine Initiative betr. Dringlichkeitsrecht (BB1 1949 II 582), die mit 280'755 annehmenden gegen 272'599 verwerfenden Stimmen eine hauchdünne Annahme erfuhr (50,7 %) gegenüber 11 3/2 zu 8 3/2 annehmenden Ständen.

5. Präventive Bremswirkung des Ständemehrs im Parlament?

Zusätzlich zu den genannten statistisch messbaren Hemmnissen, in denen sich das Ständemehr im obligatorischen Referendum ausgewirkt hat, stellt sich natürlich die Frage inwiefern sich das Erfordernis des doppelten Mehrs *präventiv* bremsend ausgewirkt hat²⁰. Diese präventiven Hemmnisse sind für die einzelnen Ebenen des Rechtsetzungsprozesses nur sehr schwer nachzuweisen, jedoch soll hier ausgehend von der These, dass das Parlament referendumpflichtige Vorlagen - und hierbei insbesondere die dem *Ständevotum* unterstehenden Geschäfte - eher verändert²¹ als jene Bundesratsentwürfe, die es als letztentscheidende Instanz berät²², summarisch dargestellt werden, inwieweit sich die „Drohung“ des Referendums auf die „Änderungsfreudigkeit“ der Parlamentarier in den Entscheidungen der 44. Legislaturperiode ausgewirkt hat²³. Gegenstand der quantitativen Analyse sind die parlamentarischen Entscheidungen über Budget- und Rechtsetzungsgeschäfte, insges. 353 Erlasse, wovon 19 auf parlamentarische Initiativen zurückgingen, die während des gesamten Rechtsetzungsprozesses in der Hand der eidgenössischen Räte bzw. deren Kommissionen (Art. 21 ff. GVG) lagen, während es sich bei den übrigen 334 Erlassen um Bundesratsvorlagen handelte, d.h. um Entwürfe, die die Exekutive der Legislative zur Beratung und Entscheidungsfindung überwiesen hat. Insgesamt wurden von diesen 334 Bundesratsvorlagen 144 verändert (43,1%) und 186 unverändert verabschiedet (55,7%). Vier der 334 Bundesratsentwürfe wurden von der Geschäftsliste gestrichen; in drei Fällen erfolgte dies aufgrund Nichteintretens (Art. 21 GVG)²⁴, in einem Fall aufgrund der Ablehnung der Vorlage in der Schlussabstimmung im Nationalrat (Art. 36 Abs. 2 GVG)²⁵.

Bildet man nun drei Beschlussgruppen, um zu prüfen, ob die vorstehende These zutrifft, so sind zu differenzieren:

1) Obligatorisches Referendum (Erfordernis des Ständemehrs):

- Beschlüsse zu Volksinitiativen (vergl. Art. 121 Abs. 5 und Abs. 6 BV; Art. 27 GVG);
- Beschlüsse zu Verfassungsänderungen (Art. 123 BV);
- Beschlüsse betreffend den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit/supranationalen Gemeinschaften (obligatorisches Staatsvertragsreferendum, Art. 89 Abs. 5 BV);
- Nicht verfassungskonforme dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse (Art. 89^{bis} Abs. 3 BV).

2) Fakultatives Referendum:

- Bundesgesetze (Art. 89 Abs. 2 BV; Art. 5 GVG);
- Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse mit Referendum (Art. 89 Abs. 2 BV; Art. 6 Abs. 1 GVG);
- Verfassungskonforme dringliche allgemeinverb. Bundesbeschlüsse (Art. 89^{bis} Abs. 1 BV; Art. 6 Abs. 3 GVG);
- Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse (Art. 89 Abs. 3 und 4 BV).

3) Ohne Referendum:

- Einfache Bundesbeschlüsse (Art. 8 GVG);
- Nichtreferendumpflichtige allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse (Art. 7 sowie Art. 8^{bis} Abs. 1 GVG);
- Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse (Art. 89 Abs. 3 BV).

²⁰ Fragestellung bei WILDHABER in Kommentar BV, Art. 123, Rz. 13 f., der diese Wirkung als durchaus gewollt bezeichnet. Vergl. RICCARDO JAGMETTI, „Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom Pouvoir Constituant auf das Schweizerische Verfassungsrecht“, Diss. Zürich 1920, S. 123-170; AUBERT, Traité, I, S. 158-159; BB1 1984 II 349. Auch R. MÜLLER, Föderalismushearings, III, S. 1055, stellte die These auf, dass die indirekte Wirkung des Ständemehrs bei der Debatte über Verfassungsfragen nicht zu unterschätzen sei und die Furcht der Parlamentarier vor einem nicht zustandekommenden Ständemehr die Verfassungsberatung wesentlich beeinflusst.

²¹ Unter einer parlamentarischen Veränderung wird hier jeder Änderungsantrag verstanden, der in einem oder beiden Räten eine Mehrheit findet, unabhängig davon, ob der verabschiedete Erlass vom ursprünglichen Bundesratsentwurf abweicht oder nicht.

²² Diese Fragestellung wurde geprüft von ERNST ZEHNDER, „Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971-1974“, Diss. St. Gallen 1988, S. 38 ff., S. 81. Auf diese Arbeit muss auch im Zusammenhang mit dem Differenzbereinigungsverfahren, nachfolgend unter § 24, B, III, 4, verwiesen werden.

²³ Grundlage der folgenden Tabelle (Nr. 22) ist eine Grobanalyse der Gesetzgebungstätigkeit der eidgenössischen Räte in der 44. Legislaturperiode (Datenerhebung von der Wintersession 1991 bis und mit Herbstsession 1994), welche das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern in Zusammenarbeit mit den Parlamentsdiensten durchgeführt hat.

²⁴ Dringlicher BB über die Erhöhung des Treibstoffzolls (92.038); BG über eine Ausgabenbremse (92.038); Änderung des Lebensmittelgesetzes (92.031).

²⁵ BB über eine Sperrfrist für die Veräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke und die Veröffentlichung von Eigentumsübertragungen von Grundstücken (91.058).

Tabelle 22: Übersicht über die Änderungshäufigkeit in den eidgenössischen Räten

Form des Erlasses	Anzahl erledigter Bundesratsvorlagen	veränderte Bundesratsvorlagen	nicht darauf eingetretene/ abgelehnte Bundesratsvorlagen	unveränderte Bundesratsvorlagen	prozentualer Veränderungsanteil ²⁶
Beschlüsse zu Volksinitiativen ²⁷	11	1	-	10	9,1 %
Verfassungsänderungen	13	9	-	4	69,2 %
Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit/supranationale Gemeinschaften	1	1	-	-	100 %
Dringl. AVBB (nicht verf.konf.)	-	-	-	-	-
Bundesgesetze	81	55	2	24	70,4 %
AVBB (fak. Referendum)	21	14	-	7	66,7 %
Dringl. AVBB (verf.konf.)	12	9	2	1	91,7 %
Staatsvertragsgenehmigungsbeschlüsse (fak. Referendum)	4	-	-	4	0 %
Einfache Bundesbeschlüsse	78	24	-	54	30,8 %
AVBB (ohne Referendum)	51	28	-	23	54,9 %
Staatsvertragsgenehmigungsbeschlüsse (ohne Referendum)	62	3	-	59	4,8 %
TOTAL	334	144	4	186	44,3 %

(Quelle: Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Papier zur Gesetzgebungstätigkeit der eidg. Räte, S. 6)

Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, weisen Erlasse, die der *fakultativen oder obligatorischen Referendumsabstimmung* unterliegen, generell höhere Veränderungsanteile auf (mit Ausnahme der dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Art. 89 Abs. 3 und 4 BV unterstellten Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse). Dabei fällt auf, dass unter den am häufigsten veränderten Kategorien (Verfassungsänderungen²⁸; Bundesgesetze; AVBB nach Art. 89 Abs. 2 BV; verfassungskonforme dringliche AVBB nach Art. 89^{bis} Abs. 1 BV sowie den Beschlüssen betr. den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit/supranationalen Gemeinschaften nach Art. 89 Abs. 5 BV) die verfassungskonformen dringlichen AVBB den höchsten prozentualen Veränderungsanteil aufweisen²⁹.

Im Vergleich zu dieser Gruppe zeigen die *nichtreferendumpflichtigen Erlasse* deutlich tiefere prozentuale Veränderungsanteile. Am geringsten ist der Anteil bei den Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüssen nach Art. 89 Abs. 3 BV, wobei der Grund hierfür wohl darin liegt, dass völkerrechtliche Verträge und Abkommen durch die Exekutive ausgehandelt werden (Art. 102 Ziff. 8 BV), während das Parlament als reine Genehmigungsinstanz fungiert, also grundsätzlich keine Abänderungsvorschläge vorzubringen vermag, sondern den betreffenden Staatsvertrag nur gutheissen oder verwerfen kann; Vorlagen können hier höchstens in Form eines Vorbehaltes „modifiziert“ werden³⁰. Wie aus der Tabelle hervorgeht, handelte es sich bei beinahe einem Fünftel der verabschiedeten Erlasse im Untersuchungszeitraum um derartige Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse. Das Parlament erfährt durch diese Internationalisierung der Rechtsetzung eine erhebliche Schwächung in seiner Gesetzgebungskompetenz. Nicht zuletzt aufgrund der Erkenntnis, dass es nicht mehr genüge, dass völkerrechtliche

²⁶ Berechnet aus der Summe der veränderten, nicht darauf eingetretenen und abgelehnten Entwürfe geteilt durch die Anzahl erledigter Bundesratsvorlagen.

²⁷ Es handelt sich bei dieser Gruppe insofern um eine Spezialkategorie, als diese Beschlüsse Abstimmungsempfehlungen von Bundesrat und Parlament enthalten und so eigentlich weniger der Gesetzgebungstätigkeit der Legislative zuzuordnen sind. Das Parlament folgt hier bei Volksinitiativen i.d.R. der Abstimmungsempfehlung des Bundesrates (im Untersuchungszeitraum wurden lediglich der BB über die Volksinitiative „für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft“ bzw. der bundesrätliche Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative [92.070] verändert).

²⁸ Vergl. dazu AUBERT, „La Constitution, son contenu, son usage“, S. 98, der darauf hinweist, dass die Weitschweifigkeit gewisser Verfassungsartikel nicht zuletzt eine Folge der Parlamentsberatungen ist. In der Absicht, eine Vorlage möglichst „referendumsicher“ auszugestalten, kommt es zu zahlreichen Veränderungen und Modifikationen am Text, was oft zu überladenen ausformulierten Detailnormen führt.

²⁹ Womit die Vermutung von RIKLIN in „Die Funktion des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich“ (in: ZParl 8 [1977], S. 368-385, bes. S. 381), wonach der Parlamenteinfluss insbes. bei der Überprüfung der steigenden Zahl dringlicher BB als schwach zu bezeichnen sei, relativiert werden muss, zumindest aufgrund der rein quantitativen Modifikationen.

³⁰ Die Genehmigung durch das Parlament ist bei genehmigungsbedürftigen Staatsverträgen notwendige Voraussetzung der Ratifikation durch den Bundesrat (Art. 102 Ziff. 8 BV). Sie stellt für den Bundesrat aber keinen bindenden Auftrag dar, sondern ist eine blosser Ermächtigung zur Ratifikation. Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 1038 ff., bes. N 1043 und 1048.

Verträge der Legislative einfach zur Genehmigung unterbreitet werden, haben die Räte im Zuge der Parlamentsreform von 1991 die frühzeitige Mitwirkung des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik gestärkt (Art. 47^{bis} a GVG)³¹.

Zur Gruppe der nichtreferendumpflichtigen AVBB, auch „Parlamentsverordnungen“³² genannt, die meistens auf einer Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen des Gesetzgebers (Parlament und Volk) ans Parlament beruhen, muss noch gesagt werden, dass sie sich zu einem grossen Teil aus Eurolex-Vorlagen zusammensetzt, die bei einer Annahme des EWR-Abkommens nachträglich dem fakultativen Referendum unterstellt worden wären³³. 47 der insgesamt 51 Erlasse dieser Kategorie waren Eurolex-Vorlagen. Klammert man diese von der Betrachtung aus, so ergibt sich, dass drei bzw. eine Vorlage vom Parlament verändert bzw. nicht verändert wurden (25 der 47 Eurolex-Vorlagen wurden ihrerseits modifiziert).

6. Aktualität der Problematik

a) Angesichts des gestiegenen Risikos von Kollisionen

aa) Politischer Missbrauch mit der Kollisionsgefahr?

RENÉ LEVY wies nach, dass bei Abstimmungen mit ähnlicher oder gleicher Thematik, die Nein-Stimmen sehr konstant auf die Kantone verteilt sind³⁴. In der Folge kann sich eine Interessengruppe, welche auf einen haushälterischen Abstimmungskampf bedacht ist, auf den Versuch der Erringung eines Ständemehrs konzentrieren, um bspw. eine missliebige Vorlage zu Fall zu bringen. In der Konsequenz läuft das auf eine gezielte Propaganda und Bearbeitung der Bevölkerung in den kleineren Kantonen hinaus, da hier mit einem verhältnismässig geringen Einsatz im Ergebnis dasselbe Resultat erreicht werden kann, wie es ein verwerfendes Votum des Gesamtvolkes bewirkt. Mit anderen Worten: *ein verwerfendes Ständemehr kommt billiger als ein verwerfendes Volksmehr*³⁵. Dies setzt natürlich, wie bereits angedeutet, eine Prognostizierbarkeit des Abstimmungsverhaltens der jeweiligen Stände, eine gewisse Grundtendenz, voraus. Ob diese tatsächlich besteht, soll nachfolgend genauer untersucht werden.

bb) Der „Veto-Gürtel“

Betrachtet man die am verwerfenden Ständevotum gescheiterten Vorlagen³⁶ genauer, so zeigt sich ein seltsam anmutender „Veto-Gürtel“³⁷, welcher in mehr oder weniger starrer Weise einen Block von überdurchschnittlich häufig ablehnenden Kantonen verbindet. In *allen* acht Fällen, in denen allein ein Ständeveto eine Vorlage zum Scheitern brachte, nahmen die Kantone *Schwyz*³⁸, *Appenzell Ausserrhoden*, *Appenzell Innerrhoden* und

³¹ Siehe nachfolgend § 29, H, II, 1, b.

³² HÄFELIN/HALLER, N 987 f.

³³ Vergl. Art. 20 Abs. 3 des BB über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), in: BBl 1992 VI 56 f.

³⁴ RENÉ LEVY, „Votes populaires et disparités contextuelles en Suisse“, in: RFSP 40 (1990), S. 586-606.

³⁵ Im Zusammenhang mit der Abstimmung über den EWR zeichnete sich im Vorfeld der Abstimmung bereits ein äusserst knappes Ergebnis bei den Stimmbürgern ab (vergl. UNIVOX-Kommentare 1991, II A, S. 8 ff.; 1992, II B, S. 17 ff.; Umfrage des Forschungsinstitutes der Schweizerischen Gesellschaft für Marketing, GfM, in: BaZ v. 6. 4. 1992, S. 3). Die Bemühungen der Befürworter einer isolationistischen Haltung mussten beinahe zwangsläufig zu einer verstärkten Beeinflussung derjenigen Bürger führen, deren relative Stimmkraft im Rahmen des Ständemehrs ein hohes Gewicht besitzt. Vergl. GERMANN, S. 142 ff. Zum gleichen Thema auch die in der BaZ vom 7. 7. 1995, S. 8 f., veröffentlichte Parteienstudie des GfS. Hier war die Frage, welche Strategie der Leiter einer Pro-Europa-Kampagne im Vorfeld eines entsprechenden Urnenganges ausarbeiten sollte. Dabei wurde prognostiziert, dass zwar 52 % der Stimmenden für einen EU-Beitritt wären, 53 % für eine Teilnahme am EWR, diese Vorlagen aber wohl am Ständemehr scheitern dürfte, da nur gerade sieben bis neun Kantone zustimmen würden. Entscheidend und von besonderem Interesse waren im konkreten Fall die sog. „Kippkantone“ ZH, BE, LU, SO und ZG, die damals noch ablehnten, welche aber kippen und zustimmen konnten. Die Veröffentlichung solcher Zahlen führte nach Meinung von LONGCHAMP dazu, dass beide Seiten die Kippkantone kennen und „versuchen, dort die Bürgerinnen und Bürger ganz gezielt zu bearbeiten.“

³⁶ Die obige Betrachtung schliesst also nicht die beiden Verfassungsvorlagen ein, welche von den Ständen, nicht aber vom Volk angenommen worden sind (Initiative betr. Proporzwahl des Nationalrates, 1910; Behördenvorlage betr. dem Zivilschutz, 1957). Beide Vorlagen wurden von den Kantonen TI, UR, OW, NW, ZG, LU, SO, AI und SG, die erstere zusätzlich noch von BS, SZ, VS, NE und GE; die letztere noch von ZH, BE, GL, SH, AR, GR und TG angenommen. Keine Berücksichtigung finden hier auch jene (rechtlich ohnehin nicht relevanten) Fälle, in denen die Stände bei einer *Gesetzesvorlage* nicht gegen ein Volksveto ankamen. So aber WILI, § 13 III 1 a, aufgrund deren Analyse er zu einem etwas ausgeglicheneren Bild von Sieger- und Verliererrollen für die einzelnen Kantone kommt. Da mE aber nur die rechtlich relevanten, „spürbaren“ Fälle in die Betrachtung gezogen werden sollten, um auch den tatsächlichen Befindlichkeiten und weniger der reinen Statistik gerecht zu werden, konzentrieren sich die obigen Ausführungen auf die acht Fälle des Dissenses zwischen annehmendem Volksmehr und verwerfendem Ständemehr.

³⁷ So WILI, § 13 III 1 a; vergl. KNÜSEL, S. 287 ff., dessen Kartenmaterial (Zahl der unterlegenen Stände in den Volksabstimmungen 1968-78/1979-89/1990-93) in diesem Zusammenhang sehr aufschlussreich ist.

³⁸ Die auffällig häufigen verwerfenden Voten des Schwyzer Stimmvolkes provozierten 1995 eine Studie des Sozialforschungsinstituts IPSO in Dübendorf. Hierbei wurde festgestellt, dass der Schwyzer Souverän auf Bundesebene v.a.

Aargau eine ablehnende Haltung ein, wobei der Kanton Aargau noch den durchschnittlich höchsten Anteil an Ja-Stimmen aufweist (44,4 %), während Appenzell Innerrhoden durchschnittlich am deutlichsten verwarf (nur 29,2 % Ja-Stimmen). Dieser Block wurde i.d.R. unterstützt von einer Gruppe von Kantonen, welche mit jeweils nur *einer* Ausnahme ebenfalls durchgehend die betreffenden Vorlagen verwarf. Hierzu zählen der Kanton *Luzern* (Zustimmung allein zum Bildungsartikel), *Uri* (Zustimmung zum Konjunkturartikel), *Obwalden* (Festsetzung von Mass- und Gewicht), *Nidwalden* (Zustimmung zum Bildungsartikel), *Schaffhausen* (Zustimmung zur Bundesfinanzordnung) und *Wallis* (Zustimmung zum Kulturförderungsartikel). Ergänzt wird dieser Kreis von jenen drei Kantonen, welche jeweils gerade zwei Vorlagen nicht abgelehnt haben, nämlich von *Glarus* (Bundesfinanzordnung, Konjunkturartikel), *Zug* (Bildungsartikel, Bürgerrechtsregelung) und *St. Gallen* (Konjunkturartikel, Energieartikel).

Es lässt sich also ein geographisch zusammenhängender „Cluster“³⁹ (mit Ausnahme des „isoliert“ platzierten Schaffhausen) tendenziell ablehnender Stände feststellen, in der bemerkenswerterweise auch mit einer Ausnahme⁴⁰ sämtliche ehemaligen *Sonderbundskantone* (VS, UR, OW, NW, LU, ZG und SZ) vereint sind. Im Gegensatz dazu weisen alle übrigen Kantone (mit Ausnahme des Kantons Jura, der sämtliche drei Vorlagen, die sich ihm stellten, annahm) mindestens vier (Thurgau) oder mehr (Zürich nahm *sämtliche* acht Vorlagen an) bejahende Standesstimmen auf. Besonders die Kantone um oder mit Ballungszentren (ZH, BS, BL, GE, BE) sind deutlich auf der Verliererseite anzusiedeln: so hat der Kanton Zürich keine einzige Vorlage abgelehnt (durchschnittlich mit 61,5 % alle angenommen); Basel-Stadt (mit 63,6 %), Basel-Land (mit 58,7 %) und Bern (mit 56,8 %) nur je eine Vorlage verworfen⁴¹ und Genf (durchschnittlich mit 69,4 % annehmend) deren zwei verworfen. Damit stimmen diese Kantone zwar jeweils mit der Gesamtheit des Stimmvolkes überein, kamen aber im Ergebnis nicht gegen den Block der ablehnenden Stände an. Dies dokumentiert nicht zuletzt auch ein besorgniserregendes *Gefälle zwischen den Stadt- und den Landkantonen*, welches letztmals 1994 deutlich bestätigt wurde⁴².

In einer Gesamtbetrachtung aller 312 Verfassungsabstimmungen von 1848 bis Dezember 1996, in denen es auf das Votum der Stände ankam, zeigt sich, dass in 107 Fällen (34 %) das Ständeergebnis *einstimmig* ausfiel, in weiteren 79 Abstimmungen (25 %) dissentierten jeweils höchstens *drei* Standesstimmen, und nur 33mal dissentierte ein einziger Stand (davon 13mal ein Halbkanton). Dennoch ist diese grundsätzlich feststellbare Harmonie unter den Kantonen zu relativieren, wenn man sich bewusst wird, welche Kantone es eben sind, die in einigen Fällen in schöner Einmütigkeit dissentieren. Ob dies möglicherweise auch einen negativen Einfluss auf die Stimmbeteiligung in den bevölkerungsreichen Kantonen ausübt, mag dahingestellt bleiben⁴³ - sicher ist, dass diese Situation der Akzeptation des Ständemehrs in den grösseren Kantonen kaum förderlich ist⁴⁴.

b) Angesichts der europäischen Integration der Schweiz

Die zuvor beschriebene erhöhte Kollisionsgefahr von Volk und Ständen, die sich auch bei der Zunahme der Beinahekollisionen gezeigt hat, aktualisierte sich letztmals mit der EWR-Abstimmung von 1992. Es scheint insoweit angebracht, einige Überlegungen anzustellen, wie die Gefahr der zuvor erläuterten Divergenz im Interesse einer verlässlicheren Schweizer Politik im Ausland und damit im Interesse der Erhöhung ihrer Beteiligungs- und Einflusschancen, vermieden und eventuell auch ein Beitrag zu einer eurokompatiblen Umgestaltung der politischen Institutionen geleistet werden kann. Kein Staat der EU kennt im übrigen einen Ratifikationsmechanismus, bei dem ein verbindliches Doppelmehr von Gesamtbevölkerung und Gliedstaaten nötig ist. Der Prozess der Rechtserzeugung auf der Ebene der EU selbst, ist stark gouvernemental geprägt. Kritiker sprechen hier, aufgrund der kaum ausgebauten parlamentarischen Initiativmöglichkeiten, von einem eigentlichen Demokratiedefizit. Als Kompensation wird gelegentlich die Herrschaft der *rule of law* und die Anerkennung ungeschriebener Grundrechte gesehen⁴⁵. Es stellt sich angesichts der Instrumente der direkten Demokratie in der Schweiz nun die grundsätzliche Frage, inwiefern deren Ausübung noch sinnvoll ist, wenn auf der europäischen Ebene supranationale Entscheidungen bereits gefallen sind und sich die Umsetzungspflicht des Nationalstaates realisiert hat. Dies erfordert auch ein Umdenken bezüglich der direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte, da diese wohl nur sinnvolle Anwendung finden können, wenn es um

dann mit Nein stimmt, wenn der Bund neue Kompetenzen erhalten soll, wenn es um Schutzregelungen und um die Gleichberechtigung von Frauen oder Ausländern geht. Neben einer konservativen Grundhaltung spielen auch der Stolz auf Eigenständigkeit und Traditionen eine Rolle.

³⁹ WILL, a.a.O., spricht vom „Veto-Gütel“, welcher sich, da er auch die Waadt miteinbezieht, von der Westgrenze (Waadt und Wallis) entlang dem Alpenkamm bis an die Ostgrenze hinzieht. Vergl. auch KNÜSEL, S. 261 ff., bes. S. 288 f.

⁴⁰ Kanton Fribourg.

⁴¹ Wie auch der Kanton Tessin, der nur gerade die Bürgerrechtsregelung (1994) mit 54,2 % verwarf, ansonsten aber mit einem Gesamtdurchschnitt von 69,4 % die fraglichen Vorlagen annahm.

⁴² Der „Veto-Cluster“ (LU, UR, SZ, OW, NW, GL, SH, AR, AI, SG, AG, VS, ergänzt durch TI und TG, aber ohne ZG) stellte sich gegenüber ZH, BE, BS, BL, GE, FR, SO, ZG, GR, VD, NE und JU.

⁴³ Vergl. WILL, § 15 II.

⁴⁴ Siehe dazu sogleich die Ausführungen unter c).

⁴⁵ DANIEL THÜRER, „Schweizer Verfassungsordnung vor der Herausforderung durch die europäische Integration: Perspektiven, Prinzipien und heisse Eisen“, in: ZSR NF 111 (1992), S. 73 ff., bes. 79.

die Grundsatzfrage geht, ob eine bestimmte internationale Verpflichtung eingegangen werden soll, nicht aber in einer späteren Phase, in der es um die Umsetzung bereits eingegangener Verpflichtungen geht⁴⁶.

In der Diskussion standen im Umfeld der Europa-Debatte etwa Vorschläge einer Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums (Art. 89 Abs. 3 lit. c BV) und die Vermeidung „doppelter“ Referendumsmöglichkeiten zur Debatte. Es scheinen infolgedessen einige Bemerkungen zur Problematik des Staatsvertragsreferendums (Art. 89 Abs. 3-5 BV) durchaus sinnvoll. In der BV war ein solches Mitbestimmungsrecht des Volkes bzw. der Stände ursprünglich nicht vorgesehen, da die Entscheidung über Aussenbeziehungen des Staates bewusst allein die Sache der Regierung sein sollte⁴⁷. In voller Absicht wurde keine Kongruenz zu anderen verfassungsmässigen Rechten geschaffen, da man der Regierung eine gewisse Bewegungsfreiheit verschaffen wollte. Während es schon lange Kommissionen für nebensächliche Problembereiche (Alkoholverwaltung etc.) gab, konnte der Bundesrat hier relativ frei agieren⁴⁸. 1909 entstand eine ausserparlamentarische, ohne spezifische Interessenbindung agierende Bewegung, welche eine Systemreform anstrebte. Auslöser war die Unzufriedenheit über den Gotthardvertrag⁴⁹, der eine Meistbegünstigung der anderen Vertragsstaaten auf dem Schweizer Schienennetz vorsah, worin allgemein eine Preisgabe souveräner Rechte der Schweiz erblickt worden ist⁵⁰. 1913 kam es zur Einreichung einer Initiative, welche sich nicht wie ursprünglich einmal vorgesehen (1897) auf Handelsverträge, sondern für weiterreichende politische Verträge (mit einer Laufzeit von über 15 Jahren) befasste. Aufgrund des Wandels der gesellschaftlichen Verhältnisse⁵¹ nahm auch der Bundesrat der Initiative gegenüber eine positive Haltung ein. Der Nationalrat sprach sich deutlich für sie aus, der Ständerat nur knapp (allein aufgrund des Stichentscheides des Präsidenten)⁵². Damit unterlagen seit 1921 *langfristige* (mehr als 15 Jahre) oder *unkündbare Staatsverträge* dem fakultativen Referendum des Volkes⁵³.

Erst 1977 kam es aber zu einer eigentlich materiellen und substantiellen Neuerung⁵⁴, indem unter anderem die Stände ein direktes Mitentscheidungsrecht für Staatsverträge erhielten (obl. Ref.), welche den Beitritt zu *supranationalen Gemeinschaften* oder zu *Organisationen für kollektive Sicherheit* vorsehen (Art. 89 Abs. 5 BV)⁵⁵; ausserdem können die eidgenössischen Räte durch übereinstimmenden Beschluss weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen⁵⁶. Das Staatsvertragsreferendum von 1921 kann demgegenüber eher als

⁴⁶ SCHÄFFER, S. 158.

⁴⁷ WILL, § 12 II 1 a γ.

⁴⁸ 1872 trat (interessanterweise) PH. A. VON SEGESSER für ein Staatsvertragsreferendum ein, scheiterte aber am Widerstand von WELTI und ESCHER („Die Schweiz könnte in eine lächerliche Situation geraten!“).

⁴⁹ HÄFELIN/HALLER, N 1044.

⁵⁰ Vor dem Bundeshaus versammelten sich 1913 rund 10'000 Menschen zu einer „Landsgemeinde“, um gegen die Ratifikation des Vertrages zu demonstrieren. Das Volk wurde hier erstmals als eigentlicher „Hüter der Demokratie und der Souveränität“ betrachtet. In Wahrheit war die Protestbewegung eine geschickt angelegte Aktion, in welcher interessierte konservative Kreise mit den Mitteln der Presse, lokalen Versammlungen, Unterschriftensammlungen, überregionalen „Landsgemeinden“ und schliesslich mit einer Initiative die Einführung eines Staatsvertragsreferendums anstrebten. In der allgemeinen Meinung handelte es sich hier um einen Konflikt zwischen der französischen und der deutschen Schweiz; man sprach sogar von der sog. „Waadtländer-Initiative“.

⁵¹ 1918 Rede WILSONS für eine Demokratisierung der Aussenpolitik; Einführung des Proporzsystems; 1919 Völkerbundsbeitritt.

⁵² In der Volksabstimmung vom 30. 1. 1921 wurde die Initiative vom Volk mit 398'538 Ja gegen 160'004 Nein und von den Ständen mit 17 6/2 gegen 2 verwerfende Stimmen angenommen (BBl 1921 I 424; vergl. SIGG, „Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939“, Bern 1979, S. 115-118, Ziff. 411).

⁵³ AS NF 37 (1921) 303.

⁵⁴ Zum Staatsvertragsreferendum siehe die Botschaft des Bundesrates (BBl 1974 II 1133-1176); WILDHABER, „Das neue Staatsvertragsreferendum“, in: E. DIEZ/J. MONNIER/J. P. MÜLLER/H. REIMANN/L. WILDHABER (Hrsg.), FS für RUDOLF BINDSCHIEDLER, Bern 1980, S. 201-226; VPB 40 (1976) 68; 42 (1978) 37 f. Siehe auch vorstehend § 2, D, II, 1, a, cc und b.

⁵⁵ HÄFELIN/HALLER, N 1047 und 1047a; Damit ist es zu einer verfassungsrechtlichen Differenzierung der Staatsverträge gekommen, einerseits in solche, die den formellen Anforderungen von Verfassungsrecht genügen müssen (obl. Ref.) und solchen, welche die Inkrafttretensvoraussetzungen der Erlasse von Gesetzesstufe (fak. Ref.) zu erfüllen haben. Diese Unterscheidung ist, wie WILL, § 12 II 1 a γ, betont, rein pragmatisch zu verstehen und beinhaltet keine Qualifikation der Staatsverträge (Verfassungsrang/Gesetzesrang). Die Rangstufe ist als materielle Verfassungsfrage also nicht aufgrund dieser verfahrensrechtlichen Differenzierung zu entscheiden (Art. 89 Abs. 4 BV). Allerdings werden jene Staatsverträge, welche der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen abschliessend genannt: Als „Organisationen für kollektive Sicherheit“ gelten dabei solche, welche zum Ziel haben, einem friedensbrechenden oder -bedrohenden Angreiferstaat entgegenzutreten oder organisierten Widerstand zu leisten (z.B. UNO). Zu den Merkmalen der „supranationalen Gemeinschaften“ zählen: die *Unabhängigkeit ihrer Organe* von den Mitgliedstaaten; direkt in Kraft tretende und unmittelbar für Einzelpersonen verbindliche Entscheide, die auf *Mehrheitsbeschlüssen* beruhen sowie ein umfassender Wirkungsbereich (z.B. EG). Zur Unterstellung des EWR-Abkommens unter das obligatorische Referendum, obwohl es keine supranationale Gemeinschaft i.S. von Art. 89 Abs. 5 BV vorsah, aber wegen seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend behandelt worden war, siehe BBl 1992 IV 538 ff.

⁵⁶ Dieses „optionale fakultative Referendum“ von Art. 89 Abs. 4 (vergl. MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 97 f.) ist das einzige Behördenreferendum auf Bundesebene (SCHINDLER in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 4).

eine Teilgeburt eines demokratischen Mitspracherechtes im aussenpolitischen Bereich bezeichnet werden⁵⁷. Es zeigten sich bei der Einführung der Staatsvertragsreferenden von 1921 und 1977 gewisse Parallelen, indem bei beiden im Vorfeld mehrfach Unzufriedenheit spürbar gewesen war. So sind 1960 der EFTA-Beitritt, 1969 der Nonproliferationsvertrag und 1974 der EMRK-Beitritt ohne Referendum erfolgt. Am 20. 3. 1973 reichte die Nationale Aktion eine Volksinitiative ein, welche durch das Einwanderungsabkommen mit Italien (1964) provoziert worden war und die das Staatsvertragsreferendum zum Zwecke der Kündigung dieses Abkommens erweitern wollte⁵⁸. Man kann sagen, dass das Staatsvertragsreferendum eine Reaktion (Kompensation) gegen diese NA-Initiative darstellt, indem die eid-genössischen Räte mit Beschluss vom 13. 12. 1976 dieser einen Gegenentwurf gegenüberstellten, der 1977 angenommen wurde⁵⁹. Wie 1913 war der Ausbau des Referendums eine Reaktion auf die zunehmende internationale Interdependenz. Eine weitere These, die sich in diesem Zusammenhang aufstellen lässt, ist, dass die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums aber letztlich ein Ausgleich zum *schleichenden Abbau der Volksrechte* durch den Abschluss von internationalen Verträgen mit *direkter* Umsetzung ist und weniger ein wirklicher Ausbau der Volksrechte. Der Ausbau der internationalen Beziehungen provoziert heute z.T. neue Bestrebungen zur Erweiterung der Volksrechte⁶⁰. Andere Lösungen sind nötig, um ein allzu restriktives Selbstbeschneiden zu verhindern, z.B. bessere Arrangements der Abstimmungen im Sinne eines „Agenda-Jetting“ oder eine Herabsetzung der Vorlagen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, etwa einer Blauhelm-Vorlage auf Verordnungsstufe, eines EWR auf Gesetzesstufe. Im Rahmen der Totalrevision der BV wurde im Sinne einer besseren Abstimmung des schweizerischen Systems auf die Erfordernisse des internationalen Umfeldes, der Vorschlag unterbreitet, *alle* Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen, die *Ausführungsgesetzgebung* hingegen hiervon auszunehmen. Damit würde zwar das Referendumsrecht des Volkes bei der Umsetzung von Staatsverträgen als „Unsicherheitsfaktor“ ausgeschaltet, jedoch die Volksrechte arg beschnitten⁶¹. Interessanter scheint hier die Idee eines, nachfolgend näher beschriebenen, qualifizierten Ständemehrs bzw. der proportionalen Abstufung der Stimmen als möglicher Beitrag zu einer Vermeidung der Gefahr von Volks- und Ständemehrkollisionen.

c) Akzeptanz des Ständemehrs bei den Stimm- und Wahlberechtigten

aa) Allgemeines

Die obigen Ausführungen haben, zumindest für den sehr bedeutsamen Teilbereich des Ständemehrs, sehr deutlich die Schiefelage zu Tage gefördert, in der sich heute die beiden Prinzipien von Demokratie und Föderalismus befinden. Es wäre allerdings verfehlt, dass diese Arbeit beherrschende Thema nun einfach auf diese numerischen Daten zu reduzieren und die ganze Problematik als rein mathematisches Dilemma darzustellen, welches sich hinsichtlich der Kollision von Volks- und Ständemehr ja ohnehin „nur“ acht- (bzw. zehn)mal aktualisiert hat und daher in bezug auf die Masse der übrigen Doppelmehrreferenden, in welchen Volk und Stände harmonisierten kaum eine prekäre Rolle spielt. Juristisch stellt sich hier vordergründig auch kein Problem, denn die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Ständemehrs ist mit der Annahme der Verfassungsrevision von 1874 genügend legitimiert.

Wie aber steht es um das tatsächliche Befinden der Bürgerinnen und Bürger? Die Legitimität einer verfassungsrechtlichen Ordnung ist nicht zuletzt das Resultat einer permanenten Akzeptation dieser Ordnung⁶² und gerade hier stellt sich eine besonders heikle Frage, denn die Frage der Akzeptation der verfassungsrechtlichen Ordnung beinhaltet gerade im Bereich der Revisionsvorschriften der Verfassung eine besondere Crux. So ist bereits die Feststellung der Legitimität der Verfassung an sich ein diffiziles Problem, bei dem normative und faktische Aspekte eine sich ergänzende Rolle spielen⁶³, indem einerseits durch die Prozedur der Verfassungsgebung verhindert werden soll, dass die faktische Akzeptation eine reine Fiktion ist, andererseits muss aber auch die Akzeptation täglich neu errungen werden. Gerade die *Revisionsvorschriften* können eine kräftige Stütze für die Erlangung der Akzeptation sein: indem die Revisionsvorschriften der Verfassung eingehalten worden sind, das neue Recht also in dem besonderen qualifizierten Verfahren geschaffen worden ist, wird i.d.R. beim Bürger eine Bereitschaft erzielt, dieses Neue hinzunehmen. Mit anderen Worten erzeugt die Beachtung der Revisionsvorschriften also die

⁵⁷ Zur Praxis bis 1977: Das Staatsvertragsreferendum hätte insgesamt 57mal ergriffen werden können, jedoch wurde es nur in drei Fällen angewendet (1923 und je einmal in den 50er und 70er Jahren). Das Staatsvertragsreferendum entfaltete also kaum eine reale Verhinderungswirkung, da selbst in den drei aktuell gewordenen Fällen die Themen weiterbehandelt worden sind.

⁵⁸ Die Initiative (BBl 1973 I 1064) wurde vom Volk mit 351'127 Ja gegen 1'158'376 Nein und von den Ständen einstimmig verworfen (BBl 1977 II 205).

⁵⁹ Der Gegenentwurf ergänzte Art. 89 BV durch die Absätze 3-5 und wurde in der Volksabstimmung vom 13. März 1977 mit 978'999 Ja gegen 502'825 Nein, sowie von 18 5/2 gegen 1 1/2 Stände angenommen (BBl 1977 II 205).

⁶⁰ Zu denken ist an den Vorstoss der Schweizer Demokraten und der Lega dei ticinesi, welche bereits die *Aufnahme von Verhandlungen* der Regierung mit dem Ausland von der Zustimmung des Volkes abhängig machen wollen. Es wäre dies der dritte Rückkoppelungsversuch (nach 1921/1977) an die Zustimmung des Volkes.

⁶¹ Vergl. RICHLI, „Vorausiegender Gehorsam“, in: Weltwoche Nr. 22 vom 1. Juni 1995, S. 46.

⁶² Auf das Verhältnis der faktischen bzw. soziologischen Geltung der Verfassung und dem normativen Aspekt, welcher der Verfassung Legitimität zuweist, wurde bereits teilweise eingegangen (vorstehend § 1, A; § 2, A; § 19, C).

⁶³ Vergl. ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 9 I, insbes. die §§ 16 und 19 I 2.

Bereitschaft, die neuen Normen als Recht zu akzeptieren, weil sie in einem geordneten Verfahren durch die eingesetzten Organe erlassen wurden⁶⁴. Damit zeigt sich aber, wie kritisch eine Situation werden kann, wenn bereits dieses *Verfahren* grundsätzlich in Frage gestellt und angezweifelt wird. Das Gefühl des Stimmbürgers, aufgrund des Demokratieprinzips den anderen Mitbürgern gleichgeordnet zu sein, läuft Gefahr, mit einer wiederholten Desavouierung aufgrund des föderalistischen Aspekts, der dem Bürger drastisch eine ungleiche Behandlung widerfahren lässt⁶⁵, verloren zu gehen. Dieses muss auf Dauer die Einschätzung fördern, sich in der jetzigen Struktur nicht mehr gleichberechtigt Geltung verschaffen zu können⁶⁶.

bb) Faktische Akzeptation (Umfrageergebnisse)

Seit den achtziger Jahren interessiert sich die politologische Forschung wieder verstärkt für die politische Kultur, wobei insbesondere mit der Wiedervereinigung Deutschlands vor allem im deutschen Sprachraum das Interesse an den Rahmenbedingungen und den Auswirkungen der politischen Kultur angestiegen ist. Das Konzept der politischen Kultur⁶⁷ versteht sich teils als Alternative, teils als Ergänzung zum Ansatz der „politökonomischen Theorie“. Im Gegensatz zum ökonomisch-rationalen Modell ist es ein zentrales Anliegen des politikulturellen Ansatzes, subjektive Faktoren zur Erklärung von politischen Phänomenen heranzuziehen. Denn politische Kultur wird als grundsätzliches Muster von *Orientierungen* und *Meinungen* gegenüber einem jeweiligen politischen System oder einer politischen Aktion verstanden. Solche Orientierungen können *gefühlsmässiger* Natur sein und beinhalten dann Gefühle und Assoziationen, die die Staatsbürger mit der Politik verbinden⁶⁸ oder sie können *wahrnehmungsmässige* Orientierungen sein, worunter man Überzeugungen und Einstellungen der Stimmberechtigten gegenüber dem politischen System und seinen Akteuren versteht⁶⁹. Von besonderer Bedeutung für das Konzept der politischen Kultur ist dabei die Einstellung der Stimmberechtigten gegenüber der Einschätzung ihrer eigenen Einflussmöglichkeiten in der Politik einerseits und der Einschätzung der Dialog- und Antwortbereitschaft der politischen Elite andererseits. Beiden Orientierungen ist gemeinsam, dass sie Wahrnehmungen der Stimmberechtigten über die Politik und das politische System umschreiben. Nachfolgend soll das klassische Konzept der politischen Kultur als Rahmenbedingung für verschiedene Handlungsbereitschaften und -dispositionen verstanden werden, die insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion um die *Demokratiereform* und damit verbunden auch dem Schicksal des Ständemehrs als eines der Reformpostulate zur Sprache kommen.

⁶⁴ Natürlich sind die Revisionsvorschriften der BV deshalb nicht schon die einzige Quelle neuen Verfassungsrechtes; zu denken ist insbes. an das ungeschriebene Verfassungsrecht im Bereich der Grundrechte, welches allein durch die Praxis des BVerwG entwickelt wurde, z.B. die persönliche Freiheit (BVerwGE 89 I 92), die Meinungsäusserungsfreiheit (BVerwGE 96 I 219), die Sprachenfreiheit (BVerwGE 91 I 480) und die Versammlungsfreiheit (96 I 219).

⁶⁵ Selbstverständlich ist klar, dass es beim Ständevotum eben nicht um eine „zweite Volksabstimmung“ gehen sollte, vergl. die Ausführungen vorstehend unter C, II.

⁶⁶ Dieses Empfinden wird in der Sozialpsychologie unter dem Aspekt der *Equity-Theorie* thematisiert: diese erlaubt es, Aussagen darüber zu machen, unter welchen Umständen Menschen z.B. Rechtspflichten als *gerecht* empfinden, darf nicht unterschätzt werden. Wird beim einzelnen immer häufiger der Eindruck erweckt, dass eben nicht alle an einer Beziehung beteiligten Personen einen relativ gleichen Gewinn erhalten, wird das Gefühl, gerecht behandelt zu werden, verletzt.

⁶⁷ Zum Begriff der „politischen Kultur“ und seinem uneinheitlichen Gebrauch, vergl. BEYME, „Theorien“, S. 161 ff.

⁶⁸ Als Teil des Ansatzes der politischen Kultur finden heute *Gefühle* und *Assoziationen* unter dem Stichwort der *gefühlsmässigen Orientierung* wieder vermehrte Berücksichtigung in der Politikforschung. Es werden den Gefühlen insofern eine strategische Rolle zugeschrieben, als sie handlungsleitend sind und den Individuen helfen, dem politischen Geschehen einen Sinn zu geben. In ihrer Gesamtheit widerspiegeln sie die Befindlichkeit der Bürgerinnen und Bürger in der Demokratie und liefern ein bewusst subjektiv gefärbtes Politikbild. Dass Gefühle eine wesentliche Rolle bei der Evaluation von Politiken spielen können, belegt auch die Tatsache, dass Assoziationen zu Politik in den USA durchaus erfolgreich zum Erstellen von Wahlprognosen zugezogen werden. Vergl. W. RAHN et. al., „A Social-Cognitive Model of Candidate Appraisal“, in: J. FERRELL (ed.), „Information and Democratic Process“, Illinois 1990.

⁶⁹ Auf die *wahrnehmungsmässigen Orientierungen*, also der Frage, wie der einzelne Bürger seine persönlichen Einflussmöglichkeiten einerseits und die Dialog- und Antwortbereitschaft der politischen Elite andererseits einschätzt, legten GABRIEL ALMOND und SIDNEY VERBA bereits in den 60er Jahren besonderes Augenmerk (*dies.*, „The civic culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations“, Princeton 1963). Gemäss ihrem Konzept ist die Überzeugung der Bürger, dass sie die politischen Eliten und deren Handlungen beeinflussen können, eine wesentliche Bedingung für politisches Engagement und die Beteiligung. Um diese Überzeugungen zu messen, wurde das Konzept der politischen Wirksamkeit oder Effektivität („political efficacy“) entwickelt. In Anlehnung an die soziale Lerntheorie wird hier zwischen *interner* und *externer Wirksamkeit* unterschieden: Die interne Wirksamkeit umschreibt grundsätzliches Vertrauen in die eigenen politischen Einflussmöglichkeiten; unter externer Wirksamkeit werden jene Einstellungen und Bewertungen verstanden, die ein Vertrauen in die Gesprächs- und Reaktionsbereitschaft der politischen Eliten beinhalten (für den deutschen Sprachraum siehe F. PLASSER/P. ULRAM, „Staatsbürger oder Untertanen? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich“, Frankfurt 1991).

α) UNIVOX-Kommentare

Im von CLAUDE LONGCHAMP und SIBYLLE HARDMEIER verfassten UNIVOX-Jahresbericht „Direkte Demokratie“ 1991 mit dem Titel „Demokratie-Reform und europäische Frage“⁷⁰, wurden die Antworten von 700 im März 1991 befragten Stimm- und Wahlberechtigten ausgewertet und kommentiert⁷¹. Der Bericht war darauf ausgerichtet, aus polit-kultureller Sicht die damalige Ausgangslage zu skizzieren, in welche die Kampagne der Befürworter und Gegner eines EWR-Beitrittes der Schweiz fallen würde. Er benannte Trends und hauptsächliche Zustände in der Europa-Frage und verknüpfte unter dem Stichwort „Direkte Demokratie“ das Thema mit der Diskussion über die Reform der politischen Willensbildung. In einem dritten Kapitel wurden daher ausgewählte Einstellungen zur Reformdiskussion der direkten Demokratie, die sowohl innen- wie auch aussenpolitische Ursachen hatten bzw. Bedeutung haben würden behandelt⁷².

Als drei *Randbedingungen der Demokratie-Reform* in der Schweiz wurden zunächst das *Demokratieverständnis* in der Schweiz untersucht, das sich als erfreulich verbreitet erwies⁷³. Dieses drückte sich v.a. in einer auch im internationalen Vergleich hohen Unterstützung der Demokratie als besten Staatsform aus. Wichtiger noch indessen war die Ausprägung in Richtung direktdemokratisches Selbstverständnis: Rund 7 von 10 Bürgerinnen und Bürger unterstützten prinzipiell entsprechende Forderungen. Zur polit-kulturell entscheidenden Frage der integrativen Wirkungen der direkten Demokratie ergab sich, dass rund 8 von 10 Befragten sich mit Initiative und Referendum identifizierten. Gestützt wurde die Ansicht, die direkte Demokratie wirke in der Schweiz als zusammenhaltendes Band auch durch die Feststellung, dass viele Stimmberechtigte der Ansicht waren, „Vorteile“ zu besitzen. Nur eine Minderheit hatte das Gefühl systematischer Verlierer zu sein. Eine Mehrheit dagegen sah sich als Sieger oder aber hielt die Erfolgs- und Misserfolgsenerlebnisse für ausgeglichen. Von den Anhängerschaften der Regierungsparteien waren zwar die Sozialdemokraten am kritischsten eingestellt, aber auch hier blieb die Verlierer-Haltung in der Minderheit⁷⁴. Als zweite Randbedingung wurde das *Demokratiebild der EG* erwähnt, das von einer Mehrheit der Befragten ziemlich negativ wahrgenommen wurde⁷⁵. Als dritte Randbedingung der Demokratiereform wurde der *Bürgersinn* in der Schweiz definiert: Die politische Kulturforschung unterscheidet dabei, wie oben erwähnt, v.a. eine interne Wirksamkeit, die sich aus politischer Kompetenz, erweitertem Demokratiebewusstsein und Einflussgefühlen zusammensetzt, und der externen Wirksamkeit, die sich am Bild der Politiker, Parteien und Behörden orientiert. Vor allem die externe Effektivität war in der Schweiz höher als in vergleichbaren Ländern mit einem repräsentativen Regierungsmodell, wobei sich damals allerdings eine rückläufige Tendenz feststellen liess⁷⁶. Dies zeigte sich darin, dass bei den Befragten die Zustimmung zum Vorwurf stieg, die Politiker kümmerten sich nicht mehr um die Anliegen der Bevölkerung. Auch die hohe Beanspruchung durch eine Vielzahl von Abstimmungstagen und -vorlagen auf der kommunalen, kantonalen und nationalen Ebene haben in der Schweiz den Eindruck der sachlichen Überforderung gestärkt: Zwei Drittel der Bevölkerung glaubten teilweise, die Komplexität der politischen Verhältnisse nicht in den Griff zu bekommen⁷⁷.

Von diesen drei Randbedingungen musste auch die Reformdiskussion der direkten Demokratie ausgehen, um bei einer breiten Bevölkerung wirksam zu sein: Damals erschien die Gesetzesinitiative als einzig aussichtsreicher Reformvorschlag⁷⁸. Bezüglich des Volksmehrs wäre eine Annahme zumindest nicht auszuschliessen gewesen. Widerstand regte sich nur bei den konservativen Rechten: Für die Mehrheit der CVP-, FDP- und SVP-Anhänger sowie für Parteungebundene war der Vorschlag wenigstens prüfenswert. *Eine Stärkung des Demokratie-Prinzips durch die Abschaffung des Ständemehrs bei Verfassungsänderungen war unter den Stimmberechtigten nicht gänzlich unpopulär*. So sprachen sich rund 43 % als mit der Abschaffung eher einverstanden aus, während sich 38 % eher nicht einverstanden zeigten und 17 % unentschieden waren. Es schien jedoch als gesichert, dass eine solche Vorlage am Ständemehr scheitern müsste⁷⁹. Alle Vorschläge, die auf eine Stärkung der parlamentarischen Repräsentation ausgerichtet waren, fanden nur die Unterstützung von Minderheiten. Für ein Misstrauensvotum gegenüber der Regierung liessen sich am ehesten grüne und linke Kreise gewinnen; die Modifikation des Initiativrechts durch die

⁷⁰ UNIVOX-Kommentar 1991, II B, „Direkte Demokratie“, S. 1.

⁷¹ Bei der von der Forschungsstelle für schweizerische Politik (FSP) konzipierten und kommentierten Repräsentativ-Befragung (ganze Schweiz, ohne Tessin), handelte es sich um persönliche, standardisierte Interviews bei Stimm- und Wahlberechtigten, die nach einem kombinierten Random/Quota-Verfahren ausgewählt wurden.

⁷² UNIVOX-Kommentar 1991, II B, „Direkte Demokratie“, S. 18 ff.

⁷³ UNIVOX-Kommentar 1991, II B, „Direkte Demokratie“, S. 18.

⁷⁴ UNIVOX-Kommentar 1991, II B, „Direkte Demokratie“, S. 19.

⁷⁵ UNIVOX-Kommentar 1991, II B, „Direkte Demokratie“, S. 19 f.

⁷⁶ UNIVOX-Kommentar 1991, II B, „Direkte Demokratie“, S. 20.

⁷⁷ Vergl. dazu auch LONGCHAMP, „Politische Kultur der Schweiz im Wandel. Veränderte Orientierungs- und Partizipationsweisen an der Schwelle der 90er Jahre“, NFP 21, Bern 1991. Er nimmt an, in Anbetracht der Sozialstruktur und dem Politisierungsgrad der Schweiz, die eine solche Haltung der Stimmberechtigten eigentlich nicht erklären können, dass der Grund im Ausmass und Angebot an Mitentscheidungsmöglichkeiten liegen müsse.

⁷⁸ Zu den Resultaten im einzelnen siehe Anhang 12.

⁷⁹ UNIVOX-Kommentar 1991, II B, „Direkte Demokratie“, S. 22 (dazu Anhang 12).

Einführung einer Einheitsinitiative und die Ersetzung des Referendumsrechts durch Plebiszite der Behörden wurden grossmehrheitlich abgelehnt.

Der UNIVOX Jahresbericht „Direkte Demokratie“ 1992 befasste sich ebenfalls mit dem Zusammenhang der politischen Kultur der direkten Demokratie und der europäischen Integration. Der Bericht ergab, dass 40 % der Schweizer Wahlberechtigten 1992 negative Gefühle gegenüber der Politik hegten⁸⁰. Vor allem Gefühle von Misstrauen und Enttäuschung wurden im Vergleich zu einer analogen Untersuchung im Jahre 1988 weit häufiger genannt. Allerdings muss man sich bewusst sein, dass Gefühle zur Politik starken Schwankungen ausgesetzt sind: Politikbilder manifestieren sich aufgrund aktueller politischer Ereignisse und widerspiegeln weniger Systemeffekte. Assoziationen zur Politik sind auch keinesfalls gleichmässig verteilt, sondern unterliegen einer breiten Streuung. Dennoch folgen sie bei ausgewählten gesellschaftlichen und politischen Merkmalen bestimmten Mustern⁸¹. So nimmt die positiv besetzte Anteilnahme an der Politik generell mit der Schulbildung, dem Alter sowie mit dem traditionellen Engagement (also der höheren Teilnahmebereitschaft bei Urnengängen und der Sympathie mit einer der vier Regierungsparteien) signifikant zu. Gleichgültigkeit empfinden v.a. jüngere Stimmberechtigte und jene, die nur von Fall zu Fall an die Urne gehen und/oder keine feste Parteisympathie hegen. Markant aber auch die Differenzen zwischen den Sprachregionen: Die Romands empfanden gegenüber der Politik verstärkt Misstrauen, Enttäuschung, aber auch Gleichgültigkeit. Insgesamt fiel die Bilanz bezüglich der persönlichen Einflussmöglichkeiten und Einflussfähigkeiten (interne Wirksamkeit) im Zeitraum zwischen 1989 und 1992 schlechter aus als für die Dialog- und Antwortbereitschaft der politischen Elite (externe Wirksamkeit)⁸². Zur Einstellung der Stimmberechtigten zur Demokratieform selbst: Neben den Institutionen des Föderalismus und der Neutralität standen v.a. die Volksinitiative sowie das fakultative Referendum zur Diskussion, die durch die Problematik der europäischen Integration neuen Aufschwung erhielt. Dabei stand vor allem die Frage im Zentrum, inwiefern die Ausgestaltung der Volksrechte im Rahmen der europäischen Integration verändert werden müsste. Die Pole der Diskussion bewegten sich zwischen den Ideen „Stärkung des Prinzips der Volksrechte“ und „Stärkung des Prinzips der Repräsentation“. Entsprechend wurden den Befragten, wie im Jahr zuvor, verschiedene institutionelle Änderungen, allerdings in einer vereinfachten Formulierung vorgeschlagen, welche nicht die volle Komplexität auf der Verfassungsebene wiedergaben:

- *Stärkung des Prinzips der Repräsentation:*
 - Parlamentarisches Referendum: Der Ersatz des fakultativen Referendums durch ein parlamentarisches Referendum wurde unter anderem von GERMANN⁸³ und LINDER⁸⁴ als Möglichkeit sowohl zur Stärkung des Repräsentationsprinzips als auch zur Europäisierung der BV vorgeschlagen. Die Parlamentsmehrheit resp. eine qualifizierte Minderheit könnte hier ähnlich dem 1977 eingeführten Staatsvertragsreferendum nach Art. 89 Abs. 4 BV (Ref. aufgrund eines Beschlusses der Bundesversammlung) darüber entscheiden, ob eine Gesetzesänderung dem Volk vorgelegt würde.
 - Einheitsinitiative: Nach dieser Form des Initiativrechts obliegt es dem Parlament zu entscheiden, ob eine Änderung auf Gesetzes- oder Verfassungsebene vorzunehmen sei.
 - Übergang zum parlamentarischen System: Dieser Vorschlag zielte darauf ab, die Mängel an Innovations- und Leistungsfähigkeit des Konkordanzsystems zu beheben. Dazu wurde ein vermehrtes Kräftespiel zwischen Regierung und Opposition zur Diskussion gestellt. Dieses in Europa verbreitete Modell erhielt mit der Debatte um die direkte Demokratie im Rahmen der europäischen Integration neuen Aufwind⁸⁵.
- *Stärkung des Prinzips der Volksrechte:*

⁸⁰ SIBYLLE HARDMEIER, „Politische Kultur der direkten Demokratie und europäische Integration“, UNIVOX-Kommentar 1992, II B, S. 1 ff.

⁸¹ Vergl. UNIVOX-Kommentar 1992, II B, S. 3.

⁸² Im Mittel schätzten 61 % ihre individuellen Einflussmöglichkeiten negativ ein; 56 % beurteilten die Dialogbereitschaft der politischen Akteure mit der Bürgerschaft negativ. Im Gegensatz zur Einschätzung der persönlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten sind bei der Wahrnehmung der Dialogbereitschaft der politischen Elite gesellschaftliche Merkmale (Schulbildung, Alter, Geschlecht) kaum ausschlaggebend. Einzig die *sprachkulturelle* Zugehörigkeit hat hier einen wesentlichen Einfluss. Die Differenzen zwischen französischer und deutscher Schweiz bewegen sich bei der Bewertung der Parteien, der Bürgernähe der Parlamentarier und der Verantwortlichkeit der politischen Elite zuungunsten der Romands bei ungefähr 14 Prozentpunkten. Bei der Bewertung der subjektiven Einflussmöglichkeiten auf die Politik stach v.a. die weitere Zunahme von Überforderungsgefühlen heraus: 68 % der Befragten fanden, dass die Politik manchmal so kompliziert sei, dass Leute wie sie kaum noch verstünden, was vor sich ginge.

⁸³ R. GERMANN, „Bundesverfassung und «Europafähigkeit» der Schweiz“, in: SJPW 30 (1990), S. 27.

⁸⁴ W. LINDER/T.-H. BALLMER-CAO, „Das politische System in der Schweiz von morgen“, in: SJPW 31 (1991), S. 354 (Szenario „Europäisierung der Verfassung“).

⁸⁵ Die Befragten wurden hier mit einer Extremvariante für das parlamentarische System konfrontiert, nämlich die Abschaffung der Volksabstimmungen auf eidgenössischer Ebene und Übergang zu einem System mit Regierung und Opposition. So vertreten LINDER/BALLMER-CAO, S. 349, die Ansicht, dass das schweizerische Konkordanzsystem nicht gegen ein bipolares (parlamentarisches) System eingetauscht werden könne, „ohne gleichzeitig die Volksrechte einzuschränken“. Ein solcher Abbau der Volksrechte muss jedoch nicht zwangsläufig einem Demokratieabbau gleichkommen, da etwa die Wahlen aufgewertet würden.

- Gesetzesinitiative: Diese Idee wurde v.a. von J. P. MÜLLER und KÖLZ wieder in die Diskussion eingebracht, die bewusst danach trachteten, „die halbdirekte Demokratie vor zu wenig bedachten Abbauver-suchen zu bewahren“⁸⁶ und sich darauf beriefen, dass die „direktdemokratischen Einrichtungen einen wichtigen Teil der schweizerischen politischen Kultur und Identität ausmachen.“⁸⁷ Das Demokratieprinzip sollte analog zur Verfassungsinitiative gestärkt werden, indem 100'000 Stimmberechtigte die Änderung oder den Erlass eines Bundesgesetzes verlangen konnten⁸⁸.
- Konstruktives Referendum: Die Idee hinter dieser jüngsten Konkretisierung der Demokratiediskussion ist, den verzögernden Charakter des fakultativen Referendums durch einen konstruktiven zu ersetzen: Einem ausgearbeiteten Gesetz sollte nicht einfach ein *Nein*, sondern ein inhaltlicher Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Im Zusammenhang mit der europäischen Integration gewann dieses Postulat besondere Attraktivität: Bei der Übernahme von supranationalem Recht bliebe ein Gestaltungsspielraum, indem einem ausgearbeiteten Gesetz eine eurokompatible Alternative gegenübergestellt werden könnte⁸⁹.
- *Abschaffung des Ständemehrs*: Die Diskussion um die Abschaffung des Ständemehrs zur Hebung der Bedeutung des Volksmehrs wurde unter anderem im Hinblick auf die Europaabstimmung wieder verstärkt thematisiert.
- Ausländerstimmrecht (bis anhin lediglich in den Kantonen JU und NE realisiert).

Tabelle 23: Unterstützung der Demokratiereformen (in Prozent)

Demokratiereform	einverstanden		nicht einverstanden		unentschieden	
	1992	1991	1992	1991	1992	1991
Stärkung des Repräsentationsprinzips:						
Parlamentarisches System	13		72		9	
Parlamentsreferendum	28	15	51	66	13	15
Stärkung des Prinzips der Volksrechte:						
Gesetzesinitiative	51	55	30	27	13	14
<i>Abschaffung des Ständemehrs</i>	38	42	43	38	11	17
Konstruktives Referendum	46		29		16	
Ausländerstimmrecht	34	34	56	55	5	9

(Quelle: UNIVOX-Kommentar 1992, II B, S. 14)

Im Zeitvergleich ergab sich eine relative Stabilität der Einstellungen zur Demokratiereform: Diese war bei der Gesetzesinitiative, beim Ständemehr und dem Ausländerstimmrecht besonders ausgeprägt. Allein beim Parlamentsreferendum war eine markante Verschiebung zugunsten dieser Reform erkennbar. Die Stimmberechtigten zeigten sich erstens prinzipiell *wenig reformfreudig* bei den demokratischen Institutionen und zweitens, wenn überhaupt Bereitschaft zur Reform bestand, dann nur in Richtung Verstärkung der Volksrechte, indem nur die Gesetzesinitiative eine absolute Mehrheit auf sich vereinigen konnte. Schliesslich wurde auch innerhalb der Volksrechte klar differenziert: Das Ausländerstimmrecht und die Abschaffung des Ständemehrs fanden keine Mehrheiten. Die *Abschaffung des Ständemehrs* wurde offensichtlich weniger als Stärkung des Demokratieprinzips, sondern vielmehr als Angriff auf die föderalistischen Strukturen verstanden. Eine Stärkung des Repräsentationsprinzips mittels eines oppositionellen Systems oder eines Parlamentsreferendums wurde nur von einer Minderheit unterstützt. Unterschiedliche Einstellungen gegenüber Demokratiereformen wurden 1992 v.a. auch durch *parteiliche* Dimensionen reflektiert. Mit anderen Worten widerspiegeln die Antworten der Befragten ohne spezifische Parteisympathie jeweils am ehesten den Durchschnitt (siehe dazu Anhang 13). Die Anhängerschaft der SPS führte das Lager der Innovationsfreudigen an. Sämtliche Vorschläge zur Stärkung der Volksrechte konnten hier eine absolute Mehrheit für sich gewinnen. Die SPS-Sympathisanten wurden jedoch beim konstruktiven Referendum gar von der SVP übrundet und bei der Gesetzesinitiative von der CVP gefolgt. Bei der Gewährung des

⁸⁶ KÖLZ, „Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen“, in: SJPW 31, S. 275.

⁸⁷ KÖLZ, a.a.O., S. 276.

⁸⁸ KÖLZ/MÜLLER, „Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984“, 3. Aufl., Art. 108 ff.

⁸⁹ In der Berner KV von 1993 wurde diese Idee des konstruktiven Referendums in Art. 63 Abs. 3 verwirklicht.

Ausländerstimmrechts und bei der Abschaffung des Ständemehrs waren neben der SPS v.a. die Anhänger der GPS mit 66 % bzw. 47 % vertreten. Im Vergleich unterstützt die SP-Anhängerschaft zudem auch die Stärkung des Repräsentationsprinzips überdurchschnittlich. Im Lager für die Stärkung des Repräsentationsprinzips waren insbesondere die Anhänger der FDP vertreten. Für eine Abschaffung des Ständemehrs sprachen sich konkret aus: FDP: 33 %; SPS: 56 %; SVP: 31 %; CVP: 24 % (Total: 38 %); von den Parteilosen: 35 %.

Einen detaillierten Überblick zur Akzeptanz des Ständemehrs gibt die nachfolgende Tabelle: Auf das Gesamte gesehen, waren von 677 im Juli 1992 repräsentativ ausgewählten Stimm- und Wahlberechtigten nur gerade **38 %** der Befragten für eine Abschaffung des Ständemehrs, während sich 43 % dagegen aussprachen und 11 % keine Meinung dazu hatten. Auf das *Sprachgebiet* aufgeschlüsselt überwogen bezüglich der Reformwilligkeit die romanischen Sprachgebiete mit 41 % gegenüber den deutschsprachigen Gebieten mit 37 %. Bezogen auf die *Siedlungsart* zeigt sich ein Anteil Reformfreudiger von 40 % in den Städten und Agglomerationen, gegenüber 34 % auf ländlichem Gebiet. Im Einzelnen:

Tabelle 24: Abschaffung des Ständemehrs

Die Frage an die Stimmberechtigten lautete konkret: „Wie stellen Sie sich zu einigen Reformvorschlägen der Demokratie, die gegenwärtig diskutiert werden? Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie ‘voll einverstanden’, ‘eher’, ‘eher nicht’ oder ‘überhaupt nicht einverstanden’ sind, oder ob Sie sich noch keine Meinung gebildet haben: B) Abschaffung des Ständemehrs, wonach für eine Verfassungsänderung nur noch eine Mehrheit des Volkes, nicht mehr aber der Kantone entscheidend wäre“ (Frage II B 35 B).

	Total	Geschlecht		Alter			Lebensstandard		Beruf		Sprachgebiet		Siedlungsart		Kanton		Parteisympathie			
		M	F	18-39	40-64	65-84	I, II	III, IV	Angst.	Arbeit.	Deut.	Rom.	Stadt/ Agglom.	Land	ZH	BE	FDP	CVP	SPS	keine
voll einverstanden	140 21%	72 23%	65 19%	59 20%	59 23%	21 18%	56 21%	77 20%	53 22%	36 23%	100 19%	40 26%	81 20%	59 21%	23 18%	14 18%	10 17%	9 15%	28 33%	50 18%
eher einverstanden	117 17%	53 16%	64 19%	56 19%	45 17%	15 13%	43 16%	69 18%	40 16%	24 15%	93 18%	24 15%	80 20%	37 13%	21 16%	14 18%	9 16%	9 15%	20 23%	49 17%
eher nicht einverstanden	135 20%	64 19%	71 21%	68 23%	45 17%	19 17%	48 18%	80 21%	49 20%	38 24%	115 22%	20 13%	88 22%	47 17%	19 15%	18 23%	9 16%	14 24%	16 19%	61 21%
überhaupt nicht einverstanden	159 23%	97 29%	62 18%	53 18%	71 27%	33 29%	81 31%	74 19%	53 22%	20 13%	138 26%	21 13%	83 21%	76 28%	45 35%	16 20%	23 40%	22 37%	12 14%	49 17%
unentschieden	75 11%	23 7%	52 15%	30 10%	25 10%	20 17%	23 9%	48 13%	24 10%	25 16%	41 8%	34 22%	38 9%	37 13%	11 9%	6 8%	6 10%	2 3%	7 8%	41 14%
keine Angabe	51 8%	21 6%	30 9%	27 9%	17 6%	7 6%	12 5%	36 9%	25 10%	14 9%	34 7%	17 11%	31 8%	20 7%	10 8%	11 14%	1 2%	3 5%	3 3%	35 12%
Total der Befragten	677 100%	333 100	344 100	293 100%	262 100%	115 100%	263 100%	384 100%	244 100%	157 100%	521 100%	156 100%	401 100%	276 100%	129 100%	79 100%	58 100%	59 100%	86 100%	285 100%

(Quelle: UNIVOX-Kommentar 1992 II A, 05)

β) Neuere Umfrageergebnisse

Dieses optimistische, noch vor dem EWR-Entscheid im Dezember 1992 erhobene Resultat, das auf eine stabile Einstellung der Stimmberechtigten zu den demokratischen Institutionen zeigte, wurde nun aber deutlich relativiert durch eine neuerliche Umfrage im Rahmen der Studie „Sophia“ von 1994/95¹, in der eine repräsentative Stichprobe von 600 zufällig ausgewählten Bürgern zu deren Auffassung über die Machtverhältnisse befragt wurden. Dabei lehnten, trotz einer *generellen Bejahung von Föderalismus und direkter Demokratie*², insgesamt **62 %** das doppelte Mehr von Volk und Ständen ab. Es scheint, dass gerade in der Romandie das Institut des Ständemehrs erstaunlicherweise noch auf grössere Akzeptanz trifft, als in der übrigen Schweiz. Obwohl die romanischen Kantone überdurchschnittlich oft in die Verliererseite gedrängt werden, sind gerade sie es, welche die Bedeutung des Ständemehrs als Mittel des Minderheitenschutzes betonen³.

d) Die Rolle der Medien

Dieses Bild bliebe unvollständig, würde nicht noch die Rolle der Medien kurz angesprochen. Bereits in den oben genannten Umfragen kam ein deutliches Unbehagen der Befragten gegenüber der Macht der Medien in unserem Staatsgefüge zum Ausdruck. Nicht zuletzt die engen räumlichen Verhältnisse der Schweiz bringen es mit sich, dass über Massenkommunikationsmittel spürbare externe Einwirkungen auf unsere politischen Kommunikationssysteme festzustellen sind. Zu bedenken ist, dass die Massenmedien, soweit sie einen lokalen oder subnationalen Charakter haben, zur Erhaltung einer entsprechenden regionalen Identität beitragen. Jedoch findet sich zunehmend ein stark zentralisierender Effekt: durch die Ausrichtung der nationalen Medien auf ein nationales Publikum, werden regionale Anliegen oft vernachlässigt und eine nationale Mischkultur gefördert. Dies zeigt sich am Beispiel der Ausbreitung einzelner Zeitungen auf die überregionale/nationale Ebene zu eigentlichen Presseketten, innerhalb derer die einzelnen Publikationen vielleicht noch mit einem eigenen Titel aber mit weitgehend gleichem Inhalt erscheinen. Ein Beleg für diese Entwicklung stellt, so paradox dies zunächst klingt, die Zunahme von Lokalradio und -fernsehstationen dar, welche sich bemühen, das Interesse der Zuschauer an Ereignissen der unmittelbaren Nachbarschaft und des eigenen, überschaubaren Lebensraumes zu befriedigen, was auf der nationalen Ebene in dieser Form nicht mehr möglich ist.

Noch ein weiterer Aspekt der modernen Massenkommunikationsmittel darf nicht übersehen werden: es ist weniger die Vorstellung des durch die moderne Technik vernetzten „globalen Dorfes“ als vielmehr die Akzentuierung der öffentlichen Meinung durch externe Medieneinflüsse, die in der Schweiz zum Tragen kommt. Der Einfluss der elektronischen Massenkommunikationsmittel der verschiedensprachigen Nachbarn⁴ auf die dreisprachige Schweiz führt zu einer Erhöhung der externen Verflechtung der öffentlichen Meinung. Da dies unter dem Vorzeichen der jeweils bevorzugten Sprachgruppe erfolgt, hat das eine sehr unterschiedliche Akzentsetzung in den verschiedenen Landesteilen zur Folge. Dies muss selbstverständlich nicht gleich zu Spaltungen der öffentlichen Meinung und der Einbusse kultureller Eigenständigkeit führen und damit den „Röstigraben“ vertiefen⁵, es erhöht aber zweifellos den Bedarf einer nationalen Konsensfindung. Der Grad der Beeinflussung der gesellschaftlichen Subsysteme in den Kantonen ist für das Problem der Gewichtung der Standesstimmen daher von entscheidender Bedeutung: Geht man davon aus, dass die Schweiz nur aus einer Summe von Einzelpersonen besteht, die mehr oder weniger zufällig nach den jeweiligen Kantonsgrenzen geordnet sind, so entbehrt das Ständemehr als Ausdruck der Beteiligungsrechte des kantonalen Souveräns jeglicher Grundlage. Geht man hingegen davon aus, dass die Gesamtnation (auch) eine Summe von gesellschaftlichen Subsystemen darstellt, deren Träger unter anderem die jeweiligen Kantonsbürger sind und die durchaus eine gewisse kantonale Identität wahrnehmen und vertreten, so ist das Erfordernis des Ständemehrs wieder eine diskutabile Grösse. Die kantonalen Subsysteme werden zwar noch immer durch eine gewisse kantonale Identität geprägt, jedoch bringen die Medien hier zusehends eine Durchmischung zumindest innerhalb der jeweiligen Sprachregionen zustande. Damit liesse sich die These postulieren, dass je stärker die mediale Nivellierung dieser

¹ Herausgegeben vom Lausanner Meinungsforschungsinstitut M.I.S. und dem Medienunternehmen Edipresse.

² Eine ähnlich positive Grundhaltung ergab eine im Befragung von 1'000 Personen aus der Deutschschweiz, der Romandie und dem Tessin durch das Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen AG (Konso) im Auftrag der Coopzeitung 1996: Auf die Frage „wird die Schweiz in ihrer heutigen Form - mit den drei Landesteilen - nicht mehr lange bestehen, sondern auseinanderfallen?“, zeigte sich jeder vierte Romand (27 %) und jeder vierte Befragte unter 24 Jahren (25 %) überzeugt, dass dieses Szenario Wirklichkeit wird (Deutschschweiz: 13 %; Tessin: 14 %; ganze Schweiz: 17 %).

³ So äusserten sich Politiker aller Lager in der Romandie für die Beibehaltung des Ständemehrs: so z.B. MICHELINE CALMY-REY (Präsidentin der SP GE); PHILIPPE LEUBA (LP, VD) sowie Vertreter der FDP Neuenburg und Freiburg FDP (BZ v. 7. 7. 1994).

⁴ Im Jahre 1993 besaßen 2,5 Mio. Schweizer Haushalte eine Fernsehkonzeption: von den über 15jährigen Einwohnern haben in der Deutschschweiz rund 93 % mind. einen Fernsehapparat zu Hause, in der Romandie sind es 96 % und in der italienischen Schweiz 97 %. Der Fernsehkonsum beträgt je nach Sprachregion zwei bis zweieinhalb Stunden, wobei er in der Deutschschweiz niedriger ist als in der französisch- und der italienischsprachigen Schweiz. Einen verhältnismässig hohen Stellenwert haben in allen Sprachregionen ausländische Sender: ihr Anteil am Konsum liegt in allen Sprachregionen deutlich höher als jener der SRG. Im Tagesdurchschnitt beträgt der Anteil der *ausländischen* Sender im Jahre 1993 in Minuten pro Einwohner in der deutschen Schweiz: 85 Min. (SRG: 40 Min.); in der Romandie: 92 Min. (SRG: 52 Min.) und in der italienischen Schweiz: 105 Min. (SRG: 48 Min.). BfS 1995, S. 355; vergl. auch BfS 1996, S. 359.

⁵ So aber SCHMID, „Politische Kommunikation in der Schweiz“, in: Social Strategies, Vol. 3 (1991), No. 4, S. 5-13, S. 11.

Regionen fortschreitet, desto schwächer die Rechtfertigung für das heutige System des Ständemehrs ausfallen muss. Soziale Gruppen können mit FRENKEL⁶ eben auch als „Netze privilegierter Informationen“ gesehen werden, welche gegenüber der Aussenwelt Informationsschranken errichten.

IV. Vorschläge zur Revision des Ständemehrs

In diesem Abschnitt soll ein kurzer Überblick über laufende und vergangene Revisionsbestrebungen zum Ständemehr erfolgen und auf einige mögliche Ansatzpunkte für eine Revision des Instituts de lege ferenda hingewiesen werden⁷. Im weiteren wird auch der Versuch unternommen, einige Modelle der alternativen Ausgestaltung der kantonalen Mitwirkung bei Verfassungsrevisionen mit ihren (hypothetischen) Auswirkungen auf vergangene Abstimmungsergebnisse zu extrapolieren.

1. Quorum

Das Ständemehr wurde im Laufe der Zeit mitunter heftig kritisiert und verschiedene Vorschläge sahen regelmässig eine Abschaffung oder dessen faktische Schwächung als Institution vor⁸. Häufiger aber waren, beispielsweise im Rahmen der Diskussion um die Totalrevision der Bundesverfassung in den 1960er und 1970er Jahren, die Stimmen, welche eine Revision des *Anwendungsbereiches*⁹ des Ständemehrs postulierten und dabei gelegentlich auch eine Modifikation des *Quorums* der Stände vorsahen. Dabei wurde zwar das *absolute Mehr*¹⁰ sämtlicher Stände zur Annahme der Vorlage weiterhin favorisiert¹¹, es stellte sich aber natürlich die Frage, wie dieses in bezug auf das mögliche weitere Schicksal der Halbkantone allenfalls zu berechnen sei.

a) Stellung der Halbkantone

aa) Berechnungsweise des absoluten Mehrs

Die Berechnung des Ständequorums bot schon zu Beginn des Bundesstaates teilweise Anlass zu berechtigten Zweifeln. In der Revisionskommission der Tagsatzung¹² ging man von einer unantastbaren Würde der zu schaffenden Bundesverfassung aus und glaubte, dass es in absehbarer Zeit nicht zu Revisionen dieses Werkes käme¹³. Folglich wurde das bedeutsame Problem, wem im Bunde die verfassungsgebende Gewalt zustehe, in der Kommission eher oberflächlich behandelt. Einem Antrag teilweise folgend, welcher der Kommission am 27. März 1848 vorlag und der für die Revision die Zustimmung des Volkes „und zwar der Mehrheit in zwölf Kantonen“ vorsah¹⁴, entsprach der schlussendlich in Art. 114 der BV von 1848 niedergelegte (fundamentale) Grundsatz, dass die verfassungsgebende Gewalt im Bunde auf der *Mehrheit der stimmenden Bürger* und kumulativ der *Mehrheit der Kantone* beruhe¹⁵.

Bei der Zählung der Ständestimmen stellte sich nun aber die Schwierigkeit, ob die Stimmen der Halbkantone selbständig als halbe Stimmen, ohne Rücksicht auf das eventuell nicht übereinstimmende Ergebnis¹⁶ im anderen Kantonsteil zu zählen seien. Denn es erfolgte mit der BV von 1848 zwar eine Art Verselbständigung¹⁷ der beiden Kantonshälften und eine Anerkennung der Halbkantone in ihrem Verhältnis zum Bund als eigenständige, allerdings

⁶ FRENKEL, I, N 569.

⁷ Hier sei besonders auf die detaillierten Ausführungen von WILI, §§ 12 ff., verwiesen.

⁸ Siehe nachfolgend Ziff. 3.

⁹ Siehe nachfolgend Ziff. 2.

¹⁰ Art. 123 Abs. 1 und 3 BV.

¹¹ IMBODEN, „Die Bundesverfassung - wie sie sein könnte“, Verfassungsentwurf, erarbeitet von Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel unter Leitung von Prof. Dr. MAX IMBODEN, Basel 1959, Art. 55 Abs. 3, Art. 58 Abs. 3 und Art. 60 Bst. b.; Schlussbericht WAHLEN, S. 680; Entwurf EICHENBERGER/KAUFMANN/MORAND/WILDHABER, Ziff. 4.4 Abs. 1, in: Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Arbeitspapiere, I, Bern 1974, S. 5-110, bes. S. 108; Entwurf WILDHABER („Kurzverfassung“) Ziff. 4.4 Abs. 1, in: Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Arbeitspapiere, I, S. 111-139, bes. S. 139; Entwurf AUBERT, Art. 56 Abs. 3, Art. 59 Abs. 2, Art. 75; Art. 78 Abs. 3 und Art. 79; Art. 63 Abs. 3 und 4 VE 1977. Weitergehende Hinweise bei WILI, § 50 I 3, Anm. 46, S. 692 f.

¹² Siehe vorstehend § 16, B.

¹³ Vergl. HIS, III, S. 298 f.

¹⁴ Prot. Kom., S. 142 f., 185. Nicht durchsetzen konnte sich ein anderer Antrag, der für die Revision der Bundesverfassung bloss die Zustimmung der *absoluten Mehrheit aller Schweizerbürger*, nicht der Stimmenden, verlangte.

¹⁵ „Die revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist“ (Art. 114 BV von 1848).

¹⁶ Bereits erwähnt wurde, dass es unter der BV von 1848 sowieso noch zulässig war, dass die Kantone ihre Ständestimmen durch Grossratsbeschlüsse fassten (so in FR und TI) oder dass sie darüber besondere kantonalrechtliche Volksabstimmungen beschliessen liessen (so in LU, OW, BS und SH).

¹⁷ RAUSTEIN, S. 132 ff.

halbe Teile eines Ganzen¹⁸, nirgends wurde aber ausdrücklich verankert, wie deren (halbe) Stimmen im Falle der *Nichtübereinstimmung* zu zählen seien. Denn bereits unter dem *Bundesvertrag von 1815* galten die Halbkantone zwar ebenfalls als durchaus selbständige Gemeinwesen, die, ausgestattet mit eigener Verfassung und Rechtsordnung, nichts miteinander gemein hatten, im Verhältnis zum Bund aber wurden sie als *minderberechtigt* erachtet¹⁹. Dies äusserte sich vor allem darin, dass die Fiktion aufrechterhalten wurde, zwei Halbkantone bildeten zusammen noch immer ein einheitliches Bundesglied. Aus diesem Grund besaßen zwei getrennte Halbkantone an der Tagsatzung auch bloss *eine* Stimme, was dazu führte, dass deren Voten an der Tagsatzung jeweils nicht als halbe Stimmen gezählt und mit anderen halben addiert wurden, sondern in beiden geteilten Hälften *übereinstimmen* mussten, um *eine* ganze Stimme zu bilden. Damit wurden die Halbkantone gezwungen, sich auf eine einheitliche Stimmabgabe zu einigen, ansonsten ihre Willensäußerung als unbeachtlich galt²⁰ - insofern waren die Halbkantone damit sogar noch *weniger* als nur halbberechtigt²¹. Mit dieser restriktiven Beschränkung, welche die Halbkantone zwang, bei ihrer Stimmabgabe zu harmonisieren, wurde in der BV von 1848 aber nicht explizit gebrochen; je nach der Auslegung von Art. 114 betrug damit die Mehrheit der Stände 12 oder nur 11½ Stimmen. Daher beantragte im Jahre 1871 Nationalrat HEER im Rahmen der Diskussionen um die Totalrevision 1872/74 der BV, die halben Stimmen als *halbe* zu zählen, was in der Verfassung Eingang fand: Art. 121 Abs. 2 BV²² sollte mit der unmißverständlichen Regelung der Zählung der Stimme der Halbkantone als eine halbe Stimme im Ständeergebnis Klarheit schaffen²³. Mit der Gründung des Kantons Jura²⁴ ist schlussendlich das absolute Mehr unzweideutig auf 12 ganze Stimmen gestiegen²⁵.

bb) Mögliche Varianten in der Behandlung der Halbkantone

Es lassen sich bezüglich der Revision des Ständemehrs verschiedene Modelle für die Behandlung der Halbkantone und deren Stimmkraft vorstellen. Im Rahmen der Diskussion um die Totalrevision 1977 wurden vier Varianten vorgeschlagen, von denen drei explizit den Status der bisherigen Halbkantone betreffen, eine vierte sich mit der allgemeinen Gewichtung der Standesstimmen auseinandersetzt und später behandelt wird.

¹⁸ Der besondere Status der Halbkantone wurde aus der Zeit des Bundesvertrages gleichsam unbeirrt übernommen: wie bis anhin wurde die Minderberechtigung der sechs Halbkantone beibehalten, was durch deren Erwähnung in Klammern in Art. 1 BV zum Ausdruck gebracht wurde. In einigen Fällen wurden die Halbkantone zwar den ganzen Kantonen *expressis verbis* gleichgestellt (so z.B. Art. 13, Beschränkung der stehenden Truppen; Art. 61, Mindestvertretung durch einen Nationalrat auch für die Halbkantone), in anderen wichtigen Fragen aber musste die Praxis entscheiden, ob die Halbkantone nun voll- oder nur halbberechtigt seien, so etwa beim Recht zur Einberufung der Bundesversammlung (Art. 75 Abs. 2 BV v. 1848) oder eben der Frage der Ermittlung des Ständemehrs bei Revisionen der BV (Art. 114). Vergl. HIS, III, S. 221. So wurde 1848 bei den Abstimmungen in den Kantonen über die Annahme der BV die Stimmen der Halbkantone erstmals je separat erfasst (14 3/2 Kantone nahmen den Entwurf an, 5 3/2 verwarfen ihn), vergl. SCHOLLENBERGER, „Kommentar“, S. 572; desgleichen wurden 1866 die Stimmen der Halbkantone auch bei unterschiedlichem Votum mitgezählt (BB1 1866 I 119-121, 124, 287f., 1879 I 423).

¹⁹ Dahinter verbarg sich das Bemühen, die Neubildung neuer vollberechtigter Staaten durch die Teilung bisheriger Kantone zu verhindern, mithin eine Strafmassnahme mit „generalpräventiver Zwecksetzung“ zur Bewahrung der machtpolitischen Balance in der Tagsatzung, was vom Bund bereits in der Erklärung des Wiener Kongresses vom 20. März 1815 (art. 1) festgelegt worden ist. Vergl. HIS, II, S. 165 f., S. 345; WILL, § 50 II 2. Siehe vorstehend § 22, D.

²⁰ RAUSTEIN, S. 90 f.

²¹ In ihrer Eigenschaft als Halbkantone hatten diese als solche in der Tagsatzung nämlich überhaupt keine Stimme, da man de iure nur Vollkantone am Stimmrecht teilnehmen liess. Das absolute Mehr der Tagsatzung von 1815 entsprach dementsprechend 12 ganzen Stimmen. Allerdings konnten die separaten halben Stimmen i.S. einer politischen Kundgebung zu Protokoll gegeben werden (Tagsatzungsregl. 1834, § 51: „Es stimmt der vorsitzende Gesandte für einen geteilten Kanton und zwar mit vollem Stimmrecht, wenn die beiden Kantonsteile übereinstimmen. Wollen sie aber abweichend stimmen, so haben sie im Gange der Abstimmung an derselben keinen Teil zu nehmen, sondern erst nach Beendigung derselben ihre abweichenden Voten zu Protokoll zu erklären.“).

²² Entspricht dem heute geltenden (unveränderten) Art. 123 Abs. 2 BV.

²³ Es bedurfte dann aber noch einer bundesrätlichen Stellungnahme anlässlich der Volksabstimmung vom 20. 8. 1893 über die Schächtverbotsinitiative, welche von der Mehrheit der Stimmbürger (191'527 gegen 127'101) und von den Ständen mit 10 3/2 gegen 9 3/2 Stimmen angenommen worden ist. Teilweise wurde das Erreichen des erforderlichen Ständemehrs angezweifelt, indem man argumentierte, die BV kenne nur 22 *volle* Kantone (Art. 1), davon ausgehend sei die absolute Mehrheit 12 (die Hälfte + 1), somit wären 11 1/2 annehmende Stände nicht ausreichend. Unter Hinweis auf die Motive der Verankerung des Grundsatzes, wonach die Halbkantone als halbe Stimmen zu zählen seien (Art. 121 Abs. 2, heute Art. 123 Abs. 2 BV) - eben um die ungerechtfertigte Beschränkung der Stimmkraft der geteilten Kantone zu überwinden -, wurde entgegnet, dass es nur folgerichtig sei, diese seit 1874 explizit gültigen halben Stimmen nicht nur für die Frage heranzuziehen, ob die absolute Mehrheit erreicht sei, sondern auch für die Frage aus wie vielen Stimmen denn nun diese absolute Mehrheit bestünde; vergl. BB1 1893 IV 401f.; auch BB1 1939 I 545.

²⁴ Vergl. die Volksabstimmung vom 24. 9. 1978, BB1 1978 II 1223, in der Volk und Stände der Gründung des neuen Kantons deutlich zugestimmt haben (mit 1'309'841 Ja gegen 281'873 Nein und mit der Annahme durch alle 19 6/2 Stände).

²⁵ WILDHABER in Kommentar BV, Art. 123, Rz. 3.

α) Beibehaltung des Status eines Halbkantons für alle bisherigen Halbkantone

Verschiedene Votanten plädierten für ein Festhalten an der bisherigen Unterscheidung zwischen Voll- und Halbkantonen²⁶ für alle betroffenen Stände²⁷. In diesem Fall der Aufrechterhaltung von sechs Halbkantonen beträgt das Ständemehr weiterhin zwölf Stimmen, sofern die Beibehaltung des Status als Halbkanton auch weiterhin die reduzierte Stimme bezüglich der bundesstaatlichen Mitwirkungsrechte bedeuten soll²⁸.

β) Alleinige Aufwertung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu Vollkantonen

Eine bis in die jüngste Zeit immer wieder die Gemüter erhitzen Frage ist das Schicksal der beiden 1833 getrennten Teile Basel-Stadt und Basel-Landschaft²⁹. Art. 63 Abs. 4 VE 1977 sah eine alleinige Aufwertung der beiden Halbkantone vor³⁰, welche von verschiedenen Seiten heftig kritisiert wurde³¹. Bei der Streichung des Status des Halbkantons für die beiden Basel würde das Ständemehr bei Aufrechterhaltung der bisherigen Stimmkraft 12 ½ betragen.

γ) Aufwertung sämtlicher Halbkantone zu Vollkantonen

Bereits 1872 wurde ein Antrag, die Halbkantone zu Vollkantonen aufzuwerten abgelehnt³². Würde eine solche Aufwertung aller bisherigen Halbkantone durchgeführt³³ und das gegenwärtige System mit der gleichen Stimmkraft aller Kantone beibehalten, so würde das Ständemehr 13 ½ Stimmen ausmachen.

²⁶ Art. 1 i.V.m. Art. 80 und 123 Abs. 2 BV.

²⁷ So u.a. IMBODEN, „Die Bundesverfassung - wie sie sein könnte“, Art. 1 Abs. 1; Entwurf EICHENBERGER/KAUFMANN/MORAND/WILDHABER, Art. 1 Abs. 3; Entwurf AUBERT, Art. 18; im Vernehmlassungsverfahren 1978/1979 die Kantone ZH, FR, SG, TG, TI und JU („Ergebnisse“, S. 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1386-1388; „Originaltext“, 17, S. 8787, 8795, 8801 f., 8805) daneben auch die CVP („Ergebnisse“, S. 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1389; „Originaltext“, 17, S. 8807), Studierende der Universitäten von Basel und Bern, der Zentralverband der Arbeitgeber, der SGV u.a. (vergl. „Ergebnisse“, S. 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1386-1390); siehe auch die Modell-Studie vom 30. Oktober 1985 des EJPD, „So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen“, in: BBl 1985 III 189-222, Art. 1 i.V.m. Art. 81 Abs. 4.

²⁸ Dies ist zumindest konsequent gedacht, denn wenn der Status eines Halbkantons beibehalten wird, sei es nun für sämtliche bisherigen oder nur einen Teil der Halbkantone, so ist deren halbe Stimmkraft konzeptionell schlüssig. Vergl. IMBODEN, „Die Bundesverfassung - wie sie sein könnte“, Art. 55 Abs. 3 und 58 Abs. 3; Entwurf EICHENBERGER/KAUFMANN/MORAND/WILDHABER, Art. 1 i.V.m. Ziff. 4.4 Abs. 2; Entwurf WILDHABER, Ziff. 4.4 Abs. 2; Entwurf AUBERT, Art. 75 und 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 56 Abs. 3, Art. 59 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 4; Art. 63 Abs. 4 VE 1977; KÖLZ/MÜLLER, „Entwurf“, Art. 109 Satz 3 i.V.m. Art. 98 Bst. a und b, in der 3. Aufl.: Art. 116 i.V.m. Art. 103; Modell-Studie, Art. 81 Abs. 4.

²⁹ Siehe dazu nachfolgend § 29, B, V; Neben den beharrlichen, bisher aber erfolglosen *Wiedervereinigungsbestrebungen* beider Basel (vergl. bereits die ersten Bestrebungen 1834 einer Gemeindeversammlung in Bretzwil; bedeutsam aber das letztliche Scheitern der Wiedervereinigungsartikel der Kantonsverfassungen BS und BL [AS 1948 219, BB vom 10. 3. 1948 über die Nichtgewährleistung der Verfassungsbestimmungen der Kantone BS und BL zur Einleitung ihrer Wiedervereinigung, BBl 1947 I 1053-1072], die 1960 nachträglich erfolgte Gewährleistung der beiden Wiedervereinigungsartikel [BBl 1960 II 221 f.] und die 1969 in beiden Basel erfolgte Volksabstimmung, wobei BL die Wiedervereinigung verwarf, was schlussendlich, quasi als Ersatz für die Fusion, zur Aufnahme der Partnerschaftsartikel in § 17a KV BS und § 3 Abs. 2 KV BL führte [Siehe HÄFELIN/HALLER, N 222-226; E. SPEISER] gab es auch das Bestreben ihrer *Aufwertung zu Vollkantonen* (u.a. Motion WENK, Amtl. Bull. SR 1977 S. 597-600; p.I. ALLGÖWER, Amtl. Bull. NR 1981, S. 71-94; p.I. MIVILLE, Amtl. Bull. SR 1987, S. 580-585; zuletzt Rückzug der p.I. NR GYSIN für die Aufwertung des Kantons BL zu einem Vollkanton, wobei die sich SPK des Nationalrats mit 15 gegen 6 Stimmen für diese Initiative aussprach, namentlich deshalb, weil von einer Aufwertung der beiden Halbkantone keine Gefährdung des föderalistischen Gleichgewichts zu befürchten sei, vergl. BaZ v. 30. 10./16. 12. 1993, 4. 2. 1995, S. 1, 2, 4; SPJ 1992, S. 46 f.). Dieser ganze Komplex scheint mE nur im Rahmen einer völligen Neueinstufung aller Kantone bezüglich ihres *Status* und ihrer *Mitwirkungsrechte* lösbar zu sein, denn will man den Status von BS und BL aufwerten, so wäre auch derjenige der übrigen Halbkantone nicht mehr rational haltbar (so auch der Kanton SZ im Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1386-1388), es sei denn mit Berufung auf ihre relativ geringe Bevölkerungszahl; dann aber stellt sich die Frage, wie es denn um den Status der kleinen (Voll-)Kantone wie UR oder GL bestellt sei. Zur Diskussion um das *quantitative* Element, die besonders nach der Gründung des Kantons Jura ausbrach, siehe vorstehend § 22, D und nachfolgend § 29, B, V.

³⁰ Vergl. im Vernehmlassungsverfahren 1978/79 die Kantone GL und BS, ev. VS („Ergebnisse“, S. 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1388; „Originaltext“, 17, S. 8793, 8796 und 8803), die EVP („Ergebnisse“, S. 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1512; „Originaltext“, 19, S. 9405) und die Organisation für die Sache der Frau (OFRA, „Ergebnisse“, S. 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1391; „Originaltext“, 17, S. 8834). Vergl. auch KÖLZ/MÜLLER, Art. 116 in der 3. Aufl. von 1995 (109 Satz 3 des Entwurfes 1984).

³¹ Gegen eine Aufwertung der Halbkantone BS und BL bezogen nicht nur die Kantone ZH, FR, SG, TG, TI und JU Stellung, sondern auch die CVP, versch. Jung-Parteien und Verbände, vergl. vorstehend FN 28.

³² His, III, S. 506; E. CURTI, „Das Princip der Gleichheit vor dem Gesetze“, Bern 1888, S. 39.

³³ Schlussbericht WAHLEN, S. 723, wo für *alle* Kantone eine volle Ständestimme bei allen Mitwirkungsrechten vorgesehen wird; der Entwurf der „Kern-Verfassung“ (siehe oben unter b, aa), Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 und 3 sowie Art. 20 Abs. 2 und 4 (wobei hier ein qualifiziertes 2/3-Mehr zum Tragen kommt); im Vernehmlassungsverfahren 1978/79 die Kantone SZ, OW, NW, ZG, AR und GR („Ergebnisse“, S. 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1386-1388; „Originaltext“, 17, S. 8787-8792, 8794, 8798-8800), die Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz („Ergebnisse“, S. 724, „Zusammenfassung“, 4, S. 1389, „Originaltext“, 17, S. 8806) und verschiedene private Entwürfe, vergl. WILI, § 50 I 2 a, Anm. 37.

cc) Auswirkungen einer generellen Aufwertung sämtlicher Halbkantone

Unter der Annahme der Beibehaltung des gegenwärtigen Systems des absoluten Mehrs (50 % + 1) und einer generellen Aufwertung sämtlicher Halbkantone zu Bundesgliedern mit voller Stimmkraft bei der Ermittlung des Ständemehrs, zeigt sich ein überraschendes Resultat. Obwohl die Halbkantone bei eidgenössischen Urnengängen überdurchschnittlich oft auf der Verliererseite standen und sich dabei häufig mit den romanischen Kantonen solidarisch zeigten, hätte es *kein einziges* abweichendes Ergebnis bei der hypothetischen Anerkennung der vollen Stimmkraft seit 1848 gegeben. Mit anderen Worten ist selbst bei Anerkennung des Status eines Vollkantons für die kleinen deutschsprachigen Kantone kein erdrutschartiges Übergewicht über die romanischen Stände bei obligatorischen Referenden zu erwarten (siehe die nachfolgende Übersicht). Eine andere Frage ist allerdings, ob mit einer solchen Lösung die eigentliche Ursache für das politische Unwohlsein gerade des romanischen Bevölkerungsteils erkannt ist. Nur im Rahmen einer völligen Neuüberdenkung der Beteiligungsrechte sämtlicher Kantone macht eine generelle Aufwertung der Halbkantone einen Sinn, ansonsten wäre sie nur verfassungskosmetischer Natur³⁴.

Es zeigt sich, dass die verfassungsrechtliche Ordnung unter der hypothetischen Annahme, dass sämtliche Halbkantone seit 1848 mit voller Standesstimme an den Verfassungsrevisionen beteiligt gewesen wären, absolut mit unserer gegenwärtigen Situation übereinstimmen würde. In keinem Fall hätte sich eine volle Standesstimme der Halbkantone auf das tatsächlich eingetretene Resultat ausgewirkt³⁵. Es scheint daher an der Zeit, unter Rückgriff auf die Ergebnisse von § 22 D, IV, die Frage der Halbkantone anders zu stellen: nicht der *Status* eines Kantons als halber oder ganzer Stand sollte die Diskussion beherrschen³⁶, sondern es wäre sinnvoller, präzise zwischen dem *Status* (halber oder ganzer Stand) und dem eigentlichen *Gewicht* bei den bundesstaatlichen Mitwirkungsrechten zu differenzieren³⁷. Dabei würde schnell klar, dass der Disput um die Stellung der Halbkantone völlig obsolet ist und es vielmehr darum geht, *sämtliche* Kantone und deren Gewicht im bundesstaatlichen Willensbildungsprozess neu zu beurteilen. Geht man davon aus, dass die Frage der Aufwertung einzelner oder aller Halbkantone im Rahmen einer Verfassungsrevision zu vollen Ständen auch und besonders eine *politische* ist, so sind natürlich zahlreiche Varianten denkbar, um eine mit der Aufwertung der Halbkantone verbundene Schwankung in den machtpolitischen Strukturen zu kompensieren, dazu sei besonders auf die nachfolgenden Modelle verwiesen. Kurz, aus staatsrechtlicher Sicht ist, wie bereits in § 22, D, IV dargelegt worden ist, die Beibehaltung des Status von Halbkantonen nicht mehr zu rechtfertigen, aber auch aus staatspolitischer Sicht sind keine ernsthaften Gründe vorzubringen, den diskriminierenden Status eines Halbkantones nicht abzuschaffen: weder aus falsch verstandener Rücksicht auf die romanischen Kantone³⁸, noch aus Bedenken machtpolitisch-strategischer Art³⁹.

³⁴ Siehe hierzu die vorstehenden Ausführungen in § 22, D, IV, zur Differenzierung von Status und Mitwirkungsrechten.

³⁵ So auch WILI, § 50 II 2.

³⁶ So zeichneten sich in den Vernehmlassungen 1978/79 zwei interessante Grundtendenzen ab: einerseits zeigte sich im Rahmen der Diskussion um Art. 63 Abs. 4 und Art. 77, welche die Stellung der Halbkantone beinhalteten, die Meinung, eine *Aufwertung vom BS und BL* zu Vollkantonen sei nicht zu rechtfertigen (Beibehaltung des Status quo), andererseits wurde die Abschaffung des Status von Halbkantonen und die *Gleichstellung aller Kantone* gefordert.

³⁷ Daher ist auch die Vermengung der Frage nach dem *Status* der Halbkantone mit deren *Bevölkerungszahl* wenig ergiebig, so aber in der p.I. MIVILLE, Amtl. Bull. SR 1987, S. 580-585. Siehe nachfolgend ausführlich § 29, B, V und vorstehend § 22, D.

³⁸ Gerade die Halbkantone und die romanischen Kantone fanden sich überdurchschnittlich oft auf der Verliererseite bei eidgenössischen Abstimmungen wieder. Vergl. dazu vorstehend § 23, B, II, 2.

³⁹ Andere Schlüsse ziehend hier WILI, § 50 II 2, § 55 III.

Tabelle 25: Synoptische Darstellung der Vorlagen

Hypothese: a) Wie hätten die Resultate in Tabelle 16 ausgesehen, wenn die Halbkantone *ganze* Stimmen gehabt hätten?

b) Wären die knapp angenommenen Vorlagen in Tabelle 21 abgelehnt worden?

Zu a)

Vorlage	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	Real	Hypo- thet.
1. Mass u. Gewicht	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	+	+	+	-	+	+		8 3/2 : 11 3/2	11:14 verw.
2. Mieter/ Konsum.	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+		6 2/2 : 13 4/2	8:17 verw.
3. Finanz- ordnung	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	+	+	-	-	+	-		8 2/2 : 11 4/2	10:15 verw.
4. Bildung	+	+	+	-	-	-	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	+		9 3/2 : 10 3/2	12:13 verw.
5. Kon- junktur	+	+	-	+	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	+	+	-	+	+	-	-	+	-		10 2/2 : 9 4/2	12:13 verw.
6. Ener- gieart.	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+	11 : 9 6/2	11:15 verw.
7. Kultur- förder.	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	+	+	+	10 2/2 : 10 4/2	12:14 verw.
8. Einbür- gerung	+	+	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+	-	+	+	+	9 2/2 : 11 4/2	11:15 verw.

Zu b)

Vorlage	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	Real	Hypo- thet.
1. Gleich- stellung	+	-	-	-	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	+	+	-	+	+		11 3/2 : 8 3/2	14:11 angen.
2. Schächt- verbot	+	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-		10 3/2 : 9 3/2	13:12 angen.
3. Völker- bund	-	+	+	-	-	+	+	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	+	-	+	+	+	+	+	+		10 3/2 : 9 3/2	13:12 angen.
4. Dring- lichkeits.	+	-	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+		11 3/2 : 8 3/2	14:11 angen.
5. Gesund- heitswesen	+	+	+	-	-	+	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	-	-	-		10 6/2 : 10	16:10 angen.

b) Qualifiziertes Ständemehr

In den meisten föderativ aufgebauten Rechtsstaaten erfuhr die Verfassung als normative Grundordnung aus Gründen der Rechtssicherheit einen qualifizierten Schutz gegen allzu voreilige Rechtsänderungen. Oft werden in ausländischen Verfassungen zu diesem Zweck Varianten von *Sperrminoritätsklauseln* vorgesehen, welche unter anderem in Form von im Parlament erforderlichen Mindestpräsenzen (absolute oder Zweidrittelsmehrheit), Zustimmungsklauseln (z.B. Zweidrittelsmehr), Plebiszitklauseln (z.B. auf Begehren des Staatspräsidenten) oder speziellen Formen von Bestätigungen durch weitere Behörden ausgestaltet sein können¹. Noch im Entwurf der Kommission PFYFFER vom 15. Dezember 1832 war vorgesehen, dass es zur Ratifikation von Änderungen der Bundesurkunde der Zustimmung von 15 Ständestimmen bedürfe², wobei erschwerend wirkte, dass, wie bereits erwähnt, die Stimmen der Halbkantone nur zur Geltung kamen, wenn sie übereinstimmten. Demgegenüber erfolgte 1848 im Bestreben, Verfassungsrevisionen möglichst zu *erleichtern* und eine möglichst freie Entfaltung des *Volkswillens* zu fördern³, eine Beschränkung des dem Volksmehr entgegengesetzten föderativen Korrektivs gleichsam auf seinem minimalsten Einwirkungsgrad⁴, indem das Ständemehr keine qualifizierte Mehrheit zur Annahme von Vorlagen kannte. IMBODEN sieht in dieser „Abwertung“ des Ständemehrs mit einem Grund, weshalb die BV von allen föderativen Verfassungen nicht nur am leichtesten geändert werden kann, sondern auch praktisch am meisten geändert wird⁵.

aa) Vorschläge aus der Diskussion über die Totalrevision der BV in den 1960er und 1970er Jahren

Der Entwurf einer sog. „Kern-Verfassung“, den die Juristische Fakultät der Universität Basel⁶ im Vorfeld der Expertenarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung unterbreitete, sah im Bestreben, einerseits die Verfassung mit einer Beschränkung auf das Wesentliche von Detailregelungen freizuhalten⁷, andererseits aber doch das Ständemehr als solches innovationsfreundlicher zu gestalten, ein *Alternativmehr* von Volk und Ständen vor. Verfassungsrevisionen hätten nach Art. 20 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfes mit einem qualifizierten *Zweidrittelsmehr* entweder von Volk *oder* Ständen zustande kommen können, wobei es auf die Entscheidung des anderen Entscheidungsträgers nicht angekommen wäre. Volk und Stände stehen sich nach diesem Modell zwar gleichberechtigt gegenüber, da aber die alleinige Annahme eines Entscheidungsträgers mit Zweidrittelsmehr den Ausschlag gibt, können sich beide in gewissen Extremsituationen überspielen⁸. Die Bedeutung des Ständemehrs wäre danach ausserordentlich relativiert worden, da es einem annehmenden qualifizierten Volksmehr jederzeit gelänge sich gegenüber einem selbst noch so deutlich verwerfendem Ständemehr durchzusetzen⁹. Umgekehrt wäre allerdings auch entgegen dem heute prohibitiven Charakter des Ständemehrs ein „progressives“ Zweidrittels-Ständemehr zur Überwindung beharrender Volksmehrheiten denkbar¹⁰.

¹ Für die konkreten Formen solcher Hürden der Verfassungsrevision in 112 Staaten sei hier verwiesen auf WILI, „Auswirkungen der Volksrechte auf die Rechtsbereinigung in der Schweiz“, in: H. SCHÄFFER (Hrsg.), „Gesetzgebung und Rechtskultur. Internationales Symposium Salzburg 1986“, Wien 1987, S. 215-241, bes. 229-236; vergl. auch FRENKEL, II, N 1311 ff.

² IMBODEN, „Problematik“, S. 233.

³ Vergl. Prot. Kom., S. 76: „weil es ein Ausfluss der Souveränität ist, dass ein Volk die Verfassung ändern kann, wann dasselbe es notwendig findet.“ Der Vorschlag auf Einführung eines qualifizierten Zweidrittelsmehr des Volkes, Prot. Kom. S. 144, wurde den „demokratischen Prinzipien zuwiderlaufend“ ebenfalls abgelehnt.

⁴ IMBODEN, „Problematik“, S. 234.

⁵ IMBODEN, „Problematik“, S. 236.

⁶ Entwurf einer „Kern-Verfassung“ (Seminar EICHENBERGER/SALADIN), Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Arbeitspapiere, II, Bern 1975.

⁷ Womit nicht zuletzt das Bedürfnis nach permanenten Verfassungsänderungen abnehmen sollte.

⁸ Vergl. dazu auch die kritische Würdigung von WILI, § 12 II 2 c δ; § 50 Anm. 45 sowie § 50 II 3. WILI geht davon aus, dass der Vorschlag der Kern-Verfassung auf einer Fehlüberlegung beruht, da einerseits eine Zweidrittelsmehrheit des einen Teils aufgrund von unterschiedlicher Stimmbeteiligung noch keine gleichgerichtete Mehrheit beim anderen bedeuten muss, andererseits aber die alleinige Annahme durch *einen* Entscheidungsträger mit Zweidrittelsmehrheit entscheidend sein soll, wohingegen der andere vielleicht mit theoretischer Dreiviertelsmehrheit verwirft. Eine das Gleichgewicht von Stadt und Land missachtende Verfassungsänderung hätte demnach in den 6 ½ Kantonen mit den grossen Ballungszentren (Zürich, Bern, Basel, Genf, Lausanne, Luzern und St. Gallen), welche 2,65 Mio. der insgesamt 4,5 Mio. Stimmberechtigten stellen, reale Annahmehancen. Jedoch soll mE eben gerade dies eine den tatsächlichen Verhältnissen angepasste Lösung ermöglichen, auch wenn de facto in einem solch zugespitzten Beispiel das Ständemehr überspielt werden könnte.

⁹ Nach Art. 20 Abs. 4 Satz 2 ist die Annahme durch einen der beiden Entscheidungsträger mit Zweidrittelsmehr genügend, es spielt keine Rolle, ob der andere Part dieselbe Vorlage etwa mit theoretisch möglicher Dreiviertelsmehrheit verwirft. Nur für den Verfahrensentscheid bei Initiativen auf Totalrevision der „Kern-Verfassung“ sieht Art. 20 Abs. 2 die Annahme durch die Mehrzahl der Stimmenden *und* dem absoluten Mehr der Stände vor.

¹⁰ WILI, § 50 I 2 b 3, Anm. 45. So wäre beispielsweise - dogmatisch betrachtet - über die Initiative „Stopp dem Atomkraftwerkbau - Moratorium“, welche am 23. 9. 1990 von 54,5 % des Volkes und 17 5/2 der Stände angenommen worden ist (BB1 1991 I 307), de iure von den Kantonen entschieden worden; ebenso kurios zu deuten wäre das Ergebnis beim obligatorischen Referendum über die Vorlage „Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen“, in der Volksabstimmung vom 28. 11. 1993, in welcher 57,7 % des Volkes und 15 6/2 der Stände annahmen (BB1 1994 I 460) oder bei der „Initiative zum Schutze des

Bedenklicher aber scheint, dass eine Verfassungsrevision, welche sowohl von Volk *und* Ständen deutlich, aber nicht mit Zweidrittelmehrheit angenommen worden wäre, als nicht angenommen gilt. Unter dem Aspekt einer gewissen *Erhöhung der Anforderungen an die Verfassungsrevision* und im Bestreben *allzu häufige Verfassungsänderungen zu vermeiden*, ist dieser prohibitive Grundzug zwar rational begründbar, würde aber dazu führen, dass eine deutlich von Volk *und* Ständen erwünschte Verfassungsänderung nicht zustandekäme, was u.U. zu einer noch unerquicklicheren Situation führen kann, als die Ablehnung der Vorlage nur durch einen Entscheidungsträger. In der Folge fand der Vorschlag keine weitere Würdigung in den Expertenarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung. Zweidrittelsmehr der Stände postulierte DARBELLAY¹¹, der vom Beispiel der BRD¹² und der USA¹³ ausgehend, den Kantonen im Gegensatz zur „Kern-Verfassung“ eine stärkere Mitwirkung bei den Verfassungsrevisionen sichern möchte und das Erfordernis eines Zweidrittelsmehr aller Stände vorschlägt. Der Vorschlag DARBELLAYS stösst hier aber ebenfalls auf gewisse Grenzen: so sind das deutsche und das amerikanische Modell nicht uneingeschränkt übertragbar, wenn man die jeweils konkrete Ausgestaltung der föderalistischen Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten bedenkt. In beiden Staaten wird das Zweidrittelsmehr nicht vom Volk oder vom Gliedstaat als nach seinen territorialen Grenzen definierten Volksvotum verlangt, sondern es sind die Gliedstaatenkammer, Länderparlamente oder eigens einberufene Verfassungskonvente, die hier mit qualifiziertem Mehr zu entscheiden haben¹⁴. Treten nun aber die Stimmbürger als Organ der Verfassungsrevision als direkt sanktionierende Grösse auf, so besteht permanent das Risiko, dass eine Mehrheit der Stimmbürger zwar für die Annahme der Vorlage votiert, das qualifizierte Ständemehr jedoch nicht erreicht wird. Erfolgt dies mehrfach oder werden die qualifizierten Quoren jeweils nur knapp nicht erreicht, ergibt sich eine ähnliche Situation wie bei der „Kern-Verfassung“. Von Volk und Ständen mehrheitlich desavouierte Verfassungsnormen blieben in Kraft, erwünschte Neuerungen blieben - trotz positiver Äusserung - aus. Damit zeigt sich deutlich, dass das Ständemehr sich nicht in seiner reinen *Vetofunktion* erschöpfen kann¹⁵, sondern auch in seinem historischen Selbstverständnis als Kompromiss widerstreitender politischer Kräfte der Schweiz des 19. Jahrhunderts verstanden wird und als ein *Inkrafttretenserfordernis* betrachtet werden muss. Dies steht aber einer, diese Gegebenheiten berücksichtigenden, Reform der Ausgestaltung des Ständemehrs noch lange nicht entgegen.

bb) Parlamentarische Initiative JAEGER (1975)

Als Reaktion auf das Scheitern des Konjunkturartikels¹⁶ am Ständemehr unterbreitete der St. Galler NR JAEGER am 3. März 1975 eine parlamentarische Initiative, in welcher er in der Form einer allgemeinen Anregung eine Änderung von Art. 123 Abs. 1 BV beantragte¹⁷. Danach sollten Verfassungsänderungen neu in Kraft treten, wenn sie

Alpengebietes vor dem Transitverkehr“, die in der Volksabstimmung vom 20. 2. 1994 mit immerhin 51,9 % des Volkes und (hier entscheidenden) 13 6/2 Ständen angenommen wurde (BBl 1994 II 696).

¹¹ JEAN DARBELLEY, „Vers la revision totale de la constitution fédérale“, in: ZSR NF 87 (1968) I, S. 425-438, bes. S. 432; auch in: *ders.*, „La réflexion des philosophes et des juristes sur le droit et le politique“, Fribourg 1987, S. 394; siehe ferner auch M. GUTZWILLER (Hrsg.), „Totalrevision der Bundesverfassung - Ja oder Nein?/Quelques opinions sur la revision de la constitution fédérale“, Basel 1968, S. 55-68, bes. S. 62.

¹² In Deutschland bedingt jede Änderung der Verfassung eine Zweidrittelsmehrheit im Bundesrat, um wirksam werden zu können (Art. 79 Abs. 3 GG), die gleiche Mehrheit wird auch im Bundestag verlangt. Vergl. STERN, I, S. 153-164. Zu beachten ist hier aber, dass diese als Schutz der föderativen Struktur gedachte Vorschrift eine heute bedeutsame „offene Flanke“ aufweist (so REUTER, S. 38), da die Länder sich zwar etwaigen Zentralisierungsbestrebungen *innerhalb* des Bundesstaates mit ihrem Mitwirkungsrecht entgegenstellen können, dies aber nicht der Fall ist, wenn der Bund nach Art. 24 Abs. 1 GG durch Gesetz Hoheitsrechte auf *zwischenstaatliche* Einrichtungen überträgt. So bedarf z.B. die „Abwanderung“ von Länderkompetenzen an Institutionen der EU keiner Verfassungsänderung.

¹³ Änderungen der Verfassung können mit einer Zweidrittelsmehrheit beider Häuser des Kongresses vorgeschlagen werden. Ferner können die Legislativorgane von zwei Dritteln der Staaten den Kongress zur Einberufung eines Nationalkonventes für Verfassungsänderungen auffordern, was allerdings noch nie erfolgt ist. In beiden Fällen ist zur Annahme der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen die Zustimmung durch die gesetzgebenden Körperschaften oder, wenn es der Kongress verlangt, von eigens dazu berufenen Verfassungskonventen von *drei Vierteln* der Staaten erforderlich (vergl. U.S. Const. Art. V). Die Verfassungsänderung wurde durch dieses Verfahren ausserordentlich erschwert, sodass seit 1789 lediglich 27 Amendments beschlossen wurden und hiervon die ersten zehn gleich nach Annahme der Verfassung. Als Haupthindernis stellte sich in der Praxis das Erfordernis der Zweidrittelsmehrheit in Senat und Repräsentantenhaus heraus, wogegen die meisten Revisionsvorschläge, die im Kongress das erforderliche Mehr einmal geschafft haben, auch in der Folge von der Mehrheit der Staaten angenommen worden sind. Siehe ANNAHEIM, S. 219 ff.; DÄNZER-VANOTTI, S. 76 f.; TRIPP, S. 41; H. J. MEYER, S. 69.

¹⁴ Vergl. auch WILL, § 50 II 3: Zweidrittelsquoten für Verfassungsrevisionen erfreuen sich weltweit grosser Beliebtheit, jedoch kommen diese i.d.R. nur im *Parlament* oder in *Verfassungsrevisionskammern* zur Anwendung (über die Hälfte der Staaten kennt das Zweidrittelsmehr als qualifizierten Schutz des Verfassungsrechts). Einzig *Kiribati* kennt (von ungefähr 40 Staaten, die zusätzlich ein *Volksverdict* neben dem Parlamentsbeschluss vorsehen) für Revisionen im Bereich der Grundrechte, zusätzlich zur Zustimmung durch zwei Drittel sämtlicher Parlamentarier, die Annahme durch zwei Drittel aller Stimmberechtigten (Sect. 69 Subsect. 3).

¹⁵ So auch WILL, § 50 II 3, der in der Folge aber zu anderen Schlussfolgerungen gelangt.

¹⁶ BBl 1975 I 1585. Siehe nachfolgend § 27, C, IV, 1.

¹⁷ Amtl. Bull. NR 1975, S. 1170-1176.

von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von einer Minderheit der Kantone (z.B. acht Kantone) angenommen sind. Zur Begründung führte der Initiant an, dass das ausgewogene Verhältnis, in welchem die Stellung und der Einfluss der Kantone gegenüber der Stellung des Bundes und der Bedeutung des Mehrheitsverhältnisses stehen sollten, zugunsten der Kantone verschoben worden ist. Die Hauptschuld hierfür läge an der Bestimmung über das Ständemehr. JAEGER schlug folgende alternative Möglichkeiten zur Neuregelung vor:

- 1) Gewichtung der Standesstimme nach der Bevölkerungszahl oder der Stimmbeteiligung des einzelnen Kantons;
- 2) Differenzierung des Ständemehrs nach der Herkunft der zur Abstimmung kommenden Beschlüsse (Volksinitiative/Parlamentsbeschlüsse);
- 3) Wiederholung der Abstimmung bei Pattsituationen;
- 4) Bei Gleichheit der Standesstimmen (Pattsituation) soll die Mehrheit der Einzelstimmen den Ausschlag für Annahme oder Verwerfung geben¹⁸.

Gegen die geltende Regelung brachte der Initiant verschiedene Argumente vor, die jeweils vom Gedanken der Spannung zwischen Demokratie und Föderalismus ausgingen, insbesondere der Frage, ob das ursprünglich als Schutz der kleinen Kantone vor der Übermacht der grossen, bevölkerungsreichen Kantone bei der Annahme wichtiger gesetzlicher Reformen gedachte Ständemehr in seiner gegenwärtigen Form noch gerechtfertigt sei. „Geht der Schutz der kleinen Kantone nicht zu weit?“ fragt der Initiant und beantwortet dies sogleich selbst mit der rhetorischen Frage, ob es denn nicht so sei, dass mit der Zeit das föderalistische Konzept gegenüber der Demokratie allmählich den Vorrang bekommen hat.

cc) Parlamentarische Initiative ROBERT (1993)

Die gleiche Forderung wie NR JAEGER, nur gleichsam umgekehrt formuliert - JAEGER sah das Ständemehr bei Annahme durch mindestens acht Kantone als gegeben an -, erhob die Nationalrätin ROBERT (GPS, BE), die in ihrer parlamentarischen Initiative vom 1. März 1993, eine Änderung der BV in dem Sinne forderte, dass für Abstimmungen, welche sowohl das Volks- wie das Ständemehr verlangen, nur ein qualifiziertes Ständemehr von *zwei Dritteln* respektive *15 ½ Ständen* ein Volksmehr zu Fall bringen könnte¹⁹.

Die Initiantin begründete ihr Ansinnen mit dem Wandel der Kantonsdemographie zuungunsten des Demokratieprinzips („one man, one vote“) und führte zur Illustration der Verschiebung des Gewichts zugunsten des Föderalismusprinzips (Gleichheit der Gliedstaaten) das bereits mehrfach genannte Beispiel der Veränderung des Stimmengewichts einer Neinstimme aus Appenzell Innerrhoden gegenüber einer Zürcher Neinstimme von 1848 (11faches Gewicht) und heute (38faches Gewicht) an. Darüber hinaus läge die kleinste theoretische Sperrminorität, d.h. die notwendige Anzahl Neinstimmen, um bei einem Doppelmehrreferendum eine Vorlage zum Scheitern zu bringen - sofern die Neinstimmen optimal auf die Kantone verteilt sind -, zur Zeit bei 9 % der Stimmberechtigten²⁰. Als Alternative zum gegenwärtigen System schlug die Initiantin ein qualifiziertes Ständemehr vor, und zwar in dem Sinne, dass nur noch eine Zweidrittel-Mehrheit, also 15 ½ Stände, ein Volksmehr zu Fall bringen könnte. Damit würde die theoretische Sperrminorität mindestens auf 17,4 % steigen und noch immer eine Minderheit, nämlich 34,8 % der Stimmberechtigten, d.h. diejenigen der 16 kleinsten Stände, über das Schicksal einer Vorlage entscheiden. Solchermassen würde das Föderalismusprinzip nicht verletzt, sondern nur der demographischen Entwicklung angepasst²¹. In ihrer Begründung führte ROBERT interessanterweise als Argument auch die mögliche Bedeutung der Reform als Beitrag zur „eurokompatiblen Umgestaltung politischer Institutionen“²² an, wobei sie einerseits darauf hinwies, dass kein EG-Land den Ratifikationsmechanismus eines Doppelmehrs von Volk und Ständen kennt und andererseits die mit ihrem Vorschlag verbundene, sinkende Gefahr von Kollisionen von Volk und Ständen ansprach,

¹⁸ Dieser Vorschlag, der auch im Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der BV 1978/79 vereinzelt auftauchte (siehe nachfolgend unter 2, „Anwendungsbereich“), hätte das Ständemehr von einem Inkrafttretenserfordernis zu einem reinen *Vetoerfordernis* uminterpretiert. Das qualifizierte Doppelmehr als explizite Inkrafttretensvoraussetzung des Verfassungsrechts, das dieses nicht zuletzt auch formal vom blossen Gesetzesrecht abhebt, würde hier völlig seines Sinnes beraubt. Jedoch traf gerade dieser Vorschlag in der Kommission auf eine gewisse Resonanz und auch BR FURGLER zeigte eine gewisse Sympathie für den Vorschlag: „Vielleicht sollte man dann, wenn die Stände unentschieden sind, ein Volksmehr jedoch für eine Vorlage spricht, im Gegensatz zu heute, das Volksmehr prävalieren. Sicher eine Grenzfrage, die besondere Beachtung verdient.“ (Votum BR FURGLER, Amt. Bull. 1975 N 1176)

¹⁹ Amtl. Bull. NR 1993, S. 1918-1928.

²⁰ Siehe vorstehend Tabelle 20.

²¹ Im weiteren begründet ROBERT ihren Vorstoss auch mit der Häufung der Doppelmehrreferenden und der steigenden Gefahr der Kollision von Volks- und Ständemehr. Als letztes Beispiel einer Beinahekollision verweist sie sodann auf die EWR-Abstimmung von 1992.

²² Amtl. Bull. 1993 NR 1918. Gerade dieses Argument wurde von der Kommissionsmehrheit heftig attackiert, indem der Initiative eine „ahistorische Betrachtungsweise“ vorgeworfen wird, welche an den Grundideen der Schweiz rüttelt, vergl. Votum des Berichterstatters FRITSCHI, S. 1921.

was in der Konsequenz eine Erhöhung der Verlässlichkeit der schweizerischen Politik im Ausland bedeutete und mit einer Steigerung der Einflusschancen verbunden wäre.

Die SPK hingegen sah im Erfordernis des doppelten Volks- und Ständemehrs analog der Gleichberechtigung von National- und Ständerat einen der institutionellen Grundsteine der schweizerischen Bundesstaatlichkeit, an welchem sie nicht rühren wolle und betonte den Schutz der bevölkerungs- und wirtschaftsschwächeren Rand- und Bergregionen, die ohne die Einrichtungen wie Ständerat und Ständemehr durch die Mittellandkantone majorisiert und tendenziell vom Bundesstaat entfremdet würden²³. Im übrigen stellte die Kommission aufgrund der „geringen praktischen Relevanz der aufgeworfenen Frage“²⁴ auch keinen Handlungsbedarf fest und nannte das vorgebrachte Argument der Sperrminorität, nach welcher 9 % der Bevölkerung 91 % der Bevölkerung überstimmen können, geradezu unreal²⁵. Nun aber war die Kommissionsminderheit ebenfalls durchaus der Auffassung, dass das Gleichgewicht zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip aufgrund der demographischen Entwicklung gestört sei und schlug, ihrerseits eine mögliche Alternative vor, um der schwindenden Akzeptanz breiter Bevölkerungskreise bei Kollisionsfällen von Volks- und Ständemehr sowie den tatsächlichen Verhältnissen besser gerecht zu werden²⁶.

Auf die Betonung der Funktion des Minderheitenschutzes durch die Kommission entgegnete ROBERT, dass es gerechtfertigt wäre sich zu fragen, *welche* Minderheiten durch das Ständemehr eigentlich systematisch begünstigt und welche systematisch benachteiligt würden. In diesem Zusammenhang wies sie darauf hin, dass tendenziell eben stets die deutschsprachigen, kleinen, konservativen Kantone bevorzugt sind, wogegen die „lateinische Schweiz - und auch die Kantone mit zum Teil modernen Problemen, etwa Stadt- und Agglomerationsproblemen“ benachteiligt werden²⁷. Die Debatte förderte allerdings verschiedene Schwächen des vorgeschlagenen Modells zutage; so ist schon wie bei der Initiative JAEGER das „einzelnsprungweise“ Herausgreifen einer Massnahme unzureichend und es müssten alle Auswirkungen des Föderalismusprinzips einer Prüfung unterzogen werden, insbesondere in diesem Zusammenhang auch die Funktion des Ständerates. Ein immer wieder vorgebrachtes Argument basierte auch auf der Willkürlichkeit der vorgeschlagenen Neufestlegung des Quorums²⁸: warum gerade eine Zweidrittelsmehrheit? In der Abstimmung sprachen sich letztlich 99 Stimmen für den Antrag der Kommissionsmehrheit (keine Folge zu leisten) aus, während immerhin 52 Parlamentarier für den Antrag der Minderheit votierten²⁹.

dd) Exkurs: Aktuelle Vorschläge zum fakultativen Referendum

Im Jahre 1994 gelangten fünf Beschlüsse der Bundesversammlung aufgrund des fakultativen Referendums zur Volksabstimmung. Ein Referendum war dabei erfolgreich³⁰, bei den anderen vier Abstimmungen folgte das Volk dem Parlament³¹. Von den sechs nicht durch Volksinitiativen bedingten obligatorischen Volksabstimmungen gingen vier im Sinne von Bundesrat und Parlament aus³², zweimal aber, bei den noch eingehender zu betrachtenden Vorlagen zum Kulturförderungsartikel und zur erleichterten Einbürgerung, hatten die Behörden zwar eine

²³ Zur Verfassungswirklichkeit, die sich freilich etwas differenzierter darstellt, siehe vorstehend B, II.

²⁴ Erwägungen der SPK, Amtl. Bull. 1993 NR 1918 f.; vergl. auch das Votum des Berichterstatters FRITSCHI, S. 1920 f., wobei die Zunahme der Doppelmehrreferenden und die steigende Gefahr des Auseinanderfallens von Volks- und Ständemehr durchaus wahrgenommen, aber dahingehend relativiert wird, dass, wenn denn einmal eine Vorlage am Ständemehr scheitert, es wohl einen praktischen Anwendungsfall des eben dafür vorgesehenen Minderheitenschutzes darstellt.

²⁵ Tatsächlich beruht die Sperrminorität auf einer sehr theoretischen Rechnung, die sich aus der Annahme ergibt, dass in den 11½ kleineren Ständen je *eine* Neinstimme mehr als Ja stimmen eingelegt wird und in den anderen 11½ grösseren Ständen 100 % mit Ja stimmen würden. Diese sehr abstrakte Situation ist aber noch lange kein Argument gegen diese Erkenntnis, da die Sperrminorität ja ausdrücklich ihren theoretischen Charakter betont und durch den Hinweis auf die (ebenfalls theoretischen) Vergleichszahlen der Vergangenheit auf eine unvorteilhafte Entwicklung hinweisen will.

²⁶ Die Kommissionsminderheit spricht hier, S. 1919, das sog. „Genfer Modell“ an, welches statt einem qualifizierten Ständemehr, wie es ROBERT ursprünglich forderte, eine Gewichtung der Ständestimmen vorsieht. Siehe nachfolgend die detailliertere Beschreibung unter c, bb. Die SPK nahm gesamthaft mit 12 zu 6 Stimmen und einer Enthaltung bezüglich dem Antrag eine ablehnende Haltung ein und beantragte der Initiative keine Folge zu leisten.

²⁷ Amtl. Bull. 1993 NR 1922.

²⁸ So das Votum NR FRITSCHI, Amtl. Bull. 1993 NR 1927, in welchem erneut der Vorwurf an die Initiantin gerichtet wird, von „ahistorischen“ Überlegungen auszugehen: „Das Prinzip von Volk und Ständen kann man nur entweder ganz akzeptieren, oder man muss es über Bord werfen. Wenn man einmal am Verhältnis der Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund zu ‘schräubeln’ beginnt, gibt es keine Limiten mehr.“

²⁹ Amtl. Bull. 1993 NR 1928.

³⁰ Die Stimmberechtigten lehnten in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 die Schaffung eines UNO-Blauhelm-Kontingents mit 899'626 annehmenden (42,8 %) zu 1'203'736 verwerfenden Stimmen ab; BBl 1994 III 1251 ff.

³¹ Luftfahrtgesetz, 1'081'844 Ja (61,1 %) zu 689'715 Nein, BBl 1994 II 696 ff.; Anti-Rassismugesetz, 1'132'662 Ja (54,9 %) zu 939'975 Nein, BBl 1994 V 531 ff.; Krankenversicherung, 1'021'175 Ja (51,8 %) zu 950'360 Nein, BBl 1995 I 278 ff.; Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 1'435'040 Ja (72,9 %) zu 533'297 Nein, BBl 1995 I 278 ff.

³² So wurden die drei Vorlagen betr. die Autobahn-Vignette, Pauschale Schwerverkehrsabgabe und Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe in der Abstimmung vom 20. 2. 1994 durchwegs deutlich angenommen (BBl 1994 II 696 ff.); die Aufhebung der Brotgetreide-Verbilligung fand in der Abstimmung vom 25. 9. 1994 die deutliche Zustimmung von 64,6 % der Stimmenden und sämtlicher Stände (BBl 1994 V 531 ff.).

Volksmehrheit hinter sich, scheiterten aber am Ständemehr. Die gesamte Abstimmungsbilanz fiel für Bundesrat und Parlamentsmehrheit mit 9 Erfolgen in 13 Volksentscheiden³³ nicht mehr so glänzend aus wie 1993, wo sie sämtliche 16 Abstimmungen gewannen. Die somit wieder etwas häufiger vorkommenden Niederlagen der *Parlamentsmehrheit* in Volksabstimmungen blieben nicht ohne Resonanz: Es wurden verschiedene Vorschläge propagiert, wie oppositionellen Initiativ-, Referendums- und Abstimmungskomitees der Boden entzogen werden könnten. Von der These ausgehend, dass der schweizerische Staat handlungsunfähig geworden sei, schlugen die Ökonomen S. BORNER, A. BRUNETTI und T. STRAUBHAAR eine massive Einschränkung des fakultativen Referendums vor³⁴, indem dieses nur noch gegen Parlamentsbeschlüsse möglich sein soll, die in den eidgenössischen Räten keine Zweidrittelmehrheit (d.h. 134 Stimmen im NR und 31 Stimmen im SR) erreicht haben³⁵. Demnach wären also Erlasse, die wegen ihrer Annahme durch eine qualifizierte Mehrheit der Bundesversammlung eine ausgeprägte parlamentarische Legitimität besitzen, vom Referendum auszunehmen. So bestechend die Idee zunächst scheint, muss sie jedoch zurückhaltend bewertet werden: eine Zweidrittelmehrheit ist zu hoch angesetzt, um effektiv wirksam zu werden³⁶ und hätte die neuere Referendumspraxis kaum beeinflusst. Nach der nur knapp ausgefallenen Zustimmung zu dem von fast allen Parteien unterstützten Antirassismus-Gesetz regte SR ZIMMERLI (SVP, BE) mit einer p.I. an, dass ein Parlamentsbeschluss erst dann als abgelehnt gilt, wenn die ablehnende Mehrheit mindestens einen Drittel der Stimmberechtigten ausmacht; beim Beitritt zu supranationalen Organisationen oder bei Verfassungsrevisionen müsste dazu auch noch eine ablehnende Mehrheit der Stände kommen. Ein analoges Quorum von einem Drittel der Stimmberechtigten wäre für die Annahme einer Volksinitiative neben Stände- und Volksmehr erforderlich³⁷. Mit diesem System wären die beiden am Ständemehr gescheiterten Verfassungsartikel über die Kulturförderung und über die erleichterte Einbürgerung tatsächlich angenommen worden.

c) Gewichtung der Stimmen

aa) Allgemeines

Während der Status der Halbkantone nicht nur aus Gründen der Rechtsgleichheit, sondern auch aus Gründen der politischen Machtbalance in keiner Weise mehr gerechtfertigt erscheint, kann man nicht umhin, dem Argument der politischen Klugheit und Taktik zu folgen und realistischere eine blosser Aufwertung der Halbkantone unter dem gegenwärtigen System der Ständestimmen bis auf absehbare Zeit zu verneinen. Ganz anders aber präsentiert sich dieselbe Situation, wenn man sich von dem heutigen Modell zu lösen versucht und einmal die Frage der Halbkantone als solche ausklammert. Stellt man nicht mehr auf vermeintliche historische Sachzwänge ab und stellt die Frage nach der Stellung aller Kantone neu, so gelangt man automatisch zu einer Gewichtung der Stimmen³⁸.

Die Idee der Gewichtung der Ständestimmen wurde bereits 1872 bei der Beratung der Totalrevision der BV in einem Antrag des Schaffhauser SR HEINRICH STAMM-GELZER lanciert, der eine differenzierende Gewichtung der Ständestimmen von zwei bis fünf Stimmen je nach der Bevölkerungszahl vorschlug. Gleichzeitig sollte das Ständeerfordernis aber auch für Gesetzesvorlagen eingerichtet werden³⁹. Es wurde also bereits damals erkannt, dass eine Modifikation der Stellung der einzelnen Kantone und ihres Stimmengewichts nicht ohne flankierende Massnahmen und Reformen bezüglich der übrigen bundesstaatlichen Mitwirkungsrechte erfolgen kann.

³³ Darunter noch die Annahme der „Alpen-Initiative“ in der Abstimmung vom 20. 2. 1994 mit 954'491 annehmenden zu 884'362 verwerfenden Stimmen und 13 6/2 befürwortenden zu 7 ablehnenden Ständen (BBl 1994 II 696 ff.) sowie die Verwerfung der Initiative „für eine gesunde Krankenversicherung“ durch 1'504'177 Stimmen (gegenüber 460'674 annehmenden) und sämtliche Stände in der Abstimmung vom 4. 12. 1994 (BBl 1995 I 278 ff.).

³⁴ S. BORNER/A. BRUNETTI/T. STRAUBHAAR, „Die Schweiz im Alleingang“, Zürich 1994, S. 131 f.; NZZ vom 21. 3. 1994; BaZ vom 12. 4. 1994. Im Jahre 1993 hatte sich der Nationalrat mit zwei p.I. RYCHEN und SEILER (beide SVP, BE) für eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Referenden resp. Volksinitiativen zu befassen: Hauptargument für die Initianten, die auch von den Mehrheiten der Fraktionen der FDP, der CVP und der SVP unterstützt wurden, war die Tatsache, dass seit der Einführung dieser Instrumente der geforderte Anteil der Unterzeichnenden am Total der Stimmberechtigten von 4,6 % auf 1,1 % (Referendum) bzw. von 7,7 % auf 2,2 % (Initiative) gesunken ist. Vergl. Amtl. Bull. NR 1993 1293 ff. und 1342 ff.

³⁵ Dieser Vorschlag wurde auch von der Expertenkommission für den Bereich „Volksrechte“ in der Reform der BV geprüft, vergl. die Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 221. Der Gedanke findet sich z.T. auch in den Verfassungen einiger amerikanischer Staaten, bisweilen in der Form einer das Referendum ausschliessender Dringlichkeitsklausel (so z.B. Art. II, Sect. 9 Constitution of California), vergl. AUER, „Etats-Unis“, S. 21 f.; MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 118 f.

³⁶ Vergl. auch die zurückhaltende Stellungnahme des Bundesrates, in: Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 221. Von den 19 Gesetzesreferenden von Mai 1992 bis März 1995 hätten nur gerade drei nicht stattfinden können, nämlich die Referenden über die Parlamentsreform (GVG), die Erhöhung der Treibstoffzölle (BBl 1993 I 1587 ff.) und die Arbeitslosenversicherung (BBl 1993 VI 262 ff.), also Vorlagen, die nebenbei bemerkt, alle zu Gunsten des Parlaments ausgefallen sind. Hätte die Zweidrittelregel bestanden, wären unter Umständen aber einzelne Schlussabstimmungen anders ausgefallen.

³⁷ Verhandl. B.vers., 1994, V, S. 41; vergl. auch NZZ v. 27. 9. 1994; BZ v. 8. 10. 1994.

³⁸ Siehe hierzu vorstehend § 22, D.

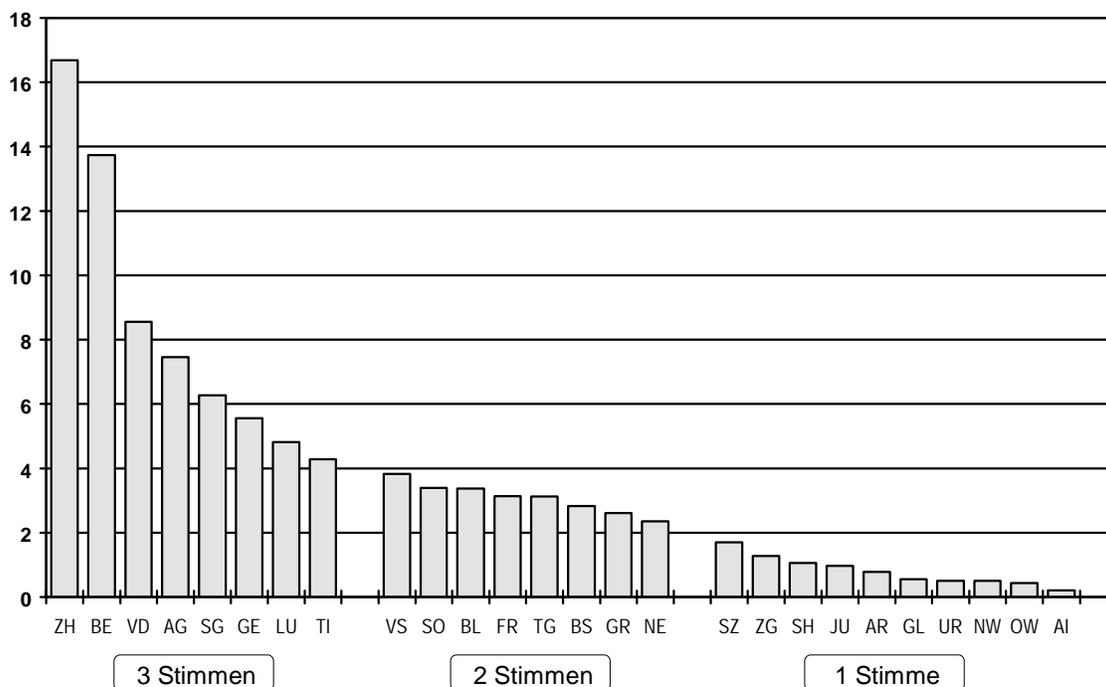
³⁹ Vergl. AUBERT, „Le référendum populaire dans la revision totale de 1872/1874“, in: ZSR NF 93 (1974) I, S. 409-431, bes. S. 420 mit Anm. 35; WILI, § 50 I 2 a, Anm. 39.

Einen weiteren Versuch, der Ständesstimme bei Verfassungsänderungen eine den tatsächlichen Verhältnissen angepasste Ausgestaltung zu geben, stellt auch der Vorschlag des Kantons Solothurn im Vernehmlassungsverfahren 1967/1969 dar⁴⁰. Dieser regte an, den Sonderstatus der Halbkantone generell aufzuheben und die Ständesstimme nach der *Zahl der gewählten Ständeräte* zu gewichten⁴¹. Diese wiederum beurteilt sich nach der Bevölkerungsgrösse des jeweiligen Kantons und soll zwischen mindestens zwei und maximal fünf Vertretern pro Kanton schwanken. Zur Frage des eigentlichen Verteilungsschlüssels schweigt sich die verantwortliche Kommission jedoch aus und will die Frage, analog dem durch die Bundesgesetzgebung festzusetzenden Verteilungsschlüssel des Nationalrates, der bundesgesetzlichen Regelung⁴² überlassen. In den Diskussionen um den VE 1977 wurde der interessante Vorschlag des Kantons allerdings nicht mehr aufgeworfen und der Kanton äusserte dazu sich in den Vernehmlassungen nur noch im Rahmen der Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz⁴³. Eine weitere Variante der Gewichtung der Ständesstimmen schlug die Kommission für Bildungsfragen der LSPS⁴⁴ vor, indem sie von rein *quantitativen* (statt historischen) Kriterien ausging und die Ständesstimmen in halbe und ganze aufteilte.

bb) Das „Genfer Modell“ (1993)

Ein sehr vielversprechender Vorschlag zur Revision des gegenwärtigen Systems des Ständemehrs wurde im Juni 1993 von zwei Genfern, dem Politologen ALEXANDRE TRECHSEL und CYRILL HESS, Student am Genfer Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales⁴⁵ publik gemacht. Unter Beibehaltung des Prinzips des Doppelmehrreferendums sollten danach insgesamt 50 Ständesstimmen nach einem Dreistufenmodell auf die Kantone verteilt werden, wobei sich der massgebende Verteilungsschlüssel nach der kantonalen Bevölkerungszahl im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung richtet (zur konkreten Verteilung siehe nachstehende Tabelle)⁴⁶.

Graphik 7: Klassifizierung der Kantone nach dem „Genfer Modell“



⁴⁰ Arbeitsgruppe WAHLEN, „Antworten“, I, S. 492, Rz. 111 2., S. 500 f.

⁴¹ Zu den damals unorthodoxen Vorschlägen bezüglich der Form des Ständerates, nachfolgend ausführlich unter § 30, B, II, 3.

⁴² Arbeitsgruppe WAHLEN, „Antworten“, I, S. 499, Rz. 122.

⁴³ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 673, 723; „Zusammenfassung“, 4, S. 1387; „Originaltext“, 17, S. 8795 f. nunmehr im Sinne einer Aufwertung sämtlicher bisherigen Halbkantone zu vollen Ständen.

⁴⁴ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Zusammenfassung“, 4, S. 1389 und „Originaltext“, 17, S. 8814.

⁴⁵ Siehe die NZZ vom 23. 6. 1993, S. 23; BaZ, Nr. 144, vom 24. 6. 1993; „Bund“, Nr. 143, vom 23. 6. 1993, S. 13 und Nr. 136, vom 14. 6. 1994; „La Suisse“ vom 28. 8. 1993, S. 8; JdG vom 26. 7. 1993; Tribune de Genève vom 24. 6. 1993, S. 9.

⁴⁶ Auch die Expertenkommission für den Bereich der „Volksrechte“ für eine Totalrevision der BV bis 1998 befasste sich mit dem „Genfer Modell“ sowie dem Modell des Politologen SILVANO MÖCKLI (Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 217).

Das Diagramm zeigt die Verteilung der Kantonsbevölkerung in Prozent und visualisiert deren Einteilung in das Dreistufenmodell des „Genfer Modells“ unter Heranziehung der Daten der letzten Volkszählung (1990). Die erste Gruppe der *bevölkerungsreichen* Kantone mit einem Anteil von über 4 % der Gesamtbevölkerung (ZH, BE, VD, AG, SG, GE, LU, TI) erhält je *drei* Stimmen pro Kanton; die zweite Gruppe der *mittleren* Kantone mit einem Anteil von 2 % - 4 % der Gesamtbevölkerung (VS, SO, BL, FR, TG, BS, GR, NE) erhält je *zwei* Stimmen pro Kanton; die dritte Gruppe der *bevölkerungsarmen* Kantone mit unter 2 % Anteil der Gesamtbevölkerung (SZ, ZG, SH, JU, AR, GL, UR, NW, OW, AI) erhält je *eine* Stimme für jeden Kanton.

Das Modell zeichnet sich aus durch eine erstaunliche Konstanz in der Zuteilung der jeweiligen Stimmkraft. Bezieht man den Verteilungsschlüssel zurück auf die Bevölkerungsentwicklung seit 1848 und nimmt als Grundlage der Zuteilung der Stimmkraft den Stand der jeweils letzten Volkszählung, so ergeben sich im einzelnen folgende Abweichungen von der heutigen Verteilung:

Tabelle 26: Hypothetische Abweichungen in der Klassifizierung der Kantone seit 1850

Volkszählung	Wohnbevölkerung	Stimmkraft nach prozentualem Anteil an der Gesamtbevölkerung
1850	2'392'740	Fribourg 3 Stimmen (4,2%); Basel-Stadt 1 Stimme (1,2%); Genf 2 Stimmen (2,7%)
1860	2'510'494	Fribourg 3 Stimmen (4,2%); Basel-Stadt 1 Stimme (1,6%); Genf 2 Stimmen (3,3%)
1870	2'655'001	Fribourg 3 Stimmen (4,1%); Basel-Stadt 1 Stimme (1,8%); Genf 2 Stimmen (3,3%)
1880	2'831'787	Fribourg 3 Stimmen (4,1%); Genf 2 Stimmen (3,5%)
1888	2'917'754	Fribourg 3 Stimmen (4,0%); Genf 2 Stimmen (3,6%)
1900	3'315'443	Genf 2 Stimmen (3,9%)
1910	3'753'293	-
1920	3'880'320	Tessin 2 Stimmen (3,9%)
1930	4'066'400	Tessin 2 Stimmen (3,9%)
1941	4'265'703	Tessin 2 Stimmen (3,8%)
1950	4'714'992	Tessin 2 Stimmen (3,7%); Basel-Stadt 3 Stimmen (4,2%)
1960	5'429'100	Tessin 2 Stimmen (3,6%); Basel-Stadt 3 Stimmen (4,2%)
1970	6'269'800	Tessin 2 Stimmen (3,9%)
1980	6'366'000	-
1990	6'873'700	-

Tabelle 27: Synoptische Darstellung der behandelten Vorlagen unter der Anwendung des Genfer Modells

a) Hypothese: Wie hätten die Resultate in Tabelle 16 ausgesehen, wenn die Kantone nach dem Modell der abgestuften Klassen gewichtet gewesen wären?

Vorlage	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	Real	Hypo- thet.
1. Mass u. Gewicht	+3	-3	-3	-1	-1	+1	-1	-1	-1	+3	+2	+1	+2	-1	-1	-1	-3	-2	-3	+2	+3	+3	-2	+2	+2		8 3/2 : 11 3/2	24 : 24 verw.
2. Mieter/ Konsum.	+3	+3	-3	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-2	-2	+3	+2	-1	-1	-1	-3	-2	-3	-2	+2	+3	-2	+2	+3		6 2/2 : 13 4/2	21 : 28 verw.
3. Finanz- ordnung	+3	+3	-3	-1	-1	-1	-1	+1	-1	-2	+2	+2	+2	+1	-1	-1	-3	-2	-3	+2	+2	-3	-2	+2	-3		8 2/2 : 11 4/2	20 : 28 verw.
4. Bildung	+3	+3	+3	-1	-1	-1	+1	-1	+1	+2	+2	+2	+2	-1	-1	-1	-3	+2	-3	-2	+2	-3	-2	-2	+3		9 3/2 : 10 3/2	26 : 22 angen.
5. Kon- junktur	+3	+3	-3	+1	-1	-1	-1	+1	-1	-2	+2	+2	+2	-1	-1	-1	+3	+2	-3	+2	+2	-3	-2	+2	-3		10 2/2 : 9 4/2	25 : 23 angen.
6. Energie- artikel	+3	+3	-3	-1	-1	-1	-1	-1	-1	+2	-2	-2	-2	-1	-1	-1	+3	+2	-3	+2	+3	+3	-2	+2	+3	+1	11 : 9 6/2	27 : 23 angen.
7. Kultur- förder.	+3	+3	-3	-1	-1	-1	-1	-1	-1	+2	-2	+2	+2	-1	-1	-1	-3	+2	-3	-2	+3	+3	+2	+2	+3	+1	10 2/2 : 10 4/2	28 : 22 angen.
8. Einbür- gerung	+3	+3	-3	-1	-1	-1	-1	-1	+1	+2	-2	+2	+2	-1	-1	-1	-3	+2	-3	-2	-3	+3	-2	+2	+3	+1	9 2/2 : 11 4/2	24 : 26 verw.

b) Hypothese: Wären die knapp angenommenen Vorlagen in Tabelle 21a abgelehnt worden?

Vorlage	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	Real	Hypo- thet.
1. Gleich- stellung	+3	-3	-3	-1	-1	+1	-1	+1	-1	+3	+2	+1	+2	+1	-1	-1	-3	-2	+3	+2	+3	+3	-2	+2	+2		11 3/2 : 8 3/2	29 : 19 angen.
2. Schächt- verbot	+3	+3	+3	-1	+1	-1	+1	+1	+1	-3	+2	+2	+2	+1	-1	-1	-3	-2	+3	+2	-3	-3	-2	-2	-2		10 3/2 : 9 3/2	25 : 24 angen.
3. Völker- bund	-3	+3	+3	-1	-1	+1	+1	-1	-1	+2	-2	-2	-2	-1	+1	-1	-3	+2	-3	+2	+2	+3	+2	+2	+3		10 3/2 : 9 3/2	27 : 21 angen.
4. Dring- lichkeitsr.	+3	-3	+3	+1	-1	-1	-1	+1	+1	+2	-2	+2	+2	-1	+1	-1	-3	-2	-3	-2	+2	+3	+2	+2	+3		11 3/2 : 8 3/2	28 : 20 angen.
5. Gesund- heitswesen	+3	+3	+3	-1	-1	+1	+1	+1	+1	-2	-2	+2	+2	+1	+1	+1	+3	+2	-3	+2	-3	+3	-2	-2	-3	-1	10 6/2 : 10	30 : 20 angen.

Unter Berücksichtigung der jeweiligen Bevölkerungszahlen¹ gelangt man bei einer hypothetischen Anwendung des „Genfer Modells“ zwar zu teilweise variierenden Verteilungen der Stimmkraft (von der heutigen Verteilung abweichende Stimmkraft wurde oben hervorgehoben), es zeigt sich aber durchaus eine *Konstanz* in der Verteilung der Stimmkraft, was auch für den Stimmbürger Kontinuität und Verlässlichkeit präsentiert. Hier liegt einer der Vorteile der *dynamischen* Konzeption der Stimmenverteilung, die von der starren Zuteilung abrückt und sich dem Wandel in der Bevölkerungsdemographie auf flexible Weise anpasst. Es wird einerseits eine gewisse vertrauensfördernde Beständigkeit erreicht, andererseits grösstmögliche Gerechtigkeit in der Anpassung der Stimmkraft an die tatsächlichen Bevölkerungsstrukturen. Um mit einem Schlagwort der EU zu operieren, könnte man hier von einem Anwendungsfall der „variablen Geometrie“ sprechen, die im Rahmen des Maastricht-Vertrages, die politische Entwicklung der europäischen Integration prägt². Dieses System ist der Schweiz durchaus nicht ungeläufig, sondern wird bereits bei der Verteilung der Nationalratsmandate völlig selbstverständlich praktiziert, indem nach Art. 72 Abs. 2 BV die Nationalratssitze „unter die Kantone und Halbkantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt“ werden³, wobei hier allerdings seit 1962 mit der Neuformulierung von Art. 72 BV eine feste Zahl von Sitzen eingeführt wurde⁴.

α) Zur ersten Hypothese (Tabelle a)

Von den acht abgelehnten Vorlagen wären bei Anwendung des „Genfer Modells“ deren vier angenommen worden, nämlich der Bildungsartikel (1973), der Konjunkturartikel (1975), der Energieartikel (1983) sowie der Bundesbeschluss über einen Kulturförderungsartikel (1994)⁵.

Insbesondere die Stimmen der grossen bevölkerungsreichen Kantone der deutschen Schweiz hätten ihr Gewicht eingebracht und in den vier genannten Fällen eine Durchbrechung des „Veto-Gürtels“⁶ ermöglicht. In den realen Abstimmungen haben insbesondere die Kantone SZ, AG, AR und AI einen permanent ablehnenden Block gebildet⁷, wobei sie von den Kantonen LU, UR, OW, NW, SH und VS auffällig häufig unterstützt wurden⁸, gefolgt von GL, ZG und SG⁹. Gegen diese klare Front kamen unter dem realen System die annehmenden Stände nicht an.

Welche Stimmen gaben aber den entscheidenden Ausschlag für die Gutheissung der hypothetisch angenommenen Vorlagen? Das „Genfer Modell“ bringt den Kantonen der Romandie nicht unbedingt ein grösseres Gewicht - die sechs Westschweizer Kantone behielten ihre 26 % der Ständesstimmen -, aufgewertet würde allenfalls das Gewicht des Kantons Tessin (von 4,3 auf 6 %). Dass sich die Anwendung des Genfer Modells für die Westschweiz aber gesamthaft trotzdem günstig auswirkt, liegt daran, dass die grossen Agglomerationskantone der deutschsprachigen Schweiz, die heute tendenziell eher mit der Romandie übereinstimmen als die kleinen Landkantone, mehr Gewicht erhielten. Im Zusammenspiel mit den grossen deutschsprachigen Kantonen, insbesondere ZH, BE, BS und BL gelingt es bei einer gewissen Einheitlichkeit der Stimmabgabe auch den welschen Kantonen ihren Einfluss geltend zu machen. Am Beispiel des Kulturförderungsartikels (1994) zeigt sich eine solch einheitliche Phalanx der Welschen Kantone, unterstützt vom Kanton TI und den grossen Agglomerationskantonen ZH, BE, BS, BL und dem Kanton GR. Besonders auffällig ist die zustimmende Haltung des Kanton VS, der die Initiative mit 54 % angenommen hat.

Umgekehrt ist es auch diesem Block grosser deutschsprachiger Agglomerationskantone und den welschen Kantonen nicht möglich gegen eine einheitliche Stellungnahme aller kleinen und mittleren Kantone anzurennen, wie das unverändert ablehnende Ergebnis der Mieter- und Konsumenteninitiative (1955) und der Einbürgerungsinitiative (1994) deutlich zeigt.

¹ Vergl. die Resultate der jeweils massgebenden Volkszählungen von 1860, 1888, 1920, 1941, 1950, 1970, 1980, 1990, wiedergegeben in versch. Jahrgängen des BFS (u.a. in BFS 1950 und 1995).

² Als Beispiel sei hier der Stufenplan zur Währungsunion mit dem Konzept der unterschiedlichen Geschwindigkeiten genannt: die Individualität der Mitgliedsstaaten wird gewürdigt und führt zu flexiblen Lösungen. So sollen Mitgliedschaften in der EU und der Wirtschafts- und Währungsunion nicht deckungsgleich sein und sind jeweils variablen Ausgestaltungen offen.

³ Die Verteilung der Sitze wird nach jeder Volkszählung in einer Verordnung des Bundesrates geregelt, da als massgebliche Grösse die als Ergebnis der jeweils letzten Volkszählung ermittelte Wohnbevölkerung gilt (letztmals VO vom 19. Oktober 1994 über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrats [SR 161.12]).

⁴ BBl 1962 I 13 ff., 1471; II 142 f., 1313.

⁵ Die Expertenkommission zur Reform der BV 1995 kam bei der Übertragung des Modells auf frühere Abstimmungen allerdings auf *fünf* Erfolge, indem sie die Abstimmung von 1866 (Mass und Gewicht) ebenfalls als angenommen betrachtete; vergl. Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 217.

⁶ Vergl. die Ausführungen von WILI, § 13 III 1 a, der global betrachtet eine ausgeglichene Situation bezüglich der Sieger- und der Verliererrolle der Kantone des „Veto-Gürtels“ festhält, aber im Ergebnis ein deutliches Gefälle zwischen Stadt- und Landkantonen attestieren muss.

⁷ Diese Kantone haben *sämtlichen* Vorlagen, welche allein an einem verwerfenden Ständemehr scheiterten ihre Zustimmung verweigert.

⁸ Diese Kantone haben von den acht gescheiterten Vorlagen gerade *ein einziges Mal* nicht ablehnend votiert.

⁹ Diese drei Kantone haben von den acht Vorlagen immerhin deren zwei angenommen.

β) Zur zweiten Hypothese (Tabelle b)

Abgesehen von der nur knappen Annahme des Schächtverbotes durch die Stände, wären alle Vorlagen weiterhin sehr deutlich von den Kantonen angenommen worden.

χ) Übrige reale Fälle des Dissenses von Volk und Ständen

Der Vollständigkeit halber seien auch die beiden Vorlagen genannt, in welchen einem *zustimmenden* Ständemehr ein verwerfendes Volksmehr gegenüberstand:

- Die Initiative auf Proporzwahl des Nationalrates, vom Volk in der Abstimmung vom 23. 10. 1910 mit 265'194 gegen 240'305 Stimmen verworfen, von 10 4/2 gegen 9 2/2 Ständen aber angenommen¹⁰, wäre von den Ständen nun mit 26 gegen 23 ebenfalls angenommen worden.
- Die Behördenvorlage betreffend den Zivilschutz, vom Volk in der Abstimmung vom 3. 3. 1957 mit 389'633 gegen 361'028 Stimmen verworfen, von 12 4/2 gegen 7 2/2 Ständen aber angenommen¹¹, wäre von den Ständen mit 28 gegen 21 ebenfalls deutlich angenommen worden.

δ) Neue Fälle des Dissenses zwischen Volk und Ständen?

Es stellt sich nun natürlich die Frage, ob es unter der Anwendung des „Genfer Modells“ allenfalls zu *weiteren*, unter dem gegenwärtigen System *vermiedenen* Fällen des Dissenses zwischen Volk und Ständen gekommen wäre: Die am 14. 1. 1866 vom Volk mit 162'992 verwerfenden Stimmen gegen 157'629 annehmenden Stimmen verworfene Behördenvorlage über die Glaubens- und Kulturfreiheit¹² wurde von den Ständen mit dem minimalsten verwerfenden Ständemehr von 10 2/2 annehmenden und 9 4/2 verwerfenden Stimmen abgelehnt. Bei Heranziehung des „Genfer Modells“ gelangt man nun zu einer Annahme der Vorlage mit 27 annehmenden gegen 21 verwerfende Ständestimmen. Damit würden verwerfendes Volk und annehmende Stände divergieren¹³.

Die bereits mehrfach erwähnte Abstimmung zum EWR vom 6. 12. 1992, welche ein knapp verwerfendes Volksmehr und ein deutlich verwerfendes Ständemehr aufwies, hätte auch unter Zugrundelegung des „Genfer Modells“ nicht zu einem anderen Resultat geführt. Auch unter Heranziehung der gewichteten Stimmkraft hätten 33 verwerfenden bloss 17 annehmende Ständestimmen gegenübergestanden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit dem „Genfer Modell“ eine revisionsfreundlichere Grundtendenz geschaffen würde, ohne aber mit dem föderalistischen Grundgedanken des Zusammenwirkens von Volk und Ständen („Prinzip der doppelten Sanktion“) zu brechen. Die bisher eher auf der Verliererseite stehenden Kantone würden einen gewissen Ausgleich erhalten, ohne deshalb aber in die Lage gebracht zu werden, die bisher eher bevorzugten Kantone permanent majorisieren zu können, da es keiner der drei Gruppen allein gelänge, die nötige Mehrheit von 26 Stimmen zu erreichen. Das Argument der Befürworter des gegenwärtigen Systems, welche im Ständemehr ein dringend benötigtes institutionelles Gegengewicht zum demokratischen Mehrheitsprinzip erblicken, welches neben dem Ständerat allein dem Schutz der Minderheiten, insbesondere der bevölkerungsschwächeren Rand- und Bergregionen dient, wäre damit einiges an undifferenzierter Grobheit genommen. Dank dem vorliegenden Konzept würden nämlich nicht nur die kleineren deutschsprachigen, konservativen Kantone vor der Majorisierung durch die Mittellandkantone bewahrt, sondern auch der romanischen Schweiz ein weitaus effektiverer Schutz gewährt, ohne dass eine der drei Kantonsgruppen deswegen gleich tendenziell vom Bundesstaat entfremdet würde. Das Erfordernis des Ständemehrs würde seinen heute mehr negatorischen Nimbus wandeln können zu einem bestätigenden, das Verfassungsrecht qualifizierenden Faktor. Dabei gilt es zu beachten, dass die Frage der referendumsrechtlich begründeten „erhöhten Normhöhe“, der Abhebung des Verfassungsrechts gegenüber den anderen generell-abstrakten Normen aufs engste mit der *sachlich zutreffenden Bestimmung* desjenigen *Gemeinwesens* verquickt ist, welches den entsprechenden Rechtsbereich regeln soll; diese Berücksichtigung von Gedanken des Subsidiaritätsprinzips findet hier, wie im gegenwärtigen System, noch keine befriedigende Antwort. Letztlich ist es immer noch die Gesamtheit der Kantone - nun eben etwas realistischer und wirklichkeitsnaher berücksichtigt, die das föderalistische Moment ausmachen. Dennoch bleibt ein wesentlicher Schritt nach vorne: weniger der Charakter der „Hürde“ als vielmehr derjenige der „Bekräftigung“ stünden im Vordergrund. Das Dreistufenmodell hätte aber noch einen weiteren begrüßenswerten „Nebeneffekt“, indem es zugleich die Frage des *Status der Halbkantone* einer sinnvollen Lösung näherbrächte¹⁴. Überzeugender und folgerichtiger als eine blosser Aufwertung einzelner Halbkantone (BS und BL) würde das Problem des *Status* der einzelnen Kantone zunächst ausgeblendet und *alle*

¹⁰ BBl 1910 V 427.

¹¹ BBl 1957 I 1042.

¹² BBl 1866 I 120 f. und Beilage B zu 119.

¹³ Es gilt hier im übrigen besonders zu beachten, dass 1866 noch in acht Kantonen (FR, TI, NW, OW, UR, LU, BS, SH) das Ständevotum nicht dem Volksentscheid im Kanton entsprach, sondern entweder durch den Grossen Rat des Kantons oder in separater Abstimmung gebildet wurde; vergl. dazu § 23, C, II.

¹⁴ Vergl. auch JAAG, NZZ vom 2. Juli 1993.

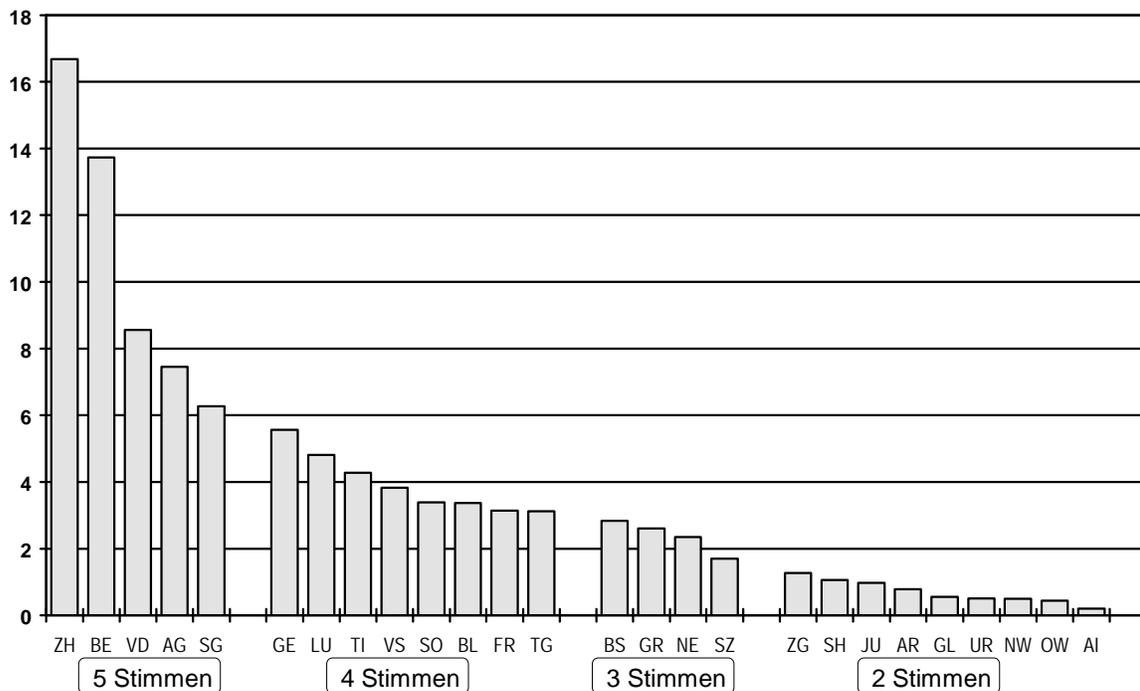
Kantone in ihren *Mitwirkungsrechten* einer neuen Bewertung unterzogen. Dabei würde den einer Aufwertung der Halbkantone entgegengebrachten Bedenken, die eine Störung des Gleichgewichts zwischen romanischen und deutschsprachigen Kantonen befürchteten, viel von ihrer Brisanz genommen. Im Ergebnis würde sogar das Verhältnis zwischen der Stimmkraft der welschen und der deutschsprachigen Kantone leicht zugunsten der welschen Kantone verbessert¹⁵.

cc) Weitere Variante (MÖCKLI)

Einen weiteren Vorschlag für die Gewichtung der Kantone beim Ständemehr machte 1994 der St. Galler Politologe SILVANO MÖCKLI¹⁶. Unter Hinweis auf die Erschwerung von Verfassungsänderungen in anderen Staaten (USA), macht er darauf aufmerksam, dass das Erfordernis des mit dem Volksmehr übereinstimmenden Ständemehrs durchaus nicht ungewöhnlich ist. Eine generelle Abschaffung ist in seinen Augen auch im Hinblick auf die damit verbundenen Auswirkungen auf die Stellung des Ständerates nicht zu empfehlen. Konsequenterweise müsste eine Abschaffung des Ständemehrs auch eine Eliminierung des Ständerates zur Folge haben, da dieser die politischen Gewichte permanent weit stärker zugunsten der kleineren Kantone verschiebt als dies das Ständemehr in einigen wenigen Einzelfällen getan hat.

In Anbetracht der enormen Verschiebung der Bevölkerungsgewichte zugunsten der grossen Kantone schlägt MÖCKLI deshalb eine „sanfte“ Anpassung des Gewichts der Kantone in der Richtung vor, dass man den grösseren Kantonen sowohl im Ständerat als auch beim Ständemehr etwas mehr Gewicht geben könnte. In Anlehnung an den deutschen Bundesrat oder den EU-Ministerrat hält er folgende Differenzierung für möglich: 2 Stimmen pro Kanton bis 100'000 Einwohner (ZG, SH, JU, AR, GL, UR, NW, OW, AI); 3 Stimmen pro Kanton von 100'001 bis 200'000 Einwohner (BS, GR, NE, SZ); 4 Stimmen pro Kanton von 200'001 bis 400'000 Einwohner (GE, LU, TI, VS, BL, SO, FR, TG); 5 Stimmen pro Kanton bei mehr als 400'000 Einwohner (ZH, BE, VD, AG, SG).

Graphik 8: Gewichtung der Kantone nach MÖCKLI



Diese Verteilung ergäbe im Ergebnis eine Summe von 87 Ständesstimmen, womit das absolute Mehr bei 44 Stimmen läge. MÖCKLI hält es für denkbar, innerhalb des Modells den welschen Kantonen und dem Tessin zusätzlich je eine Stimme zu geben. Den Vorteil seiner Reformvariante sieht MÖCKLI in der sanften Veränderung des Ständemehrs, ohne dieses allzu stark zu proportionalisieren. Gegenüber dem vorstehenden „Genfer Modell“ würde keinem der Kantone „etwas weggenommen“. Die kleinste theoretische Sperrminorität betrüge gemäss diesem Modell rund 14,3 %.

¹⁵ Zur Frage der entsprechenden Gewichtung der Kantone im Ständerat, siehe nachfolgend unter § 29, B, VI, 1.

¹⁶ TA vom 6. September 1994, S. 2.

dd) Parlamentarische Initiative GROSS (1995)

Neue Bewegung in die Diskussion um die Problematik der Neubestimmung des Ständemehrs brachte in jüngster Zeit eine parlamentarische Initiative von ANDREAS GROSS, eingebracht während der Sommersession des Nationalrates 1994¹⁷, in welcher der Initiant in der Form der allgemeinen Anregung eine Revision der BV bezüglich der Ermittlung des Ständemehrs bei Verfassungsrevisionen verlangte: Art. 123 BV sei derart neu zu fassen, dass die unterschiedliche demographische Entwicklung der Kantone seit 1848 berücksichtigt und das Demokratieprinzip gegenüber dem Föderalismusprinzip gestärkt wird¹⁸. Betrachtet man den gemäss Art. 21^{ter} GVG erstatteten Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 18. Mai 1995, so fällt zunächst auf, dass die Kommission zwar mehrheitlich beantragt, der Initiative keine Folge zu leisten, diese Mehrheit jedoch mit 7:5 Stimmen bemerkenswert knapp ausgefallen ist und die Kommissionsminderheit¹⁹ explizit beantragt, der Initiative Folge zu leisten.

Die SPK geht in ihren Erwägungen von denselben Überlegungen aus, wie sie schon zwei Jahre zuvor anlässlich der Behandlung der parlamentarischen Initiative ROBERT²⁰ formuliert worden waren. Sie betont, dass das Erfordernis des doppelten Volks- und Ständemehrs analog der Gleichberechtigung von National- und Ständerat einen der institutionellen Grundsteine der schweizerischen Bundesstaatlichkeit bildet, an dem die Kommission nicht rütteln möchte, nur weil sich die Problematik anlässlich einer Volksabstimmung erneut aktualisiert hat²¹. In der Begründung ihrer Position zur Beibehaltung des gegenwärtigen Systems führt die Kommission aus, dass es nichts als folgerichtig sei, wenn für Verfassungsänderungen, die „in vielen Fällen dem Bund auf Kosten der Kantone neue Kompetenzen übertragen, die Zustimmung der Mehrheit der Kantone erforderlich ist.“²² Die Kommission führt im weiteren aus, dass das demokratische Mehrheitsprinzip in einem solch heterogenen Staat wie der Schweiz institutionelle Gegengewichte wie Ständemehr und Ständerat zum Schutze der Minderheiten und der kleineren Bundesglieder bedarf und sich gerade diese bevölkerungs- und wirtschaftsschwächeren Rand- und Bergregionen nur dank dieser Einrichtungen gegen eine Majorisierung durch die Mittellandkantone behaupten könnten.

Die Kommissionsminderheit hält demgegenüber fest, dass sie - die Grundsätze des Föderalismus wohl anerkennend -, das aufgrund der unterschiedlichen demographischen Entwicklung herrührende Ungleichgewicht zwischen dem föderalistischen Element der Beteiligung der Kantone und dem demokratischen Element der gleichen Beteiligung der Stimmberechtigten als nicht länger tragbar qualifiziere. „Es wäre ein schlechter Dienst an Föderalismus und Minderheitenschutz, wenn die Mehrheit des Volkes und die Mehrheit der Stände bei wichtigen Entscheidungen nicht mehr übereinstimmen würden und wenn infolgedessen breite Bevölkerungskreise derartige Entscheide nicht mehr als legitim akzeptieren würden.“ Somit wird auch hier bei aller Hochachtung des föderalistischen Prinzips eine eindeutige Position zum Problem der Akzeptanz politischer Entscheidungen in der Bevölkerung bezogen.

Der Nationalrat befasste sich am letzten Tag seiner Herbstsession, am 6. 10. 1995, neben drei weiteren parlamentarischen Initiativen auch mit dem Vorstoss von NR GROSS. Die Mehrheitssprecher der SPK, der Zürcher FRITSCHI (FDP) und der Walliser DARBELLAY (CVP), erinnerten daran, dass das Anliegen der Initiative nicht neu sei und letztmals vor zwei Jahren diskutiert wurde. Seither seien keine neuen Beurteilungselemente dazugekommen. Es sei, so die Votanten, nicht so, dass die Stände je ein klares Volksmehr desavouiert hätten (sic!). Unsere Kantone seien nun einmal selbständige Gliedstaaten und nicht einfach Verwaltungseinheiten. Die Initiative stünde daher quer zur föderalistischen Grundidee unseres Staates, die keinesfalls überholt sei. Demgegenüber stellte der Initiant klar, dass es sich bei der Initiative nicht einfach um eine Neuauflage der vor zwei Jahren letztmals diskutierten Idee handle. Sein Vorstoss hätte den Vorteil, dass das Problem studiert werden könne, ohne bereits auf ein konkretes Modell

¹⁷ Verhandl. B.vers., 1994, III, S. 37 (94.416), p.I. „Neubestimmung des Ständemehrs“ vom 16. 6. 1994. Vergl. auch den Berner Politologen A. VATTER, „Stadtluft macht an Urnen ungleich“, im TA vom 24. 6. 1994, der anregt, eine Gruppe oder Partei solle eine Volksinitiative „Schweiz ohne Ständemehr“ lancieren.

¹⁸ Im Gegensatz zu JAEGER oder ROBERT formuliert GROSS sein Begehren bewußt offen, ohne auf ein konkretes Modell Bezug zu nehmen. Die Kommissionsminderheit nimmt dies auf und will verschiedene Modelle zu einer Neubestimmung des Ständemehrs, neben der Idee des qualifizierten Ständemehrs auch Modelle zu dessen Gewichtung, prüfen lassen.

¹⁹ S. BAUMANN; FANKHAUSER; F. BOREL; EGGENBERGER; SEGMÜLLER.

²⁰ Siehe vorstehend IV, 1, b, cc.

²¹ Nämlich in der Volksabstimmung vom 12. 6. 1994 bezügl. der Kulturförderung und der Einbürgerung junger Ausländer.

²² Hier bricht wiederum der alte Gedanke durch, dass mit der mehrheitlichen Zustimmung zur BV von 1848 die Kantone einen Teil ihrer Kompetenzen an den Bund abgetreten haben und gleichsam als Kompensation und Entgelt hierfür Anspruch auf eine Beteiligung an der Willensbildung des Bundes besäßen. Dies mag für Fragen föderalistischer Natur durchaus akzeptabel erscheinen, muss aber für Verfassungsänderungen, die das Interesse der Gesamtnation betreffen bezweifelt werden. Wie rechtfertigt sich der Gedanke einer Kompensation verlorengegangener kantonaler Kompetenzen hinsichtlich immer neu entstehender gesellschaftspolitischer Bedürfnisse des Volkes an sich? Die Kommission selbst weist darauf hin, dass ein Auseinanderklaffen von Volksmehr und Ständemehr, wie dies bei der Abstimmung vom 12. 6. 1994 der Fall war, möglich sei, dass es aber um so legitimer erscheine eine beachtliche „Minderheit“ des Volkes von eventuell 45 % und mehr, die mit einer Mehrheit der Kantone „zum Beispiel neue Kompetenzübertragungen von den Kantonen an den Bund verhindern will“, zu schützen. Man könnte geneigt sein, auch hier ein gewisses Unbehagen bezüglich der Frage des legitimen Anwendungsbereiches des Ständemehrs zu attestieren, was nachfolgend unter 2. genauer betrachtet werden soll.

abzustellen. Es ginge nicht darum, ein absolutes Gleichgewicht zwischen Föderalismus und Demokratie herzustellen, aber es sollte doch zumindest die Schiefelage korrigiert werden.

Die Sprecherin der Kommissionsminderheit, die Bernerin BAUMANN (GP) erinnerte daran, dass bei der Einführung des Ständemehrs 1848 ihr Heimatkanton Bern sich dagegen gestemmt hätte und sie deshalb heute gerne mithilfe, die Frage erneut zur Diskussion zu stellen. Das heutige Ständemehr bevorteile kleine Kantone in extremer Weise, wiegt doch beispielsweise eine Stimme aus einem kleinen Stand heute gleich viel wie 38 Stimmen aus einem grossen Kanton. Zum Abschluss der Legislatur sollte der Rat mit der Zustimmung zur Initiative wenigstens ein kleines Zeichen der Diskussionsbereitschaft setzen. Mit 90 zu 54 Stimmen folgte das Plenum allerdings dem Mehrheitsantrag und beschloss der Initiative keine Folge zu geben²³.

ee) Entwurf vom 29. Mai 1995 für eine neue Bundesverfassung

Der Vorsteher des EJPD hat mit Schreiben vom 6. Juli 1994 zur Bearbeitung des Reformbereiches der „Volksrechte“ eine Expertenkommission eingesetzt²⁴, welche sich im Rahmen der jüngsten Bestrebungen um eine Verfassungsreform bis 1998, die nach der Intention des Bundesrates eine Verfassungsreform im „Baukastensystem“ darstellen soll²⁵, mit der Reform der eidgenössischen Volksrechte befassen sollte. Als ein „kniffliges“ Problem bezeichnete der Bundesrat dabei unter anderem die Ermittlung des Ständemehrs, das letztlich nur von der BV gelöst werden könne. Er wertete jedoch die statistische Realität seit der Einführung des Ständemehrs, in der es in 304 Abstimmungen, in denen das Erfordernis des doppelten Mehrs von Volk und Ständen nötig war, zu 153 Ablehnungen kam, von denen insgesamt 8 Fälle auf das fehlende Ständemehr zurückzuführen waren, nicht als besonders dramatisch²⁶. In diesen Fällen, in welchen die Stände „das Volksmehr in Schach hielten“, betrug dieses nie über 55 Prozent der Stimmenden und „alle acht Vorlagen wollten dem Bund neue Kompetenzen erteilen.“²⁷ „Mit anderen Worten hat diese Bestimmung ihre föderalistische Aufgabe erfüllt, ohne das Prinzip der Demokratie schwerwiegend zu beeinträchtigen.“ Dass allerdings die Zahl jener Fälle „im letzten Vierteljahrhundert aus einem offensichtlich demographischen Grund zugenommen“ hat, könnte zu einem „echten politischen Problem werden.“²⁸

Die Expertenkommission ging nun allerdings davon aus, dass am Erfordernis des doppelten Mehrs nicht zu rütteln ist, hat aber in Erwägung gezogen, dieses durch eine geringfügige Gewichtung der Kantone etwas zu lockern²⁹. Sie stützte sich hierbei auf das vorstehend beschriebene „Genfer Modell“, das eine Gewichtung von eins bis drei Stimmen vorsieht und den Kantonen mit bis zu 2 % der Schweizer Wohnbevölkerung eine Stimme, Kantonen mit zwischen 2 und 4 % der Schweizer Wohnbevölkerung zwei Stimmen, Kantonen mit über 4 % der Schweizer Wohnbevölkerung drei Stimmen erteilt. Daraus hätten sich aufgrund der aktuellen demographischen Angaben fünfzig statt dreiundzwanzig Ständestimmen ergeben³⁰. Der Bundesrat gelangte aber zum Schluss, dass die geltende Bestimmung nicht geändert werden sollte und dass in einem derart heiklen Bereich jede Änderung des Systems zusammen mit der Konferenz der Kantonsregierungen geprüft werden sollte³¹.

2. Anwendungsbereich des Ständemehrs

a) Das Problem

Es stellt sich natürlich die Frage, ob das gelegentliche Auseinandergehen von Volks- und Ständemehr überhaupt ein pathologisches Symptom, eine Komplikation darstellt, oder nicht eher umgekehrt der Beweis für die Funktionsfähigkeit eines föderalistischen Institutes ist, das ursprünglich neben dem Ständerat den Schutz regionaler Minderheiten vor den grossen, bevölkerungsreichen Kantonen bezweckte³². Es muss hier aber zunächst genauer differenziert werden, was genau dem schutzwürdigen Kreis zugeordnet werden sollte und was nicht.

²³ Amtl. Bull. NR 1995 2173 ff.; SPJ 1995, S. 40; siehe auch die NZZ vom 7./8. Oktober 1995, S. 17.

²⁴ Unter der Leitung von JEAN-FRANÇOIS AUBERT gehörten der Kommission als weitere Mitglieder an: OLIVIER JACOT-GUILLARMOD (EJPD, Vizepräsident); ROGER BLUM (Universität Bern); MARCO BORCHI (Universität Fribourg); MATHIAS KRAFFT (EDA); WOLF LINDER (Universität Bern); ALOIS RIKLIN (Hochschule St. Gallen); GERHARD SCHMID (Universität Basel); DANIEL THÜRER (Universität Zürich); HANS-URS WILI (Bundeskanzlei); ELISABETH ZÖLCH (Regierungsrätin Bern).

²⁵ Vergl. die Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 11 ff.

²⁶ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 208 f., 217.

²⁷ Dies ist allerdings eine arge Verkürzung, wie noch näher zu erläutern sein wird.

²⁸ Der Bundesrat ist sich der Brisanz des Problems der zunehmenden Divergenzen von Volk und Ständen anscheinend durchaus bewusst, indem er selbst darauf verweist, dass von den 8 Fällen seit dem 19. Jhd. deren 6 in den letzten 25 Jahren und 2 an einem einzigen Tag (12. 6. 1994) geschahen.

²⁹ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 217.

³⁰ Auch das Modell von MÖCKLI, das ziemlich ähnlich ist, wurde geprüft.

³¹ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 217.

³² Vergl. die Nationalräte OEHLER und BAUMBERGER, Amtl. Bull. NR 1975, S. 1174 und das Votum des Berichterstatters der SPK FRITSCHI zur p.I. ROBERT im Amtl. Bull. NR 1993, S. 1921.

Die BV verlangt gegenwärtig eine Mehrheit von Volk und Ständen für Verfassungsänderungen³³, für die innert Jahresfrist erforderliche nachträgliche Genehmigung extrakonstitutioneller Bundesbeschlüsse³⁴ sowie für den „Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften“³⁵. Damit muss das Ständemehr, welches neben dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Bürger gleichrangig denjenigen der gleichen Rechte der Kantone als Träger des Bundes stellt, als institutioneller Grundstein der Bundesstaatlichkeit betrachtet werden. Greift man auf die Vorstellung zurück, dass die Kantone mit ihrer (mehrheitlichen) Annahme der BV 1848 einen Teil ihrer Kompetenzen an den Bund abgetreten haben, scheint es folgerichtig, dass für Verfassungsänderungen, die in vielen Fällen dem Bund auf Kosten der Kantone neue Kompetenzen übertragen, die Zustimmung der Mehrheit der Kantone erforderlich ist. Das Ständemehr ist also ohne jeden Zweifel sinnvoll bei allen Verfassungsänderungen, welche das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen tangieren und findet hier von seinem Wesen her eine gerechtfertigte Anwendung³⁶.

Problematisch wird nun, wenn das Ständemehr allein dazu führt, dass ein Wandel in der Gesellschaftswirklichkeit auf der Stufe der Verfassung und damit nachfolgend auf der Ebene der Gesetzgebung nicht gebührend berücksichtigt werden kann oder nur verspätet nachvollzogen wird³⁷. In einer Epoche, in der gesellschaftliche Bedürfnisse sich erheblich rascher aktualisieren, als dies noch im 19. Jahrhundert der Fall war, zeigt sich die eigentliche Problematik des verworfenden Ständemehrs. Bei Vorlagen, die keineswegs primär das *föderalistische Gleichgewicht* oder die *kantonale Souveränität* berühren oder allenfalls nur ganz am Rande, sondern vielmehr sachliche *gesellschaftspolitische Bedürfnisse breiter Bevölkerungskreise* zum Inhalt haben, kann es passieren, dass existentielle Fragen einer Bevölkerungsmehrheit aufgrund des Widerstandes einer Minderheit, die von der Problematik unter Umständen nicht in derselben Intensität betroffen ist, einer adäquaten Gesetzgebung entzogen bleiben³⁸. Vielzitiertes Beispiel ist hierfür die Mieter- und Konsumentenschutzinitiative (1955)³⁹. Damit muss hier auf eines der Zentralprobleme der Demokratie überhaupt zurückgekommen werden, nämlich der unterschiedlichen Bedeutung, die ein Entscheid für verschiedene Menschen haben kann. Das meint, dass neben der Problematik, in welcher Weise und in welchen Grenzen (materieller Natur) das „Volk“ an der Entscheidungsfindung zu beteiligen sei, die Frage geklärt werden muss, *wer* denn überhaupt diesen Entscheidungsträger bildet, welche Teile des Volkes an welchen Entscheidungen in welchem Masse partizipieren sollen⁴⁰.

Es stellt sich also bei einer möglichen Einschränkung des Anwendungsbereichs des Ständemehrs einerseits die Frage nach dem materiellen *Anwendungsbereich* überhaupt (z.B. nur noch bei Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen oder bei Gebietsänderungen von Kantonen) und der formellen Frage des Kreises der Aktivlegitimierten bzw. *Entscheidungssträger* (nur noch „Betroffene“). In diesem letzten Punkt ergeben sich gewisse Überschneidungen zum Fragenbereich des qualifizierten Mehrs, indem auch hier quasi eine Gewichtung der Individualstimmen vorgenommen würde.

b) Beschränkung der Anwendbarkeit auf bestimmte materielle Fragenkomplexe

Für eine Reform der Ständemehrklausele steht neben zuvor erwähnten Vorschlägen des qualifizierten Ständemehrs und der Gewichtung der Ständestimmen nach der Bevölkerungsgrösse, insbesondere ein Vorschlag zur Debatte, welcher in Anlehnung an die Kompetenzen der deutschen Länderkammer, die vor allem dort ein Mitentscheidungsrecht kennt, wo es um *Föderalismusfragen* geht, das Ständemehr nur noch dann aktualisieren möchte, wenn es um Vorlagen geht, bei denen tatsächlich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen berührt ist. Im Vordergrund steht hier der Gedanke, dass eine Majorisierung der Mehrheit durch die Minderheit nur noch in Fragen, die die Kantone realiter in ihrer Existenz betreffen, als echt verstandener regionaler Minderheitenschutz im Sinne der historischen Verfassungsgeber zu rechtfertigen sei⁴¹.

³³ Art. 123 Abs. 1 BV.

³⁴ Art. 89^{bis} Abs. 3 BV.

³⁵ Art. 89 Abs. 5 BV.

³⁶ Vergl. einen der Reformvorschläge des Politologen A. VATTER, BZ vom 7. Juli 1994, S. 11, der das Ständemehr nur bei Kompetenzfragen Bund-Kantone als denkbare Alternative sieht, gleichsam in Anlehnung an die Kompetenzen des deutschen Bundesrates, der vor allem dort ein Mitentscheidungsrecht kennt, wo es um Föderalismusfragen geht.

³⁷ Das Ständemehr kann durchaus als retardierendes Element betrachtet werden, völlig getrennt von der Frage des Verzögerungspotentials des Referendums an sich, wenn man sich der ausserordentlich knappen Verwerfung der Totalrevision der BV 1872 durch das Volk mit 260'859 Ja gegen 255'606 Nein, aber der weitaus prägnanteren Ablehnung durch die Stände (8 2/2 gegen 11 4/2) bewusst wird (BB1 1872 II 369 f.). Zahlreiche der verworfenen Einrichtungen (Bundskompetenzen im Zivil-, Straf- und Prozessrecht, Volksrechte bezüglich Gesetzesreferendum und Initiative) wurden, allerdings eben verzögert, schliesslich doch Verfassungswirklichkeit.

³⁸ R. MÜLLER, Föderalismushearings, III, S. 1050 ff.

³⁹ Zur Analyse der vom Dissens von Volk und Ständen betroffenen Vorlagen siehe auch WILLI, § 31 III 1 c-2 und die Ausführungen unter § 27, C, II, 1, c, hiernach.

⁴⁰ SEILER, S. 245 ff.

⁴¹ Die meisten Verfassungsabstimmungen zu Beginn des 20. Jhdts. betrafen aber ohnehin Kompetenzdelegationen an den Bund im nicht ausgeschöpften Kompetenzbereich der Kantone oder Gestaltungsfragen innerhalb bereits gewählter Bundeskompetenzen.

aa) *Tatsächlich vom Dissens betroffene Vorlagen*

Nachfolgend soll bei den allein am Ständemehr gescheiterten Vorlagen zunächst geprüft werden, auf welchen materiellen Bereich sie sich bezogen und welchen effektiven föderativen Gehalt sie aufzuweisen hatten. Damit verbindet sich schlussendlich die Fragestellung, inwiefern deren Verwerfung aus föderalistischer bzw. aus minderheitspolitischer Sicht gerechtfertigt war oder nicht.

α) Herkunft der Vorlagen

Zunächst lässt sich festhalten, dass von acht Verfassungsvorlagen, welche allein am Ständemehr scheiterten, gerade eine einzige auf eine Volksinitiative zurückzuführen ist, hingegen deren sieben auf Bundesrat oder Parlament zurückgehen, mithin behördliche Verfassungsänderungen darstellten⁴². Bei sämtlichen Gegenständen handelte es sich um durchwegs bedeutsame Fragen für die Gesamtnation auf den Gebieten der Sozial-, der Bildungs- und der Wirtschaftspolitik.

β) Inhalt der Vorlagen

Mass und Gewicht (1866)

Schon vor 1848 war die Bedeutung einer Vereinheitlichung der Masse und Gewichte für die Entwicklung von Handel und Verkehr erkannt und durch ein Konkordat von 1835, dem dreizehn Kantone beigetreten waren, gefördert worden. Die Bedürfnisse der Wirtschaft und des interkantonalen Verkehrs standen dem damaligen Missstand der Uneinheitlichkeit der Masse und Gewichte, deren Bestimmung im Belieben der Kantone lagen, diametral entgegen⁴³. Die BV von 1848 beseitigte in der Folge zwar die Binnenzölle, die kantonale Münzhoheit⁴⁴ und verschiedene andere Hemmnisse der Wirtschaftsentwicklung, allein die vollständige Vereinheitlichung der Masse und Gewichte liess trotz ihrer Dringlichkeit noch längere Zeit auf sich warten. Der Grund für diese Verzögerung lag in einer stilistisch mangelhaften Fassung des Art. 37 BV, der einerseits zwar eine Verpflichtung des Bundes zur Einführung einer einheitlichen Bundesregelung enthielt, andererseits eine Bindung an das Konkordat von 1835 aufwies⁴⁵. In zehn Kantonen, welche dem Konkordat nicht beigetreten waren, fanden sich damals ungefähr dreissig verschiedene Einheiten⁴⁶, was den Bundesrat bereits 1851 zu einem „Gesetzentwurf die Mass- und Gewichtsordnung betreffend“ bewog⁴⁷, wobei er sich aber durchwegs dem System des Konkordats von 1835 anpasste. Dagegen erhob sich jedoch sogleich Widerstand aus der welschen Schweiz, in welcher bereits das französische Dezimalsystem gebräuchlich war⁴⁸. Der Bundesrat verwies aber in seiner Botschaft⁴⁹ auf den Verfassungstext, der ihn auf das Konkordatssystem festlegte und ihm keinen Spielraum bei der Festlegung eines neuen Mass- und Gewichtssystems gewährte. Mit der Annahme des Gesetzesentwurfes in den Räten am 23. 12. 1851 galt alsbald ein einheitliches Mass- und Gewichtssystem für die gesamte Eidgenossenschaft⁵⁰. Bei der Umsetzung des Gesetzes zeigten sich nun allerdings einige Kantone pflichtvergessen, die Kantone TI, VD, NE und GE verlangten sogar die Sistierung des Gesetzes, was aber von der Bundesversammlung am 18. 7. 1856 abgelehnt wurde⁵¹. Es blieb aber in der Folge bei einem beharrlichen Festhalten der welschen Kantone am Dezimalsystem und 1863 gingen aus nicht weniger als 19 ½ Kantonen Petitionen ein, welche zumindest eine Anerkennung des Metersystems neben dem Konkordatssystem anregten. Der Bundesrat gab dem hartnäckigen Festhalten der welschen Kantone schliesslich nach und beantragte bei der partiellen Verfassungsrevision von 1865/66 einen offen formulierten Artikel, welcher für die Festsetzung von Mass und Gewicht eine Bundeskompetenz vorsah, ohne an Vorgaben gebunden zu sein und damit zumindest die Möglichkeit für die Wahl des Metersystems eröffnete⁵². In der Volksabstimmung vom 14. 1. 1866⁵³ ergab sich für die

⁴² In den beiden Fällen der Ablehnung allein durch das Volk gegen den Willen der Stände, handelte es sich je um eine Volksinitiative (Initiative betr. Proporzwahl des NR, 1910) und eine Behördenvorlage (betr. dem Zivilschutz, 1957).

⁴³ 11 verschiedene Grössen für den Fuss, 60 verschiedene Arten von Ellen, 87 unterschiedliche Masse für Getreide und 81 für Flüssigkeiten sowie 50 verschiedene Gewichte, runden neben der Existenz von über 400 Binnenzöllen und eigenen kantonalen Währungssystemen, das Bild eines Wirtschaftspartikularismus auf engstem Raum ab. Vergl. SCHUMANN, S. 21 f.; auch HIS, II, S. 745 f.

⁴⁴ Vergl. HIS, III, S. 1050 ff.

⁴⁵ Art. 37 BV von 1848: „Der Bund wird auf die Grundlagen des bestehenden eidgenössischen Konkordates für die ganze Eidgenossenschaft gleiches Mass und Gewicht einführen.“

⁴⁶ BLUMER/MOREL, III, S. 627 ff.

⁴⁷ BB1 1851 I 309 ff.

⁴⁸ Eingaben mit über 31'000 Unterschriften aus den Kantonen VD und NE setzten sich für die Berücksichtigung des Dezimalsystems ein.

⁴⁹ BB1 1851 II 85 ff.

⁵⁰ Siehe AS III 84 und die Verordnung vom 6. April 1853 (AS III 430).

⁵¹ Das Parlament war sich der Problematik aber durchaus bewusst und kam den Kantonen insofern entgegen, als es die Kontrolle und Ahndung von Verletzungen bei der Umsetzung des Gesetzes fortan den Kantonen selber, denen schon die Durchführung oblag, überantwortete. Bundesbeschlüsse vom 18. Juli 1856 (AS V 345, 347).

⁵² Art. 37 Entwurf: „Die Festsetzung von Mass und Gewicht ist Bundessache.“

Erklärung von Mass und Gewicht als Bundessache (Art. 37) zwar eine Mehrheit der Volksstimmen, nicht aber der Ständestimmen⁵⁴: von den welschen bzw. gemischtsprachigen Kantonen lehnte allein das Wallis die Vorlage ab, wohingegen von den deutschsprachigen Kantonen nur gerade ZH, OW, SO, BS, BL sowie der Kanton TG zustimmten. Nach der Verwerfung dieses Punktes sollte es noch bis 1874 dauern, bis es zur Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für die Einführung des metrischen Systems kam.

*Mieter- und Konsumentenschutz (1955)*⁵⁵

In der Volksabstimmung vom 13. 3. 1955 scheiterten sowohl die Mieter- und Konsumentenschutzinitiative der Gewerkschaften wie auch der Gegenentwurf auf Verlängerung des Verfassungszusatzes vom 26. 9. 1952 (Befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle)⁵⁶. Die Mieter- und Konsumentenschutzinitiative versuchte eine Wiederaufnahme wohlfahrtsstaatlicher Wirtschaftseingriffe in Preismechanismen und den Wohnungsmarkt, wie sie in der Zwischenkriegszeit und während des Zweiten Weltkrieges gebräuchlich waren. „Mietnotrecht“, zwischen 1914 und 1925 sowie ab 1936 in Geltung, hatte in der Schweiz geradezu Tradition. Schon vor dem Ersten Weltkrieg hatte die Wohnungsnot ein derart bedeutendes Ausmass angenommen⁵⁷, dass sich der Bundesrat zu einem notrechtlichen Eingriff in die obligationenrechtlichen Bestimmungen veranlasst sah⁵⁸. Das Notrecht wurde während der Krisenjahre, in denen die Wohnbautätigkeit beinahe zum Erliegen kam, stetig ausgebaut und die Kantone ermächtigt, Verordnungen über Mietzinserhöhungen und Kündigungen zu erlassen. Mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges wurde der Bundesrat bewogen, neuerlich in das Mietrecht einzugreifen. So wurde etwa eine Verlängerung der Ausweisungsfrist angeordnet⁵⁹ und Regelungen über die Kündigung und Mietzinserhöhungen erlassen. Nach dem Krieg wurden die jeweils befristeten Preiskontrollmassnahmen im Bereich der Mietzinse weitergeführt, mit der Zeit aber auf Altwohnungen beschränkt. Am 7. 9. 1950 wurde die generelle Preiskontrolle über Mietzinse aufgehoben, da die Wohnbautätigkeit nicht durch Mietzinseinschränkungen behindert werden sollte.

*Bundesfinanzreform (1970)*⁶⁰

Die Abgrenzung der „Finanzsphären“ von Bundesstaat und Gliedstaaten im föderalistisch organisierten Gemeinwesen ist eine grundlegende Notwendigkeit. Um die latente Gefahr der Abhängigkeit, des „Unterlaufens“ des föderalistischen Staatsgedankens zu verhindern, sollen Bund und Kantone ihre jeweiligen Aufgaben prinzipiell mit eigenen Mitteln bestreiten können. Daraus folgt, dass sowohl der Bund als auch den Kantonen ein gewisses eigenes Steuer- bzw. Einnahmensubstrat zukommen muss⁶¹. Die schweizerische Steuerrechtsordnung ist daher gekennzeichnet durch eine Mehrzahl von Steuerhoheiten⁶² und eine Vielfalt von Abgaben. Von einem „Steuersystem“ im Sinne eines nach bestimmten Ordnungsprinzipien strukturierten und in sich abgeschlossenen Normbereichs öffentlicher Abgaben, kann aufgrund des Fehlens einer systematischen Ordnung, welche die einzelnen Abgaben aufeinander abstimmt, nicht die Rede sein. So bildet auch die Finanzverfassung⁶³ der BV keinen eigenen, in sich geschlossenen Abschnitt. Meist enthält sie nur die Grundzüge der Regelung⁶⁴. Aufgrund der verfassungsrechtlichen

⁵³ AS VIII 750. Erwahrungsbeschluss vom 22. Februar 1866. BBl 1866 I 117 ff., 285 ff.

⁵⁴ Nur 9 ½ Stände nahmen den Artikel an. Vergl. vorstehend Tabelle 16.

⁵⁵ Siehe auch die Ausführungen zur Behandlung des Volksbegehrens in den eidgenössischen Räten unter § 27, C, II, c.

⁵⁶ BBl 1954 II 169 ff., 1317; BBl 1955 I 1, 3, 673, 1149. Zu den Hintergründen, welche zur Ablehnung durch welsche Kantone im Verein mit den innerschweizerischen Kantonen führten, vergl. TRIVELLI, S. 384 ff., bes. S. 392.

⁵⁷ So betrug die Wohnungsauslastung 1910 in Basel 78,9 %, in St. Gallen 82,2 %, in Luzern 84,5 % und in Zürich gar 84,7 %. Vergl. KLARA KAISER, „Soziales Mietrecht“, München 1921, S. 18.

⁵⁸ Die im ursprünglichen OR geregelten Mietrechtsartikel besaßen nur bei einer ausgewogenen Lage des Wohnungsmarktes ihre Berechtigung. Ein expliziter Mieterschutz war in ihm, abgesehen von einigen Bestimmungen von sozialpolitischer Bedeutung (z.B. Art. 254 Abs. 3 aOR, Rücktrittsrecht des Mieters bei Mängeln, die für die Gesundheit des Mieters eine erhebliche Gefahr in sich schliessen konnten; Art. 256 Abs. 2 aOR Mängelbeseitigung) nicht enthalten. Vergl. A. JANGGEN, „Darstellung und Kritik der Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts über die Sachmiete“, Basel 1889, S. 50.

⁵⁹ Änderung von Art. 265 OR gemäss BRB vom 26. September 1939.

⁶⁰ Siehe auch die nachfolgenden Ausführungen unter § 27, B, II, 2, f, über die Behandlung der Vorlage im Parlament.

⁶¹ Auch hier gilt grundsätzlich Art. 3 BV: der Bund braucht für Einnahmen eine Verfassungsgrundlage (Art. 28 ff., Art. 41^{bis} ff. BV). ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, „System des Steuerrechts“, 4. Aufl., Zürich 1992, S. 40 f.

⁶² Bund, Kantone, Gemeinden und auch Landeskirchen; vergl. ERNST HÖHN, „Steuerrecht. Ein Grundriss des schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudium“, Bern und Stuttgart 1988, 6. Aufl., S. 63 ff.

⁶³ Finanzverfassung verstanden als die verfassungsrechtliche Ordnung des gesamten Bereiches der öffentlichen Finanzwirtschaft und nicht etwa im Sinne der Beschreibung faktischer Zustände, wie der Begriff gelegentlich in der Finanzwirtschaft verwendet wird. Gegenstand der Finanzverfassung sind namentlich die bundesstaatliche Finanzordnung (Aufteilung der Finanzgewalt [Einnahmequellen] zwischen Bund und Kantonen; Finanzausgleich) und die Grundordnung des Finanzgebarens der öffentlichen Hand (Abgaben- und Steuerwesen; formale Ordnung des Staatshaushaltes; Vermögens- und Schuldenwirtschaft).

⁶⁴ Vergl. immerhin Art. 41^{ter} BV und Art. 8 ÜBBest BV, wo die BV geradezu „überladen“ ist mit Steuerhöchstsätzen (Art. 41^{ter} BV), Steuerbefreiungstatbeständen und Steuerabzugsmöglichkeiten (Art. 8, 8^{bis} und 8^{ter} ÜBBest BV) für die direkte Bundessteuer bzw. die Mehrwertsteuer (ursprünglich für die WUST).

Kompetenzzuweisung ist zumindest eine gewisse Ordnung der einzelnen Steuerarten gegeben⁶⁵. Die ursprüngliche Philosophie der Abgrenzung lautete, dass die indirekten Steuern (inklusive Zölle) dem Bund, die direkten Steuern den Kantonen zuständen⁶⁶. Dieses reine *Trennsystem* ist im Laufe der Zeit durch ein komplexes *Mischsystem* ersetzt worden, wobei es sich um eine Kombination aus Trenn-, Prävalenz-⁶⁷ und Verbundsystem⁶⁸ handelt. Dem Bund sind danach grundsätzlich die Erhebung der Zölle⁶⁹, die Umsatzsteuer auf Waren sowie gewisse besondere Verbrauchssteuern und Monopolabgaben vorbehalten⁷⁰. Seit dem Ersten Weltkrieg hat der Bund wiederholt eine Kompetenz für die Erhebung direkter Steuern auf dem Einkommen natürlicher Personen bzw. Kapital und Ertrag juristischer Personen in Anspruch genommen⁷¹; die dauernde Inanspruchnahme einer Kompetenz für die Erhebung einer direkten Steuer selbst geht auf den Wehrsteuerbeschluss vom 9. 12. 1940, einem auf den Notvollmachten basierenden Bundesratsbeschluss⁷² zurück. In den Jahren 1940 - 1949 bestand als Verfassungsgrundlage lediglich Notrecht, erst von 1950 bis 1958 finden sich Verfassungszusätze als befristete „Finanzordnungen“⁷³ und seit dem 11. 5. 1958 eine Regelung in Art. 41^{ter} BV mit eingebauter Befristung und Übergangsbestimmungen in Art. 8 ÜbBest.⁷⁴. Während nun die direkte Bundessteuer und neben ihr die WUST als bedeutendste Teile der Finanzverfassung lediglich auf zeitlich befristetem Verfassungsrecht basierten⁷⁵ und auch keine formelle gesetzliche Regelung aufweisen konnten⁷⁶, ist gleichsam als Ausgleich dafür die BV mit Steuerhöchstsätzen (Art. 41^{ter} BV), Steuerbefreiungstatbeständen (Art. 8 ÜbBest. BV) und Steuerabzugsmöglichkeiten (Art. 8 ÜbBest. BV) für die direkte Bundessteuer und die WUST „überladen“ worden.

Die Bundesfinanzreform von 1970 versuchte nun u.a. einerseits die direkte Bundessteuer (die ursprüngliche Wehrsteuer) ins unbefristete, ordentliche Verfassungsrecht zu überführen und andererseits die in der BV verankerten Höchststeuersätze fallen zu lassen. Über diese beiden Reformpunkte, die schlussendlich die Vorlage zum Scheitern bringen sollten, entspann sich eine heftige Kontroverse⁷⁷. Die Regelung hätte zwar das rechtsstaatlich unbefriedigende Provisorium der Befristung aufgehoben, damit aber gleichzeitig den ohnehin nur noch theoretischen Alleinanspruch der Kantone auf die Erhebung direkter Steuern beseitigt. Noch umstrittener aber war die Frage, ob in der BV für diese direkte Steuer ein Maximalsatz zu verankern sei oder nicht. Hier ergab sich aus föderalistischer Sicht die Frage, ob der Bund die Kompetenz erhalte, die direkte Steuer nach oben scheinbar beliebig auszuweiten

⁶⁵ Vergl. SALADIN, „Bund und Kantone“, S. 486 ff., 531, 566 ff.; HÖHN, S. 441; *ders.* in Kommentar BV, Art. 41^{ter}, Rz. 1 ff. sowie Art. 8, 10 und 17 ÜbBest.

⁶⁶ Der Zweck der Einteilung der Abgaben ist sehr bedeutsam für die Abklärung, ob die einzelne Abgabe eine genügende Rechtsgrundlage hat (verfassungsmässiges Legalitätsprinzip), den minimalen Anforderungen an die inhaltliche Richtigkeit der Rechtsinstitute genügt (verfassungsmässiges Gebot der Verhältnismässigkeit, Praktikabilität, etc.) und von der betreffenden Körperschaft erhoben werden darf (verfassungsrechtliche Kompetenzfrage). Als Hauptkriterium gilt stets der Zweck, der mit der Abgabe verfolgt wird; daneben ist ein traditionelles Kriterium für die Unterteilung *innerhalb* der Steuern die Frage, ob die Steuer individuell nach subjektiven Merkmalen verlangt und getragen wird („direkte Steuer“) oder objektbezogen, ohne subjektive Bemessung, und in der Meinung, dass der Steuerbetrag vom Steuerzahler auf einen anonym bleibenden Steuerträger „überwälzt“ wird („indirekte Steuer“). Vergl. HÖHN, S. 66; DIETER BIRK, „Steuerrecht I, Allgemeines Steuerrecht“, München 1988, S. 41.

⁶⁷ Prävalenz meint Ausschliesslichkeit der Bundeskompetenz. Es steht hier allein dem Bund zu, Einnahmen aus bestimmten Quellen (Steuerobjekten) zu erzielen.

⁶⁸ Für die Besteuerung des Einkommens der natürlichen Personen sowie des Ertrages und des Kapitals der juristischen Personen bestehen parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen (Art. 41^{ter} BV). In diesem Bereich (direkte Bundessteuer) sind die Kantone an den Bundeseinnahmen prozentual beteiligt (30 %, wovon mind. ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen, Art. 41^{ter} Abs. 5 lit. b BV).

⁶⁹ RHINOW in Kommentar BV, Art. 28, Rz. 46; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 212.

⁷⁰ Einen Katalog der Bundeseinnahmen enthält Art. 42 BV. Vergl. auch HÖHN in Kommentar BV, Art. 41^{ter}, Rz. 1 ff., sowie Art. 42 BV, Rz. 1 ff.

⁷¹ Kriegssteuerbeschluss vom 6. 6. 1915 (progressive Steuer auf Arbeitserwerb einerseits, Vermögen andererseits); Ausserordentliche Kriegssteuer (BB vom 14. 2. 1919/28. 9. 1920), von 1921 bis 1932 erhoben; Krisenabgabebeschluss vom 13. 10. 1933/19. 1. 1934, erstmals gesamtes Einkommen erfasst, erhoben von 1934-1940 (Vorbild für die Wehrsteuer).

⁷² BRB über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBSt), SR 642.11.

⁷³ Ergänzung der BV (Finanzordnung 1951 bis 1954), angenommen in der Volksabstimmung vom 3. 12. 1950 (AS 1950 1463. BBl 1950 II 425 ff.). Ergänzung der BV (Finanzordnung 1955 bis 1958), angenommen in der Volksabstimmung vom 24. 10. 1954 (AS 1314. BBl 1954 I 350 ff.).

⁷⁴ Änderung der Art. 18, 41^{bis}, 41^{ter}, 42, 42^{bis}, 42^{ter} und 42^{quater} BV und Ergänzung der Übergangsbestimmungen (BB vom 31. 1. 1958 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes). Angenommen in der Volksabstimmung vom 11. 5. 1958 (AS 1958 362. BBl 1957 I 505 ff.). Vergl. BLUMENSTEIN, „System“, S. 36 ff.

⁷⁵ Der Bundesrat war im Interesse einer Finanzplanung auf lange Sicht schon in den 50er Jahren um eine definitive, d.h. unbefristete Ordnung bemüht, musste aber schon im Vorbereitungsstadium für die Vorlage des BB von 1958 erkennen, dass dies für die im öffentlichen Interesse stehende Wehrsteuer (direkte Bundessteuer) und die WUST aus politischen Gründen nicht möglich war. So sah er in seiner Vorlage an die Bundesversammlung vom 1. 2. 1957 für diese beiden Steuern gegenüber den bisherigen Übergangsordnungen zumindest eine Verlängerung der Geltungsdauer von 4 auf 12 Jahre vor. Im BB vom 31. 1. 1958 wurde diese aber auf 6 Jahre reduziert (von 1959 bis 1964). Siehe nachfolgend § 27, B, II, 2, d.

⁷⁶ Vergl. Art. 41^{ter} Abs. 6 BV. WUST und direkte Bundessteuer beruhten auf den Bundesratsbeschlüssen aus dem Zweiten Weltkrieg (nun aber BG über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG], [SR 642.11; AS 1991 1184]).

⁷⁷ Vergl. TRIVELLI, S. 484 ff.

ohne das Erfordernis des Ständemehrs beachten zu müssen, das bislang als Voraussetzung für die Erhöhung der Steuersätze einkalkuliert werden musste. Die Kantone würden, so die Gegner der Vorlage, in ihrer Steuerautonomie beeinträchtigt und von bürgerlicher Seite her wurde gegen diesen Versuch der Ausschaltung des Ständereferendums alsbald eine „Volksinitiative für die Rechte von Volk und Ständen in Steuersachen“ lanciert⁷⁸, wobei deren Unterschriftensammlung kurz nach der Verwerfung der Vorlage⁷⁹ wieder eingestellt wurde.

Diese Konstruktion der Beeinträchtigung der kantonalen Steuerautonomie durch beliebige Ausweitung der direkten Bundessteuer, entsprach im übrigen nicht völlig den Tatsachen, indem das Steuersubstrat der Kantone von der Höhe des Maximalsatzes der Bundessteuer prinzipiell gar nicht berührt wird, dafür aber um so deutlicher von den Steuersätzen bei den Masseneinkommen. Die Kantone können gar nicht autonom, ohne Rücksicht auf ihre Nachbarn, die Steuersätze für die höchsten Einkommen bestimmen. Die Vielfalt der Steuersysteme und die Unterschiede der Steuerbelastung zwischen den Kantonen (und auch Gemeinden) haben gerade in diesem Bereich brisante wirtschaftliche Konsequenzen: steuergünstige Kantone ziehen in der Regel reiche Steuerzahler und Unternehmungen an, während steuerungünstige Kantone und Gemeinden solche verlieren. Die steuergünstigen Gegenden erhalten so zusätzliche Einnahmen, die es ihnen gestatten, die Steuersätze weiter tief zu lassen oder sogar noch weiter zu senken, was das bereits bestehende wirtschaftliche Entwicklungsgefälle weiter vergrössert. Letztlich wäre der Bund hier also effektiv in „steuerliches Niemandsland“⁸⁰ eingebrochen. Schlussendlich ist wieder einmal eine vorwiegende Interessenfrage mit dem Hinweis auf eine scheinbare föderative Beschneidung mit dem Ständemehr abgewehrt worden.

*Bildungsartikel (1973)*⁸¹

Eine aus föderalistischer Sicht klar den Kernbereich der bundesstaatlichen Grundordnung und damit des kantonalen Selbstbewusstseins tangierende Frage, betraf die geplante Einführung des Bildungsartikels⁸². Dieser beabsichtigte das Bildungswesen als eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen verfassungsmässig zu verankern - dies im Bewusstsein, dass als eines der wichtigsten bildungspolitischen Probleme der Gegenwart das Fehlen einer Gesamtkonzeption des Bildungswesens betrachtet werden muss. Ausgangspunkt der Forderung nach einer solchen Gesamtkonzeption war die Idee, dass das gesamte Bildungswesen als eine Einheit zu betrachten sei, welche alle Stufen und Zweige - beginnend bei der Vorschul- bis zur Erwachsenenbildung - umfasse. Erst aus dieser ganzheitlichen Sicht, könnten Einzelprobleme sinnvollerweise gelöst werden⁸³. Die geltenden Verfassungsbestimmungen über Bildung und Erziehung wiesen jedoch alle wesentlichen Kompetenzen den Kantonen zu, was Partikularismus und Uneinheitlichkeit im schweizerischen Bildungswesen⁸⁴ nach sich zogen, was zunehmend als unbefriedigend empfunden wurde. Die wachsende Komplexität der Aufgaben und das Bedürfnis nach teilweise gesamtschweizerischen Lösungen im Bildungswesen führten alsbald zu Bestrebungen, die Kompetenzen des Bundes auf diesem Gebiet zu erweitern. Ihren Ausdruck fanden diese Bestrebungen im *Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen vom 6. Oktober 1972* („Bildungsartikel“). Er sah v.a. folgende Änderungen vor: Gewährleistung des Rechts auf Bildung (Art. 27 BV); das Bildungswesen wird zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen erklärt, wobei der Bund Vorschriften über die Koordination erlassen kann (Art. 27^{bis} Abs. 1 und 2 BV); Aufnahme der Berufsbildung in den Bildungsartikel (Art. 27^{bis} Abs. 3 BV); Möglichkeit, Grundsätze betreffend das Mittelschulwesen, das höhere Bildungswesen, die Erwachsenenbildung, die ausserschulische Jugendbildung sowie die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen aufzustellen (Art. 27^{bis} Abs. 4 und 5 BV).

⁷⁸ SPJ 1970, 83-86; 1971, 86 mit Anm. 168; WILI, „Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen.“, in: ZSR NF 101 (1982) I, S. 61-86, bes. S. 79 Anm. 56. Vergl. auch TRIVELLI, S. 496.

⁷⁹ In der Volksabstimmung vom 15. 11. 1970 sprachen sich mit 366'117 befürwortenden gegen 294'965 verwerfenden Stimmen immerhin 55,4 % der Stimmbürger für die Vorlage aus, die aber dennoch am klaren Ständevotum (8 2/2 annehmende gegen 11 4/2 ablehnende Stände) scheiterte; vergl. BBl 1970 I 1575.

⁸⁰ R. MÜLLER, Föderalismushearings, III, S. 1053.

⁸¹ Siehe dazu auch die nachfolgenden Ausführungen unter § 27, B, II, 1, e, die sich mit der parlamentarischen Behandlung der Vorlage befassen.

⁸² Änderung der Art. 27, 27^{bis}, 34^{ter} Abs. 1 Bst. g und von Art. 5 ÜbBest. sowie Aufhebung von Art. 27^{quater} BV; BBl 1972 I 375 ff., BBl 1973 I 1195. Siehe auch ETIENNE GRISEL, „Les droits sociaux“, in: ZSR 92 (1973) II, S. 1 ff., bes. S. 73 f.; MÜLLER, „Soziale Grundrechte“; HÄRING, „Grundrechte im Bereich der Bildung“, Diss. Basel 1976, S. 76 ff.

⁸³ Vergl. auch GERHARD SCHMID, „Bildungspolitik, Forschungspolitik, Kulturpolitik, Medienpolitik“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, IV, S. 301-372, bes. S. 302 f.

⁸⁴ Da die Gestaltung des Bildungswesens im wesentlichen bei den Kantonen liegt, kann strenggenommen nicht von einem schweizerischen Bildungssystem gesprochen werden, vielmehr bestehen in der Schweiz 26 verschiedene kantonale Bildungssysteme, die zwar gemeinsame Züge aufweisen, in zum Teil wichtigen Punkten voneinander abweichen.

Mit der Neuregelung des Bildungs- und Erziehungswesens wäre erstmals auch ein umfassendes Sozialrecht⁸⁵ in die BV aufgenommen worden. Die schweizerische Verfassungsordnung verwirklicht, neben dem rechtsstaatlichen, demokratischen und föderalistischen Prinzip, durch eine Reihe von Einzelbestimmungen auch das sozial-staatliche Element. Die Verwirklichung der sozialstaatlichen Zielsetzungen (soziale Sicherheit und Gerechtigkeit) wird in der BV durch ein breites Spektrum von Normtypen gewährleistet⁸⁶: so werden in *Staatszielbestimmungen* (wie Art. 2 und 31^{bis} BV) die Grundprinzipien des Sozialstaates angedeutet⁸⁷, während „reine“ *Kompetenznormen* relativ selten sind (z.B. Art. 34^{ter}, Arbeitnehmerschutz); häufig anzutreffen sind *Kompetenznormen mit Gesetzgebungsaufträgen* (z.B. Art. 34^{quinquies}, Mutterschaftsversicherung)⁸⁸ oder *mit Zielsetzungen bzw. Richtlinien verknüpfte Gesetzgebungsaufträge und Kompetenznormen*⁸⁹. Die Verfassung enthält also eine ganze Reihe von „Sozialrechten“ im Sinne *objektiver Grundrechte*⁹⁰, d.h. wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechten, welche den Gesetzgeber verpflichten sollen, Vorschriften zu erlassen, welche die soziale Stellung des Individuums rechtlich und faktisch gewährleisten und verbessern sowie auf Gesetzesebene subjektive Rechte, also prozessual durchsetzbare individuelle Rechtsansprüche vorsehen. Die BV verwirklicht den Sozialstaat also hauptsächlich durch eine Vielfalt an Sozialrechten im Sinne gesetzgeberischer Gestaltungsaufträge bzw. objektiver Ordnungsprinzipien. Nur sehr vereinzelt räumt die BV auch direkt individuelle Ansprüche auf Leistungen des Staates ein. Ausgehend vom Begriff der individuellen Freiheitsrechte⁹¹ stellt sich die Situation hier demnach folgendermassen dar: in Abgrenzung zu den Freiheitsrechten, bei denen es im Sinne eines *status negativus* um den Schutz vor staatlichen Eingriffen geht, räumen die sozialen Rechte, verstanden als Ausdruck eines *status positivus*, dem einzelnen den Anspruch auf eine staatliche Leistung ein. Das Problem der verfassungsmässigen Verankerung solcher sozialen Rechte besteht nun primär darin, dass ihre Durchsetzung im Verfahren vor Gericht erst dann möglich ist, wenn der Gesetzgeber die Leistungsvoraussetzungen und deren Umfang näher umschrieben und die dafür benötigten Geldmittel bereitgestellt hat. Daher sind die „grossen“ Sozialrechte, wie das Recht auf Arbeit, Wohnung oder Bildung, äusserst problematisch. Ihre alleinige Verankerung in der Verfassung vermag aufgrund der mangelnden Justiziabilität noch keine Ansprüche zu verschaffen. Es bedarf in jedem Fall der näheren gesetzgeberischen Konkretisierung dieser Sozialgestaltungsaufträge⁹². Die BV kennt nur wenige justiziable Sozialrechte, die auch subjektive Ansprüche auf Leistungen des Staates einräumen⁹³. Die Frage, ob die gegenwärtige Fassung von Art. 27 Abs. 2 BV allenfalls ein soziales Grundrecht gewähre, das dem einzelnen einen direkt durchsetzbaren allgemeinen Anspruch auf Bildung verschaffe, wurde vom BGer offengelassen⁹⁴. Somit verhinderte allein eine knappe Mehrheit der Stände⁹⁵ nicht nur

⁸⁵ Die Terminologie ist in der Lehre durchaus nicht einheitlich: so spricht etwa HANGARTNER, der die Sozialrechte differenziert als objektives Recht und als subjektive Ansprüche auffasst, von den *Grundrechten im objektiven Sinn* (i.S. von Ordnungsprinzipien) die gelegentlich generell als Sozialrechte bezeichnet werden. In einem engeren Sinne spricht er von *Sozialrechten im objektiven Sinn* (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Grundrechte), die primär den Gesetzgeber verpflichten sollen und von *Sozialrechten im subjektiven Sinn*, wenn er damit sozialrechtliche verfassungsmässige Individualrechte (unmittelbare subjektive Ansprüche) meint. Andere Autoren bezeichnen diese letztere Gruppe allgemein als *soziale Grundrechte*. Auch die BV spricht nicht von „Sozialrechten“, wenn sie die eigentlichen Gesetzgebungsaufträge meint, um Verwechslungen mit den als subjektiven Rechten konzipierten Grundrechten zu vermeiden. Zum Ganzen insbesondere MÜLLER, „Soziale Grundrechte“.

⁸⁶ Vergl. dazu unter anderem MÜLLER, „Soziale Grundrechte“, S. 86 ff., S. 89 ff.

⁸⁷ Die rechtliche Bedeutung dieser Artikel ist umstritten: sie beinhalten zwar mehr als bloss Proklamationen, ihre Wirksamkeit, also ihre verpflichtende Kraft ist aber aufgrund ihrer geringen Normdichte begrenzt. Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 287 f., 1451 f.; RHINOW in Kommentar BV, Art. 31^{bis}, Rz. 18 ff.

⁸⁸ Diese Normen verpflichten den Gesetzgeber, legislatorisch tätig zu werden, wobei weder Parlament noch Stimmbürger zu einem positiven Handeln gezwungen werden können.

⁸⁹ Als markantes Beispiel ist hier Art. 34^{quater} BV zu nennen, worin Zielsetzungen und Grundzüge der Gesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (AHVG, BVG) relativ detailliert vorgezeichnet sind.

⁹⁰ So HANGARTNER, „Grundzüge“, II, S. 243 ff.; vergl. auch HÄFELIN/HALLER, N 1071 ff.

⁹¹ Im folgenden zur traditionellen Abgrenzung zwischen *status negativus*, *status activus* und *status positivus*, vergl. GEORG JELLINEK, „System der subjektiven öffentlichen Rechte“, Tübingen 1905, S. 81 ff.

⁹² So sah auch der VE 1977 in Art. 26 „Sozialrechte“ vor, die aber nicht als individuelle Ansprüche, sondern als Gesetzgebungsaufträge konzipiert waren.

⁹³ Lediglich im Rahmen der „kleinen“ Sozialrechte (Art. 18 Abs. 3, unentgeltliche erste Ausrüstung der Wehrmänner; Art. 27 Abs. 2, genügender Primarschulunterricht und Art. 53 Abs. 2 Satz 2, Recht auf schickliche Beerdigung) und im Sinne des Anspruches auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 4) bestehen unmittelbare Ansprüche des einzelnen auf staatliche Leistungen. Zu den Grundrechten im Bereich der Sozialrechte können ferner gezählt werden: die Koalitionsfreiheit (Art. 56 BV); die Arbeitskampffreiheit („Streikrecht“, BGE 111 II 245 ff.) und, neuerdings von einem Teil der Lehre befürwortet, ein (ungeschriebener) grundrechtlicher Anspruch auf Garantie des Existenzminimums, vergl. J. P. MÜLLER, „Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung“, 2. Aufl., Bern 1991, S. 39 ff.

⁹⁴ BGE 103 Ia 394 (BEELI). Der Regierungsrat BL fasste 1975 den Beschluss, für das Lehrerseminar eine Kapazitätsgrenze festzulegen, welche jährlich neu beschlossen würde und für 1976 100 Neueintritte betrug. BEELI, ein Stimmberechtigter in BL, erhob dagegen eine staatsrechtliche Beschwerde u.a. wegen Verletzung des „Rechts auf Bildung“. Das BGer lehnte es aber ab, ein allgemeines Recht auf Bildung als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht anzuerkennen.

⁹⁵ In der Volksabstimmung vom 4. 3. 1973 wurde die Verfassungsänderung bei einer Stimmbeteiligung von nur 26,5 % von 52,8 % der Stimmberechtigten (507'414 Ja gegen 454'428 Nein) angenommen, von den Ständen jedoch mit 9 3/2 zu 10 3/2 verworfen. Vergl. zu den Hintergründen der Ablehnung auch TRIVELLI, S. 497 ff.

eine sinnvolle Neuordnung der Kompetenzverteilung, sondern auch die explizite konstitutionelle Verankerung eines über Art. 27 BV hinausgehenden, allgemeinen und umfassenden Sozialrechts auf Bildung⁹⁶. Der damalige Präsident der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz HANS HÜRLIMANN nannte bei einer Analyse des Abstimmungsergebnisses⁹⁷ u.a. einen falsch verstandenen Föderalismus und einen bedenkenlosen Zentralismus als wesentlichen Faktor der Verwerfung. Letztlich wurden abermals in einer Art föderalistischer Überreaktion „die Bedürfnisse einer Mehrheit von einer Minderheit gering geachtet.“⁹⁸ Denn es ging hier nicht allein um eine Verlagerung bisheriger Kantonskompetenzen auf den Bund um seiner selbst willen, sondern in erster Linie um die Befriedigung neuentstandener, als dringlich erkannter Bedürfnisse durch das Bundesrecht. RICHARD MÜLLER⁹⁹ nimmt deshalb Anstoss daran, dass auch hier, wo es um die Einführung eines Sozialrechtes ging, welches in erster Linie das Verhältnis des Staates zum Individuum zum Inhalt hat, die Entscheidung nicht von der Mehrheit der betroffenen Individuen, sondern von der (knappen) Mehrheit der Kantone abhängig gemacht worden ist.

Konjunkturartikel (1975)¹⁰⁰

Im gegenwärtigen Art. 31^{quinquies} BV wird dem Bund der Auftrag erteilt, „Vorkehrungen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung“ der Wirtschaft zu treffen. Mithin findet sich hier die verfassungsrechtliche Grundlage für eine eigentliche Konjunkturpolitik und die Begründung einer konjunkturpolitischen Verantwortlichkeit des Staates. Es zählt somit zu den verfassungsmässig verankerten Aufgaben des Staates, wirtschaftspolitische Massnahmen zur Einebnung konjunktureller Schwankungen zu ergreifen. Solche Konjunkturschwankungen manifestieren sich in Schwankungen des Auslastungsgrades der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazität sowie vor allem in den Veränderungsraten des realen Sozialproduktes, des nominellen Volkseinkommens, der Preis- und Lohnindices, im Ausnutzungsgrad der Produktionsanlagen und im Beschäftigungsgrad. Ziel der Konjunkturpolitik muss es daher sein, Stabilität sicherzustellen, die grundsätzlich dann gegeben ist, wenn sich in einer Volkswirtschaft Gesamtangebot und Gesamtnachfrage im Gleichgewicht entwickeln¹⁰¹. Die verfassungsrechtliche Verankerung einer umfassenden Konjunktur- und Stabilitätspolitik zeichnete sich nach der Revision der Wirtschaftsartikel von 1947, in welcher der erste Konjunkturartikel in die BV aufgenommen worden ist¹⁰² und der einseitig nur Massnahmen gegen Wirtschaftskrisen und gegen bereits eingetretene Arbeitslosigkeit abdeckte¹⁰³, durch vier Etappen aus: in einer ersten

⁹⁶ In der Schweiz stösst die Einführung umfassender Sozialrechte (sozialer Grundrechte) mit Einräumung individueller Ansprüche auf staatliche Leistungen generell auf Skepsis. In den Volksabstimmungen scheiterten verschiedene umfassende soziale Grundrechte: so 1894 und 1947 das Recht auf Arbeit (BBl 1894 III 89; BBl 1947 II 381, AS 63 232) und 1970 das Recht auf Wohnung (BBl 1970 II 1628). In verschiedenen Kantonsverfassungen finden sich allerdings solche sozialen Grundrechte, so im Kanton JU (Art. 19: droit au travail; Art. 22: droit au longement; Art. 40: droit à la formation); im Kanton AG (§ 25) und BL (§ 16 f.: Existenzgarantie; Recht auf Bildung, Arbeit und Wohnung). Einen die Sozialverfassung ergänzenden Katalog von Sozialrechten enthält die Europäische Sozialcharta vom 18. 10. 1961, ein Abkommen im Rahmen des Europarates, das als sozialstaatliches Gegenstück zur EMRK verstanden wird.

⁹⁷ HANS HÜRLIMANN, „Föderative Bildungspolitik“, in: Festschrift für Bundesrat HANS PETER TSCHUDI, Bern 1973, S. 153 ff.

⁹⁸ R. MÜLLER, Föderalismushearings, III, S. 1053.

⁹⁹ R. MÜLLER, a.a.O.

¹⁰⁰ Siehe auch nachfolgend § 27, C, IV, 1.

¹⁰¹ Vergl. zum Ganzen auch WALTER SCHLUEP, „Wettbewerbsfreiheit - staatliche Wirtschaftspolitik: Gegensatz oder Ergänzung“, in: ZSR NF 110 (1991) I, S. 51 ff.; LEO SCHÜRMAN, „Staat und Wirtschaft im Lichte der neueren Verfassungsrevisionen“, in: FS für EICHENBERGER, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 273 ff.; vergl. insbes. auch FRITZ GYGI, „Wirtschaftsverfassungsrecht“, Bern 1981, der in seinem Werk von einer ganzheitlichen Betrachtung der für die Wirtschaft relevanten Normen der BV ausgeht und besonders auch auf die Bedeutung der Konjunkturpolitik, als unerlässliche Stütze der marktwirtschaftlichen Ordnung verweist (GYGI, S. 123).

¹⁰² Nach der Zunahme interventionistischer Massnahmen seit 1874, dem Vollmachtenregime in den Jahren 1914-1919/21 und 1939-1945/50 sowie dem Dringlichkeitsrecht (altArt. 89 Abs. 2 BV, Ausschluss des Referendums) während der Zeit der Weltwirtschaftskrise mit 148 dringlichen BB, war es das Hauptanliegen der Revision der Wirtschaftsartikel, zur Verfassungsmässigkeit zurückzukehren. Dies jedoch weniger durch den Abbau des Interventionismus als vielmehr durch dessen verfassungsrechtliche Anerkennung, vergl. BBl 1937 II 833 ff. (Botschaft des Bundesrates vom 10. 9. 1937). Nach einer Überarbeitung der Vorlage 1944 legte der BR einen zweiten Entwurf vor (BBl 1945 I 905 ff.), der, vom Parlament leicht verändert, in der Volksabstimmung vom 6. 7. 1947 von Volk und Ständen angenommen wurde (557'000 Ja gegen 494'000 Nein und bei den Ständen 12 2/2 Ja gegen 7 4/2 Nein; BBl 1947 III 171). Die Revision der Wirtschaftsartikel beinhaltete eine leichte Modifikation von Art. 31 und 32^{quater}; eine grundlegende Änderung von Art. 32 und 34^{ter}; die Einführung von Art. 31^{bis}, 31^{ter}, 31^{quater} und 31^{quinquies} sowie die Aufhebung von Art. 6 ÜBBest. BV.

¹⁰³ Die Fassung des Art. 31^{quinquies} BV von 1947 lautete: „Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erlässt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung.“

Etappe durch die zwei Konjunkturbeschlüsse von 1964 zur Dämpfung der „überhitzten“ Konjunktur¹⁰⁴. Es folgten in einer zweiten Etappe die ähnliche Massnahmen enthaltenden Konjunkturbeschlüsse von 1971, 1972 und 1975¹⁰⁵.

In einer dritten Etappe scheiterte nun der erste Versuch, eine umfassende Bundeskompetenz zur Konjunkturlenkung einzuführen am Widerstand der Stände¹⁰⁶. Ausschlaggebend für die Weigerung der Kantone war dabei wohl vor allem die Absicht, eine subsidiäre Generalkompetenz des Bundes zur Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung zu postulieren¹⁰⁷, womit das Ständemehr im Bereich der Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit als mögliche Hürde weggefallen wäre. Der Widerstand gegen die Einführung des ersten Konjunkturartikels artikulierte sich vor der Volksabstimmung in einer von den Gegnern des Konjunkturartikels 1974 lancierten Volksinitiative „für eine wirksame Konjunkturpolitik unter Wahrung der Rechte des Volkes und der Kantone“¹⁰⁸. Diese schlug vor, dem Bundesrat durch einen Zusatz in Art. 89^{bis} BV zu erlauben, bei entsprechender Konjunkturlage dringliche Bundesbeschlüsse vorsorglich in Kraft zu setzen und erst nachträglich, binnen vier Monaten, durch eine Zustimmung des Parlaments sanktionieren zu lassen. Sobald der Konjunkturartikel in der Volksabstimmung aber gescheitert war, wurde auch die Unterschriftensammlung eingestellt¹⁰⁹, analog dem Vorgehen der Opponenten im Falle der Bundesfinanzreform.

Energieartikel (1983)

Neben dem Bildungs- und dem Konjunkturartikel handelte es sich auch beim Energieartikel um eine ausserordentlich bedeutsame Vorlage, welche mit der Aufnahme eines Art. 24^{octies} BV einen Verfassungsartikel mit Globalregelungsanspruch eingeführt hätte¹¹⁰. Die Energieversorgung erwies sich zu Beginn der 70er Jahre in zunehmender Masse als ein preislicher und mengenmässiger Engpassfaktor der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Die stark von Erdölimporten abhängige Energieversorgung zeigte sich angesichts der „Erdölkrise“ (1973/74) und weiterer Spannungen und Kriege im Nahen Osten¹¹¹, die jeweils zu rasch steigenden Erdölpreisen führten, in höchstem Masse verwundbar¹¹². Angesichts der stetig wachsenden Nachfrage nach Elektrizität, machten diese Versorgungsstörungen auf drastische Weise bewusst, dass ein Energiemangel sozusagen täglich „ausbrechen“ könnte. Die Aussicht auf eine potentielle „Energielecke“ liess nun zunehmend den Ruf nach einer Gesamtenergiekonzeption laut werden. Der primäre Zweck einer solchen Konzeption war demnach die Planung des Energienachschubes, damit der zukünftige Bedarf auch längerfristig befriedigt werden kann. Im Hinblick auf die Prognosen der frühen 70er Jahre, die eine Verdreifachung der Energienachfrage erwarten liessen, konnte aber es nicht mehr nur darum gehen, das *Angebot* zu erweitern, sondern auch darum die *Nachfrage* zu drosseln. Energieplanung, so wurde zunehmend erkannt, heisst nicht nur Produktionsplanung, sondern auch und gerade Nachfrageplanung¹¹³.

Gestützt auf eine Ermächtigung des Bundesrates setzte das EVED durch Verfügung vom 23. 10. 1974 eine Kommission zur Erarbeitung einer schweizerischen Gesamtenergiekonzeption ein¹¹⁴. Diese hatte zu prüfen, ob es zur Verwirklichung der in der Gesamtkonzeption aufgestellten Postulate eines Verfassungsartikels über das

¹⁰⁴ Diese beiden dringlichen BB vom 13. 3. 1964 wurden in der Abstimmung vom 28. 2. 1965 angenommen: der *Baubeschluss* bezweckte, die Nachfrage nach Bauleistungen der vorhandenen Baukapazität besser anzupassen, um den Teuerungprozess zu bremsen und statuierte eine Kombination von Bauverbot und Baubewilligungspflicht; der *Kreditbeschluss* beabsichtigte die Schaffung eines Gleichgewichtes zwischen Sparen und Investieren sowie die Geld- und Kreditschöpfung einzudämmen.

¹⁰⁵ Am 4. 6. 1972 nahmen Volk und Stände zwei verfassungsändernde dringliche BB an, einen über Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes (25. 6. 1971) und einen über den Schutz der Währung (8. 10. 1971). Es folgten vier am 2. 12. 1973 angenommene verfassungsändernde BB (alle vom 20. 12. 1972) über Einschränkung der steuerwirksamen Abschreibungen; über Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes; betreffend Überwachung der Preise, Löhne und Gewinn sowie über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens. Weitergeführt wurden diese bis zum 31. 12. 1975 in Kraft stehenden Beschlüsse z.T. durch die beiden verfassungsändernden dringlichen BB vom 19. 12. 1975 über die Preisüberwachung und über die Geld- und Kreditpolitik.

¹⁰⁶ Volksabstimmung vom 2. 3. 1975: der Konjunkturartikel (Botschaft vom 10. 1. 1973, BBl 1973 I 117 ff.) wurde zwar von 52,8 % des Volkes angenommen, scheiterte aber an der Gleichheit der Ständesstimmen (BBl 1975 I 1585).

¹⁰⁷ Vergl. Art. 31^{quinquies} Abs. 2 und 9 BV, BBl 1974 II 884 f.

¹⁰⁸ Vergl. WILLY, § 13 III 2 b Anm. 43 und § 16 III 3 b β.

¹⁰⁹ SPJ 1974, 59 f. mit Anm. 47.

¹¹⁰ Vergl. die Botschaft über Grundsatzfragen der Energiepolitik vom 25. 3. 1981 (BBl 1981 II 318 ff.). Siehe auch ULRICH KLÖTI, „Verkehr, Energie und Umwelt. Die Infrastruktur und ihre Begrenzung“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, IV, S. 226-300, bes. S. 258 ff.

¹¹¹ So z.B. die Iran-Krise 1978/79, welche zu einer Verdoppelung der offiziellen Rohölpreise der OPEC innert Jahresfrist führte.

¹¹² Die Schweiz war 1979 in der Energieversorgung zu 82 % vom Ausland abhängig, wobei die flüssigen Brenn- und Treibstoffe den Endenergiebedarf, also die dem letzten Verbraucher unmittelbar zur Verfügung stehende Energie, zu 73 % deckten.

¹¹³ In diesem Sinne hat bspw. der Schweizerische Bund für Naturschutz (SBN) im Sommer 1974 ein „Energiepolitisches Manifest“ herausgegeben, worin statt der Angebotserweiterung eine Reduktion des Verbrauchs gefordert wurde. Das Ziel der Drosselung der Nachfrage (der SBN schlug dafür 21 Massnahmen vor) wäre nicht nur das Ausweichen vor der Energielecke, sondern auch eine Herabsetzung der Umweltbelastungen und Umweltgefährdungen, die sowohl mit der Energieproduktion wie auch dem Energiekonsum verbunden sind.

¹¹⁴ Eidgenössische Kommission für die Gesamtenergiekonzeption (GEK).

Energiewesen bedürfe. Die Resultate der GEK, die ihren Schlussbericht Ende 1978 ablieferte, bildeten eine wesentliche Grundlage für das Vernehmlassungsverfahren und die Botschaft des Bundesrates. Ziel des Verfassungsartikels sollte die Schaffung der Grundlage einer Energiepolitik sein, welche es erlaubt hätte, aufgrund einer wirksamen Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und der Wirtschaft die Energieversorgung langfristig sicherer, wirtschaftlicher und umweltfreundlicher zu gestalten. Dabei sollte die Energiepolitik als nationale Aufgabe an den bestehenden föderalistischen Grundsätzen ausgerichtet werden, wobei die bereits angelaufenen energiepolitischen Anstrengungen der Kantone¹¹⁵ unterstützt und verstärkt worden wären. Dem Bund selbst fehlten die Kompetenzen für die Realisierung einer umfassenden Energiepolitik¹¹⁶ und so war es ihm bislang nur möglich die Kantone und Gemeinden aufzufordern, ihre energiepolitischen Kompetenzen zu nutzen und diese Aktivitäten so weit als möglich zu koordinieren¹¹⁷. Die sektoriellen Zuständigkeiten des Bundes, Ergebnis einer langen historischen Entwicklung, liessen bislang keine einheitliche energiepolitische Zielsetzung zu¹¹⁸. Der enumerative Verfassungsartikel, welcher die Bundeskompetenzen auf das Erforderliche beschränkt und die Kantone zu einem koordinierten energiepolitischen Handeln angehalten hätte, sollte nun dazu beitragen, dass Bund und Kantone die ihnen zukommenden Aufgaben in enger Zusammenarbeit hätten erfüllen können. Bereits im Vorfeld der Abstimmung haben sich aber verschiedene Kantonsregierungen in der Vernehmlassung zum Schlussbericht der GEK vorläufig oder definitiv gegen einen entsprechenden Verfassungsartikel ausgesprochen¹¹⁹: somit erstaunte es nicht, dass von diesen 11 Kantonen in der Abstimmung vom 27. 2. 1983 nur gerade einer, nämlich St. Gallen, keine verwerfende Ständesstimme erhoben hat¹²⁰. Interessanterweise haben, einmal vom üblichen föderalistischen Konfliktmuster abgesehen, markanterweise gerade diejenigen Kantone die Vorlage abgelehnt, die sich entweder schon auf ihrer Ebene mehr oder weniger intensiv mit der Problematik beschäftigt und eigenständige Lösungen erarbeitet haben¹²¹ oder aber andererseits noch relativ wenig Anstrengungen auf diesem Gebiet erkennen liessen¹²².

Kulturförderung (1994)

Nach dem Grundgedanken der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen, wie er in Art. 3 BV formuliert ist, scheint es völlig eindeutig, dass es keinerlei Lücken in diesem System geben kann und für die Begründung irgendwelcher Bundeskompetenzen auf dem Wege der Analogie zu einer bereits existierenden Bundeskompetenz kein Raum besteht. Insbesondere im Bereich der Kulturförderung aber leitete der Bund während langer Zeit eine allgemeine Kompetenz aus den „Persönlichkeitsrechten des Staates“¹²³ ab und richtete im Rahmen

¹¹⁵ Als erste Kantone haben BL am 1. 7. 1980 und NE am 15. 12. 1980 eigene Energiegesetze in Kraft gesetzt, welche verschiedene energiepolitische Massnahmebereiche abdecken (Isolationsvorschriften, Feuerungskontrollen, Steuererleichterungen etc.). Weitere Kantone sind seither gefolgt.

¹¹⁶ Die BV kannte damals nur vier Bestimmungen, die das Energiewesen unmittelbar betrafen (Art. 24^{bis}, Nutzung der Gewässer; Art. 24^{quater}, Fortleitung und Abgabe elektrischer Energie; Art. 24^{quinquies}, Atomenergie; Art. 26^{bis}, Rohrleitungen) und daneben zahlreiche Bestimmungen, die zum Energiebereich nur teilweise oder mittelbare Bezüge aufweisen (z.B. Art. 22^{ter} und 22^{quater}, Bodenrecht und Raumplanung; Art. 31^{quinquies}, Konjunkturpolitik; Art. 37^{bis} Strassenverkehr).

¹¹⁷ 1977 hatte der Bund die Kantone mit einem Kreisschreiben aufgefordert, energiepolitische Massnahmen einzuführen. Zur Koordination dieser Massnahmen erarbeiteten Ausschüsse aus Fachleuten des Bundes und der Kantone detaillierte Empfehlungen zuhanden der Kantone.

¹¹⁸ Dem Bund mangelte es v.a. an Kompetenzen für Sparmassnahmen im Bereich des Verkehrs, der energieverbrauchenden Geräte und Anlagen sowie für die Förderung einheimischer Energien und neuer Energietechnologien. Der neue Verfassungsartikel hätte es ermöglicht, Rahmenbedingungen zur Wahrnehmung der übergeordneten, langfristigen Interessen und marktgerechten Preissignale für die Energieverbraucher und die Wirtschaft zu setzen. Der Bund, dessen Energiepolitik bisher fast ausschliesslich auf einzelne Gebiete beschränkt gewesen war, sollte sie ausgewogener und vielfältiger gestalten, indem er insbes. auch Massnahmen zur Verringerung des Energieverbrauches durch eine rationellere Energieverwendung treffen konnte. Mit der Verfassungsgrundlage wäre aber noch nicht entschieden worden über die tatsächliche Einführung und Gestaltung von energiepolitischen Massnahmen. Als erforderlich wurden u.a. betrachtet: Rahmenvorschriften zuhanden der Kantone für die Wärmedämmung bei neuen Gebäuden; Vorschriften über Typenprüfungen, Qualitätskennzeichen und die Etikettierung von Geräten und allenfalls über den Treibstoffverbrauch von Motorfahrzeugen; die Förderung von Forschung und Entwicklung.

¹¹⁹ Nämlich die Kantone LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, AR, AI, SG und VS. Im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich ferner neun grosse Wirtschaftsorganisationen und ebensoviele Organisationen aus der Energiewirtschaft sowie die LP und die FDP gegen einen Energieartikel aus.

¹²⁰ BBl 1983 II 294.

¹²¹ So haben BS, BL, SH, und AG kantonale Energiefachstellen gebildet und Energieleitbilder erarbeitet, deren Inkraftsetzung unmittelbar bevorstand sowie einige weitere energiepolitische Massnahmen bereits verwirklicht (z.B. Feuerungskontrollen oder Sanierungskonzepte für die kantonalen Bauten).

¹²² Die Kantone LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, AR, AI haben im Zeitpunkt der Abstimmung relativ wenig energiepolitische Massnahmenbereiche vollständig bearbeitet: so waren Energieleitbilder entweder noch in Ausarbeitung oder vorläufig nicht vorgesehen (ZG), Energiefachstellen nur z.T. verwirklicht und die Ausarbeitung kantonaler Energiegesetze einseitig ein mal geprüft (ausser in OW und NW, wo entsprechende Gesetze bereits in Ausarbeitung waren).

¹²³ So schon der Bundesrat in der Botschaft betreffend Änderung des „Pro-Helvetia“-Gesetzes, wo er ausführt, dass das Gesetz sich zwar auf keine ausdrückliche Verfassungsbestimmung stützen lasse, seit jeher aber Doktrin und Praxis die Kompetenz des Bundesrates zur Wahrnehmung kulturpolitischer Aufgaben „als gewissermassen zu den Persönlichkeitsrechten des Staates“ gehörend betrachtet; BBl 1965 I 1433 ff., 1448.

einer „freien Staatstätigkeit“, ohne explizite verfassungsmässige Ermächtigung, Bundessubventionen aus¹²⁴. Die BV enthält durchaus gewisse Einzelbestimmungen, welche den Bund in einzelnen kulturellen Belangen für kompetent¹²⁵ erklären, diese sind aber nicht nur sehr unübersichtlich, unzusammenhängend und teilweise auch unbefriedigend¹²⁶, sondern vermögen auch keinerlei Bundeskompetenz im Bereich der Kulturförderung zu begründen. Diese gehört, mit Ausnahme von Fällen nach Art. 8 BV der in internationalen Belangen vom Bund geltend gemacht werden kann, in den kantonalen Aufgabenkreis. Nach der grossen kulturpolitischen Auseinandersetzung und der Abstimmungsniederlage von 1986, in welcher sowohl die „Eidgenössische Kulturinitiative“ als auch der Gegenvorschlag des Bundesrates für einen Kulturförderungsartikel in der BV von Volk und Ständen deutlich verworfen wurden¹²⁷, legte der Bundesrat in seiner Botschaft vom Herbst 1991 einen neuen Art. 27^{septies} BV vor, nach welchem Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten „das kulturelle Leben in seiner Vielfalt sowie das Verständnis der Bevölkerung für kulturelle Werte“ fördern sollen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Klarheit sollte somit eine ausdrückliche und umfassende Kompetenznorm für die Kulturpolitik des Bundes geschaffen werden. Ergänzt wurde dieser Wortlaut von Abs. 1 durch die nationalrätliche Kommission für Bildung, Wissenschaft und Kultur durch einen zusätzlichen Satz, wonach „der Grundsatz der Subsidiarität“ dabei gewahrt bleibe. Damit, so wird in der Botschaft des Bundesrates erklärt, will betont sein, dass Kultur und Kulturförderung zunächst der privaten Initiative überlassen werden soll und erst wenn die Möglichkeiten des privaten Einsatzes überschritten werden, die staatliche Unterstützung einsetzt. Dieses Prinzip „von unten nach oben“ gilt entsprechend im Verhältnis von Bund und Kantonen, wonach der Bund erst dann unterstützend und ausgleichend auftritt, wenn die Kantone überfordert sind. Absatz 2 hielt fest, dass der Bund „Kantone, Gemeinden und Private in ihrer Pflege“ kultureller Belange unterstützen¹²⁸ kann und dabei insbesondere die Anliegen der wenig begünstigten Landesteile und Bevölkerungsgruppen berücksichtigt. Und nach Abs. 3 sollte der Bund zur Wahrnehmung kultureller Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung und zur Pflege des kulturellen Austausches die kantonalen, kommunalen und privaten Bemühungen durch eigene Vorkehren ergänzen. Ausgehend von den Grundsätzen des Föderalismus, der Subsidiarität und des Ausgleichs sollte demnach kulturelles Schaffen gefördert und der Zugang auch weniger begünstigter Gruppen oder Landesteile zur Kultur erleichtert werden. Besondere Bedeutung kam dem Austausch zwischen den verschiedenen Sprachen und Kulturen der Schweiz zu. Allerdings sprachen sich 49 % der Stimmberechtigten gegen dieses Ansinnen aus. Da sie in 10 4/2 Kantonen (namentlich in allen rein deutschsprachigen Kantonen ausser ZH, BS, BL) die Mehrheit bildeten, konnten sie sich gegen die zustimmenden 10 2/2 Kantone (neben den bereits genannten alle mehrsprachigen Kantone, die Romandie und das Tessin) durchsetzen und die Vorlagen zu Fall bringen¹²⁹.

Einbürgerungsfragen (1994)

Als vorläufig letzte Vorlage scheiterte die Revision der Bürgerrechtsregelung am Ständemehr, die eine erleichterte Einbürgerung für in der Schweiz aufgewachsene ausländische Jugendliche zwischen dem 15. und 24. Altersjahr vorsah, welche mindestens fünf Jahre lang in der Schweiz zur Schule gegangen sind. Bereits 1983 haben Volk und Stände eine entsprechende Verfassungsrevision verworfen, welche es dem Bund ermöglicht hätte, die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländer sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen zu erleichtern¹³⁰. Seit der Revision der Bürgerrechtsregelung im Jahre 1983¹³¹, welche eine formelle Bereinigung der Normen über das Bürgerrecht beinhaltete und ferner den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter auch für das Bürgerrecht als massgeblich erklärte, kann der Umfang der Bundeskompetenzen folgendermassen umschrieben

¹²⁴ Siehe dazu BBl 1980 II 148 f. und BBl 1987 I 977, wo zur Subventionierung der Stiftung Pro Helvetia erklärt wird: „Die Überzeugung, dass die Kulturförderung in einem umfassenden Sinn zu den Staatsaufgaben gehört, ist seit der Gründung des Bundesstaates nie ernsthaft in Zweifel gezogen worden“, vielmehr handle es sich bei ihr um eine „stillschweigende Zuständigkeit des Bundes“.

¹²⁵ So z.B. im Bereich des Heimatschutzes und der Kulturdenkmäler (Art. 24^{sexies} Abs. 2 und 3 BV) oder der Filmförderung (Art. 27^{ter} BV). Auf Gesetzesebene finden sich weitere Regelungen zu Fragen der Denkmalpflege, des Bibliotheks-, Museums- und Filmwesens oder auch die Normierung der Stiftung Pro Helvetia (BG betr. die Stiftung „Pro Helvetia“ vom 17. 12. 1965 [SR 447.1]), vergl. dazu auch die Arbeit von FRANZ KESSLER, „Die Schweizerische Kulturstiftung ‘Pro Helvetia’“, Zürich 1993.

¹²⁶ So der Bundesrat in seiner Botschaft zum vorgesehenen Art. 27^{septies} BV.

¹²⁷ In der Volksabstimmung vom 28. 9. 1986 stimmten nur gerade 16,7 % der Stimmbürger für die Kulturinitiative, mit der die Bereitstellung von einem Prozent der Bundesausgaben für kulturelle Zwecke gefordert worden war. Der Gegenvorschlag erreichte immerhin nicht ganz 40 % der Stimmen, womit dieser Abstimmungsausgang ein letztes Paradebeispiel für die Unsinnigkeit des mittlerweile abgeschafften „Verbots des doppelten Ja“ wurde; hätten die Initianten ihren Vorstoss zugunsten des Gegenvorschlages zurückgezogen, hätte dieser wohl reelle Chancen gehabt, angenommen zu werden. Vergl. BBl 1986 III 897.

¹²⁸ Gemäss der Botschaft ist diese Unterstützung finanziell aufzufassen, während mit den in Abs. 3 erwähnten „Vorkehrungen“ immateriell-strukturelle Massnahmen im Sinne von guten Rahmenbedingungen zu verstehen sind.

¹²⁹ In der Abstimmung vom 12. 6. 1994 nahmen bei einer Stimmbeteiligung von 46,6 % 1'059'025 (51,0 %) Stimmbürger und 10 2/2 Stände die Vorlage an, 1'018'188 Stimmen (49,0 %) und - entscheidend - 10 4/2 Stände lehnten ab (BBl 1994 III 1251 f.).

¹³⁰ BBl 1984 I 617.

¹³¹ Änderung der Art. 44, 45 (Neufassung von Abs. 2) BV und Art. 54 (Aufhebung von Abs. 4) BV; vergl. BBl 1982 II 125 ff. (Botschaft über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung vom 7. April 1982); BBl 1984 I 614.

werden: der Bund ist nach Art. 44 Abs. 1 BV ermächtigt, den Erwerb und Verlust des Bürgerrechtes durch Abstammung, Adoption¹³² und Heirat zu regeln sowie den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung verbindlich zu normieren¹³³. Demgegenüber liegt die Regelung der ordentlichen Einbürgerung¹³⁴ gemäss Art. 44 Abs. 2 BV wie bisher in der Zuständigkeit der Kantone, während es dem Bund hier nur gestattet ist, gewisse Mindestvorschriften aufzustellen¹³⁵. Keine Regelung enthält die BV bezüglich der Bundeskompetenzen im Bereich der erleichterten Einbürgerung¹³⁶.

Der Bundesrat legte daraufhin im Oktober 1992 dem Parlament einen weiteren Revisionsvorschlag vor, wonach es dem Bund ermöglicht werden sollte, die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländer zu erleichtern¹³⁷. Mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel sollte die Grundlage für eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die - analog zur Einbürgerung von ausländischen Ehepartnern - die Anforderung in bezug auf Aufenthaltsdauer und Kosten reduziert und vereinheitlicht hätte. Gemäss dem vorbereiteten Gesetzesentwurf hätten davon Personen im Alter zwischen 16 und 24 profitiert¹³⁸, welche entweder in der Schweiz geboren sind oder fünf Jahre die Schule besucht oder seit ihrer Einreise hier gelebt haben.

Während 1983 rund 55 % der Stimmenden und 18 Kantone die Vorlage verwarfen, zeigte sich in dieser Abstimmung ein fast durchwegs grösserer Anteil der Ja-Stimmen¹³⁹ als damals, wobei aber die Zustimmung mit dem Hauptgewicht in der Westschweiz und den städtischen Regionen (Zürich, Bern, Basel) nicht genügte, die Opposition der Mehrheit der Stände, die sich durch markante Hochburgen in den Landsgemeindekantonen auszeichnete, zu kompensieren. Bedenklich scheint dabei die offensichtliche Polarisierung im Vergleich mit der Abstimmung von 1983, indem das Nein im TG, in SH, SG und AI stärker geworden ist, während andererseits die welschen Kantone ein geschlossenes Ja in die Urne legten¹⁴⁰. Das Scheitern der Vorlage, welche einen vorsichtigen Versuch darstellte, die zweite Ausländergeneration in der Schweiz zu integrieren, kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden, wobei zwei Aspekte sicherlich im Vordergrund gestanden haben dürften: einmal muss in der Ablehnung eine spezifische Zurückweisung der konkreten Regelung, andererseits eine Äusserung allgemeiner Unzufriedenheit über die Ausländer- und die Asylpolitik gesehen werden¹⁴¹. Vielleicht steckt aber auch ein „föderalistischer Reflex“¹⁴² hinter dem negativen Ergebnis, womit die Unwilligkeit eines Teils der Bevölkerung gemeint ist, eine Ausdehnung von Bundeskompetenzen in einem traditionell den Kantonen und Gemeinden vorbehaltenen Bereich zuzulassen. So interpretiert, würde die Vorlage wiederum zu einem typischen Streitfall bezüglich der Frage, ob es den Ständen in allen Sachfragen oder eben nur in Fragen der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen möglich sein soll, sich zu äussern.

¹³² Abstammung (Art. 1 und 2 BüG) und Adoption (Art. 7 BüG und Art. 267a ZGB) gelten als Tatbestände des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts *von Gesetzes wegen*, wohingegen die Heirat keinen gesetzlichen Erwerbsgrund mehr darstellt und den Erwerb des Bürgerrechts nur im Sinne einer *erleichterten Einbürgerung* (Art. 26-31 BüG) zur Folge haben kann. Damit sollte dem häufigen Missbrauch (der sog. „Bürgerrechtsehe“) der automatischen Bürgerrechtsverleihung bei Heirat einer Ausländerin mit einem Schweizer Bürger nach Art. 3 aBüG, Art. 161 aZGB, ein Ende gesetzt werden.

¹³³ Vergl. die Umsetzung im BüG. Zum Ganzen auch HÄFELIN/HALLER, N 522 ff.

¹³⁴ Art. 12-17 BüG.

¹³⁵ Solange die erleichterte Einbürgerung an einen familienrechtlichen Tatbestand wie Abstammung, Adoption oder Heirat anknüpft, kann i.S. der Annahme einer „implied power“ (zum Begriff siehe AUBERT, *Traité*, I, N 620 ff.) die Zuständigkeit des Bundes nach Art. 44 Abs. 1 BV bejaht werden (hier liegt ein typischer Fall einer bloss fragmentarischen Gesetzgebungskompetenz vor: der Bund ist nur zur Festlegung gew. Mindestvoraussetzungen legitimiert. Für die ordentl. Einbürgerung bedeutet dies ein zweistufiges Verfahren, wobei in der 1. Phase der Bund [BA für Polizeiwesen, Art. 13 Abs. 1 BüG] prüft, ob die von ihm festgelegten Mindestvoraussetzungen erfüllt sind und danach in einer 2. Stufe die Kantone aufgrund ihrer eigenen Vorschriften die eigentliche Einbürgerung vornehmen. Erst nach der eidg. Einbürgerungsbewilligung [„nil obstat“-Entscheid] treten also die Kantone bzw. die Gemeinden in Aktion). Eine weitere Ausdehnung der erleichterten Einbürgerung auf weitere Fälle durch den Bundesgesetzgeber erscheint fraglich, da mit der Revision die Bundeskompetenzen explizit umschrieben worden sind. Es bedarf somit also einer Verfassungsrevision, um in diesem Bereich eine neue Bundeskompetenz zu begründen.

¹³⁶ Dazu Art. 26-31 BüG.

¹³⁷ Vergl. die Botschaft über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer vom 28. Oktober 1992, BBl 1992 VI 545 ff.

¹³⁸ Praktisch bedeutsam für die 140'000 Betroffenen wäre der Passus gewesen, der die geforderte Wohndauer in der Einbürgerungsgemeinde, welche heute in vielen Kantonen 5 Jahre beträgt auf 2 gesenkt hätte (NZZ v. 29. 4. 1994; SPJ 1993, S. 21).

¹³⁹ 1'114'561 (52,9%) annehmende gegen 993'686 (47,1%) verwerfende Stimmen, jedoch 9 2/2 gegen 11 4/2 Stände.

¹⁴⁰ Am stärksten war die Zustimmung in der Romandie (ohne VS); in der deutschsprachigen Schweiz überwogen zwar gesamthaft die JA-Stimmen, positive Ständesstimmen gab es aber nur in ZH, BE, ZG, BS, BL und GR. Abgelehnt wurde die Vorlage nicht nur in den ländlichen Kantonen der Innerschweiz, sondern auch in stark urbanisierten Kantonen des Mittellandes (LU, SO, AG, SG sowie im TI); BBl 1994 III 1251 ff.

¹⁴¹ Die Gegner hatten oft keine genaue Vorstellung über den Inhalt der Vorlage und wollten mit dem Ne in v.a. ihrem Unmut über die hohe Ausländerzahl Ausdruck geben (B. WERNLI/P. SCIARINI/J. BARRANCO, „Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. Juni 1994, VOX 18 [1994], Nr. 53).

¹⁴² Vergl. dazu die Äusserung von Bundesrat KOLLER, in der NZZ vom 13. Juni 1994, S. 14.

χ) Auswirkung des Ständevetos

Mass und Gewicht (1866)

Nach der Verwerfung des Artikels 37 BV, der dem Bund die Möglichkeit gegeben hätte, die Festsetzung von Mass und Gewicht frei von jeder Bindung an das Konkordat von 1835 zu regeln, forderte das Parlament zunächst eine Prüfung der Möglichkeit der Einführung des Metersystems. Aufgrund der Einsicht, dass dieses System in den meisten Nachbarstaaten bereits eingeführt sei und es folglich auch für die Schweiz früher oder später verbindlich werden müsse, schlug der Bundesrat in einer Botschaft vom 12. 6. 1868 zu einer Gesetzesrevision vor, dieses zumindest neben dem hergebrachten System gesetzlich zu gestatten. Das Parlament nahm diesen Abänderungsvorschlag des Gesetzes von 1851 an, womit neben dem dort genannten System auch das metrische Mass- und Gewichtssystem anerkannt und aufgeführt wurde¹⁴³. Durch diese Doppelspurigkeit wurde die 1851 zunächst erreichte formelle Vereinheitlichung strenggenommen wieder aufgegeben, denn es herrschte nun allgemein die Meinung vor, dass man sich nun in einem reinen Übergangsstadium bis zur alleinigen Einführung des Metersystems befinde. Dazu jedoch fehlte noch immer die verfassungsmässige Grundlage. In den Verfassungsentwurf von 1872 wurde deshalb wiederum wie 1865 ein entsprechender Artikel (Art. 39) aufgenommen, der die Festsetzung von Mass und Gewicht zur Bundessache erklärte. Nach der Verwerfung der Verfassungsvorlage im Jahre 1872 wurde der Artikel unverändert - nun als Art. 40 - in die BV von 1874 übernommen. Erst jetzt war der Gesetzgeber nicht mehr an das alte Konkordatsystem von 1835 gebunden und konnte der Bundesrat am 25. 11. 1874 den Räten einen Gesetzesentwurf¹⁴⁴ vorlegen, der am 3. 7. 1875 ohne Opposition angenommen wurde. Das Gesetz¹⁴⁵ erklärte den Meter zur Grundlage des schweizerischen Mass- und Gewichtssystems (Art. 1) und führte damit das reine Metersystem als ausschliesslich geltende Norm ein.

Mieter- und Konsumentenschutz (1955)

Trotz dem Scheitern der Volksinitiative zum Schutz von Mietern und Konsumenten am Widerstand der Stände, kam es zu einem steten Ausbau der Sozial- und Arbeitsverfassung der BV¹⁴⁶. Die wichtigsten Anliegen der Volksinitiative zum Schutz von Mietern und Konsumenten fanden allerdings erst nach reichlicher Verzögerung den Eingang ins ordentliche Recht¹⁴⁷. So wurde im Bereich des *Mieterschutzes* erstmalig 1972 ein Mieterschutzartikel (Art. 34^{septies} BV) eingeführt¹⁴⁸. Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 des BB vom 30. 6. 1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen¹⁴⁹, sowie das darauf basierende Vollzugsverordnungsrecht aufgrund von Art. 34^{septies} Abs. 2 Satz 2 BV, statuierten allerdings eine Beschränkung des örtlichen Geltungsbereiches der Missbrauchsgesetzgebung. Erst der revidierte Mieterschutzartikel von 1986 ermächtigt den Bund, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen nicht nur für Gemeinden in denen Wohnungsnot herrscht, sondern generell für das ganze Gebiet der Schweiz aufzustellen¹⁵⁰. Eine umfassende Revision des Miet- und Pachtrechtes¹⁵¹ trug diesen Anliegen Rechnung; dabei wurde auch der BB über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen in das ordentliche Recht (in den 8. Titel des OR) überführt. Inhaltlich sehen die neuen Bestimmungen des Miet- und Pachtrechtes primär einen verstärkten Kündigungsschutz und weitere Verbesserungen der Rechtslage des Mieters vor. Eine andere Zielsetzung der abgelehnten Initiative wurde im Jahre 1982 verwirklicht und zwar mit der Einführung des Art. 31^{septies} BV, der den Bund ermächtigt und verpflichtet, zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung Vorschriften für eine Überwachung der Preise und Preisempfehlungen für Waren und Dienstleistungen marktmächtiger Gebilde des

¹⁴³ AS IX 368; Vollzugsverordnung vom 23. Mai 1870 (AS X 184).

¹⁴⁴ BBl 1874 III 713.

¹⁴⁵ Bundesgesetz über Mass und Gewicht vom 3. Juli 1875 (AS I 752) mit der Vollziehungsverordnung vom 22. Oktober 1875 (AS I 760) und Anleitung für die schweizerischen Eichmeister vom 27. Dezember 1875 (AS I 822).

¹⁴⁶ Gerade im Bereich der Sozialpolitik sind aber im Laufe der Zeit verschiedenste Initiativen abgelehnt worden, so z.B. die Initiative gegen „Missbrauch wirtschaftlicher Macht“ (Kartellverbot, Aufnahme eines Art. 33^{bis} BV) am 26. 1. 1958 (BBl 1958 I 347); die Initiative „Recht auf Wohnung und Ausbau des Familienschutzes“ (Änderung von Art. 34^{quinqies} und Aufnahme eines Art. 34^{sexies} BV) am 27. 9. 1970 (BBl 1969 II 887); die Initiative bezügl. „Bildung eines Wohnbaufonds“ (Aufnahme eines Art. 34^{sexies} BV) am 5. 3. 1972 (BBl 1971 I 1657); die Initiative „Herabsetzung des Rentenalters“ auf 62 bzw. 60 Jahre (Ergänzung von Art. 34^{quater} Abs. 2 BV samt ÜBest.) am 12. 6. 1988 (BBl 1985 II 593) und zahlreiche weitere.

¹⁴⁷ Über den Weg zum neuen Mietrecht vergl. PETER ZIHLMANN, „Das neue Mietrecht. Einführung für den Praktiker“, Zürich 1990, S. 3 ff.; DAVID LACHAT, „Survul du nouveau droit du bail à loyer“, in: Semjud 21 (1990), S. 393-416.

¹⁴⁸ Angenommen in der Volksabstimmung vom 5. März 1972 mit 1'057'322 Annehmenden gegen 180'795 Verwerfende und unter Annahme sämtlicher Stände (AS 1972 1484; BBl 1971 I 1657 ff., BBl 1972 I 1312).

¹⁴⁹ SR 221.213.1.

¹⁵⁰ Angenommen wurde in der Volksabstimmung vom 7. 12. 1986 mit 922'221 Ja gegen 510'490 Nein und 17 3/2 annehmenden gegen 3 3/2 verwerfenden Ständestimmen der Gegenentwurf der Bundesversammlung (Änderung des Art. 34^{septies} Abs. 1-2), nachdem die Volksinitiative (Mieterschutz, Änderung des Art. 34^{septies} Abs. 2-5; BBl 1980 III 1246, 1982 II 529) zugunsten des Gegenentwurfes zurückgezogen worden war (BBl 1986 II 691). AS 1987 282. BBl 1985 I 1389 ff.; BBl 1987 I 473.

¹⁵¹ Revision des Achten Titels und Achter Titel^{bis} des OR (Art. 253-304 OR); Botschaft vom 27. 3. 1985 (BBl 1985 I 1389 ff.), beschlossen mit BG vom 15. 12. 1989, in Kraft seit 1. 7. 1990 (AS 1990 802 834). Gestützt auf Art. 253a Abs. 3 OR erliess der Bundesrat die am gleichen Tag in Kraft getretene VO vom 9. 5. 1990 über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG, SR 221.213.11).

privaten und öffentlichen Rechts zu erlassen¹⁵². Art. 31^{septies} BV stellt die Verfassungsgrundlage für eine wettbewerbspolitisch¹⁵³ ausgerichtete Preisüberwachung dar und ist nicht konjunkturpolitisch motiviert¹⁵⁴. Die wettbewerbspolitischen Preisüberwachungsmaßnahmen versuchen, der unerwünschten Preisbildung auf Märkten mit beschränktem Wettbewerb entgegenzuwirken und basieren auf der Ansicht, dass grundsätzlich nur solche Preise zu rechtfertigen sind, welche sich als Resultat einer freien Wettbewerbssituation darstellen¹⁵⁵. Demgegenüber muss auf Märkten, auf denen kein freier Wettbewerb herrscht, d.h. wo einzelnen Wirtschaftssubjekten Marktmacht in dem Sinne zukommt, dass sie unter Aussetzung der Marktprozesse in der Lage sind, die Preisbildung nach ihrem Willen zu beeinflussen, mit missbräuchlichen Preisen gerechnet werden¹⁵⁶. Die wettbewerbspolitische Preisüberwachung konzentriert sich daher auf marktmächtige Organisationen und Unternehmungen sowie Kartelle¹⁵⁷.

Bundesfinanzreform (1970)

Die Intention hinter einer jeden Finanzverfassung sollte es eigentlich sein, die finanziellen und wirtschaftlichen Prozesse in eine möglichst einheitliche, sinnvolle und dauerhafte Ordnung zu bringen, die auf die übrigen Verfassungsbestimmungen, insbesondere die Aufgabennormen, abgestimmt ist¹⁵⁸. Tatsächlich bildete die Finanzverfassung auch nach 1970 ein kompliziertes, detailliertes und unsystematisches Gebilde, wo Reformen stets erst unter Druck erfolgten und in der Regel lediglich notdürftige Anpassungen an veränderte Verhältnisse brachten - oder aber überhaupt scheiterten¹⁵⁹. Dies ist um so unbefriedigender als die Finanzverfassung nicht zuletzt auch ein Spiegelbild der Staatsform und der verfassungspolitischen Grundentscheidungen eines Gemeinwesens darstellt, in der sich die Problematik des Föderalismus (Fragen der Aufteilung des Substrates und der Aufgabenverteilung), der Demokratie (Hürde des obligatorischen Referendums auf der Einnahmenseite; Problematik des Finanzreferendums)¹⁶⁰, der Gewaltenteilung (Verhältnis von Legislative und Exekutive bei der Finanzplanung und beim Budget) sowie des modernen Sozial- und Lenkungsstaates widerspiegelt. Gerade wesentliche Teile der schweizerischen Finanzverfassung¹⁶¹, die direkte Bundessteuer und die WUST bestanden (und bestehen) nur auf der Grundlage von befristetem Verfassungsrecht. Mit anderen Worten folgt hier seit über einem halben Jahrhundert eine provisorische Finanzordnung der anderen. Mit Botschaft vom 5. 6. 1989 unterbreitete der Bundesrat seine Vorschläge zur Modernisierung der WUST und zu weiteren längst fälligen Reformen bezüglich der Fiskalzölle¹⁶². Im Rahmen dieser Vorschläge zur Neuordnung der Bundesfinanzen wurde nun zum fünften Male seit Kriegsende versucht, die verfassungsmässige Befristung der Erhebungskompetenz für Umsatzsteuer und direkte Bundessteuer zu

¹⁵² Die Volksinitiative zur Einführung einer Bundeskompetenz für die Preisüberwachung verlangte die Einführung der Bestimmung als Art. 31^{sexies} in die BV. Da Volk und Stände in der Abstimmung vom 14. 6. 1981 die BV aber bereits durch einen Artikel 31^{sexies} über Konsumentenschutz ergänzt haben (BBl 1979 II 53, 745 ff.; 1981 II 1266), der durch die Volksinitiative nicht aufgehoben wurde, wurde die Bestimmung über die Preisüberwachung als Artikel 31^{septies} in die BV eingefügt. Die Initiative wurde im übrigen, trotz eines Gegenentwurfes (BBl 1981 III 342 ff.), in der Abstimmung vom 28. 11. 1982 mit 730'938 Ja gegen 530'498 Nein sowie mit 16 2/2 zustimmenden gegen 4 4/2 verwerfenden Ständen angenommen (BBl 1983 I 927).

¹⁵³ Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 1423, 1472.

¹⁵⁴ Preisüberwachung im Sinne eines Instrumentes der Konjunkturpolitik versucht, einen Beitrag zur Teuerungskämpfung während Zeiten konjunktureller Instabilität zu leisten. Ihre primäre Aufgabe besteht hier darin, Preissteigerungen nur in dem Masse zuzulassen, in welchem sich die Kosten zur Herstellung des jeweiligen Produktes erhöht haben. Erhöhungen darüber hinaus sind zu verhindern.

¹⁵⁵ Preise sind aus dieser Sicht gesehen, das vom einzelnen Teilnehmer am wirtschaftlichen Geschehen nicht oder kaum zu beeinflussende Ergebnis eines dynamischen Prozesses, der von objektiven Determinanten wie Angebot und Nachfrage gesteuert wird. Ein solcher (in idealer Weise gebildeter) Preis garantiert dem einzelnen Anbieter zwar noch keine Kostendeckung und keine Gewinnmarge, hat aber die Vermutung für sich, gerechtfertigt oder zumindest nicht missbräuchlich zu sein.

¹⁵⁶ GYGI, „Wirtschaftsverfassungsrecht“, S. 114.

¹⁵⁷ Wettbewerbspolitische Preisüberwachungsbestimmungen können sich daher sowohl auf den Kartellartikel (Art. 31^{bis} Abs. 3 lit. d BV) als auch auf die Preisüberwachungsbestimmung stützen. Art. 31^{bis} Abs. 3 lit. d BV und Art. 31^{septies} BV stellen somit gleichsam „parallele“ Kompetenzen des Bundes dar, wobei der Preisüberwachungsartikel aber nicht nur einen allgemeinen (so im Kartellartikel), sondern einen spezifischen Gesetzgebungsauftrag an den Bundesgesetzgeber enthält. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, ein bestimmtes Instrument der Wettbewerbspolitik einzusetzen und die Preisüberwachungsbestimmung in einer Weise auszuführen, die eine wirksame und rasche Überwachung der Preise marktmächtiger Gebilde gewährleistet.

¹⁵⁸ Vorschläge zur Erreichung dieses Ziels enthielten der VE 1977 (Art. 54-56) und die Modell-Studie (Art. 72-74).

¹⁵⁹ So scheiterten neben den Reformvorschlägen 1967 und 1970, der Versuch der Verbesserung des Bundeshaushaltes 1974 (BBl 1974 I 1309 ff.) sowie die Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer 1977 (BBl 1976 I 1384 ff.), 1979 (BBl 1978 I 849 ff.) und letztmals am 2. 6. 1991 (BBl 1989 III 1 ff.). Vergl. zur Entwicklung der Finanzordnung auch BLUMENSTEIN, „System“, S. 38 ff.

¹⁶⁰ Historisch betrachtet darf nicht vergessen werden, dass Parlamente als Volks- und Ständevertretungen gerade auch im Hinblick auf die Mitsprache bei den Finanzen entstanden sind („no taxation without representation“). Siehe vorstehend § 8, A.

¹⁶¹ Bezüglich der Struktur der Bundeseinnahmen machen die direkte Bundessteuer und die WUST die beiden bedeutendsten Posten der Fiskaleinnahmen aus. So verteilten sich 1992 von 34'953 Mio. Franken Totaleinnahmen des Bundes 12'316 Mio. (35,2 %) auf die direkten Steuern (8'342 Mio. oder 23,8 % auf die direkte Bundessteuer; 3'974 Mio. oder 11,4 % auf die Verrechnungssteuer) und 18'090 Mio. (51,8 %) auf die indirekten Steuern (davon 9'817 Mio. oder 28,1 % auf die WUST). Siehe dazu Anhang 14.

¹⁶² BBl 1989 III 1 ff.

beseitigen. Am 2. 6. 1991 wurde diese Neuordnung der Bundesfinanzen jedoch mit 54,3 % Nein-Stimmen neuerlich abgelehnt¹⁶³. Da die direkte Bundessteuer und die WUST nur bis Ende 1994 erhoben werden durften¹⁶⁴, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament noch im gleichen Jahr eine neue Vorlage, worin er sich angesichts der Vorteile für Wirtschaft und Bund erneut für eine Mehrwertsteuer aussprach. Mit der Annahme des BB über die Finanzordnung vom 18. 6. 1993 wurde nun die bisherige WUST durch die Mehrwertsteuer ersetzt und diese zusammen mit der direkten Bundessteuer bis zum Jahre 2006 befristet¹⁶⁵.

Um zumindest im Bereich der direkten Steuern eine gewisse Angleichung unter den Kantonen zu erreichen, nahmen Volk und Stände am 12. 6. 1977 den Art. 42^{quinquies} BV an¹⁶⁶. Danach sorgt der Bund gemeinsam mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Mit dem Erlass des Steuerharmonisierungsgesetzes¹⁶⁷ vom 14. 12. 1990, in Kraft seit dem 1. 1. 1993 und dem BG über die direkte Bundessteuer¹⁶⁸ vom 14. 12. 1990, in Kraft seit dem 1. 1. 1995, kann man nun zumindest von einer gewissen Einheitlichkeit bei den Hauptsteuern auf dem Einkommen und Vermögen (bzw. auf Kapital und Ertrag) sprechen. Letztlich aber blieben nach dem Scheitern der Bundesfinanzreform 1970 die beiden Gegenstände, welche zur Verwerfung der Vorlage von 1970 geführt haben, nämlich die Überführung der direkten Bundessteuer ins unbefristete Recht und der Verzicht auf die Nennung von Höchststeuersätzen in der BV bis heute offene Fragen.

Bildungsartikel (1973)

Durch die Verwerfung des Bildungsartikels wurde der Weg zu einer möglichst widerspruchsfreien und wirksamen nationalen Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungspolitik fürs erste blockiert¹⁶⁹. Während der gleichzeitig zur Abstimmung gebrachte Forschungsartikel¹⁷⁰ von Volk und Ständen gutgeheissen wurde, scheiterte der Bildungsartikel allein am Ständemehr. Damit war auch die vorgesehene Richtlinienkompetenz des Bundes im Hochschulbereich hinfällig, womit der Lösung der grossen Herausforderungen und Aufgaben im Bildungssektor, welche sich bereits abzuzeichnen begannen, eine denkbar schlechte Ausgangslage gegeben wurde. Während man selbst die rein quantitativen Aspekte - den Ausbau und die Vermehrung von Lehr- und Forschungsstätten sowie die Steigerung der Bildungs- und Forschungsaufwendungen - nicht annähernd im Griff hatte, kündigten sich schon die eigentlich bedeutsamen, qualitativen Probleme an: so bremste einerseits die schlechte Finanzlage den Ausbau der Hochschulen seit 1972 erheblich, andererseits aber wuchsen die Maturandenzenzahlen stetig an¹⁷¹. Immer mehr Mittelschüler trafen und treffen also auf stagnierende Hochschulen - eine Aussicht, die grundsätzliche Überlegungen über die zukünftige Gestaltung des höheren Bildungswesens provozieren musste. Die Bildungspolitik wurde dabei zunehmend als wesentlicher Teil der Gesamtpolitik erkannt¹⁷².

¹⁶³ Es sprachen sich 664'271 Stimmbürger für und 790'754 gegen die Vorlage aus, die darüber hinaus lediglich von 2 ½ Ständen gegenüber 18 5/2 Ständen gutgeheissen wurde (BB1 1991 III 1299).

¹⁶⁴ Der Bundesrat war zwar immer wieder bemüht, die WUST und die direkte Bundessteuer ins unbefristete Recht zu überführen, so auch in der Botschaft vom 8. 12. 1980 bezügl. der „Weiterführung der Finanzordnung und Verbesserung des Bundeshaushaltes“ (BB1 1981 I 20, 54; Art. 41^{ter} Abs. 1 BV), was aber vom Parlament abgelehnt wurde. So sah die in der Abstimmung vom 29. 11. 1981 von Volk und Ständen angenommene Verfassungsänderung (BB1 1982 I 194) nur eine Verlängerung der Bundeskompetenz zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der WUST bis Ende 1994 vor (AS 1982 138-140, Art. 41^{ter} Abs. 1 Satz 2 BV).

¹⁶⁵ In seiner Botschaft zur Erneuerung der Verfassungsgrundlage für die Erhebung der WUST und der direkten Bundessteuer (BB1 1992 I 785) beantragte der Bundesrat noch auf die zeitliche Befristung zu verzichten.

¹⁶⁶ BB1 1976 I 1384 ff.

¹⁶⁷ BB1 1990 III 1745 ff.; vergl. auch die Botschaft vom 25. März 1983, BB1 1983 III 1 ff.

¹⁶⁸ BB1 1990 III 1674.

¹⁶⁹ Der in der Volksabstimmung vom 4. 3. 1973 abgelehnte Entwurf zu einem Bildungsartikel bezeichnete das Bildungswesen als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Vergl. dazu Art. 91a Abs. 1 Ziff. 1 des Bonner GG, welcher für den Aus- und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen ebenfalls eine Gemeinschaftsaufgabe für Bund und Länder verankert. Dies stellt eine eigentliche Durchbrechung der starren Trennung der Kompetenzbereiche von Bund und Gliedstaaten zugunsten einer umfassenden Zusammenarbeit in diesem Bereich dar. Auch Art. 44 Abs. 3 VE 1977 sah in diesem Bereich gemeinsame Einrichtungen von Bund und Kantonen vor.

¹⁷⁰ Art. 27^{sexies} BV (Förderung der wissenschaftlichen Forschung); BB1 1972 I 375 ff., AS 1973 1051; BB1 1973 I 1195.

¹⁷¹ In den letzten 33 Jahren ist die Maturandenquote bezogen auf die neunzehnjährige ständige Wohnbevölkerung von 3,7 % im Jahre 1960 auf 6,4 % im Jahre 1970, 12,9 % im Jahre 1990 und 16 % im Jahre 1993 angestiegen (BfS 1996, S. 331 ff., 346 f.).

¹⁷² Wesentliche Fragen sind seitdem etwa das Verhältnis zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung, welche beide notwendig sind, qualitativ und quantitativ aber aufeinander abgestimmt sein müssen. Vergl. die Botschaft zum BG vom 6. 10. 1995 über die Fachhochschulen (FHSG), BB1 1995 IV 470 ff. Das heutige Tempo der Entwicklung erfordert eine ständige Weiterbildung, wofür das öffentliche Bildungswesen aber nicht eingerichtet ist, womit sich die Frage nach Alternativen zur immer weiteren Differenzierung des Bildungswesens stellt (ein Modell ist z.B. jenes der „rekurrenten Bildung“, d.h. Ausbildung und Praxis im periodischen Wechsel, welche es jedem Erwachsenen ermöglicht, seine Ausbildung dort wiederaufzunehmen, wo er sie unterbrochen hat. Vergl. dazu A. GRETLER et al., „Die Schweiz auf dem Weg zur Education permanente - Versuch einer Gesamtkonzeption des schweizerischen Bildungswesens“, Zürich/Aarau, 1972). Daneben stellen sich auch Probleme der unterschiedlichen Standpunkte bei der Bedarfsschätzung: soll der sog. „social demand“, d.h. die Bedürfnisse der Gesamtgesellschaft, zum Massstab genommen werden oder aber der „manpower demand“, d.h. der aktuelle Bedarf an Nachwuchskräften?

Angesichts der drängenden Probleme wurde nach dem Scheitern der Bildungsartikel zwar in absehbarer Frist ein erneuter Anlauf in der Sache angekündigt¹⁷³, später aber weiter hinausgeschoben¹⁷⁴. Da die Kantone in ihrem Kompetenzbereich in der Entfaltung des Sozialstaates möglichst selbständig bleiben sollten, auferlegte sich der Bundesrat bezüglich der Bildungspolitik eine zunehmende Zurückhaltung, auf dass die Kantone sich ihrerseits konkret über ihre Vorstellungen äussern. Lediglich im Bereich der *Schulkoordination*, wo vor allem die wachsende interkantonale Mobilität, d.h. die immer häufiger werdenden Wohnsitzwechsel von Kanton zu Kanton, zu einem starken Bedürfnis nach Harmonisierung des Schulwesens geführt haben, wurde mit der Änderung des Art. 27 BV (neuer Abs. 3^{bis}), der die Koordination des Schuljahresbeginnes in allen Kantonen regelt¹⁷⁵, eine gewisse Harmonisierung des Schulwesens bezüglich eines bundesrechtlich einheitlichen Herbstschulbeginns sichergestellt und auch dies nur, nachdem das 1970 geschaffene Konkordat über die Schulkoordination¹⁷⁶ mit seinen Bestrebungen zur sog. äusseren Koordination (Harmonisierung des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht und des Schuljahresbeginns) mit der Ablehnung des durch das Konkordat vorgesehenen Herbstschulbeginns durch die beiden volkreichsten Kantone, Bern und Zürich, gescheitert ist. Weitere Verzögerungen erfuhr daneben die Einführung des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen¹⁷⁷, welches die Aufwertung der Höheren Fachschulen auf der Stufe HTL/HWV und HFG zu Fachhochschulen anstrebt und somit eine - im Ausland schon lange als dringlich erkannte - Reform des ausseruniversitären Tertiärbereiches beinhaltet. So können denn dringend notwendige Reformen im Bereich des Bildungswesens nur gerade tröpfchenweise und unter schwierigsten Umständen realisiert werden¹⁷⁸. Es bleibt somit auch im Bereich der Forschungs- und Bildungspolitik die unvermeidliche schweizerische Gretchenfrage: Wieviel Föderalismus braucht und erträgt eine wirkungsvolle Bildungs- und Forschungspolitik?

Konjunkturartikel (1975)

Am 26. 2. 1978 wurde der zweite Konjunkturartikel (Art. 31^{quinquies} BV), der im Vergleich zur 1975 abgelehnten Fassung deutlich „entschärft“ worden war, angenommen¹⁷⁹: insbesondere die noch in der ursprünglichen Vorlage vorgesehene subsidiäre Generalkompetenz des Bundes, konjunkturpolitisch motivierte, befristete Massnahmen - in Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen - auch abweichend von der Handels- und Gewerbefreiheit anordnen zu können, wurde gestrichen. Die Fassung von 1978 visiert Konjunkturausschläge nach beiden Seiten an (Arbeitslosigkeit/Deflation - Teuerung/konjunkturelle Überhitzung) und sieht dabei nicht nur die *Bekämpfung* der Teuerung¹⁸⁰ und der Arbeitslosigkeit¹⁸¹ vor, sondern zielt bereits, ganz im Sinne einer präventiven Konjunkturpolitik, auf deren *Verhütung* ab. Ziel der Konjunkturpolitik ist also eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung¹⁸². Art. 31^{quinquies} Abs. 1 Satz 1 BV weist insofern einen doppelten Gehalt auf: einerseits erteilt er dem Bund einen verbindlichen konjunkturpolitischen Auftrag¹⁸³ und andererseits nennt er die hierbei anzustrebenden Ziele¹⁸⁴. Der Bund ist bei der Wahrnehmung seines konjunkturpolitischen Auftrages verpflichtet, mit den Kantonen und der Wirtschaft zusammenzuarbeiten¹⁸⁵. In Abs. 2 wird das Verhältnis der Konjunkturpolitik zur Handels- und Gewerbefreiheit näher geregelt; Abweichungen von ihr sind im Gegensatz zur

¹⁷³ BBl 1975 I 476 Anm. 1 und 513; BBl 1980 I 635, 679 und 703; Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1977, S. 97-99.

¹⁷⁴ BBl 1981 III 679, 698 f. und 707.

¹⁷⁵ Die Volksinitiative „für die Koordination des Schuljahresbeginnes in allen Kantonen“ wurde zugunsten des Gegenentwurfes des Parlaments zurückgezogen (BBl 1983 III 761 ff.; BBl 1984 III 9f.). In der Volksabstimmung vom 22. September 1985 wurde der Gegenentwurf alsdann mit 984'463 Ja gegen 688'459 Nein und 14 4/2 annehmenden gegen 6 2/2 ablehnende Stände deutlich angenommen. Vergl. BBl 1985 II 1433; AS 1985 1648.

¹⁷⁶ Mit dem Beitritt von 10 Kantonen am 9. Juni 1971 in Kraft getreten.

¹⁷⁷ Vergl. die Botschaft zum Fachhochschulgesetz vom 30. Mai 1994; das Gesetz tritt am 1. September 1996 in Kraft.

¹⁷⁸ Als letztes Beispiel sei das 1995 von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und dem Bundesrat gemeinsam verabschiedete „Reglement über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen“ (MAR) genannt, das innerhalb von acht Jahren die bisher gültige „Verordnung über die Anerkennung von Maturitätsausweisen“ (MAV) von 1968 ablösen soll und die Minimalbedingungen für die Zulassung zu den kantonalen Universitäten, den Eidgenössischen Technischen Hochschulen und zu den eidgenössischen medizinischen Abschlussprüfungen regelt.

¹⁷⁹ Den Bedenken der Gegner der ersten Fassung, die v.a. geltend gemacht hatten, die vorgeschlagene Neufassung ermögliche zu weitgehende Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, sei zu zentralistisch und räume dem Bundesrat und der Nationalbank zu viele Kompetenzen ein, wurde Rechnung getragen (Botschaft vom 27. September 1976, BBl 1976 III 677 ff.). In der Volksabstimmung vom 26. 2. 1978 stimmten nun 1'172'130 Stimmbürger für und 542'634 gegen den Artikel bei einem vollzählig bejahenden Ständemehr (BBl 1978 I 1090).

¹⁸⁰ Zur Bekämpfung der Teuerung dienen v.a. eingreifende Massnahmen im Gebiet des Geld- und Kreditwesens (etwa Erschwerungen bei der Aufnahme von Bankkrediten).

¹⁸¹ Zur Vermeidung von Rezession und Arbeitslosigkeit werden vor allem fördernde Massnahmen eingesetzt (z.B. Exportförderung oder Forcierung der Bautätigkeit der öffentlichen Hand).

¹⁸² GYGI, S. 123.

¹⁸³ „Der Bund trifft Vorkehrungen (...)“. Die Konjunkturpolitik ist eine Daueraufgabe zu deren Erfüllung der Bund laufende Konjunkturerhebungen durchführen muss (vergl. Art. 31^{quinquies} Abs. 5).

¹⁸⁴ Insofern stellt Abs. 1 Satz 1 zugleich eine Kompetenz- und eine Zielnorm dar.

¹⁸⁵ Art. 31^{quinquies} Abs. 1 Satz 2 BV.

verworfenen Vorlage von 1975¹⁸⁶ nur in den drei klassischen Bereichen der Konjunkturpolitik, dem Geld- und Kreditwesen, den öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft zulässig und dürfen nur „nötigenfalls“ erfolgen. Ein Vorteil der Regelung liegt v.a. darin, dass Massnahmen bereits ergriffen werden können, wenn wirtschaftliche Störungen noch nicht akut, sondern gerade erst im Entstehen begriffen sind. So beinhaltet Art. 31^{quinquies} Abs. 2 Sätze 2 und 3 BV eine Verpflichtung der Unternehmer zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven¹⁸⁷ und Art. 31^{quinquies} Abs. 3 BV verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden bei der Aufstellung ihrer Budgets die Konjunkturbedürfnisse zu berücksichtigen¹⁸⁸.

Energieartikel (1983)

Im Jahre 1990 waren die Stimmbürger zum dritten Male innert sieben Jahren aufgefordert sich zur Frage der Rolle des Bundes im Bereich der Energiepolitik zu äussern. Kurz nach dem Scheitern der Vorlage von 1983 am Ständemehr, erklärte der Bundesrat zwar seinen Verzicht auf eine rasche Neuauflage - als aber die durchaus weitergehende Volksinitiative „für eine sichere, sparsame und umweltgerechte Energieversorgung“ am 23. 9. 1984 von Volk und Ständen verworfen wurde¹⁸⁹, erachtete der Bundesrat auf mehrheitliche Empfehlung der kantonalen Energiedirektoren 1986 einen erneuten Versuch zur Schaffung eines Energieartikels zum Ausfüllen des gesetzgeberischen Vakuums nach 1983 für sinnvoll¹⁹⁰. Die im Anschluss an die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im April 1986 von den eidgenössischen Räten abgehaltene energiepolitische Sondersession, in welcher die Idee eines Energiegesetzes mit dem ausdrücklichen Hinweis auf das Fehlen einer verfassungsrechtlichen Grundlage zurückgewiesen wurde und die in der Folge die Ausarbeitung eines zweiten Energieartikels zum Ergebnis hatte¹⁹¹, führte im weiteren zur Einsetzung einer „Expertengruppe Energieszenarien“ (EGES) durch den Bundesrat. Diese erhielt den Auftrag, einen Bericht zu erstellen, der Aufschluss über die „Möglichkeiten, Voraussetzungen und Konsequenzen eines Ausstiegs der Schweiz aus der Kernenergie“ geben sollte. Deren Bericht, veröffentlicht im Februar 1988, ging von drei Hauptszenarien aus: Referenzszenario¹⁹², Moratorium¹⁹³ und Ausstieg¹⁹⁴. Daneben skizzierte der Bericht noch zwei Nebenszenarien, deren Grundthesen in einer gesellschaftliche Umorientierung bestanden.

Mit der Annahme des Energieartikels (Art. 24^{octies} BV)¹⁹⁵, dem gleichzeitig gutgeheissenen Moratorium für Atomkraftwerke¹⁹⁶ und der Verabschiedung des Energienutzungsbeschlusses¹⁹⁷ durch das Parlament sind nun verschiedene bedeutsame Entscheide gefällt worden, die für das energiepolitische Wirken von Bund, Kantonen und Gemeinden wesentliche Rahmenbedingungen gesetzt und die energiepolitische Diskussion in der Schweiz nachhaltig

¹⁸⁶ Die Fassung von 1975 hatte eine allgemeine Kompetenz des Bundes vorgesehen, alle erforderlichen Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur - nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit - zu treffen.

¹⁸⁷ Hierbei haben Unternehmungen der Privatwirtschaft aus ihrem Reingewinn Arbeitsbeschaffungsreserven zu bilden, die stillgelegt werden und über welche die Unternehmungen im Rahmen der gesetzlich zu umschreibenden Verwendungszwecke erst disponieren dürfen, wenn der Bundesrat die Durchführung einer Arbeitsbeschaffungsaktion beschlossen hat.

¹⁸⁸ Namentlich indem sie ihre Mittel „antizyklisch“, also der Konjunkturbewegung entgegenlaufend, einsetzen sollen.

¹⁸⁹ Vom Volk mit 773'767 Ja gegen 916'916 Nein und mit 5 2/2 zustimmenden gegen 15 4/2 ablehnende Ständestimmen (entsprechend der Empfehlung von Bundesrat und Parlament). BBl 1983 II 1414 ff.; BBl 1984 III 900.

¹⁹⁰ BBl 1987 I 1040. Amtl. Bull. 1986 NR 1641.

¹⁹¹ Botschaft vom 7. Dezember 1987 (BBl 1988 I 337-394).

¹⁹² Verstärkte energiepolitische Anstrengungen, ein Verfassungsartikel zur Energie und ein Energiegesetz sowie eine vierprozentige Energiesteuer sollten zu 8 % Energieeinsparungen führen. Das Szenario kennzeichnetet sich v.a. durch ein mittels Kernenergie oder Stromimporte gedecktes weiteres Wachstum des Energieverbrauches.

¹⁹³ Ausgangspunkt war hier ein Kernenergiemoratorium. Zusätzlich sollten ein Elektrizitätswirtschaftsgesetz und ein Energiegesetz geschaffen werden, das die Möglichkeiten des Energieartikels voll ausschöpft. Dazu wurde von einer zehnprozentigen Energiesteuer, von einer grenzkostenorientierten Tarifgestaltung und von Sparvorschriften ausgegangen. Damit hätte eine Stabilisierung des Energieverbrauches erreicht werden können, so die Berechnungen der EGES.

¹⁹⁴ Das Ausstiegsszenario ging von einer sukzessiven Abschaltung der 1989 bestehenden Atomkraftwerke bis zum Jahre 2025 aus und rechnete mit restriktiven Vorschriften für den Energieverbrauch und mit einer zunehmenden Förderung von energiesparenden Technologien, mit wachsenden Ausgaben für Forschung und Entwicklung mit Subventionen für eine rationelle Energieverwendung und einer verstärkten Förderung von erneuerbaren Energien.

¹⁹⁵ Bei einer Stimmbeteiligung von immerhin 40,3 % stimmten 1'214'925 Stimmbürger (71,1 %) für und 493'841 gegen den Artikel (Art. 24^{octies} BV), der von sämtlichen Ständen angenommen wurde (BBl 1991 I 307).

¹⁹⁶ Aufnahme eines Art. 19 der ÜBBest. (Stopp dem Atomkraftwerkbau - Moratorium), angenommen in der Abstimmung vom 23. 9. 1990 mit 946'077 Ja gg. 789'209 Nein und 17 5/2 zu 3 1/2 Ständen. Vergl. AS 1991 247. BBl 1989 II 1 ff.; BBl 1991 I 307.

¹⁹⁷ Ende 1991 verabschiedete das Parlament, da ein auf Art. 24^{octies} BV aufbauendes Energiegesetz noch ausstand, den BB für eine sparsame und rationelle Energienutzung (SR 730.0). Diese Übergangslösung ist befristet bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, höchstens aber bis 1998. Der Energienutzungsbeschluss (ENB), dessen Inhalt in den parlamentarischen Beratungen heftig umstritten war, enthält u.a. Regelungen für eine sparsame und rationelle Energieverwendung, zum Verhältnis zwischen Selbstversorgung und den Unternehmungen der öffentlichen Energieversorgung sowie verschiedene Massnahmen zur Förderung der Information, der Forschung und der Entwicklung im Bereich einer sparsamen und rationellen Energieverwendung sowie der Nutzung von Abwärme und von erneuerbaren Energien. Die Debatten um die Annahme des BB lässt für die Verabschiedung eines Energiegesetzes auf Bundesebene bereits jetzt heftigen Widerstand, vorab liberaler und föderalistischer Kreise, erwarten. Vergl. SPJ 1990, S. 138 f.; Klöti, „Verkehr, Energie und Umwelt“, S. 266.

verändert haben. Die Ziele des Verfassungsartikels sind nach Absatz 1 eine ausreichende, breitgefächerte und sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie ein sparsamer und rationeller Energieverbrauch. Erreicht werden sollen diese Ziele einerseits durch das Erlassen von Grundsätzen und Vorschriften zur Energienutzung und andererseits durch die Förderung von Energietechniken. Diese Ziele sollen grundsätzlich in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden und der Wirtschaft sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit und der regionalen Verhältnisse erreicht werden. Absatz 3 lit. b hebt besonders die Förderung erneuerbarer Energien und des Energiesparens als Schwerpunkt der Bundespolitik hervor. Die angenommene Fassung unterscheidet sich somit nur wenig von derjenigen, welche 1983 von den Ständen verworfen worden ist, verstärkt aber die Rolle der Kantone und gewährt dem Bund Kompetenzen im Bereich der erneuerbaren Energien¹⁹⁸.

Kulturförderung (1994)

Mit der Ablehnung der Vorlage durch 10 4/2 gegen 10 2/2 Stände kommt es zunächst zu keinen faktisch spürbaren Änderungen: der Bund kann zwar immer noch neue Kulturaufgaben übernehmen, weiterhin aber wird er sich in einer verfassungsrechtlichen Grauzone bewegen, denn die Kulturförderung bleibt in der primären Zuständigkeit der Kantone und der Gemeinden¹⁹⁹. Der Bund kann seine Kulturförderungstätigkeit auch künftig nicht auf eine generelle Verfassungsgrundlage abstützen und es bleibt für ihn ein schwieriges Unterfangen, Kantonen, Gemeinden und Privaten bei ihrer Kulturförderung zu helfen und zusammen mit diesen Trägern eine gemeinsame Kulturpolitik im Interesse der Gesamtnation zu gestalten. Zur gänzlichen Inaktivität ist der Bund in all jenen Fällen verurteilt, in denen Kantone und Gemeinden durch die in erster Linie von ihnen wahrzunehmende Kulturförderungstätigkeit überfordert werden. Problematisch könnte sich dies insbesondere in jenen Städten erweisen, welche durch kulturelle Zentrumsleistungen wie Theater und Orchester finanziell erheblich belastet werden. Gerade hier kommt ein weiterer, auch in staatspolitischer Hinsicht beunruhigender Aspekt zum Vorschein, indem es bei der vorliegenden Abstimmung einmal mehr zu einem Aufbrechen der Kluft zwischen bejahenden städtischen Agglomerationen und verwerfenden ländlichen Regionen gekommen ist.

Einbürgerungsfragen (1994)

Interpretiert man das negative Ergebnis der Einbürgerungsvorlage als Verdikt eines Teils der Bevölkerung gegen die Ausdehnung von Bundeskompetenzen in einem traditionell den Kantonen und Gemeinden vorbehaltenen Bereich, so bietet sich aus der Sicht föderalistischer Logik nur an, die Regelung dieser Frage auf eine untere Ebene zu verweisen. Mehrere Kantone haben für die Einbürgerung der zweiten Ausländergeneration bereits Erleichterungen eingeführt²⁰⁰. So sinnvoll auch eine Bundeslösung gewesen wäre, nun ist es an jenen Kantonen und Gemeinden zu reagieren, welche der Vorlage zugestimmt haben, in ihren Gesetzen die Wohnsitzfristen aber noch nicht reduziert haben oder den Aufenthalt in anderen Kantonen und Gemeinden an die Wohnsitzerfordernisse noch nicht anrechnen und kein vereinfachtes Verfahren kennen. Die Aktivierung dieser Bemühungen auf den beiden unteren politischen Ebenen scheint angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der Stimmbürger das Anliegen der Vorlage unterstützt haben, um so gerechtfertigter.

¹⁹⁸ Der BR hat im Anschluss an diese Weichenstellung das energiepolitische Konsensprogramm „Energie 2000“ initiiert. Unter Leitung des Bundesamtes für Energiewirtschaft (BEW) soll ein konsensfähiges und zukunftsträchtiges Programm erarbeitet werden (basierend auf dem Moratoriumsszenario des EGES). Die Diskussion um einen Weiterbau des schweiz. „Nuklearparks“, wie er von verschiedenen Interessengruppen zur Ausweitung des Energieangebotes und zur Förderung eines aus dieser Sicht umweltverträglicheren Energieträgers gefordert wurde, scheint vorerst kein Thema mehr zu sein. NZZ vom 10. 11. 1990.

¹⁹⁹ Etwas fragwürdig scheint die Qualifizierung der Kulturförderung als sog. „inherent power“ (siehe vorstehend FN 123). Die Annahme einer Bundeskompetenz kraft der Natur der Sache bzw. abgeleitet aus dem Wesen des Bundesstaates, ist generell zulässig, denn auch für die Kompetenzordnung der BV muss gelten, dass sie *ausgelegt* werden kann, was im konkreten Fall durchaus dazu führen mag, dass neben den in der BV ausdrücklich genannten Bundeskompetenzen auch stillschweigende oder ungeschriebene Kompetenzen des Bundes anerkannt werden. Dies führt letztlich auch zur Anerkennung der „implied powers“, der sog. „notwendigen“ Kompetenzen, welche dem Bund zukommen müssen, um andere, ausdrücklich genannte Bundeskompetenzen, überhaupt erst ausführen zu können („stillschweigende Kompetenz kraft Sachzusammenhang“, z.B. Art. 8 BV). Im Falle der „inherent powers“ jedoch ist eine Situation angesprochen, in welcher nur der Bund (im Vergleich zu den Gliedstaaten) gewisse Fragen sinnvoll lösen kann, also der Fall einer Kompetenz, welche dem Bund kraft des föderativen Staatsaufbaus zusteht, ganz einfach deshalb, weil sie den Kantonen faktisch nicht zustehen *kann*. Damit aber sollten nur wirklich eindeutige Sachverhalte, wie bspw. Fragen der Regelung des Bürgerrechts; der Nationalhymne oder -flagge; das Recht, kantonale Rechte gegeneinander abzugrenzen etc. erfasst sein, ansonsten sich hier ein schier endloser Raum eröffnet, der alle möglichen Fragen allein aufgrund des „Wesens des Bundesstaates“ und der „Natur der Sache“ dem Bund übertragen will. Dies stände gerade im Bereich der Kulturpolitik dem Grundgedanken der BV mit ihrem System der vielfältigsten Einzelermächtigungen, die den Kompetenzbereich des Bundes genau umschreiben, entgegen. Vergl. MÜLLER, „Soziale Grundrechte“, S. 96 ff.

²⁰⁰ Vergl. auch SPJ 1994, S. 23.

δ) Zusammenfassung

Versucht man nun rückblickend ein Résumé der Wirkung des verwerfenden Ständemehrs zu ziehen und die hier aktualisierte „Minderheitenschutzfunktion“ zu würdigen, so fällt auf, dass es sich bei den gescheiterten Vorlagen mehrheitlich um bedeutende und mit weiterreichenden Konsequenzen verbundene Materien der Sozial-, der Bildungs- und der Wirtschaftspolitik handelte, deren Regelung sich durch das verwerfende Ständemehr nicht auf Dauer aufhalten liess. Die Wirkung des Ständevetos blieb folglich nur beschränkt²⁰¹, zumindest in dem Sinne als es eher zu einer Verzögerung als zu einer Verhinderung der Regelung der betreffenden Bereiche kam. Dies scheint auf den ersten Blick nicht besonders gravierend, verstand man es aufgrund der ermutigenden Mehrheit zumindest im anderen Entscheidungsträger, einen neuen Anlauf in der Sache zu nehmen und gegenüber der alten Vorlage gewisse Abstriche und Zugeständnisse an die Gegnerschaft zu machen. Das Problem liegt hier jedoch gerade in der Frage, *wem* gegenüber eben diese Zugeständnisse gemacht wurden, bzw. *welche* sachlichen Änderungen (verstärkte Berücksichtigung föderalistischer Aspekte?) durchgeführt wurden.

Ein retardierendes Element in der Gesetzgebung ist grundsätzlich zu begrüssen und gerade in der Schweiz ein dringend notwendiges Mittel, den allgemeinen Konsens trotz aller divergierenden Meinungen zu finden und einen gewissen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen zu schaffen. Beredtes Beispiel hierfür ist sicherlich das Scheitern des Verfassungsentwurfes von 1872; dieser sah gegenüber der Regelung von 1848 einen starken Ausbau der Bundeskompetenzen vor, wollte die Gesetzesinitiative und das Gesetzesreferendum einführen sowie das Jesuitenverbot verstärken. Die Vorlage scheiterte jedoch in der Volksabstimmung vom 12. 5. 1872 sowohl an Volk und Ständen, wobei insbesondere die kombinierte Opposition der konservativen katholischen und der föderalistisch gesinnten welschen Kantone den Entwurf zu Fall brachte. Erst nach umfangreichen Konzessionen an einen Teil der Gegnerschaft durch Abschwächung der demokratischen und zentralistischen Bestrebungen²⁰², wurde der Entwurf von Volk und Ständen angenommen²⁰³. Es ist jedoch dennoch fragwürdig, nun generell von gleichsam willkommenen „Denkpausen“ nach der Ablehnung einer Vorlage nur durch einen der beiden Entscheidungsträger (hier die Stände) zu sprechen - dafür ist die Tatsache, dass der andere - das Stimmvolk - zugestimmt hat, zu bedeutsam. Das Argument des Ständemehrs als Instrument gegen allzu voreiliges Vorgehen des Verfassungsgebers auf Kosten zu beachtender Minderheiten ist hier sehr fragwürdig. Einerseits finden sich bereits im Gesetzgebungsverfahren mannigfache retardierende Elemente²⁰⁴, ganz abgesehen vom nur schwer messbaren Einfluss des drohenden Ständemehrs bereits in den parlamentarischen Beratungen und andererseits enthielten gerade die tatsächlich allein am Ständemehr gescheiterten Vorlagen Problemlösungspotential, welches durch die Verzögerung teilweise ungerechtfertigterweise geschmälert wurde, ohne dass spezifisch föderalistische Minderheitengruppen, insbesondere kantonale Minderheiten daraus einen Vorteil für sich ziehen konnten. Vielmehr gelang es einigen wenigen Interessierten, aus der Verzögerung und Schmälern der oft „minderheitsneutralen“, also keinen spezifisch föderativen Gehalt beinhaltenden Vorlagen Vorteile zu ziehen. Die ursprünglich durch den regionalen Minderheitenschutz angesprochenen Gruppen hingegen verloren dabei mehr als sie gewannen²⁰⁵.

Trotzdem wäre es nun zu pauschal, wollte man behaupten, dass die regionale Minderheitenopposition nun oft Vorlagen zu Fall gebracht hätten, welche diese Minderheiten gar nicht oder höchstens am Rande betroffen haben²⁰⁶. Verschiedene der gescheiterten Vorlagen berührten die Kompetenzverteilung Bund/Kantone aufs engste, etwa die Finanzordnung oder der Bildungsartikel. Umgekehrt kann man zwar bei den Abstimmungen über die sozial- oder wirtschaftspolitischen Themen wie der Mieterschutzinitiative oder dem Konjunkturartikel feststellen, dass auch sie die Souveränität der Kantone in einem gewissen Masse berührten und auch die kleinen Kantone in der Regel an den Konsequenzen der Verwerfung zu tragen haben, nur eben in einem viel geringeren Masse als die grösseren Kantone. Mit anderen Worten besaßen zwar alle abgelehnten Vorlagen einen mehr oder weniger deutlichen „föderativen Anstrich“²⁰⁷, es besaßen aber nicht alle von ihnen Gehalte, deren Stossrichtung föderalistische Fragen

²⁰¹ Vergl. WILI, § 13 III 2 c.

²⁰² Der antiklerikale Grundzug der BV wurde sogar noch verschärft, was in der Volksabstimmung vom 19. April 1874 zu einer neuerlichen Ablehnung durch die katholischen Kantone führte.

²⁰³ BBI 1874 I 708.

²⁰⁴ In der Realität hinkt die Verfassung den tatsächlichen Bedürfnissen nur allzu oft hinterher. Die Folge davon ist, dass andere Formen der Rechtsbildung, etwa eine auf der Gesetzesebene bereits verwirklichte Rechtslage, sich im Verfassungsrecht erst später („nachträglich“) in Folge einer Verfassungsrevision niederschlagen. Vergl. MÜLLER, „Soziale Grundrechte“, S. 66 mit Anm. 57. Als Beispiel nennt MÜLLER hier den Konjunkturartikel (BBI 1973 I 117 ff.).

²⁰⁵ Deshalb scheint mir die Formulierung WILIS (§ 13 III 3), dass das „Auseinanderfallen von Volks- und Ständemehr bei Verfassungsvorlagen gewissermassen das Image eines letzten Rückzugsgefechts der jeweiligen Vetokoalition zum Zwecke eines ehrenhaften Friedens“ verdiene, zu euphemistisch. Nur weil die Verwerfung einer Vorlage Ansporn zu neuerlichen, oft aber geschmälernten Revisionsbestrebungen war, kann man nicht von gleichsam gesichtswahrenden Rückzugsgefechten sprechen: dafür waren die gescheiterten Vorlagen zu bedeutsam, die (nicht einmal föderalistisch orientierten) Zugeständnisse zu gross und die Häufung der Niederlagen gewisser Kantone (Stadt-Land-Gefälle) zu markant.

²⁰⁶ So aber JAEGER, Amtl. Bull. 1975 NR 1172.

²⁰⁷ A.M. hier R. MÜLLER, Föderalismushearings, III, S. 1051. Der „föderative Anstrich“ ist insofern in jeder Vorlage vorhanden, welche die Kantone in irgendeiner Weise - und sei es nur finanziell durch Übernahme von Kosten oder Verlust von Einnahmen - betrifft.

oder Interessen von regionalen Minderheitengruppen betrafen. Beispielsweise ist die Interessenlage des Schülers, Mieters, Künstlers oder Ausländers der zweiten Generation unabhängig von der durch das Ständemehr geschützten Minderheitenposition (Konfession, Zugehörigkeit zu einem kleinen, wirtschaftlich schwachen Kanton). Umgekehrt ist aber das Verhältnis zwischen dem jeweiligen Kanton und dem von der Vorlage betroffenen Individuum in jeder dieser Vorlagen angesprochen gewesen. So ergab sich das Bild, dass gewisse Kantone schon aus rein faktischen Gründen (weniger Bevölkerung, kleinerer Ausländeranteil etc.) weniger Interesse an bestimmten Vorlagen haben konnten. Stossend an der Verwerfung der Vorlage durch solche minder interessierten Stände ist aber nicht nur der Umstand, dass die kleinen Stände hier, trotz ihres geringeren Interesses oder Betroffenseins, ein überproportionales Gewicht entfalten, sondern auch die Gefahr der gesteuerten Manipulation in diesen kleinen Kantonen, die, Hand in Hand gehend mit einer stetig sinkenden Stimmbeteiligung und einem wachsenden Desinteresse in den grösseren Kantonen, ein verzerrtes Bild der wahren Interessenlage im Volk wiedergibt²⁰⁸.

bb) Vorschläge aus der Diskussion über die Totalrevision der BV in den 1960er und 1970er Jahren bezüglich des materiellen Anwendungsbereiches des Ständemehrs

α) Einschränkung des Anwendungsbereiches

In der Diskussion um die Totalrevision der BV fanden sich weniger Forderungen nach einer grundsätzlichen Abschaffung des Ständemehrs als Institution²⁰⁹, sondern vielmehr verschiedenste Varianten zur Frage der Beschränkung oder Verwesentlichung des Anwendungsbereiches des Ständemehrs. Besonders häufig wurden Vorschläge gemacht, welche das Erfordernis des Ständemehrs auf *Änderungen im Bestand oder im Gebiet von Kantonen* einschränken wollten²¹⁰. Dies zumindest soweit nicht betroffenenföderalistische Mechanismen - wie z.B. die Zustimmung allein der betroffenen Bevölkerung oder zusätzlich der betroffenen Kantone - als genügend erachtet wurden²¹¹. Es finden sich im Rahmen der Vorschläge diverse Variationen und Modifikationen der bestehenden Anwendungsfälle des Ständemehrs. So wurde vorgeschlagen, das Ständemehr fortgelten zu lassen für *extrakonstitutionelle dringliche Bundesbeschlüsse*^{212,213}, für den Beitritt der Schweiz zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit, eventuell für „völkerrechtlich dauernd bindende“, das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, Neutralität und Souveränität oder aber die Verfassung tangierende internationale Verträge.

In den Vernehmlassungen findet sich auch ziemlich häufig die Forderung, sämtliche Verfassungsrevisionen an ein zustimmendes Ständemehr gebunden zu lassen. Dazu muss aber sogleich der Hinweis beigefügt werden, dass mit dem VE 1977 eben eine grundlegende Wandlung innerhalb der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in Richtung einer „offenen Verfassung“ durchgeführt worden wäre, die anstelle der Kompetenzzuweisung mit subsidiärer Generalkompetenz der Kantone (Art. 3 BV) eine Aufteilung der Aufgaben in Sphären mit jeweils unterschiedlich starker Verantwortung von Bund und Kantonen vorsah²¹⁴. Dies hätte permanente Partialrevisionen der Verfassung für Korrekturen der Kompetenzordnung weitgehend entbehrlich werden lassen²¹⁵ und Verfassungsrevisionen auf wesentliche, materielle Fragenbereiche beschränkt.

²⁰⁸ Als Beispiel sei noch einmal auf den Bildungsartikel verwiesen: die Probleme der bevölkerungsreichen Kantone, welche die grösste Zahl an Lehr- und Forschungsstätten - oft mit grossem Einzugsgebiet - zu unterhalten haben, wurden in einer Abstimmung mit unterdurchschnittlicher Stimmbeteiligung gleichsam nihilisiert.

²⁰⁹ Siehe dazu die Ausführungen nachfolgend unter Ziff. 3.

²¹⁰ So die Liberalsozialistische Partei der Schweiz (LSPS) im Vernehmlassungsverfahren 1978/79, wo sie gleichzeitig den Wunsch äusserte, die Frage auf Gesetzesebene zu regeln („Ergebnisse“, S. 475 und 663; „Zusammenfassung“, 4, S. 1367; „Originaltext“, 17, S. 8672 f.); vergl. aber auch schon im Vernehmlassungsverfahren von 1967/1969 den Kanton SH, der den Vorschlag unter der Voraussetzung eines Kantonsreferendums postulierte (Antworten, I, S. 619, Rz. 83) und generell den Kanton AG (Antworten, I, S. 796, Rz. 38); teilweise auch die Universität Zürich (Antworten, III, S. 59, Rz. 70).

²¹¹ Entwurf AUBERT, Art. 19; Art. 42 Abs. 1 und 2 VE 1977.

²¹² Es handelt sich hierbei um einen Fall von Notrecht, das für dringende Fälle befristeter Rechtsetzung vorgesehen und inhaltlich verfassungskonform ist (Art. 89^{bis} Abs. 3 BV). Nach geltender BV muss die Mehrheit aller Mitglieder in beiden Räten der Dringlicherklärung zustimmen. Innert Jahresfrist hat ein obligatorisches nachträgliches Referendum stattzufinden, in welchem Volk und Stände den BB gutheissen müssen, ansonsten er nach Ablauf eines Jahres ausser Kraft tritt und nicht erneuert werden darf. Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 989 ff., HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 108.

²¹³ Entwurf EICHENBERGER/KAUFMANN/MORAND/WILDHABER, Ziff. 4.4 Abs. 1; Entwurf AUBERT, Art. 56 Abs. 3; der Kanton VS im Vernehmlassungsverfahren 1978/1979 („Ergebnisse“, S. 664 f.; „Zusammenfassung“, 4, S. 1366, 1551; „Originaltext“, 17, S. 8668); der Entwurf der FDP („Originaltext“, 20, nach S. 10374) Art. 93 Abs. 3 und 4; der Entwurf der Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels (VSIG, „Originaltext“, 20, nach S. 10374) 71 Abs. 1 Bst. c und Art. 88 Abs. 3; der Entwurf der bürgerlichen Arbeitsgruppe für eine freiheitliche BV (AFBV, „Originaltext“, 20, nach S. 10374) Art. 71 Abs. 2. Seither der Entwurf KÖLZ/MÜLLER, Art. 103 Bst. a und Art. 105 Abs. 4, sowie die Modell-Studie Art. 79 Abs. 1 Bst. c.

²¹⁴ Art. 48-52 VE 1977, vergl. Bericht der Expertenkommission, S. 110-119.

²¹⁵ BBl 1985 III 66.

β) Ausweitung des Anwendungsbereiches des Ständemehrs

Im Gegensatz zu diesen einschränkenden Vorschlägen, muss aber auch auf vereinzelte Stimmen hingewiesen werden, welche nicht eine Einschränkung oder „Verwesentlichung“ sondern vielmehr eine *Ausdehnung* des Anwendungsbereiches des Ständemehrs vorschlugen. Dabei wurde vor allem auf Bereiche verwiesen, die nach der geltenden Regelung allein dem fakultativen Referendum unterliegen, sich aber durch einen gewissen materiellen Gehalt als überaus bedeutsam für das Gemeinwesen auszeichnen: So sah der VE 1977 in Art. 51 Abs. 2 Bst. a für *Rahmengesetze* des Bundes zur Festlegung von Mindestanforderungen im Hauptverantwortungsbereich der Kantone das Erfordernis des Ständemehrs vor²¹⁶.

Im Entwurf der „Kern-Verfassung“ wurde in Art. 11 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 und 3 für *Grundlagengesetze*, welche der Ausführung der abstrakten Normen der „Kern-Verfassung“ dienen sollten, das Erfordernis eines Ständemehrs vorgesehen. Nach der Konzeption der „Kern-Verfassung“ wäre zwar der Veto-Charakter des Ständemehrs dem reinen Volksmehr geopfert worden, dennoch wäre hier eventuell der modifizierte affirmative Charakter des Ständemehrs zu besonderer Bedeutung gelangt: zwei Drittel der Stände könnten nach dem Konzept der „Kern-Verfassung“ ein verwerfendes Volksmehr überstimmen²¹⁷. Der Entwurf „Die Bundesverfassung - wie sie sein könnte“ von IMBODEN schlug für *aus dem Volk* oder *von Kantonen initiierte Gesetze* eine Heranziehung des Ständemehrs vor²¹⁸. Im Vernehmlassungsverfahren von 1978/1979 wurden verschiedenste Varianten einer Ausweitung des Ständevotums und dessen Voraussetzungen vorgeschlagen: So sprach sich die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) für eine Ausdehnung des Ständemehrs auf *Gesetze* aus, welche sich auf den Gehalt oder die Interpretation einer „offen-en“ Verfassung erheblich auswirken könnten²¹⁹. Der Schweizerische Evangelische Frauenbund (SEFB) befürwortete in einer subsidiären Forderung²²⁰ das Ständemehr für Gesetze, welche die kantonale Souveränität tangieren²²¹. Für Gesetze, welche die *Aufgabenteilung* oder *Grundrechte* berühren²²² oder Gegenstand eines *Kantonsreferendums* geworden sind²²³, wurde ebenfalls die doppelte Sanktion durch Volk und Stände postuliert. Ein Vorschlag des Kantons Graubünden ging dahin, Gesetze, welche gewisse neuralgische Politikbereiche, wie Energiepolitik oder Fragen der Eigentums-, Wirtschafts- oder Sozialverfassung betreffen, durch die doppelte Sanktion von Volk und Ständen abzusegnen²²⁴. Die gesamtschweizerische CVP wünschte eine Ausrichtung des Erfordernisses eines Ständemehrs auf *grundlegende* gesetzgeberische Entscheidungen²²⁵. In der Vernehmlassung zum VE 1977 fanden sich verschiedene Voten, welche gar eine generelle Unterstellung von Bundesgesetzen unter die Doppelabstimmung von Volk und Ständen nach dem Zustandekommen eines Referendums in der „offenen Verfassung“ forderten²²⁶.

²¹⁶ Der VE 1977 wollte dem Bund auch im Bereich der kantonalen Rechtsetzungskompetenzen eine generelle Rahmengesetzgebungskompetenz zuerkennen, womit der Bund die Möglichkeit erhalten hätte, durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festzulegen, ja im Einzelfall sogar selber Einrichtungen zu schaffen (Art. 51 Abs. 2 VE). In der Vernehmlassung 1978/79 sprachen sich dazu die Kantone OW, NW, GL, SH und JU zustimmend aus („Ergebnisse“, S. 664, 669; „Zusammenfassung“, 3, S. 1160, 1165 f. sowie 4, S. 1365, 1367, 1373; „Originaltext“, 17, S. 8656 f., 8669, 8700 und 8702), ferner die CVP („Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 3, S. 1166; „Originaltext“, 17, S. 8758) und der Schweizerische Katholische Frauenbund („Ergebnisse“, S. 665; „Zusammenfassung“, 4, S. 1368; „Originaltext“, 17, S. 8680). Bereits im Vernehmlassungsverfahren 1967/1969 hatte sich die Universität Basel ähnlich geäußert (Antworten, III, S. 345, Rz. 60 und S. 347 Rz. 68).

²¹⁷ Siehe vorstehend IV, 1, b, aa.

²¹⁸ Art. 55 Abs. 1 (für allgemeine Anregungen) und Abs. 3 (für ausgearbeitete Entwürfe); vergl. auch IMBODEN, „Die Totalrevision der Bundesverfassung“, in: ZSR NF 87 (1968) I 499-516, bes. S. 513, zum Ständemehr in der Vorabstimmung. Dieses Postulat vertraten im Vernehmlassungsverfahren 1967/69 auch der Kanton GR (Antworten, I, S. 779, Rz. 24) und je eine Minderheit der Universitäten von Zürich (Antworten, III, S. 110, Rz. 352) und Bern (Antworten, III, S. 189, Rz. 59).

²¹⁹ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 665; „Zusammenfassung“, 4, S. 1368; „Originaltext“, 17, S. 8682.

²²⁰ Vorrangig sah der SEFB in seiner Hauptforderung aber vor, Bundesgesetze in einer „offenen Verfassung“ nach Zustandekommen eines Referendums generell dem Erfordernis der Doppelabstimmung von Volk und Ständen zu unterwerfen. Siehe dazu nachfolgend FN 226.

²²¹ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 4, S. 1375 und 1378; „Originaltext“, 17, S. 8717 und 18, S. 9029.

²²² So sinngemäss der Kanton NE (Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 4, S. 1376; „Originaltext“, 15, S. 7549 und 17, S. 8727) sowie die Bündner Sektion des Evangelischen Verbands für Frauenhilfe und der Freundinnen junger Mädchen („Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 4, S. 1434; „Originaltext“, 17, S. 8718).

²²³ So der Kanton ZG (Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 4, S. 1365; „Originaltext“, 17, S. 8659) und schon die Kantone SH und VS im Vernehmlassungsverfahren 1967/69 (Antworten, I, S. 619 Rz. 83 [SH] und S. 926, Rz. 38-43 [VS]).

²²⁴ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 665; „Zusammenfassung“, 4, S. 1373; „Originaltext“, 17, S. 8704.

²²⁵ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 663; „Zusammenfassung“, 4, S. 1380. Vergl. auch die JCVP des Kantons NW („Ergebnisse“, S. 663; „Zusammenfassung“, 4, S. 1324, S. 1367; „Originaltext“, 17, S. 8427).

²²⁶ Dahingehend in Frageform der Kanton SG („Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 4, S. 1369; „Originaltext“, 17, S. 8684), die SVP („Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 4, S. 1377; „Originaltext“, 17, S. 8730), die Luzerner FDP („Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 4, S. 1374; „Originaltext“, 17, S. 8691), der SEFB (Hauptforderung, „Ergebnisse“, S. 669; „Zusammenfassung“, 4, S. 1375, 1378; „Originaltext“, 17, S. 8748) und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB, „Ergebnisse“, S. 669; „Originaltext“, 17, S. 8751 f.).

cc) *Parlamentarische Initiative Alder (1972)*

Am 26. 9. 1972 verlangte NR ALDER mit einer ausformulierten parlamentarischen Einzelinitiative ein integrales Referendum für alle mit schweizerischem Recht nicht bereits übereinstimmenden Staatsverträge²²⁷. Dies hätte eine Änderung von Art. 89 BV durch Hinzufügung zweier neuen Absätze erfordert, wobei nach Abs. 3 des Entwurfes Bundesbeschlüsse, welche Normen der BV widersprechen, in einem *obligatorischen* Referendum allein dem Volk, nicht aber den Ständen unterbreitet werden sollten²²⁸. Die Realisierung der parlamentarischen Initiative hätte zum damaligen Zeitpunkt, unter der Geltung des Art. 89 Abs. 4, der zwar nur ein fakultatives Staatsvertragsreferendum für unkündbare oder langfristig geltende Staatsverträge vorsah²²⁹, eine Beschneidung der kantonalen Mitbestimmungsrechte bedeutet, da über den Weg von Staatsverträgen Verfassungsänderungen jeder Art und damit auch Eingriffe in die Kompetenzregelung nach Art. 3 BV, dem qualifizierenden Moment des Ständemehrs entzogen gewesen wären. Die p.I. wurde jedoch am 16. 9. 1975 vom Nationalrat abgeschrieben²³⁰, nachdem der Bundesrat in seiner Botschaft über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums²³¹ eine Kombination von fakultativem Referendum und obligatorischem Referendum vorschlug²³², welche - leicht verändert - mit deutlichem Volks- und Ständemehr in der Volksabstimmung vom 13. 3. 1977 angenommen wurde.

dd) *Zwischenergebnis*

Zu Beginn der Ausführungen über eine mögliche Beschränkung des Ständemehrs auf bestimmte materielle Sachbereiche stand die These, das Ständemehr nur noch dann vorzusehen, wenn tatsächlich Materien mit einem spezifisch föderalistischen Inhalt zur Debatte stehen. Eines der grössten Probleme der gegenwärtigen Situation hängt hier mE noch immer an der überkommenen Vorstellung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Selbstverständlich bildet die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten ein entscheidendes Element des schweizerischen Bundesstaates. Dies erklärt sich aus dem bereits früher dargelegten Modell der lückenlosen Kompetenzverteilung nach BV 3. Bleibt man nun aber der Vorstellung verhaftet, dass im Grunde genommen der Bund nur diejenigen Kompetenzen hat, die ihm von den Kantonen explizit abgetreten worden sind, d.h. die ihm mittels Revision der BV übertragen worden sind, so sind a priori alle Kompetenzverschiebungen von föderalistischem Interesse, da sie stets eine latente Erstzuständigkeit der Kantone betreffen. Diese Sicht rechtfertigt dann natürlich auch eine Veto-Wirkung des Ständemehrs, das seinerzeit den Schutz regionaler Minderheiten, namentlich der kleineren Kantone mit geringerer Bevölkerung, vor allzu rigorosen Kompetenzverschiebungen anstrebte. Nun sind aber nicht alle Verfassungsänderungen von föderalistischem Interesse bzw. gehen nicht in erster Linie zu Lasten irgendwelcher präexistenter kantonalen Kompetenzen. Verschiedenste sozial- oder wirtschaftspolitische Fragen waren 1848 nicht vorhanden oder zumindestens noch nicht akut, sondern aktualisierten sich erst im Laufe der Zeit. Diese Problemfelder fallen zwar theoretisch zunächst in die kantonale Zuständigkeit, nur um aber nach einer gewissen Zeit sinnvollerweise auf die leistungs- und problemlösungsfähigere nächsthöhere Ebene übertragen zu werden. Inwieweit hier das Veto gerechtfertigt erscheint, muss von der konkreten Vorlage abhängen; angezweifelt werden kann es v.a. bei Vorlagen, die für das Gebiet der kleinen Kantone überhaupt keine oder nur eine kleine Rolle spielen. Dies wirft die Frage nach der Betroffenheit auf, die nachfolgend unter d) näher untersucht werden soll.

Abgesehen vom Bereich der unechten föderativen Fragestellungen, muss das Erfordernis des Ständemehrs auch dort in Zweifel gezogen werden, wo es nicht um Fragen des materiellen Verfassungsrechts geht, sondern vielmehr um die Behandlung von Materien, die auf der Stufe der *Gesetzgebung* zu regeln wären. Gerade wenn es nicht um Kompetenzausscheidungen geht, sondern vielmehr um blosse Gestaltungsfragen, die Gesetzesmaterien beschlagen, wird das Ständemehr zu einer nicht gerechtfertigten *Qualifizierung*. Selbstverständlich findet sich auch, und das ist nicht weniger bedenklich, der umgekehrte Fall, indem Verfassungsrecht im materiellen Sinn, also Rechtssätze, die wegen ihrer inhaltlichen Tragweite und Qualität in der Verfassungsurkunde zu stehen verdienten, nur auf der Ebene von Bundesgesetzen oder gar nur Verordnungen angesiedelt sind. Mit anderen Worten besteht hier ein Paradox, wenn Verfassungsrevisionen des Ständemehrs bedürfen, die für die Kantone von keinerlei Interesse sind, während auf der anderen Seite Gesetzesrevisionen, die sehr oft die regionalen Interessen der Kantone tangieren

²²⁷ BBl 1974 II 1145. Die p.I. ALDER wurde, ebenso wie das Postulat StR LEU (vom 6. 12. 1972), durch das Freihandelsabkommen mit der EG von 1972 (Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 22. Juli 1972 [SR 0.632.401]) provoziert.

²²⁸ Art. 89 Abs. 4 des Entwurfes hätte Staatsverträge, die Bundesgesetzen oder AVBB widersprechen, dem fakultativen Referendum unterstellt, was der Konzeption des bestehenden Rechts durchaus entsprochen hätte.

²²⁹ Vergl. Art. 89 Abs. 4 BV in AS NF (1921) 303 f.; BS 1 34. Vergl. vorstehend unter III, 6, b.

²³⁰ Amtl. Bull. 1975 N 1109.

²³¹ Botschaft vom 23. Oktober 1974, BBl 1974 II 1133-1176.

²³² Während seit 1921 langfristige oder unkündbare Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterlagen, wurden die Stände mit der Revision von 1977 für Staatsverträge, welche den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit vorsehen, mitentscheidungsberechtigt (Art. 89 Abs. 5 BV). Siehe vorstehend III, 6, b.

können, z.B. das Raumplanungsgesetz, kein Ständemehr erfordern. Der Hauptgrund für die mangelnde Deckung von formellem und materiellem Verfassungsrecht findet sich primär im Fehlen der Gesetzesinitiative und des Verwaltungsreferendums auf Bundesebene²³³.

c) Beschränkung der föderativen Entscheidungsträger

Es ist völlig einsichtig, dass verschiedene Personen oder Personengruppen in unterschiedlicher Weise von einer politischen Entscheidung betroffen werden können. Im demokratischen Idealbild müssten eigentlich alle Betroffenen proportional zu ihrem individuellen Betroffenheitsgrad am Entscheid beteiligt werden. Das aber muss zwangsläufig unerfüllbares Ideal bleiben. Zum einen da schon nicht eindeutig zwischen dem Betroffensein und dem Nichtbetroffensein unterschieden werden kann, sondern zahlreiche Zwischenstufen, fließende Übergänge und Intensitätsgrade existieren²³⁴, zum anderen müsste man, wenn man mit dem demokratischen Ideal ernst machen möchte, für jeden einzelnen Entscheid den Kreis der tatsächlich betroffenen Entscheidungsträger aufs neue bestimmen.

Das Konzept des Föderalismus ist nicht zuletzt auch ein Versuch, das regionale Betroffenheitsprinzip mit dem Demokratieprinzip in eine gewisse Übereinstimmung zu bringen²³⁵. Geht man einerseits davon aus, dass das Ständemehr in seiner Funktion als Standesvotum nicht viel mehr darstellen kann, als das Votum der betreffenden Kantonsbevölkerung (strikt nach den territorialen Grenzen geordnet)²³⁶ und geht man ferner davon aus, dass das von der ROUSSEAU'SCHEN Konzeption der *volonté générale* und dem Grundsatz der Allgemeinheit der Gesetze geprägte Rechtsgleichheitsprinzip a priori von einer richtigen *Maxime* ausgeht, nämlich der These, dass das allgemeine Gesetz alle gleichermassen betrifft und daher auch alle darüber entscheiden sollen (mit dem gleichen Stimmrecht oder durch Repräsentanten, die das *ganze* Volk vertreten), dann folgt hieraus eine dogmatische Schwierigkeit. Denn aus dem Rechtsgleichheitsprinzip kann zwar durchaus gefolgert werden, dass jeder Bürger das gleiche Stimmrecht ausüben kann, wenn das (allgemeine) Gesetz alle gleichermassen betrifft und unterschiedslos auf alle angewendet wird²³⁷. Daraus folgt aber bei einer Umkehrung dieses Satzes, dass nicht alle über das entscheiden sollen, was nicht alle angeht. Da dies aber nicht realisierbar ist, mithin gewisse Schematisierungen und Pauschalierungen notwendig sind, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten, sollte wenigstens versucht werden, *Betroffenheit* und konkrete *Mitwirkungsmöglichkeiten* in einem vernünftigen Mass einander anzunähern. Dies kann im Rahmen des föderalistischen Konzepts eben durch die Differenzierung gliedstaatlicher Mitwirkungsrechte erfolgen²³⁸.

aa) Gescheiterte Reformversuche

Trotz der Schwierigkeiten einer genügenden Eingrenzung des Kreises der „Betroffenen“ wurden besonders in den siebziger Jahren immer wieder Forderungen nach einer eigentlichen „Betroffenheitsdemokratie“ erhoben. Im Zusammenhang mit der Durchführung von Projekten im nationalen Interesse, denen sich schwerwiegende lokale Interessen entgegenstellten, kam es zu einigen - letztlich gescheiterten - Versuchen, die Interessenwahrung lokaler Gruppen zu institutionalisieren. Als eigentliche Kristallisationspunkte lokalen Widerstandes, erwiesen sich dabei Energieanlagen, Nationalstrassen oder Waffenplätze.

α) Volksinitiative gegen den Fluglärm (1978)

Als ein besonders deutliches Beispiel für den Versuch der Betroffenheitsproblematik gerecht zu werden und zumindest eine partielle Ersetzung föderativ bestimmter durch „betroffenheits-demokratisch“ legitimierte Entscheidungsträger zu erreichen, kann die Volksinitiative gegen den Fluglärm angeführt werden²³⁹. Die Schweizerische Vereinigung gegen die schädlichen Auswirkungen des Luftverkehrs lancierte 1978 eine Volksinitiative „gegen den Fluglärm“, welche eine Ergänzung von Art. 24^{septies} BV durch einen Abs. 3 und eine Ergänzung der Übergangsbestimmungen beinhaltet hätte. Ziel der Initiative war es, die Erteilung einer Konzession oder einer Bewilligung zum Bau oder Betrieb eines Flugplatzes bzw. Änderungen der Konzession oder Bewilligung einem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Das eigentlich Interessante ist die Ausgestaltung dieses Referendums: „Die Vorlage für den Bau oder den Betrieb eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Flugplatzes ist als angenommen zu betrachten, wenn sich die Mehrheit aller stimmenden Schweizerbürger wie auch diejenige des

²³³ Siehe dazu die Ausführungen nachfolgend unter IV, 3, c, bb.

²³⁴ Vergl. PETER ÜBERSAX, „Betroffenheit als Anknüpfung für Partizipation“, Basel 1991, S. 88 ff. stellt in seiner Typologie der Betroffenheit zwölf Typen der Betroffenheit dar.

²³⁵ SEILER, S. 707.

²³⁶ Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen unter C, II, 3.

²³⁷ „Quod omnes tangit ab omnibus debet approbari“ (Liber sextus decretalium Papst BONIFAZ' VIII. 5, 13, 29; siehe aber schon Codex Justinianus 5, 59, 5 § 2 i.f. [JUSTINIAN]).

²³⁸ In diesem Zusammenhang spielt auch das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle, indem der untergeordneten Einheit (Gliedstaat, Gemeinde) das überlassen bleiben sollte, was auf dieser Ebene erfüllbar ist.

²³⁹ SPJ 1978, S. 114 f.; die Initiative beruhte auf langwierigen Vorbereitungsarbeiten, vergl. SPJ 1974, S. 101 f., Anm. 74. Die Volksinitiative, kurz vor Inkrafttreten des BPR (1. 7. 1978; AS 1978 711) gestartet, erreichte die vorgesehene Unterschriftenzahl in der von Art. 90 Abs. 2 BPR festgesetzten Übergangsfrist von 18 Monaten für altrechtlich lancierte Volksinitiativen nicht.

Standortkantons des Flugplatzes dafür ausgesprochen haben.“ Dieses obligatorische Referendum hätte demnach keine „doppelte Sanktion“ durch das Ständemehr mehr beinhaltet, sondern eine zusätzliche Hürde durch das Erfordernis der Zustimmung der Meistbetroffenen²⁴⁰, deren Kreis durch Wohnsitz im Standortkanton umschrieben worden wäre. Damit wäre versucht worden, das bei jeder Art von Anlagen im überregionalen, eventuell nationalen Interesse, bestehende Abgrenzungsproblem zwischen allgemeiner und besonderer Betroffenheit einer Lösung zuzuführen²⁴¹. Die Frage, inwieweit es gerechtfertigt ist, dass eine gesamtstaatliche Mehrheit eine Aufgabe mit besonderen regionalen Auswirkungen auch gegen den Willen der unmittelbar betroffenen Region durchsetzen kann, würde im vorliegenden Fall klar beantwortet. Die Volksinitiative hätte damit für den Bereich der Errichtung von Flughafenanlagen, die de lege lata keinem obligatorischen Referendum unterstehen, die Einführung eines obligatorischen Referendums ohne Ständemehr bedeutet.

β) Volksinitiative zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen (1979)

Mit der Volksinitiative „zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen“, welche in der Volksabstimmung vom 18. 2. 1979 verworfen wurde²⁴², sollte eine andere Variante eines betroffenen-demokratischen Instituts verwirklicht werden²⁴³. Die Initiative forderte, dass die Konzessionserteilung an Kernkraftwerkbetreiber ausschliesslich von der Zustimmung der Stimmberechtigten von Standortgemeinden und den umliegenden Gemeinden einerseits und andererseits vom Standortkanton und umliegenden Kantonen abhängig gemacht werden sollte²⁴⁴.

Wiederum zeigte sich das krasse Auseinanderfallen von räumlicher Betroffenheit und räumlichen Mitwirkungsrechten bei gesamtschweizerischen technischen Aufgaben, die wie Nationalstrassenbau oder Energieversorgung ausschliesslich Bundessache sind oder im gesamtschweizerischen Interesse liegen. Die Initiative hatte die Ergänzung von Art. 24^{quinquies} BV durch Abs. 3-9 zum Ziel und beinhaltete als Hauptpunkte insbesondere die Konzessionspflicht für Atomkraftwerke (Abs. 3), die Gewährleistung eines genügenden Schutzes für Mensch und Umwelt als Voraussetzung der Konzessionserteilung (Abs. 5) sowie eine unbeschränkte Haftpflicht des Konzessionärs. Interessant ist in unserem Zusammenhang Abs. 4 der Initiative, der wie folgt lautet: „Zuständig für die Erteilung der Konzession ist die Bundesversammlung. Voraussetzung für eine Erteilung ist die Zustimmung der Stimmberechtigten von Standortgemeinde und angrenzenden Gemeinden zusammen, sowie der Stimmberechtigten jedes einzelnen Kantons, dessen Gebiet nicht mehr als 30 km von der Atomanlage entfernt liegt.“²⁴⁵ In dieser Formulierung enthielt Abs. 4 für den Bundesrat, der sich in seiner Botschaft äusserst zurückhaltend zeigte, zunächst das mehr formelle Problem des Ausdrucks „Zustimmung der Stimmberechtigten“, da für die Ermittlung des Resultates einer Volksabstimmung auf das „Volk“ (Art. 89^{bis} Abs. 2 und 3 BV) oder die „Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger“ (Art. 123 Abs. 1 BV) abgestellt wird. Zunehmend harscher wurde die Kritik des Bundesrates bezüglich der Beurteilung des von den Initianten vorgeschlagenen Abstimmungsmodus: „Ein wesentlicher Teil der Schweiz könnte bei der Frage, ob eines der Werke Kaiseraugst, Leibstadt, Graben gebaut bzw. betrieben werden soll, in einer Weise majorisiert werden, die Bedenken erwecken muss. Das Veto eines einzelnen Kantons oder sogar einer einzelnen Gemeinde könnte die Versorgung der gesamten Schweiz mit elektrischer Energie gefährden.“²⁴⁶ Im weiteren sah der Bundesrat aber die Bedrohung durch die Initiative noch auf einer ganz anderen Ebene angesiedelt: „Die gutnachbarlichen und bündischen Beziehungen unter den Kantonen werden unseres Erachtens durch die Initiative aufs Spiel gesetzt. Der Abstimmungsmodus führt zu einer gefährlichen Regionalisierung des Denkens, die letztlich den Bestand unseres Staatswesens überhaupt in Frage zu stellen vermöchte.“²⁴⁷

Diese Kritik macht deutlich, wie problematisch jener Abstimmungsmodus in letzter Konsequenz wäre: Standortgemeinde und angrenzende Gemeinden zusammen ergeben eine neue Gebietskörperschaft mit gleicher Entscheidungsbefugnis wie die einzelnen angrenzenden Kantone. Um einen aktuellen Anwendungsfall einer

²⁴⁰ Vergl. WILI, § 12 II 2 c β, der diese Umschreibung der „Meistbetroffenen“ i.S. einer praesumptio iuris et de iure kritisiert, müsste doch erst einmal fallweise empirisch nachgewiesen werden, dass die Lärmemissionen gerade im Standortkanton am grössten seien.

²⁴¹ ÜBERSAX, passim.

²⁴² Die Änderung von Art. 24^{quinquies} BV scheiterte mit 920'480 Ja gegen 965'927 Nein und 8 2/2 annehmenden gegen 12 4/2 ablehnenden Ständestimmen. Vergl. BBl 1979 II 8, 13.

²⁴³ JAGMETTI, „Demokratie im Umbruch“, in: HÄFELIN/HALLER/SCHINDLER (Hrsg.), „Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie“, FS für WERNER KÄGI zum 70. Geburtstag, Zürich 1979, S. 209-234, bes. S. 220-222.

²⁴⁴ BBl 1976 II 1128; Botschaft des Bundesrates vom 24. August 1977, BBl 1977 III 355-394.

²⁴⁵ BBl 1977 III 375. Im Falle einer nach dieser Vorschrift angeordneten Volksabstimmung über die Konzessionserteilung für das damals umstrittene AKW Kaiseraugst wäre die Bevölkerung in den Kantonen AG, BS, BL, BE und SO zur Urne gerufen worden (heute zusätzlich noch jene des Kantons JU). Gerade in der Aktivlegitimation der Bevölkerung des Kanton BE zeigt sich aber eine Schwäche des vorgeschlagenen Modus zur Abgrenzung der betroffenen Region: *die äussersten Ausläufer des Kantons fallen gerade noch in den vorgeschlagenen 30 km-Radius, das daraus abgeleitete Stimmrecht erstreckt sich aber auf das gesamte, südlich bis ans Wallis grenzende, Kantonsterritorium.* Vergl. auch die Abbildung in BBl 1977 III 388.

²⁴⁶ BBl 1977 III 377.

²⁴⁷ BBl 1977 III 378.

betroffenheitsdemokratischen Abstimmung mit weitreichenden Folgen zu zeigen, sei hier die Kontroverse um das Nagra-Endlager für radioaktive Abfälle aufgeführt: Bei der Bewilligung für die Errichtung eines Endlagers für atomare Abfälle wird die Bevölkerung vor Ort grundsätzlich nicht in das Verfahren miteinbezogen, obwohl gerade sie ein vitales Interesse an der Frage der Erteilung einer entsprechenden Konzession haben dürfte. Die Abstimmung vom 25. 6. 1995 in Nidwalden über das Konzessionsgesuch für ein Endlager für radioaktive Abfälle scheint in dieser Hinsicht weltweit einzigartig²⁴⁸. Mit der äusserst knappen Ablehnung der beiden Vorlagen zu einem Endlager für kurzlebige schwach- und mittelaktive Atomabfälle in Wolfenschiessen²⁴⁹ wird aber umgehend das eigentliche Problem solcher betroffenheitsrechtlicher Entscheidungen deutlich: das Argument der Regierung, mit dem Bau eines Endlagers in „freundeidgenössischer Solidarität“ zur Lösung eines im nationalen Interesse liegenden Problems beizutragen, schien keinen wesentlichen Einfluss auf das Stimmvolk ausgeübt zu haben.

bb) Realisierte betroffenheitsföderalistische Institute

Betrachtet man die tatsächlich Wirklichkeit gewordenen betroffenheitsföderalistisch motivierten Institute, so zeigt sich, dass diese die Frage der Entscheidungsträger sehr oft im Rahmen von Gebietsänderungen behandeln, also bei Fragen, die eine relativ leichte Eingrenzung der „Betroffenen“ erlauben²⁵⁰. Auch für die Bestandes- und Gebietsänderung im schweizerischen Bundesstaat wurde zuweilen eine *zusätzlich* zur Bundesverfassungsrevision hinzutretende Befragung der betroffenen Bevölkerung gefordert: So fanden sich in den Diskussionen um die Totalrevision der BV in den 1960er und 1970er Jahren einige betroffenheitsföderalistisch motivierte Verfahren, namentlich betreffend die Modifikation der Mitbestimmung bei Änderungen im Gebiet oder Bestand der Kantone²⁵¹. Dabei wurde immer wieder die *zusätzliche* Befragung der betroffenen Bevölkerung erwogen und gefordert²⁵².

cc) Aktuelle Vorschläge/Entwurf vom 29. Mai 1995 für eine neue Bundesverfassung

Art. 120 des Entwurfes von 1995, welcher das Recht von Art. 123 BV nachführt, enthält eine Aufzählung aller Fälle von Abstimmungen mit doppeltem Mehr und ergänzt die geltenden Bestimmungen über das obligatorische Referendum durch eine Bestimmung (Art. 120 lit. c VE 1995), welche die Änderung im Bestand und im Gebiet der Kantone explizit dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt. Weitaus interessanter als diese blosser Nachführung ist die Variante von Art. 39, „Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone“. Gemäss dieser Variante könnte die Bundesversammlung die Verfahren koordinieren und die Gebietsänderungen genehmigen. Die Regelung trägt den Bestrebungen nach einer Vereinfachung des bundesverfassungsrechtlichen Zustimmungsverfahrens (Verzicht auf die Zustimmung von Volk und Ständen) Rechnung. Danach bedürfen, gemäss Abs. 1 von Art. 39, Änderungen im Bestand und Gebiet der Kantone in jedem Fall der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone²⁵³. Nach Abs. 3 aber unterliegen „Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen“ allein der Genehmigung durch die Bundesversammlung, welche diese in Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu erteilen hat. Der Genehmigungsbeschluss derartiger Gebietsveränderungen würde sodann dem *fakultativen Referendum* statt dem obligatorischen unterstehen, wobei aber das Zustimmungserfordernis der Betroffenen unabdingbar ist. In unbestrittenen Fällen kann demnach davon ausgegangen werden, dass keine Volksabstimmung stattfinden würde²⁵⁴. Standesinitiativen der Kantone Bern und Neuenburg hatten bereits 1977 die Verankerung des Grundsatzes des Zustimmungserfordernisses der Betroffenen verlangt²⁵⁵.

Angesichts der Ergebnisse bei den Volksabstimmungen über den Kulturartikel und die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer von 1994 forderte der damalige CVP-Generalsekretär IWAN RICKENBACHER eine

²⁴⁸ Auch wenn dieser Weg des Widerstandes gegen die Atomabfall-Lagerung der „juristische Weg zu St. Florian“ ist, wie sich EDUARD DIENER, Direktor des BA für Energiewirtschaft äusserte, vergl. BaZ vom 18. 2. 1993, S. 8.

²⁴⁹ Verworfen wurde zum einen die Gewährung von Konzessionen zur Nutzung des Untergrundes (9'460 Nein gegen 8'563 Ja) sowie die positive Stellungnahme der Kantonsregierung zum Rahmenbewilligungsgesuch der Nagra (9'356 Nein gegen 8'679 Ja). Vergl. NZZ vom 26. Juni 1995, S. 15.

²⁵⁰ Vergl. zu internationalen und kantonalen betroffenheitsföderalistischen Instituten WILI, § 47 und 48: solche finden sich international in: *Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Deutschland, Burma, Costa Rica, Frankreich, Japan, Kanada, Komoren, Malaysia, Mexiko, Mikronesien, Moçambique, Nigeria, Österreich, Pakistan, Peru, Philippinen, Senegambia, ehem. UdSSR, Südafrika, Surinam, ehem. Tschechoslowakei, Verein. Arabische Emirate, USA, Zypern*. Gerade in den Kantonen stechen betroffenheits-föderalistisch motivierte Vetorechte mit Abstand hervor (BE, UR, SZ, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, GR, AG, TG, VD, VS, NE, JU).

²⁵¹ Dazu ausführlich WILI, § 54 II 4 a-b α.

²⁵² So etwa der Entwurf IMBODEN, „Die Bundesverfassung - wie sie sein könnte“, Art. 1 Abs. 3.

²⁵³ Nach Abs. 2 der Variante bedürfen Änderungen im Bestand der Kantone ausserdem der Zustimmung von Volk und Ständen.

²⁵⁴ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 200 f. Abstimmungen wie letztmals am 10. 3. 1996 über den Wechsel der bernischen Gemeinde Vellerat (72 Bürger) zum Kanton Jura (vergl. BaZ vom 11. 3. 1996), würde dann nicht mehr dem Votum von Volk und Ständen unterstellt.

²⁵⁵ Amtl. Bull. NR 1980 781 ff.; 55 ff. Der Bundesrat stufte in seiner Stellungnahme die Zustimmung der Betroffenen zu Gebietsveränderungen bereits als geltendes Verfassungsrecht ein und beurteilte eine positivrechtliche Verankerung als nicht vordringlich (BB1 1979 III 1139).

Revision des Ständemehrs. Dabei betonte er, dass die gegenwärtige Regelung statt der Förderung des nationalen Zusammenhaltes vielmehr die Mentalitätsunterschiede zwischen den Regionen fördere. Statt des Ständemehrs schlug er deshalb eine Zustimmung der Sprachregionen vor. Eine solche Klausel könne vor allem in der Romandie, welche einer Abschaffung oder Schwächung des Ständemehrs bisher skeptisch gegenübersteht, Zustimmung finden²⁵⁶.

Im Interesse einer Befriedung des potentiell zunehmend konfliktsensibleren Verhältnisses zwischen den Generationen, schlägt MÖCKLI²⁵⁷ einige originelle institutionelle Neuerungen vor, die zum Teil auf bereits bestehenden Vorkehrungen zum Schutz von Minderheiten beruhen, die auf die neue Konfliktlinie übertragen würden. So könnte ein *demographisches Mehr* neben oder anstelle eines Ständemehrs bei Volksabstimmungen treten: Zusätzlich zur Mehrheit der Stimmenden könnte auch eine Mehrheit der unter 50jährigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangt werden, damit eine Vorlage gültig angenommen wäre. Abgesehen von den rein technischen Schwierigkeiten, die sich aus dieser altersmässigen Schranke ergeben (es müssten zwei Arten von Stimmzetteln ausgegeben werden), besteht gegenwärtig, wie MÖCKLI einräumt, noch keinerlei Handlungsbedarf für eine derartige Neuerung²⁵⁸.

3. Abschaffung des Ständemehrs

a) Argumentation der Befürworter

Eine radikale Forderung könnte dahingehend lauten, das Institut des Ständemehrs gänzlich abzuschaffen. Dies wäre selbstverständlich ein erheblicher Eingriff in die bundesstaatliche Struktur, da eine gewollte Hürde im Prozess der Verfassungsrevision gänzlich wegfallen würde. Dieses Ansinnen muss trotz seiner geringen Realisierungschancen zumindest als Gedankenspiel einmal erwogen werden, denn wie JAAG²⁵⁹ schon etwas provokativ formulierte, stellt sich durchaus die Frage, ob unser gegenwärtiges System „nicht zuviel des Föderalismus“ enthalte, da nicht nur die Stände selbst, sondern bereits deren Vertreter im Ständerat, der Gliedstaatenvertretung, Einfluss auf die Verfassungsänderungen nehmen können²⁶⁰.

b) Historische und aktuelle Abschaffungsbestrebungen

Im Vorfeld der Beratungen zur Annahme der BV hielt der Kanton Bern eine nationale Abstimmung für genügend, in welcher sich die Mehrheit der Stimmenden entscheiden sollte. Damit verband sich eine Ablehnung jeglicher Schranken der Verfassungsrevision, womit das Ständemehr von Anfang an in Frage gestellt wurde²⁶¹. Ein neuerlicher Antrag auf Beseitigung des Ständemehrs wurde im Vorfeld der ersten Totalrevision erhoben²⁶². Im Zuge der Beratungen über die Totalrevision der BV 1871/72²⁶³ musste sich die Kommission des Ständerates besonders mit einem Vorschlag beschäftigen, der von sechzig Grossräten und Repräsentanten der Gesellschaft des Kantons Zürich aufgeworfen wurde. Darin wurde nicht nur die Einführung des Referendumsrechts, der Volksinitiative sowie der direkten Volkswahl des Bundesrates gefordert, sondern auch die Beseitigung des Erfordernisses des doppelten Mehrs von Volk und Ständen im Falle von Verfassungsrevisionen, und, kurz und bündig, die Abschaffung des Ständerates²⁶⁴.

Eine weitere Abschaffungsforderung wurde 1874 erhoben, scheiterte aber in den Räten. Der generelle Verzicht auf das Ständemehr wurde im Laufe der Zeit immer wieder postuliert. Die vom LDU lancierte Volksinitiative „Notrecht und Dringlichkeit“ vom 7. 4. 1938 regte für befristete Delegationsgesetze in Phasen wirtschaftlicher Not neuerlich einen Verzicht auf das Ständemehr an (Art. 89^{bis} Abs. 2)²⁶⁵. Die Initiative wurde allerdings am 11. 10. 1940 zurückgezogen²⁶⁶, nachdem die eidgenössischen Räte am 19./20. 6. 1939 eine

²⁵⁶ „Bund“ Nr. 136 vom 14. Juni 1994.

²⁵⁷ MÖCKLI, „Demographische Struktur und Volksabstimmungen“, in: PETER FÜGLISTALER (Hrsg.), „Hilfe! Die Schweiz schrumpft. Die demographische Entwicklung in der Schweiz und ihre Folgen“, Zürich 1994, S. 13-25, bes. S. 23 f.

²⁵⁸ MÖCKLI, „Struktur“, S. 23 Anm. 17.

²⁵⁹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 113. Vergl. auch das Votum ROBERT, Amtl. Bull. 1993 NR 1922: „Unser Problem ist heute nicht der zu geringe Stellenwert des Föderalismus, sondern der teilweise zu grosse (...). Die Frage ist: Wie reitet man ein gutes Grundprinzip - und der Föderalismus ist eines - zu Tode?“

²⁶⁰ Im folgenden verneint dann JAAG, a.a.O., ein Übergewicht föderalistischer Einflussmöglichkeiten für die Schweiz und attestiert im Gegensatz zur Regelung in den USA ein Gleichgewicht zwischen Demokratie und Föderalismus, zumindest was die Beschlussfassung im Rahmen der Verfassungsgebung angeht, da in der Schweiz das Gesamtvolk neben den Kantonen sowohl im Parlament als auch bei der abschliessenden Abstimmung selbständig zum Parlamentsbeschluss Stellung beziehen kann. In den USA hingegen ist nur das Element „Gliedstaat“ zweimal (im Senat und bei der Abstimmung über Annahme der vorgeschlagenen Änderung durch die Gliedstaatenbehörden) vertreten.

²⁶¹ Abschied der ordentlichen eidg. Tagsatzung 1847, IV, S. 163.

²⁶² Protokoll NRK 1871, S. 178 und entsprechend ein Antrag im Protokoll SRK 1871, S. 101.

²⁶³ CONDRAU, S. 109 f.; TRIVELLI, S. 160; MARTI, S. 116.

²⁶⁴ Protokoll SRK, Annex B, S. 12.

²⁶⁵ BBI 1938 I 738 f.

²⁶⁶ BBI 1940 1499; SIGG, S. 207-209, Ziff. 445.

Ablehnungsempfehlung ausgesprochen hatten²⁶⁷ und es in der Zwischenzeit zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges gekommen war. Ferner ist der Vorschlag des ehemaligen Nationalrats ARNOLD KNELLWOLF zu nennen²⁶⁸, der in den Jahren 1932 und 1935 in Broschüren für eine Totalrevision der BV eintrat²⁶⁹ und das Ständemehr für *alle* Verfassungsrevisionen fallen lassen wollte. Im Rahmen der Diskussion um die Totalrevision der BV wurde die grundsätzliche Abschaffung des Ständemehrs allerdings relativ selten gefordert: Im Vernehmlassungsverfahren von 1967/1969 waren es namentlich die SPS²⁷⁰, der LdU²⁷¹ und die PdA²⁷², die das Ständemehr als solches anfochten. Daneben äusserte sich teilweise aber auch die Universität Neuenburg²⁷³ skeptisch und auch von seiten der Wirtschaftsverbände der VSA²⁷⁴ zeigte sich Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen System. Das Vernehmlassungsverfahren von 1978/1979 zeigte demgegenüber ein etwas gewandeltes Bild, indem sich hier nur noch die Studenten im Verband Schweizerischer Rechtsstudenten (VSR) und im Verband Schweizerischer Studentenschaften (VSS)²⁷⁵, zwei private Votanten²⁷⁶ und ein Mitarbeiterteam der reformierten Kirchgemeinde Bethlehem²⁷⁷ gegen das Ständemehr aussprachen.

Immer wieder wurde die Forderung nach Abschaffung des Ständemehrs auch in den Kantonen erhoben: so etwa in einer Motion der Grünen im Kantonsrat von Solothurn vom 2. 11. 1994²⁷⁸, welche die Einreichung einer Standesinitiative zur Abschaffung des Ständemehrs forderte. Sie begründeten das Begehren mit dem offensichtlichen Wandel der Bedeutung der Stände in der Eidgenossenschaft, dem endlich Rechnung getragen werden sollte. Das Begehren wurde von der Regierung abgelehnt, indem einerseits auf die Funktion des Ständemehrs als Mittel des Minderheitenschutzes und andererseits auch auf die Diskussion über das Ständemehr in der angelaufenen Debatte auf der Bundesebene verwiesen wurde²⁷⁹.

Nicht zuletzt aus psychologischen Gründen dürfte das Ständemehr als Institution weiterhin nicht gefährdet sein. Als ein Fundament des Föderalismus, hätte eine Abschaffung des Ständemehrs einen enormen Einbruch der kantonalen Mitsprache zur Folge.

c) Graduelle Abschaffung des Ständemehrs

aa) Einschränkung des Ständemehrs bei Pattsituationen

Einige vereinzelte Vorschläge im Rahmen der Diskussion der Totalrevision befassten sich mit dem Schicksal einer Vorlage bei Gleichheit der Standesstimmen²⁸⁰. Dabei wurde ein genereller Verzicht auf das Erfordernis des Ständemehrs zumindest in jenen Fällen vorgeschlagen, in denen es bei einer Abstimmung zu einem Einstand der Standesstimmen gekommen ist. Ausschlaggebend sollte nach diesen Vorschlägen allein das *Volksmehr* sein²⁸¹. Dieser Vorschlag kommt zumindest graduell einer Abschaffung des Ständemehrs gleich, da er zwar vordergründig nur einen sehr speziellen Fall, den der Pattsituation (Einstand der Standesstimmen) regeln will²⁸², konsequent durchdacht aber das ganze Konzept der Standesstimme, nicht nur deren konkrete Ausgestaltung oder deren Anwendungsfälle, in

²⁶⁷ BBl 1939 II 91 f.

²⁶⁸ Vergl. WIL, § 12 II 2 c α, Anm. 147 und § 16 III 2 a ε.

²⁶⁹ A. KNELLWOLF, „Entwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung. Dem Schweizervolk dargeboten durch ein ehemaliges Mitglied seiner Volksvertretung“, o.O. 1932, Steckborn² 1935, 29 f., Ziff. V Art. 100. In Art. 17 seines Entwurfes sah der altNR und Pfarrer überdies die Einrichtung eines Dreikammersystems vor. Siehe dazu nachfolgend § 31.

²⁷⁰ Arbeitsgruppe WAHLEN, Antworten, II, S. 190, Rz. 28 f.

²⁷¹ Arbeitsgruppe WAHLEN, Antworten, II, S. 235, Rz. 85.

²⁷² Arbeitsgruppe WAHLEN, Antworten, II, S. 322, Rz. 56.

²⁷³ Arbeitsgruppe WAHLEN, Antworten, III, S. 601, Rz. 58.

²⁷⁴ Arbeitsgruppe WAHLEN, Antworten, IV, S. 104, Rz. 47.

²⁷⁵ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Ergebnisse“, S. 663; „Zusammenfassung“, 4, S. 1367 und 1370; „Originaltext“, 17, S. 8677 und 8679. VSS/VSR schlagen demgegenüber vor, den Behörden die Unterstellung ihrer Vorlagen unter ein *obligatorisches* Plebiszit allein des Volkes - nicht aber der Stände - zu ermöglichen.

²⁷⁶ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Zusammenfassung“, 4, S. 1386.

²⁷⁷ Vernehmlassungsverfahren 1978/79, „Zusammenfassung“, 4, S. 1386; „Originaltext“, 17, S. 8785.

²⁷⁸ Siehe BaZ vom 3. November 1994, S. 9.

²⁷⁹ Die Akzeptanz gegenüber dem Ständemehr scheint wieder erstaunlich hoch zu sein: so wurden etwa bei der im November 1995 in Bern abgehaltenen vierten Jugendsession, an der sich 200 Jugendliche im Alter zwischen 14 und 21 Jahren beteiligten, bei aller Reformfreudigkeit, zwei Petitionen abgelehnt, die mehr Unterschriften für Initiativen und Referenden verlangten sowie ein Vorschlag zur Abschaffung des Ständemehrs verworfen. BaZ v. 20. 11. 1995, S. 7. Siehe auch vorstehend III, 6, c, bb.

²⁸⁰ Vergl. auch die p.I. JAEGER, vorstehend unter IV, 1, b, bb.

²⁸¹ So im Vernehmlassungsverfahren 1978/79 die Vorschläge der SVP („Ergebnisse“, S. 673; „Zusammenfassung“, 4, S. 1385 f.; „Originaltext“, 17, S. 8784), die Schweizerische Politische Korrespondenz („Ergebnisse“, S. 673; „Zusammenfassung“, 4, S. 1386; „Originaltext“, 17, S. 8786); die p.I. JAEGER, Amtl. Bull. 1975 N 1170 ff., bes. S. 1171 Ziff. 1.2, 1172.

²⁸² Vergl. das Beispiel des Konjunkturartikels, BBl 1975 I 1585, der in der Abstimmung vom 2. März 1975 vom Volk angenommen wurde, bei den Ständen aber auf eine *Gleichheit der Standesstimmen* traf, welche in der Folge als *verwerfend* interpretiert wurde, was somit zu einem Scheitern der ganzen Vorlage trotz zustimmendem Volksmehr führte.

Zweifel zieht. Angesprochen ist hier eine generelle Auslegung von Art. 123 Abs. 1 und 3 BV, wobei der ursprüngliche Sinn der Regelung darin bestand, die Bildung der Standesstimme bundesrechtlich einheitlich zu regeln.

bb) Einführung der Gesetzesinitiative

Im Rahmen der gegenwärtig vorgesehenen Totalrevision der Verfassung schlug der Bundesrat eine weitere Reformierung der Volksrechte vor. Bisher ist das Volk nicht zur Einreichung einer Gesetzesinitiative berechtigt, was mit ein Grund für den exzessiven Gebrauch der Verfassungsinitiative darstellt²⁸³. Würde nun in diesem Zusammenhang das Gesetzesinitiativrecht des Volkes auf Bundesebene eingeführt, so müsste das, neben verschiedenen Auswirkungen auf das Zweikammersystem, auch eine „kalte“ Abschaffung des Ständemehrs zumindest bei Volksinitiativen bedeuten²⁸⁴. Schon im Jahre 1871 propagierte Bundesrat DUBS die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene²⁸⁵, welche daraufhin im Verfassungsentwurf von 1872 vorgesehen²⁸⁶, jedoch mit dem ganzen Entwurf verworfen wurde. In die BV von 1874 wurde die Gesetzesinitiative nicht mehr aufgenommen, blieb allerdings immer wieder Gegenstand von parlamentarischen Anregungen und Vorstössen²⁸⁷. Das Problem der Einführung der Gesetzesinitiative und deren Zusammenhang mit der Stellung der Kantone im Rahmen von Ständerat, Ständemehr und der kantonalen Souveränität wurde vom Bundesrat schon in seiner Botschaft vom 6. 3. 1906 über zwei Standesinitiativen der Kantone Zürich und Solothurn erkannt, indem er einen Art. 93^{bis} Abs. 2 BV vorschlug, nach welchem die Bundesversammlung Gesetzesinitiativen erst nach Feststellung ihrer Verfassungskonformität sollte annehmen können²⁸⁸. Es war der Nationalrat, der gemäss Antrag des Basler SPEISER die Anregung an den Bundesrat zu ergänzenden Untersuchungen zurückgewiesen hatte, unter Hinweis darauf, die Erheblicherklärung der Initiative sei vom Volks- und vom Ständemehr abhängig zu machen, da die Gesetzesvorschläge sonst der BV widersprechen könnten²⁸⁹. Der Bundesrat wandte sich in seiner Botschaft allerdings mit einer interessanten Argumentation gegen dieses Erfordernis eines Ständemehrs bei Gesetzesinitiativen: Der Schwerpunkt werde mit diesem Institut ins *Volks* verlegt werde und das Erfordernis des Ständemehrs könnte dann höchstens zu Konflikten führen²⁹⁰. Es wäre wohl tatsächlich keine Lösung, hier das Ständemehr auch für die einfache Gesetzgebung einzuführen, da damit eine ungerechtfertigte Erschwerung der Gesetzgebungstätigkeit Platz greifen würde, die einerseits eine verstärkte Abschaffungsbewegung provozieren könnte und andererseits rein dogmatisch den Unterschied zwischen den verschiedenen Normstufen (Verfassung/Gesetz) nivellieren müsste. Überhaupt stellt sich die Frage, ob das Gesetzesreferendum eine Bedrohung des Kompetenzbereichs der Kantone darstellt: Das fakultative Gesetzesreferendum entpuppte sich im Laufe seiner Existenz als ein im Kern veränderungsfeindliches Instrument.

1961 sprachen sich Volk und Stände wiederum gegen die Einführung der Gesetzesinitiative aus und 1987 verwarf der Nationalrat parlamentarische Einzelinitiativen, welche die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene beinhalteten. Auch der VE 1977 hätte in Art. 64, 64^{er} (Variante) und 66 die mittelbare Einführung der Gesetzesinitiative über die Einheitsinitiative²⁹¹ vorgesehen. Damit wäre gewissen Bedenken, welche der Gesetzesinitiative entgegengebracht werden, Rechnung getragen worden.

Die Einführung der Gesetzesinitiative ohne flankierende Massnahmen zugunsten der kantonalen Mitwirkungsrechte hätte eine gravierende Schmälerung des faktischen kantonalen Einflusses auf die Gesetzgebungstätigkeit zur Folge. Gegenwärtig zeichnet sich die Verfassungsgebung durch das Element der Zustimmung der Kantone im Standesvotum aus. Besonders schmerzlich würde sich hier auch das Fehlen der Verfassungsgerichtsbarkeit²⁹² auf Bundesebene auswirken. Während de lege lata Verfassungsänderungen und damit insbesondere Umschichtungen von Kompetenzen zumindest der formellen Sanktion der absoluten Mehrheit der

²⁸³ HÄFELIN/HALLER, N 971. Daneben muss aber auch das Fehlen des *Verwaltungsreferendums* auf Bundesebene als weiterer Mispstand gerügt werden, der ebenfalls zu einem massiven Gebrauch der Volksinitiative geführt hat.

²⁸⁴ R. MÜLLER spricht in Föderalismushearings, III, S. 1054 f., zumindest von einer Entschärfung des Problems der Abschaffung des Ständemehrs.

²⁸⁵ HIS, III, S. 355 f.

²⁸⁶ Vergl. CURTI, „Geschichte“, S. 269 ff. Der Entwurf von 1872 sah in Art. 89 vor: „Wenn 50'000 stimmberechtigte Bürger oder fünf Kantone die Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden Bundesgesetzes oder eines Bundesbeschlusses oder über eine bestimmte Materie die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses anbegehren und diesem Begehren nicht vertragsrechtliche Verpflichtungen des Bundes entgegenstehen, so haben die beiden Räte, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetz- oder Beschlussvorschlag zu vereinbaren und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. - Stimmen nicht beide Räte dem Begehren zu, so ist dasselbe der Abstimmung des Volkes zu unterstellen, und wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger sich dafür ausspricht, so haben die Räte einen entsprechenden Gesetz- oder Beschlussvorschlag aufzustellen und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.“

²⁸⁷ So beispielsweise in einer am 21. Dezember 1893 gestellten Motion von NR BRUNNER.

²⁸⁸ BBl 1906 III 1-37; vergl. auch BBl 1952 III 779-795, bes. 780 und 782, wo dies 1952 bei der Beantwortung eines Postulats NR SCHMID (AG) erneut erwähnt wurde.

²⁸⁹ HIS, III, S. 355.

²⁹⁰ BBl 1960 II 879.

²⁹¹ ALFRED KÖLZ/TOMAS POLEDNA, „Die 'Einheitsinitiative' - Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?“, in: ZSR NF 107 (1988) I, S. 1-21, bes. S. 20.

²⁹² Art. 113 Abs. 3 BV.

Stände unterstehen, könnten mit der Gesetzesinitiative Kompetenzumschichtungen auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung ohne Einfluss der Kantone von statten gehen. Dabei wäre auch die Mitwirkung des Ständerates im Rahmen der einfachen Gesetzgebung keine befriedigende Kompensation, da die Ständeräte ohnehin ohne Instruktionen stimmen und der kantonale Einfluss in der Zweiten Kammer somit nur ein mittelbarer, indirekter sein kann. Den Kantonen bliebe allein die Möglichkeit, zu acht binnen 90 Tagen einen Volksentscheid zu verlangen (Art. 89 und Art. 89^{bis} Abs. 2 BV; Art. 59 BPR), wobei auch hier die Ständesstimmen keine Rolle mehr spielen.

d) Vergleich mit der kantonalen Verfassungssituation

Gegen das Ständemehr als Institution lassen sich verschiedene Argumente ins Feld führen, die bereits teilweise genannt worden sind. Es sei hier auch nur kurz auf die analoge Situation gegenüber der Institution der Zweiten Kammer hingewiesen: genauso wenig wie die Kantone eine Zweiteilung ihrer Parlamente kennen²⁹³, ist auch in keinem Kanton ein dem Ständemehr vergleichbares „Gemeinde-, Bezirks- oder Ämtermehr“ für die Annahme von kantonalen Verfassungsänderungen zu finden²⁹⁴. Das erscheint nicht ganz selbstverständlich, auch wenn klar ist, dass die Kantone ihrerseits eben keine föderal aufgebauten Gemeinwesen sind, denn die Gemeindeautonomie erscheint theoretisch vom Kanton her genauso gefährdet, wie es die kantonale Autonomie vom Bund ist²⁹⁵. In der Schweiz ist das demokratische Prinzip aufs engste mit der Frage des Mehrheitsprinzips verbunden. Das Erfordernis des demokratischen Prinzips führt schlussendlich zum Erfordernis eines einheitlich strukturierten *kantonalen* Volkswillens. Mit anderen Worten wäre eine dem Typ des Bundesstaates ähnlich oder analog aufgebaute Struktur der Kantone im eklatanten Widerspruch zu Art. 6 BV²⁹⁶, wo eine einheitsstaatliche Struktur der Kantone verlangt wird. Interessanterweise hat die Bundesversammlung den ersten Entwurf der Graubündner Kantonsverfassung nicht gewährleistet: Somit verbot man dem Kanton das durchzuführen, was der Bund selber macht. Die Bündner KV sah nämlich noch das Gemeindereferendum vor, d.h. es brauchte neben dem Volksmehr noch das Gemeindemehr. Die Radikalen lehnten dies klar ab. Während also der Bund selber demokratisch und föderalistisch aufgebaut ist, kennen die Kantone nur eine rein demokratische Legitimation, ohne jegliche föderalistische Komponenten. Zumindest gilt dies für die Bereiche der Verfassungsgebung sowie der einfachen Gesetzgebung.

V. Zusammenfassung²⁹⁷

Die Verfassungsschöpfer von 1848 fällten sehr bewusst den Entscheid, Verfassungsrevisionen möglichst leicht zu gestalten. Das Ständemehr wurde dementsprechend schwach ausgeprägt (kein qualifiziertes Mehr) und ab 1874 sogar völlig ins Votum des Volkes verschoben. Dies ging solange gut, als das Bevölkerungsmoment einigermaßen stabil war und noch keine derart krassen Unterschiede wie heute bestanden²⁹⁸. Mit dem Wandel der Bevölkerungsdemographie wandelte sich aber das Gewicht des Ständemehrs zusehends. Harmonierten Volk und Stände während langer Zeit, so häuften sich in den letzten dreissig Jahren immer häufiger die Divergenzen. Das Ständemehr, ursprünglich nicht als prohibitive Bremse gedacht, entwickelte sich zusehends zu einem Vetoinstrument. Unbefriedigend daran ist weniger, dass es zu einer echten föderalistischen Hürde der Verfassungsrevision kommt, sondern vielmehr, wer nun über Wohl und Wehe einer Vorlage mit welchem Gewicht entscheidet.

Es kann selbstverständlich kein Argument sein, wenn Vorlagen aufgrund des Ständemehrs scheitern, sogleich dessen Abschaffung oder Modifikation zu fordern²⁹⁹, wie dies nur allzu oft von den jeweiligen politischen Verlierern eines Urnengangs gerne getan wird³⁰⁰. Vielmehr liegt die zunehmende Gefahr in einer Selbstschädigung des Systems an sich, wenn auf die bestimmende Kraft des Föderativsystems verwiesen wird, sobald eine Vorlage von besonderer Bedeutung für eben diesen Föderalismus verworfen wird. Der einstmals angestrebte Schutz gewisser

²⁹³ Ein faktisches Zweikammersystem, auch wenn es nicht unter dem Dach eines einzigen Gemeinwesens Platz greift, fin det sich für bestimmte Geschäfte der Kantone BS und BL: vergl. die „Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basellandschaft über die Zusammenarbeit der Behörden“, die im Jahr 1977 vom Grossen Rat und vom basellandschaftlichen Landrat genehmigt wurde; siehe nachfolgend § 30, C, II, 2.

²⁹⁴ Vergl. aber gew. Entsprechungen zum Ständemehr, etwa in Form eines akzessorischen Gemeindemehrs für Entscheidungen eines Gemeindeverbandes, WILI, § 48. So in den Kantonen ZH, BE, LU, UR, SZ, NW, ZG, SO, SH, GR, AG, JU, TI.

²⁹⁵ R. MÜLLER, *Föderalismushearings*, III, S. 1051.

²⁹⁶ HANS STADLER, „Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus“, Fribourg 1951, S. 136, Anm. 5; Schlussbericht WAHLEN, S. 261.

²⁹⁷ Siehe hierzu auch die Ausführungen in § 33 hiernach.

²⁹⁸ Ursprünglich hatte die Stimme eines Appenzellers „nur“ 11 mal mehr Gewicht als jene eines Zürchers.

²⁹⁹ Angesichts der überwiegenden Zahl, in denen Volks- und Ständemehr harmoniert haben (hierzu Tabelle 16), besticht das Argument, „(...) wegen eines Hauskrachs werde nicht gerade die Scheidung beantragt“ durchaus. Vergl. R. MÜLLER, *Föderalismushearings*, III, S. 1050 ff. Es fragt sich nur, ob sich aus dem - immer häufigeren - Hauskrach nicht langsam ein anhaltendes Zerwürfnis entwickelt.

³⁰⁰ Die zuvor beschriebene p.I. JAEGER, scheint eine solche Reaktion zu sein, auf welche AUBERTS Satz „on ne fait pas de bonne politique sous l'empire de la colère“ (Amtl. Bull. 1975 S. 1173) zutrifft. Überhaupt pflegt das Erfordernis des Ständemehrs generell ausgerechnet dann kritisiert zu werden, wenn es politisch aktuell geworden ist. Vergl. KURT BÄCHTOLD, „Ärgernis Ständemehr“ in der NZZ vom 15. 4. 1973, S. 33; SCHINDLER, „Zusammenwirken“, S. 80; FLEINER, „Zentralismus“, S. 199; NEID-HART, „Reform“, S. 98.

Minderheiten verkehrt sich unter Umständen in eine „Minderheitentyrannie“³⁰¹. Dass gerade im Bereich des Ständemehrs eine besonders diffizile Spannung zwischen den beiden Prinzipien der Demokratie und des Föderalismus besteht, wurde oben dargestellt. Ob man natürlich stets eine Minderheitentyrannie in der Tatsache erkennen will, dass sich im föderalistisch aufgebauten Staat die Minderheit (bzw. die lokale Mehrheit) gegenüber der nationalen Mehrheit durchsetzen kann (und soll), ist eine andere Frage. Sicher besteht das Problem hier im besonderen in der Verschränkung der beiden Prinzipien, die es nicht einfach erlaubt, ein der gerechten politischen Ordnung entsprechendes Verhältnis zwischen Demokratie und Föderalismus zu beschreiben.

Das Ungleichgewicht zwischen demokratischem und föderalistischem Prinzip ergibt sich im Bereich des Doppelmehr-Referendums aus gänzlich verschiedenen Gründen, die sich aber im Effekt kumulieren:

1. Durch die demographische Entwicklung erfolgte eine markante Verschiebung zuungunsten des Demokratieprinzips. Die Stimmkraft der einzelnen Kantonsangehörigen ist bezüglich der Standesstimme massiv ungleich gewichtet.
2. Die erwähnte theoretische Sperrminorität von gegenwärtig ca. 9 Prozent, die bei einer Abstimmung ein Volksmehr blockieren kann, entpuppt sich immer weniger als ein rein theoretisches Problem. Wie die Übersicht über die tatsächlichen Kollisionen und die Beinahekollisionen zeigt, betragen die realen Sperrminoritäten nur zwischen 19,5 und 24 Prozent, mithin ein geringer Anteil an der Gesamtzahl der Stimmen³⁰².
3. Mit der starken Zunahme von Abstimmungen, die ein Doppelmehr von Volk und Ständen erfordern, verschärfte sich die Problematik zusehends. Zwischen 1950 und 1970 gab es noch 50 solcher Doppelmehrabstimmungen; zwischen 1971 und 1990 bereits 120. In diesem Zusammenhang muss auch die sinkende Stimmbeteiligung sorgsam im Auge behalten werden. Obwohl von den Volksrechten (vor allem dem Instrument der Volksinitiative) intensiver Gebrauch gemacht wird, muss eine permanent sinkende Stimmbeteiligung, gerade in den Städten, festgestellt werden. Möglicherweise könnte dieses Phänomen auch Ausdruck eines gewissen Unbehagens oder gar Zweifels am Einfluss des einzelnen auf das definitive Resultat sein.

Bedeutsam erscheint auch die zeitliche Streuung der Kollisionen und Beinahekollisionen zu sein: während über einen Zeitraum von beinahe 120 Jahren praktisch keine derartigen Fälle eintraten, kam es zu einer Häufung des Phänomens in den letzten 25 Jahren. Dabei ging es in der Regel nicht etwa um Föderalismusfragen, welche die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen primär tangiert hätten, sondern um grundsätzliche Sachfragen, die die Bevölkerung polarisiert haben. Diese Polarisierung verlief in der Tendenz immer ungefähr entlang der klassischen Konfliktlinie; eine Mehrheit kleiner, deutschschweizerischer, konservativer Kantone wirft ihr Gewicht in die Waagschale und überstimmt damit eine Volksmehrheit, der tendenziell die jeweils romanische Minderheit unseres Landes angehört.

Dennoch drängt sich eine Abschaffung des Ständemehrs als föderalistisches Mitwirkungsrecht nicht auf, sondern es besteht ein durchaus legitimes Bedürfnis nach einer Stärkung der föderalistischen Struktur, soweit der tatsächlichen Bedeutung und den Interessen der einzelnen Kantone in angemessener Weise Rechnung getragen werden kann. Dies wiederum ist ein Problem der Gewichtung: Neben der Institution des Zweikammersystems, der Kompetenzordnung nach Art. 3 BV und der Organisationsautonomie der Kantone stellt das Erfordernis der doppelten Sanktion durch Volksmehr und Ständemehr ganz unbestreitbar einen der „institutionellen Grundsteine der schweizerischen Bundesstaatlichkeit“³⁰³ dar. Damit aber dieser institutionelle Pfeiler in seiner Existenz weiterhin gerechtfertigt werden kann, muss man sich der Notwendigkeit der Modifikation bewusst bleiben.

³⁰¹ Vergl. die - allerdings etwas krass ausgefallene - Formulierung WILLIAM H. RIKERS in „Federalism“, zum Spannungsverhältnis Demokratie - Föderalismus: „To one who believes in the majoritarian notion of freedom it is impossible to interpret federalism as other than a device for minority tyranny.“

³⁰² Gerade bei der letzten Beinahekollision, der EWR-Abstimmung 1992, rückte die Sperrminorität der kleinen zentralschweizerischen und deutschsprachigen Kantone mit etwas über 11 % bedrohlich nahe an die theoretische Sperrminorität von 9 % heran.

³⁰³ WILDHABER in Kommentar BV, Art. 123, Rz. 14.

§ 24 Heutige Funktionen des Ständerates

Jedes parlamentarische System nimmt gewisse Funktionen wahr: neben den bereits angesprochenen, durch die *Repräsentation* und damit dem Parlament in der Demokratie erfüllten Grundfunktionen der politischen *Einheitsbildung*, der *Etablierung*, *Kontrolle* und *Legitimation von Herrschaft*, werden in der Literatur noch weitere Funktionen genannt, etwa die Wahlfunktion, die Artikulations-, die Kommunikations- und Kontrollfunktion sowie die Gesetzgebungsfunktion¹. Diese empirisch feststellbaren Funktionen werden in jedem parlamentarischen System von irgendeiner Institution in irgendeinem Grad wahrgenommen. Es zeigt sich dabei, dass die einzelnen Parlamentsfunktionen nur Mechanismen und Verhaltensweisen sind, mit deren Hilfe und durch die das Parlament die Grundfunktionen von *Repräsentation* in der Demokratie erfüllt. Es stellt sich nun die Frage, wie die Rolle des Ständerates innerhalb eines diese Grundfunktionen erfüllenden Parlaments definiert werden kann, mithin welches sein spezifischer Anteil an diesen einzelnen Funktionen ist. Damit wiederum ist das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander und deren Gewicht innerhalb der bundesstaatlichen Organisation angesprochen, da sie die Repräsentationsgrundlage der Zweiten Kammer bilden. Dieses Problem wurde im Verlaufe der Arbeit bereits unter verschiedenen Blickwinkeln betrachtet, und es zeigt sich dabei verschiedentlich, dass Fragen der inneren Zusammensetzung des Föderativorgans oder der Beziehungen dieses Organs zu den Behörden, sei es auf Bundesebene oder sei es zu den Behörden auf Kantonsebene nicht allein von der Betrachtung der gliedstaatlichen, föderativen Aspekte der Behördenstruktur abhängen, sondern vielmehr auch von der Frage, welche Funktion dem Organ als ganzem, unabhängig von seiner Repräsentationsstruktur auf der Bundesebene zukommt. Die Verkörperung des kantonalen Elements als zweiter Säule der Eidgenossenschaft, die historische *ratio essendi* des schweizerischen Föderativorgans, wurde dabei bereits behandelt, muss aber nachfolgend noch einmal aufgenommen werden. Jedoch wurde mit dem stetigen Wandel der bundesstaatlichen Struktur, dem Abbau kantonaler Kompetenzen, der vorherrschenden Tendenz zum unitarischen Bundesstaat, dem Wandel der demokratischen Grundlagen sowie den demographischen Entwicklungen das Bedürfnis einer neuen *Legitimation* der Zweiten Kammer offensichtlich. Nachdem gerade im Falle des schweizerischen Zweikammersystems die Geltendmachung der föderalen Grundstruktur als wesentlicher Grund für die Einrichtung des Ständerates genannt wurde, kann der Wandel in der Verfassungswirklichkeit nicht ohne Einfluss auf das Föderativorgan geblieben sein, gerade angesichts seiner unverändert gebliebenen Form. Funktion, Form und Kompetenzen des Ständerates hängen eng zusammen und haben entscheidenden Einfluss auf die Legitimation. Die oben angesprochene Legitimationsfunktion parlamentarischer Repräsentation vollzieht sich nicht zuletzt durch die Erfüllung mehrerer einzelner Funktionen des Parlaments².

A. Die föderative Funktion des Ständerats

Der Ständerat verdankt, wie im Zusammenhang mit seiner Entstehungsgeschichte beschrieben worden ist, seine Einführung in die BV dem Versuch eines Kompromisses: Favorisierten die grossen Kantone mehrheitlich eine unikamerale und rein proportional ausgerichtete Nationalversammlung, so plädierten die kleinen katholischen Kantone für eine Wiederbelebung der alten Tagsatzung. Sie gingen wohl zu Recht davon aus, dass sie in einer Nationalversammlung, wie sie von den grossen - reformierten - Kantonen befürwortet wurde, beständig in die Minderheit versetzt würden. Das schliesslich nach amerikanischem Vorbild begründete Zweikammersystem verwirklicht letztlich sogar einen zweifachen Kompromiss³: Zum einen wird mit dem Ständerat neben dem unitarischen Nationalrat das föderative Element in das Legislativorgan eingeführt, bleiben die Kantone also auch nach der Bundesgründung weiterhin repräsentiert und zum anderen bewirkt der Ständerat durch eine schematisch gleiche Repräsentation der einzelnen Kantone einen Schutz gerade der kleinen katholischen Stände.

Die auf solche Weise gewährleistete Repräsentation der einzelnen Kantone neben dem nationalen Element der Volksversammlung und der dadurch bewirkte Schutz der kleineren Stände waren im Jahre 1848 die allein ausschlaggebenden Faktoren für die Errichtung des bundesstaatlichen Zweikammersystems. Die Einfügung des Ständerates erklärt sich damit überwiegend aus der ihm zugeordneten *föderativen* Funktion. Er sollte den Interessen der Gliedstaaten Nachachtung verschaffen, ihnen eine bessere Repräsentation auf Bundesebene ermöglichen. Es stellt

¹ Die Differenzierung dieser Funktionen geht u.a. auf WALTER BAGEHOT zurück, „The English Constitution“, London 1963, S. 150 ff., der, ausgehend von einer empirischen Betrachtung des parlamentarischen Regierungssystems (und hier wiederum vom britischen Parlamentarismus) die *elective function* (Mitwirkung des Parlaments bei der Regierungsbildung), die *expressive function* (Artikulation der unterschiedlichen Interessen der Gesellschaft), die *teaching function* (Vermittlung von politischen Leitlinien an das Volk), die *informing function* (Kontrolle der Regierung) und die *legislative function* (Gesetzgebungstätigkeit) unterscheidet. Vergl. ferner UWE THAYSEN, „Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Daten - Fakten - Urteile im Grundriss“, 2. Aufl., Opladen 1976, S. 12. Auch wenn es sich hier um die zu einem Idealtypus abstrahierte Analyse des britischen Regierungssystems handelt, werden diese Funktionen generell in allen Parlamenten, je nach Verfassungslage, in irgendeiner Art und in irgendeiner Masse wahrgenommen (GRABITZ/LÄUFER, S. 361 f.).

² Siehe vorstehend § 19, C.

³ VAN BERCHEM, S. 192; CONDRAU, S. 112; HEGER, S. 142.

sich aber die Frage, ob der Ständerat heute dieser klassischen Aufgabe überhaupt noch gerecht wird, wie ausgeprägt dieses föderative Element in der Funktionengebung noch ist und ob sich in der Zwischenzeit nicht gänzlich andere Funktionen und Aufgaben der Zweiten Kammer herauskristallisiert haben, welche dem föderativen Aspekt den Rang abgelaufen haben und die institutionellen Repräsentationsverhältnisse generell relativieren. Zunächst soll dabei das Verhältnis zwischen dem Ständerat und den Kantonen genauer geprüft und untersucht werden, welchen Einfluss diese überhaupt auf „ihr“ Vertretungsorgan ausüben können, was neben der formaljuristischen Betrachtung des Verfassungstextes auch die Einbeziehung der Verfassungswirklichkeit voraussetzt. Es ist nachfolgend also zu prüfen, ob die Stellung des Ständerates als zweites Organ neben der unitarischen Volkskammer, die aufgrund ihrer kantonalen Wahlkreiseinteilung bereits gewisse föderalistische Anforderungen erfüllt, noch mit der Geltendmachung von spezifischen Gliedstaateninteressen zu rechtfertigen ist.

I. Das Verhältnis der Zweiten Kammer gegenüber den Gliedstaaten

1. Die Unabhängigkeit der Mitglieder des Ständerates von den kantonalen Behörden

Die Föderativorgane der verschiedenen Bundesstaaten können, wie bereits erwähnt, grundsätzlich in zwei Gruppen aufgeteilt werden: einmal in solche, die nach dem Bundesratsprinzip und solche, die nach dem Senatsprinzip aufgebaut sind. Wie bereits dargelegt worden ist, liegt der entscheidende Unterschied im Verfahren der Bestimmung der Mitglieder dieser Kammer. Kurz: der Bundesrat setzt sich aus *ernannten Vertretern der Gliedstaatenexekutiven*, der Senat aus *Abgeordneten* zusammen, die vom Volk oder von den *Gliedstaatenparlamenten* gewählt worden sind⁴. Während beim Bundesratssystem also die Mitglieder des Föderativorgans in erster Linie als Vertreter der gliedstaatlichen Regierung gelten und hier die den Gliedstaaten zugestandenen Stimmen im Vordergrund stehen, zeichnet sich das Senatssystem vor allem dadurch aus, dass ungebundene, mehr oder weniger unmittelbar legitimierte Abgeordnete in das Föderativorgan delegiert werden, welche ihrem eigenen Gewissen gehorchend agieren und frei stimmen, wie es beim schweizerischen Ständerat der Fall ist. Damit drängt sich natürlich zwangsläufig die Frage auf, wie es um das konkrete Verhältnis dieser Abgeordneten zu ihrem Wahlvolk bestellt ist, wie die Beziehungen zwischen Parlament im allgemeinen und Ständerat im besonderen zum Volk de iure und de facto ausgestaltet sind. Damit angesprochen ist das grundsätzliche Problem des bundesstaatlichen Zweikammersystems: *Wen* genau vertreten die beiden Kammern, insbesondere aber die Mitglieder des Föderativorgans? Zunächst folgt ein Hinweis auf die dogmatische und dann auf die historische Herleitung.

a) Die Grundlagen der Repräsentation

aa) Zum Verhältnis zwischen Parlament und Volk im allgemeinen

Es wurde unter § 4 bereits angedeutet, dass die Mitwirkung des Volkes in der Demokratie nur eine mittelbare sein kann⁵. Das Volk als *Träger der Souveränität* tritt nicht selbst an, um den Staat zu leiten, vielmehr werden seine Handlungsabsichten von seinen Repräsentanten vorgetragen. Die repräsentative bzw. die halbdirekte Demokratie bedarf insofern einer besonderen Rechtfertigung, die in den Konzepten der *Repräsentation* und der *Identität* erblickt wird⁶. Im Vordergrund steht das Verhältnis von Volk und Parlament: Hier wird nun eine Identität von Volk und Parlament fingiert, indem das Parlament im verfassungsrechtlichen Sinne das Volk verbindlich darstellt. Durch die Repräsentation soll das Volk real anwesend gemacht werden. Diese „reale Anwesenheit“ ist nun natürlich eine Fiktion, die aber in einem dialektischen Verhältnis mit der Realität steht, wonach die Repräsentanten tatsächlich die Fähigkeit haben, das ganze Volk darzustellen. Das Volk wird durch das Parlament repräsentiert, d.h. im geistigen Sinne mit ihm identifiziert und sichtbar gemacht. Repräsentation bedeutet demnach „ein unsichtbares Sein durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar und gegenständlich zu machen.“⁷ Die Repräsentation muss nun in ihrer Funktion gerechtfertigt, legitimiert werden, da der Repräsentant den Anspruch erhebt, das Ganze darzustellen und hierzu auch befugt zu sein. Die Repräsentierten andererseits anerkennen den Repräsentanten als ihren Vertreter: sie akzeptieren die Tatsache der Repräsentation. Daher erfolgt eine periodische Überprüfung der Stellung der Repräsentanten durch die Wiederwahl. Der Parlamentarier, „Volksvertreter“ genannt, repräsentiert, stellt also etwas dar, das nicht da ist. Es finden, wie noch näher zu begründen sein wird, keine Instruktionen ihm gegenüber statt, er ist nicht „Vertreter“ im Sinne des Zivilrechts, besitzt also kein zivilrechtliches, wohl aber ein politisches *Mandat*⁸. Der

⁴ Siehe vorstehend § 21.

⁵ Statt vieler: SCHEUNER, „Prinzip“, S. 393 ff.

⁶ Klassiker der Idee der Repräsentation sind BURKE, die Amerikaner MADISON und HAMILTON (letzterer im „Federalist“) sowie MIRABEAU und SIEYÈS.

⁷ SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 209; DOEHRING, Rz. 356 ff.

⁸ AUBERT, *Traité*, II, N 1300, verwendet die Bezeichnung des politischen „Mandats“ zur Bezeichnung der Aufgabe des Abgeordneten und grenzt sie strikte ab vom Begriff des *zivilrechtlichen* Mandats, dem Auftrag, der nach schweizerischer Terminologie ein Vertrag zwischen einem Beauftragten (Mandatar) und einem Auftraggeber (Mandant) ist und diesen verpflichtet, Geschäfte oder Dienste zu besorgen (Art. 394 Abs. 1 OR); CELLIER, S. 48 ff., 64 ff.

Parlamentarier vertritt nicht bestimmte Personen, sondern er stellt das Volksganze und das Allgemeininteresse dar, das sich nun in seiner Person, der des Repräsentanten, Ausdruck verschaffen soll. Der Abgeordnete ist demnach der „Beauftragte“ des souveränen Volkes. Ist dieses nun aber der konkrete Auftraggeber? Es wäre nach der von der französischen Literatur entwickelten Theorie der „nationalen Vertretung“⁹ das ganze Land: Der Parlamentarier vertritt theoretisch die Nation, unabhängig von der Art seiner Ernennung und handelt allein im Namen und im Interesse der Nation. Tatsächlich weist AUBERT¹⁰ aber darauf hin, dass es wohl nur das wählende Volk des jeweiligen Wahlkreises ist, welches hinter dem Abgeordneten steht. Zum damit angesprochenen Problem des Prinzips, dass die Abgeordneten die Vertreter des ganzen Volkes sind, tritt nun eine weitere Schwierigkeit, indem das Volk mit der Gründung des Bundesstaates von 1848 zwar unbestreitbar Träger der Souveränität ist, neben ihm aber auch das föderalistische Element weiterhin Geltung beansprucht. Ebenso wie nun die Annahme von eidgenössischen Verfassungsänderungen nicht nur der blossen Abstimmung der Aktivbürger unterliegt, sondern neben dem *Volksmehr* noch das *Ständemehr* qualifizierend gefordert wird, lässt sich auch im Falle des schweizerischen Zweikammersystems von einer Verquickung von *Volks-* und *Ständesouveränität* sprechen¹¹. Im Bund bleibt damit neben dem Prinzip der Volkssouveränität das föderalistische Element in der Struktur des Gesamtstaates zu berücksichtigen¹². Dabei ist prinzipiell unerheblich, dass die Grundlage des föderativen Elements das soziologisch identische *Volk* ist, diesmal eben gegliedert nach seinen territorialen Grenzen¹³. Insofern ist es nur von Bedeutung, dass die *Kantonsbevölkerung* Grundlage der politischen Vertretung der Kantone ist und keine weiteren, wie gleich nachfolgend dargelegt werden wird, „überempirischen“ Elemente.

Es bleiben damit nachfolgend drei Problemkreise anzusprechen: Handelt es sich allenfalls bei der Beziehung zwischen Ständeratsabgeordneten und Kantonen um ein Vertretungsverhältnis, wenn man annimmt, dass im Nationalrat das Volk als Nation repräsentiert wird?¹⁴ Besteht möglicherweise eine besondere Verbindlichkeit? Wer wird überhaupt vertreten bzw. repräsentiert?

bb) Vertretungsprinzip und Prinzip der Repräsentation

Die Literatur betont mit Bezug auf den Ständerat, dass er juristisch keine *Vertretung* der Kantone darstelle¹⁵ und begründet dies mit dem Instruktionsverbot von Art. 91 BV, wonach auch die Mitglieder des Ständerates selbstverantwortliche Abgeordnete sind, die in keiner Weise von den Behörden ihres Heimatkantons abhängen¹⁶. Andererseits wird dem Ständerat aber die Aufgabe zugesprochen, dass er die Kantone „repräsentiere“¹⁷. Insofern erscheinen Vertretung und Repräsentation als zwei grundverschiedene Prinzipien der gliedstaatlichen Mitwirkung auf der Bundesebene, gemessen und unterschieden am Grad der Abhängigkeit von den jeweiligen gliedstaatlichen Behörden.

LEIBHOLZ beschreibt in seiner Untersuchung über das „Wesen der Repräsentation“ den Unterschied zwischen dem Senats- und dem Bundesratssystem mit der prägnanten Formel, dass die Gliedstaaten im ersteren *repräsentiert* würden, im letzteren jedoch *vertreten* wären¹⁸. Zu dieser grundlegenden Unterscheidung kommt er, indem er den Begriff der Repräsentation gerade aus einer Abgrenzung gegenüber dem Begriff der Vertretung

⁹ CARRE DE MALBERG, II, no. 502.

¹⁰ AUBERT, *Traité*, II, N 1301.

¹¹ HIS, III, S. 293.

¹² Dazu vorstehend unter § 23, C, II.

¹³ Es wurde bereits dargelegt, dass die beiden Elemente des schweizerischen Staatsaufbaus, das demokratische wie föderalistische Strukturelement nicht mehr ausscheidbar sind. So wie der Föderalismus zum demokratischen Föderalismus geworden ist und der Bundesstaat demokratisch legitimiert ist, ist er in seiner Struktur insofern auch föderalistisch, als das Volk in zwei verschiedenen Gestalten (einheitlich und gegliedert) auftritt und somit zwei Ströme aus der gleichen Quelle fliessen (FLEINER, „Unitarismus“, S. 261). Letztlich kann von einem Zusammenschluss der hinter den einzelnen Gliedern stehenden demokratischen Teil-Gewaltsträger zu einem hinter dem Bunde stehenden demokratischen Gesamtgewaltsträger (USTERI, S. 329) wie auch umgekehrt von einer Aufgliederung des hinter dem Bunde stehenden demokratischen Gewaltträgers in die hinter den Kantonen stehenden demokratischen Gewaltträger gesprochen werden (SIEGRIST, II, S. 79).

¹⁴ Die BV bezeichnet die Mitglieder des Nationalrates als Abgeordnete des Volkes (Art. 72 Abs. 1 BV) und diejenigen des Ständerates als Abgeordnete der Kantone (Art. 80 BV).

¹⁵ HÄFELIN/HALLER, N 188, 692.

¹⁶ HÄFELIN/HALLER, N 692; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 703 ff.; HEGER, „Partei, Wählerschaft oder Verband? Entscheidungsfaktoren im eidgenössischen Parlament“, Bern 1980, S. 96; HERTIG, S. 13; HANS-ULRICH HOMBERGER, „Art. 91 BV, ‘Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen’“, Zürich 1973; FRENKEL, II, N 1378; *ders.*, „Die Mitwirkung der Glieder bei der Willensbildung des Bundes in Bundesstaaten“, Solothurn 1975, S. 8; SALADIN, „Bund und Kantone“, S. 513; H. J. MEYER, S. 45 ff.; EBERHARD WEISS, „Beziehungen zum Bund“, in: KURT EICHENBERGER et al. (Hrsg.), „Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, S. 263-284, bes. S. 273; SCHMID, „Das freie Mandat der Mitglieder der Bundesversammlung - Überlegungen zu Art. 91 BV“, in: ZSR NF 93 (1974) I, S. 471-485; WILLI, § 49 III 2 c: „Die Ständeräte sind an keinerlei Wünsche ihrer Kantone gebunden.“

¹⁷ HÄFELIN/HALLER, N 692; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 110; HEGER, S. 96.

¹⁸ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 200. Er verweist dabei auch auf die Gegenüberstellung von Gesandten und Repräsentanten bei MONTESQUIEU, XI, 6 und BURKE, II, S. 96: „Parliament is not a congress of ambassadors.“

definieren konnte. Für LEIBHOLZ ist ein wesentlicher Ausdruck für ein auf dem Prinzip der Repräsentation aufgebautes Verfassungssystem der vielzitierte Satz von BLACKSTONE, wonach „every member, though chosen by one particular district, when elected and returned serves for the whole realm.“¹⁹ Er erblickt darin aber nicht allein einen bestimmten Zurechnungsmodus²⁰, sondern glaubt den eigentlichen „Sinn der Repräsentationsfunktion“ darin auszumachen, dass „die als geistige Einheit existentiell vorhandene, konkrete Volksgemeinschaft in der Realität empirisch greifbar zu machen“ ist²¹. Der Begriff der Repräsentation wird damit für LEIBHOLZ zu etwas „Über-Empirischen“²², was allerdings angesichts der von ihm selbst so hervorgehobenen Äusserung BLACKSTONES nur schwerlich herleitbar erscheint, da sich BLACKSTONES Äusserung auch ohne Rückgriff auf eine fiktive überempirische Volksgemeinschaft auch dahingehend verstehen lässt, dass der von einem bestimmten, territorialen Kreis oder Distrikt gewählte Parlamentsabgeordnete seine Legitimation eben nicht nur von den Aktivbürgern des konkreten Wahlkreises erhält, sondern, dass seine Handlungen vielmehr dem Gesamtstaat zuzurechnen sind²³. Im weiteren zeichnet sich der Repräsentationsbegriff bei LEIBHOLZ neben diesem etwas unklaren Über-Empirischen auch durch eine nicht weniger diffuse „Wertbezogenheit“ aus. Repräsentation ist für LEIBHOLZ „nur in einer ganz bestimmten Wertsphäre möglich. Nur dort, wo die Träger des Repräsentationsgedankens einen besonderen Wert, eine spezifische Würde und Autorität für sich in Anspruch nehmen, kann man in Wirklichkeit von Repräsentation sprechen.“²⁴ In dieser „Wertbezogenheit“²⁵ meint er denn auch den wesentlichen Unterschied zur Vertretung zu erkennen²⁶. Er entwirft damit ein Idealbild des abgeklärten und würdevollen mit Autorität versehenen Parlamentariers, ein Bild der Repräsentation, das sich durch seinen konservativen Charakter in erster Linie gegen die egalitäre Demokratie richtet²⁷.

Löst man sich von diesem Gedanken der „Wertbezogenheit“ und geht man statt dessen von der Verpflichtung des einzelnen Abgeordneten auf sein eigenes Gewissen und seinen eigenen Willen aus, so wird der Gegensatz zwischen weisungsgebundenem Vertreter und dem Repräsentanten dennoch deutlich: Das *Repräsentationsprinzip* lässt sich somit umschreiben als ein Zurechnungs- und Legitimationsmodus des Handelns von Abgeordneten für die - empirische - Gesamtheit eines Staatsvolkes, wobei nicht eine tatsächliche Übereinstimmung zwischen den Abgeordneten und ihren Wählern ausschlaggebend ist, sondern die Tatsache, dass erstere als Organe des Staates handeln und dieses Handeln dem Volk zugerechnet werden kann, aufgrund der durch deren Wahl begründeten Legitimität der Organstellung. Für den Ständerat bedeutet dies also eine Zurechnung zu den jeweiligen „Kantonsvölkern“, welche in ihrer Gesamtheit wiederum deckungsgleich mit der Gesamtnation sind. Der Ständerat repräsentiert als bundesstaatlicher Senat eben letztlich des Gesamtvolk in dessen durch die Grenzen der Kantone bestimmten Teilen, also die Kantonsbevölkerung, nicht die Teile, also die Kantone selbst.

b) Das Instruktionsverbot nach Art. 91 BV

Es wurde nun die Frage geklärt, *wer* der eigentliche „Auftraggeber“ des politischen Mandats oder korrekter der im Parlament *Repräsentierte* ist und es stellt sich nun anschliessend die Frage, wie verbindlich dieses Mandat ausgestaltet ist. Das *Vertretungsverhältnis* zeichnet sich durch eine rechtliche Gebundenheit aus, kraft deren es möglich ist, den Gesandten - rechtlich durchsetzbare - Weisungen zu erteilen. Der *Repräsentant* handelt demgegenüber ohne rechtlich verbindliche Instruktionen. Bereits bei den Beratungen der Eidgenössischen Tagsatzung vom Mai und Juni 1848 war gemäss der in der Schweiz rezipierten Lehre des französischen Liberalismus unbestritten, dass die Mitglieder des Nationalrats „ohne Instruktionen“ stimmen sollten²⁸. Dieser Grundsatz sollte aber von verschiedenen Kantonen heftig bekämpft werden²⁹, soweit es den Ständerat betraf: So stellten die Delegierten der Kantone Schaffhausen, Basel-Landschaft und Appenzell den Antrag, den Kantonen das Recht zu Instruktionen zu gewähren³⁰. Es wäre ansonsten damit zu rechnen, dass deren Recht, ihren Willen gegenüber der

¹⁹ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 55.

²⁰ HEGER, S. 96 f.

²¹ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 57.

²² P. BADURA in Bonner Kommentar, Art. 38, Rz. 27; HEGER, S. 97.

²³ So etwa auch BADURA, a.a.O., Rz. 28; CELLIER, S. 60 ff.

²⁴ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 32, wo er sich auch auf SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 210, beruft.

²⁵ BADURA, a.a.O., Rz. 27; SCHMID, „Das freie Mandat“, S. 471 f. mit Anm. 2.

²⁶ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 32.

²⁷ HEGER, S. 97; BADURA, a.a.O., Rz. 33.

²⁸ KÖLZ, S. 569 f.

²⁹ Auch in den ersten Jahrzehnten der amerikanischen Unionsverfassung mangelte es nicht an Versuchen der Einzelstaatenparlamente, durch Instruktionen auf die Senatsmitglieder einzuwirken und ihnen damit die „quality of ambassadors“ zu geben. Siehe LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 201. Zu den Anträgen bei der Ausarbeitung der BV von 1848 siehe etwa BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 715; HOMBERGER, S. 24.

³⁰ TRIVELLI, S. 190; VAN BERCHEM, S. 201 f. So schlug bspw. Basel-Landschaft die Formulierung vor: „Den Kantonen bleibt das Recht vorbehalten, ihre Abgeordneten zur Ständekammer mit Instruktionen zu versehen“ und Schaffhausen: „Die Mitglieder des Nationalrathes stimmen ohne Instruktion; dagegen bleibt es den grossen Räten der Kantone unbenommen den Mitgliedern des Ständerathes Instruktionen zu erteilen.“ Abschied 1847, IV, S. 124 f.

Volkversammlung, dem Nationalrat, geltend zu machen erheblich gefährdet, ja in der Praxis zur „blossen Täuschung“ werde. Die Gesandten argumentierten, dass die Kantone im besonderen bei den „materiellen Fragen“ gegen Übergriffe des Bundes gesichert werden müssten. Dennoch wurde in den Verhandlungen der Tagsatzung vom 2. Juni 1848 das Instruktionsverbot mit den Stimmen von 15 Kantonen für *beide* Räte beschlossen³¹.

Mit der endgültigen Abschaffung der kantonalen Instruktionen durch Art. 79 BV von 1848 und dem wörtlich übereinstimmenden Art. 91 BV von 1874 wurde der Übergang von der staatenbündischen zur bundesstaatlichen Struktur der Eidgenossenschaft in besonderer Weise offenkundig³², was als eine grosse Errungenschaft der neuen Verfassung betrachtet wurde³³. Da sich die Kantone Uri und Obwalden aber nicht davon abhalten liessen, ihren Abgeordneten zur ersten Sitzung der neugewählten Bundesversammlung „Instruktionen“ zu erteilen, wurden deren Wahl kurzerhand für ungültig erklärt und die Abgeordneten nach Hause geschickt³⁴. Die Verfassung bestimmte in unmissverständlicher Weise, dass die Mitglieder der Bundesversammlung nicht in rechtlicher Weise verpflichtet werden können, ihre parlamentarische Tätigkeit in einer bestimmten Weise auszuüben oder nicht auszuüben. Weisungen irgendwelcher Art wären in keinem Fall rechtsverbindlich³⁵. Damit werden sowohl Instruktionen kantonaler Behörden oder der Wählerschaft als Kurationsorgan von National- und Ständerat, als auch alle anderen Formen von Weisungen seitens irgendwelcher Parteien, Verbände oder anderen Organisationen erfasst³⁶. Damit wird klar, dass Art. 91 BV zusätzlich auch als eine *programmatische* Norm zu betrachten ist, welche verlangt, dass die Parlamentarier im Sinne der liberal-bürgerlichen Repräsentativtheorie als Vertreter des ganzen Volkes und dem Gemeinwohl des Landes verpflichtet zu handeln haben³⁷. Diese vor allem von der klassischen französischen Theorie vertretene Standpunkt, wonach der Parlamentarier die Nation als solche vertritt und unabhängig von seiner Herkunft, im Namen und im Interesse der Nation handelt, muss letztlich ein unerfüllbares Ideal bleiben. Schon aus Gründen der Wiederwahl wird ein Abgeordneter kaum je in den Diensten des Allgemeininteresses die konkreten Interessen seines Wahlkreises bekämpfen, zumindest bis die Vorlage nicht parlamentarisch geläutert ist. Eine wirkliche Identifikation mit dem Volksganzen und dem Allgemeininteresse wäre wohl nur zu erreichen, wenn es einen einzigen nationalen Wahlkreis gäbe, wo jeder Aktivbürger jeden Abgeordnetensitz mitbestimmen könnte, was schon aus praktischen Gründen unmöglich wäre.

Damit scheint einleuchtend dargelegt, dass die Ständeräte ebenso wie die Nationalratsabgeordneten *weisungsungebundene Repräsentanten* sind. Noch nicht völlig gelöst ist aber der im Zusammenhang mit dem programmatischen Charakter von Art. 91 BV angesprochene Widerspruch. Formell ist der Ständerat der Repräsentant der Kantone bzw. des nach den Kantongrenzen gegliederten Volkes. Das *freie Mandat* und das *Prinzip, dass die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes* darstellen, sind zwei Institutionen, die zwar eng miteinander zusammenhängen, aber nichtsdestoweniger streng differenziert werden müssen³⁸.

Das Prinzip, wonach die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind, entstand während der französischen Revolution³⁹ und bildete zusammen mit dem Prinzip des freien Mandats und der Volkssouveränität die Grundlage für die Repräsentativverfassung und die Überwindung der ständischen Verfassung. Die beiden Prinzipien des freien Mandats (oder umgekehrt formuliert, des Verbots des imperativen Mandats) und das Prinzip, dass die Abgeordneten das ganze Volk zu vertreten haben, wurden gelegentlich als untrennbar bezeichnet, indem das freie Mandat als Ausfluss und Konsequenz des letzteren betrachtet wird⁴⁰. Tatsächlich haben die beiden Institutionen aber weder historisch noch rechtslogisch miteinander zu tun⁴¹: Gerade die Institution des Ständerates macht deutlich, dass das Prinzip, die Abgeordneten Vertreter seien des ganzen Volkes mit der bundesstaatlichen Organisation unvereinbar ist. Durch den Ständerat erreichen die *Kantone* die Berücksichtigung ihrer Partikularinteressen innerhalb der eidgenössischen Legislative. Die Mitglieder desselben sind an Instruktionen der Kantone nicht rechtlich gebunden, was aber nicht bedeuten kann, dass deshalb die Ständeräte das ganze Schweizervolk zu vertreten haben⁴². Der Ständerat repräsentiert, seinem Wesen als bundesstaatlichem Senat gemäss, das Gesamtvolk in dessen durch die Grenzen der Gliedstaaten bestimmten Teilen. Das ergibt sich schon daraus, dass die Mitglieder des Ständerates von

³¹ Siehe dazu vorstehend auch § 16, B.

³² WERNER KÄGI, „BV Art. 91: ‘Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen’, ein antiquierter Verfassungsartikel?“, in: Jahrbuch der NHG 1952, S. 54-61; SCHMID, „Das freie Mandat“, S. 474.

³³ CONDRAU, S. 130.

³⁴ SEGESSER, III, S. 1-3; CONDRAU, S. 130.

³⁵ KÄGI, „BV Art. 91“, S. 55; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 715; SCHMID, „Das freie Mandat“, S. 475.

³⁶ Die Parlamentarier sind *juristisch* einzig an Verfassung und Gesetz gebunden (Art. 5 GRN; Art. 2 f. GRS).

³⁷ KÄGI, „BV Art. 91“, S. 56 f.; HOMBERGER, S. 66 ff.; SCHMID, „Das freie Mandat“, S. 476.

³⁸ Vergl. CELLIER, S. 48 ff.

³⁹ Titre III, Chap. I, Section III, Art. 7 der ersten französischen Verfassung vom 3. September 1791 verankert den Grundsatz: „Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d’un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.“

⁴⁰ So zum Beispiel LABAND, „Staatsrecht“, I, S. 274, Anm. 1.

⁴¹ Zur Herleitung der beiden Prinzipien CELLIER, S. 48 ff.; G. SEIDLER, „Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter“, in: „Grünhuts Zeitschrift für das private und öffentliche Recht der Gegenwart“, Bd. 24, 1897, S. 124 ff.

⁴² CELLIER, S. 66.

der Bevölkerung der Kantone gewählt werden und folglich den Willen der sie entsendenden Gliedstaatenbevölkerung im Ständerat darstellen. Damit wiederum ist einsichtig, dass der Ständerat legitimerweise zunächst die Interessen der Gliedstaatenbevölkerung zu vertreten hat, mittelbar aber auch die Interessen der Gliedstaaten, der Kantone selbst, soweit sich diese mit denen der Gliedstaatenbevölkerung decken⁴³. Dennoch scheinen heute Bedenken betreffend der Gefährdung des Instruktionsverbotes etwa durch faktische Bindungen der Ständeratsabgeordneten an Weisungen kantonaler Behörden nicht gerechtfertigt⁴⁴. Trotz gelegentlicher Personalunion von kantonalem Regierungsratsmandat und Sitz im Ständerat⁴⁵ sind die direkten Einflussmöglichkeiten kantonaler Behörden auf die parlamentarische Entscheidungsfindung eher gering⁴⁶. Wie noch näher zu begründen sein wird⁴⁷, spielen die Ständeräte nur sehr bedingt die Rolle ausgeprägter Verfechter der grundsätzlichen institutionellen Begehren der Kantone⁴⁸ und meist sind es andere Einflüsse, welche die ständerätlichen Entscheidungsmuster prägen, wobei die parteipolitischen Bindungen im Vordergrund stehen dürften⁴⁹. Dennoch könnte zumindest von einer psychologischen Rückkopplung ausgegangen werden, die den einzelnen Ständeratsabgeordneten, mehr oder weniger bewusst, durch die qualitativ andere Ausrichtung und Differenzierung zum Nationalrat in seinem Verhalten gegenüber dem Heimatkanton prägt⁵⁰.

c) Zusammenfassung

Im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern, die im Bundesrat durch *Stimmen* vertreten sind, werden die Kantone im Ständerat durch *Abgeordnete* repräsentiert⁵¹. Die Zahl der anwesenden Abgeordneten im deutschen Bundesrat hat keine Bedeutung (Art. 53 III), ausschlaggebend ist die Zahl der „en bloc“ abzugebenden Stimmen. Demgegenüber sind die einzelnen Kantone in den Abstimmungen, welche im übrigen persönlich sind, unter Umständen mit zwei Abgeordneten vertreten, welche völlig gegenteiliger Meinung sind und entsprechend ihre Stimme abgeben. Dies bewegte auch schon SEGESSER zum klagenden Ausruf: „Dieser Ständerat ist eine total verfehlt Schöpfung. Die Stimme der Kantone spricht sich nicht in ihm aus, sondern nur die Stimme der Individuen.“⁵² Oder wie LEIBHOLZ über den US-Senat sagt⁵³: „The vote a senator gives is his own and not that of his state.“ Dies hindert aber den einzelnen Ständerat nicht, als Repräsentant seines Kantons sich diesem gegenüber in besonderer Weise verpflichtet zu fühlen und in Sachfragen die Interessen seines Heimatkantons, also seiner jeweiligen Wählerschaft wahrzunehmen. Die Ständeräte sind eben „Repräsentanten“ ihrer Kantone - bzw. deren Bevölkerung -, nicht deren „Vertreter“; sie müssen zumindest in der Theorie um das Wohl der *gesamten Nation*⁵⁴ bemüht sein. Das bedeutet letztlich nicht, dass mit dem Instruktionsverbot von Art. 91 BV (Art. 79 BV 1848) die Ständeratsabgeordneten als Abgeordnete des *ganzen Volkes* gelten. Weder die BV von 1874 noch die von 1848 hat den Abgeordneten die explizite Pflicht auferlegt, das *ganze Volk* zu vertreten⁵⁵. Die kantonale Partikularvertretung innerhalb des Ständerates ist durchaus legitim: Seine Mitglieder kennen zwar ebenso wie die Nationalratsabgeordneten keine Bindung an Instruktionen der Kantone bzw. der kantonalen Behörden, sie sind keine

⁴³ TRADT, S. 92.

⁴⁴ HOMBERGER, S. 74; SCHMID, „Das freie Mandat“, S. 476.

⁴⁵ Zwischen 1848 und 1920 waren niemals weniger als 10 Ständeräte zugleich Mitglieder der jeweiligen kantonalen Regierungen (GRUNER, „Bundesversammlung 1848-1920“, S. 32 f.); für das Jahr 1944 werden 13, für 1968 deren 10, 1987 noch deren 9 und 1991 noch 4 Abgeordnete ausgewiesen, die gleichzeitig einen Sitz im Ständerat und ein Amt in der kantonalen Exekutive innehaben (für 1944 und 1968 vergl. GRUNER, „Bundesversammlung 1920-1968“, Tabelle X).

⁴⁶ Vergl. HOMBERGER, S. 97, 111 Anm. 2, der in diesem Zusammenhang auf die Bestrebungen zur Verstärkung der kantonalen Einflussmöglichkeiten im Rahmen der Diskussion um die Totalrevision der BV (Arbeitsgruppe WAHLEN) eingeht. Dazu nachfolgend ausführlich unter § 29.

⁴⁷ Nachfolgend §§ 25 und 26.

⁴⁸ SCHMID, „Das freie Mandat“, S. 477. Insofern ist das Votum von des Genfer Ständerats BOREL keineswegs symptomatisch: „C'est le gouvernement de mon canton qui m'a transmis ce texte et qui m'a proposé de défendre cette position devant ce conseil“ in: Sten. Bull. SR 1969, S. 82; vergl. TRIVELLI, S. 190 f.

⁴⁹ AUBERT, *Traité*, II, N 1304; KÄGL, „BV Art. 91“, S. 57 f.; *ders.*, „Die Überwindung des Parteienstaates als Problem der Demokratie“, in: Jahrbuch der NHG 1943, S. 54 ff.; HOMBERGER, S. 74; GRUNER, „Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974, mit besonderer Berücksichtigung von Parteien und Volksinitiative“, in: ZSR 93 (1974), I, S. 433 ff.

⁵⁰ Auch dies wird nachfolgend noch näher zu belegen sein, siehe § 26, B.

⁵¹ AUBERT, *Traité*, II, N 1290 d) und e); HEGER, S. 98.

⁵² SEGESSER, III, S. 240.

⁵³ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 201, zitiert dabei BRYCE, „American Commonwealth“, I, S. 102.

⁵⁴ So SCHMID, „Das freie Mandat“, S. 474 f. Allerdings differenziert er hier nur ungenau, indem er darauf hinweist, dass mit der Abschaffung der kantonalen Instruktionen (1848 mit Art. 79 BV und 1874 mit dem übereinstimmenden Art. 91 BV) den eidgenössischen Parlamentariern *beider Räte* seither die „Vertretung der gesamten Nation“ zukomme und er beruft sich hier ebenfalls auf LEIBHOLZ, S. 202. Tatsächlich schreibt dieser aber, a.a.O.: „Auch dem Ständerat in der Schweiz, der in Wirklichkeit eine *neben der Repräsentation des Gesamtvolkes* [kursiv durch Verfasser] stehende Repräsentation der Kantone ist, wird mit Recht der Charakter einer Vertretung abgesprochen.“ Vergl. dazu BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 725; VEITH, S. 75, 81 f.

⁵⁵ CELLIER, S. 64.

Vertreter der sie entsendenden Kantone mehr⁵⁶, aber sie sind umgekehrt rechtlich genauso wenig verpflichtet, das ganze Schweizervolk zu vertreten⁵⁷. Sie nehmen formal die Stellung von Repräsentanten des nach territorialen Grenzen gegliederten Volkes ein, was es ihnen leicht macht, gerade auch regionale oder kantonale Sonderinteressen zu vertreten. Es wird noch zu prüfen sein, inwieweit diese Regionalinteressen nicht gleichzeitig auch die wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen in jenen Gegenden stark vertretenen Gruppen oder Parteien sind. Bedenklich ist insofern unter dem Gesichtspunkt der Vorschrift von Art. 91 BV die faktische Bindung des einzelnen Abgeordneten von seiner Partei⁵⁸. Diese allein verfügt über das Monopol, Kandidaten auf ihre Wahllisten zu nehmen.

2. Die Verwirklichung der politischen Repräsentation der Kantone

a) Das Wahlverfahren

Im Jahre 1848 war man bestrebt eine Kammer zu schaffen, deren Angehörige sich durch eine lange politische Erfahrung auszeichnen sollten. Die ursprüngliche Vorstellung vom Ständerat war die einer Kammer politisch bedeutsamer Persönlichkeiten⁵⁹. Die Regel war, dass alle kantonalen Regierungen zumindest durch eines ihrer Mitglieder in der Zweiten Kammer repräsentiert werden sollten. Für den Ständerat schien es zunächst selbstverständlich, dass, wie dies bisher bei der Tagsatzung der Fall gewesen war, die kantonalen Behörden respektive Landsgemeinden die Abgeordneten wählten. Die Volkswahl der Ständerat für die regenerierten Kantone wurde in den Beratungen der Revisionskommission und in der Eidgenössischen Tagsatzung im Frühjahr 1848 überhaupt nicht diskutiert. Demgegenüber prallten bezüglich der Wahl des Nationalrates die Meinungen heftig aufeinander: Die Radikalen traten für die Bildung eines einzigen gesamtschweizerischen Wahlkreises ein, wovon sie sich zum einen eine Stärkung des Nationalgefühls und zum anderen die Beseitigung des „Kantönliges“ erhofften⁶⁰. Die Föderalisten dagegen, die solche unifizierende Wirkungen ablehnten, wollten kein solches „Riesenskrutinium“, sondern plädierten für kleine, aus den Kantonen gebildete Wahlkreise, wobei gerade auch die Halbkantone trotz Nichterreichens der Repräsentationsziffer einen Sitz im Nationalrat zugestanden erhielten. Als Hauptgründe gegen die radikale Forderung nach einem einheitlichen Wahlkreis wurde in erster Linie die mangelnde „Personalkennntnis“ der Bürger und die Gefahr des Übergehens der kleinen durch die grösseren Kantone geltend gemacht. Wie das englische und französische Beispiel zeigten, wäre mit der Wahl in kleineren Wahlkreisen der „Nationalität“ kein Einbruch getan.

Schliesslich entschied man sich gegen einen gesamtschweizerischen Wahlkreis und für die Regelung der Frage der Wahlkreiseinteilung durch die künftige Gesetzgebung. Dabei sollten nach Art. 62 der BV von 1848 die Wahlkreise „nicht aus Theilen verschiedener Kantone gebildet werden können.“ Abgelehnt wurde auch der Antrag, die Bürger zu verpflichten, einen Teil der Nationalräte ausserhalb des eigenen Wahlkreises zu wählen. Die Revisionskommission wollte aber in ihren Beratungen vom 21. 3. und 5. 4. 1848 die Wahl von nicht im Wahlkreis wohnenden Nationalratsabgeordneten ermöglichen. Während das Mindestalter der Aktivlegitimation für die Nationalratswahlen einheitlich geregelt und gesamtschweizerisch auf 20 Jahre festgesetzt wurde, beschloss man, für die übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen auf die „Gesetzgebung der Kantone zu verweisen“ (Art. 63 BV von 1848). Es geschah dies vor allem deshalb, weil sämtliche Kantone, mit Ausnahme von Waadt und Genf, noch den Ausschluss der Armengenoessigen vom Stimmrecht kannten und man diesen nicht deren liberale Lösung aufzuzwingen wagte. In der BV ist demnach der Modus der Ständeratswahlen nicht geregelt. Die Regelung ist vollumfänglich den Verfassungen der Kantone überlassen. Die Ständeräte werden heute in allen Kantonen vom Volk gewählt⁶¹, wobei mit Ausnahme des Kantons Jura, der den Listenproporz vorschreibt, das Majorzverfahren, allerdings in verschiedenen Variationen, zur Anwendung gelangt⁶². Im allgemeinen erfolgt die Wahl nach dem Majorzverfahren in

⁵⁶ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 202.

⁵⁷ CELLIER, S. 40 ff., 65 f.

⁵⁸ Vergl. dazu H. KERR, „Parlement et société en Suisse“, Saint-Saphorin 1981, S. 199 ff. (HANHART, S. 179 ff.), HERTIG, S. 67 ff.

⁵⁹ AUBERT, *Traité*, II, N 1291; TRIVELLI, S. 188.

⁶⁰ KÖLZ, S. 567 f.

⁶¹ Der Kanton BE führte durch eine Verfassungsrevision vom 4. 12. 1977 als letzter Kanton die Volkswahl seiner Ständeratsabgeordneten ein. Vergl. AUBERT in Kommentar BV, Art. 80, Rz. 18; CHRISTIAN MOSER, „Aspekte des Wahlrechts in den Kantonen“, Materialien zur schweizerischen Politik, Bern 1987. Die Volkswahl der Ständeräte ist in den Kantonen meist gegen Ende des 19. Jahrhunderts verfassungsmässig verankert worden (ZH: 1869; LU: 1905; UR: 1888; SZ: 1898; OW: 1867; NW: 1877; GL: 1887; ZG: 1873; FR: 1972; SO: 1869; BS: 1889; BL: 1892; SH: 1876; AI: 1895; AR: 1876; SG: 1967; GR: 1880; AG: 1904; TG: 1892; VD: 1917; VS: 1920; NE: 1971; GE: 1893; JU: 1977).

⁶² Vergl. Art. 36 aKV-ZH i.V.m. § 54 Ziff. 1, § 63, § 64 Abs. 2, § 65 Abs. 1 Ziff. 1 und Abs. 2 WAG-ZH; Art. 56 Abs. 2 KV-BE; § 44^{bis} aKV-LU i.V.m. § 99 WAG-LU; Art. 21 Bst. a KV-UR i.V.m. Art. 46 Abs. 1 WAG-UR; § 24 KV-SZ i.V.m. § 40 Abs. 1, 41 Abs. 1 WAG-SZ; Art. 59 und 60 Abs. 1 Ziff. 3 KV-OW i.V.m. Art. 39 Abs. 2 Landsgemeindeverordnung; Art. 51 Abs. 1 Ziff. 3 KV-NW; Art. 72 nKV-GL; § 78 Abs. 1 Bst. a KV-ZG i.V.m. § 43 Abs. 3 und § 68-77 WAG-ZG; Art. 29 Abs. 1 Ziff. 3 KV-FR i.V.m. Art. 69 und Art. 71 GpR-FR; Art. 27 Ziff. 1 Bst. b KV-SO i.V.m. § 38 Bst. a WAG-SO; § 27 Abs. 1 Bst. f KV-BS i.V.m. § 28 und § 51 Abs. 1 WAG-BS; § 24 KV-BL i.V.m. § 25 Abs. 1 und § 27 Bst. b GpR-BL; Art. 25 KV-SH i.V.m. Art. 18 und Art. 24 Abs. 1 und 2 WAG-SH; Art. 23 Abs. 1 aKV-AR; Art. 20^{bis} KV-AI; Art. 46 Bst. d^{bis}, Art. 81 Abs. 2, Art. 88 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 2 KV-SG i.V.m. Art. 33 Abs. 1 WAG-SG; Art. 4 KV-GR i.V.m. Art. 17, Art. 21 und Art. 40 GpR-GR;

zwei Wahlgängen, mit der Möglichkeit zu panaschieren⁶³. Die Mehrheit berechnet sich in den meisten Kantonen, mit Ausnahme der Kantone ZH, BE, GL, SH und GR, wo die Zahl der *Stimmen* ausschlaggebend ist (jeder Bürger hat zwei), nach der Zahl der *Stimmzettel*. Im Kanton Genf erfolgt die Wahl mit relativem Mehr, aber mit einem Quorum von einem Drittel der gültigen Stimmzettel. Zu den Auswirkungen des Majorzsystems, namentlich dem Problem der parteipolitischen Unausgeglichenheit wird noch näher einzugehen sein⁶⁴. Vorab muss jedoch festhalten werden, dass durch das Majorzverfahren im Ergebnis der Charakter des Ständerates als Repräsentanz der Kantone um so deutlicher hervorgehoben wird, indem sich diejenige politische Kraft, welche im Kanton über die Mehrheit verfügt, in der Regel bei den Ständeratswahlen durchzusetzen vermag und somit im Bund die mehrheitliche Einstellung des Kantons vertreten kann. Dass dabei wesentliche Strömungen und kantonale Minoritäten keine Berücksichtigung finden ist allerdings problematisch, nehmen doch die Ständeratsabgeordneten für sich in Anspruch Repräsentanten eines Ganzen und nicht nur eines Teiles zu sein. AUBERT umgeht dieses Problem elegant, indem er den Charakter des Ständerates als seiner Natur nach eben nicht proportional bezeichnet und ihm den Zweck zuschreibt, die *mehrheitliche Einstellung* der Mehrheit der Kantone zu vertreten⁶⁵. Insofern ist die interne Behandlung kantonaler Minderheiten Gegenstand der kantonalen Regelung und bleibt eine damit verbundene mögliche Ungleichbehandlung von Mehrheit und Minderheit innerhalb eines Kantons für den Bund ohne Belang. Im Falle von Anfechtungen der Wahl zum Ständerat entscheiden gemäss kantonalem Recht die zuständigen kantonalen Instanzen über die Gültigkeit der Wahl. Da eine kantonale Wahl vorliegt, ist gemäss Art. 85 lit. a OG eine Stimmrechtsbeschwerde ans BGer möglich.

b) Unvereinbarkeiten

Die sog. Unvereinbarkeitsregelungen, wie sie für alle Bundesbehörden bestehen, bezwecken die Durchsetzung des Grundsatzes der personellen Gewaltenteilung, der nachfolgend noch näher zu betrachten sein wird. Prinzipiell gilt es hier vorab zwischen den *bundesrechtlichen* und den spezifischen *kantonalen* Unvereinbarkeitsregeln zu unterscheiden. Während sich die bundesrechtlichen Unvereinbarkeitsgründe mit der generellen Unvereinbarkeit des Ständeratsmandats mit anderen Bundesämtern befassen, kann das kantonale Recht eine Vielzahl weiterer Unvereinbarkeiten vorschreiben.

aa) Bundesrechtliche Unvereinbarkeitsgründe

Nach der Regelung von Art. 81 und Art. 108 Abs. 2 BV können Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und des Bundesgerichts⁶⁶ nicht gleichzeitig Einsitz im Ständerat nehmen⁶⁷. Die BV schweigt sich aus, zur Frage der Vereinbarkeit des Ständeratsmandats mit dem Amt des Bundeskanzlers. Generell lässt sich festhalten, dass die bundesrechtlichen Unvereinbarkeitsvorschriften beim Ständerat auffallend weniger weit reichen als beim Nationalrat: Gemäss Art. 77 BV ist ein Nationalratsmandat unvereinbar mit der Zugehörigkeit zum Ständerat und zum Bundesrat sowie mit der Stellung als vom Bundesrat gewählter Beamter⁶⁸; darüber hinaus sind zum Nationalrat nur „Bürger weltlichen Standes“ zugelassen⁶⁹. Im Gegensatz dazu werden *Bundesbeamte* und *Personen „geistlichen Standes“* nach Bundesrecht nicht vom Ständerat ausgeschlossen⁷⁰. Bundesbeamte bedürfen allerdings aus beamtenrechtlichen Gründen eine Ermächtigung der zuständigen Amtsstelle, welche diese verweigern kann, „wenn

§ 61 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 KV-AG i.V.m. § 10 Abs. 1 Bst. A Ziff. 2, § 16 Ziff. 1 Bst. a und § 31 Abs. 1 WAG-AG; § 20 Abs. 1 und Abs. 4 KV-TG i.V.m. § 34 WAG-TG; Art. 52 Abs. 1 und 3 KV-TI i.V.m. Art. 143 Abs. 1 und 3 WAG-TI; Art. 26^{bis} KV-VD i.V.m. Art. 45 Abs. 1 und 3, Art. 80, 81 LEDP-VD; Art. 85^{bis} KV-VS i.V.m. Art. 114 Abs. 2 WAG-VS; Art. 17^{bis} KV-NE i.V.m. Art. 27 Abs. 2 und Art. 87 LDP-NE; Art. 51 Abs. 1 und Art. 102 Abs. 2 KV-GE i.V.m. Art. 101 LEDP-GE; Art. 74 Abs. 1 Bst. c und Abs. 5 KV-JU i.V.m. Art. 22 Abs. 4, Art. 71 und Art. 73 LDP-JU.

⁶³ D.h. das Übertragen eines Kandidaten einer anderen Liste auf die eigene Liste; siehe AUBERT, *Traité*, II, N 1158, 1284.

⁶⁴ Siehe nachfolgend unter § 25, B, IV.

⁶⁵ AUBERT, *Traité*, II, N 1293, „Il a été conçu pour représenter la tendance majoritaire de la majorité des cantons.“

⁶⁶ Gemäss Art. 2 Abs. 2 und Art. 123 Abs. 2 OG gilt diese Unvereinbarkeit auch für nebenamtliche Richter des Bundesgerichts sowie für Mitglieder und nebenamtliche Richter des Eidgenössischen Versicherungsgerichts.

⁶⁷ HÄFELIN/HALLER, N 701 ff.

⁶⁸ Übereinstimmend mit der herkömmlichen Praxis und Lehre bestimmt Art. 18 Abs. 1 und 2 BPR, dass Unvereinbarkeit für alle von der Bundesversammlung gewählten Magistratspersonen und Beamten, also auch für den Bundeskanzler, sowie alle übrigen Beamten des Bundes besteht. HÄFELIN/HALLER, N 660.

⁶⁹ Art. 75 BV. Vergl. dazu die Bestrebungen der SPK des Nationalrats in der p.I. zur Parlamentsreform, den Ausschluss von Personen „geistlichen Standes“ vom allgemeinen passiven Wahlrecht als heute sinnentleertes Relikt aus dem letzten Jahrhundert zu streichen (BBI 1995 I 1142). Siehe auch den entsprechen Wortlaut der Bestimmung über die Wählbarkeit in die Bundesbehörden von Art. 121 VE 1995 und nachfolgend § 29, H, III, 1, b.

⁷⁰ Der VE 1995 schlägt im Sinne einer Neuregelung vor, die bestehende Asymmetrie der Unvereinbarkeitsregeln für Mitglieder des NR und des SR hinsichtlich der Zugehörigkeit zum Bundespersonal folgendermassen zu beseitigen: „Die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates dürfen nicht dem Bundespersonal angehören.“ Damit soll auch der p. I. zur Parlamentsreform der SPK des NR Rechnung getragen werden, in der u.a. vorgeschlagen wird, die Unvereinbarkeitsregeln der beiden Räte zu vereinheitlichen (BBI 1995 I 1133, 1143 ff.).

die Ausübung des öffentlichen Amtes nachteilig auf die Erfüllung der dienstlichen Obliegenheiten des Beamten einwirken kann oder sich mit seiner amtlichen Stellung nicht verträgt.⁷¹

bb) Kantonale Unvereinbarkeitsgründe

Neben diesen zuvor erwähnten bundesrechtlichen Unvereinbarkeitsgründen kann das kantonale Recht weitere vorsehen und beispielsweise bestimmen, dass das Ständeratsmandat mit bestimmten kantonalen Ämtern unvereinbar ist. Die bundesrechtlichen Bestimmungen haben insofern keinen abschliessenden Charakter, da die Ständeratswahlen kantonale Wahlen sind. Beispielsweise kann ein Kanton vorsehen, dass Bundesbeamte keinen Sitz im Ständerat einnehmen dürfen. Die Sanktion dieses Unvereinbarkeitsgrundes kann aber nur darin bestehen, dass sich die betroffene Person für eines der Ämter entscheiden und damit den Unvereinbarkeitsgrund beseitigen muss⁷².

c) Amtsdauer

Die Amtsdauer des Ständerats wird ebenfalls vom kantonalen Recht bestimmt, beträgt aber seit 1974 einheitlich *vier Jahre*⁷³. Ursprünglich hatten die meisten Kantone jeweils nur sehr kurze Amtszeiten vorgesehen⁷⁴. Mit der Verlängerung der Amtszeit auf die volle Dauer der eidgenössischen Legislatur ist die Unabhängigkeit gestärkt, also die Rückbindung an den vermeintlichen Willen des kantonalen Kurationsorgans weiter abgeschwächt worden⁷⁵. Bezeichnender Beleg dafür war die über Jahre hinweg geduldete (verfassungswidrige⁷⁶) Praxis der Kantone NE und VD. Diese hatten die Dauer des Mandats auf ein Jahr festgesetzt, ausserdem aber angenommen, dass die Grossen Räte jederzeit das Mandat *widerrufen* können⁷⁷. Durch diese Möglichkeit der jederzeitigen Abberufung bestand trotz der verfassungsrechtlichen Anordnung des freien Mandats durch Art. 91 BV eine Art faktischen imperativen Mandats⁷⁸. In den meisten Kantonen werden die Ständeräte gleichzeitig mit dem Nationalrat gewählt. Ausnahmen bilden insofern die Kantone *OW, NW, GL, ZG* und *GR*, in denen die Ständeratswahlen jeweils im Jahr vor der Gesamterneuerungswahl des Nationalrats stattfinden. In diesen Kantonen werden die Ständeratswahlen getrennt von den Nationalratswahlen durchgeführt, ab 1999 auch wieder im Halbkanton *AR*. Da die Kantone unterschiedliche Amtsperioden vorsehen können, gibt es auch keine formelle Gesamterneuerung des Ständerates⁷⁹. Nur im Falle einer ausserordentlichen Gesamterneuerung der Bundesversammlung aufgrund einer Totalrevision der BV nach Art. 120 Abs. 2 BV, kommt es zu einer Beendigung der Amtsdauer des Ständerates kraft Bundesrechts.

Als einziger Kanton kennt der Kanton *GL* seit der Einführung der neuen Kantonsverfassung von 1988 ein *Höchstaltes* für die Passivlegitimation: Mit dem vollendeten 65. Altersjahr endet die Wählbarkeit in den Ständerat ebenso wie in andere Ämter⁸⁰. Mit dieser Regelung, die nach Ansicht der Bundesversammlung noch innerhalb des

⁷¹ So Art. 14 Abs. 1 und 2 Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 (SR 172.221.10).

⁷² HÄFELIN/HALLER, N 702.

⁷³ Vergl. Art. 36 aKV-ZH; Art. 56 Abs. 2 KV-BE; § 44^{bis} aKV-LU; Art. 83 Abs. 1 KV-UR; § 24 KV-SZ; Art. 48 Abs. 1 KV-OW; Art. 45 KV-NW; Art. 72 und 78 KV-GL; § 31 Bst. d Ziff. 1 KV-ZG i.V.m. § 42 Abs. 1 WAG-ZG; Art. 29 Abs. 1 Ziff. 3 KV-FR; Art. 61 Abs. 1 KV-SO; § 51 Abs. 1 WAG-BS; § 24 Abs. 1 und 2 KV-BL; Art. 25 KV-SH; Art. 23 Abs. 1 aKV-AR; Art. 20^{bis} KV-AI; Art. 93 Abs. 2 KV-SG; Art. 4 KV-GR; § 61 Abs. 1 Bst. d i.V.m. § 70 KV-AG; § 20 Abs. 1 Ziff. 3 i.V.m. § 32 KV-TG; Art. 52 Abs. 1 KV-TI; Art. 26^{bis} KV-VD; Art. 85^{bis} Abs. 1 KV-VS; Art. 17^{bis} Abs. 1 KV-NE; Art. 51 Abs. 2 KV-GE; Art. 71 LDP-JU.

⁷⁴ Vergl. TRIVELLI, S. 185. Die meisten Kantone sahen 1848 nur gerade ein Mandat von einem Jahr vor, NE und GR beschränkten es gar nur auf eine einzige Session. Von 1894 bis 1931 sah allein der Kanton ZG mit vier Jahren Amtsdauer ein längeres Mandat für den Ständerat als für den Nationalrat vor. Während dieser Zeit wählten die übrigen Kantone ihre Ständevertreter für ein, zwei oder drei Jahre bzw. für eine unbestimmte Dauer. Anfangs 1931, kurz vor der Erhöhung der Dauer der Nationalratsmandate erneuerten noch BE, NE und SG ihre Ständevertreter jährlich. 1957 waren es noch allein NE und SG, die am einjährigen Mandat festhielten, währenddem OW, GL und GR ihre Ständerat für drei Jahre wählten. 1971 schliesslich war es nur noch der Kanton GL, der seine Ständeräte auf drei Jahre bestimmte.

⁷⁵ WILLI, § 49 III 2 c.

⁷⁶ Nach BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 658, war diese Praxis keineswegs verfassungswidrig, a.M. aber J. BARTHÉLÉMY, „Traité de droit constitutionnel“, 1933, S. 99.

⁷⁷ VD: Art. 52 KV vom 1. März 1885; NE: Art. 39 KV vom 21. November 1885 i.V.m. dem „Loi concernant l'élection des députés du canton de Neuchâtel au Conseil des Etats suisse du 20 déc. 1885“ (Rec. des lois I, 252). Siehe nachfolgend § 29, F, II, 1.

⁷⁸ CELLIER, S. 66 mit Anm. 34; TRIVELLI, S. 186. Verschiedentliche Versuche, einer Festsetzung der Amtsdauer in der Bundesverfassung (so im Januar 1872 der Antrag CARTERET, die Amtsdauer der Ständeräte auf drei Jahre festzusetzen, und 1873 ein entsprechender Antrag der Kommission beim Ständerat) scheiterten.

⁷⁹ HÄFELIN/HALLER, N 705; CONDRAU, S. 124.

⁸⁰ Vergl. dazu AUBERT, Traité, II, N 1285, der diese Regelung als gerade noch vertretbar betrachtet, angesichts der Tatsache, dass sich die Mehrzahl der Erwerbstätigen ebenfalls in diesem Alter aus dem Berufsleben zurückziehen müssen, eine tiefere Altersgrenze jedoch für bundesrechtswidrig erachten würde. Generell wäre vorzuziehen gewesen, die beabsichtigte Rotation durch eine Begrenzung der *Zahl der Amtsperioden*, bspw. auf vier oder fünf, zu gewährleisten. Im Unterschied zur *Amtsalterbeschränkung* wie im Kanton GL kennt der Kanton JU eine *Amtszeitbeschränkung* von max. 12 Jahren für die kant. Parlamentarier, die auch für die Ständeräte gilt. Generell finden sich Amtszeitbeschränkungen für kantonale Ämter relativ häufig, so in den Kantonen AI, BS, BL, GL, GR, SH und eben JU. So kennt z.B. BS für die Mitglieder des Grossen Rates eine

von Art. 4 BV den Kantonen gewährten Ermessensspielraum liegt, wird eine angemessene Rotation in den politischen Ämtern angestrebt.

d) Die Entschädigung der Ständeratsabgeordneten

Die Fiktion, dass die Ständeräte die politischen „Vertreter“ oder gar Organe der Kantone seien, wurde nicht zuletzt auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Bundesverfassung in Art. 72 (1848) resp. Art. 83 (BV 1874) bestimmte, dass diese von den Kantonen entschädigt würden, während die Nationalräte aus der Bundeskasse entschädigt werden sollten (Art. 68 BV 1848; Art. 79 BV 1874)⁸¹. Art. 1 Abs. 2 des Entschädigungsgesetzes⁸² legt Art. 83 BV allerdings restriktiv aus und sieht vor, dass die Kantone nur gerade das Entgelt für die Sessionen sowie die Jahresentschädigung zu entrichten haben; dagegen ist es Sache der Bundeskasse, für die Kommissionstätigkeit und die übrigen Unkosten der Ständeratsmitglieder aufzukommen⁸³. Die Frage der Entschädigung wird nachfolgend noch im Rahmen der Betrachtung über die Parlamentsreform aufgenommen werden müssen⁸⁴.

II. Die Zahl der Vertreter im Ständerat

Das Föderativprinzip wird im schweizerischen Ständerat in erster Linie durch die zahlenmässige Verteilung der Sitze zum Ausdruck gebracht⁸⁵. Dabei ist festzuhalten, dass die zahlenmässige Besetzung, also die Frage, ob den Einzelstaaten jeweils eine gleiche bzw. eine der Bevölkerungszahl der Gliedstaaten annähernd proportionale Anzahl von Stimmen zukommen soll, keineswegs ein entscheidendes Zuordnungsmerkmal des Senats- bzw. Bundesratssystems darstellt⁸⁶. Hier ergeben sich, wie bereits oben dargelegt, angesichts der Gleichheitsproblematik, also der Kollision des Grundsatzes „one state-one vote“ des Völkerrechts und dem demokratischen Prinzip „one person-one vote“, unbefriedigende Konsequenzen: insbesondere das Problem des Ungleichgewichts zwischen den grossen, bevölkerungsreichen und den kleinen, meist bevölkerungsarmen Kantonen, das unter dem Stichwort der „kalten Progression der kleinen Kantone“ bezogen auf die Bevölkerungsentwicklung, die unterschiedliche Wirtschaftskraft und die ungleiche Aufgabenverteilung, bereits angesprochen wurde⁸⁷.

Geht man davon aus, dass der Ständerat als bundesstaatliches Föderativorgan nach Senatssystem in erster Linie die Gliedstaatenvölker, d.h. das nach den Gliedstaatenterritorien gegliederte Gesamtvolk repräsentiert, so liegt hier nun ein Schlüssel für das Prinzip der Proportionalität als Grundlage einer möglichen Gewichtung: die Gewichtung der Stimmverteilung bzw. der Sitzverteilung bedarf einer rationalen Begründung. Da sich der Ständerat als Re-präsentant der Kantonsbevölkerung verstehen lässt, scheint eine proportionale Berücksichtigung der jeweiligen Bevölkerungsziffer um so gerechtfertigter. Der Grundgedanke wäre hier demnach, analog dem deutschen Modell, die Bedeutung des einzelnen Kantons sein. Allerdings abgemildert durch Korrekturen, um Hegemonien⁸⁸ zu vermeiden. Es besteht für die Schweiz weniger die Gefahr einer Hegemonie eines einzelnen Kantons als vielmehr diejenige einer

max. Amtsdauer von 12 Jahren und BL für die Mitglieder des Landrates eine solche von 16 Jahren. Auch Altersalterbeschränkungen sind in den Kantonen recht oft zu finden, wobei als Besonderheit die Kantone FR, GE und SZ für ihre Regierungs- und Staatsratsmitglieder eine Beschränkung nach unten kennen (Wählbarkeit nach Vollendung des 25. [FR, SZ] resp. 27. Altersjahres [GE]).

⁸¹ Vergl. HIS, III, S. 367; CELLIER, S. 65; HÄFELIN/HALLER, N 795.

⁸² BG über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz) vom 18. März 1988 (SR 171.21).

⁸³ Im SR, dessen Mitglieder die eidgenössisch auf 18'000 Fr. pro Jahr festgelegte Bundesparlamentarier-Entschädigung aus den *Kantonskassen* vergütet erhalten, sehen (nach einer Recherche der BaZ, 6. 8. 1994), die durchschnittl. Bezüge und Spesenvergütungen wie folgt aus: im Ratsdurchschnitt total 51'351 Fr. pro Jahr. Der grösste ausbezahlte Einzelbetrag lag bei 83'065 Fr., dem ständerätlichen Kleinstverdiener wurden 26'335 Fr. gutgeschrieben (demgegenüber betragen die durchschnittl. Bezüge und Spesenvergütungen im NR für 1993 genau 74'757 Fr.). Der grösste ausbezahlte Einzelbetrag machte 1993 total 119'505 Fr. aus, der kleinste ausbezahlte Betrag wurde mit immerhin 48'850 Fr. angegeben. Gesamthaft wurden somit 1993 von der Bundeskasse 14'951'457 Fr. an Entschädigungen und Spesenvergütungen für den NR und total 1'534'143 Fr. für den SR bezahlt. Dazu kamen für den SR noch 828'000 Fr. zu Lasten der Kantone (zusammen mit den Fraktionsbeiträgen von 58'000 Fr. pro Parteigruppe und Jahr plus 10'500 Fr. pro Fraktionsmitglied sowie gegenwärtig 2'500 Fr. Vorsorgebeitrag für jedes Ratsmitglied belastet die Bundesversammlung den Bundeshaushalt mit jährlich rund 23 Mio. Fr.).

⁸⁴ In der Volksabstimmung vom 27. 9. 1992 wurde, neben der Einführung eines BG über die Beiträge an die Infrastrukturkosten der Fraktionen und der Mitglieder der eidgenössischen Räte vom 4. 10. 1991 (BBl 1991 III 1381 f.), das den Parlamentariern einen jährlichen Kredit für die Anstellung von Mitarbeitern und die Erteilung von Aufträgen zur Verfügung stellen wollte, auch eine Erhöhung der Beiträge an die Ratsmitglieder verworfen. Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 793 b, 795. Im VE 1995 findet die Frage der Entschädigung der Ständeräte keinen Eingang mehr, sondern soll ebenso wie die Regelung der Entschädigung der Nationalräte auf *Gesetzesstufe* geordnet werden. Damit könnte u.a. das Anliegen der SPK NR verwirklicht werden, welche eine Entschädigung auch der Ständeratsmitglieder durch den *Bund* vorschlägt (siehe p.I. der SPK NR, BBl 1995 I 1133, 1153 f.; Erläuterungen, S. 150).

⁸⁵ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 85.

⁸⁶ GAA, S. 39.

⁸⁷ Siehe vorstehend § 22, D, IV.

⁸⁸ Vergl. MESSMER, S. 199 ff.

Kantonsgruppe, die es versteht in ihrer Interessenwahrung quasi einen Block gegenüber einer ständig in die Minderheit versetzten Mehrheit der anderen Kantone zu bilden. Allerdings kann man sich fragen, ob es einzelnen Kantonen nicht schon längst gelungen ist, eine solche Blockbildung zu erreichen.

Der Wandel der soziologischen Grundlagen und die Verschiebung des politischen Schwergewichts von den Kantonen auf den Bund⁸⁹ blieben in der zahlenmässigen Ausgestaltung der bundesstaatlichen Institutionen weitgehend unberücksichtigt. Allein in der Zusammensetzung des *Nationalrats* machte sich das schnelle Anwachsen der Bevölkerung in einer stetigen Vergrösserung der Sitzzahl bemerkbar und wurde damit dem demographischen Wandel Rechnung getragen: 1848 und 1874 sah die BV noch ein Nationalratsmandat auf 20'000 Einwohner vor, die Verteilungszahl wurde 1931 auf 22'000 und 1950 auf 24'000 Einwohner angepasst. Mit der Neuformulierung von Art. 72 BV im Jahre 1962 wurde diesem Anpassungszwang mit der Fixierung der Nationalratssitze auf 200 ein Ende bereitet. Zu einer Verschärfung des Problems kam es aufgrund des Bevölkerungszuwachses und der Bevölkerungsverschiebung⁹⁰. Hier geht es um die statistische Verteilung der *Bevölkerung pro Ständeratsmandat*.

⁸⁹ SIEGRIST, I, S. 98 ff.

⁹⁰ Zur Entwicklung der *Bevölkerung im allgemeinen* siehe vorstehend § 18, B, I.

Tabelle 28: Entwicklung der kantonalen Wohnbevölkerung pro Ständeratsmandat von 1850 bis 1990

Kantone	Wohnbevölkerung pro Mandat 1850	Wohnbevölkerung pro Mandat 1870	Wohnbevölkerung pro Mandat 1900	Wohnbevölkerung pro Mandat 1950	Wohnbevölkerung pro Mandat 1980	Wohnbevölkerung pro Mandat 1990
Zürich	125'349	142'023	215'518	388'501	561'419	589'500
Bern	229'150	250'750	294'716	400'971	456'011	479'100
Luzern	66'421	66'076	73'259	111'624	148'079	163'150
Uri	7'252	8'047	9'850	14'278	16'941	17'100
Schwyz	22'084	23'866	27'692	35'541	48'677	56'000
Obwalden	13'799	14'443	15'260	22'125	25'865	29'000
Nidwalden	11'339	11'701	13'070	19'389	28'617	33'000
Glarus	15'106	17'604	16'174	18'831	18'359	19'250
Zug	8'730	10'462	12'546	21'119	37'965	42'750
Fribourg	49'945	55'204	63'975	79'347	92'623	106'800
Solothurn	34'837	37'304	50'381	85'254	109'051	115'850
Basel-Stadt	29'698	47'040	112'227	196'498	203'915	199'400
Basel-Landschaft	47'885	54'026	68'497	107'549	219'822	233'500
Schaffhausen	17'650	18'821	20'757	28'757	34'706	36'100
Appenzell A. Rh.	43'621	48'734	55'281	47'938	47'611	52'200
Appenzell I. Rh.	11'272	11'922	13'499	13'427	12'844	13'900
St. Gallen	84'812	95'337	125'142	154'553	195'997	213'750
Graubünden	44'947	46'051	52'260	68'550	82'320	86'950
Aargau	99'926	99'359	103'249	150'391	226'721	253'750
Thurgau	44'454	46'601	56'610	74'869	91'897	104'700
Ticino	58'879	60'795	69'319	87'527	132'949	141'100
Vaud	99'787	114'794	140'689	188'792	264'373	300'900
Valais	40'779	48'361	57'219	79'589	109'353	124'900
Neuchâtel	35'376	47'712	63'139	64'076	79'184	82'000
Genève	32'073	44'395	66'304	101'459	174'520	189'600
Jura	-	-	-	-	32'493	33'100
SCHWEIZ	54'380	60'341	75'351	107'158	138'390	149'428

(Quellen: HIS, III, S. 10; BfS, div. Jahrgänge)

Etwas pointierter dargestellt äussert sich der demographische Wandel der Bevölkerungsstruktur auch wie folgt:

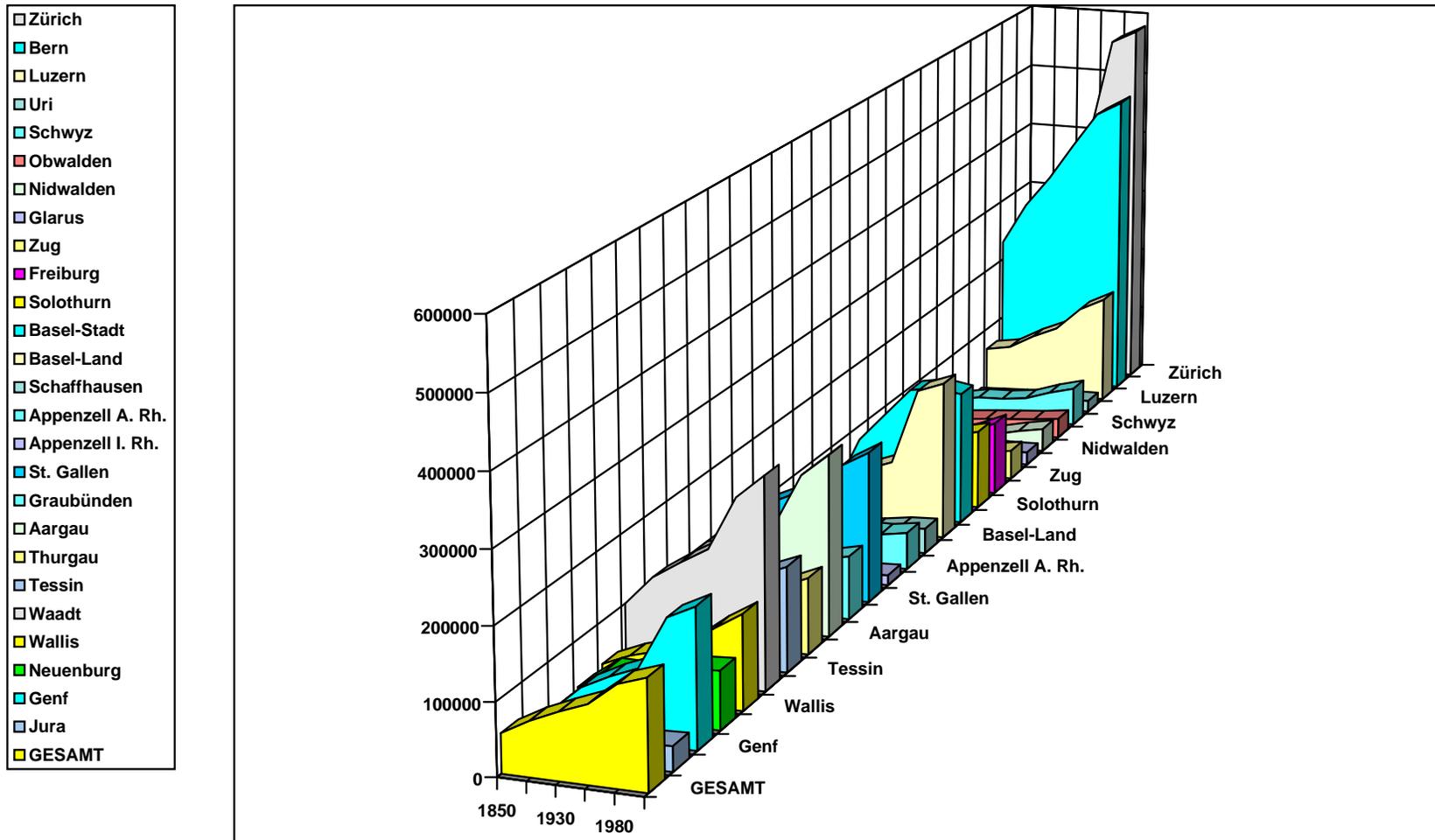
Tabelle 29a: Das Verhältnis zwischen den jeweils bevölkerungsreichsten und -schwächsten Kantonen

Das Verhältnis zwischen dem jeweils bevölkerungsschwächstem und dem bevölkerungsstärkstem Kanton:		
1850	Uri - Bern	= 1 : 32
1870	Nidwalden - Bern	= 1 : 21
1900	Nidwalden - Bern	= 1 : 22
1950	Appenzell I. Rh. - Bern	= 1 : 30
1980	Appenzell I. Rh. - Zürich	= 1 : 44
1995	Appenzell I. Rh. - Zürich	= 1 : 42

Tabelle 29b: Das Verhältnis zwischen den fünf bevölkerungsreichsten und -schwächsten Kantonen

Das Verhältnis zwischen den fünf bevölkerungsschwächsten den fünf bevölkerungsstärksten Ständen		
1850	Appenzell I. Rh., Nidwalden/Obwalden, Uri, Zug, Basel-Stadt, Glarus (5,4 % der Bevölkerung) gegenüber Bern, Zürich, Aargau, St. Gallen, Luzern (50 % der Bevölkerung)	= 1 : 9,5
1990	Appenzell I. Rh./Appenzell A. Rh., Nidwalden/Obwalden, Uri, Glarus, Jura (4 % der Bevölkerung) gegenüber Zürich, Bern, Waadt, Aargau, St. Gallen (53 % der Bevölkerung)	= 1 : 13,8

Graphik 9: Die demographische Entwicklung der Kantone nach 1850



III. Zusammenfassung

Im Gegensatz zum deutschen Bundesrat, der auf dem Vertretungsprinzip beruht, bestehen beim auf dem Repräsentationsprinzip basierenden Ständerat prinzipiell keine institutionellen Verbindungen zwischen den Ständeratsmitgliedern und den Behörden ihres Heimatkantons. Da das Instruktionsverbot von Art. 91 auch für die Ständeräte gilt, sind sie ebenso wie die Abgeordneten des Nationalrates selbstverantwortliche Parlamentarier. Als unabhängige Abgeordnete sind sie in keiner Weise „Vertreter“ ihres Kantons und besitzen daher die kantonalen Behörden keinerlei juristische Einflussmöglichkeiten auf die kantonalen Repräsentanten. Die kantonale Exekutive wird infolgedessen über den Ständerat in keinem Fall zum Entscheidungsträger auf der Bundesebene, selbst wenn noch heute gelegentlich Personalunionen zwischen kantonalen Magistraten und Ständeratsmitgliedern anzutreffen sind¹. Der in seiner Bestellung von den kantonalen Behörden unabhängige Ständerat unterscheidet sich schlussendlich formal nur noch in geringem Masse vom Nationalrat.

Immerhin kann aber von einer *politischen Repräsentation* der Kantone im Ständerat gesprochen werden und stellt dieser insofern einen wesentlichen Bestandteil des bundesstaatlichen Systems der Eidgenossenschaft dar². Die bundesrechtlich motivierten Unterschiede zwischen Nationalrat und Ständerat erscheinen auf den ersten Blick aber bescheiden: Die Zweite Kammer ist zunächst diejenige von zwei Parlamentskammern, in welcher das Element „Gliedstaat“ allein in der *zahlenmässigen Zusammensetzung* zum Ausdruck kommt³. Das Hauptmerkmal des föderalistischen Elements ist letztlich nur noch die nichtproportionale Sitzverteilung auf die einzelnen Kantone. FRENKEL spricht hier von einer „territorial-statistischen“ Art der Berücksichtigung der Gliedstaaten⁴. Viel bemerkenswerter als die Tatsache der gleichmässigen Vertretung aller Kantone - unter Vorbehalt der Halbkantone -, als Ausdruck der ursprünglichen Souveränität der Gliedstaaten, ist aber die *relative Freiheit* der einzelnen Kantone hinsichtlich der *Modalitäten* ihrer Vertretung im Ständerat: Es liegt bei den einzelnen Kantonen zu bestimmen, wen sie als Ständeräte entsenden, auf welche Amtsdauer und nach welchem Wahlverfahren dies geschehen soll. Neben der Regelung der Wahl ist auch die Entschädigung der Ständeratsmitglieder Sache der Kantone geblieben. Es gibt also de iure keine einheitliche Periode für die Mandatsinnehabung im Ständerat; Mitglieder der kantonalen Regierungen können, je nach kantonaler Rechtsordnung, Mitglieder im Ständerat sein. In der Folge werden z.B. noch in den Kantonen AI und OW die Abordnungen in die kleine Kammer an der Landsgemeinde bestimmt, während die übrigen Kantone ihre Ständeräte an der Urne wählen, und zwar - mit Ausnahme des Kantons JU - nach dem Majorzverfahren. In 19 Kantonen finden die Ständeratswahlen zusammen mit den Nationalratswahlen statt, in sechs Kantonen oder Halbkantonen werden sie ein halbes bis anderthalb Jahre früher durchgeführt (In den Kantonen ZG, GR, OW, NW, AI und ab 1999 auch wieder im Halbkanton AR).

Nun kam es allerdings im Laufe der Zeit zu einer schleichenden Angleichung der kantonalen Regelungen betreffend der Frage der Wahlorgane, der Amtsdauer oder auch der Unvereinbarkeiten. So wurde beispielsweise die Volkswahl vollumfänglich eingeführt, und der Kanton NW ging 1994 zur Urnenwahl über. Es scheint als wäre in all diesen Bereichen kein allzu grosses Gewicht auf die Differenzierung zum Nationalrat gelegt und allein die *zahlenmässige Zusammensetzung* als genügender Ausweis föderalistischer Eigenständigkeit betrachtet worden. Man kann demnach fragen, ob sich die Zweite Kammer in dieser Form mit föderalistischen Überlegungen noch legitimieren lässt, da eine gleichmässige Bestellung des Föderativorgans keineswegs das einzige und auch nicht das markanteste Element zur Betonung und Verankerung der Bundesstaatlichkeit ist, wie eine Mehrheit der bundesstaatlichen Zweikammersysteme belegt, die keineswegs vom Prinzip der gleichmässigen Vertretung der Gliedstaaten ausgeht⁵. Angesichts des Nachweises des Bestehens lokal kompakter Minderheiten in der Schweiz, seien dies nun die romanischen Kantone, diejenigen der Innerschweiz, seien es nun die sich überkreuzenden konfessionellen Gruppen oder die wirtschaftlichen Interessengebiete, kommt man nicht darum herum, dass der Ständerat auch heute noch eine wesentliche Rolle bei deren Integration spielt. Der Integration im Sinne der Aufrechterhaltung der Einheit angesichts der Vielheit einzelner gefestigter Gruppen kommt auch und gerade in der modernen Schweiz eine besondere Bedeutung zu⁶. Nur bedeutet dies nicht, dass die Ausgestaltung der Zusammensetzung in der gegenwärtigen Form damit gerechtfertigt wäre. Gerade die Ausgestaltung des Ständerates als Senat, dem eine Repräsentation der jeweiligen Gliedstaatenbevölkerung zugrunde liegt, liesse eine moderate Berücksichtigung der einzelnen Bevölkerungsanteile durchaus gerechtfertigt erscheinen.

¹ Meistens ist der Anteil gerade der kleinen Kantone hier besonders hoch (1987 fünf der neun Magistraten); HEGER, S. 114.

² HÄFELIN/HALLER, N 161 ff., 691 ff.

³ Vergl. besonders JAAG, „Zweite Kammer“, S. 96 f., der von einem geradezu beziehungslosen Nebeneinander von Ständerat und kantonalen Behörden ausgeht.

⁴ FRENKEL, II, N 1301 ff., 1304, 1306.

⁵ HÄFELIN/HALLER, N 642: „Das bundesstaatliche Prinzip würde es allerdings nicht grundsätzlich ausschliessen, dass bei der Zusammensetzung des Ständerates in beschränktem Rahmen auf die Bevölkerungszahl der Kantone Rücksicht genommen wird, ähnlich wie dies für die Länderkammer in der Bundesrepublik angeordnet ist (Art. 51 Abs. 2 GG).“

⁶ FRENKEL, I, N 548; HEGER, S. 155.

B. Übereilungsschutz - Der Ständerat als „chambre de réflexion“

Sowohl der schweizerische Bundesstaat im allgemeinen als auch Form und Funktion des Föderativorgans auf Bundesebene machten seit 1848 entscheidende Wandlungen durch. Wurden die Ständeräte zunächst noch von den Kantonsparlamenten gewählt, werden sie heute überall vom Volk gewählt, und dies meistens am selben Tag wie die Nationalratsabgeordneten. Wurde der Ständerat zunächst noch alleine wegen der damit verbundenen besseren Repräsentation der Kantone eingerichtet, werden ihm heute allgemein die Funktionen einer föderal strukturierten Kammer zugeschrieben⁷. Es fand insofern eine *Funktionserweiterung* statt, welcher der Ständerat nur dann gerecht werden kann, wenn seine Ausgestaltung, also seine Form, den veränderten Funktionen adäquat ist⁸.

I. Verbesserte Parlamentsarbeit durch das Zweikammersystem?

Von reform- und veränderungswilliger Seite konnte man während langer Zeit den Ruf nach einer Abschaffung des Ständerates wegen seiner notorischen Betätigung als eigentlicher „Bremsklub“ vernehmen. Es wurde letztmals 1989 seitens der Grünen Partei die Idee aufgeworfen, eine Initiative zur Abschaffung der Kleinen Kammer zu lancieren⁹. Diese Einstellung gegenüber dem Ständerat hat sich in der Zwischenzeit scheinbar geändert. Heute, so sagen ungefähr die Kritiker von gestern, müsste man den Ständerat schleunigst erfinden, wenn es ihn nicht gäbe. Denn schon oft habe die Kleine Kammer beispielsweise „unausgelegene Schnellschüsse“ der Volkskammer korrigiert und sich oftmals liberaler gezeigt als die Nachbarn im grossen Saal¹⁰. Dem Ständerat, dessen Struktur von einer föderalen Kammer ausgeht, wird damit wieder vermehrt das Prädikat als „chambre de réflexion“ verliehen und seine Funktion als ein rationalisierendes bzw. verbesserndes Organ der Gesetzgebung hervorgehoben.

Diese Funktion ist aber keineswegs an die gegenwärtige Form unserer Zweiten Kammer gebunden. Man vergleiche hier nur die Funktion anderer Zweiter Kammern von Einheitsstaaten wie England oder Frankreich: auch hier fügen diese Kammern das Element *Zeit* in den Prozess der politischen Entscheidung ein (vergl. CLEMENÇEAU: „Le temps de la réflexion, c'est le sénat.“). Die Bezeichnung des Ständerats als „chambre de réflexion“ entbehrt aber nicht einer gewissen Zweideutigkeit: Während die Kritiker hierin nur eine etwas euphemistische Umschreibung für eine äusserst konservative Haltung der Zweiten Kammer erblicken¹¹, verstehen andere eine Vielzahl verschiedener wichtiger Funktionen darunter, die mit diesem Ausdruck umfasst werden. Wie nachfolgend bei der gewaltenteiligen Funktion des Zweikammersystems noch einmal näher betrachtet werden muss, bewirkt die schlichte Tatsache der Einschaltung eines weiteren Organs in das Gesetzgebungsverfahren naturgemäss eine *Verlangsamung* dieses Prozesses. Während man gerade hierin eine Gewähr für eine intensivere und somit bessere Beratung erblicken kann¹², liegt hier nun aber gerade ein eigentlicher Kristallisationspunkt der Kritik am Ständerat¹³. So definiert NEIDHART die Funktion einer „chambre de réflexion“ vorweg in einem weiten Sinne als „gesetzespolitisches Vorausdenken“, als „planen und auch Annahmen versäumter Problemlösungen“¹⁴, um dann aber das Versagen des Ständerates in dieser so definierten Funktion zu konstatieren¹⁵. In der Zweiten Kammer würden vielmehr „substanzlose Debatten“¹⁶ geführt, deren Hauptursachen seiner Ansicht nach in der relativ schmalen Basis derjenigen liege, welche sich intensiv an den grossen Auseinandersetzungen beteiligten. Überhaupt hätte der Ständerat ein „honoratioren-parlamentarisches Gepräge“ und unterscheidet sich vom Nationalrat im wesentlichen nur durch eine konservative Grundhaltung¹⁷. Insofern entspräche der Ständerat dem Typus einer Zweiten Kammer, die sich generell durch einen „inno-vationsfeindlichen“ Konservativismus auszeichne¹⁸.

⁷ AUBERT, Traité, II, N 1251 f.

⁸ HEGER, S. 174.

⁹ Siehe nachfolgend § 30, A, III, 3.

¹⁰ BaZ vom 6. Oktober 1995.

¹¹ NEIDHART, Föderalismushearings, III, S. 1043, spricht von einem „ideologieverdächtigen“ Begriff.

¹² AUBERT, Traité, II, N 1252; vergl. auch DUBS, II, S. 46: „Im Allgemeinen sagt man und zwar mit vollem Recht, das Zweikammersystem habe auf die Politik und Gesetzgebung einen mässigen ponderierenden Einfluss. Schon die etwelche Verlangsamung des Geschäftsganges begünstigt die ruhigere Erwägung und mässigt das etwa vorhandene allzu starke Gefälle der politischen Leidenschaften. Es ist gewissermassen, wie wenn einer unserer wilden Gebirgsströme durch zwei Seen hindurch zu fließen hat, man ist sicher, dass er den Schutt, den er mit sich führt, da deponieren muss und dass er geläuterter und ruhiger seinen weiteren Lauf fortsetzen wird. Das Zweikammersystem wirkt also auf der einen Seite reinigend und beruhigend, während es auf der andern Seite die Anregung zu neuen Gedanken verstärkt, wenn nämlich, (...) jedem der beiden Räte gleichmässig auch die Initiative zusteht.“

¹³ HEGER, S. 155.

¹⁴ NEIDHART, „Reform“, S. 88 (kursiv im Original).

¹⁵ NEIDHART, „Reform“, S. 88 f.

¹⁶ NEIDHART, „Reform“, S. 89.

¹⁷ NEIDHART, „Reform“, S. 90.

¹⁸ KLAUS VON BEYME, „Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und als politische Kraft“, S. 365 ff., bes. S. 388 f.

Man könnte nun dieser Kritik entgegenhalten, dass sie in einer unzulässigen Weise die Frage der Einführung einer Zweiten Kammer in das Gesetzgebungsverfahren mit derjenigen der politischen Ausrichtung dieser Kammer vermengt¹⁹. Eine wie auch immer geartete „falsche“ politische Zusammensetzung bzw. Verzerrung der politischen Kräfte innerhalb des Ständerates kann eine Kritik am Ständerat in seiner Funktion als Repräsentant der Kantone rechtfertigen, nicht aber im Bereich seiner Funktion als „chambre de réflexion“. Der Vorwurf der parteipolitischen Besetzung des Ständerates verfehlt damit bereits im Ansatz die Erfüllung der Funktion einer „chambre de réflexion“. Vielmehr steht hier die Frage der Rationalisierung, der Verbesserung durch das Verfahren an sich im Vordergrund. Es geht damit primär nicht um die Einstufung des Inhalts des schlussendlich aus den Beratungen der Bundesversammlung hervorgehenden Beschlusses als „konservativ“ oder „progressiv“, nicht um die Frage des Verhinderns von Fortschritt, sondern abstrakt um die „inhaltliche“ Überprüfung der konkreten Vorlage daraufhin, ob sie tatsächlich einen Fortschritt, mithin eine Verbesserung der bestehenden Gesetzeslage mit sich bringt. Um auf die bereits bemühte Anekdote von JEFFERSON zurückzugreifen, kann man sagen, dass durch die Einschaltung des Ständerates in das Gesetzgebungsverfahren der zunächst noch heisse Tee abgekühlt wird, wobei natürlich eingeräumt werden muss, dass immer auch die Gefahr besteht, am Ende kalten Tee in der Tasse zu haben, den in der Regel niemand ~~Dem Ständerat~~ fällt, zusammenfassend gesagt, gerade jene klassische Funktion einer Zweiten Kammer als eigenständige Aufgabe zu, welche die qualitative Verbesserung, die Rationalisierung der Gesetzgebung und die Bewahrung formaler Korrektheit umfasst²⁰. Diese Funktion ist gerade in der Schweiz von besonderer Bedeutung, da hier keine eigentlich umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit besteht, wonach die von der Bundesversammlung beschlossenen Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden könnten²¹. Dem Ständerat obliegt damit nicht nur die Prüfung, ob das Gesetz inhaltlich eine Verbesserung der Gesetzeslage bewirkt, sondern daneben auch und gerade, ob es im korrekten Verfahren und in Übereinstimmung mit dem übrigen geltenden Recht erlassen wird. Insofern könnte man vom Ständerat als einem „verfassungsrechtlichen Gewissen“²² innerhalb der Bundeslegislative sprechen²³.

II. Voraussetzungen der Gegengewichtsfunktion

Eine eigenständige Funktion kann eine Zweite Kammer nur dann erfüllen, wenn es ihr gelingt, eine irgendwie geartete selbständige Sichtweise in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Es stellt sich hier, wie bereits zuvor²⁴, zunächst die Frage von Eigentümlichkeit oder Analogie der Zweiten Kammer zur Volkskammer, d.h. die Frage nach Repräsentations- bzw. Legitimationsbasis. Der Ständerat kann eine sinnvolle Gegenposition gegenüber dem Nationalrat nur vertreten, wenn er von einer anderen Position der Argumentation ausgehen kann. Indem sich der Ständerat auf seine Legitimation als „Gliederstaatenkammer“ berufen kann und sich formal als Verwirklichung des föderativen Prinzips darstellt, gelingt ihm eine Vermeidung der Analogie zum Nationalrat und ist er in der Lage, zumindest eine *formale* Originalität zu wahren. Nun muss der Ständerat aber auch in die Lage versetzt werden, diese Sichtweise in das Verfahren einzubringen: Das schweizerische Zweikammersystem zeichnet sich nun dadurch aus, dass eine Vorlage durch zwei voneinander unabhängige, grundsätzlich gleichberechtigte Instanzen beraten wird. Davon wird eine gründlichere Beurteilung und Berücksichtigung zusätzlicher Elemente bei der Rechtsetzung erwartet. Dieser Zielsetzung entspricht es auch, dass die Beschlussfassung in den beiden Kammern *getrennt* erfolgt²⁵. Dazu kommt im weiteren, dass, gemäss dem Prinzip der Gleichberechtigung der beiden Kammern,

¹⁹ HEGER, S. 155.

²⁰ HEGER, S. 156; TRIVELLI, S. 512.

²¹ Art. 113 Abs. 3 BV, Art. 114^{bis} Abs. 3. In einem dialektischen Verhältnis kann das Gericht auf verfassungsrechtlich problematische Gesetzesbestimmungen hinweisen und dem Gesetzgeber deutliche Fingerzeige im Hinblick auf eine spätere Gesetzesrevision geben, es kann aber formell kein Gesetz kassieren (113 Abs. 3/114^{bis} Abs. 3 beinhalten nach einem Teil der neueren Lehre somit nur ein *Anwendungsgebot*, kein *Prüfungsverbot*). Vergl. SEILER, S. 281 f., 705; ANDREAS AUER, „Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit“, Basel/Frankfurt a.M., S. 71 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 614, 616, 1807a; HALLER in Kommentar BV, Art. 113, Rz. 205 f.; Zur Dialektik zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung vergl. WALTER KÄLIN, „Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie: Funktionen der staatsrechtlichen Beschwerde“, Bern 1987, S. 150 f.

²² NEIDHART, „Reform“, S. 88, bezeichnet diese dem Ständerat oft zugeschriebene Funktion allerdings als pauschal und als eigentliche Verschleierung der Tatsache, dass mit der Erhebung von Bedenken im Gesetzgebungsprozess i.d.R. oft nur profane Interessenvertretung betrieben wurde und wird.

²³ Die nachfolgende Analyse einzelner Vorlagen, in denen sich der Ständerat mit der Formulierung und Verteidigung eigenständiger Positionen gegenüber dem Nationalrat ausgezeichnet hat, wird zeigen, ob man tatsächlich von einem solchen verfassungsrechtlichen Gewissen sprechen kann oder ob, wie NEIDHART, a.a.O., schreibt, die partikulare Interessenvertretung im Vordergrund steht. Siehe nachfolgend § 27.

²⁴ Siehe vorstehend § 19, C.

²⁵ Art. 92 Satz 1 BV. Eine Ausnahme der getrennten Beratung besteht bei jenen Geschäften, für welche die BV vorsieht, dass sich beide Räte zu einer gemeinsamen Verhandlung zusammenschliessen (Art. 92 Satz 2). In diesen Fällen finden unter Leitung des Präsidenten des *Nationalrates* in der Vereinigten Bundesversammlung gemeinsame Beratung und Beschlussfassung statt (Art. 92 Satz 2 BV, Art. 37 Abs. 2 GVG).

den Beschlüssen der beiden Räte die gleiche Bedeutung zukommt, d.h. ein Beschluss nur zustandekommt, wenn Nationalrat und Ständerat in getrennter Abstimmung auch einen *übereinstimmenden* Beschluss fassen²⁶.

Die Gleichberechtigung beider Räte ist in der Schweiz, ähnlich wie in den USA²⁷, verwirklicht²⁸. Die getrennte Beschlussfassung in den beiden Kammern führt nun unweigerlich dazu, dass zu einer Vorlage *abweichende* Entscheidungen der beiden Räte vorliegen können. Diese Diskrepanz kann zum einen darin bestehen, dass eine Kammer die Initiative der anderen in ihrer Gesamtheit ablehnt oder es unterlässt, sie zu behandeln, was gerade in den USA sehr häufig der Fall ist²⁹. In diesem Fall fällt eine Vorlage in der Regel ohne weiteres dahin, da eine Anpassung der Positionen der beiden Kammern als aussichtslos erscheint. Häufiger aber bestehen nur einzelne Differenzen in bezug auf eine Vorlage, der beide Räte grundsätzlich zustimmen. Abweichende Beschlüsse der beiden Kammern sind vor allem dann möglich, wenn die parteipolitische Zusammensetzung der beiden Kammern nicht übereinstimmt. Da eine Vorlage nur dann Rechtskraft erlangen kann, wenn sie in identischem Wortlaut von beiden Kammern verabschiedet wird, müssen die Beschlüsse der Kammern einander angenähert werden. Die Regelung dieses Angleichungsverfahrens ist das zentrale Problem des Zweikammersystem der Gleichberechtigung.

III. Differenzbereinigungsverfahren

1. Allgemeines

Der Ständerat beweist also seine *Nützlichkeit* mit seiner Fähigkeit zur latenten Bereitschaft zu opponieren. Dies ist eigentlich widersprüchlich, denn es könnte somit davon ausgegangen werden, dass die Existenz einer Zweiten Kammer nur noch durch die Möglichkeit motiviert ist, einen Konflikt herbeizuführen. Dieser Widerspruch löst sich auf, sobald Vorkehrungen bestehen, Blockaden des demokratischen Willens oder Lähmungen der staatlichen Institutionen zu verhindern. Die beiden Grundsätze der getrennten Beschlussfassung und der Gleichberechtigung der beiden Kammern setzen also voraus, dass beide Kammern bereit sind, von ihren Positionen abzurücken und auf einen Kompromiss hinarbeiten. Der Entscheid über Einigungsvorschläge muss von jeder Kammer in eigener Verantwortlichkeit gefällt werden. Die Erarbeitung von solchen Einigungsvorschlägen erfolgt durch die Bereinigung von Konflikten zwischen den beiden Kammern im *Differenzbereinigungsverfahren*³⁰. Dessen Ziel ist die Erreichung eines tragbaren Kompromisses, da ein gültiger Beschluss der Bundesversammlung eben nur zustandekommt, wenn Nationalrat und Ständerat in getrennter Abstimmung³¹ einen übereinstimmenden Beschluss fassen³².

Die Bereinigung von Differenzen bzw. die Erarbeitung von Einigungsvorschlägen kann prinzipiell auf zwei Wegen erfolgen: Entweder kann eine Vorlage - oder deren kontroverse Punkte - zwischen den beiden Kammern hin- und hergeschoben werden, bis sämtliche Differenzen bereinigt sind. Dieses Verfahren nennt sich „*Navette*“, da das Hin und Her an die Bewegung des Schiffchens eines Webstuhles erinnert³³. Oder es wird ein *Vermittlungsausschuss*, eine gemeinsame Konferenz beider Kammern, beauftragt, einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten, der dann den beiden Räten zur Entscheidung vorgelegt wird³⁴. In der Schweiz stellt dieses Verfahren, neben dem *Navette*-Verfahren den (subsidiären) Sonderfall dar, der vor der GVG-Revision von 1991 nur beim Beharrenbeschluss eines Rates, der seinen Standpunkt für endgültig erklärte und gleichzeitigem Festhalten des anderen Rates an seinem abweichenden Standpunkt zum Tragen kam³⁵. Demgegenüber ist bspw. in Deutschland die Anrufung des

²⁶ Art. 89 Abs. 1 BV. Zur Frage der Gleichberechtigung der beiden Kammern siehe nachfolgend § 29, D.

²⁷ Der Senat ist in der Gesetzgebung vollberechtigte Zweite Kammer, darüber hinaus stehen ihm aber auch ein Mitspracherecht beim Abschluss von Staatsverträgen und bei der Ernennung der obersten Beamten und Richter zu (Art. II Sect. 2 Cl. 2 U.S. Const.); beim Impeachment-Verfahren tritt er als Richter, das Repräsentantenhaus als Ankläger auf (Art. I Sect. 2 Cl. 5 und Sect. 3 Cl. 6).

²⁸ Anders im Fall der BRD, wo der Bundesrat wie bereits erwähnt wurde nur bei der Beschlussfassung über Zustimmungsgesetze ein vollwertiges Mitwirkungsrecht aufweist. Vergl. statt vieler: REUTER, S. 90 ff. Auch in Österreich fehlt der Länderkammer, dem Bundesrat, eine Gleichberechtigung in der Gesetzgebung, indem er nur die Möglichkeit einer nachträglichen Einsprache gegen Gesetze der Ersten Kammer, des Nationalrates, hat, welche durch nochmaligen Beschluss des Nationalrates überwunden werden kann (Art. 42 B.-VG.).

²⁹ Siehe JAAG, „Zweite Kammer“, S. 24, 38.

³⁰ Art. 16 ff. GVG.

³¹ Als Ausnahme vom Grundsatz der getrennten Beratung wirken die beiden Kammern nach Art. 92 Satz 2 BV für bestimmte Geschäfte in der *Vereinigten Bundesversammlung* zusammen, wobei dann die Mitglieder von National- und Ständerat zu *einem* Verhandlungsgremium zusammentreten und bei der Abstimmung die Mehrheit der stimmenden Mitglieder beider Räte massgebend ist (Art. 92 Satz 2 BV). Zum Übergewicht des NR aufgrund der grösseren Zahl seiner Mitglieder siehe auch § 29, D.

³² Art. 89 Abs. 1 BV.

³³ AUBERT, *Traité*, II, N 1453; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 38 f.; ENSSLIN, S. 44 mit Anm. 2; ROSENDAHL, S. 118, spricht vom sog. „Schubverfahren“.

³⁴ Dieses Verfahren ist vor allem in den USA und in Deutschland gebräuchlich.

³⁵ Die Institution der *Einigungskonferenz* beruhte auf Art. 6 des GVG von 1902. Während nach Art. 6 des GVG von 1849 eine Vorlage mit dem Beharren beider Räte auf ihren abweichenden Stellungnahmen erledigt war, sah nun Art. 6 Abs. 1 GVG vom 9. Oktober 1902 (vergl. BBl 1899 II 473 ff.) folgende Regelung vor: „Beschiessen die beiden Räte, auf ihren abweichenden

Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG der einzige Weg bei Gesetzen, die die Zustimmung des Bundesrates erfordern, eine Lösung zu finden. Im Gegensatz zur Einigungskonferenz der schweizerischen Bundesversammlung handelt es sich hier um einen *ständigen* Ausschuss³⁶: Bundestag und Bundesrat sind sich hierin gleichberechtigt vertreten, die Bundesratsvertreter ausnahmsweise von Weisungen freigestellt³⁷.

Weder das Navette-Verfahren noch das Verfahren mit Vermittlungsausschuss sind Garant für eine Einigung der beiden Kammern. Kommt eine solche nicht zustande, dann ist die Vorlage gescheitert, kann also keine Rechtskraft erlangen, was im Einzelfall zu äusserst unangenehmen Folgen führen kann. Wird beispielsweise das *Budget* nicht verabschiedet, so können keine oder höchstens die gesetzlich eindeutig festgelegten Ausgaben getätigt werden³⁸. Zu den denkbaren Alternativen zum Differenzbereinigungsverfahren im Sinne des Navette-Verfahrens bzw. des Vermittlungsausschusses wird später noch näher eingegangen³⁹.

2. Häufigkeit der Differenzbereinigungsverfahren

Vom Differenzbereinigungsverfahren wird in der Praxis sehr häufig Gebrauch gemacht⁴⁰. Vor der Revision des GVG von 1991 wurden die abweichenden Beschlüsse bei der Behandlung einer Vorlage zwischen den beiden Räten hin- und hergeschoben, bis entweder ein übereinstimmender Beschluss zustande kam oder beide Räte beschlossen, auf ihren divergierenden Standpunkten zu beharren (Art. 16 ff. GVG). In diesem zweiten Fall wurde eine *Einigungskonferenz* aus Mitgliedern beider Räte eingesetzt, die einen Vermittlungsvorschlag zu erarbeiten hatte. Gelang ihr das nicht oder wurde der Vermittlungsvorschlag nicht in beiden Räten nach einmaliger Beratung unverändert angenommen, so galt die Vorlage endgültig als gescheitert.

Bei der Bereinigung der Differenzen wurden also diejenigen Punkte einer Gesetzesvorlage, bei denen die beiden Räte unterschiedliche Beschlüsse gefasst hatten, im Navette-Verfahren grundsätzlich so lange zwischen den beiden Räten hin- und hergeschoben, bis eine Einigung erzielt wurde respektive einer der beiden Räte seinen Beschluss als *definitiv* erklärte. Erst wenn der andere Rat dem als definitiv erklärten Beschluss nicht zustimmte, musste in der Einigungskonferenz, bestehend aus den beiden vorberatenden Kommissionen ein Antrag ausgearbeitet werden, der beiden Räten vorzulegen war (Art. 17-20 GVG). Nun gelang es den beiden Kammern im Differenzbereinigungsverfahren in der Regel immer wieder zu einer Einigung zu gelangen, mithin erwiesen sich die 1848 und auch später noch geäusserten Befürchtungen, dass im schweizerischen Zweikammersystem die Konflikte zwischen den beiden Räten vorprogrammiert seien, als unbegründet⁴¹. Von der Möglichkeit der Einigungskonferenz, die im Jahre 1902 eingeführt wurde, wurde bis 1990 nur gerade in 15 Fällen Gebrauch gemacht, wobei von diesen 12 Fälle zu einem positiven Ergebnis führten⁴².

In der von TRIVELLI untersuchten Zeit von 1896 bis 1972 benötigten etwa mehr als die Hälfte (538 von 1000) aller Bundesgesetze und Rechtsverordnungen drei Sitzungen, beinahe jede dritte Vorlage (298 von 1000) vier Sitzungen und noch jede zehnte (104 von 1000) beanspruchte den Rat dreimal, also insgesamt sechs Sitzungen. Für die Zeit vom 1. 1. 1973 bis zum 7. 10. 1983 veränderte sich, so HEGER⁴³, das Bild insofern als bei Beschlüssen zu Verfassungsänderungen und Volksinitiativen, nur noch jeder dritte Beschluss insgesamt vier Beratungen benötigte und fast jeder zehnte noch (vier von insgesamt 45 Beschlüssen) beschäftigte jeden Rat mindestens je dreimal. Bei Bundesgesetzen und Rechtsverordnungen waren es nur noch etwas weniger als die Hälfte (133 aus 291 Beschlüssen, 45,7 %) der Bundesbeschlüsse, die eine dritte Beratung erforderten, jeder vierte (24,7 %) erforderte deren vier und

Schlussnahmen zu beharren, so sind die Differenzen einer aus den vereinigten Kommissionen beider Räte gebildeten Konferenz zu unterbreiten, welche versuchen soll, eine Verständigung herbeizuführen.“

³⁶ § 1 Geschäftsordnung Vermittlungsausschuss, BGBl II, S. 103 vom 19. 4. 1951. Vergl. ZILLER/OSCHATZ, S. 68 ff.

³⁷ Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG.

³⁸ So Art. 111 GG; AUBERT, *Traité*, II, N 1358; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 39; a.M. FLEINER/GIACOMETTI, S. 528.

³⁹ Siehe nachfolgend unter § 29, D, III, 2, a, cc.

⁴⁰ AUBERT in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 1, Rz. 58 ff.; HUBER-HOTZ, S. 174 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 648, 792; TRIVELLI, S. 209 ff., 291 ff.; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 42 f.; HEGER, S. 124 f.; KAMER, S. 152 f.; MARTI, S. 31 f.; ENSSLIN, S. 54 ff. Ein Vorgehen *ohne* Differenzbereinigungsverfahren („ausserordentliches Differenzbereinigungsverfahren“, Art. 21 GVG) ist v.a. dort die Regel, wo zwischen den Beschlüssen beider Räte Differenzen bestehen und von der Sache her keine Einigung i.S. eines *Kompromisses* möglich ist (bei der Eintretensfrage [Eintreten/Nichteintreten], bei GesamtAbstimmungen [Annahme/Verwerfung], Staatsverträgen [Genehmigung/Ablehnung] oder bei der Gewährleistung einer KV [Gewährleistung/Nichtgewährleistung]). Bestätigt hier der ablehnende Rat nach einer zweiten Beratung seinen negativen Entscheid, obwohl der andere Rat in der Zwischenzeit die Annahme beschlossen hat, so ist das Geschäft endgültig abgelehnt. Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 792.

⁴¹ Es liess sich sogar ein leichter Rückgang der Fälle unterschiedlicher Beschlüsse bei der Gesetzgebung festhalten.

⁴² TRIVELLI, S. 238 ff., S. 287-290; AUBERT in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 1, Rz. 59; HUBER-HOTZ, S. 176. Von 1903 bis 1945 finden sich 5 Fälle, 1946-1972 8 Fälle, 1973-1990 2 Fälle (BB betr. die Volksinitiative über den Schwangerschaftsabbruch 1977 und Revision des GVG in Sachen Motion 1990). In zwei Fällen fand die Einigungskonferenz keine Lösung und im anderen versagte der Ständerat die Zustimmung.

⁴³ Vergl. zum Folgenden auch HEGER, S. 124 f.; Verhandl. B.vers., I/1973 bis III/1983.

nur noch jeder zwanzigste (4,8 %) deren sechs. Bei den einfachen Bundesbeschlüssen war es nur gerade jeder 10. Beschluss (11,2 %), der eine dritte Beratung erforderlich machte.

Insgesamt ergab sich hiermit ein leichter *Rückgang* der Fälle unterschiedlicher Beschlüsse von Nationalrat und Ständerat. Dennoch blieb es noch in fast jedem zweiten Fall bei einer zweiten Befassung einer Kammer. In der teilweisen Fortführung der Untersuchung von TRIVELLI gelangte HUBER-HOTZ⁴⁴ zum gleichen Ergebnis, indem sie darlegt, dass zwischen 1875 und 1945 von den Bundesbeschlüssen zur Änderung der Verfassung 44 %, von den Bundesgesetzen und AVBB 38 % und von den einfachen BB 91 % *ohne* Differenzbereinigungsverfahren verabschiedet wurden, während es in den Jahren 1946 bis 1972 noch 49 % (betr. BV) bzw. 52 % (betr. BG, AVBB) und 87 % (betr. einfache BB) und 1972 bis 1989 sogar 77 % (betr. BV), 55 % (betr. BG, AVBB) und 88 % (betr. einfache BB) waren. Leicht zurückgegangen sind parallel dazu auch die Fälle mit zahlreichen Umgängen im Differenzbereinigungsverfahren: In der Zeit nach 1945 brauchten nur noch drei Geschäfte mehr als acht Umgänge, während vor 1945 immerhin acht Geschäfte mehr als acht Umgänge bedurften.

Tabelle 30a: Differenzbereinigungsverfahren in den eidgenössischen Räten von 1875-1989 (effektiv und in %)

Anzahl Beratungen ⁴⁵	1875-1919 (45 Jahre)			1919-1945 (27 Jahre)			1946-1972 (27 Jahre)			1973-1989 (17 Jahre)		
	BV ⁴⁶	BG/aBB ⁴⁷	eBB ⁴⁸	BV	BG/aBB	eBB	BV	BG/aBB	eBB	BV	BG/aBB	eBB
2	16 (42)	105 (37)	2367 (91)	23 (51)	122 (43)	984 (90)	38 (49)	301 (52)	1167 (87)	61 (77)	258 (55)	587 (88)
3	12 (32)	60 (21)	166 (6)	7 (15)	76 (27)	70 (6)	19 (25)	139 (24)	108 (8)	4 (6)	92 (19)	38 (6)
4	6 (15)	51 (18)	51 (2)	9 (20)	39 (14)	24 (2)	11 (14)	61 (11)	30 (2)	2 (2)	56 (11)	15 (3)
5	2 (5)	23 (8)	16 (0,6)	3 (6)	24 (8)	5 (1)	5 (7)	24 (4)	11 (1)	6 (7)	42 (9)	5 (0,8)
6	-	21 (8)	12 (0,2)	-	13 (4)	6 (0,6)	-	33 (6)	8 (1)	4 (5)	12 (3)	14 (2)
7	1 (3)	11 (4)	2 (0,1)	1 (2)	6 (2)	3 (0,4)	1 (1)	13 (2)	4 (0,8)	1 (1)	11 (2)	1 (0,2)
8	-	8 (3)	-	2 (4)	3 (1)	-	2 (3)	5 (1)	1 (0,2)	-	4 (1)	-
9	-	2 (1)	1 (0,1)	1 (2)	1 (0,3)	-	1 (1)	-	-	-	-	-
10<	1 (3)	-	-	-	2 (0,7)	-	-	-	-	2 (1)	-	-
	38 (100)	281 (100)	2615 (100)	45 (100)	286 (100)	1092 (100)	77 (100)	576 (100)	1329 (100)	80 (100)	475 (100)	660 (100)

(Quelle: HUBER-HOTZ, S. 175 f.)

Als eigentlicher Missbrauch⁴⁹ des Differenzbereinigungsverfahrens wurde jener Fall empfunden, der gleichzeitig auch seinen exzessivsten Gebrauch darstellte: Das 1937 fertiggestellte Strafgesetzbuch bedurfte insgesamt 16 Beratungen (über Art. 181) in den eidgenössischen Räten, bis sich diese auf einen Text verständigen konnten. Die achtmalige Befassung eines jeden Rates kann rückblickend nur als absurd betrachtet werden.

⁴⁴ HUBER-HOTZ, S. 174 ff.

⁴⁵ Anzahl der Beratungen bedeutet demnach zum Beispiel „3“ = zweimal beim Erstrat, einmal beim Zweitrat.

⁴⁶ Bundesbeschlüsse zu Verfassungsänderungen.

⁴⁷ Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.

⁴⁸ Einfache Bundesbeschlüsse (ohne internationale Abkommen: 678 von 1875-1972, 190 von 1973-1989).

⁴⁹ TRIVELLI, S. 222; HEGER, S. 125; AUBERT in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 1 BV, Rz. 58 Anm. 110.

Tabelle 30b: Differenzbereinigungen (1973-1989) mit mehr als 5 Beratungen bzw. über 2 Jahre Beratungszeit

Anzahl Beratungen	0 - 1 Jahr	1 - 2 Jahre	2 - 3 Jahre	3 - 4 Jahre	mehr als 4 Jahre	Total
2			1	-	1	
3			-	1	-	
4			1	-	-	
5			2	4	4	
6	3	21	1	3	2	
7	3	4	2	1	2	
8	-	1	2	1	-	
9	-	-	-	-	-	
10	2	-	-	-	-	
	8	26	9	10	9	62

(Quelle: HUBER-HOTZ, S. 177)

Das Differenzbereinigungsverfahren litt, wie Tabelle 30b zeigt, erheblich an der zeitlichen Beanspruchung der beiden Kammern: So waren den vorberatenden Kommissionen beider Räte und den beiden Kammern keine Fristen für die Behandlung der Vorlagen gesetzt, wie dies etwa in anderen Parlamenten der Fall ist, und da für die Behandlung der meisten Geschäfte keine Prioritäten festgelegt waren, erfolgte die Geschäftsabwicklung eher zufällig. So wurden die Prioritäten oft aufgrund des Terminkalenders der einzelnen Kommissionsmitglieder oder des zuständigen Bundesrates bestimmt. HUBER-HOTZ⁵⁰ untersuchte für die Zeit von 1973 bis 1989 (17 Jahre) jene Vorlagen des Bundesrates auf den Faktor Zeit hin, in denen das Differenzbereinigungsverfahren mehr als fünf Umgänge bedurfte, also mehr als drei Beratungen im Erstrat und zwei Beratungen im Zweirat. 62 Vorlagen (davon zwei internationale Abkommen⁵¹) fielen in diese Kategorie, also knapp 5 % der 1215 Vorlagen und 190 internationalen Abkommen. Acht der Vorlagen konnten trotz mehr als fünf Umgängen innerhalb eines Jahres und 26 innerhalb von zwei Jahren bereinigt werden. Die beiden Beschlüsse zur Bundesfinanzreform (76.024), die innert einem halben Jahr zehnmals hin- und hergeschickt wurden, verdienen dabei besondere Erwähnung. Umgekehrt konnte die Kürzung der Bundessubventionen (12.212) im Januar 1975 nach immerhin sieben Beratungen innert drei Tagen beschlossen werden⁵². Von den 28 übrigen Vorlagen bedurften deren neun zwischen zwei und drei Jahren und 10 Vorlagen bis zu vier Jahren. Mit Ausnahme der Nichtgenehmigung der Europäischen Sozialcharta (83.049), wofür der Ständerat als Prioritätsrat $\frac{3}{4}$ Jahre, der Nationalrat gar $3\frac{3}{4}$ Jahre bedurfte, handelte es sich bei den restlichen Vorlagen um wichtige Bundesgesetze⁵³. Bei sechs dieser neun Vorlagen hatte der Ständerat die Priorität, benötigte aber nur in drei Fällen mehr Zeit als der Nationalrat, der als Erstrat bei drei Vorlagen mehr oder gleich viel Zeit wie der Ständerat brauchte. Der Erstrat benötigt also nicht immer mehr Zeit als der Zweirat, wobei die Beratungszeit nicht nur allein vom Beratungsgegenstand abhängt, sondern vor allem von der für ein Geschäft eingeplanten Dringlichkeit. Die Länge der Beratungszeit hängt bei beiden Kammern im wesentlichen von der Arbeit in den vorberatenden Kommissionen ab. Ein erheblicher Teil der Kritik am Zweikammersystem, so HUBER-HOTZ⁵⁴, wäre gegenstandslos, wenn diese Kommissionen in der Lage wären, ihre Arbeit zügig und der Bedeutung bzw. Dringlichkeit der Vorlage angemessen zu erledigen. Gegenwärtig zeichnet sich hier eine interessante Entwicklung ab: I.d.R. führen die beiden Räte die erste Beratung von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen nicht in der gleichen Session durch⁵⁵. Vorbehalten sind nun allerdings Dringlichkeit oder ausserordentliche Umstände (Art. 11 GVG). Der Bundesrat kann demnach ein *beschleunigtes* Verfahren beantragen, bei welchem das Geschäft durch beide Kammern in der gleichen Session beraten wird⁵⁶. Wie nachfolgend unter Ziff. 4 dargelegt wird, ergehen heute rund ein Drittel der Beschlüsse in diesem „ausserordentlichen“ Verfahren, wobei sich zeigt, dass der Ständerat sowohl bezüglich dieses beschleunigten Verfahrens als auch des ordentlichen Verfahrens stärker als Erstrat in Anspruch genommen wird als der Nationalrat.

Tabelle 30c: Geschäfte 1973-1989, die mehr als vier Jahre im Parlament hängig waren

⁵⁰ HUBER-HOTZ, S. 177 f.; siehe Tabelle 30b: Da auch Vorlagen ohne langandauerndes Differenzbereinigungsverfahren viel Zeit beanspruchen können, enthält die Tabelle auch jene Vorlagen, die mehr als zwei Jahre im Parlament hängig blieben.

⁵¹ Beitritt zur UNO; Beitritt zur Europäischen Sozialcharta.

⁵² HEGER, S. 125.

⁵³ Siehe Tabelle 30c.

⁵⁴ HUBER-HOTZ, S. 178.

⁵⁵ AUBERT in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 1 BV, Rz. 55 mit Anm. 109. Der Voranschlag, die Staatsrechnung und der Geschäftsbericht (einfache Bundesbeschlüsse) werden dagegen regelmässig in der gleichen Session behandelt.

⁵⁶ Art. 11 Abs. 2 und 3 GVG.

Anzahl Beratungen	Geschäft	Priorität	Zeit im Nationalrat	Zeit im Ständerat	Total Jahre	Definitive Zustimmung
2	Europ. Sozialcharta ⁵⁷ (83.049)	Ständerat	3¼ Jahre	¾ Jahre	4½ Jahre	NR
5	Rechtshilfegesetz (76.033)	Ständerat	2 Jahre	3 Jahre	5 Jahre	SR
	ZGB. Eherecht (79.043)	Ständerat	2¾ Jahre	2¼ Jahre	5 Jahre	SR
	Krankenversicherung (81.044)	Nationalrat	3½ Jahre	2 Jahre	5½ Jahre	NR
	Internationales Privatrecht (82.072)	Ständerat	2 Jahre	3 Jahre	5 Jahre	SR
6	Konsumkreditgesetz ⁵⁸ (78.043)	Nationalrat	5½ Jahre	3 Jahre	8½ Jahre	SR
	Kartellgesetz (81.031)	Ständerat	2¾ Jahre	1¾ Jahre	4½ Jahre	NR
7	Berufliche Vorsorge (75.099)	Nationalrat	3¼ Jahre	3¼ Jahre	6½ Jahre	NR
	OR. Mieterschutz ⁵⁹ (85.015)	Ständerat	1¼ Jahre	3½ Jahre	4¾ Jahre	SR
			26¾ Jahre	22½ Jahre	49¼ Jahre	

(Quelle: HUBER-HOTZ, S. 178)

Im Rahmen der beiden gleichlautenden, im Herbst 1990 beschlossenen, parlamentarischen Initiativen von NR PETITPIERRE und SR RHINOW zu einer *Parlamentsreform*⁶⁰, deren Hauptziel eine Professionalisierung der Parlamentsarbeit war, sollten in einer ersten Phase organisatorische Verbesserungen vorgenommen werden, die sich rasch und ohne Verfassungsänderungen bewerkstelligen liessen. Dazu forderten die Initianten u.a. eine *Beschleunigung des Rechtsetzungsverfahrens* etwa durch die Vorbereitung von Geschäften in gemeinsamen Kommissionen beider Räte oder durch gemeinsame Sitzungen dieser Kommissionen, durch die Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens, durch eine Konzentration der Sitzungstage der Kommission auf einzelne Wochentage, die grundsätzlich hierfür freizuhalten sind, oder auf Kommissionssessionen, durch eine vermehrte Konzentration der Arbeit in ständigen Kommissionen und eine effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit, vor allem die Behandlung der Geschäfte nach einer Dringlichkeitsordnung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht.⁶¹ Die Revision des GVG⁶² wurde nun das Differenzbereinigungsverfahren erheblich gestrafft: wurde vor der Reform das Hin- und Herschieben von Differenzen zwischen den beiden Räten erst abgebrochen, wenn der eine Rat seine Beschlüsse für endgültig erklärt hatte und der andere Rat trotzdem an seinen abweichenden Beschlüssen festhielt, wird nun die *Einigungskonferenz* ex lege eingesetzt, wenn nach *drei* Beratungen in jedem Rat noch Differenzen bestehen⁶³. Ist also nach insgesamt sechs Beratungen noch keine gemeinsame Lösung gefunden, so wird eine Einigungskonferenz einberufen, welche aus je dreizehn Mitgliedern beider Räte zusammengesetzt ist⁶⁴ und einen Vermittlungsvorschlag auszuarbeiten hat. Die Kommissionen der beiden Räte können nun auch im Sinne einer effizienteren Verständigung während des Differenzbereinigungsverfahrens gemeinsame Sitzungen durchführen, wobei aber die Kommissionen getrennt zu entscheiden haben. Über die Priorität entscheiden nun die Ratspräsidenten unter Vorbehalt der Zustimmung der aus dem Büro des Nationalrates und dem Büro des Ständerates gebildeten *Koordinationskonferenz*. Erst wenn eine Einigung nicht möglich ist, entscheidet das Los⁶⁵.

3. Qualitativer Aspekt des Differenzbereinigungsverfahrens

Das Ziel der Beratungen ist letztlich das Ausdiskutieren umstrittener Punkte und die Erarbeitung eines Kompromisses. Dass sich die beiden Räte aufgrund ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung gelegentlich nicht leicht einig werden können, ist also wie bereits erwähnt eine durchaus erwünschte Folge und gleichzeitig eine Voraussetzung des Zweikammersystems und Beweis seiner Wirksamkeit. Welche Kräfte sich im Kompromissfindungsprozess letztlich durchsetzen, hängt in erster Linie von der jeweiligen politischen und personellen Zusammensetzung der Kammern ab, welche sich durchaus ändern kann⁶⁶. In verschiedenen Fällen hat

⁵⁷ Genehmigung wurde abgelehnt.

⁵⁸ In der Schlussabstimmung vom Ständerat abgelehnt.

⁵⁹ Die Beratungen im SR wurden während ¾ Jahren ausgesetzt, um das Ergebnis der Abstimmung vom 7. 12. 1986 abzuwarten (BBl 1987 I 474).

⁶⁰ Amtl. Bull. NR 1990, S. 1624 ff.; Amtl. Bull. SR, 1990 S. 653 ff.

⁶¹ Siehe nachfolgend unter § 29, H.

⁶² Änderung vom 4. Oktober 1991 (AS 1992 2344), in Kraft seit 1. Februar 1992.

⁶³ Art. 16 GVG; vergl. auch HÄFELIN/HALLER, N 792.

⁶⁴ Gemäss Art. 6 Abs. 2 GVG von 1902 und Art. 17 Abs. 2 GVG vom 23. 3. 1962 musste die ständerätliche Kommission i.d.R. stets erheblich erweitert werden, da der NR generell sehr umfangreiche Kommissionen bestimmte, damit allen Fraktionen eine angemessene Vertretung zugestanden werden konnte. So umfasste etwa die Einigungskonferenz bei Beratung des Entwurfes für das neue OG von 1943 beinahe die Hälfte des Ständerates (siehe nachfolgend § 27, B, III, a).

⁶⁵ Art. 9 Abs. 2 GVG.

⁶⁶ Siehe dazu nachfolgend § 27.

sich der Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren schliesslich dem Nationalrat angeschlossen oder zumindest einer Kompromisslösung zugestimmt. Interessant ist dabei vor allem zu sehen, welcher Rat sich in der Einigungskonferenz eher durchgesetzt hat - Ständerat oder Nationalrat⁶⁷, da ein Kompromissvorschlag von den Kammern nur gesamthaft angenommen oder abgelehnt werden kann. Der Einfluss des Ständerates auf die Ergebnisse der Einigungskonferenz ist tatsächlich nachweisbar grösser gewesen als derjenige der Volkskammer⁶⁸: Mehrmals vermochte er sich mit seiner Lösung durchzusetzen, was dem Nationalrat kaum gelang. Nach JAAG ist ein grösserer Einfluss der Kleinen Kammer durchaus zu erwarten, da diese eine im Verhältnis zu ihrer Mitgliederzahl grössere Delegation in der Einigungskonferenz entsendet: Oft sassen in der Schweiz knapp die Hälfte der Mitglieder des Ständerates in der Einigungskonferenz, während nur etwa 10 % des Nationalrates beteiligt waren. Heute hat jeder Rat dreizehn Mitglieder zu entsenden.

4. Quantitative Grobanalyse der Gesetzgebungstätigkeit seit 1991

Hat nun die Straffung des Verfahrensrechts im Jahre 1991/92 tatsächlich einen nachweisbaren Effekt auf die Gesetzgebungstätigkeit der eidgenössischen Räte gezeitigt? Nationalrat und Ständerat verabschiedeten in der Zeit von der Wintersession 1991 bis und mit Herbstsession 1994 (dies entspricht ungefähr drei Viertel der 44. Legislaturperiode) insgesamt 353 Erlasse. Während 19 Erlasse auf parlamentarische Initiativen zurückgehen, in denen die Federführung des gesamten Rechtsetzungsprozesses bei den Räten bzw. ihren Kommissionen lag⁶⁹, handelte es sich bei den übrigen 334 Erlassen um Bundesratsvorlagen, also um Entwürfe, die die Exekutive der Legislative zur Beratung und Entscheidungsfindung überwiesen hat. Vier der 334 Bundesratsentwürfe wurden von der Geschäftsliste gestrichen; in drei Fällen erfolgte dies aufgrund Nichteintretens (Art. 21 GVG)⁷⁰, in einem Fall aufgrund der Ablehnung der Vorlage in der Schlussabstimmung im Nationalrat (Art. 36 Abs. 2 GVG)⁷¹.

Das Parlament scheint gegenüber nun früheren Legislaturperioden auf den ersten Blick eine *höhere Gesetzgebungsaktivität* aufzuweisen⁷². So betrug die durchschnittliche, jährliche Anzahl Erlasse in den 1970er Jahren rund 50⁷³. Im Vergleich dazu hat die Legislative im Jahr 1992 insgesamt 136 Beschlüsse gefasst und 1993 immerhin noch 103 Beschlüsse. Die relativ hohe Zahl für das Kalenderjahr 1992 erklärt sich hauptsächlich auch aus der Behandlung des Eurolex-Paketes zur Anpassung des Bundesrechtes an EWR-Bestimmungen, das insgesamt 50 Vorlagen umfasste. 27 dieser Vorlagen hat der Bundesrat im Februar 1993 in einem Folgeprogramm zum EWR-Nein der Legislative unterbreitet. Die eidgenössischen Räte scheinen gesamthaft leicht „veränderungsfreudiger“ geworden zu sein: ZEHNDER⁷⁴ berechnete für die Legislaturperiode 1971-1975 einen Veränderungsanteil von 39,7 %. In der Untersuchungsperiode (drei Viertel der Legislaturperiode 1991-1995) ergab sich gar ein solcher von 43,1 %: Von den 334 Bundesratsvorlagen (ohne p.I.) wurden 144 (43,1 %) verändert, 186 (55,7 %) erfuhren keine Veränderung, auf drei (0,9 %) wurde nicht eingetreten und eine (0,3 %) Vorlage wurde in der nationalrätlichen Schlussabstimmung abgelehnt. Mehr als ein Drittel der im Untersuchungszeitraum verabschiedeten Erlasse (128 von 353) wurden im beschleunigten Verfahren von Nationalrat und Ständerat beraten. Bei 50 der Vorlagen handelte es sich um Eurolex-Vorlagen, von denen 35 im beschleunigten Verfahren zuerst im Ständerat, 15 zuerst im Nationalrat beraten wurden.

Tabelle 30d: Erlasse 1991-1994, aufgeschlüsselt nach Erstrat (Prozentzahlen in Klammer)

Erstrat	Anzahl Erlasse
Ständerat	131 (37,1%)
Nationalrat	94 (26,6%)
Ständerat/Nationalrat (Art. 11 Abs. 2, 3 GVG)	82 (23,2%)
Nationalrat/Ständerat (Art. 11 Abs. 2, 3 GVG)	46 (13%)
Total	353 (99,9%)

Wie Tabelle 30d zeigt, wurde sowohl im ordentlichen Verfahren als auch bezüglich des beschleunigten Verfahrens der Ständerat (131/82) stärker als Erstrat in Anspruch genommen als der Nationalrat (94/46). Bei der

⁶⁷ Zum Vergleich für die USA: „Who wins - House or Senate?“, siehe LONGLEY/OLESZEK, S. 77 ff.

⁶⁸ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 51; AUBERT, Traité, II, N 1458 f.

⁶⁹ Art. 21 ff. GVG.

⁷⁰ Dringlicher BB über die Erhöhung des Treibstoffzolls (92.038); BG über eine Ausgabenbremse (92.038); Änderung des Lebensmittelgesetzes (92.031).

⁷¹ BB über eine Sperrfrist für die Veräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke und die Veröffentlichung von Eigentumsübertragungen von Grundstücken (91.058).

⁷² Dazu die Untersuchung der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern über die quantitative Grobanalyse der Gesetzgebungstätigkeit, 1995.

⁷³ Vergl. WOLF LINDER/STEFAN SCHWAGER/FABRIZIO COMANDINI, „Inflation Législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948-1982“, Lausanne 1985, S. 83 (Tabelle 6).

⁷⁴ ZEHNDER, S. 74.

Behandlungsdauer, definiert als Differenz zwischen Anfangszeit (Datum der Botschaft bei Bundesratsvorlagen resp. Datum der Kommissionsvorlage bei p.I.) und Ende der Beratung (Zeitpunkt der Gesamtabstimmung im Zweitrat resp. Schlussabstimmungen in beiden Räten) zeigte sich folgendes: Die durchschnittliche Behandlungsdauer betrug zwischen 1991 und 1994 238 Tage, wobei diese Zeit bei parlamentarischen Initiativen um rund 40 Tage überschritten wurde: Weitaus am längsten dauerte der Entscheidungsprozess bei der p.I. „Zukunft für Schweizer Fahrende“ (91.425), nämlich 1'119 Tage! Diese „Entgleisung“ ausgeklammert, reduziert sich die durchschnittliche Behandlungsdauer von parlamentarischen Initiativen auf rund 230 Tage. Am längsten legiferierten die beiden Räte bei der 10. AHV-Revision (1'652 Tage), während der parlamentarische Entscheidungsprozess bei verschiedenen Dringlichen Bundesbeschlüssen am kürzesten war (rund 30 Tage).

IV. Zusammenfassung

Eine eigenständige Funktion kann eine Zweite Kammer nur erfüllen, wenn es ihr gelingt, eine spezifische, eigenständige Sichtweise in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Dabei muss allerdings nicht unbedingt eine volle Gleichberechtigung verwirklicht sein, wie dies im Falle des schweizerischen Zweikammersystems zutrifft. Hier ist es dem Ständerat in jeder Beziehung möglich materiellen Einfluss auf die Verhandlungsgegenstände zu nehmen. Differenzen mit dem Nationalrat sind somit nicht nur eine erwünschte Begleiterscheinung der getrennten Beratung und Beschlussfassung, vielmehr würde bei ihrem Ausbleiben an der Funktionsfähigkeit des Zweikammersystems überhaupt gezweifelt werden⁷⁵. Das Zweikammersystem ermöglicht gerade durch das Auftreten dieser Differenzen eine gründliche sowie die Vielfalt des Landes berücksichtigende Gesetzgebung. Jedoch liegt gerade hier ein bedeutender Ansatzpunkt zur Kritik am Zweikammersystem: die mit dem Auftreten der Differenzen verbundene *Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses* wird häufig als Einwand gegen die Existenz der Zweiten Kammer an sich verwendet⁷⁶. Insbesondere NEIDHART bezweifelt⁷⁷, dass der Ständerat seinem Anspruch als „chambre de réflexion“ genügt, indem er den Debatten im Ständerat eine oftmalige „Substanzlosigkeit“ attestiert. Ein derartiges Fehlen neuer Aspekte bei den Beratungen im Ständerat liesse nun seine Gleichstellung als fragwürdig erscheinen, weil dann die „réflexion“ nichts ausser Verzögerung hervorriefe. Wie nachfolgend unter § 27 noch näher dargelegt wird, gelang es dem Ständerat immer wieder, eigene Positionen und Ansichten ins Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Er vermochte sich dem Nationalrat vor allem dann wirksam zu widersetzen, wenn dieser bei bevorstehenden Wahlen zu beschleunigter Aktivität angetrieben wurde. Die Einschaltung des gleichberechtigten Ständerates brachte gerade auch in diesen Fällen eine Rationalisierung oder „Substantiierung“ des Gesetzgebungsverfahrens im Sinne einer Konzentration auf Sachfragen und nicht auf zu gewinnende Wählerstimmen mit sich. Entsprechend dem ESMEIN zugeschriebenen Satz, „Il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins et celui d'avoir une mauvaise loi de plus“⁷⁸, bewirkt der Ständerat eine entscheidende Versachlichung der Gesetzgebung. Um aber die Vorteile, die sich mit einer Zweiten Kammer in diesem Bereich der qualitativen Aufwertung der Gesetzgebung verbinden, zu bewahren und den Nachteil der Verlangsamung des ganzen Gesetzgebungsprozesses oder gar einer Blockade zu vermeiden, bedarf es eines rationellen Verfahrens zur Angleichung voneinander abweichender Beschlüsse. In der Schweiz besteht dazu das Differenzbereinigungsverfahren, welches als „Navette-Verfahren“ ausgestaltet ist, subsidiär aber noch einen Vermittlungsausschuss, die Einigungskonferenz, vorsieht.

C. Gewaltenteilung innerhalb der Legislative

I. Der Grundsatz der Gewaltenteilung in der Schweiz

Die Staatsgewalt nicht bei einer Instanz zu konzentrieren, sondern auf verschiedene Organe in ausgewogener Weise zu verteilen, ist ein klassisches Rezept gegen staatlichen Machtmissbrauch und Tyrannei. LOCKE fasste dies in seiner berühmten Formel: „balancing the power of government by placing several parts of it in different hands“⁷⁹ zusammen. Erneut sei hier auf das Konzept des englischen Zweikammersystems mit Ober- und Unterhaus und dessen rationalistische Umdeutung durch MONTESQUIEU und DE LOLME verwiesen. Die Bedeutung gewaltenteiliger Anliegen wurde bereits in der historischen Betrachtung verschiedentlich angesprochen und besonders hervorgehoben, insbesondere das Prinzip der „checks and balances“ und deren Übernahme in den nordamerikanischen Kolonien, die Unionsverfassung von 1787 sowie im Zusammenhang mit der französischen Direktorialverfassung von 1795.

⁷⁵ HEGER, S. 123 f.

⁷⁶ CONDRAU, S. 48.

⁷⁷ NEIDHART, „Reform“, S. 89.

⁷⁸ Nach VON BEYME, „Die Funktionen des Bundesrates“, S. 387. Dieser äussert hier im Zusammenhang mit der Funktion des Ständerates als „chambre de réflexion“ grundsätzliche Kritik an dessen *konservativer Grundstruktur*. Auf diese Erscheinung des „strukturellen Konservatismus“ und seine Ursachen wird nachfolgend unter § 26, C, II noch näher einzugehen sein.

⁷⁹ Two Treatises of Government, II, § 107.

Kernpunkt des allgemeinen Gewaltenteilungsdogmas ist die Unterscheidbarkeit der gesamten Staatstätigkeit in Rechtsetzung, Verwaltung und Justiz und die theoretische Dreiteilung der Staatsfunktionen. Die Verwirklichung der organisatorischen Gewaltenteilung ist in der schweizerischen Bundesverfassung eigentümlicherweise nicht explizit enthalten, sondern vielmehr eine stillschweigend vorausgesetzte Prämisse des Systems der Bundesverfassung. Danach liegt die *Rechtsetzung* unter dem Vorbehalt der Rechte des Referendumsrechts des Volkes⁸⁰ bei der Bundesversammlung⁸¹. Die *Verwaltungsfunktion* wird vom Bundesrat als oberster vollziehender und leitender Behörde mit den ihm unterstellten Bundesverwaltungsbehörden ausgeübt⁸². Die *Justiz* schliesslich ist gemäss Art. 106 Abs. 1 BV dem Bundesgericht übertragen. Der Grundsatz der organisatorischen Gewaltentrennung wird gemeinhin als ungeschriebene Verfassungsnorm bezeichnet und hat für die Auslegung der Kompetenznormen der Bundesbehörden massgebende Bedeutung⁸³.

Die Verwirklichung der personellen Gewaltenteilung wird vom Bundesrecht durch eine ganze Anzahl von sogenannten *Unvereinbarkeitsbestimmungen* sichergestellt⁸⁴. Diese Bestimmungen enthalten die folgenden Unvereinbarkeitsregeln:

- Die Mitglieder des *Nationalrates* können keinen Sitz im Bundesrat bzw. Bundesgericht innehaben, noch können sie Bundesbeamte sein (Art. 77, 108 Abs. 2 BV);
- Die Mitglieder des *Ständerates* können keinen Sitz im Bundesrat bzw. Bundesgericht haben (Art. 81, 108 Abs. 2 BV);
- Die Mitglieder des *Bundesrates* können keinen Sitz im Nationalrat, Ständerat bzw. Bundesgericht haben (Art. 77, 81, 108 Abs. 2 BV);
- Die Mitglieder des *Bundesgerichts* können keinen Sitz im Nationalrat, Ständerat oder Bundesrat innehaben noch dürfen sie Bundesbeamte sein (Art. 108 Abs. 2 BV).

Das Prinzip der personellen Gewaltentrennung wurde damit auf der Bundesebene konsequent durchgeführt und erleidet nur marginale Einbrüche, etwa bezüglich des Unvereinbarkeitsgrundes der Bundesbeamtung, indem *Bundesbeamte*⁸⁵ zwar kein Nationalrats- oder Bundesratsmandat ausüben dürfen, wohl aber Ständeräte sein können.

Das schweizerische Verfassungsrecht verwirklicht demgegenüber den für das Gleichgewicht der Gewalten grundlegenden Gedanken der *gegenseitigen Gewaltenthemmung* in keiner Weise. Vielmehr steht wie bereits mehrfach erwähnt der Bundesversammlung als Volksvertretung der allgemeine Vorrang und damit bedeutende Kontrollrechte gegenüber Bundesrat und Verwaltung, teilweise auch gegenüber dem Bundesgericht zu. Umgekehrt kann die Bundesversammlung ihrerseits weder durch den Bundesrat noch durch das Bundesgericht in ihrer Tätigkeit gehemmt werden.

II. Gewaltenteilende Funktion des Ständerates

1. Grundprämissen

Die Einführung eines zweiten Organs im Gesetzgebungsverfahren bewirkt stets eine Eingrenzung der Macht der Legislative, was besonders im „Federalist“ nachhaltig verteidigt wurde⁸⁶. Andere Autoren lehnen das Zweikammersystem aber gerade aus diesem Grunde vehement ab, so etwa VON BEYME⁸⁷. Dem Ständerat wird in der Literatur generell keine gewaltenteilende Funktion zugesprochen, teilweise wird eine solche sogar ausdrücklich abgelehnt⁸⁸. Wie bereits eingehend erläutert worden ist, war bei der Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1848 der am heftigsten umstrittene Punkt die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen im

⁸⁰ Art. 89 Abs. 2 BV.

⁸¹ Art. 85 Ziff. 1 und 2 BV.

⁸² Art. 95 BV.

⁸³ HÄFELIN/HALLER, N 611.

⁸⁴ Siehe dazu die Art. 77, 81, 97 und 108 BV sowie Art. 18 BPR und Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 OG.

⁸⁵ Die BV nennt in Art. 77 und Art. 108 Abs. 2 nur die vom Bundesrat resp. von der Bundesversammlung gewählten Beamten. Nach der Praxis und Lehre gilt gemäss Art. 18 BPR und Art. 3 OG der Unvereinbarkeitsgrund der Bundesbeamtung für NR, BR oder BGer aber für *alle* Bundesbeamten. Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 612. Danach gehören nach heutigem Verfassungsverständnis auch die Angestellten des Bundes, höhere Offiziere und Korpskommandanten, welche zur Armeeführung gemäss Art. 185 Abs. 2 des Militärorganisationsgesetzes (SR 510.10) gehören, vollamtlich angestellte Professoren der ETH und Posthalter zum Kreis der Beamten. Art. 122 VE 1995 verwendet statt des engen Begriffes „Beamte“ daher den Begriff „Bedienstete des Bundes“.

⁸⁶ „Federalist“, No. 51.

⁸⁷ VON BEYME, „Die Funktionen des Bundesrates“, S. 386 ff.

⁸⁸ So AUBERT noch in Traité, II, N 1251 f., wo er nur von der „mannigfaltigeren Vertretung“ („une représentation plus variée de la population“) und der „besseren Gesetzesberatung“ („meilleure délibération“) spricht, anders aber im Kommentar BV, Art. 71, Rz. 36, wo er nun zusätzlich auch den Vorteil der Bildung einer „Art Gewaltenteilung innerhalb einer Behörde“ nennt, scheinbar in Annäherung an den Gedanken des Zweikammersystems als Teil der „Intra-Organ-Kontrollen“ beim Parlament von LOEWENSTEIN; HEGER, S. 156; TRIVELLI, S. 31; HÄFELIN/HALLER, N 638; siehe vorstehend § 19, B, II, 2.

Organisationsrecht des Bundes, also die prinzipielle Frage nach Einkammersystem oder Zweikammersystem. Demgegenüber lässt sich über die konkreten Kompetenzen der Bundesversammlung und deren Beziehung zum Bundesrat als dem ausführenden Organ in den Materialien nur wenig und nur rudimentäres finden. Es ging eben in erster Linie nicht um die Machtteilung zwischen einer vorbestehenden monarchischen Regierung und einer erstarkenden Volksvertretung, wie dies in den parallelen ausländischen Entwicklungen der Fall war, sondern vielmehr um die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen⁸⁹. Zieht man den Bericht von KERN/DRUEY heran⁹⁰, so zeigt sich, dass die Verfassungsschöpfer dem zuvor erwähnten System der Regeverationsverfassungen mit dem Konzept der *Suprematie des Parlaments* folgten⁹¹: „Das System der Repräsentation bei der Bundesversammlung als der obersten Gewalt der Eidgenossenschaft“ bildet „die Basis der ganzen politischen Organisation der richterlichen wie der vollziehenden Gewalt.“ Nach der klassischen Repräsentationstheorie weist das Parlament eben aufgrund seiner direkten Wahl durch das Volk eine hohe Legitimation auf und gilt als das am besten berufene Organ, den Volkswillen zum Ausdruck zu bringen⁹². Durch die Einführung des Ständerates soll nun die Rolle der Legislative, der formal nach Art. 71 BV eine überragende Stellung zukommt, nicht etwa geschwächt werden.

2. Ausgleichsfunktion des Ständerates

Versteht man die Gewaltenteilung als eine Zuweisung bestimmter notwendiger Staatsfunktionen⁹³, so kann dennoch von einem gewaltenteiligen Charakter der Einschaltung des Ständerates gesprochen werden: Durch ihn wird zunächst eine gewisse *Ausbalancierung* innerhalb des Legislativorgans bewirkt. Dies zeigt sich besonders augenfällig bei seiner *parteilpolitischen* Zusammensetzung⁹⁴, wenn etwa die SP im Nationalrat über ein Viertel aller Sitze verfügt, im von CVP und FDP dominierten Ständerat aber wenig mehr als ein Zehntel der Sitze hält. Allerdings kann eine solche faktische, parteipolitische Gewichtung nur bedingt als ein wesentliches Element einer gewaltenteiligen Balancierung verstanden werden. Entscheidender erscheint die balancierende Funktion des Ständerates innerhalb des *föderativen Gefüges*: Die beiden grossen Minderheiten, die romanischen Kantone einerseits und die kleineren katholischen Kantone andererseits, besitzen im Ständerat ein Gewicht, welches sie immer wieder erfolgreich gegen die im repräsentativ ausgerichteten Nationalrat dominierende deutsch-reformierte Mehrheit einsetzen. Einmal abgesehen von der Frage, wem es in erster Linie gelingt, sich hier durchzusetzen - oft sind es die kleinen konservativen Kantonsvertreter -, ist der Ständerat konzeptionell berufen, durch seine gegenüber dem Nationalrat andersartige Zusammensetzung, andere, auch *kantonsmässig geprägte Momente* in die Gesetzesberatung einfließen zu lassen. Damit führt die Einschaltung des Ständerates zumindest annäherungsweise zu einer gewissen Ausbalancierung der dominanten Gruppen⁹⁵ und trägt so wesentlich zur Kompromissfindung innerhalb des Parlamentes bei. Dass aufgrund der steten Verschiebung der Bevölkerungsanteile sowie der wirtschaftlichen und sozialen Gewichte diese Balance aber zunehmend aus dem Gleichgewicht gerät, darf nicht verkannt werden.

3. Schwächung des Legislativorgans?

Neben der Ausbalancierung innerhalb der Legislative stellt das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive wie bereits ausführlich dargelegt worden ist⁹⁶, ein in den meisten modernen Demokratien wachsendes Problem dar. Die Exekutive erhält durch den ihr zur Verfügung stehenden Verwaltungsapparat einen derart gewichtigen Vorsprung an technischem Wissen, dass die Legislative zunehmend Gefahr läuft, die ihr aufgebene Kontrolle der Exekutive nicht mehr adäquat ausüben zu können⁹⁷. Man könnte nun die These postulieren, dass die faktische Über-macht der Exekutive durch die Einschaltung einer Zweiten Kammer, des Ständerates, insofern eingeschränkt wird, als sie in ihrer Tätigkeit nunmehr von zwei voneinander unabhängig agierenden Gremien überprüft wird. So muss der Bundesrat zur Verwirklichung von Gesetzesvorhaben stets zwei unterschiedlich zusammengesetzte Kammern überzeugen und wird daher bereits bei der Ausarbeitung der Vorlagen die unterschiedliche Struktur beider Kammern und die damit jeweils verbundene spezifische Betrachtungsweise berücksichtigen müssen. Insofern trägt der Ständerat dadurch zur Ausbalancierung sowohl innerhalb der Legislative

⁸⁹ SEILER, S. 425 mit Anm. 131.

⁹⁰ Bericht, S. 44.

⁹¹ KÖLZ, S. 569, S. 616.

⁹² SEILER, S. 306 f.; HANGARTNER, „Parlament und Regierung“, in: ZBl 91 (1990) S. 473-503, bes. S. 474.

⁹³ Zur generellen Problematik der fehlenden Präzision der Gewaltenteilungsterminologie und der Vieldeutigkeit der Termini „Gewalt“ und „Gewaltenteilung“ vergl. die ausführliche Darlegung bei SEILER, S. 196 ff.

⁹⁴ HEGGER, S. 157.

⁹⁵ AUBERT in Kommentar BV, Art. 71, Rz. 36.

⁹⁶ Siehe dazu vorstehend § 18, A, II, 2.

⁹⁷ Während heute also aufgrund der Entwicklung des Staates zum Exekutivstaat das Zweikammersystem als willkommener Schutz gegen eine *übermächtige Exekutive* interpretiert werden kann, wurde es ursprünglich, vor allem von den Verteidigern der amerikanischen Unionsverfassung im Gegenteil als dringend notwendiges Mittel zur Beschränkung der Präponderanz der Legislative bezeichnet, mithin auch als *Sicherung der Exekutive*; siehe auch den Verweis in der vorstehenden FN.

als auch gegenüber der Exekutive entscheidend bei. Demgegenüber lässt sich ein einzelner Rat meist viel einfacher von einer starken Exekutive lenken als ein zweikammeriges Parlament⁹⁸.

4. Der Ständerat an der Schnittstelle von horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung

Neben dem klassischen Konzept der Gewaltenteilung als Machtaufteilung zwischen den drei Gewalten einer Staatsebene, gibt es eine Vielzahl staatsrechtlicher Instrumente, die ebenfalls, sei es kumulativ oder alternativ, einen Beitrag zur Aufteilung und Hemmung staatlicher Macht zu leisten vermögen⁹⁹. In diesem Zusammenhang muss natürlich sogleich die allgemein unumstrittene gewaltenteilige Wirkung des *Föderalismus* aufgenommen werden, die auch als sogenannte „vertikale Gewaltenteilung“ bezeichnet wird¹⁰⁰. Der Föderalismus bewirkt eine Multizentralität¹⁰¹ und beinhaltet schon allein damit eine Machtverteilung, indem er einen potentiellen „Gewaltenmonismus“, insbesondere die im Parteienstaat häufige parteienmässige Einheit zwischen Parlament und Regierung relativiert, indem in Bund und Gliedstaaten verschiedene Parteien die Mehrheit stellen können¹⁰². Als Element des Minderheitenschutzes¹⁰³, der Autonomie auf kleinem Raum ermöglicht, fördert der Föderalismus die Beteiligung des Bürgers am politischen Leben und dessen Engagement und steht damit in enger Relation zur Demokratie¹⁰⁴.

Zu diesen vorteilhaften Wirkungen des Föderalismus treten allerdings auch weniger begrüssenswerte Erscheinungen, wie z.B. das Überspielen parlamentarischer oder direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen durch die oft intransparenten Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden verschiedener Gliedstaaten im Rahmen des kooperativen Föderalismus¹⁰⁵. Von eigentlichem Interesse im vorliegenden Zusammenhang ist dabei die Rolle des Ständerates als das berufene Föderativorgan in der Bundeslegislative. Hier kann der Föderalismus eigentliche Machtballungen bewirken, beispielsweise durch die Ermöglichung der *Ämterkumulation* auf gesamtstaatlicher und teilstaatlicher Ebene¹⁰⁶. Der Grundsatz der bereits dargelegten personellen Gewaltentrennung findet prinzipiell nur bei Staatsorganen der gleichen Ebene (Bund, Kantone oder Gemeinden) Anwendung¹⁰⁷, weshalb eine Vereinbarkeit von gleichzeitiger Mitgliedschaft in einer kantonalen Behörde und in einer Bundesbehörde - unter Vorbehalt kantonaler Unvereinbarkeitsbestimmungen¹⁰⁸ - durchaus gegeben sein kann. Der Ständerat befindet sich insofern an der Schnittstelle von horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung¹⁰⁹, indem die beiden Konzepte hier einen nicht ganz unbedenklichen Angelpunkt finden. Die *bundesstaatliche Rollenakumulation*, also die Wahrnehmung der verschiedensten politischen Rollen und Funktionen durch dieselbe Person, lässt sich eben besonders pointiert in der Institution der Zweiten Kammer feststellen - man denke nur an die 10, 9 % aktiver Magistraten kantonaler Exekutiven (und zusätzlich 13 % Alt Magistraten)¹¹⁰, welche noch 1987 im Ständerat vertreten waren. Obwohl diesem System gewisse Vorzüge nicht abgesprochen werden können, beispielsweise die Heranziehung und Nutzbarmachung der in einem Kleinstaat ohnehin begrenzten Menge an zur Verfügung stehendem politischen Kader, läuft diese Form der Verstärkung der gliedstaatlichen Willensbildung auf Bundesebene dem Gedanken der vertikalen Gewaltenteilung zumindest potentiell zuwider¹¹¹.

Dieser Punkt wird im Rahmen der Betrachtungen der möglichen Reformvorschläge zum Ständerat noch einmal zur Sprache kommen, insbesondere bei der Frage nach der Verstärkung der Beziehung zwischen Kantonsbehörden und den Ständeratsabgeordneten.

⁹⁸ EICHENBERGER, „Vorgeplänkel zu einer umfassenden Parlamentsreform“, in: NZZ-Schriften zur Zeit 11, S. 29-35, S. 34.

⁹⁹ SEILER, S. 130 ff.

¹⁰⁰ Für verschiedene Autoren übertrifft die „vertikale Gewaltenteilung“ durch die gewaltenteilige Funktion des Föderalismus in ihrer Wirksamkeit sogar die klassische Funktionszuordnung; vgl. BÄUMLIN, „Die rechtsstaatliche Demokratie“, Zürich 1954, S. 152; IMBODEN, „Staatsformen“, S. 193 ff.; FRENKEL, I, N 410 ff., 627; HANS MÜNCH, „Die Gewaltentrennung und ihre Wandlung im schweizerischen Bundesstaat seit 1848“, Basel 1963, S. 33 ff., 65 ff.; HANS PETERS, „Die Gewaltentrennung in moderner Sicht“, Köln 1954, S. 24; SEILER, S. 130 mit weiteren Hinweisen.

¹⁰¹ SALADIN in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 7.

¹⁰² SEILER, S. 130; FRENKEL, I, N 415; DOMINICE, „Fédéralisme, démocratie et constitution“, in: FS KÄGI, Zürich 1979, S. 65-77, bes. S. 66 ff.

¹⁰³ Statt vieler: DOMINICE, „Fédéralisme“, S. 66 f.; KNAPP, „Le fédéralisme“, S. 308 ff.

¹⁰⁴ Siehe zuvor auch § 3.

¹⁰⁵ HEIDRUN ABROMEIT, „Korrektive parlamentarischer Mehrheitsentscheide - ein Überblick“, in: ZParl 18 (1987), S. 420 ff., bes. S. 427; FRENKEL, I, N 632; SEILER, S. 131; zur Gefahr der Missachtung der demokratischen Struktur der Kantone durch die interkantonale Kooperation siehe auch SIEGRIST, II, S. 80 ff., 93 ff., 104 f.

¹⁰⁶ SEILER, S. 131; FRENKEL, I, N 418, 633; BLAISE LEMPEN, „Un modèle en crise: la Suisse“, Lausanne 1985, S. 122 f.; NEIDHART, „Einfluss“, S. 14; ABROMEIT, S. 425 f.

¹⁰⁷ HÄFELIN/HALLER, N 613.

¹⁰⁸ Siehe dazu nachfolgend unter § 29, F, II, 2.

¹⁰⁹ FRENKEL, I, N 623.

¹¹⁰ Gemäss Untersuchung von URS ALTERMATT in CIVITAS Nr. 9/10, 1987.

¹¹¹ FRENKEL, I, N 633; NEIDHART, „Reform“, S. 81.

D. Zusammenfassung

Eine Bestimmung der gegenwärtigen *Funktionen* des Ständerates muss zunächst von den faktischen Bedingtheiten der modernen Bundesstaatlichkeit ausgehen. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland mit ihrer im wesentlichen ahistorischen Länderstruktur, die für eine Vertretung der Gliedstaaten in ihrer Differenziertheit nur wenig Raum lässt, fällt dem Ständerat als Repräsentationsorgan der Kantone auf Bundesebene auch heute noch eine wesentliche Funktion zu. Die Bewahrung der den Kantonen verbliebenen Regelungsmaterien und der Schutz lokal kompakter Minderheiten durch Bildung einer zweiten Mehrheit sind auch heute noch wesentliche Aufgaben des Ständerates. Der Ständerat lässt sich demnach als föderativ strukturierte Zweite Kammer in einem mehr oder weniger ausgeprägten unitarischen Bundesstaat verstehen. Er erfüllt dabei durchaus die klassischen *Grundfunktionen* einer föderal strukturierten Zweiten Kammer, wie sie im FEDERALIST erstmals in abstrakter Weise umschrieben worden waren, also die bessere Repräsentation, die qualitative Verbesserung der Gesetzgebung und eine effektivere Gewaltenteilung. So dient er etwa unzweifelhaft als „chambre de réflexion“ auf Bundesebene der Rationalisierung des Gesetzgebungsverfahrens.

Entscheidende Grundlage für die befriedigende Erfüllung dieser Aufgaben ist eine entsprechende Form des Föderativorgans. Dabei stellt sich nun die Frage, ob die gegenwärtige Form des seit 1848 als Senat ausgestalteten schweizerischen Föderativorgans auch heute noch der Erfüllung der oben genannten Funktionen adäquat ist. Die Einrichtung des Ständerates nach dem *Senatssystem* erlaubt ihm ohne Zweifel die Wahrnehmung der Funktion einer unabhängigen „chambre de réflexion“. Und auch *ohne* juristische Bindungen an kantonale Behörden versteht sich der Ständerat, wie nachfolgend noch eingehend zu belegen sein wird¹¹², in der Praxis als Bewahrer von kantonalen Kompetenzen und als Repräsentant lokal kompakter Minderheiten. Im Verhältnis zum Nationalrat rechtfertigt sich die in Art. 89 Abs. 1 BV angeordnete vollständige Gleichstellung des Ständerates im Hinblick auf die von ihm ausgeübten Funktionen sowie seine Zusammensetzung nach dem Senatsprinzip in jeder Beziehung. Insbesondere die Repräsentation der heute noch prägenden Kantone und die letztlich stabilisierend wirkende Funktion der „chambre de réflexion“ rechtfertigen diese Gleichstellung mit dem Nationalrat. Geht man aber von dem seit 1848 eingetretenen Wandel der Bundesstaatlichkeit aus und betrachtet die Institutionen und ihre Funktionen ebenso wie ihre verfassungsrechtliche Stellung auch als ein Reflex der entstehungszeitlichen Problemlagen und Bedürfnisse, so muss wiederum auf die Kritik an der *Gewichtung der Repräsentationsbasis* zurückgekommen werden: das Senatssystem, das sich im schweizerischen Bundesstaat so hervorragend bewährt hat, ist keineswegs an das Dogma der gleichmässigen Sitzverteilung gebunden, vielmehr ist es angesichts der modernen Konfliktlinien durchaus denkbar, in einer gemässigten Reform auf die Anforderungen der modernen Bundesstaatlichkeit einzugehen. So würde beispielsweise eine moderat angepasste, proportionale Sitzverteilung *unter Beibehaltung des Senatssystems* nur bedingt zur Verlagerung bei den Funktionen führen, indem den Minderheiteninteressen besser entsprochen werden könnte, ohne auf die Vorteile des Zweikammersystems und dem Konzept der Möglichkeit doppelter Mehrheiten verzichten zu müssen. Es stellt sich damit also legitimerweise die Frage einer Modifikation der Form des Ständerates und zu möglichen alternativen Lösungen¹¹³.

¹¹² Dazu nachfolgend § 27.

¹¹³ Dazu nachfolgend §§ 28 und 29.

3. KAPITEL: DER STÄNDERAT IN SEINER POLITISCHEN ROLLE ALS ZWEITE KAMMER DES PARLAMENTS

§ 25 Einflüsse des Parteienwettbewerbs auf den Ständerat

A. Die politischen Parteien und ihre Stellung im schweizerischen Verfassungsrecht

I. Allgemeines

Das Verständnis für die Stellung des Ständerates müsste zwangsläufig unvollständig bleiben, wenn nicht der Einfluss des *politischen Parteienwettbewerbs* in dessen Betrachtung miteinbezogen würde¹. Weder die gleichberechtigte Repräsentation eines jeden Kantons noch die völlig gleichberechtigte Stellung des Ständerates gegenüber dem Nationalrat lassen sich in ihrer Bedeutung richtig einordnen, wenn man in diesem Zusammenhang die Verteilung der Kräfteverhältnisse zwischen den verschiedenen politischen Parteien ausser Acht lässt. Der später noch eingehender zu analysierende Vorwurf der „unrepräsentativen“ Parteienkonstellation in der Zweiten Kammer hängt damit ebenso zusammen, wie das Problem der faktischen Modifikation des Verfassungsrechts in seinem Sinngehalt durch den Wettstreit der Parteien über die beiden Ratskammern hinaus. In erster Linie wird es nachfolgend darum gehen, die Relevanz der parteipolitischen Aufgliederung des Ständerates zu erfassen, gerade in Gegenüberstellung zur Gliederung in die einzelnen Kantone.

II. Die staatsrechtliche Stellung der schweizerischen Parteien

Obwohl ein wesentlicher Teil der staatlichen Funktionen auf dem Bestehen einer funktionierenden Parteienlandschaft aufbaut², werden die Parteien selber in der Verfassung nicht erwähnt. Den Vorschlägen einer verfassungsrechtlichen Verankerung der politischen Parteien³ erwuchs regelmässig Widerstand⁴, und so nehmen die Parteien auch heute noch bloss die Stellung von privatrechtlichen Vereinen ein, gestützt auf das Vereinsgründungsrecht von Art. 56 BV. Zur Zeit der Weimarer Republik schrieb GUSTAV RADBRUCH ausgehend von der Situation in Deutschland den prägenden Satz: „Noch immer werden die Tatsachen des Parteilebens, wenigstens in den Verfassungen, ignoriert.“⁵ Die gegenüber den politischen Parteien abwehrende Haltung fliesst aus einer Grundeinstellung, die bezeichnend für die Zeit des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts scheint. Nach Ansicht von HILTY etwa waren Parteien nichts als „Vertreter des vordemokratischen Konfessionalismus oder standesmässiger Interessen, welche nicht nur die Einheit der Nation zerstören, sondern sich als Fremdkörper zwischen Staat und Bürger einschalten.“⁶ Für die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien im deutschen Verfassungsrecht postulierte HEINRICH TRIEPEL im Jahre 1930⁷ eine vierfache Stufenfolge und unterschied dabei die Stadien der *Bekämpfung*, der *Ignorierung*, der *Anerkennung* und *Legalisierung* sowie der verfassungsmässigen Inkorporation.

III. Der Multipartismus

1. Die Entstehung des Multipartismus

Die Schweiz zeichnet sich aus durch ein *Vielparteiensystem*⁸, das einen verhältnismässig stabilen Kern von zwei bis vier Hauptparteien aufweist und daneben i.d.R. zwei bis sechs Randparteien kennt, welches das jeweilige Parteienbild eines jeden Kantons prägt und sich bis auf die Bundesebene fortsetzt⁹. Prägend für die gesamte Entwicklung des schweizerischen Parteienwesens ist deren Entstehung als „Kinder der Volksrechte“. Bereits 1831 wurde im Kanton SG in der regenerierten Verfassung ein direktes Mitspracherecht der Aktivbürger bei der

¹ Bei Darstellungen des deutschen Bundesrates nimmt der Hinweis auf den weitreichenden Einfluss der politischen Parteien oft breiten Raum ein. Vergl. u.a. HEGER, S. 186 ff.; HERZOG, „Der Bundesrat“, § 44, Rz. 16 ff.; MAUNZ in MAUNZ/DÜRIG, Art. 50 Rdnr. 25; POSSER, S. 943 ff.; STERN, I, § 19 III 8 k; ZILLER/OSCHATZ, S. 113 ff.

² So insbesondere bei den Wahlen zum Nationalrat (Art. 73 BV; Art. 21-33 BPR). Es sind die politischen Parteien, welche über die Aufnahme der Kandidaten und über ihre Reihenfolge auf den *Listen* für die Wahlen entscheiden.

³ Der VE 1977 regelte die grundsätzliche Stellung der politischen Parteien in Art. 68 ähnlich der Bestimmung von Art. 21 GG.

⁴ SCHMID, „Politische Parteien, Verfassung und Gesetz“, Basel/Frankfurt a.M. 1981.

⁵ GUSTAV RADBRUCH, „Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts“, in: HdbDStR, I, S. 285 ff., S. 288.

⁶ Zitiert nach GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 62.

⁷ HEINRICH TRIEPEL, „Die Staatsverfassung und die politischen Parteien“, 2. Aufl., Berlin 1930, S. 12.

⁸ Siehe dazu das den obigen Ausführungen zugrunde gelegte Werk von GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“; *ders.*, „Parteien“, S. 135 ff.; vergl. auch den Bericht des Bundesrates im BBl 1989 I 125-129; SCHUMANN, S. 61 ff.

⁹ EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 34.

Gesetzgebung in Form eines fakultativen Vetorechts verankert¹⁰. Um dieses Gesetzesveto nun effektiv zu machen, bedurfte es einer Organisation, welche von lockeren Abstimmungsgruppen besorgt wurde, aus denen dann im Verlaufe der Zeit eigentliche Parteien hervorgingen¹¹. Von entscheidendem Einfluss war von Anfang an das konfessionelle Element. Der konfessionelle Gegensatz beherrschte in der Schweiz vor 1848 das gesamte öffentliche Leben und bildete die dominante, einzig relevante Spannungslinie, der gegenüber alle anderen sekundärer Natur waren. Daraus entstanden in den einzelnen Kantonen erst militante Freikorps als jeweilige „Oppositionsgruppen“ und danach aus Regierung und Opposition die Parteien, die Freisinnigen und die damals rein katholischen Christ-Konservativen. Offiziell gab es in den Anfängen der Bundesversammlung überhaupt keine formellen Parteien und Fraktionen. Man kann jedoch annehmen, dass dem ersten Nationalrat mindestens 90 Liberale und Radikale und etwa 18 Konservative und Liberal-konservative angehört haben dürften. Die Liberalen, deren prominentester Vertreter der Zürcher NR ALFRED ESCHER war, vertraten weitgehend den eigentlichen „Manchesterliberalismus“¹². Die Radikalen, in ihren Anschauungen konsequenter, doktrinärer, aber auch revolutionärer als die Liberalen, befürworteten die nationale Einheit aber auch einen Staatsinterventionismus, der durchaus unliberale Züge trug. In den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts stiessen als dritte Kraft die Demokraten zu den Liberalen und Radikalen und bildeten die sog. „freisinnige Grossfamilie“, welche im jungen Bundesstaat für Jahrzehnte die politische Führung übernahm. Dem Parteienstreit haftete aus diesem Entstehungstatbestand etwas Militantes an, er erschien zumindest anfänglich als ein in politische Form gegossener Streit zwischen den Konfessionen¹³.

Die Parteien sind, mit Ausnahme der sozialdemokratischen und der kommunistischen Partei, erst sehr spät auf gesamt-schweizerischer Ebene organisiert worden. Eine freisinnig-demokratische Partei der Schweiz entstand erst 1894 und die kantonalen Verbände der Christ-Konservativen bildeten erst 1912 einen Bundesverband. Von den genannten Parteien abgesehen, sind die Parteien also nicht als eidgenössische entstanden, sondern tief mit der kantonalen Ebene verwurzelt. Dies kommt auch in den betont kantonalen Sichtweisen innerhalb der einzelnen Parteien auf gesamt-schweizerischer Ebene zum Ausdruck. Die unterschiedlichen Sichtweisen erfassen dabei stets auch bundespolitische Fragen und werden noch zusätzlich verschärft, indem die gleiche Partei als Regierungspartei in einem Kanton innerkantonal sich sehr gouvernemental und zentralistisch gebärden, in eidgenössischen Fragen aber sehr föderal agieren kann. Schon als Konsequenz ihres geradezu konfessionellen Charakters bildeten sich auf der Ebene der einzelnen Kantone im 19. Jahrhundert eigentliche Hegemonialparteien heraus¹⁴. Einmal an der Regierung, wurde das gesamte öffentliche Leben im Sinne der obsiegenden Partei geformt. Rotationsmechanismen, etwa nach englischen Vorbild, konnten sich nicht entwickeln: entweder blieb eine Partei konstant an der Macht oder ein Machtwechsel musste unter beinahe bürgerkriegsähnlichen Umständen herbeigeführt werden. Schon um solche Erschütterungen zu vermeiden, ging man um der Stabilität willen in einzelnen Kantonen, vornehmlich solchen mit instabilen Mehrheiten, dazu über, die Opposition in die Regierung miteinzubeziehen¹⁵. Die staatsrechtlichen Voraussetzungen waren dafür gegeben, weil die Regierungsmitglieder jeweils einzeln und direkt vom Volk gewählt wurden bzw. auf Bundesebene als einzelne von der vereinigten Bundesversammlung. Sind diese erst einmal gewählt, können sie vom Parlament nicht wieder abgewählt werden. Die Regierung ist theoretisch auf keine Form von „Koalitionstreue“ angewiesen.

Auf Bundesebene führte das mit der Totalrevision der BV von 1874 eingeführte fakultative Referendum dazu, dass die bis dahin allein den Bundesrat bildenden Freisinnigen im Jahre 1891 den ersten Katholisch-Konservativen in den Bundesrat wählten. Diese hatten zuvor das Referendum mehrmals und geradezu „obstruktionsartig“ eingesetzt und damit bedeutende Gesetzesvorhaben des freisinnigen Bundesrates, trotz ihrer Minderheitenstellung in der Bundesversammlung, verhindert. Den Freisinnigen blieb letzten Endes keine andere Wahl als den Katholisch-Konservativen einen Sitz im Bundesrat abzutreten. Der Erhalt des Ganzen erschien der freisinnigen Regierungspartei als derart vorrangig, dass sie hierüber sogar Konzessionen an den ehemaligen Bürgerkriegsgegner machte. Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene mündeten diese Entwicklungen in die Mehrparteienregierung: Seit 1959 besteht der Bundesrat aus je zwei Freisinnigen, zwei Katholisch-Konservativen, zwei Sozialdemokraten und einem Vertreter der Schweizerischen Volkspartei. Wollte man die TRIEPEL'SCHEN Stufen in der Entwicklung der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien in der Schweiz übertragen, so lässt sich feststellen, dass es eine Phase der Bekämpfung der Parteien nur gerade in der Zeit vor 1848 gab. Prägend wurde dagegen diejenige Haltung, die bereits mit der zuvor geschilderten Ansicht von HILTY dokumentiert wurde: eine latente Ablehnung der Parteien. Vom eidgenössischen Staatsrecht werden die Parteien erst sehr spät zur Kenntnis

¹⁰ HIS, II, S. 263.

¹¹ Das Verfahren war allerdings so restriktiv angelegt, dass von 1831 bis 1861 nur gerade 4 von 194 Gesetzen durch das Veto verworfen wurden: Innert 45 Tagen nach Gesetzeserlass (Promulgation) konnten je 50 Bürger eine *Gemeindeversammlung* zur Beratung des Vetos verlangen. Zum einen war diese Frist aber sehr kurz und zum anderen galten die Nichterscheinenden bei der Gemeindeversammlung als das Gesetz billigend. Dies erforderte zum erfolgreichen Verwerfen einer missliebigen Gesetzesvorlage, eine längst vorbereitete öffentliche Meinung vorhanden sein musste.

¹² MARTI, S. 59.

¹³ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 27 f.

¹⁴ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 65 ff.

¹⁵ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 34 f.

genommen. Dabei fanden sie auch nicht auf dem Königsweg der Verfassung Einlass, sondern lediglich auf dem Schleichweg der Geschäftsordnung des Nationalrates: Erst im Jahre 1920 erwähnte das neue Reglement des Nationalrats die „Fraktionen“. Im Sinne der TRIEPEL'SCHEN Stufenfolge befindet sich das Verfassungsrecht insofern noch vorwiegend im Stadium der Ignorierung der politischen Parteien.

2. Die Stellung der politischen Parteien im Multipartismus

Das System der *Mehrparteienregierung* hat sich auf Bundes- und Kantonsebene stabilisiert und hat seinerseits, als Hauptmerkmal der Konkordanzdemokratie, entscheidend zur Stabilität des schweizerischen Systems beigetragen. Es ist nicht zuletzt auch ein Ausdruck der für die Schweiz nach wie vor charakteristischen sich kreuzenden Spannungsfelder, also starker, sich überlappender Segmentierungen¹⁶. Noch immer treten sprachliche, konfessionelle, soziale und andere Unterschiede als dominante Faktoren auf, die einer allgemeinen „Einheitskultur“ entgegentreten. Der Multipartismus im Bundesrat nach der 1959 gefundenen *Zauberformel*, besorgt den hiernach notwendigen Ausgleich dieser teilweise extrem divergierenden Tendenzen. Sprachliche Minderheiten, konfessionelle Blöcke, soziale Schichten und manche weitere soziale Gruppen werden auf diese Weise durch die Einfügung in den Bundesrat aus ihrer Minderheiten-Situation heraus zur Teilhabe an der Staatsleitung berufen. Minderheitensyndromen, die für die Schweiz permanent eine latente Gefahr bedeuten, wird auf diese Weise vorgebeugt¹⁷. Eine weitere Ursache für die Stabilität des Multipartismus ist in der auch auf Bundesebene weit ausgebauten *Referendumsdemokratie* zu erblicken. In gleicher Weise wie sie die Mehrparteienregierung im 19. Jahrhundert als Resultat fortwährender Abstimmungskämpfe hervorbrachte, hält sie diese Regierung zusammen, um das Ausbrechen solcher erneuten Gefechte zu verhindern¹⁸.

Mit Ausnahme der sozialdemokratischen (und der kommunistischen Partei) stellen die schweizerischen Parteien auch heute noch föderative Gebilde dar. GRUNER¹⁹ spricht insofern von den Bundesparteien als „Tagsatzungen“, die weiterhin lose Dachorganisationen bilden. Ist demnach die kantonale Ebene innerhalb des Aufbaus der Parteien entscheidend, so sind Parteien, die sich einem bestimmten Kanton zurechnen liessen, die Ausnahme: Man könnte zwar bspw. allenthalben den LdU als Zürcher Partei apostrophieren, da er zwar in verschiedenen Kantonen vertreten, hier jedoch noch einen eindeutigen Schwerpunkt aufweisen kann. Selbst die SP ist trotz ihrer stark ausgeprägten Zentralisierung auf den Bundesvorstand hin auch von einem gewissen „cantonalisme“ bestimmt²⁰. Dies äussert sich etwa darin, dass das innerparteiliche Interesse am Parteitag auf kantonaler Ebene dasjenige an Bundesparteitagen bei weitem übersteigt²¹. Die wichtigste Ebene innerhalb der Parteien ist demnach - mit gewissen Einschränkungen bei der SPS - die kantonale Ebene. Daraus ergibt sich ein breites Spektrum der Ansichten innerhalb der Parteien auf Bundesebene, die diese damit bereits als Orte des Ausgleiches der gegensätzlichen lokalen, ethnischen oder sozialen Interessen erscheinen lassen²². Insofern besteht etwa ein erheblicher Unterschied zum belgischen „Parteienkonföderalismus“, der sich durch „territoriale Parteien“ auszeichnet, die sich geographisch mit internen territorialen und ethnischen Grenzen decken und den belgischen Föderalismus aufs stärkste bedrohen²³.

Demnach gibt es auch im Multipartismus der Konkordanzdemokratie eine Opposition, diese tritt jedoch nur in Gestalt einer „okkasionellen“ Opposition auf²⁴. Innerhalb der vier Bundesratsparteien entsteht so anlässlich einer konkreten Abstimmung, bezüglich einer bestimmten Sachfrage, eine Opposition, die sich bei einer erneuten Abstimmung sodann vollständig neu formieren kann. Nicht systematisch, wirkt eine solche „Gelegenheitsopposition“ gerade bei Referenden oftmals dahin, dass entgegen der offiziellen Linie der Bundespartei die Parteigruppen etwa der welschen Schweiz in die Opposition gehen und auf diese Weise ein Gesetzesvorhaben zu Fall bringen²⁵.

¹⁶ JÜRIG STEINER (Hrsg.), „Das politische System der Schweiz“, München 1971, S. 81.

¹⁷ Kritisch zu diesem sozio-kulturellen Ansatz, der zur Erklärung der Entstehung der schweizerischen Konkordanzdemokratie oft herangezogen wurde (GERHARD LEHMBRUCH, „Konkordanzdemokratie im internationalen System“, in: PVS, Sonderheft 1, 1969, S. 139) v.a. BENNO HOMANN, „Das Konkordanzsystem der Schweiz“, PVS 23 (1982), S. 418, der argumentiert, dass sich heute keine sozialen, religiösen oder ethnischen Gruppen eindeutig einer politischen Partei zuordnen lassen. Dennoch bestünden aber starke Präferenzen, so von praktizierenden Katholiken für die CVP oder Arbeitnehmern für die SPS.

¹⁸ Zum Einfluss der direkten Demokratie auf die Rolle der Parteien siehe u.a. NEIDHART, „Das Parteiensystem der Schweiz. Funktion und Erscheinungsbild der politischen Parteien im Kontext des politischen Systems“, in: WEHLING, „Die Schweiz“, S. 181-200, bes. S. 193 f.

¹⁹ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 29.

²⁰ FRANÇOIS MASNATA, „Le parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse“, Neuenburg 1963, S. 65.

²¹ F. MASNATA, a.a.O., S. 64 f.

²² Vergl. GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 31.

²³ ALEN, S. 44; DUCHACEK, S. 334.

²⁴ NEIDHART, „Parteiensystem“, S. 192 f.; GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 33.

²⁵ HERTIG, S. 45, hebt in diesem Zusammenhang die im Nationalrat wahrnehmbare und betonte Selbständigkeit der welschen Abgeordneten innerhalb ihrer Fraktionen hervor.

B. Die Sitzverteilung im Ständerat

I. Allgemeines

Es wird in den nachfolgenden Abschnitten näher zu prüfen sein, ob man, ausgehend von der These NEIDHARTS²⁶, der Ständerat sei von einer Blocksituation beherrscht, auch von einem eigentlichen „Blockdenken“ die Rede sein kann. Dies setzt zum einen voraus, dass tatsächlich eine erhebliche parteimässige Differenzierung zum Nationalrat vorliegt und insofern überhaupt ein „bürgerlicher Block“ im Ständerat gegenüber dem Nationalrat auszumachen ist und zum anderen ein gewisser Einfluss dieser bürgerlichen Parteien auf ihre Abgeordneten im Ständerat besteht. Richtig ist auf jeden Fall die konstante Dominanz bürgerlicher Parteien im Ständerat, wie die nachfolgenden Tabellen eindrucksvoll belegen. Nicht umsonst kann man in der Schweiz von ausgesprochen *stabilen Stärkeverhältnissen* der grossen, „historischen“ Parteien (FDP, CVP, SPS) sprechen. Auch wenn die absoluten Wählerzahlen aller grossen Parteien, wie der seit langem anhaltende Rückgang der Wahlbeteiligung zeigt, geringer geworden ist, hat sich an den Stärkeverhältnissen nicht viel geändert.

Die Ursachen für diese Kontinuität des Parteiensystems sind neben der Einführung des *Proporzwahlsystems* bei den Nationalratswahlen, die kriegs- und krisenverschonte, hochkontinuierliche *Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft* sowie die Wirkungen der *direkten Demokratie* und damit zusammenhängend der *Konkordanzdemokratie*²⁷. Gerade durch die direkte Demokratie werden die Parteien zu einem guten Stück entlastet und vor Spaltungen bewahrt, indem bedeutende öffentlichkeitswirksame Streitfragen durch Volksabstimmungen entschieden und damit in einem von den Wahlen abgetrennten Verfahren ausgefochten werden. Dank der eingelebten Konkordanzdemokratie sind alle relevanten politischen Kräfte im Bund, in den Kantonen und auch in den Gemeinden auf der Basis eines mehr oder weniger freiwilligen Proporz in die Regierungsverantwortung eingebunden, was ebenfalls in erheblicher Weise den Parteiensystem zusammenhalt stützt, weil niemand offen in die Opposition tritt. Ob damit automatisch ein parteipolitisches Blockdenken verbunden ist, muss aber nachfolgend noch näher untersucht werden. Auf jeden Fall wird dort auch vertieft der Frage nachzugehen sein, ob die zahlreichen kleinen innerschweizerischen Kantone mit ihren vorwiegend bäuerlichen Interessen, die dank der gleichmässigen Vertretung im Ständerat klar im Vorteil sind, wirklich einen entsprechenden Einfluss ausüben vermögen.

II. Die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesversammlung von 1919 bis 1999

Auf der nationalen Ebene lässt sich feststellen, dass die vier grossen Bundesratsparteien in den achtziger Jahren einen für schweizerische Verhältnisse massiven Einbruch in der Wählergunst erlitten haben. Votierten bei den Nationalratswahlen 1979 noch über 81 % für die Regierungsparteien, so waren es bei den Nationalratswahlen 1991 weniger als 70 % der Wählenden. An Attraktivität gewannen demgegenüber die Grünen, welche bei den Nationalratswahlen 1991 zusammen mit den kleinen Linksparteien 9 % der Stimmen auf sich vereinigten, sowie die kleinen Rechtsparteien mit rund 11 %. Opfer dieses *Polarisierungsprozesses* war neben den Bundesratsparteien das traditionelle politische Mittelfeld, namentlich der LdU, welches mehr als zwei Drittel seines einstigen Stimmenanteils von 9,1 % (1967) einbüsste. Nach den Nationalratswahlen vom 22. Oktober 1995²⁸ haben die SP und die SVP erheblich zugelegt, während die übrigen Bundesratsparteien zumindest nicht erneut eingebrochen sind. Zugelegt haben die Frauen: Sie konnten ihren Anteil in der Kleinen Kammer im Vergleich zur Sitzverteilung von 1991 bis 1995 verdoppeln, so dass dem neuen Ständerat acht Frauen angehören²⁹. Mit 17,4 % bleibt ihr Anteil aber immer noch hinter demjenigen im Nationalrat (21 %) zurück.

²⁶ NEIDHART, *Föderalismushearings*, III, S. 1043 f.; *ders.*, „Konkordanzdemokratie“, S. 140.

²⁷ Siehe dazu nachfolgend § 30, A, IV, 1.

²⁸ Dazu unter anderem NZZ vom 23. Oktober 1995, BaZ vom 23. und 28. Oktober 1995. Siehe auch Anhang 16.

²⁹ V. SPOERRY (FDP, ZH), M. WEBER (LdU, ZH), CH. BEERLI (FDP, BE), H. LEUMANN (FDP, LU), R. SIMMEN (CVP, SO), E. FORSTER (FDP, SG), CH. BRUNNER (SP, GE) und F. SAUDAN (FDP, GE).

Tabelle 31: Die Sitzverteilung bei den Ständeratswahlen 1919 bis 1995

Partei	1919	1922	1925	1928	1931	1935	1939	1943	1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995
FDP/PRD	23	23	21	20	19	15	14	12	11	12	12	13	13	14	15	15	11	14	14	18	17
CVP/PDC	17	17	18	18	18	19	18	19	18	18	17	17	18	18	17	17	18	18	19	16	16
SPS/PSS	–	1	2	–	2	3	3	5	5	4	5	4	3	2	4	5	9	6	5	3	5
SVP/UDC ¹	1	1	1	3	3	3	4	4	4	3	3	3	4	3	5	5	5	5	4	4	5
Demokraten ²	1	1	1	1	–	–	–	2	2	2	2	1	3	3	–	–	–	–	–	–	–
LPS/PLS	2	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	3	2	1	3	3	3	3	2
LdU/Adl	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1	1	–	–	1	1	1
Lega	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–
Übrige	–	–	–	1	1	2	3	–	2	2	2	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	46 ³	46	46	46	46

(Quelle: BfS 1996, S. 370)

Insgesamt mussten 39 der 46 Ständeratssitze gleichzeitig mit der Volkskammer am 22. 10. 1995 wieder besetzt werden (In den Kantonen ZG und GR werden die Ständeratswahlen getrennt von den Nationalratswahlen durchgeführt, ebenso in den Halbkantonen OW, NW, AI und ab 1999 auch wieder im Halbkanton AR). 28 Bisherige traten wieder an, elf verzichteten auf eine weitere Amtszeit. Drei Bisherige schafften die Wiederwahl nicht mehr.

¹ Bis 1971 Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB).

² 1971 schlossen sich die Zürcher Demokraten der FDP an, während sich die Glarner und Bündner Demokraten mit der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) zur SVP vereinigten.

³ Mit der Gründung des Kantons Jura erhöhte sich die Zahl der Sitze auf 46.

Tabelle 32: Die Sitzverteilung bei den Nationalratswahlen 1919 bis 1995

Partei	1919	1922	1925	1928	1931	1935	1939	1943	1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995
FDP/PRD	60	60	60	58	52	48	47	47	52	51	50	51	51	49	49	47	51	54	51	44	45
CVP/PDC	41	44	42	46	44	42	43	43	44	48	47	47	48	45	44	46	44	42	42	36	34
SPS/PSS	41	43	49	50	49	50	45	56	48	49	53	51	53	50	46	55	51	47	41	41	54
SVP/UDC	30	34	30	31	30	21	22	22	21	23	22	23	22	21	23	21	23	23	25	25	29
Demokraten	4	4	5	3	2	3	7	5	5	4	4	4	4	3	-	-	-	-	-	-	-
LPS/PLS	9	10	7	6	6	6	6	8	7	5	5	5	6	6	6	6	8	8	9	10	7
LdU/AdI	-	-	-	-	-	7	9	7	8	10	10	10	10	16	13	11	8	8	8	5	3
EVP/PEP	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3	2
PdA/PST	-	2	3	2	2	2	4	-	7	5	4	3	4	5	5	4	3	1	1	2	3
DACH/ASV ⁴	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	2	3	4	1	0
GPS/PES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	3	9	14	8
SD, Rep./DS, Rép ⁵	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	11	6	3	5	3	5	4
AP (FPS)/PA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	8	7
Übrige	3	0	1	1	1	7	4	5	1	0	0	0	0	1	0	1	3	3	2	6	4
TOTAL	189	198	198	198	187	187	187	194	194	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200

(Quelle: BfS 1996, S. 372)

⁴ POCH (1971-1975), POCH, alternative Grüne (1979-1987), DACH (1991)

⁵ Inklusive Vigilance-GE. Die Schweizer Demokraten hiessen vor 1991 Nationale Aktion (NA).

Tabelle 33a: Die Sitzverteilung im Ständerat 1995 und 1991 nach Kantonen

Kanton	FDP		CVP		SPS		SVP		LPS		LDU		Lega		Übrige	
	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991
Zürich	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-
Bern	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Luzern	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uri	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schwyz	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obwalden	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nidwalden	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Glarus	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zug	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Freiburg	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Solothurn	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basel-Stadt	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basel-Landschaft	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schaffhausen	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Appenzell A.-Rh.	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Appenzell I.-Rh.	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
St. Gallen	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Graubünden	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Aargau	1	1	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Thurgau	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Tessin	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Waadt	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Wallis	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Neuenburg	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Genf	1	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Jura	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schweiz	17	18	16	16	5	3	5	4	2	3	1	1	-	1	-	-

(Quelle: NZZ vom 23. Oktober 1995, Nr. 246, S. 16)

Tabelle 33b: Die Sitzverteilung im Nationalrat 1995 und 1991 nach Kantonen

Kanton ⁶	FDP		CVP		SPS		SVP		GPS		LPS		FPS/AP		LdU		SD		EVP		PdA		Lega		Übrige	
	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991
Zürich 34 (-1)	6	7	2	2	9	7	9	8	2	2	-	-	1	2	2	2	1	2	1	2	-	-	-	-	1	1
Bern 27 (-2)	4	4	1	1	8	6	8	8	1	4	-	-	1	2	-	-	1	2	1	1	-	-	-	-	2	1
Luzern 10 (+1)	3	2	4	5	1	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uri 1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schwyz 3	1	1	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obwalden 1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nidwalden 1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Glarus 1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zug 3 (+1)	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Freiburg 6	1	1	3	2	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Solothurn 7	2	2	2	2	2	1	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basel-Stadt 6	1	1	-	1	4	2	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basel-Landschaft 7	1	2	1	-	2	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Schaffhausen 2	1	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Appenzell A.-Rh. 2	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Appenzell I.-Rh. 1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
St. Gallen 12	2	2	4	5	3	2	1	-	1	1	-	-	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Graubünden 5	1	1	1	1	2	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aargau 15 (+1)	3	3	2	2	3	2	3	3	1	1	-	-	2	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Thurgau 6	1	1	1	1	1	1	2	2	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tessin 8	3	3	2	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-
Waadt 17	5	5	1	-	5	5	1	1	1	1	3	4	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-
Wallis 7	2	2	4	4	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Neuenburg 5	2	1	-	-	2	2	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Genf 11	2	1	1	2	4	3	-	-	-	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-
Jura 2	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schweiz	45	44	34	36	54	42	29	25	8	14	7	10	7	8	3	5	3	5	2	3	3	2	1	2	4	4

(Quelle: NZZ vom 23. Oktober 1995, Nr. 246, S. 17; BfS 1996, S. 372)

⁶ Die Sitzveränderungen gegenüber der Legislaturperiode 1991-1995, in Klammern angegeben, erfolgten aufgrund der Volkszählung 1990 und des Übertritts des Laufentals vom Kanton BE zu BL.

Zur Sitzverteilung in den *kantonalen* Parlamenten (siehe Anhang 15a und b) lässt sich generell festhalten, dass in den achtziger Jahren die drei grossen Bundesratsparteien (FDP, CVP, SP) Sitze an die kleineren Parteien linker und rechter Couleur verloren haben und sich auf kantonaler Ebene eine ähnliche parteipolitische Entwicklung abzeichnet wie bei den Nationalratswahlen: Die SP an die Grünen, die FDP und die CVP an die FP, teilweise auch an jene SVP-Kantonalsektionen, die einen dezidierten Rechtskurs verfolgten. Ende der achtziger Jahre vermochte die SP ihre Talfahrt zu bremsen, und die FDP konnte ihre Sitzzahl seit 1992 stabil halten. Dagegen verlor die CVP weiterhin an Sitzen. Zu den Verlierern der vergangenen kantonalen Wahlen gehören ferner die GP und der LdU, zu-gelegt haben die FP, bestimmte Sektionen der SVP sowie die LP. Im Vergleich zur Periode von 1987-1991 verlor die CVP insgesamt 49 Sitze (-6 %), die GP 19 (-15 %) und der LdU 9 Sitze (-26 %). Die grössten Verluste erlitten die CVP in St. Gallen (-12) und im Aargau (-9), die GP in Genf (-5) und der LdU in Basel-Stadt (-5). Gewinner waren die FP mit 27 zusätzlichen Sitzen (+57 %), die SVP mit 22 (+7 %) sowie die LP mit 12 Sitzen (+10%). Die FP verbuchte vor allem in St. Gallen (+12) und im Aargau (+7) Erfolge, die SVP in Luzern (+11) und die LP in Genf (+5). Ausgeglichen ist die Bilanz schlussendlich für die FDP und die SP; nach den beträchtlichen Sitzverlusten der CVP ist nun die FDP die Partei mit den meisten Sitzen in den kantonalen Parlamenten (739), gefolgt von der CVP (719), der SP (557) und der SVP (319). Dennoch verfügt in immerhin vier Kantonen eine Partei im Kantonsparlament noch über eine absolute Mehrheit, nämlich die CVP in den Kantonen Uri, Obwalden (1986 vorübergehend verloren), Nidwalden und Wallis. In verschiedenen Kantonen hat die CVP zwar ihre absolute Mehrheit in der Legislative während der letzten 25 Jahre eingebüsst (1966 in Fribourg, 1982 in Zug, 1984 in St. Gallen, 1987 in Luzern und 1992 in Schwyz), bleibt aber dennoch in neun Kantonen stärkste Kraft im Parlament (Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Fribourg, St. Gallen, Wallis, Jura).

III. Von politischen Parteien verzerrte Repräsentation?

Eine besondere Rolle spielt der Föderalismus als ein Element des Minderheitenschutzes, wie wir bereits mehrfach im Zusammenhang mit den Formen der föderalistischen Mitwirkungsrechte auf der Bundesebene feststellen konnten. Hier zeigen sich nun allerdings gewisse Defizite im Minderheitenschutz: der Ständerat mag in kantonal- bzw. regionalpolitischer Hinsicht ein gewisses Element des Minderheitenschutzes darstellen, in parteipolitischer Hinsicht jedoch kann davon keine Rede sein. Im Gegenteil stellt der Ständerat unter diesem Aspekt ein Element des „Mehrheitenschutzes“ dar, indem die Mehrheit im Nationalrat über eine noch deutlichere Mehrheit im Ständerat verfügt¹.

Ernste Probleme für die heutige Form des Ständerates wirft die vorherrschende Rolle der Parteien im innenpolitischen Kräftespiel auf. Die spezifisch föderalistische Ausrichtung, so sie tatsächlich existiert, ergibt sich also auch aus der Parteienzusammensetzung. Die kleinen Kantone haben nun einmal eine konservativere Ausrichtung, und das ist auch gar nicht zu kritisieren. Problematisch ist diese Ausrichtung aber deshalb, weil die Ständeräte zwar offiziell nicht an kantonale Vorgaben gebunden sind, aufgrund ihrer Herkunft, ihrer sozialen Prägung aber eben doch eine ihrem Kanton gegenüber empfundene Loyalität - und sei es nur unbewusst - hegen. Die Interessen der traditionell konservativ ausgerichteten kleinen Kantone kommen damit überproportional stark zur Geltung; ausgehend von der demographischen Entwicklung haben diese ihren Einfluss seit der Gründung des Bundesstaates nicht nur halten, sondern sogar erheblich vermehren können (zur „kalten Progression“ siehe bereits § 22, D, IV hiervoor). Gleiches gilt natürlich auch für den Nationalrat, nur dort ist nun eine Abstufung der Sitze nach Bevölkerung erfolgt. *D.h. die Strömungen werden hier ihrem Gewicht nach berücksichtigt.* Im Ständerat aber gibt es dies nicht.

IV. Die Ursachen der Verzerrung - das Majorzsystem

Angesichts der Volkswahl der Abgeordneten in den Ständerat wird dieser nicht ganz zu unrecht gelegentlich als „zweite Volkskammer“ bezeichnet². Die Zusammensetzung dieser zweiten „Volksvertretung“ ist angesichts der Tatsache, dass das Majorzverfahren gilt, naturgemäss ganz anders geartet als der Nationalrat. Es bietet sich hinsichtlich der *parteipolitischen* Zusammensetzung ein völlig schiefes Bild, welches immer wieder Anlass zur Kritik gab³. Ursache für die „unrepräsentative“ parteienmässige Zusammensetzung des Ständerates ist neben der bereits dargestellten gleichberechtigten Stellung jedes Kantons eben das Wahlsystem, welches den jeweils stärksten politischen Kräften in den Kantonen eine Repräsentanz ermöglicht, die ihnen nach ihrem innerkantonalen Gewicht nicht zukäme. Diese Verzerrung bzw. Gewichtsverschiebung wird bewirkt durch das Majorzverfahren und die Beschränkung auf nur zwei Ständeräte pro Kanton und geht jeweils im wesentlichen zu Lasten der SP⁴, die gegenwärtig in drei Kantonen (BS, SH und AG) die stärkste, in sieben weiteren Kantonen die zweitstärkste (ZH, BE, FR, BL, VD, NE und GE) politische Partei in den Kantonsparlamenten (siehe dazu Anhang 15a/b) darstellt.

¹ KRIESI, „Vorschläge“, S. 244 f.; NEIDHART, „Reform“, S. 130.

² Vergl. etwa JAAG, „Zweite Kammer“, S. 90 f.; AUBERT in Kommentar BV, Art. 80, Rz. 26; FLEINER/GIACOMETTI, S. 505; HEGER, S. 111.

³ FLEINER/GIACOMETTI, S. 505 Anm. 14.

⁴ HEGER, S. 112.

Solange die vier bürgerlichen Parteien (CVP, FDP, SVP und Liberale) sich nicht gegenseitig befehden, kann mit Hilfe des Wahlrechts ein Ständerat oder eine Ständerätin einer im linken Parteienspektrum angesiedelten Partei weitgehend verhindert werden. Sind etwa in einem Kanton zwei bürgerliche Parteien gleich stark vertreten, so sprechen diese gegenseitig die Empfehlung aus, mit der zweiten Stimme, die dem Aktivbürger zusteht, den Kandidaten der je anderen Partei zu wählen.

Es erweist sich aber als eine Illusion⁵ zu glauben, mit dem generellen Wechsel vom Majorz- zum Proporzsystem für die Wahl der Ständeräte würde sich in der parteipolitischen Zusammensetzung der Kleinen Kammer ein spürbarer Wandel ergeben, der sich effektiv auf die Mehrheitsverhältnisse auswirken könnte⁶. Der Grund hierfür liegt ganz einfach darin, dass für die Wahl des Ständerates nach dem geltenden Recht pro Kanton nur zwei Sitze zu vergeben sind. Die Auswirkungen des Proporz bei einer blossen Zweierbesetzung müssen sich aber automatisch ganz anders gestalten als dies bei den Nationalratswahlen für die grösseren Kantone zutrifft⁷.

C. Der Einfluss der politischen Parteien auf Bundesebene

I. Die politischen Parteien als Entscheidungsfaktoren im Parlament

Die Funktionen und das Erscheinungsbild der schweizerischen Parteien, ebenso wie ihr tatsächlicher Einfluss zeichnen sich in der Schweiz durch gewisse Widersprüchlichkeiten aus, deren spezifisch schweizerische Ursachen hier nur kurz angedeutet werden können. Knapp zusammengefasst kann vorweggenommen werden, dass die Parteien, trotz ihrer Vielzahl und ihrem scheinbar selbstbewussten Auftreten als Akteure des politischen Betriebes sowohl in ihren Funktionen wie auch in ihrem konkreten Einfluss eng begrenzt sind. Obwohl das Image der Parteien und der Glaube an ihre Problemlösungskapazität und -kompetenz in der Gesellschaft nicht besonders ausgeprägt ist, blieb das Parteiensystem, wie es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden ist, in seinen Stärkeverhältnissen im grossen und ganzen bis heute *stabil*. Obwohl den politischen Parteien als Folge der häufigen Volksabstimmungen und Wahlen entsprechende Vorbereitungsaufgaben in grossem Umfang zukommen, gibt es in der Schweiz, wie erwähnt, weder eine rechtliche Regelung des Parteienwesens und mit Ausnahme der vergleichsweise geringen Fraktionszuschüsse keine Kostenbeiträge des Staates an die Parteien.

Dennoch ist die Schweiz ein „Parteienstaat“. Der Stimmbürger delegiert nicht „Volksvertreter“, sondern entscheidet sich für ein bestimmtes Parteiprogramm⁸. Letztlich wählt er also „Parteimänner und -frauen“, denen er die Konkretisierung „seines“ Programms im parlamentarischen Entscheidprozess überlässt. Damit wird von einigen idealisierenden Postulaten der *klassisch-kontinentalen* und der *liberalen Demokratietheorie* Abstand genommen. Was in der klassisch-kontinentalen Demokratietheorie nur als technische Lösung gedacht ist - die Delegation von „Volksvertretern“ - besitzt in der liberalen Repräsentationstheorie einen politischen Eigenwert⁹: Erst in der freien Diskussion der gewählten Repräsentanten im Parlament wird der „wahre Wille des Volkes“ gefunden und artikuliert. Die Abgeordneten werden nicht vom Volk instruiert, sondern zu eigenverantwortlichem Handeln ermächtigt. In freier Rede und Gegenrede sollen sie die dem Gemeinwohl am besten entsprechenden Lösungen finden. Das verfassungsrechtliche Verbot bindender Weisungen schützt sie gegen direkte Einflüsse ihres Wahlkreises¹⁰.

Die parlamentarische Wirklichkeit hat sich allerdings seit dem 18. Jahrhundert grundlegend gewandelt. Der Emanzipation des Bürgertums ist die Emanzipation unterer sozialer Schichten gefolgt. Der Parlamentarier erscheint heute weder als unabhängiger Sachwalter des Allgemeinwohls noch als blosser Beauftragter einer informierten, partizipierenden und kontrollierenden Bürgerschaft. Parteien und Interessenverbände haben den Handlungsspielraum

⁵ MARTI, S. 116 f.; KAMER, S. 195.

⁶ Ausgehend von den erzielten Wähleranteilen bei den Nationalratswahlen von 1987 errechnete MARTI, S. 116 f., dass unter Anwendung des Proporzsystems theoretisch neun Ständeratsmandate einer anderen Partei zugefallen wären. Danach wären die Sitze der FDP in den Kantonen BE, BL, NE und GE gefährdet gewesen; die CVP hätte in SZ, die SVP in SH, die Liberalen im Kanton VD ihren Sitz abtreten müssen. Der LdU wäre es zwar nicht gelungen in ZH ein Mandat zu erringen, ebensowenig der SP im Kanton TG, als Hauptgewinner erscheint aber dennoch die SP mit fünf zusätzlichen Mandaten in ZH, BE, BL, NE und GE. In SH und in SZ hätte die FDP und im TG die CVP je einen Sitzgewinn verbuchen können. Im Kanton VD hätte sodann die FDP ihren 1987 verlorenen Sitz behalten können. Vergl. auch FSP, „Materialien zur schweizerischen Politik Nr. 2, Statistisches Handbuch zu den National- und Ständeratswahlen 1991“, Bern 1991, S. 37 ff.

⁷ Siehe dazu auch nachfolgend § 29, E.

⁸ Es ist hier wiederum auf den Wandel im Repräsentationsprinzip hinzuweisen, der bereits zuvor unter § 4, B, I, 2 angesprochen worden ist.

⁹ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 68 ff.

¹⁰ HOMBERGER, S. 25 ff.; vergl. auch EDMUND BURKE, den bekanntesten Vertreter der liberalen Theorie der Repräsentation: „Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole - where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general reason of the whole.“ (BURKE, „The English Constitutional System“, zit. nach HANNA F. PITKIN [ed.], „Representation“, New York 1969, S. 176)

der Parlamentarier eingeengt¹¹. Dennoch werden auch im Repräsentationskonzept des modernen Parteienstaates die Möglichkeiten der Delegierenden und der Delegierten oftmals überschätzt.

Die meisten Bürger stimmen in der Realität mit keinem Parteiprogramm völlig überein: die Stimme für eine Partei bedeutet insofern nur deren Programm eher zu unterstützen als dasjenige einer anderen Partei¹². Die Identifikation der Delegierenden mit einer bestimmten Partei ist oft nicht Ausdruck programmatischer Unterstützung, sondern das Ergebnis bestimmter, hauptsächlich familiärer Sozialisationseinflüsse¹³. So vermochten in den USA in einer zu Beginn der sechziger Jahre durchgeführten und zehn Jahre später wiederholten Untersuchung nur gerade 12 % der befragten Wähler ihren Wahlentscheid für eine der beiden grossen Parteien mit deren Haltung zu bestimmten politischen Problemen begründen¹⁴. Auch in der Schweiz begründeten nach einer Studie von 1963, welche die Wahlmotive von 2'000 Aargauer Stimmbürgern nach den Nationalratswahlen analysierte, nur gerade 11 % der Befragten ihren Wahlentscheid ausdrücklich mit den Leistungen ihrer Partei¹⁵. Der Schweizer Bürger verbindet mit der Wahl einer bestimmten Partei also keinen Entscheid über ein bestimmtes Regierungsprogramm: „Er politisiert mit dem Stimm- und weniger mit dem Wahlzettel.“¹⁶ Mehr als ein Drittel der Stimmbürger besitzen denn auch keine direkte oder zumindest emotionale Bindung an eine bestimmte Partei¹⁷.

Diese geringe oder z.T. völlig fehlende programmatische Unterstützung durch seine Wähler entbindet den Parteivertreter vom rein „parteilpolitischen“ bzw. programmatischen Entscheid im Rat. Zwar kann in einzelnen Staaten die spezifische Machtkonstellation im Parlament dennoch dazu führen, dass die Abgeordneten in fast allen Abstimmungen geschlossen stimmen, so beispielsweise im englischen Zweiparteiensystem, wo nicht selten die Stimme *eines einzigen* Abgeordneten über eine bestimmte Vorlage und damit möglicherweise auch über die Zukunft der Regierung entscheiden kann. Fehlt ein solcher institutioneller Zwang zur Geschlossenheit, bleibt die absolute Stimm-disziplin weitgehend auf jenen Parteien beschränkt, die sich aus ideologischen Gründen dazu bekennen¹⁸.

Es wurde bereits erwähnt, dass mit dem Instruktionsverbot der Mitglieder der Bundesversammlung in Art. 91 BV eine Bestimmung von eher programmatischer Natur in die BV aufgenommen worden ist. Tatsächlich kann aber heute von einer Bedrohung des Instruktionsverbotes durch faktische Bindungen der Abgeordneten an die Parteien kaum mehr die Rede sein¹⁹. Das bestehende Kräfteverhältnis in der Bundesversammlung erlaubt generell eine relativ grosse Bewegungsfreiheit der Abgeordneten. Die „Allparteienregierung“, der rund 80 Prozent der Parlamentarier angehören, wird von keiner starken, nach Einfluss strebenden Opposition bedrängt. Darüber hinaus besitzt das Parlament rein formal gar nicht die Möglichkeit, die Regierung über ein Misstrauensvotum zu stürzen. Schliesslich wäre nach Art. 91 BV ein offizieller Fraktionszwang ohnehin verfassungswidrig. In seiner Analyse von 108 Abstimmungen mit Namensaufruf fand VASELLA denn auch ein recht tiefes Mass an Geschlossenheit²⁰. Der schweizerische Parlamentarier kann demnach generell nicht als ein abhängiger „Parteimann“ betrachtet werden, der als rein ausführendes Organ Entscheide akzeptiert, die im parteiinternen Willensbildungsprozess gefallen sind²¹. Ein anschauliches Resultat bietet hier die Übersicht über den Grad der Geschlossenheit bei Namensabstimmungen im Parlament für die FDP-, CVP-, SPS- und SVP-Fraktionen von 1920-1991 von LONGCHAMPS²²:

¹¹ Wer glaubt, so schreibt WILHELM HENNIS, dass im Parlament so etwas wie eine Diskussion stattfindet, noch dazu orientiert an der gemeinsamen Suche nach der Wahrheit, „der muss sich an der Tür geirrt haben.“ Nach HOMBERGER, S. 40.

¹² SEILER, S. 251; ZIPPELIUS, „Allg. Staatslehre“, § 23; JESSE, S. 35.

¹³ Vergl. KENNETH PREWITT/HEINZ EULAU, „Political Socialization and Political Roles“, in: Public Opinion Quarterly 66 (1967), S. 569-581.

¹⁴ WARREN MILLER/DONALD E. STOKES, „Party Government and the Saliency of Congress“, in: Public Opinion Quarterly 26 (1962), S. 531-546; ST. R. FREEDMAN, „The Saliency of Party and Candidate in Congressional Elections“, in: NORMAN R. LUTTBEG (ed.), „Public Opinion and Public Policy. Models of Political Linkage“, Homewood 1974, S. 126-131; HERTIG, S. 17.

¹⁵ „Der Schweizer Wähler 1963. Befragung von über 2000 Wählern im Aargau, dem Schweizerischen Test-Kanton“, Basel 1963, S. 13, 15. Dass sich der schweizerische Wähler stark an der Persönlichkeit der Kandidaten orientiert, zeigt sich auch an seiner ausgeprägten Panaschier- und Kumulierfreudigkeit. Vergl. HEINZ NIEMETZ, „Die Wahl des schweizerischen Nationalrates vom 26. Oktober 1975“.

¹⁶ HERTIG, S. 18; vergl. ERICH GRUNER/MARTIN DAETWYLER/OSCAR ZOSSO, „Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz“, Bern 1975, S. 85 f., 108 ff.

¹⁷ HERTIG, S. 18 mit Verweis auf HENRY KERR, „Electeurs et forces partisans“, in: DUSAN SIDJANSKI et al., „Les Suisses et la politique. Enquête sur les attitudes d'électeurs suisses“, Bern 1975, S. 45-82.

¹⁸ HERTIG, S. 18.

¹⁹ HOMBERGER, S. 74; SCHMID, „Das freie Mandat“, S. 476.

²⁰ MARCO VASELLA, „Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem“, Zürich, Winterthur 1956. Vergl. auch HERTIG, S. 18 f., S. 125; *ders.*, „Party Cohesion in the Swiss Parliament“, in: Legislative Studies Quarterly, 3 (1978), S. 63-82.

²¹ HERTIG, S. 18 f.

²² Vergl. FSP (Hrsg.), „Materialien zur schweizerischen Politik“, S. 112 ff.

Tabelle 34: Grad der Geschlossenheit bei Namensabstimmungen im Parlament für die FDP-, CVP-, SPS- und SVP-Fraktionen 1920-1991 (in Prozent)

Periode	FDP	CVP	SPS	SVP
1920-1953	84 %	88 %	98 %	90 %
1971-1975	75 %	79 %	92 %	87 %
1975-1979	93 %	82 %	92 %	97 %
1979-1983	91 %	83 %	100 %	92 %
1983-1987	87 %	80 %	95 %	87 %
1987-1991	85 %	86 %	97 %	89 %

Bei diesen Angaben handelt es sich um die durchschnittliche Geschlossenheit der Fraktionen bei den Abstimmungen unter Namensaufruf der laufenden Legislatur bis 1991. Sie beruhen nur auf den Stimmenden. Dabei zeigt die SPS von den vier Bundesratsparteien noch den höchsten Grad an Geschlossenheit (97 %). Letztlich kann man aber feststellen, dass die politischen Parteien und Fraktionen nur sehr bedingt eine besondere Machtposition ausüben und eine einheitliche Stimmabgabe ihrer Parlamentarier zu erzwingen vermöchten (dazu auch Anhang 17).

II. Der Ständerat - jenseits des Parteienwettbewerbs?

1. Der Einfluss der Parteien im Ständerat

Wie bereits dargelegt wurde, zeichnen sich die grösseren Parteien - mit Ausnahme der SPS - durch eine weitreichende Heterogenität auf gesamtschweizerischer Ebene aus. Als massgeblich wurde vielmehr die kantonale Ebene erkannt. Es stellt sich bei einer solchen Konstellation zwangsläufig die Frage, ob bei einem derartigen Parteiensystem für einen wie auch immer gearteten Einfluss der Bundesparteien im Ständerat überhaupt eine Basis besteht. Kann es angesichts der direkten Volkswahl der Ständeratsabgeordneten als Kantonsvertreter überhaupt einen Einfluss der Bundesparteien auf diese geben? Die Vertretung *regionaler* oder kantonaler Sonderinteressen, die unter Umständen durchaus im Einklang mit den Vorstellungen der kantonalen Behörden stehen und sich etwa mit den Äusserungen kantonaler Regierungen decken ist, wie noch zu zeigen sein wird, besonders im Selbstverständnis des Ständerates kein Problem. Problematischer allerdings werden solche *Regionalinteressen*, wenn sie sich bei näherer Betrachtung als *deckungsgleich* mit den politischen Intentionen und Programmen *einzelner Gruppierungen* und *Parteien* zu decken beginnen.

2. Die tatsächliche Parteiaffinität im Ständerat

Die Ständeräte sind und bleiben auch nach ihrer Wahl genauso Parteienvertreter, wie es die Abgeordneten im Nationalrat sind²³; umgekehrt aber treten die Nationalräte grundsätzlich ebenso für ihren Kanton ein wie die Ständeratsvertreter²⁴. Dies mag zunächst durchaus positiv klingen und den Schluss nahelegen, dass somit jeder Parlamentarier, gleich welchem Rat er nun angehöre, seinem persönlichen Gewissen entsprechend, ein Stimmverhalten an den Tag lege, das einmal eher föderalistisch ausgerichtet, einmal wieder eher zentralistisch geprägt ist. „Die im Bericht der Revisionskommission von 1848 ausgesprochene Ansicht, dass die Stimmgebung der Abgeordneten wesentlich durch die Quelle ihres Mandates werde bedingt werden, oder mit andern Worten, dass der nämliche Abgeordnete ganz anders stimmen werde, je nachdem er im Ständerath einen Kanton oder im Nationalrathe einen Theil des Schweizervolkes zu vertreten habe, hat sich als durchaus irrig erwiesen.“²⁵ Damit aber stellt sich die Frage der Bindung der Abgeordneten an ihre Partei. Im Ergebnis sind Bindungen der Ständeräte an „ihre“ Parteien und Einflussnahmen der Parteien auf sie relativ gering²⁶. Nach der Untersuchung von HERTIG²⁷ ist der Grad der *Parteiaffinität* bei den Vertretern aller vier Bundesratsparteien im Ständerat noch deutlich geringer als im Nationalrat. Nicht einmal bei den sozialdemokratischen Ständeratsmitgliedern lässt sich ein entscheidend höherer Grad an Parteiaffinität feststellen. Lediglich im Falle der SVP kann von einer eigentlichen „Fraktionsdisziplin“ gesprochen werden, was seinen Grund in der ohnehin sehr homogenen Struktur dieser Partei hat²⁸. Wie die SP vertritt auch die SVP relativ enge ökonomische Interessen. Ihre Wählerschaft stellen nach wie vor bäuerliche und gewerblich-mittelständische Gruppen dar²⁹.

²³ KAMER, S. 194; GAA, S. 111.

²⁴ Bezeichnenderweise sind für beide Kammern die Wahlkreise identisch: jeder Kanton und Halbkanton bildet einen Wahlkreis für die Gesamtzahl der vom Kanton zu wählenden Ständeräte und Nationalräte, Art. 73 Abs. 1 BV.

²⁵ BLUMER/MOREL, III, S. 6 f.

²⁶ HEGER, S. 210 ff.

²⁷ HERTIG, S. 44; AUBERT in Kommentar BV, Art. 91, Rz. 11, spricht insoweit von einer „lockeren Gruppendisziplin“.

²⁸ HERTIG, S. 43 f.

²⁹ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 150 ff. und S. 304 ff.

Es stellt sich angesichts der seit Jahrzehnten bestehenden massiven Dominanz bürgerlicher Parteien zwangsläufig die Frage, ob trotz der geringen Parteienaffinität der Ständeräte nicht doch ein gewisses Blockdenken entlang parteipolitischer Grenzen herrscht³⁰. Dabei muss zunächst festgehalten werden, dass ein eigentliches *parteiliches Blockdenken* im Ständerat durch die Abwesenheit der Konfrontation von Regierungs- und Oppositionsparteien verhindert wird. Die Selbstverständlichkeit der Mehrheitsverhältnisse in der Schweiz führt letztlich zu einer weitreichenden Autonomie der einzelnen Abgeordneten³¹. Unterstützt wird dies noch durch die weitgehende Autonomie des Bundesrates, der während einer Legislaturperiode nicht abberufen werden kann, es sei denn nach einem freiwilligen Rücktritt. Somit können die einzelnen Abgeordneten durchaus auch gegen Regierungsvorlagen stimmen, ohne damit befürchten zu müssen, die Regierung in Bedrängnis zu bringen: die Niederlage einer Bundesratsvorlage kommt keinem Misstrauensvotum gleich. Insoweit besteht im Kontext des Konkordanzsystems auch keine Notwendigkeit zu einer strengen Fraktionsdisziplin³². In gleicher Weise steht die betont *föderale* Struktur der meisten grossen politischen Parteien, denen durch die starke Bindung der kantonalen Sektionen an lokale Traditionen ein hohes Mass an „lokalem Kolorit“ erhalten geblieben ist³³, der Herausbildung eines solchen parteipolitischen Blockdenkens entgegen. Damit kann letztlich nicht von einem übergreifenden parteipolitischen Blockdenken gesprochen werden. Selbst wenn man von der Situation der Mehrparteienregierung absähe, wären im Ständerat in erster Linie nur unterschiedliche, sich ständig neu zu Mehr- und Minderheiten formierende Gruppen vorhanden, die sich nur bedingt als eigentliche „Blöcke“ bezeichnen liessen. Die Ständeräte zeigen, wie HERTIGs Untersuchung ergab, nur sehr geringe Neigung, irgendwelchen Direktiven der Bundespartei zu folgen, die nach Art. 91 BV ohnehin verfassungswidrig wären.

Aus dem Zusammenwirken dieser beiden Faktoren, der *Mehrparteienregierung* und der *föderalen Gliederung der Parteien*, erklärt sich unmittelbar die weitreichende Autonomie der Ständeräte gegenüber den Bundesparteien. Beide Faktoren bewirken jene Freiräume, in denen der Parteienwettbewerb dem föderalen Aushandeln, die bipolaren Konflikte der Multipolarität, weicht³⁴. Dazu tritt, als weiteres Element, die *Stellung* der einzelnen Ständeräte. Auch diese sorgt für eine weiterreichende Autonomie der Ständeratsabgeordneten gegenüber den politischen Parteien. Die Ständeräte werden als Kantonsvertreter und weniger als über Parteien organisierte Vertreter bestimmter Interessen gewählt. In der Majorzwahl hat der „offene“, einen möglichst weiten Kreis der Stimmbürger ansprechende Kandidat ohne Zweifel die grösseren Chancen als der „enge“ Parteivertreter. Die Parteien sind angesichts des Majorzverfahrens gehalten, einen Kandidaten zu präsentieren, der für mindestens die Hälfte der gesamten Kantonsbevölkerung bzw. der Stimmberechtigten „wählbar“ erscheint. Das bedeutet mit Ausnahme der Kantone mit vollständig festgefühten Mehrheitsverhältnissen, dass die Parteien nur solche Kandidaten mit Erfolgsaussichten aufstellen können, die als von ihrer Partei nicht zu weitgehend abhängig, sondern als Persönlichkeit beurteilt werden. Im Gegensatz zur Proporzwahl, in der die zwei stärksten Bewerber ungeachtet ihres Anteils an den Stimmen der Gesamtheit der Kantonsbevölkerung gewählt sind, sorgt die Majorzwahl also bereits für Kandidaten, die ihrer Partei gegenüber eine bedeutende Autonomie wahren müssen. Daraus resultiert auch eine zu erwartende geringere *Partei-affinität* im Ständerat, die HERTIG entsprechend belegen konnte³⁵:

Tabelle 35: Die Parteienaffinität in beiden Räten

Rat	Total PAI-Mittel	FDP	CVP	SP	SVP
Nationalrat	2,52	2,02	2,07	2,74	3,18
Ständerat	1,91	1,64	1,82	2,25	2,80
Bundesversammlung	2,40	1,94	2,00	2,69	3,11

Die in der ersten Kolonne von Tabelle 35 zusammengestellten Resultate³⁶ sagen jedoch nicht alles. Die beiden Fraktionen mit der generell geringsten Affinität, die FDP und CVP, sind im Ständerat wesentlich stärker vertreten als im Nationalrat. Es ergibt sich aber für alle vier wichtigen Fraktionen eindeutig eine geringere Parteienaffinität im Ständerat als im Nationalrat.

Neben der Wahl der Ständeräte lässt auch die Intimität der Beratungsatmosphäre, der später noch eingehender zu behandelnde „esprit de corps“ im Ständerat, die Bedeutung der Parteigrenzen zurücktreten³⁷. Zwar

³⁰ NEIDHART, „Parteiensystem“, S. 181-200.

³¹ NEIDHART, „Parteiensystem“, S. 184.

³² HERTIG, S. 38; AUBERT in Kommentar BV, Art. 91, Rz. 11.

³³ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 29 f.

³⁴ Vergl. GERHARD LEHMBRUCH, „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1976, S. 128.

³⁵ HERTIG, S. 44 f.

³⁶ Zur genauen Berechnung des Index siehe HERTIG, S. 39: Der positivsten Haltung der Partei gegenüber bzw. der höchsten Parteienaffinität entspricht der Wert 5, der negativsten der Wert 1. Der Parteienaffinitäts-Index (PAI) 1 steht folglich für eine geringe Affinität, der Wert 5 für eine hohe.

³⁷ HERTIG, S. 177 f.; HEGER, S. 212.

kann die Grösse einer Kammer für sich alleine noch keine unbedingte Gewähr für ein solches Zurücktreten bedeuten; im Verein aber mit den Bedingungen der Majorzwahl sorgt dieser „esprit de corps“ für einen Verhandlungsstil, in dem Parteilinien zu Gunsten der einzelnen Persönlichkeiten relativiert werden.

D. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man also von einer weitreichenden *Autonomie des Ständerates gegenüber Einflussnahmen der politischen Parteien* ausgehen³⁸, die im wesentlichen auf zwei Säulen beruht: zum einen auf der besonderen Parteiensituation der Schweiz und zum anderen auf der herausgehobenen Stellung des einzelnen Ständeratsmitglieds. Beide Faktoren zusammen bewirken die geringe Parteiaffinität der Ständeräte aller Fraktionen und lassen damit aus einem möglichen Parteienwettbewerb mit seinem typischen Blockdenken ein Aushandeln werden, das angesichts der zahlreichen sich kreuzenden Spannungsfelder nur zu einem Ergebnis führen kann: einem Kompromiss, der neben ethnischen, sprachlichen oder konfessionellen Forderungen auch soziale und ökonomische Postulate in sich aufnimmt. Dennoch, selbst wenn sich also der Ständerat als ein weitgehend jenseits des Parteienwettstreits stehendes Förderativorgan darstellt: es stellt sich die Frage, ob angesichts der immer wieder in gleicher Weise auftauchenden Frontlinien ideologischer Gegensätze, etwa am Beispiel des Föderalismus, zwar nicht von *parteilpolitischen Blöcken*, wohl aber von okkasionellen Blockbildungen die Rede sein muss, in der verschiedene Gruppierungen völlig unverhältnismässig überrepräsentiert sind.

Der Ständerat ist zwar noch weniger als der Nationalrat von Parteibindungen geprägt, und die Ständerätinnen und Ständeräte scheinen als gewählte *Persönlichkeiten* unabhängiger zu agieren als ihre Kollegen in der Grossen Kammer. Dennoch sind die Standesvertreter von der traditionellen Repräsentationsgrundlage der Kleinen Kammer geprägt: wie nachfolgend in § 26 belegt wird, hat die geographische Ausrichtung im Ständerat einen markant höheren Stellenwert als im Nationalrat. Das Bewusstsein, auch als *Kantonsvertreter* gewählt worden zu sein, hat Einfluss auf die Repräsentationsausrichtung, was ein weiteres Argument für den übermässigen Einfluss der kleinen Kantone ist und die Problematik der schematisch gleichen Sitzverteilung noch erheblich prononciert. Dass diese Kantone überwiegend konservativ geprägt sind, hat selbstverständlich auch auf die Vertretung im Ständerat entscheidenden Einfluss: die jeweilige Ständerätin bzw. der jeweilige Ständerat wird legitimerweise bemüht sein, der Hauptströmung des Kantons gerecht zu werden. Die Frage nach einer bestimmten ideologischen Ausrichtung der einzelnen Parteien stellt sich also erneut und könnte sich gerade für die Situation im Ständerat als Gretchenfrage seiner allgemeinen Grundhaltung erweisen. Wie wir gesehen haben, ist die Grundvorstellung, dass die nachweisbare konservative Grundeinstellung des Ständerates eine Folge seiner einseitigen parteipolitischen Besetzung ist, so nicht ganz zutreffend, da zu viele andere Parameter des Entscheidungsmusters des Ständerates nicht berücksichtigt werden. Dennoch bildet das enorme Ungleichgewicht der politischen Ausrichtung eines der wesentlichsten Elemente für das Verhaltensmuster unserer Zweiten Kammer. Interessant ist dabei besonders das Verhältnis der einzelnen Parteien zur Frage des Föderalismus. Darauf wird nachfolgend unter § 26 näher einzugehen sein.

³⁸ Siehe HEGER, S. 212.

§ 26 Weitere Aspekte des ständerätlichen Entscheidungsmusters

A. Die Konfliktlinien im Ständerat

I. Freiheit vom Parteienwettbewerb als Konfliktsfreiheit?

Im vorhergehenden Paragraphen konnte nachgewiesen werden, dass sich zumindest der Ständerat durch eine nur *geringe Parteiaffinität* auszeichnet und man dementsprechend meinen könnte, dass anders als im deutschen Bundesrat, dessen Lage an der Schnittstelle von bipolarer Parteienstaatlichkeit und unitarischer Bundesstaatlichkeit Konflikte zwischen den Parteien geradezu provoziert, keine Konflikte grundsätzlicher Art im Ständerat herrschten. Tatsächlich sind solche sich wesentlich an *Parteienlinien* orientierenden Konflikte für den Ständerat nicht prägend geworden. Parteienstruktur und Stellung des Ständerates wirken dem, wie schon erwähnt¹, entgegen. Sie lassen eine parteipolitisch bedingte Frontstellung zwischen den beiden Kammern der Bundesversammlung nicht zu, was aber letztlich zu weniger berechenbaren Fronten, mithin zu *okkasioneller Opposition* führt. Dies kann sich sodann auch einmal in einem Gegensatz von Nationalrats- und Ständeratsmehrheit äussern.

Nicht zuletzt wegen des fehlenden Wettstreites von klar gegeneinander abgegrenzten Parteien, die sich nach dem Vorbild des parlamentarischen Regierungssystems, etwa nach dem Vorbild des englischen Unterhauses erbitterte Wortgefechte liefern und damit ein gewisses Element der Spannung erzeugen, könnte der Ständerat als geradezu „spannungslos“ bezeichnet werden². Geht man aber von der These LEHMBRUCHS³ aus, dass die Entscheidungsmuster von Parteienstaat (Mehrheitsentscheid) und Bundesstaat (Aushandeln) sich einander ausschliessen und diese Unvereinbarkeit sich am deutlichsten im Föderativorgan manifestieren müsse, so erscheint das Fehlen dominierender *Parteieneinflüsse*, wie sie für den Ständerat nachgewiesen werden konnten, geradezu als Garant für eine wirksame Funktionenerfüllung durch das Föderativorgan. Das Zurücktreten des Parteiwettbewerbs erlaubt es damit in verstärkter Masse, dass der Ständerat etwa zur Repräsentanz der Kantone und zur „chambre de réflexion“ wird.

II. Die Anlage zu Konflikten im Ständerat

Die Freiheit vom dominanten Parteienwettbewerb, wie er gerade im Konkurrenzmodell notwendig ist⁴, wird in seinen Auswirkungen sehr gegensätzlich beurteilt. ACHTERBERG⁵, dessen Einschätzung allerdings kaum auf die schweizerischen Verhältnisse bezogen ist, sieht in einem System der Allparteien-Regierung „den für einen demokratischen Staat pathologischen Zustand“. Für ihn scheint das für eine Allparteien-Regierung typische Fehlen einer starken und fest umrissenen Opposition gleichbedeutend zu sein mit deren Abwesenheit überhaupt und damit mit dem für einen demokratischen Staat tatsächlich bedenklichen Zustand konstanter Einstimmigkeit. In die gleiche Richtung zielt insoweit auch die Kritik einer im Ständerat auszumachenden „Substanzlosigkeit“ der Debatten⁶, hervorgerufen durch eine weitgehende Spannungslosigkeit innerhalb der Kleinen Kammer.

Konkordanz bedeutet nun aber nicht, dass es in der Schweiz keine oder weniger Meinungsverschiedenheiten über Sachfragen gäbe. Durch die Konkordanzdemokratie⁷, die sich in erster Linie auf die *Verfahren* der politischen Konfliktregelung bezieht und die alle politisch relevanten Parteien an der Ausübung der Regierungsgewalt dauerhaft beteiligt, wird wie erwähnt der Parteienwettbewerb entschärft, indem sich die Parteien bereits in den Wahlkämpfen - nachdem sie ja zuvor gemeinsam regiert haben - nicht in aller Härte bekämpfen können, sondern Problemlösungen eben auf dem Wege des Verhandlens, des Kompromisses, der Vereinbarung suchen müssen⁸. Weil die gesetzgeberische Arbeit damit in den beiden Räten nicht im Muster der Rollentrennung zwischen Regierungsfraktion

¹ Siehe vorstehend § 25, C, II.

² Besonders NEIDHART, „Reform“, S. 89, attestiert dem Ständerat diese Spannungslosigkeit.

³ LEHMBRUCH, „Parteienwettbewerb“, S. 176, gelangt bei seiner umfassenden Analyse des Einflusses der Bundesparteien auf den deutschen Bundesrat zur These der notwendigen *Inkongruenz der Entscheidungsmuster* einerseits innerhalb eines *Bundesstaates* und andererseits innerhalb eines *Parteienstaates*. Er geht davon aus, dass die Bundesratskonstruktion des Grundgesetzes auf den modernen bipolaren Parteienwettbewerb nicht nur nicht zugeschnitten ist, sondern völlig versagt. Die Entscheidungsmuster differenziert er abstrakt für einen dualistischen Parteienstreit in der *Mehrheitsentscheidung*, für den Bundesstaat dagegen im *Aushandeln* (LEHMBRUCH, S. 136, 139). Erlangt nun eine Partei oder eine Koalition im Bundestag die Mehrheit, entspräche dies dem auch dem Parteienstaatsprinzip immanenten Mehrheitsprinzip, dass diese Mehrheit auf Zeit das Land regieren darf. Indem nun im Bundesrat die Oppositionspartei(en) mit ihrer Mehrheit eine solche Umsetzung der Vorstellungen der Regierungspartei(en) verhindern können, wird die letztere zu Kompromissen mit jenem Gegner gezwungen, von dem sie sich im letzten Wahlkampf gerade erst distanzierte. Die *Inkongruenz von Parteien- und Bundesstaatlichkeit* wäre somit evident (LEHMBRUCH, S. 136; HEGER, S. 217 ff.).

⁴ Siehe dazu nachfolgend auch § 30, A, IV, 1.

⁵ NORBERT ACHTERBERG, „Das Parlament im modernen Staat“, in: DVBl 1974, S. 693 ff., bes. S. 703.

⁶ NEIDHART, „Reform“, S. 89.

⁷ Zur Konkordanzdemokratie im allgemeinen und der Unterscheidung von der Konkurrenzdemokratie, siehe § 30, A, IV, 1.

⁸ HEINZ NIEMETZ, „Zur schweizerischen Konkordanzdemokratie“, in: Schweizer Rundschau, 69. Jg., Solothurn 1970, S. 66 ff.

und Opposition erfolgt, ist allerdings - dies sei nur am Rande vermerkt - auch deren Transparenz und Zurechenbarkeit für die Wählerschaft geringer⁹.

Indem nun insbesondere ACHTERBERG¹⁰ aus der Abwesenheit einer parteimässig fest umrissenen Opposition auf deren Abwesenheit überhaupt schliesst, übersieht er die für die Schweiz geradezu typische Situation der Möglichkeit einzelfallbezogener Opposition, die gerade auf der Basis einer Mehr- oder auch Allparteienregierung entstehen kann. In dieser Situation verlieren die Parteigrenzen derart an Relevanz, dass auch aus den Reihen der Angehörigen der „Regierungsparteien“ Opposition stammen kann. Diese für die Schweiz charakteristische „Bereichsopposition“ basiert also offensichtlich auf einer anderen als der *parteilpolitischen* Ebene.

Die NEIDHART gerade entgegengesetzte Extremthese scheint LEHMBRUCH zu vertreten, wenn er im Falle der Schweiz von einer weitgehenden „Kongruenz der Konfliktregelungsmuster zwischen den Subsystemen“ spricht¹¹. Auf den Ständerat, als ein institutionelles Element der Konkordanzdemokratie¹², übertragen, bedeutet dies, dass sich nach LEHMBRUCH föderale Struktur und Parteienstruktur derartig harmonisch zusammenfügen lassen, dass ein Zustand reinen Konsenses, die „*amicabilis compositio*“¹³ erreicht wird. Im Ständerat erschiene so ein von LEHMBRUCH als für föderale Staaten als idealtypisch angesehene Entscheidungsmuster des „Aushandelns“ verwirklicht. Dem scheint auf den ersten Blick die mässige Bedeutung des Parteienwettbewerbs durchaus recht zu geben. Der Ständerat könnte angesichts seiner relativen Ungebundenheit von Parteizwängen, die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgabe der Repräsentanz der Kantone, unbeeinflusst von äusseren Vorgaben, die Rolle der Zweiten Kammer des Legislativorgans ausüben. LEHMBRUCH übersieht bei dieser idealisierenden Betrachtung allerdings zweierlei: zum einen geht er gleichsam vom *Ergebnis* des Entscheidungsprozesses aus, dem typisch „helvetischen Kompromiss“¹⁴, ohne die vielfältigen Interessen zu bedenken, die im Vorfeld dieses Kompromisses aufeinander stossen und die Entscheidung im Ständerat wesentlich beeinflussen. Zum anderen setzt er den Kompromiss kritiklos als einen *Selbstwert*, ohne den insgesamt konservativen Charakter dieses Kompromisses überhaupt zu hinterfragen. Die Entscheidungsprozesse erreichen in vielen Fällen eine solche Konfliktintensität, dass vom Bild des gütlichen Einvernehmens, der *amicabilis compositio* abgerückt werden muss.

B. Zu den Entscheidungsfaktoren im Parlament im allgemeinen

I. Das Rollenverständnis des Parlamentarierers

Mit der Darstellung der (bescheidenen) Bedeutung der *Partei* für die Entscheidungsprozesse innerhalb des Parlamentes wurde bereits ein wesentlicher Aspekt der Entscheidungsfaktoren beleuchtet. Es gibt aber noch weitere, nicht minder bestimmende Grössen, deren Einfluss sich im Verhalten der Abgeordneten niederschlägt und in beträchtlichem Masse deren Agieren auf der Bühne des Parlaments beeinflusst. *Es kann und soll im nun folgenden Abschnitt aber nicht darum gehen, profunde soziologische Schlüsse zu ziehen und bestimmte empirisch fassbare Sachverhalte professionell zu analysieren und entsprechend zu bewerten. Vielmehr soll der Versuch gewagt werden, aus dem Verhalten der Parlamentarier, namentlich der Abgeordneten im Ständerat, gewisse Auffälligkeiten hervorzuheben, diese näher zu betrachten und in den hier interessierenden Kontext einzubauen.*

Wie schwierig die Einordnung des Verhaltens von Politikerinnen und Politiker bei der Entscheidungsfindung ist, zeigt etwa eine 1996 erschienene, grossangelegte Studie zur Ermittlung der *Gewissensmotive*, welche hinter den konkreten politischen Entscheiden stehen¹⁵. Parlamentarische Entscheidungsprozesse lassen sich nicht mit eindimensionalen Entscheidungsmodellen erfassen, d.h. die Frage wie die Abgeordneten normalerweise entscheiden, welche Entscheidungshilfen sie beanspruchen, auf welche Bezugsgruppen sie besonders ansprechen, ist das Resultat

⁹ NEIDHART, „Parteiensystem“, S. 197.

¹⁰ HEGER, S. 230.

¹¹ LEHMBRUCH, „Parteienwettbewerb“, S. 176.

¹² Dazu nachfolgend § 30, A, IV, 1.

¹³ HERTIG, S. 75, mit Bezug auf LEHMBRUCH, „Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich“, Tübingen 1967, S. 46.

¹⁴ HEGER, S. 231.

¹⁵ Der Berner Politologe JÜRIG STEINER geht in seiner Studie (unter Mitarbeit von W. LINDER, L. KUMMER, M. SENTI und A. VATTER) auf die *Gewissensmotive* der Abgeordneten bei politischen Entscheidungen ein und versucht zu belegen, dass neben dem Karrieredenken auch *Gewissensmotive* eine Rolle spielen. In der Studie werden 115 Entscheide (u.a. Entscheidungsprozesse bei 20 regionalen Bauvorhaben) aus der schweizerischen Politik analysiert und untersucht, aus welchen Motiven Politikerinnen und Politiker entschieden haben. Als Ausgangshypothese wurde angenommen, dass es den Politikern ausschliesslich um die Förderung der eigenen *Karriere* gehe. STEINER folgerte aus den Fallstudien, dass es Situationen gebe, wo sich Politiker nicht nach politischem Druck richten, sondern dasjenige tun, was sie aufgrund ihres Gewissens als „recht“ betrachten. Wie fragwürdig diese Schlussfolgerungen aber sind, erhellt das folgende Ergebnis: Bei 16 % der Politiker, die sich zu den 20 untersuchten Bauprojekten äusserten, wurden keine „*Karrieremotive*“ festgestellt, bei den übrigen 84 % wurden „*Gewissensmotive*“ zwar nicht ausgeschlossen, konnten aber nicht belegt werden, weil sie mit „*Karrieremotiven*“ zusammenfallen (JÜRIG STEINER et al., „Gewissen in der Politik“, Bern 1996).

individueller und gruppenspezifisch erfahrener, vorparlamentarischer und parlamentarischer Einflüsse¹⁶. Aufgrund der vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten ist hier keine Generalisierung möglich: jeder Abgeordnete besitzt eine bestimmte Vorstellung von seiner persönlichen *Rolle* als Parlamentarier, ein eigenes Rollenverständnis, seine „Rollenperzeption“¹⁷. Das Konzept der Rolle ist als soziologisches Rollenmodell in hervorragender Weise geeignet, die generelle, also relativ stabile Gewichtung der wichtigsten Entscheidungsfaktoren durch die einzelnen Abgeordneten zu erfassen. Dabei werden unter einer „Rolle“ Verhaltenserwartungen verstanden, die mit mehr oder weniger bindendem Charakter an bestimmte soziale Faktoren (Positionen) geknüpft sind¹⁸. Definitionsgemäss sind Rollen damit interpersonell bestimmt, also auf die Erwartungen und das Verhalten „anderer“ bezogen. Diese zusammengefassten Erwartungen aller Bezugspersonen und Bezugsgruppen („Erwartungsträger“), an denen sich der Parlamentarier in seinem Verhalten als Abgeordneter orientiert, machen seine Rolle als Parlamentarier aus. Die einzelnen Bezugsgruppen bzw. die Verhaltensnormen bilden die *Rollensegmente*, deren Gewichtung anzeigt, wie stark sich ihre Verhaltensforderungen im Entscheid des Abgeordneten niederschlagen. KERR spricht hier insofern von „sowohl-als-auch-Rollen“¹⁹.

Welche Bedeutung der Abgeordnete den verschiedenen Rollensegmenten zuordnet, ist gebunden an deren Sanktionsmöglichkeiten bzw. an die Art und Weise, wie der Abgeordnete diese Sanktionen einschätzt. Bewerten wird er dabei auf Grund seiner spezifischen *Persönlichkeitsstruktur*, welche ihrerseits wiederum auf einer bestimmten psychischen Struktur basiert, in Verbindung mit den übrigen gesellschaftlichen Rollen, die der Parlamentarier ausfüllt²⁰. Die Mehrdimensionalität der psychischen Struktur, als Resultat von im Sozialisationsprozess integrierten Gefühle, Sinnesempfindungen und Impulse sowie der beinahe unbegrenzten Kombinationsmöglichkeit sozialer Rollen einer Person begründen die Einmaligkeit des Individuums an sich und der hier interessierenden Rollenperzeption im speziellen²¹.

Da eine Abklärung der *Ursachen* eines bestimmten Rollenbildes methodisch kaum befriedigend zu lösen ist²², soll es hier mit einer punktuellen Betrachtung der hier besonders interessierenden Rollenbilder sein Bewenden haben. Als generell relevante Rollensegmente, also jene Faktoren, welche die Entscheide der Abgeordneten normalerweise beeinflussen, sind zu nennen²³: die *Bindung (Affinität)* des Parlamentariers zu den wichtigsten *Bezugsgruppen (Partei, Wählerschaft, Interessengruppen)*, die *Bedeutung*, die Abgeordnete bestimmten Entscheidungshilfen beimessen (Parlamentskollegen, Verwaltungsexperten), sowie ihre Einstellung zu institutionell geprägten Entscheidnormen (*Entscheid- und Repräsentationsstil*). Diese Rollensegmente sind auf das engste ineinander verzahnt: so erscheint z.B. die Partei als externe Bezugsgruppe. Die Organisationsform, die den Parlamentarier aber wie zuvor bereits erläutert, am unmittelbarsten beeinflusst, ist nun einmal die Parteifraktion. Deren Entscheidpräferenzen sind, über alle parteispezifischen (ideologischen) Überlegungen hinaus, auch institutionell gefärbt.

Der Begriff der Rolle ist schlussendlich nicht nur ein Grundelement der einzelnen Person, sondern zugleich auch ein Element der sozialen Institution an sich. Sie wird zum Hauptverbindungsstück zwischen der Persönlichkeit und der Sozialstruktur. Jede Handlung des Parlamentariers ist institutionell gefärbt, und die Institution ist auf der anderen Seite nicht allein ein Niederschlag traditioneller Satzungen und formeller Spielregeln, sondern basiert ebenso auf den sich immer wieder neu artikulierenden Erwartungen und Verhaltensdispositionen ihrer Mitglieder²⁴. Mit anderen Worten, „hinter der Rolle verbirgt sich eine Handlungseinheit, die nicht nur individuelle, sondern ebenso

¹⁶ HERTIG, S. 25.

¹⁷ Den Rollenbegriff haben 1962 JOHN WAHLKE/WILLIAM BUCHANAN/HEINZ EULAU/LEROY C. FERGUSON, „The Legislative System“, New York 1962, eingeführt. Vergl. auch WAYNE L. FRANCIS „The Role Concept in Legislatures: A Probability Model and a Note on Cognitive Structure“, in: The Journal of Politics 27 (1965), S. 567-585.

¹⁸ HERTIG, S. 25.

¹⁹ KERR, S. 157.

²⁰ Zur „psychischen Struktur“ und deren Verknüpfung mit sozialen Institutionen siehe HANS GERTH/WRIGHT C. MILLS, „Person und Gesellschaft. Die Psychologie sozialer Institutionen“, Frankfurt a.M. 1970.

²¹ Die Abklärung der Ursachen eines bestimmten Rollenbildes ist ein methodisch nur schwer lösbares Problem. Mögliche Erklärungsschwerpunkte reichen von der individualisierten Betonung frühkindlicher Erlebnisse und psychischer Eindrücke bei den Psychoanalytikern über die Sozialisierungstheorien der Sozialpsychologen. Je nach Absatz rücken andere Faktoren in den Vordergrund: bestimmte Etappen des Sozialisationsprozesses, soziales Milieu, politische Kultur, Ethnizität, Konfession, Bildung, Beruf, Status etc. Viele von ihnen sind nur schwer operationalisierbar, andere müssten, um wirklich Aussagekraft zu besitzen, auf grundsätzlichere zurückgeführt werden. Vergl. CHARLES G. BELL/CHARLES M. PRICE, „Pre-Legislative Sources of Representational Roles“, in: Midwest Journal of Political Science 13 (1969), S. 255-271. BELL und PRICE fanden als einen der wenigen statistisch signifikanten Zusammenhänge zwischen vorparlamentarischen Merkmalen und einem bestimmten Repräsentationsstil des Abgeordneten dessen politische Karriere vor der Wahl ins Repräsentantenhaus. Dazu kritisch, insbesondere in bezug auf deren Interpretation von Ursache und Wirkung, HERTIG, S. 26 Anm. 4.

²² Siehe dazu die vorstehende Fussnote.

²³ HERTIG, S. 26.

²⁴ Dafür dass der normative Beitrag neuer Mitglieder bestehende formelle (und informelle) Spielregeln nicht zu stark erschüttern, sorgt ein institutionsspezifischer Rekrutierungsmechanismus (vergl. GRUNER/DAETWYLER/ZOSSO, passim).

gruppenspezifische und institutionelle Züge trägt.²⁵ Die im folgenden Abschnitt näher vorgestellten Entscheidungsfaktoren bzw. Rollensegmente berücksichtigen in erster Linie die im Rahmen dieser Arbeit interessierende Fragestellung nach der Interessengewichtung der Vertreter im Ständerat in bezug auf die kantonale Herkunft; daran, dass das Spektrum tatsächlicher Entscheidungseinflüsse über diese hier dargestellten Faktoren hinausgeht, bestehen aber nicht die geringsten Zweifel.

II. Repräsentationsausrichtung und Repräsentationsart

1. Allgemeines

So umstritten bereits das Wesen der Demokratie und die damit verbundene Rolle der parlamentarischen Repräsentation ist²⁶, so unklar bleibt auch oft das tatsächliche Verständnis der Parlamentarier für die Frage, *wen* genau sie da auf welche Weise vertreten. Im Lichte der klassischen, auf SIEYÈS zurückgehenden Repräsentationstheorie, die auf mehreren Fiktionen beruht²⁷, wurde etwa davon ausgegangen, dass der Wähler einen Mitbürger seines Vertrauens als Repräsentanten wählt, dass durch die Mediatisierung des Volkswillens jeder Abgeordnete die gesamte Nation vertritt und somit also der Wille der Mehrheit der Abgeordneten mit dem Willen der gesamten Nation identifiziert und zugerechnet werden kann, mithin die *volonté générale* zum Ausdruck kommt.

2. Die Repräsentationsausrichtung

In einer Studie²⁸ über das eidgenössische Parlament der 39. Legislaturperiode (Herbst 1971 bis Herbst 1975) wurde versucht, die allgemeine Repräsentationsausrichtung der Parlamentarier zu ermitteln, also die Frage zu beantworten, *wen* genau die Abgeordneten nach ihrem eigenen Verständnis, möglichst gelöst von verfassungsrechtlich institutionalisierten Vorgaben wie Art. 91 BV („Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen“)²⁹, im Parlament vertreten. Die offene Frage nach der Repräsentationsausrichtung³⁰ wurde so formuliert, dass sie nicht bewusst oder unbewusst an der verfassungsrechtlichen Vorgabe orientierte Antworten provozierte: *„Als Parlamentarier sind Sie in gewissem Sinne Vertreter des ganzen Schweizer Volkes. Abgesehen davon, wen vertreten Sie Ihrer Meinung nach ganz speziell?“* Die Antworten auf diese Frage wurden in drei Hauptkategorien³¹ zusammengefasst: eine „geographisch“ orientierte Repräsentation (Kanton, Region, Stadt), eine an den Interessen eines bestimmten *Bevölkerungssegmentes* orientierte Repräsentation (Konfession, Sprache, Schicht, Berufs- und Interessengruppe) sowie eine „politische“ Repräsentation (Partei, politische Idee, soziale Klasse³²). Für den Nationalrat ergab sich folgende Repräsentationsausrichtung (nach Fraktionen geordnet):

²⁵ HERTIG, S. 27.

²⁶ Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen in den §§ 5 und 24, A, I, 1, a.

²⁷ AUER, „Problèmes fondamentaux“, S. 84; KELSEN, „Demokratie“, S. 30 ff.

²⁸ Die Studie - Teil eines grösseren internationalen Projektes, welches von Politologen aus Belgien, Italien, der Schweiz und den USA über die Bedeutung des Parlamentes bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme („The Role of European Parliaments in Managing Social Conflict“) Mitte der 1970er Jahre durchgeführt wurde - beruhte auf Interviews mit 235 Mitgliedern der beiden Räte zwischen März und Juli 1975 (nur gerade neun Parlamentarier konnten infolge Krankheit, Abwesenheit bzw. expliziter Verweigerung eines Interviews nicht berücksichtigt werden). Befragt wurde mit strukturierten Fragebogen, welche 225 offene und geschlossene Fragen. Für jeden Abgeordneten wurden über 900 Informationen gesammelt, kodiert und statistisch ausgewertet. Verantwortlich für die Datenerhebung für die Schweiz waren GERHARD LOEWENBERG, University of Iowa und HENRY KERR, Université de Genève. Die folgenden Ausführungen beruhen im wesentlichen auf der Wiedergabe der Ergebnisse bei HERTIG und in der Präsentation der Forschungsarbeit durch KERR, „Parlement et société en Suisse“, Genf 1981.

²⁹ I.d.R. lässt sich eine normative Prägung der Antworten auf solche Befragungen kaum ausschliessen: Der Befragte orientiert sich eben nicht nur daran, wie sich der gegenwärtige Zustand darstellt („wie es ist“), sondern immer auch am vorgegebenen Ideal („wie es sein sollte“). Vergl. dazu PETER ATTESLANDER/HANS-ULRICH KNEUBÜHLER, „Verzerrungen im Interview. Zu einer Fehlertheorie der Befragung“, Opladen 1975.

³⁰ HERTIG, S. 60 ff.

³¹ Damit wurde zugunsten der Übersichtlichkeit ein grobes, für die differenzierte Repräsentationsausrichtung der Parlamentarier nur bedingt aussagekräftiges Raster gewählt. Dennoch können, wie noch zu zeigen sein wird, interessante Trends aus den Ergebnissen ermittelt werden.

³² Die Kategorie „soziale Klasse“ wurde nur dann als „politische“ Repräsentation gewertet, wenn der Befragte den Begriff „Klasse“ explizit nannte (Nennungen wie „Arbeiterschaft“ wurden als segmentelle Repräsentation bewertet). HERTIG, S. 62.

Tabelle 36a: Repräsentationsausrichtung nach Fraktionen (in Prozent der Nennungen)

Fraktion	Repräsentationsausrichtung			
	geographischer Raum	Bevölkerungssegment	Politische Idee	andere/ keine
FDP	35 %	25 %	19 %	21 %
CVP	28 %	40 %	14 %	19 %
SP	7 %	67 %	19 %	7 %
SVP	18 %	55 %	18 %	9 %
LdU	8 %	23 %	23 %	46 %
LEv	12 %	25 %	25 %	38 %
RNa	-	14 %	57 %	29 %
PdA	-	25 %	75 %	-
TOTAL	20 %	40 %	23 %	18 %

(Quelle: HERTIG, S. 62)

Bezogen auf die Fraktionen, zeigt sich damit, dass insbesondere die FDP und die CVP diejenigen Fraktionen mit der ausgeprägtesten „geographischen“ Ausrichtung sind. So sehen sich über ein Drittel der freisinnigen Parlamentarier als „Vertreter“ ihres Kantons, ihrer Region oder ihres Wohnortes, was sich einerseits wohl aus der niedrigen Parteidisziplin und andererseits aus dem gewachsenen Selbstverständnis als der „traditionellen Staatspartei“³³ erklärt, die sich generell am Gesamtinteresse eines bestimmten Raumes statt an partikularen Interessen orientiert³⁴. Bei den Abgeordneten der CVP dürfte ins Gewicht fallen, dass rund ein Drittel ihrer Fraktionsmitglieder, die sich auf einen geographischen Raum beziehen, aus Kantonen stammen, die sie als Alleinvertreter repräsentieren. Überdies sind alle aus Wahlkreisen, in denen ihre Partei die stärkste Stellung besitzt bzw. die katholische Bevölkerung eine deutliche Mehrheit bildet. Insgesamt repräsentieren 40 % der Nationalräte bestimmte Interessensegmente der Bevölkerung (insbesondere die Mehrheit der Fraktion der SP und der SVP sieht sich als Vertreter bestimmter Gruppen der Bevölkerung), je 20 % repräsentieren einen geographischen Raum bzw. eine politische Idee. Im Ständerat sind nun aber diese Gewichte deutlich verschoben. Obwohl die Zweite Kammer keinerlei spezifischen verfassungsrechtlichen Auftrag zur Vertretung der Kantone besitzt - die Ständeräte sind weder in obligatorischer Personalunion mit einem kantonalen Exekutivamt verknüpft noch instruktionsgebunden -, zeigt sich im Rollenverständnis der Ständeräte ein deutlich „geographisch“ gefärbtes Bild. Ihre Repräsentationsausrichtung weist deutliche Differenzen gegenüber ihren Kollegen im Nationalrat auf.

Tabelle 36b: Die Repräsentationsausrichtung in den beiden Kammern (in Prozent)

Rat	Repräsentationsausrichtung			
	geographischer Raum	Bevölkerungssegment	Politische Idee	andere/ keine
Nationalrat	20 %	40 %	23 %	18 %
Ständerat	54 %	14 %	12 %	21 %
Bundesversammlung	26 %	35 %	21 %	18 %

(Quelle: HERTIG, S. 64)

Die Bindung der Ständeräte an ein bestimmtes Bevölkerungssegment oder an eine politische Idee ist weitaus schwächer als im Nationalrat. Über die Hälfte der Abgeordneten im Ständerat sieht sich dafür selbst als Kantonsvertreter³⁵. Für die einzelnen Fraktionen erhöht sich der Anteil an Mitgliedern mit einer primär geographischen Ausrichtung ungefähr proportional zum Gesamtergebnis im Ständerat³⁶: somit entfallen auf die FDP 57 %; CVP 59 %; SVP 40 % und die SP 25 %. Interessant ist hier v.a. die Aussage der SP-Abgeordneten, die sich auch im Nationalrat vorab als Vertreter einer sozialen Schicht sehen und dort nur sehr lockere Bindungen zu geographischen Regionen besitzen, und im Ständerat - wohl aufgrund ihrer Minderheitenstellung im Rat - ebenfalls schichtspezifische

³³ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 73 ff., 304 ff.; RICHARD REICH, „Im Dienste der Freiheit, Geschichte, Wesen und Ziele der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz“, Schriftenreihe der FDP, Nr. 130, S. 18; SCHUMANN, S. 85.

³⁴ HERTIG, S. 63.

³⁵ Bezüglich der Rollenverteilung zwischen NR und SR nennt etwa KERR, S. 191 (HANHART, S. 168) folgende Zahlen:

Tabelle VI: Geographische Ausrichtung

Hauptrolle	Nationalrat	Ständerat
Geographische Vertretung	26 %	68 %
Vertretung einer sozialen Schicht	44 %	18 %
Andere	30 %	14 %

³⁶ HERTIG, S. 64 f.; KERR, Tabellen 6.12 und 6.13, S. 192 (HANHART, S. 169).

und parteipolitische Interessen über die kantonalen Interessen stellen, um der ausgeprägten bürgerlichen Mehrheit zumindest mehr politisch orientierte Gegenpositionen entgegenzustellen. Das gleichfalls relativ gering ausgebildete Rollenverständnis als Gebietsvertreter bei den SVP-Abgeordneten mag daher rühren, dass deren Stammwähler überwiegend aus ländlichen Gebieten stammen, deren spezifische Regionalprobleme sich weitgehend mit denen der Bevölkerungsgruppe der Bauern deckt.

Es ist nun zu prüfen, ob diese Ausrichtung auf geographische Interessen in einen Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe gebracht werden kann, ob sich also zwischen den verschiedenen Sprachgruppen Unterschiede bezüglich der Repräsentationsausrichtung wahrnehmen lassen. Dabei ergab die Studie³⁷, dass die deutschschweizerischen und die welschen Parlamentarier eine beinahe identische Repräsentationsausrichtung aufweisen, wogegen sich bei den Abgeordneten aus dem Tessin ein deutlich abweichendes Resultat feststellen lässt.

Table 36c: Die Repräsentationsausrichtung nach Sprachregion im Nationalrat

Sprachgruppe	Repräsentationsausrichtung				
	Geographischer Raum	Sprachgruppe ³⁸	Bevölkerungssegment	Politische Idee	Andere/Keine
Deutsche Schweiz	20 %	0 %	42 %	22 %	16 %
Westschweiz	19 %	2 %	31 %	19 %	29 %
Tessin	37 %	13 %	13 %	37 %	0 %
TOTAL (NR)	20 %	1 %	39 %	23 %	18 %

(Quelle: HERTIG, S. 65)

Für die Abgeordneten im Nationalrat ergibt sich damit folgendes Bild: vier der acht Tessiner Parlamentarier der 39. Legislaturperiode sahen sich als Vertreter ihrer Region (Kanton bzw. Sprachgruppe). Diese deutliche Ausrichtung geht auf Kosten der segmentellen Ausrichtung, bedeutet also, dass spezifische Interessen bei den Tessiner Abgeordneten im Nationalrat auf weniger Verständnis stossen als bei den übrigen Parlamentariern³⁹. Für die deutschschweizerischen Parlamentarier hat die Kategorie „politische Idee“ anscheinend relativ geringe Bedeutung, was zeigt, dass die Variablen „Repräsentationsausrichtung“ und „Interessen- bzw. Parteiaffinität“ nicht besonders hoch korrelieren. Obwohl die Parlamentarier aus der deutschen Schweiz die eindeutig höchste Parteiaffinität aufwiesen, orientieren sich die Abgeordneten nicht besonders stark an einer politischen Idee respektive an ihrer eigenen Partei⁴⁰.

3. Der Repräsentationsstil - zur Frage des freien Mandats der Parlamentarier

Die Frage des Repräsentationsstils, also die Frage *wie* repräsentiert werden soll, wurde in der Studie mit einer einzigen, direkten Frage an die Parlamentarier zu ermitteln versucht⁴¹. Diese lautete: „Glauben Sie, dass Sie den Wünschen und Ansichten derer, die Sie vertreten, sehr genau nachkommen müssen oder glauben Sie, dass Sie freie Hand haben, in deren Interesse zu handeln?“ Indem der Befragte sich für eine der beiden Antwortkategorien (striktes Nachkommen/freie Hand) entscheiden musste, seine Antwort aber noch zusätzlich differenzieren konnte, ergab die Auswertung der Frage und deren relativierenden Bemerkungen fünf Repräsentationsstil-Typen. Der solcherweise ermittelte Repräsentationsstilindex enthält fünf Index-Werte, wobei der Wert 1 für eine genaue Befolgung der Wünsche und Ansichten der Vertretenen und 5 für eine völlig freie Hand des Abgeordneten steht⁴². Die untenstehende Tabelle stellt die Verteilung der Parlamentarier auf die ermittelten fünf Indexkategorien dar.

³⁷ HERTIG, S. 65.

³⁸ Aus der Kategorie „Bevölkerungssegment“ wurde die auf eine bestimmte Sprachgruppe Bezug nehmende Orientierung ausgeschieden und in der Tabelle separat aufgeführt.

³⁹ Vergl. bereits die tiefe Interessengruppen-Affinität der Tessiner Abgeordneten.

⁴⁰ HERTIG, S. 65 f., berechnete die Partei- und Interessengruppen-Affinität (PAI- und IGRUAI-Mittel) der Parlamentarier mit unterschiedlicher Repräsentationsausrichtung und wies nach, dass diejenigen Parlamentarier die höchste Parteiaffinität besitzen, welche eine politische Idee repräsentieren (PAI-Mittel 2,80). Die Vertretung eines bestimmten Bevölkerungssegmentes führt auf der anderen Seite zu einer überdurchschnittlichen Interessengruppen-Affinität (IGRUAI-Mittel 3,06). Die Repräsentationsausrichtung auf den geographischen Raum wirkt sich weder die Partei- noch auf die Interessengruppen-Affinität markant aus. Es zeigt sich hier, dass die Repräsentationsausrichtung nicht zugleich den Repräsentationsstil determiniert.

⁴¹ HERTIG, S. 67; KERR, S. 199 ff.

⁴² Vergl. HERTIG, S. 67 f., Anm. 54; KERR, S. 202: die Index-Werte stehen für die folgenden Antworten:

- 1 = „Muss den Wünschen und Ansichten derer, die ich vertrete, sehr genau nachkommen“;
- 2 = Wie (1), jedoch mit relativierendem Kommentar (z.B.: „bis zu einem gewissen Grade“, „meistens“);
- 3 = Mittlere Positionen (wie „Weder das eine noch das andere“, „Wirklichkeit liegt dazwischen“ etc.);
- 4 = Wie (5), jedoch mit relativierendem Kommentar (z.B.: „Mehr oder weniger“, „nahezu“);
- 5 = „Habe freie Hand, in deren Interesse zu handeln“.

Tabelle 37: Repräsentationsstil-Index

Rat	Repräsentationsstil-Index				
	1	2	3	4	5
Nationalrat	-	5 %	7 %	12 %	77 %
Ständerat	6 %	4 %	5 %	9 %	75 %
Bundesversammlung	5 %	4 %	5 %	10 %	76 %

(Quelle: HERTIG, S. 68)

Gesamthaft fühlen sich demnach über drei Viertel der Parlamentarier gegenüber den von ihnen Repräsentierten völlig ungebunden. Damit zeigt sich in der Selbsteinschätzung der Abgeordneten beider Räte ein erstaunlich hohes Mass an Ungebundenheit, wobei die beiden Kammern nur geringfügig von einander abweichen⁴³. Das auf ROUSSEAU zurückgehende klassisch-kontinentale Demokratiekonzept, welches den Abgeordneten nicht zum eigenverantwortlichen Handeln ermächtigt, sondern lediglich zum ausführenden Organ eines mündigen, aktiven und informierten Volkes degradiert, scheint gänzlich als Trugbild entlarvt und das „imperative Mandat“ als in jeder Hinsicht, nicht nur verfassungsrechtlich mit der Vorschrift von Art. 91, überwunden. Die Parlamentarier sehen sich demnach, ganz im Sinne der liberalen Repräsentationstheorie, als unabhängige „Treuhand des Gemeinwohls“⁴⁴, als eigenverantwortlich handelnde, in freier Rede und Gegenrede den wahren Willen des Volkes ermittelnde Repräsentanten, welche durch ein verfassungsrechtliches Verbot verbindlicher Weisungen gegen direkte Einflüsse ihres Wahlkreises geschützt sind⁴⁵. Es ist aber fraglich, inwieweit die Antworten der Abgeordneten nicht eher verfassungsmässig verankerte Verhaltensnormen als tatsächliches Verhalten widerspiegeln, einmal abgesehen von der Schwierigkeit der Definition des „Gemeinwohls“ überhaupt. Dennoch scheint das Idealbild des unabhängigen, allein dem Ganzen dienenden Abgeordneten, das als Relikt der liberalen Repräsentationstheorie in der Verfassung niedergelegt ist, trotz der grundlegenden Wandlungen der parlamentarischen Wirklichkeit seit der Zeit BURKES⁴⁶ in den Köpfen einer grossen Zahl von Parlamentariern erhalten geblieben zu sein.

Aufgeschlüsselt nach der Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit⁴⁷ zeigen sich in den Räten trotz der normativen Wirkung von Art. 91 BV teilweise erhebliche Unterschiede. Als Fraktion mit den „autonomsten“ Mitgliedern entpuppte sich der LdU (Mittelwert von 4,85), während sich die Mitglieder der PdA am stärksten an die Wünsche und Forderungen ihrer Repräsentierten gebunden fühlten (Mittelwert von 2,50). Relativ autonom sehen sich tendenziell jene Abgeordneten, die Mitglieder einer Partei sind, die sich mehr oder weniger stark zum klassischen Liberalismus bekennt bzw. sich einer politischen Idee verbunden fühlt, die stark individualistische Züge aufweist. So zeigen die FDP, SVP sowie die Liberale und evangelische Fraktion (LEv) einen deutlichen Hang zum eigenständigen Handeln auf: sie betonen die Autonomie des einzelnen Repräsentanten, der, ungebunden, nach bestem Wissen und Gewissen handelt, eben als ein Vertreter einer Allgemeinheit, die sich selber nicht zu artikulieren vermag. Der einzelne Parlamentarier erscheint damit im Lichte der modernen Elitetheorie, nach denen der Abgeordnete das Vertrauen der Delegierenden, der Wählerschaft geniesst und damit die Chance erhält, die politische Machtstellung im Staate einzunehmen und seine Politik durchzusetzen⁴⁸. Demgegenüber betrachten sich die Vertreter der politischen Linken (SP/PdA) sowie der konservativen äusseren Rechten als Delegierte jener Bevölkerungsschichten, die ihre

⁴³ Die Meinungen zur Frage der Freiheit des Parlamentarier gehen aber zwischen den *Abgeordneten* und ihren *Wählern* weit auseinander: während drei Viertel der Parlamentarier absolute Entscheidungsfreiheit ohne Rückbezug auf den Wählerauftrag für sich in Anspruch nehmen, ist nur knapp die Hälfte von 1650 befragten Wählern (befragt wurden insgesamt 1'917 Stimmberechtigte, von denen 14 % keine Meinung äusserten) im Jahre 1972 gleicher Ansicht. Vergl. KERR, S. 203 (mit Hinweis auf die Befragung durch HENRY KERR und GRAHAM KALTON, „Politische Meinungsforschung in der Schweiz: Die Problematik der Stichprobe“, in: Konsonanz, Quartalshefte zur Markt- und Sozialanalyse, No. 36 [1973], S. 1-19). Mehr als ein Drittel der Wähler möchte ihre Vertreter mit klaren Instruktionen nach Bern schicken:

Tabelle VII:

Vorstellung über die Natur des parlamentarischen Mandats	Wählerschaft	Abgeordnete
Freies Mandat	48 %	86 %
Je nach anstehendem Problem	16 %	5 %
Gebundenes Mandat	36 %	9 %

(Quelle: KERR, S. 203; HANHART, S. 181)

⁴⁴ Zur Umschreibung des Parlaments durch EDMUND BURKE, den bekanntesten Vertreter der liberalen Theorie der Repräsentation, siehe vorstehend § 25, C, I in FN 10.

⁴⁵ Vergl. HOMBERGER, S. 25 ff.

⁴⁶ HOMBERGER, Kap. 2.

⁴⁷ HERTIG, S. 68 ff.; KERR, S. 205 (HANHART, S. 182).

⁴⁸ Vergl. WILHELM HENNIS, „Politik als praktische Wissenschaft“, München 1960, S. 60; *ders.*, „Die missverständene Demokratie“, S. 23 f.: „Man vertraut Personen, nicht aber ihrer Ideologie, die weder regieren noch verwalten noch Gesetze machen kann.“

Interessen in der institutionalisierten Willensbildung nur schwer einzubringen vermögen. Namentlich die Abgeordneten der PdA, die sich als eigentliche Vertreter der Arbeiterklasse verstehen, fühlen sich entsprechend an die Interessen ihrer Wähler gebunden.

Tabelle 38: Repräsentationsstil der einzelnen Fraktionen und in den beiden Räten

Fraktion	Mittelwerte	Anzahl Befragter
Fraktion des Landesrings (LdU)	4,85	13
Radikal-demokratische Fraktion (FDP)	4,69	49
Fraktion der schweiz. Volkspartei (SVP)	4,68	22
Liberale und evang. Fraktion (LEv)	4,63	8
Christdemokratische Fraktion (CVP)	4,35	43
Sozialdemokratische Fraktion (SP)	4,15	42
Freirepublikan. und nationale Fraktion	3,86	7
Fraktion der Partei der Arbeit (PdA)	2,50	4
Nationalrat	Total	4,46
Ständerat	Total	4,61

(Quelle: HERTIG, S. 69)

Etwas überraschend ist das Resultat des Landesrings, dessen Fraktionsmitglieder den am wenigsten gebundenen Repräsentationsstil aller Fraktionen aufweisen. Als eigentliche Partei der Mitte⁴⁹, ähnlich der CVP, die auch in der mittleren Position der Rangliste klassiert, belegt der LdU den Spitzenplatz. Eine Erklärung für die Unabhängigkeit der Abgeordneten mag darin bestehen, dass es sich hier um eine politisch sehr heterogene Partei handelt, deren Kreis der zu Vertretenden sich nur unscharf definieren lässt. Eine erhebliche Zahl an Wechselwählern und die an der Idee des sozialen Kapitals orientierte etwas vage Programmatik⁵⁰ tragen dazu bei, von einem gebundenen Mandat der Klientel abzusehen. Erhebliche Unterschiede im Repräsentationsstil zeigen sich zwischen den einzelnen Sprachregionen⁵¹:

Tabelle 39: Der Repräsentationsstil nach Sprachregionen (Nationalrat)

Fraktion (NR)	Westschweizer	Tessiner	Deutschschweizer	Mittelwert der Fraktion (NR/SR)
FDP	4,42	4,75	4,78	4,69
CVP	4,40	3,00	4,53	4,35
SP	2,38	2,33	4,63	4,15
SVP	1,00	-	4,86	4,68
Mittelwerte (Total)	3,66	3,62	4,70	4,46

(Basierend auf HERTIG, S. 70)

Die schwächere Partei- und Interessengruppenaffinität der Westschweizer und Tessiner Abgeordneten, die sich aus deren Minderheitsstellung ergibt, findet eine gewisse Kompensation in der stärkeren Bindung an die Wünsche der Wählerschaft. Einen nicht ganz unwesentlichen Einfluss auf die Stellungnahme der Abgeordneten der verschiedenen Sprachgruppen zur Frage der Mandatsfreiheit dürfte ganz allgemein die politische Kultur ausüben. Während die Vorstellung vom Parlament als einem „Delegationssystem von Machtbefugnissen des Volkes“, d.h. einer Institution, in welcher die Delegierten den Delegierenden gegenüber eine permanente Rechenschaftspflicht besitzen, ein Produkt der französischen Aufklärung ist und letztlich auf ROUSSEAU zurückgeht, wurde der angelsächsische und mit ihm der deutschsprachige Raum von der konträren Auffassung geprägt, die in der Demokratie eine Methode der „Führerbestellung“ erblickte, wo Eliten für das ansonsten unmündige Volk entscheiden.⁵² Wesentlich scheint aber auch die Grösse der Kantone zu sein: sämtliche kleineren Kantone, vertreten durch weniger als drei Abgeordnete, befinden sich in der Deutschschweiz. HERTIG konnte nachweisen, dass deren Vertreter einen signifikant höheren Mittelwert bezüglich des Repräsentationsstils als ihre übrigen Ratskollegen aufweisen: von den 14 Nationalräten aus UR, SZ, NW, OW, GL, ZG, SH, AR und AI erklärte nur gerade ein einziger, dass er sich teilweise an die Direktiven der von ihm repräsentierten gebunden fühle. Die übrigen 13 Parlamentarier verstanden sich als völlig autonome Sachverwalter „ihres“ Kantons (Index-Mittel: 4,93)⁵³.

⁴⁹ SCHUMANN, S. 104 f.

⁵⁰ GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 159 ff.

⁵¹ HERTIG, S. 70; KERR, S. 205 (HANHART, S. 182); siehe nachfolgend unter Ziff. 3.

⁵² HERTIG, S. 70.

⁵³ Für weitere mögliche Erklärungsvariablen für einen bestimmten Repräsentationsstil, insbesondere der Aufenthaltsdauer des einzelnen Parlamentariers im Rat, siehe HERTIG, S. 71 f.

Die Ergebnisse bei der Frage nach dem Repräsentationsstil hat einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die individuelle Einschätzung des Parlamentarier in seiner Repräsentationsausrichtung. Die beiden Grössen müssen daher miteinander verbunden werden, um einigermaßen aussagekräftige Erklärungen über das effektive Verhalten der Abgeordneten in beiden Räten wagen zu können. Denn auch wenn sich beinahe jeder zweite Ständerat als Vertreter seines Kantons sieht, sind gleichzeitig nur gerade 10 % der Mitglieder der Zweiten Kammer der Meinung, dass sie den Begehren und Anliegen der von ihnen vertretenen verbindlich nachkommen müssen. Aufgeschlüsselt nach Gruppen mit verschiedener Repräsentationsausrichtung ergibt sich für die Frage, wer auf welche Weise repräsentiert werden soll, folgendes Bild (Klassierung der einzelnen Gruppen nach dem Kriterium des steigenden Mittelwertes des Repräsentationsstils):

Tabelle 40: Repräsentationsstil der Abgeordneten mit unterschiedlicher Repräsentationsausrichtung (Nationalrat)

Der Parlamentarier vertritt hauptsächlich: (Repräsentationsausrichtung)	Einstellung des Parlamentarier zur Frage der Mandatsfreiheit (Repräsentationsstil)	Zahl der Befragten
Konfessionen	3,80	5
Sprachgruppe	4,00	2
Partei/Ideologie/politische Idee (Liberalismus etc.)	4,20	20
Soziale Klasse (Arbeiterklasse, Bürgertum etc.)	4,23	22
Berufsgruppe/soziale Schicht (Arbeitnehmer/Bauern etc.)	4,48	59
Interessengruppe (Gewerkschaft, Bauernverband etc.)	4,60	10
Geographischer Raum (Kanton, Region, Stadt)	4,76	38

(Quelle: HERTIG, S. 73)

Damit weisen jene Parlamentarier die geringste Autonomie auf, welche sich als Vertreter einer bestimmten „Weltanschauung“ betrachten: die „konfessionelle“ und die „politische“ Ausrichtung bieten dem Abgeordneten anscheinend verhältnismässig wenig Bewegungsfreiheit. Dabei hängen die beiden Kategorien in besonderer Weise zusammen, indem man die „konfessionelle“ Ausrichtung zusätzlich als eine engere, dogmatischere Variante der „politischen“ interpretieren kann. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die fünf Parlamentarier der entsprechenden Kategorie („Konfessionelle Ausrichtung“) allesamt in den beiden konfessionellen Parteien (CVP und EVP) organisiert waren. Je weiter sich aber die Repräsentationsausrichtung von einer solchen weltanschaulichen Sicht entfernt, desto weniger scheint sich der Abgeordnete den Weisungen und Forderungen seiner Delegierenden verpflichtet. Gerade die Vertreter eines spezifischen „geographischen Raumes“ zeigen eine ausserordentlich hohe Autonomie. Dies mag damit zusammenhängen, dass ähnlich wie bei den Fraktionen mit einer nicht klar definierten Klientel, ein Ansprechpartner fehlt, der seine Forderungen konkret formuliert.

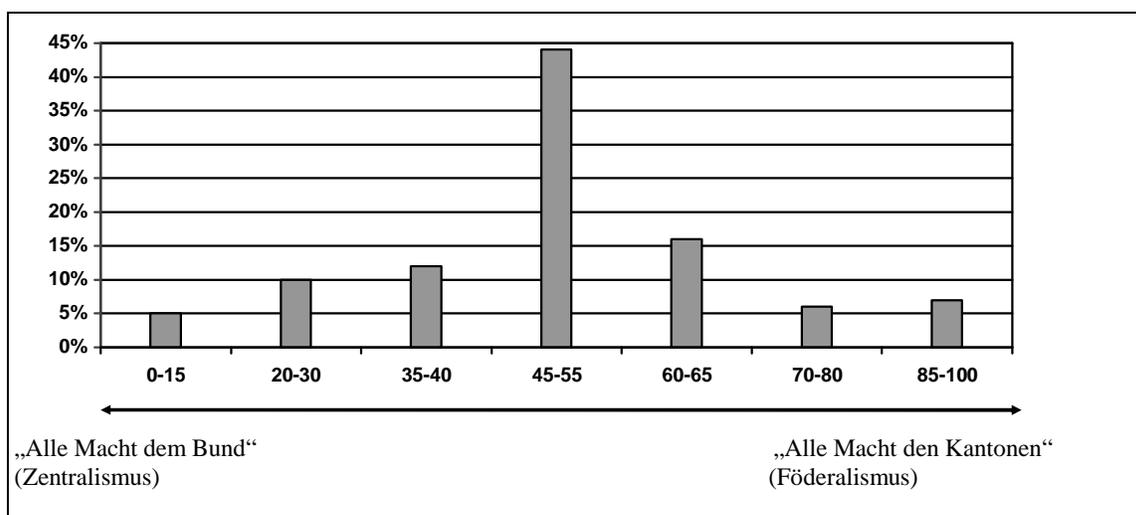
III. Die wichtigsten Entscheidungsfaktoren im Blick auf die Sprachbindung

Im nachfolgenden Abschnitt soll kurz die Bedeutung der Sprachregionen und Kulturkreise im Spannungsfeld von Föderalismus und Zentralismus untersucht werden⁵⁴. Wie KERR⁵⁵ nachzuweisen vermochte, verstehen sich die Parlamentarier weder als ausgesprochen föderalistisch noch als ausgeprägt zentralistisch. Auf die Frage, wo sich der einzelne Abgeordnete auf einer Achse „Föderalismus - Zentralismus“ mit einer Skaleneinteilung von 1 bis 100 (wobei 1 für „alle Macht dem Bund“, die extremste Form des Zentralismus und 100 für „alle Macht den Kantonen“, die föderalistische Extremposition steht) ansiedeln würde, gaben rund 44 % aller Befragten eine vermittelnde Position an.

⁵⁴ Zur Frage der *Sprachbindung* der Abgeordneten als Faktor im politischen Entscheidungsprozess siehe nachfolgend § 29, G. II.

⁵⁵ KERR, S. 107 (HANHART, S. 99).

Graphik 10: Zentralistische und föderalistische Positionen im Parlament



(Quelle: KERR, „Parlement et société en Suisse“, S. 107 [HANHART, S. 99])

Beinahe die Hälfte der Parlamentarier (44 %) nimmt eine ausgewogene Position ein⁵⁶, um die sich - fast gleichmässig verteilt - die Föderalisten (29 %) und die Zentralisten (27 %) gruppieren⁵⁷. Aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Sprachregionen zeigt sich, dass die Westschweizer im Parlament nur eine mässig erhöhte Neigung zum Föderalismus aufweisen, dieses Faible für den Föderalismus jedoch durchaus nachweisbar ist⁵⁸. Demgegenüber ist nur gerade die kleine Anzahl ihrer Muttersprache stark verbundenen deutschschweizer Abgeordneten (nur sieben Parlamentarier) als relativ starke Zentralisten anzusehen. Die folgende Tabelle zeigt die Mittelwerte der Föderalisten und Zentralisten unter den Parlamentariern, welche nach ihrer Sprachgemeinschaft und ihrer Beziehung zur Muttersprache gruppiert sind. Die Skala reicht auch hier von 1 (extremer Zentralismus) bis 100 (extremer Föderalismus).

Tabelle 41: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Muttersprache

Bindung zur Muttersprache	Deutschschweizer	Romands	Tessiner
Gar keine Bindung	50	53	-
Schwache Bindung	51	63	35
Starke Bindung	48	49	52
Sehr starke Bindung	39	63	50
Mittelwert	49	56	52

(Quelle: KERR, „Parlement et société en Suisse“, S. 108 [HANHART, S. 100])

Die welschen Parlamentarier wiesen im Durchschnitt allesamt denselben Trend zum Föderalismus hin auf, gleichgültig, ob sie nun aus einer zweisprachigen Region stammen oder nicht. Wesentliche Differenzen zeigten sich allerdings bei der Zuordnung der beiden Gruppen bezüglich ihrer Bindung zur Muttersprache. Die welschen Parlamentarier aus einer zweisprachigen Region, die sich selber als „stark“ respektive „sehr stark“ mit ihrer Sprachheimat verbunden fühlten, zeigten auch einen bedeutend ausgeprägteren Hang zum Föderalismus. Die Tabelle 42 zeigt die Mittelwerte der welschen Parlamentarier auf der Skala Zentralismus - Föderalismus, gruppiert nach Regionen und Verbundenheit zur Muttersprache.

Tabelle 42: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Muttersprache

⁵⁶ Im Durchschnitt fast exakt in der Mitte (Position 51 in der Skala von 1-100).

⁵⁷ Nur 11 % der befragten Parlamentarier wollte sich nicht in ein solches Schema Zentralismus - Föderalismus einordnen lassen.

⁵⁸ Der deutschschweizerische Durchschnitt beträgt 49 Punkte, derjenige der Romands jedoch 56, vergl. Tabelle 41.

Bindung zur Muttersprache	Welsche Abgeordnete aus		
	zweisprachigen Regionen (JU, FR, VS)	Regionen jenseits der Sprachgrenze (GE, VD, NE)	Mittelwert
Gar keine Bindung	43	56	53
Schwache Bindung	55	66	63
Starke Bindung	58	40	49
Sehr starke Bindung	65	59	63
	56	57	57

(Quelle: KERR, „Parlement et société en Suisse“, S. 108 [HANHART, S. 101])

Die Parlamentarier aus der deutschen Schweiz, welche aus städtischen Verhältnissen stammen, tendieren leicht zum Zentralismus. Ob sich dahinter unter Umständen die Einsicht verbirgt, dass zahlreiche Aufgaben nur überregional gelöst werden können, bleibe dahingestellt - jedenfalls glauben besonders jene Parlamentarier aus den Agglomerationen der Deutschschweiz, die sich ihrer Muttersprache eng verbunden fühlen, eindeutig am stärksten an die Vorteile einer zentralistisch gearteten Staatsorganisation. Demgegenüber weisen die aus ländlichen Regionen stammenden Abgeordneten, wie die Mehrzahl der welschen Parlamentarier, einen leichten Hang zum Föderalismus auf. Die nachfolgende Tabelle 43 zeigt die Mittelwerte der Parlamentarier aus der Deutschschweiz auf der Skala „Zentralismus - Föderalismus“, gruppiert nach Regionen und Verbundenheit zur Muttersprache.

Tabelle 43: Einstellung zu Föderalismus/Zentralismus und Bindung der Abgeordneten zur Muttersprache

Bindung zur Muttersprache	Abgeordnete aus				Mittelwert
	der Urschweiz (UR, SZ, OW, NW)	ländlichen Regionen	halbstädtischen Regionen	städtischen Regionen	
Gar keine Bindung	55	63	50	46	50
Schwache Bindung	62	63	51	43	51
Starke Bindung	60	-	35	49	48
Sehr starke Bindung	-	-	55	37	39
Mittelwert	58	63	50	45	

(Quelle: KERR, „Parlement et société en Suisse“, S. 109 [HANHART, S. 102])

Das Klischee von den individualistischen und föderalistisch orientierten Welschen erwies sich ebenso sehr wie das der strikten Zentralisten aus der Deutschschweiz als wirklichkeitsfremd. Einzig die welschen Parlamentarier, die aus zweisprachigen Regionen stammen und ihrer Muttersprache besonders eng verbunden sind sowie die aus städtischen Agglomerationen stammenden Deutschschweizer weisen ein nennenswertes Meinungsgefälle untereinander auf. Jene Gruppe der Romands weist sich mit Position 65 auf dem oben verwendeten Massstab als vehemente Verfechter des Föderalismus aus, während die Parlamentarier aus den Agglomerationen der deutschen Schweiz überdurchschnittlich stark an die Vorteile eines zentralistisch beschaffenen Staatswesens glauben.

C. Einflussnahmen gesellschaftlicher Grössen auf den Ständerat

I. Der Einfluss von Verbänden und anderen Interessenorganisationen

In gleicher Weise wie der Nationalrat ist auch der Ständerat ständig der Einflussnahme aussenstehender Personengruppen ausgesetzt. Das Entscheidungsmuster ist also auch im Ständerat nicht als blosse autonome Konsensbildung zu erfassen⁵⁹. Es würde aber zu kurz greifen, wollte man sich bei den massgeblichen Grössen für die Entscheidungsfindung nur gerade auf die politischen Parteien oder gewisse damit verbundenen persönlichen Verhaltensdispositionen der Abgeordneten konzentrieren⁶⁰. Als weitere intermediäre Gewalten sind namentlich die *Verbände* als bedeutende Machtfaktoren zu nennen. Ihr bereits im 19. Jahrhundert spürbarer Einfluss⁶¹ erfuhr in der Krisenzeit der beiden Weltkriege und der Zwischenkriegszeit mit ihrer generellen Parlamentsskepsis und ihrer korporationsfreundlichen Gesinnung⁶² eine erhebliche Steigerung⁶³. Die staatliche Willensbildung erfährt heute, je

⁵⁹ HERTIG, S. 37 ff., S. 114 ff.

⁶⁰ SCHUMANN, S. 132 ff.

⁶¹ GRUNER, „Werden und Wachsen“, S. 33-101; *ders.*, „Wirtschaftsverbände“, S. 315-368; KARL MEYER, „Verbände und Demokratie in der Schweiz“, Olten 1968, S. 16 ff.; WALTER STEINMANN „Zwischen Markt und Staat: Verflechtungsformen von Staat und Wirtschaft in der Schweiz“, Konstanz 1988, S. 13 ff.

⁶² GRUNER, „Faktoren“, S. 433-469.

nach Sachbereich unterschiedlich stark, eine erhebliche Beeinflussung durch die Verbände⁶⁴. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen wollte man hier näher auf die Verflechtung der Wirtschaftsverbände mit dem Staat eingehen. Es sei nur darauf verwiesen, dass zwischen Verbänden und Staat in der Schweiz ein enges und stark ausdifferenziertes *Organisationsnetzwerk* besteht⁶⁵ und die Verbände in der politischen Willensbildung wie auch beim Vollzug politischer Programme ein erhebliches Gewicht haben. Oft gelingt es den Verbänden gar, staatliches Tätigwerden vollständig zu verhindern oder die Durchführung einer staatlichen Aufgabe als „private Regierung“⁶⁶ zu übernehmen. Zwischen privatem und staatlichem Sektor hat sich damit ein Zwischenbereich herausgebildet, der „Para-staat“⁶⁷. Nachfolgend sei angesichts der Komplexität des Einflusses dieser Interessenorganisationen nur summarisch deren Einfluss namentlich auf den Ständerat erwähnt⁶⁸.

NEIDHART nennt neben dem deutlichen Übergewicht der bürgerlichen Parteien als weitere Ursache der von ihm heftig kritisierten konservativen Ausrichtung des Ständerates auch den starken Einfluss vor allem dreier Verbände in der Kleinen Kammer: der Bauern, des Gewerbes und der Industrie⁶⁹. Wie nachfolgend anhand der konkreten Falluntersuchungen noch nachzuweisen sein wird, ist an dieser These sicherlich richtig, dass sich der Ständerat in Fragen der Wirtschaftspolitik beständig um eine möglichst weitgehende Liberalität besorgt zeigte. Es scheint auch, dass der Nationalrat demgegenüber in seiner Mehrheit tendenziell eher geneigt ist, „sozialen“ Argumenten zu folgen und beispielsweise den Mieter- oder den Konsumentenschutz zu forcieren⁷⁰.

In gleicher Weise wie die Herausstellung des Übergewichtes der konservativen Parteien ist aber auch diese Beobachtung unvollständig. So bleibt zu bedenken, dass - ausser im Kanton Jura - alle Ständeratsmitglieder das Vertrauen von mindestens 51 % ihrer Kantonsbevölkerung geniessen. Profiliert sich daher ein Ständerat in besonderer Weise als Vertreter gewerblicher Interessen und wird er gleichwohl gewählt, verliert der Verbandseinfluss einiges von seinem pejorativen Bild. Das gleiche gilt auch für den Einfluss bäuerlicher Interessen. Die im Ständerat gegenüber ihrer Bevölkerungszahl bevorzugt repräsentierten Kantone der Innerschweiz oder Fribourg stellen faktisch wesentlich agrarische Kantone dar. Eine starke Repräsentanz bäuerlicher Interessen ist in dieser Lage völlig selbstverständlich und vom Blickwinkel des einzelnen Kantons gesehen auch völlig legitim: wie AUBERT⁷¹ betont, ist der Ständerat insofern nicht proportional, weil dies nicht in seiner Natur verankert ist. Er vertritt aufgrund der Art und Weise seiner Bestellung die *mehrheitliche* Einstellung des jeweiligen Kantons. So legitim und nachvollziehbar dies für den einzelnen Kanton ist, so belastend ist diese Situation aber im Ensemble des ganzen Ständerates, indem dies zur Überrepräsentation jener Interessen führt, die sich bereits innerhalb des Kantons durchgesetzt haben und die sich nun auch noch innerhalb des Gesamten des Ständerates durchzusetzen versuchen⁷².

Gegen NEIDHARTS These könnte nun die bereits für den Bereich der politischen Parteien dargelegte weitreichende Autonomie der Ständeratsmitglieder sprechen. Wie HERTIG nachweisen konnte⁷³, gilt diese Autonomie nicht nur im Verhältnis zu den politischen Parteien, sondern auch zu den Interessengruppen. Einflussnahmen bestehen danach durchaus, doch sehen sich die Ständeräte dennoch nicht als abhängige Vertreter irgendwelcher Partikularinteressen. Dennoch werden diese Interessen - bewusst oder unbewusst - eingebracht und wirken auf die Entscheidungsfindung ein, werden schliesslich ebenfalls zu einem Teil des angestrebten Kompromisses. Damit aber ist letztlich aufgrund der gleichförmigen Sitzverteilung unter den Kantonen den Repräsentanten der spezifischen Interessen - vor allem der agrarischen Kantone - ein grosserer Einfluss garantiert, indem die spezifischen Interessen

⁶³ NEIDHART, „Reform“, S. 77 ff.; SEILER, S. 697.

⁶⁴ Vergl. SEILER, S. 697 ff.; WALTER STEINMANN, „Der schweizerische ‘Parastaat’: Die Wirtschaftsverbände und ihre Verflechtung mit dem Staat“, in: WEHLING, „Die Schweiz“, S. 201-216.

⁶⁵ STEINMANN, a.a.O., S. 201, nennt 1116 Verbände, die im wirtschaftspolitischen Bereich tätig sind und eine berufliche oder wirtschaftliche Interessenvertretung mit Tätigkeit in der ganzen Schweiz, einem Landesteil oder zumindest in einer besonderen Industrieregion zum Ziel haben.

⁶⁶ STEINMANN, a.a.O., S. 201.

⁶⁷ URSULA BRUNNER, „Rechtsetzung durch Private; Private Organisationen als Verordnungsgeber“, Zürich 1982, S. 8 ff.; STEINMANN, a.a.O., passim; H. WERDER, „Der parastaatliche Bereich in der schweizerischen Demokratie“, Zürich 1980.

⁶⁸ Zum Ausmass des Einflusses der Verbände auf die staatliche Willensbildung, bes. bei den Vorarbeiten der Gesetzgebung, also der weichenstellenden Frühphase, aber auch in der parlamentarischen Behandlung und der anschliessenden Volksabstimmung vergl.: FRANÇOIS HÖPFLINGER, „Verbände“, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, II, S. 163-188, bes. S. 176 f.; MARCOS BUSER, „Der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf Gesetzgebungsprozesse und das Vollzugswesen im Bereich des Umweltschutzes“, Zürich 1984 mit empirischer Untersuchung über den Einfluss der Verbände. PETER FARAGO/HEINZ RUF, „Verbände und öffentliche Politik - Staatstätigkeit ausserhalb des Staates?“ in: HEIDRUN ABROMEIT/WERNER W. POMMERHNE (Hrsg.), „Staatstätigkeit in der Schweiz“, Bern 1992, S. 71-96.

⁶⁹ NEIDHART, „Reform“, S. 90.

⁷⁰ Siehe dazu nachfolgend die Beispiele unter § 27.

⁷¹ AUBERT, *Traité*, II, N 1293.

⁷² So ist gerade angesichts der Landwirtschaft bedenkenswert, dass in den einzelnen Kantonen bäuerliche Interessen durchaus überwiegen können, auf der nationalen Ebene aber nur rund 4 % der Erwerbstätigen im 1. Sektor (Landwirtschaft) tätig sind, demgegenüber aber über 28 % im 2. Sektor (Industrie und Gewerbe) und rund 67 % im 3. Sektor (Dienstleistungen).

⁷³ HERTIG, S. 68, S. 116 ff.

der einzelnen Kantone mit denen bestimmter Gruppen zusammenfallen, was durchaus einen konservativeren Grundzug der Kleinen Kammer zur Folge hat. Darauf wird sogleich näher einzugehen sein.

II. Der Konservativismus im Ständerat

Der Ständerat erhält sein spezifisches Gepräge durch seine sehr homogene Zusammensetzung⁷⁴. So entstammen gegenwärtig 40 Ständeratsmitglieder den bürgerlichen Parteien (17 FDP, 16 CVP, 5 SVP, 2 LPS) und überdies konnte zuvor bereits die starke Affinität des Ständerates zu den Interessen der Bauern, Gewerbetreibenden und Industriellen dargelegt werden. Aus diesen beiden einander natürlich sehr kongruenten Gruppierungen bildet sich dann in Konsequenz der klaren Mehrheitsverhältnisse auch eine spezifische Abstimmungslinie der Kleinen Kammer heraus, die von NEIDHART⁷⁵ zu Recht als „konservativ“ bezeichnet wird. Es fragt sich nun, ob dieser *Konservativismus*, gleichsam eine typische Erscheinung Zweiter Kammern, ein strukturell bedingtes Wesensmerkmal des Ständerates ist oder, wenn nicht, wie dieser Konservativismus der Kleinen Kammer erklärt, allenfalls auch gerechtfertigt werden kann.

In der Schweiz lässt sich sowohl aus gesellschaftlichen als auch aus staatsorganisatorischen Gründen tendenziell nur mit Hilfe von kompromisshaften Regelungen regieren⁷⁶. Eine wesentliche Ursache hierfür ist zweifellos die skizzierte Geschichte der alten Eidgenossenschaft und der Schweiz im 19. Jahrhundert, die durch den Sonderbundskrieg, Freischarenzüge und andere bürgerkriegsähnliche Phänomene jene Sorge vor neuen Konflikten aufkeimen liess, die zur Grundlage des Bestrebens der politischen Kompromissuche wurde. Die Konkordanzdemokratie mit ihren Mehrparteienregierungen in Bund und Kantonen ist nicht zuletzt eine der wichtigsten Konsequenzen dieser erzwungenen Suche nach dem Kompromiss. Heute sind es namentlich zwei Faktoren, die zum Kompromiss zwingen: einmal die nach wie vor starke Segmentierung der Bevölkerung und zum anderen die institutionellen Konkordanzzwänge der Verfassung, allem voran des Referendums⁷⁷. Die dargelegte Segmentierung lässt die integrierende Funktion des föderalen Staatsaufbaus, seine zusammenführende und -haltende Aufgabe, als von ungebrochener Aktualität erscheinen⁷⁸. So wird ein Kompromiss mit den vielfältigen Minderheiten gesucht, um die Stabilität des Ganzen zu gewährleisten. In der Staatspraxis geht der am deutlichsten spürbare Zwang zum Kompromiss vom Institut des Referendums aus. Um einer Verwerfung eines Gesetzesvorhabens durch das letztentscheidende Volk vorzubeugen, muss eine Vorlage möglichst „referendumsfest“ ausgearbeitet werden. Dabei müssen dann alle diejenigen Minderheiten in ihren Interessen berücksichtigt werden, die möglicherweise stark genug sein könnten, eine Vorlage in der Volksabstimmung zum Scheitern zu bringen. Insofern muss jede dem Referendum unterstehende Vorlage in hohem Masse ausgewogen sein⁷⁹. Wenn aber ein derartiger Zwang zum Kompromiss und die Notwendigkeit der Berücksichtigung derart verschiedener Minderheiteninteressen besteht, dann ist der Raum für Reformen nur sehr eng bemessen, kann also die Politik auf nicht viel mehr als eine langsame Fortentwicklung des Status quo hinauslaufen. Einem Kompromiss etwa, der entsprechend dem sozio-kulturellen Ansatz Sonderinteressen der sprachlichen, ethnischen, konfessionellen oder aber auch der sozialen Interessengruppen (Bauern, Wirtschaft etc.) in annähernd gleicher Weise zu berücksichtigen hat, kann dann auch nur ein sehr konservativer Grundzug eigen sein.

So ist der Konservativismus ein dem schweizerischen Staatswesen zugegebenermassen immanenter Zug⁸⁰. Dies bedeutet allerdings nur, dass die Resultate im Staatshandeln diese konservative Richtung aufweisen; für einzelne Vektoren, also für einzelne Gruppen oder Parteien, bleiben relativ grosse Freiräume für radikale Ideen⁸¹. Betrachtet man vor diesem Hintergrund nochmals die Funktion, etwa als „chambre de réflexion“ und die Stellung des Ständerates als Repräsentanten der Kantone, so lässt sich seine Einrichtung noch klarer in den Entscheidfindungsprozess einordnen. Indem er Minderheiten wie den kleinen katholischen Kantonen eine weit überproportionale Repräsentanz verschafft, wird der Ständerat scheinbar zu einem wesentlichen Faktor in der Suche nach dem Kompromiss im Gesetzgebungsverfahren. Geht man davon aus, dass im Nationalrat starke urbane, sozial

⁷⁴ HERTIG, S. 118.

⁷⁵ NEIDHART, „Reform“, S. 90.

⁷⁶ Auch LEHMBRUCH, „Proporzdemokratie“, S. 46, betont, dass das Mehrheitsprinzip hier nur als „Korrektiv“ fungieren kann. Grundlegende Entscheidungen bleiben einer Mehrheitsentscheidung entzogen.

⁷⁷ Der *sozio-kulturelle Ansatz* zur Erklärung der schweizerischen Konkordanzdemokratie, also der Verweis auf die Vielfalt der Schweiz mit ihren sich überschneidenden sozialen, religiösen und ethnischen Gruppen, wird denn auch v.a. zur Erklärung der *Entstehung* der Konkordanzdemokratie herangezogen (namentlich bei LEHMBRUCH). Die Beibehaltung und Erweiterung der Konkordanz im 20. Jhd. lässt sich aber nur befriedigend unter Heranziehung der *polit-ökonomischen* Bedingungen erklären, also insbesondere der institutionellen Konkordanzzwänge, wie etwa des Referendums, das gemeinhin sowohl für die Integration der konservativen Kräfte als auch für den dominierenden Einfluss der Verbände verantwortlich gemacht wird. Dazu eingehender unter § 30, A, IV, 1.

⁷⁸ FRENKEL, I, N 548.

⁷⁹ Siehe dazu auch vorstehend Tabelle 22.

⁸⁰ ERWIN RÜEGG, „Regierbarkeit durch Konkordanz?“, Zürich 1985, S. 149-151; JÜRIG STEINER, „Proporzdemokratie und Opposition: Die schweizerische Referendumsdemokratie“, in: OBERREUTER (Hrsg.) „Parlamentarische Opposition, ein internationaler Vergleich“, S. 128 ff., bes. S. 145 f.

⁸¹ Siehe dazu z.B. nachfolgend die p.I. der Grünen zur Abschaffung des Ständerates § 30, A, III, 3.

orientierte und gelegentlich zur Zentralisierung neigende Tendenzen vorhanden sind⁸², sollen im Ständerat in vollständiger Gleichberechtigung die beschriebenen Minderheitenpositionen, etwa im Sinne ländlicher, liberaler und föderativer Tendenzen entgegengesetzt werden. Der Ständerat trägt damit durchaus zur Stabilität des staatlichen Gesamtgefüges bei, indem durch ihn verschiedene Minderheiten ihre Interessen überproportional verstärkt einbringen können und er Mehrheiten, die sich im Nationalrat durchsetzen konnten, zum Kompromiss zwingt.

Des weiteren wirkt der Ständerat durch seine Tendenz zur Wahrung kantonaler Kompetenzen stabilisierend. Vielfältige Probleme, deren bundeseinheitliche Regelung die Kompromissfähigkeit noch weiter strapazieren müssten, werden durch divergierende kantonale Regelungen ohne grosse Reibungsverluste gelöst. Solange die Kantone noch in der Lage sind, sachgerechte Lösungen zu verwirklichen, wird auf diese Weise einer Vielzahl von möglichen Konflikten vorgebeugt⁸³. Durch seine Funktion der Wahrung kantonaler Regelungskompetenzen und der damit verbundenen Vermeidung weiterer Konflikte auf Bundesebene trägt der Ständerat so angesichts der deutlichen Segmentierung der Schweiz wesentlich zur Stabilisierung des Gesamtsystems bei.

Die Kleine Kammer erweist sich so theoretisch in allen ihren Funktionen als notwendiger stabilisierender und insoweit konservativer Faktor. Sie „bewahrt den Bundesgesetzgeber vor unnötigen Konfliktlagen, indem sie dezentrale Regelungen durch die Kantone möglich sein lässt und die Begründung neuer Bundeskompetenzen oftmals verhindert.“⁸⁴ Dass damit allerdings auch gerade brisante Konfliktlagen geschaffen werden können, eben weil es die Sonderinteressen einzelner Minderheitengruppen verstehen, gesamtstaatliche Interessenlagen zu überspielen, darf aber nicht übersehen werden. Zwar werden mit dem Ständerat im Bereich der Bundesgesetzgebung legitime Minderheiteninteressen ethnischer, sprachlicher oder sozialer Art verstärkt eingeführt, sodass letztlich ein Kompromiss mit den im Nationalrat stärker repräsentierten Mehrheiten gefunden wird, der tatsächlich meist ein hohes Niveau an Akzeptanz aufzuweisen vermag. Dass es aber immer gerade jene Minderheiteninteressen sind, die ohnehin bereits bestens integriert sind, andere Minderheitenpositionen (v.a. sozialer Natur) kaum je zum Tragen kommen, ist unübersehbar. Der Konservatismus kann damit zwar *erklärt* aber nicht *gerechtfertigt* werden⁸⁵: Es handelt sich bei ihm um einen Konservatismus, der aus der überproportionalen Repräsentanz von Minderheiten unterschiedlicher Art stammt. Dabei sind nicht diese Minderheiten selbst notwendig konservativ - allerdings gerade mit Ausnahme der katholischen Minderheit der kleinen Kantone -, vielmehr lassen sich die stark divergierenden Interessen der unterschiedlichen Minderheiten oftmals nur durch einen am Status quo orientierten Kompromiss zusammenfügen⁸⁶, so dass im Ständerat eine solche wenig reformorientierte - „konservative“ - Abstimmungslinie entstehen kann. Dazu äussert VON BEYME⁸⁷ eine grundsätzliche Kritik, da für ihn der Konservatismus Zweiter Kammern *strukturell* bedingt ist und die unterschiedlichen dargelegten Funktionen einer Zweiten Kammer nicht zu rechtfertigen vermögen, solange eben jene konservative Grundhaltung bleibt. Insbesondere die Funktion einer - konservativen - „chambre de réflexion“ könne die Zweite Kammer nicht rechtfertigen, solange es dort nur um ein innovationsfeindliches Bremsen geht. VON BEYME bestreitet insoweit nicht, dass die Zweiten Kammern ihre Funktionen erfüllen können, er wertet auch nicht einzelne Abstimmungsergebnisse als zu konservativ, sondern er sieht vielmehr einen strukturellen Konservatismus, der bei entsprechend stärkerer Polarisierung sogar für ein Staatswesen zur Gefahr werden könnte⁸⁸. Nun ist diese Polarisierung im Falle der Bundesversammlung nur sehr bedingt feststellbar, da - zunächst parteipolitisch betrachtet - die „linken“ Parteien auch im Nationalrat weit von einer Mehrheit entfernt sind, wenn sie auch in einem völlig anderen Kräfteverhältnis stehen (1995-1999: rund 35 %) als im Ständerat (rund 13 %) und die konservativen Vertreter der Innerschweiz andererseits im Ständerat allein über keine Mehrheit verfügen. Vergegenwärtigt man sich allerdings die eigentlichen Ursachen der konservativeren Ausrichtung des Ständerates - VON BEYME erklärt letztlich nicht woher der „strukturelle Konservatismus“ Zweiter Kammern stammt -, so muss aber für den Ständerat dennoch zumindest die Möglichkeit einer zunehmenden Polarisierung erwogen werden: Es ist schlussendlich *die schematische gleiche Repräsentation eines jeden Kantons*, welche die vom Nationalrat abweichende und im Ergebnis konservativere Zusammensetzung des Ständerates bewirkt. Sofern man zusammen mit VON BEYME einen „strukturellen Konservatismus“ des Ständerates analysieren will, muss an der schematischen Gleichheit der Sitzverteilung (das Problem der Halbkantone wiederum ausgeklammert) angesetzt werden.

Die Gleichstellung der Kantone im Ständerat konnte ihrerseits bereits erklärt und als primär historische Notwendigkeit hergeleitet werden. Man könnte nun mit VON BEYME angesichts des Konservatismus des Ständerates zumindest seine Fähigkeit, als „chambre de réflexion“ stabilisierend für die Gesellschaft im ganzen zu wirken, durchaus in Frage stellen und damit eine der Hauptfunktionen, die dem Ständerat heute zukommen, anzweifeln. Der Konservatismus an sich ist dabei selbstverständlich kein Argument etwa gegen die prinzipielle *Gleichstellung des Ständerates* im Gesetzgebungsprozess. Der Ständerat muss fähig bleiben, eigene Positionen im

⁸² Dies wird nachfolgend anhand empirischer Fallbeispiele genauer zu untersuchen sein, siehe § 27.

⁸³ FRENKEL, I, N 409.

⁸⁴ HEGER, S. 234.

⁸⁵ A.M. HEGER, S. 182 f., S. 233 f., der den Konservatismus als Teil seiner stabilisierenden, integrierenden Funktion betrachtet.

⁸⁶ STEINER, „Proporzdemokratie“, S. 145.

⁸⁷ VON BEYME, „Die Funktionen des Bundesrates“, S. 388 f.

⁸⁸ VON BEYME, „Die Funktionen des Bundesrates“, S. 392.

Gesetzgebungsverfahren einzubringen, soweit es sich um seine Funktion als „chambre de réflexion“ handelt. Die hierin enthaltene Funktion der Hemmung und der Korrektur vermag der Ständerat nur dann wirksam auszuüben, wenn der Nationalrat bei allen geplanten Vorhaben auf ihn angewiesen ist. Der Konservatismus des Ständerates aber ergibt sich aus seiner *konkreten Zusammensetzung* und ist damit eo ipso nicht gerechtfertigt, da die Grundlage dafür, die gleichmässige Sitzverteilung zum einen eben nicht absolut gleichmässig ist und letztlich auf einem historischen politischen Entscheid beruht. Der Konservatismus des Ständerates ist zwar keineswegs der Quell einer „Destabilisierung“, wie VON BEYME es generell für alle Zweiten Kammern vermutet, sondern vielmehr ein legitimer Teil seiner stabilisierenden, integrierenden Funktion. Da er aber letztlich auch ein *Spielgel der Gesellschaft* ist, gliedert nach Kantonen und kein struktureller Faktor, der sich aus der Natur des Ständerates - etwa aus seiner Natur als „chambre de réflexion“ ergibt -, muss man sich angesichts des *Wandels der Gesellschaftsstrukturen* ernsthaft mit der Frage befassen, ob nicht *diese* Form des Konservatismus einer gewissen Korrektur bedarf, um ein Auseinanderbrechen entlang dominant werdender Spannungslinien zu verhindern: eine moderate Verschiebung der Sitzverteilung würde am *erwünschten* konservierenden Grundzug nichts ändern, jedoch neuen gesellschaftlichen Gegebenheiten Rechnung tragen und so letztlich die Akzeptanz des Ständerates zusätzlich erhöhen.

D. Das „Stöckli“ - die soziologische Struktur des Ständerates

I. Allgemeines

Gleichsam ergänzend soll hier noch kurz ein Blick auf ein weiteres Element geworfen werden, das ein Übriges zur konservativen Linie des Ständerates beiträgt, nämlich dessen soziologische Struktur. Das aus der Berner Mundart stammende Wort „Stöckli“ bezeichnet das für den Grossvater und Grossmutter bestimmte, vom eigentlichen Familiensitz des aktiven Hofbesitzers abgetrennte Wohnhaus eines Bauernhofes, in dem sich die betagte, „abtretende“ Generation zur Ruhe setzt. Es stellt sich damit die Frage, wer denn nun genau in dieser etwas neckisch „Stöckli“ genannten Zweiten Kammer sitzt, die sich da angeblich bemüht, die politischen Fragen auf etwas ruhigere, auf mehr Distanz bedachte Art zu betrachten. Ist man sich der Tatsache bewusst, dass ein Parlament in seiner Gesamtheit nur durch die Mitwirkung intermediärer Gruppen zustande kommt und damit dieselbe Problemstruktur aufweist wie diese, so kann es nicht überraschen, wenn das Parlament das Volk soziologisch nicht getreu repräsentiert⁸⁹. In ganz besonderem Masse muss dies natürlich für die Institution des Ständerates zutreffen⁹⁰.

II. Das politische und berufliche Gepräge des Ständerates

BELL und PRICE⁹¹ fanden als einen der wenigen statistisch signifikanten Zusammenhänge zwischen vorparlamentarischen Merkmalen und einem bestimmten Repräsentationsstil des Abgeordneten dessen politische Karriere bzw. beruflichem Aufstieg vor der Wahl ins Repräsentantenhaus⁹². Daher soll zumindest ein kurzer Blick auf die Hauptzüge der beruflichen Struktur des Ständerates vor allem im Vergleich zur Zusammensetzung des Nationalrates geworfen werden. Das *politische* Gepräge der beiden eidgenössischen Räte wurde vorstehend bereits eingehend behandelt und dessen Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Abgeordneten analysiert. Das berufliche Gepräge ist nun allerdings schwieriger zu beschreiben, indem die gleiche Person *mehrere Tätigkeiten* gleichzeitig ausüben kann, während sie aber immer nur einer Partei angehört.

Zunächst sei auf die knappe Darstellung von AUBERT⁹³ aus dem Jahre 1966 verwiesen, als sich die Bundesversammlung wie folgt präsentierte: im *Nationalrat* sassen etwa vierzig Vertreter wirtschaftlicher Interessen, davon mehr als zwanzig für die abhängigen Arbeitnehmer (Gewerkschaftssekretäre) und mehr als zehn für die Bauern. Sechzig hatten ein Amt in Kanton oder Gemeinde; davon waren 25 Regierungsräte, 20 Gemeindepräsidenten und Gemeinderäte, 15 Richter, Statthalter und andere Beamte. Dazu kamen 20 Anwälte oder Notare (vor allem aus den welschen Kantonen und dem Tessin). 15 Professoren, 10 Industrielle (v.a. aus kleinen Städten), 10 Techniker und höhere Angestellte (Kader), 5 Bankiers und Versicherungsleute, 3 Ärzte und Tierärzte, zwei oder drei Gewerbetreibende und Arbeiter sowie ein Blaukreuz-Mitarbeiter. Im *Ständerat* waren zur gleichen Zeit etwa 20 Regierungs- und Gemeinderäte, 5 Richter und Gerichtsschreiber, 5 Anwälte und Notare, 4 Ingenieure und Architekten, 3 Verleger und Journalisten sowie 6 Industrielle, Kaufleute oder Bankiers.

Seit AUBERTS Analyse für das Jahr 1966, hat sich nur wenig geändert: So nahm damals die Verteidigung wirtschaftlicher Interessen rund einen Fünftel der Nationalratsmandate ein, was auch das Fehlen eines äusseren Druckes (lobbies) erklärt, indem die führenden Personen ohnehin im Rat vertreten sind. Im Ständerat war und ist die

⁸⁹ SEILER, S. 307.

⁹⁰ Zur Übersicht über die Zusammensetzung, die Tätigkeit und das Verfahren der Bundesversammlung siehe u.a. Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, Rückblick auf die 43. Legislaturperiode der eidgenössischen Räte (1987-1991), Bern 1991; KERR, „Unser Parlament“, 2. Aufl., Basel 1985.

⁹¹ BELL/PRICE, S. 255-271.

⁹² Dazu kritisch, insbesondere in bezug auf deren Interpretation von Ursache und Wirkung, HERTIG, S. 26 Anm. 4.

⁹³ AUBERT, Traité, II, N 1297 f.

Lage für sie dagegen allerdings weniger günstig⁹⁴. Die von AUBERT attestierte stark entwickelte Personalunion zwischen eidgenössischem Parlament und den lokalen Verwaltungen, deutlich im Nationalrat und noch ausgeprägter im Ständerat hat sich dagegen etwas abgeschwächt: Während AUBERT hier noch von einem „trait particulier de notre fédéralisme“⁹⁵ sprechen konnte, hat sich im Laufe der Zeit besonders die Personalunion zwischen *Regierungsratsmandat* und *Sitz im Parlament* als immer weniger üblich erwiesen und findet sich heute nur noch vereinzelt⁹⁶. Insofern zeigt sich ein Trend, der in der Praxis der USA schon lange üblich war: die Kumulation von staatlichen und nationalen Ämtern wurde dort generell ungern gesehen⁹⁷.

III. Einfluss auf das Ansehen des Ständerates

Ursprünglich sollte der Ständerat eine Kammer politischer hochgestellter Persönlichkeiten sein⁹⁸, und tatsächlich wurden drei der ersten Bundesräte am 16. 11. 1848 von der Bundesversammlung, die zuvor am 6. 11. 1848 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammengetreten war, aus den Reihen des Ständerates gewählt⁹⁹. Dieses anfängliche hohe Ansehen des Ständerates hielt allerdings nicht lange an. Gegen Ende der siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts sassen die politisch bedeutenden Persönlichkeiten, wie zum Beispiel ALFRED ESCHER¹⁰⁰, im Nationalrat. Es wurde bis dahin Gewohnheit, dass sich die Bundesräte nach Ablauf einer Legislaturperiode zunächst in den *Nationalrat* wählen liessen und damit die Möglichkeit erhielten, in der Vereinigten Bundesversammlung an ihrer eigenen Wiederwahl als Bundesrat direkt mitzuwirken, um danach ihr Nationalratsmandat wieder niederzulegen. Diese vorgängige Wahl eines wiederkandidierenden Exekutivmitglieds in den Nationalrat sollte schliesslich auch markieren, dass das Mitglied im Bundesrat ein - nur eben indirekt vom Volk gewählter - Repräsentant ist.

Der Ständerat dagegen war zu einem eigentlichen Vorzimmer für *jüngere* Politiker geworden, die von den kantonalen Legislativen gewählt wurden und welche sich von dieser Basis nun antichambrierend einen weiteren politischen Aufstieg erhofften¹⁰¹. Ein wesentlicher Grund für diese überwiegende Bestellung des Ständerates durch politische Neulinge lag vor allem in den häufig nur kurzen Mandaten von meistens nur einem Jahr¹⁰², die einen erfahrenen und verdienten Politiker nicht befriedigen konnten¹⁰³ und auch nur wenig zur Entwicklung einer eigenständigen und selbstbewussten Kleinen Kammer beitrugen. Somit stand der Ständerat zeitweise dem Nationalrat schon allein deshalb im Range und in seinem Ansehen durchaus nach¹⁰⁴. In diesem Sinne äusserte sich auch BAUMGARTNER, der den Ständerat schon im Zeitpunkt seiner Schöpfung einer untergeordneten Stellung zugewiesen glaubte, nicht zuletzt, „weil einflussreiche Staatsmänner aus der Regierungswelt im Nationalrat Platz nahmen“, und so der Ständerat „teilweise durch Beamte oder Grossratsmitglieder besetzt“ wurde, welche in zweiter Linie

⁹⁴ Siehe dazu die Übersicht über die Berufsstruktur von National- und Ständerat in Anhang 18a-d.

⁹⁵ AUBERT, *Traité*, II, N 1298.

⁹⁶ Darauf wird noch näher einzugehen sein, siehe etwa nachfolgend § 29, F, I.

⁹⁷ FRAENKEL, S. 81, N 1.

⁹⁸ AUBERT *Traité*, II, N 1291 ff., 1295.

⁹⁹ So wurden am 16. 11. 1848 der erste Ständeratspräsident JONAS FURRER (ZH) sowie JOSEPH MUNZINGER (SO) und WILHELM NÄFF (SG) aus der Kleinen Kammer und ferner der erste Nationalratspräsident, ULRICH OCHSENBEIN (BE) und die Nationalräte HENRI DRUEY (VD), FRIEDRICH FREY-HÉROSÉ (AG) und STEFANO FRANSCINI (TI) zu den ersten Bundesräten gewählt. Vergl. DIERAUER, VI, S. 38; MARTI, S. 66; anders aber AUBERT, *Traité*, II, N 1291, nach dem nur gerade OCHSENBEIN aus dem Nationalrat gewählt worden wäre.

¹⁰⁰ Als eine der bedeutendsten Politikerpersönlichkeiten seiner Zeit galt der Zürcher Freisinnige ALFRED ESCHER, während Jahren einflussreicher und bestimmender Ratspräsident des Nationalrats (1849/50, 1856/57, 1862/63). Im Jahre 1861 lehnte er eine Kandidatur als Nachfolger des verstorbenen Bundesrates FURRER ab, da er der Ansicht war, dass er als Nationalrat mehr denn als Exekutivmitglied bewirken könnte. Zeitweise konnte er sich auf eine eigentliche „Hausmacht“ von 70 Parlamentariern im Rat stützen. Vergl. MARTI, S. 58; HIS, III, S. 43 f.

¹⁰¹ MARTI, S. 59, AUBERT, *Traité*, II, N 1291 nennt als Beispiel den Neuenburger Radikalen und späteren Bundesrat NUMA DROZ. AUBERT, a.a.O., verweist im übrigen auf eine Äusserung von H. G. LOUMYER, Übersetzer von ADAMS und CUNNINGHAM, der allerdings schon 1890 bezweifelte, dass die Abwertung des Ständerates tatsächlich so tiefgreifend war, wie man allgemein behauptete.

¹⁰² Die Amtsdauer des Nationalrats war durch die BV ursprünglich auf *drei* Jahre festgesetzt worden (am 15. 3. 1931 erfolgte die Gutheissung der Revision der Art. 72, 76, 96 und 105 BV über Reduktion der Zahl der Nationalräte und Verlängerung der Amtsdauern von drei auf vier Jahre, vergl. AS 47 425, BBl 1930 II 205 ff.). Die Festsetzung der Amtsdauer der Ständeräte wurde den Kantonen überlassen, die sie meist auf *ein bis drei Jahre* beschränkten. Diese kurze Periode entsprach den demokratischen Anforderungen des damals vorherrschenden Liberalismus und Radikalismus. Das souveräne Volk sollte sich durch den Wahlakt nicht auf zu lange Zeit selbst binden. Vergl. HIS, III, S. 367; AUBERT, *Traité*, II, N 1291; TRIVELLI, S. 185. Siehe auch vorstehend § 24, A, I, 2, c.

¹⁰³ Also ganz im Gegensatz beispielsweise zu einem Platz im kanadischen Senat, dessen Mitgliedschaft ursprünglich auf lebenslänglicher Ernennung beruhte und der u.a. auch als Belohnung für loyales und treues Verhalten gegenüber der Partei dient.

¹⁰⁴ So schrieb BRYCE, I, S. 373: „Die Befugnisse der beiden Häuser sind hinsichtlich der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Justiz gleichmässig und (wie in Australien, aber abweichend von den Vereinigten Staaten) ist das kleinere Haus, das die Kantone repräsentiert, in Wirklichkeit wesentlich schwächer als das andere; Männer von Tatkraft und Ehrgeiz sitzen lieber im Nationalrat.“

standen¹⁰⁵. „Ausnahmsweise war Druey, das Haupt der Regierung von Waadt, wie es sich ziemte, zum ersten Ständerat gewählt. Er lehnte jedoch zum allgemeinen Befremden ab.“¹⁰⁶ Da der Ständerat im Unterschied zum Nationalrat nur eine kleine Mitgliederzahl, 44 Ständeräte, aufwies und sich durch eine eher ruhige, gemässigte Verhandlungsführung auszeichnete, gelangte er verhältnismässig rasch in den Ruf bequem und unproduktiv zu sein, gerade in einer Zeit, als das Hauptgewicht der parlamentarischen Tätigkeit nicht in den Kommissionen, sondern gleichsam „offen“, im Plenum lag. Die Anhänger eines freiheitlichen und fortschrittlichen Bundesstaates sahen ihre Postulate im Nationalrat besser verwirklicht als im Ständerat und die liberal-radikale Führungsspitze sass denn weitgehend auch in der Volkskammer¹⁰⁷.

Der politische Schwerpunkt im ersten Bundesparlament verlagerte sich eindeutig zum Nationalrat hin, der immer wieder versuchte, den Ständerat an die Wand zu spielen¹⁰⁸. So gelang es dem Nationalrat in allen bedeutenden Geschäften die Priorität an sich zu reissen, obwohl bereits seit der Sommersession 1849 die Regel galt, dass sich die beiden Räte gemeinsam über die Zuteilung der Prioritäten einigen. Darüber hinaus ging der Nationalrat auch davon aus, dass der Zweitrat an den Beschlüssen des Erstrates nichts Wesentliches mehr ändern sollte. Diese „Degradierung zur Ratifikationskammer“¹⁰⁹ wird von der Kleinen Kammer zunächst mehr oder weniger fügsam hingenommen, bis es gegen Ende der zweiten Legislaturperiode zumindest rein numerisch zu einem gewisse Ausgleich in der Zuteilung der Prioritäten zwischen beiden Räten kommt. Im Jahre 1854 jedoch bewies der Ständerat erstmals eine gewisse energische Eigenständigkeit, als es um die Frage der Schaffung einer eidgenössischen Universität¹¹⁰, einem von ESCHER forcierten Projekt ging. Dieses führte nun aber zur Spaltung des Parlaments in ein *zentralistisches* und in ein, v.a. von den welschen Abgeordneten unterstütztes, *föderalistisches* Lager. Der Nationalrat stimmte nach einer langwierigen und emotional geführten Debatte als Erstrat am 27. 1. 1854 der Schaffung einer eidgenössischen Universität deutlich mit 59 zu 39 Stimmen zu. Der Ständerat jedoch lehnte am 1. 2. 1854 mit 27 gegen 15 Stimmen ab, überhaupt auf die Vorlage einzutreten¹¹¹. Der Plan einer eidgenössischen Universität war damit endgültig gescheitert. Nach MARTI war es wohl nicht zuletzt die Drohung, mittels einer Verfassungsrevision den Ständerat wie in den Tagen der Tagsatzung an Instruktionen zu binden, welche verschiedene Kantonsvertreter aufgerüttelt haben dürfte.

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges gewann der Ständerat jedoch wieder stetig an Anerkennung. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Dauer des Mandats verlängert wurde und heute demjenigen des Nationalratsmandates entspricht¹¹², dass sich die Kommissionsarbeit als immer wesentlicherer Faktor der parlamentarischen Tätigkeit entwickelt hat und auch damit, dass die Arbeitslast in dem kleineren Gremium durchaus höher ist, als im Nationalrat. Auch die Altersstruktur des Ständerates hat sich im übrigen im Laufe der Zeit grundlegend gewandelt und das Durchschnittsalter der Ständeratsmitglieder ist heute deutlich höher als im Nationalrat¹¹³, wobei sich eine Tendenz zur Angleichung zeigt. Es ist auffallend, dass dieser generelle Aufstieg des Ständerates in der allgemeinen Meinung trotz aller Kritik an seiner politischen Zusammensetzung erfolgt ist. Der Ständerat ist keinesfalls ein Abbild der politischen Kräfte in der Schweiz, indem die Sozialdemokraten „auf eine knappe Portion gesetzt“ sind, und „die Katholiken einen wahren Löwenanteil inne haben.“¹¹⁴ Der Ständerat ist nicht proportional, weil dies nicht in seiner Natur liegt: er vertritt, nicht zuletzt aufgrund des Majorzverfahrens, die mehrheitliche Einstellung der Stimmbürger der Mehrheit der Kantone. Diese Einstellung ist nun einmal konservativ

¹⁰⁵ Vergl. auch DUBS, II, S. 81 f.

¹⁰⁶ G. BAUMGARTNER, IV, S. 345.

¹⁰⁷ Zum Wahlmodus der ersten Wahlen zum NR vergl. die Ausführungen bei HIS, III, S. 358 ff.: Die erste Wahlkreiseinteilung erfolgte offensichtlich nach Parteirücksichten und war Gegenstand heftiger Kontroversen. Letztlich setzte sich eine „Wahlkreisgeometrie“ durch, die eine jahrzehntelange freisinnige Mehrheit zementieren sollte. „Wehe den Besiegten!“ schreibt CURTI, „Geschichte“, S. 540 und meint damit die Wahlkreiseinteilung, die so getroffen wurde, dass die konservative Partei wenige oder gar keine Vertreter erhielt. Mit dem BG vom 21. Dezember 1850 (AS II 210) wurden für insgesamt 120 Nationalräte 49 ungleiche Wahlkreise geschaffen, in denen je ein bis vier Vertreter zu wählen waren. Auf die überkommene kantonale Bezirks(Amts-)einteilung wurde keine Rücksicht genommen. Vergl. G. BAUMGARTNER, IV, S. 492 ff.; SEGESSER, III, S. 43 f.; CONDRAU, S. 122.

¹⁰⁸ MARTI, S. 58 f.

¹⁰⁹ MARTI, S. 59.

¹¹⁰ Siehe zu den Kontroversen um die Schaffung einer eidgenössischen Universität HIS, I, 650 ff., III, S. 1037 ff.

¹¹¹ HIS, III, S. 1039 mit weiteren Hinweisen; MARTI, S. 59.

¹¹² Die Verlängerung der Amtszeit der Ständeräte hängt primär mit dem fortschreitenden Wechsel von der Parlamentswahl zur *Volkswahl* zusammen und mit der *Amtszeitverlängerung des Nationalrates* von drei auf vier Jahren im Jahre 1931. Noch 1936 bestellten 15 Kantone ihre Vertreter im Ständerat für vier Jahre, vier Kantone für drei Jahre und drei Kantone nur für ein Jahr (von denen alle das Kantonsparlament als Wahlbehörde vorsahen). Vergl. TRIPP, S. 128. Der Übergang zur Volkswahl im Majorzverfahren brachte es auch mit sich, dass besonders die Vertreter der grösseren Kantone von sich behaupten können, die am stärksten legitimierten Mitglieder des Parlaments, ja aller Behördenmitglieder überhaupt zu sein: So kann ein Ständerat im Kanton Zürich oder Bern beinahe 100'000 Stimmen auf sich vereinen, was einem Nationalrat nie möglich sein wird.

¹¹³ 1965: 61 Jahre im SR zu 50 Jahren im NR; 1987: 54,6 Jahre zu 49,8 Jahren und 1991: 52,8 Jahre zu 49,9 Jahren im NR.

¹¹⁴ AUBERT, Traité, II, N 1069, 1293.

bzw. bürgerlich. AUBERT¹¹⁵ erklärt das hohe Ansehen der Kleinen Kammer nun damit, dass sich die Kleine Kammer dieser Tatsache durchaus bewusst ist und sich davor hütet, einen prinzipiellen Konflikt zwischen dem demokratischen und dem föderativen Grundsatz heraufzubeschwören. Angesichts der nachfolgend noch näher zu behandelnden Vorlagen, in denen der Ständerat sich keineswegs immer besonders feinfühlig zeigte, was diesen Konflikt angeht, muss dies allerdings etwas relativiert werden. Heute wird der Einsitz in der Kleinen Kammer wieder stärker angestrebt als ein Sitz im Nationalrat: Zahlreiche Ständevertreter haben denn auch die Grosse Kammer als Sprungbrett für einen Aufstieg ins Stöckli verwendet: 1987 bis 1991 sassen zehn ehemalige Nationalratsabgeordnete im Ständerat, 1995 schafften wiederum einige bisherige Nationalräte den Sprung in die andere Kammer (von 14 neugewählten Ständeräten sind drei bisherige Nationalräte). Zusammenfassend kann man sagen, dass angesichts der letzten Wahlen die Bezeichnung „Stöckli“ schon rein alters-mässig nicht mehr angebracht ist¹¹⁶.

E. Zusammenfassung

Die Schweiz und ihr politisches System werden geprägt von verschiedenen dominanten Merkmalen, wozu etwa die besondere Gründungssituation und Entwicklung der grossen *Parteien* zählt, deren Funktion und Einfluss ihrerseits bestimmt wird von der *Bevölkerungsgrösse*, den *konfessionellen*, *sozialen*, *sprachlichen* und *regionalen Gegensätzen*, den *wirtschaftlichen Entwicklungsstand* sowie der Struktur des *politischen (Konkordanz-)Systems*. Die Abwesenheit dominanter parteipolitischer Spannungslinien bedeutet für den Ständerat noch nicht das Erreichen einer weitreichenden *amicabilis compositio*. Die starke Segmentierung der Schweiz verlangt auch von ihm das Hinarbeiten auf einen tragfähigen, d.h. vor allem referendumsfesten Kompromiss. Hierbei fällt ihm insbesondere die Aufgabe zu, gleichsam als Wahrer der kantonalen Interessen, durch Belassung der von den Kantonen regelbaren Materien bei diesen eine Überbelastung der Integrationsfähigkeit des Bundes zu verhindern. Daneben stärkt er zusätzlich die Stabilität des Gesamtsystems, indem er die Interessen bestimmter lokaler oder sozialer Minderheiten in die Kompromissfindung einführt. Der Ständerat ist also weniger geprägt von einem Blockdenken im Sinne des Parteienwettbewerbs, wie dies in einer Konkordanzdemokratie eigentlich auch zu erwarten ist, sondern er wird bestimmt vom Bemühen des Aushandelns eines möglichst tragfähigen Kompromisses: in diesem wird tendenziell angestrebt, alle ethnischen, linguistischen, konfessionellen oder sozialen Forderungen aufzunehmen und in angemessener Weise zu berücksichtigen. Problematisch ist insofern aber die Frage nach den konkreten Minderheitenpositionen, und deren Gewichtung: aufgrund der „verzerrten“ Sitzberechnung erlangen tatsächlich bestimmte - lokal eruierbare - Anliegen einem ihren theoretischen Status als Minderheit gebührende Wahrnehmung auf Bundesebene. Da wie bereits dargelegt werden konnte, der Wandel des bundesstaatlichen Strukturen und der Entstehung neuer Problemlagen auch vor diesen Minderheiten nicht halt gemacht hat, ist jedoch eine deutliche *Überrepräsentation* bestimmter Positionen feststellbar.

Dies wäre insofern nicht bedenklich, wenn angesichts der starken Segmentierung der Schweiz nicht das Ausarbeiten tragfähiger Kompromisse das politische Handeln bestimmen müsste: Der dem Ständerat oft vorgehaltene Konservatismus ist zwar im Ergebnis durchaus ein zwangsläufiges Produkt der Kompromissuche der divergierenden Minderheiteninteressen, das sich sachnotwendig nicht weit vom Status quo entfernen kann. Der Konservatismus ist aber auch und gerade ein Produkt der - theoretisch - gleichförmigen Vertretung aller Kantone im Ständerat: Die gewollte offensichtliche Überrepräsentation gewisser spezifischer Minderheiteninteressen hat aber insofern an Legitimität verloren, als die einst besonders behüteten Minderheitenpositionen heute zu den bestgehüteten überhaupt zählen. Dabei kann nun auch das Parteiensystem nicht ausgleichend wirken: entsprechend der starken Segmentierung der Bevölkerung weisen auch die politischen Parteien vielfältige Gruppierungen auf, so dass auf Bundesebene keine eigentlichen Parteiblöcke entstehen. Der Multipartismus der Konkordanzdemokratie und die heterogene Struktur der einzelnen Parteien verhindern parteigebundene Blockbildungen und gewährleisten im hohen Masse die Autonomie der einzelnen Ständeräte. Gegnerschaften im System der Konkordanzdemokratie gibt es dann nur noch in Form der okkasionellen Opposition. Dann aber sind nicht die Parteilinien ausschlaggebend, sondern gerade jene weiteren, weit schwieriger fassbaren Faktoren, wie besonders die Frage der *Rollenperzeption des Abgeordneten* gezeigt hat: Auch wenn die Rollenverteilung zwischen den beiden Räten nicht ausdrücklich festgelegt ist, scheint sie von den Abgeordneten in ihrer grundsätzlichen Haltung durchgespielt zu werden: die Mehrheit der Ständeräte vertritt ihrem eigenen Verständnis nach eine *Region*, währenddem die Nationalräte sich eher auf soziologische, ideologische, kulturelle und religiöse Problemfelder konzentrieren. Diese Grundtendenz betrifft namentlich die Vertreter der bürgerlichen Parteien: Gerade die Abgeordneten der bürgerlichen Parteien, wie der CVP oder der FDP, die in der Kleinen Kammer die grösste Gruppe bilden, sehen sich im Ständerat als Vertreter

¹¹⁵ AUBERT, *Traité*, II, N 1292.

¹¹⁶ Dazu die Einschätzung von MONIKA WEBER („Die kantonalen Parlamente im Vergleich zum Bundesparlament“, in: PAUL STADLIN, „Die Parlamente der schweizerischen Kantone“, Zug 1990, S. 55-61, bes. S. 60 f.): „Rein vom System her gesehen herrscht dort [im Ständerat] nämlich eine gewisse „dignitas“, eine Art politische Kultur, für die vor allem auch die Herren der kleinen Kantone, nämlich jene, die nach einem erfahrungsreichen Leben ins „Stöckli“ geschickt wurden, sorgen und die einen immer wieder zum Staunen veranlasst.“

geographischer Interessen¹¹⁷. Die kleinen Kantone, deren Vertreter sich zudem generell als unabhängige Abgeordnete verstehen und prinzipiell nicht an ihre Wählerschaft gebunden fühlen, scheinen sich in dieser Hinsicht ihrer Stellung als Repräsentant des sie entsendenden Kantons und damit geographisch lokalisierbarer Präferenzen durchaus bewusst, womit aber gerade die Interessen der kleinen Regionen weit effizienter vertreten werden, als etwa Art. 91 BV Glauben machen könnte.

¹¹⁷ Die Fraktionen mit der stärksten „geographischen“ Ausrichtung sind die FDP und die CVP; vergl. HERTIG, S. 63.

§ 27 Tendenzen im effektiven politischen Verhalten von National- und Ständerat

A. Allgemeine Ausrichtung der Verhaltensweisen der beiden Räte

Es stellt sich nun im nachfolgenden Abschnitt die Frage nach den Konsequenzen aus den bisherigen Erkenntnissen: hat das jeweilige Selbstverständnis der beiden Kammern gewisse effektiv nachweisbare typische Verhaltensweisen zur Folge? Im vorhergehenden Abschnitt wurde die Einstellung der Parlamentarier beider Räte zu verschiedenen Entscheidungsfaktoren abgeklärt und versucht, gewisse rats- bzw. fraktionsspezifische Entscheidungsmuster zu eruieren. Diese Muster basieren jedoch durchwegs auf subjektiven Einstellungen der befragten Abgeordneten und lassen somit noch keinen verbindlichen Schluss auf deren konkretes Handeln zu. Ob der einzelne Parlamentarier schlussendlich so handelt, wie es auf Grund der ermittelten Einstellung zu erwarten gewesen wäre, hängt noch von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab, namentlich von der konkreten Handlungssituation und der jeweiligen Persönlichkeitsstruktur des Parlamentariers.

Verschiedentlich wird den beiden Kammern der schweizerischen Bundesversammlung eine jeweils spezifische Ausrichtung in gewissen Fragen zugeschrieben. Der Nationalrat zeige in der Praxis eine eher zentralistische, der Ständerat eine eher föderalistische Tendenz¹, sei aber gleichzeitig wertkonservativer und sowohl in formellen wie materiellen Fragen juristisch korrekter. Insbesondere lasse der konservative Grundzug, begleitet vom Bewusstsein der einzelnen Ständeratsabgeordneten, in einem gewissen Umfang eben doch Abgeordnete der Kantone zu sein, naturgemäss föderalistische Tendenzen zum Tragen bringen². Ganz gegen eine Schematisierung der Verhaltens- und Entscheidungsweisen der beiden Räte sprach sich die Studienkommission der eidgenössischen Räte in ihrem Schlussbericht über die „Zukunft des Parlaments“ vom 29. Juni 1978 aus³. Demnach wäre es müssig, sich hinsichtlich ihrer Betrachtungsweise und grundsätzlichen Einstellung auf einen bestimmten, schematisierbaren Gegensatz zwischen Nationalrat und Ständerat, etwa im Sinne von föderalistisch-zentralistisch, konservativ-progressiv, juri- stisch-politisch, etc. konzentrieren zu wollen. Diese Ansicht ist durchaus nachvollziehbar und scheint um so plausibler, wenn die Unterschiede in den Stellungnahmen weniger mit den unterschiedlichen Mitgliederzahlen, Repräsentationsverhältnissen oder Verhandlungsweisen der beiden Räte erklärt werden, sondern vielmehr auf die Persönlichkeiten, die sich in jedem Rat zusammenfinden, bezogen werden. Dennoch bleibt zu prüfen, ob die beiden Räte in ihrer grundsätzlichen Haltung gewissen Problemkreisen gegenüber nicht doch spezifische Eigenheiten erkennen lassen, ob sie sich mit gewissen charakteristischen Verhaltensmodi überdurchschnittlich oft gegenüberstehen.

Zur angewendeten Untersuchungsmethode ist folgendes zu bemerken: Zum einen findet der Forscher bekanntlich gerne das, wonach er sucht, was zur Vorsicht mahnen soll: wie alle Wissenschaften kennt auch das Staatsrecht keinen „neutralen Beobachter“. Fragestellung, Erkenntnisziel und Forschungsgegenstand definieren die Analyseebene, das Forschungskonzept und die Wahl einer bestimmten Forschungsmethode. Umgekehrt beeinflusst die Entwicklung von Forschungskonzepten und Methoden auch die Wahl des Forschungsobjektes. Angesichts der grossen Anzahl an Geschäften, die seit Gründung des Bundesstaates die eidgenössischen Räte durchlaufen haben, wird sich stets eine wie auch immer postulierte These durch irgendwelches Tatsachenmaterial empirisch belegen lassen. Es ist ganz offensichtlich, dass es einen objektiven Raster braucht.

TRIVELLI beschränkte sich in seiner Untersuchung auf Vorlagen, die nach 1946 in den Räten behandelt worden sind und wählte als weitere, objektive Auswahlkriterien jene Fälle, die *acht oder mehr Beratungen* in den Kammern durchlaufen haben, einer *Einigungskonferenz* bedurften, in der *Schlussabstimmung* von einer Kammer verworfen wurden oder in der allfällig nachfolgenden *Volksabstimmung* am Volksmehr oder am Ständemehr *gescheitert* waren⁴. Dies hatte zur Folge, dass angesichts der unübersehbaren Menge an parlamentarischen Geschäften ganz sicher einige der spektakulärsten Fälle berücksichtigt werden konnten, einmal abgesehen davon, ob gerade sie für die postulierten Thesen am aussagekräftigsten waren oder nicht.

Im nachfolgenden Abschnitt soll nichtsdestotrotz für die Bestimmung der zu untersuchenden Fälle zum einen auf die Auswahlkriterien TRIVELLIS zurückgegriffen werden, ergänzt mit Fällen, die zu dessen Auswahlraster in Beziehung stehen (sei es wegen der Notwendigkeit der Einberufung einer *Einigungskonferenz* oder dem *Scheitern* in einer nachfolgenden *Volksabstimmung*) oder mit besonders anschaulichen Fällen „*atypischer*“ Verhaltensweisen eines der beiden Räte. Dabei muss vorausgeschickt werden, dass es eben mehr um eine beispielhafte Aufzählung als um eine auf irgendeine Art von „Vollzähligkeit“ angelegte Untersuchung gehen kann. Dennoch sollen und müssen am Ende Schlussfolgerungen gezogen werden, die sich aus den erzielten Ergebnissen aufdrängen.

¹ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 143.

² EICHENBERGER, „Oberste Gewalt“, S. 169 ff.

³ BBI 1978 II 996 ff., insbes. S. 1031 f.

⁴ TRIVELLI, S. 312, 511.

B. Der Ständerat als Verteidiger spezifisch kantonaler Rechte und Interessen?

I. Rechtliche Grundlagen

Juristisch gibt die BV dem Ständerat keinerlei spezifischen Auftrag zur Verteidigung der Interessen der Kantone. Seine Kompetenzen sind allgemein und strikt identisch mit jenen des Nationalrates⁵. Hier kommt zum Ausdruck, was auch NEIDHART⁶ bemängelt, wenn er darauf hinweist, dass der schweizerische Ständerat in institutioneller Hinsicht ein Kompromiss zwischen einer echten Ständekammer und einem repräsentativen Zweikammersystem war. Die spezifische Funktion des Ständerates blieb erstaunlich vage definiert, was nicht zuletzt eine Folge der negativen Erfahrungen aus der Zeit der Tagsatzung war und des Umstandes, dass es im Lager des Föderalismus starke Gruppen gab, die den Bundesstaat grundsätzlich bekämpften. So blieb die Rolle des Ständerates zunächst etwas unklar und stand einem breiten Interpretationsspielraum offen, sprachen doch noch die ersten Geschäftsreglemente von den „Gesandten der Kantone“, was verschiedentlich noch zu entsprechenden Kontroversen geführt hatte.

Die Bezeichnung der Zweiten Kammer als „Ständerat“ verrät, dass von seinen Mitgliedern wohl primär die Vertretung kantonaler Belange erwartet wurde, jedoch wurde diese Verhaltenserwartung weder als politische Rolle definiert noch institutionalisiert. Es bleibt zu verifizieren, ob das Verhalten der „Abgeordneten der Kantone“ in den Gesetzesberatungen und in ihren Voten effektiv einen föderalistischen Grundton zum Tragen bringt. „L'idée est encore vivace que le Conseil des Etats a pour mission spéciale de 'défendre' les intérêts des cantons. Cette idée exerce une influence incontestable sur la mentalité propre du Conseil des Etats. Si inexacte soit-elle du point de vue juridique, elle garde une valeur politique considérable.“⁷

II. Kasuistik des überwiegend föderalistischen Verhaltens des Ständerates

Es ist durchaus umstritten, welche Funktionen der Ständerat seit seinem Bestehen effektiv erfüllt hat. Ob und wie oft er tatsächlich die Grosse Kammer allein aus föderalistischen Überlegungen und Interessen heraus gebremst hat, ob er territoriale bzw. regionale Aspekte lanciert oder schlussendlich nur Interessen dupliziert hat, die bereits im Nationalrat repräsentiert werden. Unbestritten ist, dass trotz der Existenz einer mit der Volkskammer gleichgestellten, auf föderalistischer Grundlage basierenden Kleinen Kammer die Disparität zwischen den Kantonen in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat⁸. Die Sachgebiete, in denen sich der Ständerat einem tendenziell zu weitgehender Zentralisierung neigenden Nationalrat entgegenstellte, sind von grosser Variationsbreite. Es lassen sich mannigfaltige Beispiele für ein eher föderalistisches Selbstverständnis des Ständerates finden. Nicht immer lassen sich allerdings die Beweggründe, die zu einer Entscheidung des Ständerates geführt haben, mit letzter Sicherheit feststellen. Daher werden im folgenden gewisse Geschäfte, die den Ständerat passiert haben z.T. mehrfach erwähnt, sei es, dass der föderalistische Aspekt hervorgehoben wird, sei es, dass andere vielleicht nicht minder entscheidende Faktoren den Beschluss des Ständerates beeinflusst haben.

So erwies sich der Ständerat beispielsweise im Verlaufe der Beratungen um die Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes in gewissen, vor allem formellen Fragen als überzeugender Wahrer des föderalistischen Prinzips, auf dass sich ihm selbst die eher skeptischen Sozialdemokraten und Mitglieder der Grünen Partei gegenüber der Mehrheit im Nationalrat anschlossen⁹, während er gleichzeitig mit juristischer Genauigkeit auf bestimmten Differenzen beharrte, im Ganzen den Naturschutz im Auge behielt und sich darüber hinaus in den wichtigsten Punkten durchsetzen konnte.

⁵ Erstaunlicherweise befindet sich der Ständerat, der ansonsten eine vollkommen gleiche Stellung mit dem Nationalrat in der Gesetzgebung für sich in Anspruch nehmen kann, gerade dort in einem Zustand der Unterlegenheit, wo Wahl- oder Schiedsfunktionen direkt die föderative Ordnung betreffen, nämlich bezüglich der Kompetenzen der *Vereinigten Bundesversammlung*, in welcher die 46 Ständeräte gerade 18,7 % der Versammlung ausmachen.

⁶ NEIDHART, „Reform“, S. 84 f.

⁷ ANTOINE FAVRE, „Droit constitutionnel suisse“, 2ème édition, Fribourg 1970, S. 176 f.

⁸ Vergl. GASTON GAUDARD, „Les disparités économiques régionales en Suisse“, Fribourg 1973. GAUDARD wies nach, dass die Disparität zwischen den Kantonen zwischen 1950 und 1968 hinsichtlich wichtiger Indikatoren, beispielsweise der Wohnbevölkerung, der ausländischen Arbeitskräfte, des Sozialproduktes, der kantonalen Fiskaleinnahmen etc. zugenommen hat. Die schwächeren Kantone haben sich während dieser Zeit mehr verschuldet als die stärkeren, andererseits ist die Disparität der kantonalen Beiträge an die Bundeskasse erheblich zurückgegangen, was der Idee des Finanzausgleichs gerade zuwiderläuft. GAUDARD, S. 64 f.; GERMANN, „Staatsreform“, S. 57, weist darauf hin, dass die Schweiz trotz dieser offenkundigen Entwicklung und „trotz der Existenz eines mit der Volkskammer gleichberechtigten, angeblich so föderalistischen Ständerates“ erst 1973 daran ging, gezielte Massnahmen zur Förderung wirtschaftlich benachteiligter Gebiete zu ergreifen (Botschaft des Bundesrat an die Bundesversammlung über Investitionshilfen für Berggebiete vom 16. Mai 1973).

⁹ Amtl. Bull. NR 1994 2433, Votum NR MARGUERITE MISTELI (GP, SO), siehe nachfolgend unter C, IV, 4, b.

1. Allgemeine föderalistische Ausrichtung

a) Bundesgesetz betreffend die Begnadigung (1906)

Der Entwurf zu einem BG betreffend die Begnadigung¹⁰ wurde den Räten mit einer Botschaft des Bundesrates vom 3. Juli 1906 zugestellt. Der Ständerat zog als Prioritätsrat die Vorlage im November 1906 in Beratung und genehmigte sie durch Beschluss vom 30. November. Der Nationalrat, der am 4. 4. 1907 Eintreten beschloss, stimmte der Vorlage in der Gesamtabstimmung am 12. 4. 1907 ebenfalls zu. Allerdings wiesen die Beratungsergebnisse der beiden Räte wesentliche Abweichungen voneinander auf, da der Ständerat in der Detailberatung eine teilweise Delegation der Begnadigungsbefugnis an die Kantone beschlossen hatte. Danach sollten diese in Fällen, die ihrer Gerichtsbarkeit unterstanden, entsprechend auch die Begnadigungsbefugnis erhalten. Der Nationalrat sah demgegenüber die Einführung einer gemischten Begnadigungskommission vor, die sich aus fünf Ständeräten und zehn Nationalräten zusammensetzen sollte und die Kompetenz zur selbständigen Entscheidung von Begnadigungsgesuchen bezüglich Geldbussen und Freiheitsstrafen bis zu acht Tagen erhalten sollte.

Die beiden Räte vermochten sich nicht anzunähern und so erklärte der Ständerat in seiner dritten Beratung, am 2. 4. 1908, seine Beschlüsse für definitiv. Dasselbe tat der Nationalrat am 19. 6. 1908. Auch in der darauf einberufenen Einigungskonferenz, welche am 10. und 11. 9. 1908, zum ersten Mal seit der Einführung dieser Institution¹¹, tagte, gelangte man zu keiner Einigung und die Konferenz beantragte, den Räten das Nichtzustandekommen des Gesetzes festzustellen. Immerhin gelang es der Einigungskonferenz den Räten die Ernennung einer gemischten, sieben Nationalräte und vier Ständeräte umfassende ständige Begnadigungskommission für die ganze Dauer der Legislaturperiode zu empfehlen, womit die bisherige, nicht ständige, aus fünf Nationalräten und vier Ständeräten bestehende Begnadigungskommission ersetzt wurde¹². National- und Ständerat pflichteten den Anträgen am 2. Oktober (Ständerat) bzw. am 6. Oktober 1908 (Nationalrat) bei.

b) Revision des Bundesgesetzes über Erfindungspatente von 1907 (PatG)¹³

Im Jahre 1887 wurde Art. 64 BV durch einen Zusatz ergänzt, der den Bund zur Gesetzgebung „über den Schutz neuer Muster und Modelle sowie solcher Erfindungen, welche durch Modelle dargestellt und gewerblich verwertbar sind“ ermächtigte. Auf Grund dieser Bestimmung entstand das erste BG vom 29. 6. 1888 betreffend die Erfindungspatente. Das Erfordernis der „Modelldarstellbarkeit“ hatte jedoch zur Folge, dass Erfindungen von *Verfahren* aller Art, zum Beispiel zur Herstellung von Erzeugnissen, von der Patentierung ausgeschlossen blieben. Auf Druck Deutschlands wurde, nach der vorgängigen Revision des Art. 64 BV, durch welche das Erfordernis der Modell-Darstellbarkeit beseitigt wurde, die Revision des BG von 1888 in die Wege geleitet. Das neue Gesetz wurde von den eidgenössischen Räten am 21. 6. 1907 angenommen und trat am 1. 12. 1907 in Kraft.

Mit der Botschaft vom 25. 4. 1950 über die Revision des Patentgesetzes von 1907 schlug der Bundesrat der Bundesversammlung eine komplette Revision des Gesetzes vor¹⁴. Aufgabe der Gesetzesrevision war es angesichts der unverändert gebliebenen Zielsetzung lediglich, Mängel der bisherigen Regelung zu beseitigen, die sich infolge der seit 1907 vor sich gegangenen technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben haben¹⁵. Massgebender Gesichtspunkt der Revision sollte die Herstellung eines billigen Ausgleichs zwischen den Interessen der Erfinder und denjenigen der Allgemeinheit bleiben¹⁶. Dabei war die Einführung der amtlichen Vorprüfung der wichtigste Punkt: Nach dem geltenden Gesetz hatte das Amt die Patentgesuche auf folgende Punkte zu prüfen: gewerbliche Verwertbarkeit der Erfindung; klare Abgrenzung des beanspruchten Schutzes (Klarheit der rechtlichen Tragweite des

¹⁰ Sten. Bull. SR 1908 49, 339 f.; Sten. Bull. NR 1907 S. 15, 180; 1908 S. 277, 515 ff.; vergl. KAMER, S. 166 f.

¹¹ Die Institution der Einigungskonferenz beruhte auf Art. 6 GVG von 1902. Während nach Art. 6 des GVG von 1849 eine Vorlage mit dem Beharren beider Räte auf ihren abweichenden Stellungnahmen erledigt war, sah nun Art. 6 Abs. 1 GVG vom 9. Oktober 1902 (vergl. BBl 1899 II 473 ff.) folgende Regelung vor: „Beschiessen die beiden Räte, auf ihren abweichenden Schlussnahmen zu beharren, so sind die Differenzen einer aus den vereinigten Kommissionen beider Räte gebildeten Konferenz zu unterbreiten, welche versuchen soll, eine Verständigung herbeizuführen.“

¹² Die Zusammensetzung der ständigen Begnadigungskommission blieb bis 1942 unverändert, setzt sich aber nun gemäss Reglement der Vereinigten Bundesversammlung vom 9. 11. 1942/8. 12. 1976 aus 9 Nationalräten und 4 Ständeräten zusammen.

¹³ Vergl. TRIVELLI, S. 376 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399; HEGER, S. 176.

¹⁴ Botschaft des Bundesrat über die Revision des BG betreffend die Erfindungspatente vom 25. April 1950; BBl 1950 I 977 ff.

¹⁵ Vergl. BBl 1950 I 982.

¹⁶ Die wesentlichsten Änderungen der Revision waren u.a.:

1. Die Einführung der sogenannten amtlichen Vorprüfung, als weitaus wichtigste Änderung;
2. die Beseitigung des sogenannten Textilparagraphen;
3. die Verlängerung der Patentdauer von 15 auf 18 Jahre mit gleichzeitigem Verzicht auf eine Verkürzung der Patentdauer für die chemischen Verfahren zur Herstellung von Arzneimitteln;
4. die Lockerung der Vorschriften betreffend die sogenannte „chemische Einheit“;
5. der Ausbau der Rechtsschutzvorschriften, mit gleichzeitiger Anpassung an die Vorschriften des Schweizerischen StGB.

Patentes); Wahrung der Erfindungseinheit im allgemeinen sowie der beschränkten Einheit der Erfindung chemischer Herstellungsverfahren; allenfalls Anwendbarkeit der gesetzlichen Bestimmungen über den Ausschluss von der Patentierbarkeit; bei Zusatzanmeldungen überdies Vorhandensein des Zusatzverhältnisses zum Hauptpatent. Wies ein Patentgesuch Mängel auf, die sich beheben liessen, so machte das Amt den Patentbewerber darauf aufmerksam und leitete ihn nötigenfalls zur Verbesserung an. War das Gesuch nach den erwähnten Richtungen hin in Ordnung, so konnte das Patent erteilt werden. Eine Prüfung auf Neuheit, technischen Fortschritt und Erfindungshöhe hatte dagegen zu unterbleiben. Infolgedessen musste der Patentinhaber damit rechnen, dass sein Patent nachträglich vom ordentlichen Richter als nichtig erklärt würde, wenn sich herausstellte, dass die Erfindung im Zeitpunkt der Einreichung des Patentgesuches nicht mehr neu war, oder wenn der Richter zur Ansicht gelangte, es handle sich nicht um eine patentwürdige Erfindung, sondern nur um eine bloss handwerksmässige Massnahme, welche jedem Fachmann einfallen konnte.

Es war klar, dass ein Patent für eine auf Neuheit und Erfindungscharakter geprüfte Erfindung leichter verwertet werden konnte als ein Patent für eine ungeprüfte Erfindung, da der Erwerber des letzteren stets mit der Möglichkeit zu rechnen hatte, dass es nachträglich als nichtig erklärt würde. Dennoch hatte es der Gesetzgeber 1888 und noch 1907 als Sache der interessierten Parteien angesehen, die Prüfung auf Neuheit oder Erfindungscharakter auf eigene Kosten im Nichtigkeitsprozess vor den ordentlichen Gerichten herbeizuführen, namentlich aus der Überlegung heraus, dass eine amtliche Vorprüfung einen für schweizerische Verhältnisse zu grossen und zu kostspieligen Apparat an Material und Personal bedingen würde. Ein Patentbewerber, der Zweifel über die Schutzfähigkeit seiner Erfindung hege, könne sich ohne grosse Kosten durch Einreichung eines Patentgesuches in einem Land mit amtlicher Vorprüfung die gewünschte Orientierung beschaffen, wie beispielsweise in Deutschland.

Bereits bei der Ausarbeitung des ersten Vorentwurfes wurde eingeräumt, dass sich die Einführung der amtlichen Vorprüfung trotz der damit verbundenen hohen Kosten (Neubauten; Beschaffung der für eine Vorprüfung unerlässlichen Dokumentation; Personalkosten u.a.) angesichts der veränderten Umstände, insbesondere der Schliessung des deutschen Patentamtes nach dem Zusammenbruch Deutschlands, rechtfertige. Nachdem nun die Expertenkommission mit grosser Mehrheit die Einführung der amtlichen Vorprüfung in der Schweiz als dringlich bezeichnet hatte, nahm der vorliegende Entwurf diese auf und lehnte sich im wesentlichen an das bisher in Deutschland bestehende Verfahren der amtlichen Vorprüfung an. Da es nicht möglich schien, dem Amt für geistiges Eigentum schon auf den Zeitpunkt hin, in welchem das neue Gesetz in Kraft treten kann, das für eine Vorprüfung aller Patentgesuche erforderliche Personal und Dokumentationsmaterial zur Verfügung zu stellen, drängte es sich auf, eine Übergangsregelung zu treffen. Dieser Übergang sollte in der Weise erfolgen, dass die Vorprüfung zunächst nur auf einem verhältnismässig kleinen Gebiet der Technik eingeführt wird; nach Massgabe der Möglichkeit, das erforderliche Personal aufzustocken, sollten dann nach und nach auch weitere Gebiete der Technik einbezogen werden. Art. 109 des bundesrätlichen Entwurfs¹⁷ regelte diese schrittweise Einführung der amtlichen Vorprüfung, indem mit jenen Erfindungen der Anfang gemacht werden sollte, welche bis zum damaligen noch von der Patentierung ausgeschlossen waren, deren Patentierung im neuen Gesetz aber vorgesehen war.

Auf Antrag der vorberatenden Kommission des Nationalrates, dem die Priorität zufiel, präsentierte der Bundesrat am 28. 12. 1951 einen ergänzenden Bericht, in welchem er verschiedene Punkte betreffend der Institution und insbesondere der Einführung der amtlichen Vorprüfung näher erläuterte¹⁸. Dabei modifizierte der Bundesrat teilweise seinen ursprünglichen Entwurf, indem er vorschlug, die Ausführungs- und Übergangsbestimmungen des Gesetzesentwurfes durch einen Art. 116 zu ergänzen, der eine Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes (OG)¹⁹ in Form der Einführung eines Spezialverfahrens für Patentstreitigkeiten beinhaltete²⁰. Ziffer 1 dieses Artikels beinhaltete

¹⁷ Art. 109: „¹ Falls die Ausführung dieses Gesetzes nicht von Anfang an für alle Gebiete der Technik gesichert werden kann, ist der Bundesrat ermächtigt, die Bestimmungen, welche die Einführung der amtlichen Vorprüfung vorsehen oder zur Voraussetzung haben, zunächst nur für diejenigen Erfindungen in Kraft zu setzen, welche gemäss Artikel 2, Ziffer 4, des alten Gesetzes von der Patentierung ausgeschlossen waren.

² Für die übrigen Erfindungen gelten in diesem Fall bis zur Einführung der amtlichen Vorprüfung die Bestimmungen dieses Gesetzes mit den Änderungen, welche der Bundesrat in einer besonderen Verordnung festlegt.“

Vergl. BBl 1950 I 1068 f., 1105.

¹⁸ Ergänzungsbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Vorlage über die Revision des BG betreffend die Erfindungspatente vom 28. Dezember 1951; siehe BBl 1952 I 1 ff.

¹⁹ Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110).

²⁰ Art. 116: „Artikel 67 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 67

In Streitigkeiten über Erfindungspatente gelten die folgenden Bestimmungen:

1. Das Bundesgericht kann die tatsächlichen Feststellungen der kantonalen Instanz über technische Verhältnisse auf Antrag oder von Amtes wegen überprüfen und zu diesem Zweck die erforderlichen Beweismassnahmen treffen, insbesondere den Sachverständigen der Vorinstanz zu einer Ergänzung seines Gutachtens veranlassen oder einen oder mehrere neue Sachverständige bestellen oder einen Augenschein vornehmen.

2. Legt aber der von ihm bestellte Sachverständige seinem Gutachten neue Tatsachen zugrunde, so kann das Bundesgericht hierüber nötigenfalls weitere Beweismassnahmen treffen. Die Parteien können neue Tatsachen und Be-

eine wesentliche Abweichung von den traditionellen Regeln des Bundesgerichts, indem er die Richter des obersten Gerichts von der Verpflichtung entband, sich auf die von der kantonalen Instanz gemachten tatsächlichen Feststellungen zu stützen. Der Bundesrat rechtfertigte diese Lösung, indem er ausführte, dass im Bereich der Erfindungspatente die Fragen tatsächlicher und rechtlicher Natur derart eng miteinander verknüpft wären, dass die Feststellung des Tatbestandes weitgehend ohne weiteres die Beantwortung der Rechtsfragen präjudiziert. Allerdings sollten nur diejenigen tatsächlichen Feststellungen für das Bundesgericht unverbindlich sein, welche sich auf „technische Verhältnisse“ beziehen²¹, wobei als technisch alles angesehen wurde, was die Zugehörigkeit zum Gebiet der Technik begründet. Dieser Begriff war in der Rechtsprechung bereits eingeführt und bedurfte keiner weiteren Auslegung mehr²².

In einer erneuten Sitzung im Februar 1952 äusserte die Kommission des Nationalrates Zweifel zur Ausgestaltung von Art. 109. Sie forderte die Regierung erneut auf, ihre Meinung über das zu verfolgende Verfahren für jene Erfindungspatente zu präzisieren, welche noch nicht für die amtliche Vorprüfung vorgesehen waren. Nach Erhalt der entsprechenden Auskünfte, wurde der erste Absatz von Art. 109 in einer weiteren Sitzung in dem Sinne geändert, dass der Bundesrat ermächtigt würde, die Bestimmungen in Kraft zu setzen, welche die schrittweise Einführung der amtlichen Vorprüfung in verschiedenen Bereichen der Technik vorsehen oder zur Voraussetzung haben; der Bundesrat bestimme die Reihenfolge nach Anhörung der Vertreter der interessierten Kreise. Was Abs. 2 betraf, entschied die Kommission einstimmig, die Frage der amtlichen Vorprüfung noch nicht unterstellten Erfindungen im Gesetz selbst zu regeln und einen speziellen Artikel (Art. 109^{bis}) für die Regelung der Einzelheiten vorzusehen²³. In einer ersten Lesung vor dem Nationalrat im Juni 1952 wurden diese Vorschläge ohne Diskussion und ohne Widerstände angenommen²⁴.

Über Art. 116, im speziellen Ziff. 2, Abs. 2 war in der Kommission im Anschluss an einen Vorschlag des Direktors des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins (Vorort) noch energisch debattiert worden. Nach diesem sollten neue Tatsachen und Beweise, welche sich auf technische Verhältnisse beziehen, immer vorgebracht werden können, und nicht nur dann, wenn sie die Partei im kantonalen Verfahren nicht hatte geltend machen können oder wenn dazu kein Grund bestand. Mit 9 zu 2 Stimmen hatte die Kommission ihrem Rat folgende Version des Art. 116 empfohlen²⁵:

„(...) 2. Legt der von ihm bestellte Sachverständige seinem Gutachten neue Tatsachen zugrunde, so kann das Bundesgericht hierüber nötigenfalls weitere Beweismassnahmen treffen.

Die Parteien können neue Tatsachen und Beweismittel, welche sich auf technische Verhältnisse beziehen, vorbringen; hat der Beweisführer diese Tatsachen und Beweismittel im kantonalen Verfahren absichtlich oder fahrlässig nicht geltend gemacht, so können ihm die dadurch verursachten Kosten auferlegt werden. (...)“

Im Plenum nahm der Nationalrat auch diese Bestimmung ohne Änderung an²⁶.

Die Kommission des Ständerates musste mehrere Male tagen, um zu einem Ergebnis zu gelangen. In einer Sitzung am 7. und 8. Juli 1953, beauftragte sie das Bundesamt für geistiges Eigentum einen neuen Entwurf für Art. 109 auszuarbeiten, der die Vorstellungen der Kommission berücksichtige²⁷. Im darauffolgenden Monat unterbreitete ihr das Bundesamt seine Vorschläge. Die neue Fassung des Artikels gestaltete die Vorstellungen des Bundesrates und jene des Nationalrates völlig um und führte im Ergebnis eine zwingende amtliche Vorprüfung vorrangig für die Textilveredelungsindustrie und die Uhrenindustrie und erklärte, dass die Ausdehnung der amtlichen Vorprüfung auf übrige industrielle Bereiche Gegenstand weiterer einfacher Bundesbeschlüsse sei. Es wäre damit also nicht mehr der Bundesrat, der in Zukunft für die Ausdehnung des Anwendungsbereiches dieses Verfahrens kompetent gewesen wäre. Nach Art. 109 Abs. 2 wäre die Anwendung der amtlichen Vorprüfung auf andere technische Bereiche durch einfache Bundesbeschlüsse nach Anhörung der Vertreter der interessierten Kreise beschlossen worden. Der Artikel wurde von der Kommission in dieser Form unverändert übernommen.

Im September 1953, achtzehn Monate nach dem Nationalrat, kam die Kleine Kammer auf die Frage der amtlichen Vorprüfung zu sprechen. Sie hatte sich nun zu entscheiden zwischen der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung und einem Antrag MÜLLER (FDP, TG), der, sich an den Geist des bundesrätlichen und des nationalrätlichen Textes haltend, der Regierung die Kompetenz zur Erweiterung des Anwendungsbereiches der amtlichen Vorprüfung zugestehen wollte. Der Bundesrat sei besser dazu geeignet, um über die Zweckmässigkeit der Einführung der Vorprüfung zu entscheiden. Da es sich im übrigen um eine reine Verwaltungsmassnahme handle,

weismittel, welche sich auf technische Verhältnisse beziehen, vorbringen, wenn sie dieselben im kantonalen Verfahren nicht geltend machen konnten oder wenn dazu kein Grund bestand. (...)“ Vergl. BBl 1952 I 21.

²¹ BBl 1952 I 22 f.

²² Vergl. BGE 72 I 369.

²³ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 11. März 1952, S. 4.

²⁴ Sten. Bull. NR 1952 446-449.

²⁵ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 18. und 19. Februar 1952, S. 72-82.

²⁶ Sten. Bull. NR 1952 450-454.

²⁷ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 7. und 8. Juli 1953, S. 22.

müsse die Kompetenz sowieso dem Bundesrat eingeräumt werden. Der Ständerat entschied sich mit 19 Stimmen für den Antrag der Kommission, die Zuständigkeit der Regelung der Bundesversammlung zu belassen, während sich 10 Stimmen für den Antrag des Abgeordneten MÜLLERS fanden²⁸.

Bezüglich Art. 116, die Änderung des OG betreffend, war die Kommission des Ständerates anfangs der Ansicht, dass es theoretisch nicht möglich sei, ohne Verfassungsänderung gleichsam ein eidgenössisches Patentgericht der ersten Instanz zu schaffen, also das Bundesgericht zu autorisieren, Tatsachen zu prüfen, die vor der kantonalen Instanz noch nicht geltend gemacht worden waren. Jedoch müsse man sich vor Augen halten, dass es in diesem Fall keine andere Lösung gäbe. Es sei aber angebracht, die Möglichkeit der Geltendmachung neuer Tatsachen oder Beweismittel so weit als möglich zu beschränken; In der Folge entschied sich die Kommission, dem Plenum vorzuschlagen, die extensive Version des Nationalrates zu verwerfen und an der Fassung des Bundesrates festzuhalten²⁹. Im Plenum nahm die Kleine Kammer diese Empfehlung und damit die restriktivere Fassung des Bundesrates diskussionslos an³⁰.

In seiner dritten Beratung hatte der Nationalrat eine ganze Serie hauptsächlich kleinerer Differenzen zu beseitigen. Die beiden strittigsten Punkte waren, wie vorhersehbar, die Artikel 109 und 116 des Gesetzes. Die Kommission des Nationalrates befasste sich zunächst mit Art. 109. NR HUBER (SP, SG) schlug vor, dem Rat zu empfehlen, die Ausdehnung der amtlichen Vorprüfung als Gegenstand allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse auszugestalten, was es sowohl den eidgenössischen Räten als auch dem Volk erlauben würde, die Entwicklung der Patentpraxis zu kontrollieren. Obwohl dem entgegengehalten wurde, dass die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse hauptsächlich vorgesehen seien für befristete Erlasse, die rechtsetzende Normen³¹ enthalten und nicht um Fälle dieser Art zu regeln, schloss sich die Kommission diesem neuen Vorschlag mit 9 zu 3 Stimmen an³². Im Plenum wurde demgegenüber das Argument vorgebracht, wonach es eigentlich auf den ersten Blick durchaus üblicher sei, einfache Bundesbeschlüsse zu gebrauchen, es dagegen unzulässig wäre, zwei Kategorien von Industriebereichen zu schaffen: jene vom Gesetz bereits vorgesehenen (Textil- und Uhrenindustrie), welche dem Referendum unterliegen würden und die anderen, welche der Sanktion durch das Volk entzogen wären. Das einzige Mittel diese Ungleichheit zu vermeiden sei es, da ja niemand daran denke die ausdrückliche Erwähnung der beiden Industriebereiche im Gesetz zu streichen, in Zukunft allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vorzusehen. Diese Argumentation drang im Plenum durch und 84 Parlamentarier votierten für den Entwurf der Kommission, während 8 andere einem Vorschlag folgten, der die Streichung der amtlichen Vorprüfung und dadurch von Art. 109 beinhaltete³³. Der zweite ernstzunehmende Streitpunkt war Art. 116. Auf einen neuen Antrag des Abgeordneten HUBERS hin, nahm die Kommission einen im Prinzip ebenso liberalen Text an, wie der vom Nationalrat in seiner ersten Lesung verabschiedete, jedoch versehen mit einer Kautele, um die vom Ständerat befürchteten Missbräuche ernsthaft zu verhindern: die Partei, die sich vorsätzlich erst in der letzten Instanz auf neue Tatsachen und Beweismittel berufe, könnte nicht nur zur Zahlung der zusätzlichen Kosten gezwungen, sondern auch zur Zahlung einer Geldstrafe von höchstens 5000 Franken verurteilt werden. Diese Lösung wurde mit 7 Stimmen angenommen, gegenüber 6 Stimmen für die erste Fassung des Nationalrates und 4 Stimmen für jene des Ständerates³⁴.

Im Dezember nahm der Nationalrat ohne Opposition und ohne Diskussion die Empfehlung seiner Kommission an³⁵. Noch im selben Jahr entschied sich die Kommission des Ständerates in einer Eventualabstimmung mit 6 zu 4 Stimmen dafür, am Prinzip der einfachen Bundesbeschlüsse für die Ausweitung der Anwendungsbereiche der amtlichen Vorprüfung festzuhalten. In der definitiven Abstimmung hielt sie neuerlich, mit 9 zu 2 Stimmen, an ihrer Version fest als diese einem Antrag zugunsten der Zuständigkeit des Bundesrates gegenüberstand³⁶. Der Ständerat, der ironisch die völlige Kehrtwendung des Nationalrates feststellen konnte (zunächst Beschluss des Bundesrates, dann allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse), vernahm im Plenum zwei widerstreitende Lösungen: Für die einen war das Referendum kein Thema und keine Gefahr, denn es würde kaum ergriffen; der Ständerat könnte hier getrost um des Friedens Willen nachgeben. Für die anderen handelte es sich hier um eine Frage des Prinzips: rechtlich gesehen, wäre allein die Form der einfachen Bundesbeschlüsse für Entscheidungen solcher Art adäquat. Darüber hinaus könne das Volk keinerlei Interesse daran haben, ein Kontrollrecht in einem solch technischen Bereich zu erhalten. Der Rat schloss sich dem letzteren Standpunkt mit 18 zu 11 Stimmen an³⁷. Bezüglich Art. 116 hatte die Kommission einstimmig das Festhalten an der Position der Kleinen Kammer beantragt³⁸. Im Plenum wurde diesem

²⁸ Sten. Bull. SR 1953 397-400.

²⁹ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 7. und 8. Juli 1953, S. 36-38.

³⁰ Sten. Bull. SR 1953 406 f.

³¹ Vergl. dazu AUBERT, *Traité*, II, N 1116 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 979 ff.

³² Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 12. November 1953, S. 8-19.

³³ Sten. Bull. NR 1953 746-749.

³⁴ Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 12. November 1953, S. 23-26.

³⁵ Sten. Bull. NR 1953 751 f.

³⁶ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 16. Dezember 1953, S. 1-4.

³⁷ Sten. Bull. SR 1953 445-448.

³⁸ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 16. Dezember 1953, S. 5.

Antrag deutlich gefolgt, da die Ständevertreter kaum überzeugt waren von der Wirksamkeit der vom Nationalrat vorgesehenen Geldstrafe von 5000 Franken als Hürde für die Grossindustrien, die dank einem möglichen Missbrauch im Verfahren sehr viel mehr profitieren würden³⁹.

Im März 1954 entschied sich die Kommission des Nationalrats mit 5 zu 3 Stimmen in der Frage der Beschlussform für die Ausdehnung der Vorprüfung der Fassung des Ständerates anzuschliessen. Andererseits entschied sie sich aber einstimmig dafür, an der Version des Nationalrates in der Frage des Vorbringens neuer Tatsachen und Beweismittel vor der letzten Instanz, festzuhalten⁴⁰. In der Abstimmung über Art. 109 zog jedoch der Nationalrat mit 48 zu 37 Stimmen den Vorschlag der Kommissionsminderheit vor, ohne dass irgendwelche neuen Argumente vorgebracht worden wären. An der Fassung von Art. 116 wurde ohne Opposition festgehalten⁴¹.

Der Ständerat befasste sich noch im Rahmen der Frühlingssession mit den Differenzen. Mit 8 zu 2 Stimmen hatte ihm seine vorberatende Kommission noch empfohlen, an seiner Version von Art. 109 festzuhalten und dieselbe Haltung empfahl sie ihm bezüglich Art. 116 sogar einstimmig⁴². Im Plenum wurden diese beiden Vorschläge widerstandslos angenommen⁴³. Was die Frage der neuen Tatsachen und Beweise anging, befand die Kommission, dass das Differenzbereinigungsverfahren nun schon lange genug gedauert habe, und empfahl ihrem Rat, in diesem Punkt dem Ständerat nachzugeben, der auf diese Frage grossen Wert zu legen schien und in diesbezüglichen Entscheiden stets klare Mehrheiten, wenn nicht sogar Einstimmigkeit aufwies. Im Juni hielt die Grosse Kammer mit 75 zu 57 Stimmen an ihrer Fassung zugunsten der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse fest, folgte aber in der Frage von Art. 116 oppositionslos ihrer Kommission⁴⁴.

Die Kommission des Ständerates entschied mit 5 zu 2 Stimmen, bei sechs Absenzen, dem Rat zu beantragen, in der Frage des Art. 109 dem Nationalrat zu folgen⁴⁵. Mit 22 zu 10 Stimmen machte die Kleine Kammer diese Konzession, welche der Nationalrat von ihr erwartet hatte⁴⁶. In der Schlussabstimmung nahm der Nationalrat das Gesetz mit 84 zu 15 Stimmen an⁴⁷. Im Ständerat wurde das Gesetz mit 33 zu 3 Stimmen angenommen⁴⁸. Das Referendum wurde nicht ergriffen und so konnte das Gesetz zum einen Teil auf den 1. Januar 1956 und zum anderen Teil auf den 1. Oktober 1959 in Kraft gesetzt werden⁴⁹.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass insbesondere Art. 109 und Art. 116 die beiden eigentlichen Angelpunkte der Differenzberatungen darstellten: beide Bestimmungen waren eng miteinander verknüpft, um so mehr als sie nach der dritten Beratung die beiden einzigen schwerwiegenden Differenzen darstellen sollten und erst nach acht Beratungen (Art. 109) respektive sieben Beratungen (Art. 116) beigelegt werden konnten. Was Art. 109 angeht, entschied sich der Nationalrat zunächst für eine Kompetenz des Bundesrates zur Ausdehnung des Anwendungsbereiches der amtlichen Vorprüfung. Der Ständerat beschloss im Gesetz die ersten Bereiche festzulegen, die der Vorprüfung unterlägen und wollte diese Kompetenz der Bundesversammlung bewahren und befand, dass einfache Bundesbeschlüsse aus rechtlichen Gründen und aus Gesichtspunkten der Zweckmässigkeit anwendbar sein sollten. Der Nationalrat setzte, mit einer unerwarteten Kehrwendung, fest, dass, da ja zwei Bereiche im Gesetz genau bestimmt wären, alle zukünftigen Erweiterungen durch das Mittel der AVBB getroffen werden müssten, die wie das Gesetz dem Referendum unterlägen. Die Haltung des Nationalrats beruhte hauptsächlich auf rechtlichen Überlegungen: Da zwei Bereiche im Gesetz ausdrücklich erwähnt waren, müssten die nachfolgenden Bereiche in der nächstmöglichen rechtssetzenden Form bestimmt werden, das heisst den allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Der Ständerat stütze sich seinerseits auf eine juristische Überlegung: Ein Fall dieser Art müsse Gegenstand eines einfachen Bundesbeschlusses sein und nicht eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, der in der Regel für befristete Erlasse, die rechtsetzende Normen enthalten, vorbehalten ist. Ferner sei es eine Frage der Zweckmässigkeit: es sei grotesk, dem Volk ein Kontrollrecht über eine derart technische Frage zu geben. Letztlich wäre die aus juristischer Sicht überzeugendste Lösung die Streichung der Spezialvorschriften für die Textil- und Uhrenindustrie aus Art. 109 und deren Plazierung in einem einfachen BB gewesen. Die Bedeutung dieser beiden Wirtschaftsbereiche hinderte die beiden Räte, wohl auch aus psychologischen Gründen, dieses zu tun.

Zur Problematik des Art. 116 nur noch soviel: Auf Drängen verschiedener Kreise der Wirtschaft, welche versicherten, dass gerade in Patentsachen Tat- und Rechtsfragen in einer Weise miteinander verbunden sind, dass die Feststellung des Tatbestandes ohne weiteres die Beantwortung der Rechtsfragen präjudiziert und somit ein erhebliches Bedürfnis bestände, die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz durch das BGer überprüfen zu lassen,

³⁹ Sten. Bull. SR 1953 448 f.

⁴⁰ Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 16. März 1954, S. 2 und 3.

⁴¹ Sten. Bull. NR 1954 15-17.

⁴² Protokoll der Kommission des Ständerates vom 24. März 1954, S. 1 f.

⁴³ Sten. Bull. SR 1954 49 f.

⁴⁴ Sten. Bull. NR 1954 33-36.

⁴⁵ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 16. Juni 1954, S. 1 f.

⁴⁶ Sten. Bull. SR 1954 81 f.

⁴⁷ Sten. Bull. NR 1954 190.

⁴⁸ Sten. Bull. SR 1954 112.

⁴⁹ AS 1955 871.

führte der Bundesrat diese Bestimmung ein. Sie sollte es den Bundesrichtern ermöglichen, auf Antrag oder von Amtes wegen, die Feststellungen der unteren kantonalen Instanz über technische Verhältnisse in ihrer Gesamtheit zu überprüfen. Es handelte sich bei dieser Befreiung des Bundesgerichts von der Bindung an den sog. kantonalen Tatbestand, um eine wichtige Abweichung von den hergebrachten Regeln des Bundesgerichts. Der Ständerat gab hier zunächst nach. Als jedoch der Nationalrat, einer Empfehlung des Vororts folgend, die Parteien ermächtigen wollte, von sich aus Tatsachen, die, aus welchem Grund auch immer, noch nicht vorgebracht worden sind, vor dem Bundesgericht geltend zu machen, war der Ständerat der Auffassung, dass damit das Bundesgericht zu einem erstinstanzlichen Gericht mutiere. Dies war tatsächlich bedenklich: es stand im Gegensatz zur Bundesverfassung und war gleichzeitig ein Schlag gegen den Föderalismus, v.a. angesichts der möglichen Einführung einer identischen Prozedur in weiteren Gebieten als nur dem Patentrecht. Die kantonalen Gerichte verlören nach und nach ihre Existenzberechtigung, wenn sich die Parteien nach ihrem Willen jederzeit auf neue tatsächliche Feststellungen oder Beweismittel berufen könnten. Ein solcher Präzedenzfall war zu gefährlich für die zukünftige Entwicklung und der Ständerat zeigte sich während aller Beratungen in diesem Punkt sehr entschlossen. Der Nationalrat war dagegen mehr für die wirtschaftlichen Argumente empfänglich, die von den Vertretern der verschiedenen Industriebereiche aufgeworfen wurden.

c) Bundesgesetz betreffend die öffentlich-rechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses vom 29. 4. 1920⁵⁰

Die Hauptdifferenzen zwischen beiden Räten beim BG über die öffentlich-rechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses betrafen vor allem die Frage der sog. „Ehrenfolgen“, also der Einstellung des Konkursiten oder des fruchtlos Ausgepfändeten im Stimm- und Wahlrecht⁵¹. Währendem der Nationalrat sich auf den Standpunkt stellte, eine solche Einstellung dürfe nur aufgrund eines strafgerichtlichen Urteils stattfinden und es sei in dieser Hinsicht für das ganze Territorium der Eidgenossenschaft volle Rechtseinheit zu verwirklichen, wollte der Ständerat demgegenüber die kantonale Gesetzgebungskompetenz nicht völlig ausschalten. Es sollten von Bundesrechts wegen nur die Schranken festgesetzt werden, innerhalb derer die Kantone noch eigenständig legislieren könnten. Nach der Lösung des Ständerates hätte es den Kantonen beispielsweise freigestanden, bereits dann eine Einstellung im Stimm- und Wahlrecht vorzunehmen, „wenn der Richter ein Verschulden feststellen kann, d.h. wenn nachgewiesen wird, dass der Konkursit oder fruchtlos Ausgepfändete seinen Vermögensverfall so oder so selbst verschuldet hat.“

SR HILDEBRAND bezeichnete die Differenz zwischen beiden Räten als grundlegend, da es darum ginge, den Kantonen zumindest noch einen bescheidenen Teil eines Souveränitätsrechtes zu belassen. Da weder Nationalrat⁵² noch der Ständerat⁵³ zu einem Entgegenkommen bereit waren, kam es zur Einberufung der Einigungskonferenz, die am 5. und 6. 1. 1920 tagte und der es gelang, einen Vermittlungsvorschlag auszuarbeiten. Dabei scheint sich der Standpunkt des Ständerates weitgehend durchgesetzt zu haben, da der Einigungsvorschlag vorsah, dass es der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten bliebe, zu bestimmen, „dass die Einstellung im Stimm- und Aktivwahlrecht gegenüber fruchtlos gepfändeten Schuldner und Konkursiten bis auf die Dauer von vier Jahren erfolgen kann, wenn gerichtlich festgestellt wird, dass der Schuldner seinen Vermögensverfall durch erhebliches Verschulden verursacht hat.“⁵⁴ In der Fassung vom 18. 3. 1971 schliesst Art. 1 des BG die Einstellung im Stimmrecht und im aktiven Wahlrecht aber ausdrücklich aus⁵⁵; gleichzeitig wurde auch die Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit als Nebenstrafe bei Betreibungs- und Konkursdelikten gemäss dem früheren Art. 171 StGB⁵⁶ abgeschafft⁵⁷.

⁵⁰ SR 284.1.

⁵¹ Sten. Bull. Nationalrat 1919 726, 597; 1920 219/31; Sten. Bull. Ständerat 1919 554, 629; 1920 40/46.

⁵² Der Nationalrat erklärte am 19. November 1919 definitiv es Festhalten.

⁵³ Der Ständerat beschloss am 6. Dezember 1919, auf seinem Standpunkt zu beharren.

⁵⁴ Obwohl das einzige Zugeständnis, das dem NR gemacht wurde, der Einschub „erheblich“ war, wurde der Einigungsvorschlag in beiden Räten (im NR am 25. 2. 1920 mit 73 zu 51 Stimmen; im SR am 5. 3. 1920 mit 17 zu 8 Stimmen) deutlich angenommen. Vergl. KAMER, S. 168 f.

⁵⁵ „Die fruchtlose Pfändung und der Konkurs ziehen die Einstellung im Stimmrecht und im aktiven Wahlrecht nicht nach sich.“ Siehe dazu auch KURT AMONN, „Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts“, 5. Aufl., Bern 1993, § 14.

⁵⁶ Vergl. Art. 171 und 52 StGB in der Fassung vom 18. 3. 1971.

⁵⁷ Den Kantonen verbleibt aber, von anderen bundesrechtlichen Schranken (wie das ungeschriebene verfassungsmässige Recht auf persönliche Freiheit) abgesehen, weiterhin die Möglichkeit öffentlichrechtliche Folgen an die fruchtlose Pfändung und den Konkurs zu knüpfen, so etwa die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder der Ausschluss von der Ausübung patentierter Berufe (Art. 2 des Bundesgesetzes).

d) Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (LwG)⁵⁸

Der Bundesgesetzgeber befasste sich angesichts ihrer elementaren Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft und insbesondere für die Landesversorgung seit den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts aufmerksam mit der Landwirtschaft. Alle Massnahmen liessen sich letztlich auf einen Grundgedanken zurückführen, und hatten alle, trotz verschiedenster Formen und Intensitäten, letzten Endes dasselbe Ziel im Auge: die Sorge dafür, dass der schweizerischen Landwirtschaft ihre Existenzgrundlagen erhalten blieben. Wesentlicher Ausdruck der Einstellung der Behörden und des Volkes zur Landwirtschaft waren zum einen ihre Förderung durch Bundesbeiträge und andererseits die Annahme der neuen Wirtschaftsartikel der BV von 1947.

Am Anfang dieser Entwicklung stand der BB vom 27. 6. 1884 betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund⁵⁹. An die Stelle dieses Bundesbeschlusses trat am 22. 12. 1893 das zu diesem Zeitpunkt noch immer massgebende BG betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund mit der Vollziehungsverordnung vom 10. 7. 1894⁶⁰. Das Gesetz regelt in 22 Artikeln die finanziellen Leistungen des Bundes an das landwirtschaftliche Bildungswesen und an Versuchsanstalten, für die Förderung der Tierzucht, für die Bodenverbesserungen und für Massnahmen gegen Schäden, welche die landwirtschaftliche Produktion bedrohen, ferner Beiträge an die Kosten der Tätigkeit der landwirtschaftlichen Hauptvereine und Genossenschaften sowie an Ausstellungen und für statistische Arbeiten. Es handelte sich also um ein reines Subventionsgesetz, welches ergänzt und erweitert wurde durch BG vom 5. 10. 1929 mit Vollziehungsverordnung vom 7. 4. 1930⁶¹. Diese Revision schuf namentlich die Möglichkeit, die Bedürfnisse der Berggegenden und die Notlage kleinbäuerlicher Betriebe im allgemeinen besonders zu berücksichtigen. Während der dreissiger Jahre erwies sich das Gesetz von 1893 als in vielen Bereichen unzureichend. Die beiden Weltkriege und die Zeit der Weltwirtschaftskrise erforderten immer wieder die Intervention des Staates, teils durch dringliche Bundesbeschlüsse, teils durch Bundesratsbeschlüsse, die sich auf die ausserordentlichen Vollmachten stützen.

Im Jahre 1943 hatte der Bundesrat dem EJPD den Auftrag erteilt, in Verbindung mit dem EVD die gesetzgeberischen Massnahmen vorzubereiten, um der Landwirtschaft für die Zukunft den als notwendig erachteten Schutz zu gewähren. Das EJPD berief alsbald eine grosse Expertenkommission ein, die zur Hauptsache aus Vertretern der schweizerischen Landwirtschaft bestand und die Aufgabe erhielt, zunächst die Postulate der Landwirtschaft festzustellen und sie durch formulierte Entwürfe den Behörden zu unterbreiten. Die vom Vorsteher des Departements präsierte Kommission, die nach einigen nachträglichen Ergänzungen 61 Mitglieder umfasste, wurde in 11 Unterausschüsse aufgeteilt, von denen jeder ein Teilgebiet zu behandeln hatte⁶². Erst am 19. Juni 1951 konnte der Bundesrat eine Botschaft an die Bundesversammlung zum Entwurf eines BG über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes richten⁶³. Das Gesetz sollte eine umfassende Ordnung der Landwirtschaft darstellen und befasste sich daher mit ihr unter verschiedensten Gesichtspunkten. Das Gesetz enthielt, mit Ausnahme der Rechtsverhältnisse am bäuerlichen Grundbesitz, die durch das erwähnte Sondergesetz vorweggenommen wurden, Bestimmungen über das landwirtschaftliche Bildungswesen, das Versuchswesen, allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen (Vorschriften über Produktion und Absatz, Ein- und Ausfuhr und Preise) und in einem weitem Abschnitt Spezialvorschriften über die Erhebungen und die Statistik sowie über landwirtschaftliche Ausstellungen. Sodann folgten Sonderbestimmungen für die einzelnen Produktionszweige; Vorschriften für den Pflanzenschutz und die landwirtschaftlichen Hilfsstoffe; die Bodenverbesserungen; das landwirtschaftliche Dienstverhältnis (Dienstvertrag und Unfallversicherung) sowie allgemeine Bestimmungen über die Bundesbeiträge.

Der Bundesrat erklärte in seiner Botschaft bezüglich der Regelung der Unfallversicherung (Art. 98-101 des Entwurfes), dass zur Regelung der Beziehungen zwischen landwirtschaftlichen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auch der Schutz des Arbeitnehmers gegen die Auswirkungen von Unfällen gehört⁶⁴. Die Mehrzahl der von den Kantonen aufgestellten Normalarbeitsverträge sehe den Abschluss einer Unfallversicherung vor. Es lasse sich jedoch nicht rechtfertigen, im Rahmen einer gesamtschweizerischen Lösung, diesen Schutz der Arbeitnehmer auf die Kantone zu

⁵⁸ SR 910.1; vergl. TRIVELLI, S. 350 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399; HEGER, S. 176.

⁵⁹ AS 7, 605. Vergl. dazu die einlässliche Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 1883 (BB1 1883 IV 859 ff.).

⁶⁰ AS 14, 209 und 287.

⁶¹ AS 46, 5 und 110.

⁶² Die Prüfung der Frage, ob die ganze Agrargesetzgebung in einem einzigen Gesetz zu vereinigen oder in mehrere Gesetze aufzuteilen sei, führte zum Entschluss, die vom Ausschuss B (Bodenrecht) beratenen rechtlichen Verhältnisse an Grund und Boden abzutrennen und vorweg in einem eigenen Gesetzesentwurf zu behandeln. Dieser enthielt gesetzliche Massnahmen, die mit dem ZGB, dem OR und dem SchKG zusammenhingen, während das Agrargesetz im übrigen zur Hauptsache wirtschaftliche Fragen zu lösen hatte. Das „Bodenrecht“ konnte im zuständigen Ausschuss und in der Gesamtkommission früher als die meisten übrigen Gebiete verabschiedet werden und war Gegenstand des Entwurfes zu einem „Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes“ (vergl. Botschaft vom 30. 12. 1947; in BB1 1948 I 21 ff.) und von den eidgenössischen Räten im Juni 1951, einige Monate vor dem Landwirtschaftsgesetz angenommen.

⁶³ BB1 1951 I 133 ff.

⁶⁴ BB1 1951 I 243 ff.

beschränken, die entsprechende Normalarbeitsverträge aufgestellt haben, welche im übrigen ohnehin noch wegbedungen werden könnten. Die Bestimmungen im Landwirtschaftsgesetz über einen Unfallschutz sollten so beschaffen sein, dass sie dem Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Entschädigung für materielle Einbussen infolge eines Unfalls gewähren. Dies könnte, so die Botschaft, durch eine obligatorische Unfallversicherung im Sinne der Sozialversicherung realisiert werden, wonach jeder Arbeitnehmer automatisch versichert wäre, gleichgültig, ob der Arbeitgeber dafür etwas vorgekehrt hat oder nicht; dies traf für die bei der SUVA versicherten Arbeitnehmer der Industrie und eines Teils des Gewerbes zu. Im Hinblick auf die speziellen Verhältnisse der Landwirtschaft, insbesondere auf die Hausgemeinschaft von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sei eine solche Regelung aber nicht empfehlenswert. Der Bundesrat wolle, soweit dies möglich ist, an Bestehendes anknüpfen, was es auch erlaube, die bisher üblichen Prämiensysteme beizubehalten, insbesondere das einfache und verbreitete sogenannte Hektarsystem, bei welchem die Versicherungsprämie nicht nach der Zahl der versicherten Personen, sondern nach der Grösse des landwirtschaftlichen Betriebes berechnet wird.

Der Bundesrat schlug hier folgende Bestimmungen vor: Nach Art. 98 des Entwurfes wurde der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes verpflichtet, seine Arbeitnehmer durch einen Versicherungsvertrag gegen Betriebsunfälle zu versichern⁶⁵. Es handelt sich hierbei aber nicht um eine von der Vollzugsbehörde erzwingbare Pflicht, weil man nicht einfach zu etwas zwingen kann, wozu die Zustimmung einer anderen Partei notwendig ist. Grundsätzlich sollte gemäss den bisher in der Landwirtschaft abgeschlossenen Verträgen die Gestaltung des Versicherungsvertrages im Rahmen des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908 bleiben, jedoch mit einer Ausnahme, die sich auf die Festsetzung der Mindestversicherungsleistungen bezieht.

Die Eintretensdebatte in der vorberatenden Kommission des Nationalrates zeigte deutlich, dass sich jeder darüber bewusst war, dass der den Räten vorgelegte Entwurf das Resultat einer langen diffizilen Vorbereitungsarbeit war und einen sorgfältig ausgearbeiteten Kompromiss darstellte und es daher kaum möglich wäre, hier wesentliche Vorschriften zu ändern, ohne das Scheitern der Gesamtvorlage vor dem Parlament oder dem Volk zu riskieren. Das Eintreten wurde daher von niemandem bestritten, jeder wusste um das Bedürfnis nach einem neuen Landwirtschaftsgesetz und anerkannte die Gesamtbedeutung des Entwurfes⁶⁶. In einer ersten Phase gab Art. 98 Anlass zu zahlreichen Änderungsvorschlägen, namentlich betreffend dem obligatorischen Charakter und um die schwerwiegenden finanziellen Auswirkungen, die Art. 98 für manche Betriebe mit sich bringen würde, abzumildern. Ein erläuternder Bericht des EJPD vom 14. 3. 1951, der Fragen der Kommission zur Unfallversicherung beinhaltete, erlaubte den Kommissionsmitgliedern in einer zweiten Sitzung mit vertiefter Sachkenntnis die vorgeschlagenen Änderungen zu behandeln. Fraglich war zunächst noch die Beschränkung des Versicherungsobligatoriums auf Betriebsunfälle: Die Kommission lehnte einen Antrag ab, das Obligatorium auch auf Nichtbetriebsunfälle auszudehnen, nicht zuletzt wegen der grossen Belastung, welche die Prämien für solche Unfälle für den Landwirt bedeutet hätten. Jedoch aufgrund der Schwierigkeit, gerade in der Landwirtschaft Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle zu unterscheiden, schloss sich die Kommission der Regelung des Entwurfes an, wonach alle Unfälle, die sich auf dem Betriebsareal ereignen, gedeckt seien (Abs. 2). Art. 98 konnte daher angenommen werden, ergänzt jedoch um einen einstimmig beschlossenen Absatz 3, der wie folgt lautete: „Sofern die Aufbringung der Prämien für den Betriebsinhaber eine unverhältnis-mässig hohe Belastung darstellt und der Kanton einen Zuschuss an die Prämien gewährt, leistet der Bund einen Beitrag in gleicher Höhe. Die Kantone erlassen die erforderlichen Bestimmungen über die Zuerkennung und die Höhe der Zuschüsse; diese Bestimmungen bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.“ Art. 99 wurde bereits in der ersten Sitzung ohne bestritten worden zu sein, angenommen⁶⁷.

Die Grosse Kammer befasste sich in der Frühlingssession mit der Vorlage. Der neue Abs. 3 von Art. 98 wurde hier sogleich NR STADLIN (FDP, ZG) angegriffen, der seine Überzeugung äusserte, dass das Prinzip der Subventionierung einer betrieblichen Versicherung von anderen Berufsständen als Ungerechtigkeit empfunden werden könnte, welche sich in der Folge ebenfalls auf diesen Präzedenzfall berufen könnten; im übrigen sei gerade damit das Ergreifen des Referendums zu gewärtigen. Einige Mitglieder der Kommission wechselten hierauf ihre Meinung, und der Vorschlag der Streichung dieses Absatzes erhielt 32 Stimmen gegenüber 66 Stimmen für dessen

⁶⁵ Art. 98 (A. Versicherungspflicht): „¹ Die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe haben ihre Arbeitnehmer gegen Betriebsunfälle zu versichern. Die Versicherung hat die Heilungskosten und ein Taggeld sowie eine Entschädigung im Falle von Invalidität und Tod einzuschliessen.

² Als Betriebsunfälle gelten alle Unfälle, die den Versicherten bei Ausübung einer dienstlichen Obliegenheit zustossen. Unfälle, die sich auf dem Betriebsareal ereignen, gelten in allen Fällen als Betriebsunfälle.“

Art. 99 (B. Inhalt der Versicherung): „¹ Eine Verordnung des Bundesrates setzt die Mindestleistungen an die Versicherten fest, die der Betriebsinhaber bei der Versicherungsgesellschaft ausbedingen muss, um seiner Pflicht zu genügen.

² Der Bundesrat kann zu diesem Zweck einen den Bedürfnissen der Landwirtschaft angepassten Versicherungsvertrag aufstellen. Dem Betriebsinhaber steht es indessen frei, einen andern Vertrag abzuschliessen, sofern seine Bedingungen für die Versicherten nicht ungünstiger sind.

³ Unter Vorbehalt dieser Vorschriften sind für die Anspruchsberechtigung der Versicherten und die Versicherungsleistungen sowie über den Ausschluss aussergewöhnlicher Gefahren die allgemeinen Versicherungsbedingungen und das Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag massgebend.“ BBl 1951 I 283.

⁶⁶ Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 20. bis 23. Februar 1951, S. 3-15.

⁶⁷ Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 20. bis 23. Februar 1951, S. 110.

Beibehaltung⁶⁸. Die Parlamentarier verwarfen im weiteren einen Antrag, die Begriffe „auf dem Betriebsareal“ zu präzisieren, davon ausgehend, dass eine solche Präzisierung besser in einer Verordnung geregelt würde oder Gegenstand des Normalarbeitsvertrages sein sollte⁶⁹. Art. 99 wurde diskussions- und oppositionslos angenommen⁷⁰ und der Entwurf selber erreichte in der Gesamtabstimmung 114 Stimmen bei 5 Gegenstimmen⁷¹.

Die vorberatende Kommission des Ständerates trat im Mai zusammen. Nachdem sie mit 16 Stimmen, bei einer Enthaltung, das Eintreten beschlossen hatte⁷², befassten sich die Kommissionsmitglieder während einiger Tage mit dem ihnen vorgelegten Entwurf und änderten ihn in zahlreichen Punkten ab. Besonders die Fassung von Art. 98 gab Anlass zu lebhaften Diskussionen: Bundespräsident VON STEIGER, Vorsteher des EJPD, der zuvor den von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagenen und vom Nationalrat angenommenen Abs. 3 nicht bekämpft hatte, regte nun an, diesen Zusatz zu streichen⁷³. Diese Haltung, welche die Frage einer übermässigen Belastung für die Kleinbauern wieder aufwarf, provozierte einen Antrag, den Kantonen die Kompetenz zu belassen, zu bestimmen, in welchem Mass die landwirtschaftlichen Bediensteten gegen Berufsunfälle zu versichern seien. Die Kantone seien am besten dazu geeignet, die besonderen wirtschaftlichen Umstände ihrer Region zu beurteilen und ihnen in ihren Vorschriften Rechnung zu tragen. Diese Idee, getragen von zahlreichen konservativen Abgeordneten, traf auf schwachen Widerstand von Seiten der SP und Abgeordneter der BGB-Partei. Der Vertreter der Regierung äusserte sich nicht unzufrieden über diese Lösung, was die Annahme des neuen Art. 98, das Werk des Obwaldner Konservativen und zukünftigen Bundesrates VON MOOS, sehr erleichterte: die neue Bestimmung wurde mit 7 zu einer Stimme (für die Fassung des NR) gutgeheissen. Nach Abs. 1 waren nun die Kantone verpflichtet, die Versicherung für Betriebsunfälle der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer durch ihre Arbeitgeber zu regeln. Die Kantone hatten über den Umfang des obligatorischen Unfallschutzes zu bestimmen. Die weiteren Absätze 1^{bis} und 2 nahmen die Bestimmungen der Absätze 1 i.f. und 2 zweier vorangegangener Fassungen auf. Absatz 3 (Aufteilung der Unterstützungsbeiträge zwischen Bund und Kantonen) und Art. 99 (bundesrechtlich verankerte Mindestleistungen an die Versicherten) wurden fallengelassen⁷⁴.

Im Plenum wurde diese Delegation der Zuständigkeit an die Kantone vom Solothurner KLAUS (SP) aufs heftigste kritisiert, der sich davon überzeugt gab, dass die Kantone nur gerade das absolute Minimum unternehmen würden und dass die zwingend vorgeschriebenen Versicherungsleistungen völlig ungenügend seien. Der Konservative VIELI (GR) schlug darauf vor, damit die Kantone nicht auf die Einführung ausreichender Leistungen verzichten müssten, den ersten Satz von Abs. 3 in der Fassung des Nationalrates (Unterstützungsbeiträge zu gleichen Teilen des Bundes und der Kantone im Falle unverhältnismässig belastender Prämien) wieder einzuführen. Dieser Vorschlag, der von der Kommission sehr rasch mit 10 zu 4 Stimmen angenommen worden war, wurde auch im Plenum mit 25 zu 4 Stimmen gutgeheissen⁷⁵. Das Verschwinden von Art. 99 wurde in der Folge bestätigt und der gesamte Entwurf mit 28 Stimmen angenommen⁷⁶.

Nach einer Beratung in jeder der beiden Kammern war in zahlreichen Punkten der Unfallversicherung Übereinstimmung erreicht, dennoch blieb eine grundlegende Differenz, welche die beiden Räte trennte: die Frage, wer, Bund oder Kantone, den Umfang der Versicherungspflicht bestimmen sollte. Die vorberatende Kommission des Nationalrates, die kurz vor Beginn der Herbstsession die Beratung des Problems wieder aufnahm, vernahm zahlreiche Interventionen sozialdemokratischer Abgeordneter, die wünschten, den obligatorischen Charakter der Versicherung für die Arbeitgeber deutlicher zu markieren und dem Bund die Kompetenz zurückzugeben, die Mindestleistungen für die Versicherten festzusetzen. Die Kommissionsmitglieder entschieden ganz im Sinne dieser Ideen, an Art. 98 in der Fassung festzuhalten, wie sie fünf Monate zuvor die Beratungen des Nationalrates passiert hatte (Versicherungspflicht), jedoch Abs. 3 zu streichen, der noch im März vom selben Rat eingeführt worden war⁷⁷. Ebenso sollte Art. 99 (Inhalt der Versicherung) beibehalten werden, wie der Bundesrat und der Nationalrat ihn angenommen hatten, allerdings dahingehend präzisiert, dass der Bundesrat die Mindestleistungen an die Versicherten in einer Verordnung nicht festsetzen könne, bevor er nicht die Kantone angehört habe. Sie hofften auf diese Weise die

⁶⁸ Sten. Bull. NR 1951 139-145.

⁶⁹ Sten. Bull. NR 1951 144 f.

⁷⁰ Sten. Bull. NR 1951 145 f.

⁷¹ Sten. Bull. NR 1951 170.

⁷² Protokoll der Kommission des Ständerates vom 4. und 5. Mai 1951, S. 3-10.

⁷³ Der BR war der Meinung, dass Abs. 3, der soviel Widerstand erregt hat, zu streichen sei, um das Ziel, die Versicherung auch bei den Kleinbauern, die Mühe haben, die Prämien aufzubringen, besser einzuführen. Im weiteren war er der Auffassung, dass die Bauernhilfskassen die Möglichkeit hätten, dort, wo ein Kleinbauer die Prämie, namentlich für die Hektarenversicherung nicht aufbringen könne, einzuspringen.

⁷⁴ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 10. und 12. Mai 1951, S. 71-76; Protokoll der Kommission des Ständerates vom 25. und 26. Mai 1951, S. 9.

⁷⁵ Sten. Bull. SR 1951, 266-270, 289.

⁷⁶ Sten. Bull. SR 1951, 296.

⁷⁷ Die Bundesbeiträge wurden als heikel erachtet, würden sie doch einen Präzedenzfall schaffen und wären leicht durch die Bauernhilfskassen zu ersetzen, was teilweise nur eine entsprechende Statutenänderung bedinge. Vergl. BR VON STEIGER, Sten. Bull. NR 1951 661.

kantonalistischen Tendenzen teilweise etwas zu entschärfen, wie sie im Ständerat zum Ausdruck gekommen waren und die zur Zuweisung verschiedener Kompetenzen an die Kantone geführt hatten⁷⁸.

Im Nationalrat schlug eine Kommissionsminderheit, fast ausschliesslich Abgeordnete aus der Westschweiz, vor, sich dem Ständerat anzuschliessen, mit der eventuellen Präzisierung, dass die Kantone verpflichtet seien, die Frage der Unfallversicherung zu regeln. In ihren Augen bestand der springende Punkt des Problems nicht in der Frage des obligatorischen Charakters der Versicherung, dessen Notwendigkeit von allen anerkannt sei, sondern vielmehr in der Freiheit der Kantone die Details zu regeln, unter Berücksichtigung ihrer konkreten lokalen und regionalen Umstände⁷⁹. Im Rahmen verschiedener Eventualabstimmungen über Abs. 1, sprach sich der Rat nach und nach gegen die Kommissionsminderheit aus und mit 90 zu 7 Stimmen für den zwingenden Charakter und die bundesrechtliche Regelung (Abs. 1) sowie mit 54 zu 38 Stimmen für die Einführung eines Abs. 1^{bis}. In der definitiven Abstimmung erhielt jedoch der Antrag der Kommissionsmehrheit 75 Stimmen, während der Antrag der Minderheit 40 Stimmen bekam. Über die Absätze 2 (angenommen) und 3 (gestrichen), ebenso wie über Art. 99⁸⁰ wurde im Sinne der Kommissionsmehrheit entschieden⁸¹. Je weiter die Beratungen vorrückten, desto mehr Differenzen tauchten auf. Der Nationalrat hatte ursprünglich die Zuständigkeit des Bundes für die Festsetzung der Versicherungsleistungen angenommen und die hälftige Beteiligung von Bund und Kantonen an den Beitragszahlungen gutgeheissen; der Ständerat hatte die Beiträge beibehalten, die Zuständigkeit des Bundes aber gestrichen; der Nationalrat liess nun daraufhin die Beiträge ganz fallen, jedoch am Recht des Bundes festhaltend, nach einer Konsultation der Kantone, die Mindestleistungen festzusetzen. Beide Kammern wünschten noch während der Oktobersession, der letzten der Legislatur, zu einem Abschluss der Beratungen zu gelangen, entsprechend machte sich eine Beschleunigung im Rhythmus des Differenzbereinigungsverfahrens in den folgenden Tagen bemerkbar.

Die Kommission des Ständerates hatte zu prüfen, ob die einfache Anhörung der Kantone, bevor der Bund in einer Verordnung die Mindestleistungen festsetzt (Art. 99), geeignet ist, die Interessen der Kantone zu wahren, welche aufgrund geographischer und wirtschaftlicher Umstände stark divergieren konnten. Es wurde die Befürchtung geäussert, dass diese Anhörung den Kantonen keinerlei reale Garantie gäbe, da es zweifelhaft sei, dass der Bund eine Verordnung erlassen könnte, die differenziert genug sei, allen Interessen Rechnung zu tragen. Das einzige Mittel zu verhindern, dass nicht alle Landwirte schematisch in den gleichen Topf geworfen würden, sei es, den Kantonen die Freiheit zu belassen, unter einem allgemeinen Versicherungsobligatorium, die Details zu regeln. Andererseits wurde von neuem das Argument vorgebracht, dass das Gesetz eben gerade da sei, um den verunfallten Arbeitnehmern einen minimalen Unfallschutz zu gewähren, um jene tragische Schicksale von Personen zu vermeiden, die endgültig arbeitsunfähig werden, weil sie mangels einer ausreichenden Versicherung nur schlecht behandelt und versorgt würden. Darüber hinaus sei es dem Bundesrat nicht möglich, 25 verschiedene Verordnungen zu erlassen, eine einzige Verordnung schliesse eine Differenzierung zwischen wirtschaftlichen und geographischen Regionen nicht aus, so sie denn nötig sei. In der Gesamtabstimmung über die Differenz, sprachen sich 5 Abgeordnete für das Festhalten an der Entscheidung des Ständerates aus, 5 andere für die Annahme der Fassung des Nationalrates, ein Abgeordneter enthielt sich der Stimme. Der Neuenburger BARRELET (FDP), Vorsitzender der Kommission, fällte den Stichentscheid zugunsten der ständerätlichen Fassung⁸².

Um seine föderalistisch gesinnten Ratskollegen zu überzeugen, machte der Solothurner KLAUS (SP) im Plenum einen Vorschlag, an den Artikeln 98 und 99 in der Fassung des Nationalrates festzuhalten, aber mit der präzisierenden Ergänzung, dass nach der Verpflichtung zur Anhörung der Kantone, die vom Bundesrat festgesetzten Mindestleistungen je nach Region abgestuft würden. In einer Eventualabstimmung sprach sich der Ständerat mit 29 Stimmen einhellig für den Antrag KLAUS und gegen die Fassung des Nationalrats aus. Dann aber zogen die Ständesvertreter mit 15 zu 12 Stimmen doch noch ihre ursprüngliche Lösung gegenüber der kaum eine Minute zuvor noch gutgeheissenen Fassung vor⁸³. Der Ständerat bestätigte so seinen Willen, es den Kantonen zu überlassen, das Anwendungsgebiet und die genauen Modalitäten der Versicherung zu präzisieren.

In der Folge wurden die parlamentarischen Beratungen zunehmend hektisch und konfus: Zahlreiche Vorschläge und Anträge wurden in den Kommissionen und in den Kammern vorgebracht und nach jeder Beratung vor einem Rat fand sich ein neuer Text, der die vorangegangenen, gutgeheissenen Lösungen ganz oder teilweise abänderte. Im Sinne eines Antrages HUBER (SP, SG), der einen neuen Schritt in Richtung Ständerat vorschlug durch einen neuen Art. 99^{bis} (Freiheit der Kantone andere Mindestleistungen vorzusehen in dem Masse als Wirksamkeit und der Grundgedanke der Unfallversicherung nicht geändert würden), entschied sich die Kommission des Nationalrats mit 9 zu 3 Stimmen für die Annahme einer neuen Fassung des Art. 99. Danach sollte die Versicherung die

⁷⁸ Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 31. August 1951, S. 20-23.

⁷⁹ So das Votum des Nationalrates TORCHE, Sten. Bull. NR 1951 660 f.

⁸⁰ Art. 99 Abs. 1: „Der Bundesrat setzt nach Anhören der Kantone in einer Verordnung die Mindestleistungen an die Versicherten fest, die der Betriebsinhaber bei der Versicherungsgesellschaft ausbedingen muss, um seiner Pflicht zu genügen.“ Bezüglich Abs. 2 und 3 beantragte die Kommission Festhalten.

⁸¹ Sten. Bull. NR 1951 656-662.

⁸² Protokoll der Kommission des Ständerates vom 25. September 1951, S. 10-12.

⁸³ Sten. Bull. SR 1951 402-406.

Heilungskosten und ein Taggeld sowie eine Entschädigung im Falle von Invalidität und Tod einschliessen. Der Bundesrat hätte hier die Mindestleistungen der Versicherung festzusetzen und die Kantone könnten mit seiner Zustimmung weitere Mindestleistungen vorsehen. Auch diese Version wurde nur gerade dank dem Stichentscheid des Kommissionspräsidenten, des Solothurner OBRECHT (FDP) angenommen, der den neuen Text vorgeschlagen hatte.

Im Plenum des Nationalrats meldeten sich erneut die Anhänger der verschiedenen Fassungen und Versionen zu Wort. Vorgeschlagen wurden:

1. Die Kompetenz der Kantone (Ständerat);
2. Die Kompetenz des Bundes und Verpflichtung zur Anhörung der Kantone (Nationalrat);
3. Die Kompetenz des Bundes mit der Möglichkeit der Kantone weitere Mindestleistungen vorzusehen (Kommission des Nationalrats).

In einer Eventualabstimmung zog der Nationalrat die dritte Lösung der zweiten vor (88 zu 48 Stimmen), entschied sich dann in der definitiven Abstimmung mit 76 zu 68 Stimmen für die dritte gegenüber der ersten Fassung⁸⁴. Die Beratungen drohten zusehends ohne Erfolg zu enden: Die Kommission des Ständerats setzte sich mit verschiedenen Kompromissvorschlägen ihrer Mitglieder auseinander und entschied sich nun dem Nationalrat ein Stück entgegen zu kommen. Nachdem die Streichung sämtlicher Unterstützungen an die Landwirte mit 9 zu 3 Stimmen verworfen worden war, wurde in einem neuen Vorschlag das Prinzip der Unterstützungsbeiträge beibehalten, jedoch mit gewissen Einschränkungen, welche eine Einigung mit dem Nationalrat erlaubten⁸⁵. Auf der anderen Seite wurde das bundesrechtliche Versicherungsobligatorium erstmals anerkannt, jedoch das Recht der Kantone die Mindestleistungen zu präzisieren beibehalten⁸⁶. Diese Vorschläge, von der Kommission fast einstimmig angenommen⁸⁷, wurden ohne weitere Diskussionen im Ständerat angenommen⁸⁸. Sie bedeuteten einen grossen Schritt in Richtung des Nationalrates. Am nächsten Tag schloss sich die vorberatende Kommission des Nationalrats, schon etwas überdrüssig, dem Kompromissvorschlag des Ständerates an. Mit 15 zu 5 Stimmen entschied sie, die Anwendung von Art. 98 Abs. 4 nicht auf die Bergregionen zu beschränken, wie es einige Abgeordnete gewünscht hatten. Im Plenum blieb dieser Kompromiss unbestritten und wurde stillschweigend angenommen, mit Ausnahme der Frage, ob es angebracht sei, die Unterstützungsbeiträge allein auf die Bergregionen zu beschränken. Es wurde geltend gemacht, dass eine solche Beschränkung das Volk zufriedenstellen würde, das in der Regel bereit sei, die Bergbauern zu unterstützen, nicht aber jene in der Ebene; sie müsse ferner auch die Föderalisten befriedigen, die sich bislang gerade auf die besondere Situation der Bergbauern berufen haben. Dieser Gesichtspunkt drang gegenüber der Meinung der Kommission, die diese Beschränkung noch als unzweckmässig betrachtet hatte, mit 93 zu 33 Stimmen durch⁸⁹.

Am nächsten Tag, schloss sich der Ständerat mit 29 zu 4 Stimmen dem Nationalrat an⁹⁰. In der Schlussabstimmung wurde das Gesetz im Ständerat mit 33 Stimmen einstimmig und im Nationalrat mit 131 zu 8 Stimmen angenommen⁹¹.

38'000 Stimmberechtigte machten von ihrem Recht, das Referendum zu verlangen Gebrauch und in der Volksabstimmung vom 30. März 1952 wurde das Gesetz nach einem hitzigen Abstimmungskampf, in dem die Gegner der Vorlage geführt von einem Komitee für die Verteidigung der Konsumenten, unter dem Patronat des Migros-Genossenschaftsbundes, agierten, von 484'000 Stimmbürgern angenommen, während 411'000 sie verwarfen⁹². Das Gesetz konnte somit gestaffelt in Kraft gesetzt werden⁹³.

⁸⁴ Sten. Bull. NR 1951 783-791.

⁸⁵ Art. 98 Abs. 4: „Sofern die Aufbringung der Prämien für den Betriebsinhaber eine unverhältnismässig hohe Belastung darstellt und der Kanton einen Zuschuss an die Prämien gewährt, leistet der Bund einen Beitrag in gleicher Höhe, unter der Bedingung, dass die Versicherungsleistungen ein durch den Bundesrat zu bestimmendes, regional abzustufendes Mindestmass erreichen.“

⁸⁶ Art. 98 Abs. 3: „Die Versicherung hat die Heilungskosten und ein Taggeld sowie eine Entschädigung im Falle von Invalidität und Tod einzuschliessen. Im übrigen ordnen die Kantone die Versicherung.“

⁸⁷ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 1. Oktober 1951, S. 1-5.

⁸⁸ Sten. Bull. SR 1951 463 f.

⁸⁹ Sten. Bull. NR 1951 849-852.

⁹⁰ Sten. Bull. SR 1951 489 f.

⁹¹ Sten. Bull. SR 1951 490; Sten. Bull. NR 1951 854 f.

⁹² BB1 1952 I 763. Das Referendum wurde nicht ergriffen wegen der letztlich beschlossenen Lösung der Versicherungsfragen, vielmehr warfen die Befürworter des Referendums dem Gesetz vor, sich nicht genügend mit den Konsumenten zu beschäftigen sowie den Preisen, welche diese letztlich für die Nahrungsmittel zu bezahlen hätten. Acht Kantone verwarfen das Gesetz (ZH, SZ, GL, ZG, BS, SH, AR, SG), wobei hier das Ständemehr selbstverständlich keine rechtsrelevante Rolle spielte. Dennoch schien das Ergebnis erstaunlich, gaben doch die Westschweiz und das Tessin im vorliegenden Fall den Ausschlag, denn die deutsche Schweiz allein hätte gesamthaft die Vorlage knapp verworfen. So stimmte die Romandie, für gewöhnlich wenig dirigistisch eingestellt, massiv für die neuen Bestimmungen, die für zahlreiche Landwirte vorteilhaft empfunden wurden. Die Grossstädte stimmten im allgemeinen gegen das Gesetz. Viele Bürger fürchteten die zahlreichen vorgesehenen Kompetenzdelegationen; auch die Ablehnung neuer Subventionen, die Furcht der neuen Zentralisation und besonders die Argumentation, die sich auf das Portemonnaie der Konsumenten abstützte, hätten beinahe das erste, auf die Wirtschaftsartikel von 1947 basierende Gesetz zum Scheitern gebracht. Das Hauptziel des Gesetzes, die Rettung der notwendigen landwirtschaftlichen Betriebe, war grundsätzlich von allen Parteien anerkannt worden.

⁹³ SR 910.1.

Zusammenfassend scheint dieses Gesetz ein typisches Beispiel für das Erringen eines „guteidgenössischen Kompromisses“ zu sein, in dem die Schlüsselpositionen jeden Rates zumindest teilweise bewahrt worden sind. So setzt sich Art. 98 des Landwirtschaftsgesetzes folgendermassen zusammen:

Abs. 1 beinhaltet ein bundesrechtliches Obligatorium die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer zu versichern (eine Forderung des NR);

Abs. 3 räumt den Kantonen die Kompetenz ein, die Mindestleistungen festzusetzen (SR);

Abs. 4 schliesslich regelt die Gewährung von Beitragsleistungen (SR), jedoch nicht unbeschränkt (NR).

Der Ständerat verteidigte während den Beratungen unbestrittenermassen eine föderalistisch geprägte Haltung; viele Abgeordnete des Nationalrates wären wohl ebenfalls dieser Einstellung gefolgt, befürchteten aber, dass die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer die Opfer der Nachlässigkeit gewisser Kantone werden könnten. Was die Frage der Unterstützungsbeiträge des Bundes anging, von denen zahlreiche Nationalräte überzeugt waren, dass sie Gegenstand von Missbräuchen würden, war sie eng mit dem Föderalismusproblem verknüpft.

e) Bildungsartikel (1972)

Hier findet sich eine zwiespältige Haltung des Ständerates, siehe daher auch nachfolgend unter III, c.

2. In Finanzfragen des Bundes oder der Kantone

a) Bundesgesetz über die Abänderung des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (GarG) von 1947⁹⁴

Gemäss dem BG vom 26. 3. 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz)⁹⁵, genossen die Mitglieder des Bundesrates, des Bundesgerichts wie auch der Bundeskanzler am Ort ihrer Amtsausübung, dem Amtssitz, wo sie nach der damaligen Ordnung i.d.R. auch wohnten, eine rechtliche Sonderstellung. Art. 9 des GarG, welcher einer identischen gesetzlichen Vorschrift von 1851⁹⁶ entsprach, bestimmte, dass diese genannten Magistratspersonen ihr politisches und bürgerliches Domizil in ihrem Heimatkanton beibehalten und sie unter der Hoheit und der Gesetzgebung des betreffenden Kantons standen, soweit ihre Eigenschaft als Privatperson zur Debatte stand. Dieser Grundsatz bezog sich jedoch nicht auf den Besitz von Liegenschaften und auf die indirekten Steuern. Die Steuerhoheit war damit ein Aspekt, der dem Heimatkanton über die Magistratsperson zugewiesenen Hoheit. In der Ausübung ihres speziellen Besteuerungsrechtes hielten sich die meisten Kantone aber zurück und beschränkten sich, wenn sich der Steuerpflichtige nicht dauernd in ihrem Gebiet aufhielt, in Anlehnung an die bundesgerichtlichen Grundsätze der interkantonalen Doppelbesteuerung, auf die Erfassung von im Kantonsgebiet gelegenen Liegenschaften und verzichteten, was besonders die Bundesräte betraf, nicht zuletzt deshalb auf die volle Ausschöpfung ihrer Besteuerungsrechte, um ihrem Mitbürger die Ausübung des finanziell grosse Ansprüche stellenden, auch für den Heimatkanton als ehrenvoll empfundenen Amtes zu erleichtern.

Mit dem Erlass des Bundesratsbeschlusses über die eidgenössische Krisenabgabe vom 19. 1. 1934 (Art. 6)⁹⁷ hat der Bund die Veranlagung der Magistratspersonen zu den direkten Bundessteuern gefordert (Wehrsteuerbeschluss Art. 4; Wehropferbeschluss Art. 8). In der Folge hatten verschiedene Kantone ihre Steuergesetze revidiert und dabei auch explizit die Steuerpflicht der dem Garantiegesetz unterstellten Personen geregelt⁹⁸. Diese Steuern waren auf die Verhältnisse des Heimatkantons und der Heimatgemeinde und nicht auf die für das Amtseinkommen massgebenden Bedingungen am Amtssitz zugeschnitten. Diese Ordnung aber führte damit zu empfindlichen Unterschieden in der steuerlichen Belastung der einzelnen Magistratspersonen bei gleicher wirtschaftlicher Stellung. Auf diese Situation ging NR HOLENSTEIN (KCVP, SG) in einem Postulat ein, welches er am 29. 9. 1944 einreichte und womit er den Bundesrat ersuchte, zu prüfen, wie diesem unbefriedigenden Zustand abgeholfen werden könnte⁹⁹. Mit seiner Botschaft vom 4. 5. 1946¹⁰⁰ hat der Bundesrat zu dieser Frage Bericht erstattet und den Antrag auf eine Abänderung von Art. 9 des Garantiegesetzes vorgelegt. Der Bundesrat führt in seinem Bericht aus, dass sich die Beseitigung der geschilderten Ungleichheiten auf jeden Fall rechtfertige¹⁰¹. Der notwendige Ausgleich, so der

⁹⁴ TRIVELLI, S. 317 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399, 420.

⁹⁵ SR 170.21. AS 63 1045; BS 1 154.

⁹⁶ BG vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (AS III 33).

⁹⁷ Vergl. E. BLUMENSTEIN, „Das Steuerrecht der Finanzvollmachten“, in: ASA II (1933/34), S. 225 ff.; ders., „System“, S. 37.

⁹⁸ Zunächst der Kanton St. Gallen, dann Bern und Luzern.

⁹⁹ „Da einzelne Kantone dazu übergehen, die Bundesräte und Bundesrichter, die ihre Bürger sind, am Heimatort zu besteuern, entsteht eine empfindliche ungleiche Behandlung der Mitglieder unserer obersten Behörden hinsichtlich ihrer Besoldung. Der Bundesrat wird ersucht, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie diesem unbefriedigenden Zustand abgeholfen werden kann.“ Am 19. September 1945 hat der Bundesrat das Postulat entgegengenommen. Vergl. BBl 1946 II 140.

¹⁰⁰ Vergl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine gleichmässige Besteuerung der eidgenössischen Magistratspersonen vom 4. Mai 1946, BBl 1946 II 140 ff.

¹⁰¹ BBl 1946 II 141.

Bundesrat, könne nur durch eine Vereinheitlichung der Besteuerung, nicht durch deren Ausschluss erreicht werden. Nun stellte sich allerdings die Frage, wo genau diese Besteuerung Platz greifen sollte: Am Heimatort? Am tatsächlichen Wohnsitz? Der Bundesrat vertrat die Ansicht, dass, eine Vereinheitlichung, die dem Gemeinwesen des tatsächlichen Wohnsitzes ein Besteuerungsrecht zuweise, die gerechteste Lösung sei. Mit Rücksicht auf jene Kantone, welche die Sonderregelung des Domizils der Magistratspersonen im Garantiesgesetz als Ausfluss ihrer Hoheit betrachteten, sollte aber nur ein notwendiges Minimum an der damaligen Regelung geändert werden. Der Bundesrat wollte daher das Besteuerungsrecht am Amtssitz auf das Arbeitseinkommen beschränken. Dem Heimatkanton wäre damit die Steuerhoheit über das Vermögen und den Vermögensertrag sowie das Recht der Erhebung von Erbschafts- und Schenkungssteuern verblieben.

Diese Neuordnung war für die Mehrheit der Betroffenen allerdings mit einer nicht unerheblichen Schmälerung ihrer Einkünfte verbunden¹⁰². So darf es nicht überraschen, dass der Bundesrat die Frage aufwarf, ob nicht ein gewisser Ausgleich angebracht sei und er es als angemessen bezeichnete, dass als Folge der vorliegenden Neuerung - Einführung der Steuerpflicht am Wohnsitz - eine bedeutende Einkommensverminderung vermieden werden sollte. Zur Höhe dieser Kompensation für die Mitglieder der Regierung wollte sich der Bundesrat allerdings nicht äussern und diese Frage - traditionsgemäss - den eidgenössischen Räten überlassen¹⁰³. Hingegen nannte der Bundesrat konkrete Zahlen für eine mögliche Erhöhung der Grundgehälter der Bundesrichter¹⁰⁴ und des Bundeskanzlers. Der bündnerische Abänderungsantrag von Art. 9 GarG lautete wie folgt¹⁰⁵:

„Art. 9: Die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts sowie der Bundeskanzler behalten ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen bei, in welchen sie verbürgert sind. Besitzen sie in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 96 der Bundesverfassung als demjenigen Kantone angehörig zu betrachten, in welchem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsitz hatten, und, in Ermangelung des Wohnsitzes in einem dieser Kantone, als demjenigen angehörig, in welchem das Bürgerrecht zuletzt erworben worden ist. [Bis hierher keine Änderung]

Das bürgerliche Domizil gemäss Absatz 1 hiervor macht auch Regel für die Besteuerung des beweglichen Vermögens, seiner Erträge und eines daraus fließenden Vermögensgewinns sowie für die Erhebung von Erbschafts- und Schenkungssteuern auf dem beweglichen Vermögen. Zur Besteuerung des Arbeitseinkommens sind Kanton und Gemeinde befugt, in denen die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts sowie der Bundeskanzler tatsächlich Wohnsitz nehmen (Art. 23 ZGB). Die Erhebung der Steuern auf dem unbeweglichen Vermögen, seinen Erträgen und einem daraus fließenden Vermögensgewinn sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuern richtet sich nach den bestehenden Grundsätzen betreffend das Verbot der Doppelbesteuerung (Art. 46, Abs. 2, der Bundesverfassung).“

Gemäss den Vorschriften von Abs. 2 war also die grundlegendste Änderung, dass die genannten Magistratspersonen künftig am effektiven Wohnsitz auf ihr Arbeitseinkommen besteuert würden.

Zunächst befasste sich die Kommission des Nationalrats mit der Vorlage und schloss sich mehrheitlich dem Entwurf des Bundesrates an. Die Kommission des Ständerats jedoch, welche vor den Beratungen des Nationalrats tagte, äusserte lebhaft Kritik an der Vorlage und bezeichnete sie als einen Schlag gegen die föderalistischen Strukturen unseres Landes und den ersten Schritt zur Aufgabe jeglicher Bindungen zwischen den Behördenmitgliedern des Bundes und ihren Herkunftskantonen. Noch bevor die eidgenössischen Räte ihre Beratungen aufgenommen hatten, waren deren vorberatende Kommissionen bereits darum bemüht, diese Meinungsverschiedenheit in gemeinsamen Sitzungen, gleichsam als vorgezogene „Einigungskonferenz“ zu bereinigen, wofür zusätzlich vom Bundesgericht ein Gutachten, juristischer und praktischer Natur angefordert wurde. Nach diesem bestand kein Zweifel, dass der Bundesgesetzgeber berechtigt wäre, die Steuerpflicht der Magistratspersonen im Garantiesgesetz mit der Beschränkung zu verankern, dass die gesamte fiskalische Belastung des Amtseinkommens im Kanton, dem sie angehören, und in der Gemeinde den Betrag der direkten Steuern auf dem Amtseinkommen, der ohne Berücksichtigung des übrigen Einkommens am Amtssitz geschuldet wäre, nicht übersteigen dürfe. Diese Lösung hätte zwei Vorteile gehabt: Sie trug zum einen dem föderalistischen Gedanken Rechnung, indem sie das politische und bürgerliche Domizil der Magistratspersonen in ihrem Heimatkanton unangetastet liess. Andererseits wurde durch die vorgeschlagene Beschränkung eine gleichmässige Besteuerung des Amtseinkommens möglich. Nach Einsichtnahme in das Gutachten des BGer beschloss deshalb die ständerätliche Kommission, nachdem inzwischen dem Ständerat die Priorität zugewiesen worden war, von der vom Bundesrat vorgesehenen Teilung des Steuerdomizils abzusehen. Sie schlug ihrer Kammer vor, die Steuerpflicht der

¹⁰² Nach dem BB vom 17. 12. 1942 über die Bezüge der Mitglieder des Bundesrates betrug das Jahresgehalt eines Bundesratsmitglieds bis zum 31. 12. 1947 40'000 Franken. Die Besteuerung des Amtseinkommens durch den Kanton BE verminderte dieses auf ungefähr 32'000 Franken. Siehe BBl 1946 II 142.

¹⁰³ Die ständerätliche Kommission reagierte bereits entsprechend und legte am 14. 8. 1946 den Entwurf für einen BB über Bezüge der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers in den Jahren 1946-1951 vor; vergl. Sten. Bull. SR 1946 170.

¹⁰⁴ BB über die Besoldung der Mitglieder des Bundesgerichts; BBl 1946 II 145. Nach diesem wäre das Jahresgehalt der Mitglieder des Bundesgerichts von 27'750 Franken auf 30'000 Franken erhöht worden.

¹⁰⁵ Siehe BBl 1946 II 143. Der Entwurf war verbunden mit dem Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Besoldung der Mitglieder des Bundesgerichts, siehe vorstehende FN.

Magistratspersonen für kantonale und Gemeindesteuern ungeteilt im Heimatkanton zu verankern, gleichzeitig aber im Garantiesgesetz festzulegen, dass die Besteuerung des Amtseinkommens nach den Vorschriften des Wohnsitzkantons vorzunehmen sei¹⁰⁶. Natürlich könnte der Heimatkanton nicht gezwungen werden, so das BGER und ihm folgend die Kommission, seine Magistratspersonen zu besteuern. Sollte sich ein Kanton weigern, bliebe die Ungleichheit in der Besteuerung der Magistratspersonen bestehen¹⁰⁷. Eine Steuerbefreiung dagegen, obwohl möglich, lehnte die Kommission als undemokratisch und nicht volkstümlich ab. Der Antrag der Kommission ging nun dahin, Art. 9 Abs. 1 des bundesrätlichen Entwurfes beizubehalten, Abs. 2 jedoch zu streichen und durch drei neu einzufügende Absätze zu ersetzen¹⁰⁸.

Der Ständerat nahm am 21 April 1946 ohne Diskussion und oppositionslos den neuen Text seiner Kommission an. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage sodann einstimmig angenommen¹⁰⁹. Die Finanzkommission des Nationalrats schloss sich dieser Formulierung nur mit grosser Zurückhaltung an, nicht zuletzt wegen der mit ihr verbundenen Umsetzungsschwierigkeiten angesichts der verschiedenen kantonalen Steuersysteme. Die Gruppen der FDP, SP sowie der BGB sprachen sich kurz vor der Beratung im Plenum für eine Rückweisung an die Kommission aus. In der Abstimmung nahm die Mehrheit des Rates den Vorschlag an, die Frage an die Kommission zurückzusenden¹¹⁰. Diese machte sich von neuem an die Arbeit: Die Kommissionsmitglieder verwarfen schlussendlich die Idee einer zwingenden Steuerbefreiung der Magistratspersonen des Bundes, die nicht zuletzt in Anbetracht der eigenen Interessen, selber eine solche Lösung ablehnten und keine Steuerbefreiung wünschten, um so mehr in einer Phase wo die Steuern und insbesondere die Krisenabgaben eine immer bedeutendere Rolle in der Wirtschaft des Landes spielten und das Volk es kaum akzeptieren würde, wenn seine obersten Beamten steuerfrei blieben. Im übrigen erachtete die Kommission die Lösung des Ständerates, welcher besorgt war, möglichst wenig Beeinträchtigungen der kantonalen Autonomie zu verursachen, als äusserst schief. Denn diese sammelten die Gesamtheit der Steuern ohne sich ihrerseits im geringsten aufeinander abzustimmen. Die Kommission ging davon aus, dass vom Moment an, in dem eine Besteuerung notwendig erscheine, diese die Sache der Heimat- und der Wohnsitzkantone wäre. Sie schlug daher vor, sowohl den Entwurf des Bundesrates zur Abänderung von Art. 9 GarG sowie die Beschlüsse zur Erhöhung der Besoldung der betroffenen Magistrate anzunehmen¹¹¹.

Im Ratsplenum sprach sich einzig der Neuenburger BERTHOUD (FDP) offen gegen das Eintreten auf diese Vorlage ein, welche in seinen Augen das Ende der kantonalen Steuerhoheit zur Folge haben würde, welche bisher nur durch die Grundsätze des Doppelbesteuerungsverbot beschränkt gewesen wäre. Darüber hinaus, so BERTHOUD, würden zahlreiche Magistraten sehr konkrete Bindungen zu ihrem Heimatkanton bewahren, oft in Form eines zweiten Wohnsitzes, was es teilweise rechtfertige, wenn diesem Kanton die Besteuerung des Arbeitseinkommens zukomme und nicht dem Kanton der Amtsausübung¹¹². Dennoch wurde im Anschluss daran mit 100 zu 11 Stimmen das Eintreten auf die Materie beschlossen¹¹³. Im Rahmen der Detailberatungen schlug der Tessiner PINI (FDP), unterstützt durch den St. Galler HUBER (SP), vor, den bisher genannten Magistratspersonen auch die Richter des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, welches seinen Sitz in Luzern hat, in die Regelung miteinzubeziehen. Deren Status als Magistratspersonen im Sinne der Vorlage war, auch wenn sie in der BV nicht ausdrücklich erwähnt wurden, von Lehre und Praxis völlig unbestritten¹¹⁴. Die Kommission erklärte sich daher mit diesem Vorschlag einverstanden und nahm ihn ohne grosse Schwierigkeiten an, in der Meinung damit keinen besonders strittigen Punkt aufgegriffen zu haben, der zu Differenzen mit der anderen Kammer führen würde¹¹⁵. Dies sollte sich aber noch als fatale Fehleinschätzung erweisen. Mit 115 zu 20 Stimmen wurde Abs. 2 von Art. 9 in der Fassung des Bundesrates

¹⁰⁶ Sten. Bull. SR 1946 169.

¹⁰⁷ Das BGER mass dem keine praktische Bedeutung zu: Wenn der Gesetzgeber die Steuerpflicht verankert und ihr durch eine Besoldungserhöhung, die nur den Charakter einer Ausgleichsleistung hat, Rechnung trägt, so dass das Reineinkommen der Magistratspersonen nicht geschmälert wird, werden die Kantone, die ihre Magistratspersonen noch nicht besteuern, die Gelegenheit, die sich zur Besteuerung bietet, benützen.

¹⁰⁸ Abs. 2 lautete wie folgt:

„Abs. 2. Für die der Ordnung nach Abs. 1 hievori unterworfenen Personen besteht die Steuerpflicht im Kanton, dem sie angehören. Die gesamte fiskalische Belastung des Amtseinkommens im Kanton, dem sie angehören und in der von ihm als zuständig bezeichneten Gemeinde darf den Betrag der direkten Steuern auf dem Amtseinkommen, der ohne Berücksichtigung des übrigen Einkommens am Amtssitz geschuldet wäre, nicht übersteigen.“ Abs. 4 nahm den letzten Satz des Abs. 2 des Entwurfes des Bundesrates wieder auf.

¹⁰⁹ Sten. Bull. SR 1946 169 f.

¹¹⁰ Sten. Bull. NR 1946 751-753.

¹¹¹ Sten. Bull. NR 1946 1047-1053.

¹¹² Sten. Bull. NR 1946 1053 f.

¹¹³ Sten. Bull. NR 1946 1058.

¹¹⁴ Allerdings wurde die Stellung der Richter des Versicherungsgerichts noch im Rahmen der Prüfung eines Beschlusses über die Besoldung der Magistratspersonen 1928 teilweise angezweifelt. Das EVG gilt nach Art. 122 ff. OG (Fassung gemäss Ziff. I BG vom 20. 12. 1968 [AS 1969 767; BBl 1965 II 1265]) als organisatorisch verselbständigte Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichts.

¹¹⁵ Sten. Bull. NR 1946 1060.

angenommen, jedoch mit der Ergänzung der Auflistung der Magistratspersonen durch die Richter des Eidgenössischen Versicherungsgerichts¹¹⁶.

Somit zeigte sich nach jeweils einer Beratung in jedem Rat, ausser dem Problem der Nennung der Richter des EVG, welches aber verhältnismässig einfach lösbar schien, nur eine grundlegende Divergenz: die Frage der Besteuerung des Arbeitseinkommens am tatsächlichen Wohnsitz respektive am Heimatort (unter der Bedingung nicht über die Besteuerung am tatsächlichen Wohnsitz hinauszugehen).

Die Kommission des Ständerates hatte ausserordentliche Mühe, sich auf einen Vorschlag zuhanden ihres Rates zu einigen; letztlich empfahl die Mehrheit das ganze Projekt der Gesetzesänderung fallen zu lassen. Um aber die stossende steuerliche Ungleichbehandlung zwischen den Magistratspersonen aus verschiedenen Heimatkantonen zu vermeiden, schlug die Kommission vor, die Bezüge der Magistratspersonen entsprechend der Besteuerung ihres Arbeitseinkommens in ihrem Heimatkanton angemessen zu erhöhen, ohne dabei aber die Richter des EVG explizit zu erwähnen. Eine Kommissionsminderheit, KLAUS (SP, SO) und WINZELER (BGB, SH) empfahlen, dem Vorschlag des Bundesrates ohne Abänderung zu folgen, also ebenfalls ohne Anerkennung der Rechte der Richter in Luzern. In der Session vom März 1947 erläuterte der Berichterstatter der Kommissionsmehrheit im Plenum des Ständerates, dass die vorgeschlagene Lösung, also die Streichung, es erlauben würde, die gesamte Steuerhoheit der Kantone zu bewahren und sie nicht noch ermutige, wie der Entwurf des Bundesrates, ihre Einwohner, welche ein solches Amt erlangt hätten, zu besteuern. Die Ungleichheiten würden durch eine flexible Besoldung beseitigt, die eine eventuelle kantonale Besteuerung berücksichtigen würde¹¹⁷. Der Berichterstatter der Kommissionsminderheit erklärte, dass es an der Zeit sei, mit der öffentlichen Auslegung der Steuern und der Gehälter der Magistratspersonen aufzuhören und dass angesichts der klaren Mehrheit im Nationalrat anlässlich der Abstimmung über die Vorlage prinzipiell keine andere Lösung als die vom Bundesrat und vom Nationalrat möglich sei. Was die Richter des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes betreffe, so müsste deren Behandlung im übrigen in einem anderen Gesetz geregelt werden: Sie bezahlen ihre Steuern an ihrem tatsächlichen Wohnsitz, in Luzern, und es bestünde keinerlei dringendes Bedürfnis diese Situation nun zu ändern¹¹⁸.

Im Anschluss daran folgte nun eine lange und teilweise konfuse Diskussion, in welcher alle Argumente zugunsten der verschiedenen Lösungen erneut vorgebracht wurden¹¹⁹. In einer Eventualabstimmung erreichte der Vorschlag der Kommissionsminderheit 21 Stimmen gegenüber 5 Stimmen. In der definitiven Abstimmung setzte sich dann aber mit 18 zu 15 Stimmen, die Lösung der Kommissionsmehrheit, Streichung der Vorlage, durch¹²⁰.

Die Kommission des Nationalrates war von neuem der Ansicht, dass der Föderalismus durch den Entwurf des Bundesrates praktisch nicht berührt würde, aber dass im Gegenteil die Gerechtigkeit davon profitiere und dass darüber hinaus die Beibehaltung einer Unterscheidung zwischen den Richtern in Lausanne und jenen in Luzern völlig ungerechtfertigt sei. Der Nationalrat machte dies, ohne Diskussion, zu seiner Ansicht und bestätigte diese Haltung wuchtig mit 128 zu 8 Stimmen¹²¹.

Der Ständerat machte sich, noch immer im März 1947, von neuem an die Prüfung der Lage. Seine Kommission hatte dem Plenum den Vorschlag gemacht, sich in der prinzipiellen Frage der Besteuerung der anderen Kammer anzuschliessen, nachdem sie Kenntnis von der Haltung des BGer genommen hatte, die das Projekt des Bundesrates bevorzugte; sie verwarf aber die Anwendung der neuen Vorschriften auf die Mitglieder des EVG, inoffiziell wohl weil sie sicherlich damit rechnete, dass der Nationalrat zu einem Entgegenkommen bereit würde, offiziell aber, weil die Schaffung eines zweifachen Steuerdomizils eine ausreichende „Ketzerie“ sei, um daran nicht noch mehr Personen zu beteiligen, die obendrein noch niemals völlig mit den Magistratspersonen des Bundes gleichgestellt worden wären. Der Ständerat schloss sich diesem Antrag mit 19 Stimmen gegenüber 14 Stimmen an, welche dem Nationalrat folgen wollten¹²². Im Gegensatz zur Einschätzung des Berichterstatters des Nationalrats zu Beginn der Beratungen, erwies sich damit die Frage der Richter des EVG als ein Stein des Anstosses.

Fünf Tage später hatte sich die grosse Kammer zu entscheiden zwischen dem Vorschlag der Mehrheit ihrer Finanzkommission, welche anregte, trotz der sehr klaren Mehrheiten in Nationalrat und der sehr knappen im Ständerat, jene Geste zu machen, die sich die Kleine Kammer nach ihrer Konzession erhoffte und dem Vorschlag des Walliser DELLBERG (SP), der forderte, dass der Nationalrat an seiner Position festhalte um die Bedeutung der gleichen Behandlung der Richter des Versicherungsgerichtes im Verhältnis zu jenen in Lausanne zu bekräftigen. Mit auf juristischen Texten beruhenden, stichhaltigen Ausführungen, gelang es, die Stimmen von 57 Abgeordneten zu erringen, währenddem 51 den Entwurf des Bundesrates, des Ständerates und der Kommission des Nationalrats den Vorzug geben wollten¹²³.

¹¹⁶ Sten. Bull. NR 1946 1060 f.

¹¹⁷ Sten. Bull. SR 1947 35 f.

¹¹⁸ Sten. Bull. SR 1947 36-40.

¹¹⁹ Sten. Bull. SR 1947 42 f.

¹²⁰ Sten. Bull. SR 1947 47.

¹²¹ Sten. Bull. NR 1947 42-44.

¹²² Sten. Bull. SR 1947 105-108.

¹²³ Sten. Bull. NR 1947 154-157.

Am darauffolgenden Tag, bestätigte der Ständerat seine vorangegangenen Beschlüsse und hielt mit 19 zu 11 Stimmen, ohne dass neue Argumente vorgebracht worden wären, an seiner Lösung fest¹²⁴. Nachdem einige Zeit zugewartet worden war, nahm sich die Finanzkommission des Nationalrats im Juni erneut des Problems an und bat, diesmal einstimmig, ihre Kammer nachdrücklich, sich der Lösung des Ständerates anzuschliessen; die Frage des Status der Richter des EVG könne dann nachfolgend und unabhängig geprüft werden. Diesem Antrag folgten im Plenum 59 Abgeordnete, während 36 Parlamentarier daran festhielten, die Richter in Luzern ohne weitere Verzögerungen denjenigen in Lausanne gleichzustellen¹²⁵. In der Gesamtabstimmung nahmen beide Räte den Entwurf an: im Ständerat mit 22 Stimmen, zwar einstimmig, ohne aber das Quorum erreicht zu haben¹²⁶; mit 110 zu 2 Stimmen im Nationalrat¹²⁷. Nachdem das Referendum nicht ergriffen worden ist, trat das revidierte Gesetz rückwirkend auf den 1. 1. 1947 in Kraft¹²⁸.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Differenz, welche jeder Rat für die Bedeutendere gehalten hatte, in immerhin fünf Beratungen bereinigt werden konnte. Im Rahmen dieser Beratungen war der Ständerat darum bemüht, das Prinzip der Steuerhoheit der Kantone zu verteidigen, was ihn übrigens veranlasste, im vorliegenden Fall ein dem gerade widersprechendes System vorzuschlagen, da es zwar jeden Eingriff des Bundes in diesem Bereich ablehnte, jedoch 23 Kantone verpflichtete ihre Besteuerung derjenigen der Kantone Bern und Waadt anzugleichen. Die zweite Differenz, scheinbar die unbedeutendere, brauchte demgegenüber acht Beratungen, um beigelegt werden zu können. Der Grund für dieses lange Tauziehen der beiden Räte war kaum politischer Natur, mit Ausnahme vielleicht der Sozialdemokraten, für die es unerlässlich war, den sozialen Wert des Versicherungsgerichts zu anerkennen. Für die anderen Abgeordneten im Nationalrat ging es v.a. darum, im Gesetz die Gleichheit der beiden obersten Gerichte unseres Landes zu anerkennen. Der Ständerat blieb in dieser Hinsicht sehr viel formalistischer und liess es nicht zu, eine derart bedeutsame Frage auf diese gewundene Art und Weise zu entscheiden: selbst wenn diese Gleichheit bestünde, so bedurfte es einer Revision, wenn nicht gar einer Verfassungsrevision, zumindest der gesetzlichen Regelungen in diesem Bereich, also Änderungen, die im Rahmen von Beratungen geprüft und entschieden würden, die ausdrücklich dieser Frage gewidmet wären. Der Ständerat vertrat somit eine ausgesprochen formalistische Haltung gegenüber dem eher praktisch agierenden Nationalrat. Seit dem 1. 1. 1987 sind Wohnsitz und Steuerdomizil der Bundesräte nicht mehr besonders geregelt. Sie begründen ihren Wohnsitz an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhalten (Art. 23 Abs. 1 ZGB). Der Wohnsitz ist gleichzeitig Steuerdomizil und politisches Domizil¹²⁹.

b) Bundesbeschluss über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Bundesfinanzreform) von 1948¹³⁰

Seit der Wirtschaftskrise der Dreissigerjahre beruhten wesentliche Teile der Einnahmen des Bundes auf ausserordentlichen Finanzquellen und fragwürdigen verfassungsrechtlichen Grundlagen¹³¹. Aus ökonomischen, politischen und juristischen Überlegungen drängte sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine Überführung der verschiedenen Massnahmen ins ordentliche Recht geradezu auf. Am 22. 1. 1948 richtete daher der Bundesrat Botschaft und Entwurf über die Bundesfinanzreform an die eidgenössischen Räte¹³², welche er später noch durch weitere Berichte ergänzte¹³³. Das Ziel der Vorlage bestand darin, einerseits das bis auf den 31. 12. 1949 befristete Fiskalnotrecht zu ersetzen und eine allgemeine Neuordnung des Finanzhaushaltes zu schaffen, der bis zu diesem Zeitpunkt auf 6 Bundesgesetzen, 4 Bundesbeschlüssen, 47 Vollmachtenbeschlüssen und 55 Vollziehungsverordnungen beruhte. Die Überführung des grössten Teils dieser Rechtssätze in die Bundesverfassung bezeichnete der Bundesrat als eigentliche Hauptaufgabe. Die zweite Aufgabe der Bundesfinanzreform sollte andererseits darin bestehen, im Rahmen der neuen verfassungsmässigen Finanzkompetenzen die Tilgung der

¹²⁴ Sten. Bull. SR 1947 150.

¹²⁵ Sten. Bull. NR 1947 236-238. Dabei fällt das Ergebnis der Abstimmung ohnehin ausser Betracht, da das erforderliche Quorum von 98 nicht erreicht war.

¹²⁶ Sten. Bull. SR 1947 255.

¹²⁷ Sten. Bull. NR 1947 240.

¹²⁸ AS 63 1045; BS I 152.

¹²⁹ Vergl. die Änderung des Art. 9 GarG gemäss Ziff. I des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1986, in Kraft seit 1. Januar 1987 (AS 1987 226; BBl 1985 II 531, 1986 II 68).

¹³⁰ BBl 1948 I 597 ff.; vergl. TRIVELLI, S. 335 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399, 422; KAMER, S. 173 ff.

¹³¹ Zu denken ist hier bspw. an die Schaffung einer direkten Bundessteuer (Krisenabgabe) durch dringlichen BB und die Ordnung des gesamten Steuerrechts durch den Bundesrat, soweit es nicht in der BV verankert war, durch Vollmachtenbeschlüsse. Siehe BLUMENSTEIN, „System“, S. 36 f. Von den 1'800 Mio. Franken Einnahmen, die für das Jahr 1948 budgetiert waren, flossen nahezu zwei Drittel aus ausserordentlichen Quellen.

¹³² BBl 1948 I 309 ff.

¹³³ Bericht vom 10. April 1948 (BBl 1948 II 85) und Bericht vom 11. Mai 1948 (BBl 1948 II 439).

Bundesschuld neu zu ordnen und den Rechnungsausgleich zu schaffen¹³⁴. Als dritte Aufgabe schliesslich sollten Massnahmen zur dauernden Sicherung des wieder erreichten Rechnungsausgleichs, also namentlich zur Verhinderung einer zukünftigen Neuverschuldung getroffen werden. Die Botschaft bezog sich auf alle Massnahmen, die der verfassungsmässigen Verankerung bedurften¹³⁵, da es der Bundesrat nicht für zweckmässig hielt, die Verfassungsrevision in einzelne Teile zu trennen und sie in mehreren Etappen vorzunehmen¹³⁶.

Der Bundesrat schlug, in weitgehender Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Expertenkommission als Mittel der Finanzreform die Einführung bzw. Verankerung folgender Bundessteuern vor:

- a) Eine direkte Steuer, „Tilgungssteuer“ genannt, welche von den Kantonen unter Aufsicht und für Rechnung des Bundes vom Einkommen der natürlichen Personen sowie vom Reinertrag und vom Vermögen der juristischen Personen erhoben werden sollte. Der Ertrag dieser Steuer war bestimmt zur Verzinsung und Tilgung der Wehrschuld und sollte nach Erfüllung dieses Zwecks hinfällig werden;
- b) Den Militärpflichtersatz, eine nach der Höhe des Einkommens bemessene Ersatzabgabe der Wehrpflichtigen, die von der Militärdienstpflicht befreit sind oder während eines Kalenderjahres eine ihnen obliegende Militärdienstpflicht versäumen;
- c) Die Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs, im wesentlichen im Umfange des geltenden Stempelsteuerrechts unter Erhöhung einiger Steuersätze;
- d) Die Verrechnungssteuer in der bisherigen Form, aber mit einem als Ersatz der hinfällig werdenden Couponsteuer von 25 auf 30 % erhöhten Steuersatz;
- e) Die Warenumsatzsteuer im wesentlichen in bisheriger Form, aber unter Erweiterung der Liste der Waren, deren Umsatz steuerfrei ist. In Verbindung mit dieser Steuer, d.h. hauptsächlich in der Form entsprechender Tarifierungen sollten neu erhoben werden: die Luxussteuer vom Umsatz einer Reihe von Luxuswaren und die Getränkesteuer vom Umsatz alkoholhaltiger und alkoholfreier Getränke;
- f) Die Tabaksteuer in ihrer bisherigen Form;
- g) Die Ausgleichsteuer, als spezielle nach Unternehmensform und Höhe der Umsätze abgestufte Gewerbesteuer der Grossbetriebe des Detailhandels, in ihrer bisherigen Form und unter Beibehaltung ihres verfassungsmässig bestimmten Zwecks (Aufbringung von 140 Mio. Franken für Arbeitsbeschaffung).

Daneben sollte dem Bund zur Deckung der Ausgaben selbstverständlich weiterhin der Ertrag des Bundesvermögens (ca. 3 % der Gesamteinnahmen), der Ertrag der Grenzzölle etc. zukommen.

Die neue direkte Bundessteuer sollte, was die repräsentativste Kategorie von Steuerpflichtigen, die natürlichen Personen betraf, als allgemeine Einkommenssteuer gestaltet werden und sowohl die Wehrsteuer als auch die zusätzliche Wehrsteuer auf hohen Erwerbseinkommen zu ersetzen bestimmt sein. Wie die natürlichen Personen sollten auch die Vereine, Stiftungen und die Körperschaften des kantonalen Privatrechts die Tilgungssteuer ausschliesslich vom Einkommen zu entrichten haben¹³⁷. Keine Steuerpflicht war vorgesehen für Kantone, Gemeinden und andere öffentlichrechtliche und kirchliche Körperschaften und Anstalten. Den Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung) und Genossenschaften des OR wurde dagegen neben der Reinertragssteuer eine Ergänzungssteuer vom Reinvermögen zgedacht.

In seiner Botschaft erläuterte der Bundesrat die Gründe, welche ihn dazu bewegten, eine neue direkte Bundessteuer vorzuschlagen und auf das überkommene System der Erhebung von Kantonsbeiträgen (Geldkontingenten) zu verzichten. Überzeugt von der absoluten Notwendigkeit, die Einnahmen des Bundes innerhalb kurzer Zeit zu vergrössern, stand dabei zunächst die Frage im Mittelpunkt, ob der Bund künftig auf Einnahmen aus dem Ertrage direkter Steuern verzichten konnte, und, wenn nicht, wie er sich aus dem Ertrage direkter Steuern in zweckmässiger Weise Einnahmen verschaffen könne.

In der Zeit bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges bot der Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen keine Schwierigkeiten: der Bund konnte sich an die damals in den meisten Bundesstaaten beachtete Maxime halten, dass die Zentralgewalt ihren Finanzbedarf aus dem Ertrag indirekter Abgaben, vorwiegend der Grenzzölle, zu decken habe und dass das Gebiet der direkten Steuern gänzlich den Gliedstaaten zu überlassen sei. Der den Bund ausschliesslich auf den Ertrag indirekter Steuern verweisende Grundsatz blieb aber nur so lange haltbar, als sich das Verhältnis des Finanzbedarfs des Bundes zum Finanzbedarf der Kantone und Gemeinden nicht in einer grundlegenden Weise verschob. Zwischen dem Total der direkten Steuern einerseits und der indirekten Belastungen andererseits hatte sich historisch eine Relation herausgebildet, deren Verschiebung zugunsten der indirekten Steuern als unbillig empfunden und auf Widerstand gestossen wäre. Nur in einer richtigen Proportionierung und gegenseitigen Abstimmung der beiden Belastungsarten konnte darum eine befriedigende Lösung gefunden werden.

¹³⁴ Bis Ende 1948 hatte die militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg etwa 10,5 Mia. Franken beansprucht. Davon wurde bis 1948 ungefähr die Hälfte, 4,8 Mia., allein aus dem Ertrag der Kriegsteuer getilgt. Zum verbleibenden Kriegsschuldenüberschuss von noch rund 5,3 Mia. Franken kamen die Schulden im ordentlichen Finanzhaushalt des Bundes von weiteren 4 Mia. Franken, wovon 1,5 Mia. Franken schon im Jahre 1939 bei Kriegsbeginn bestanden hatten. BBl 1948 I 309.

¹³⁵ Zu reformieren galt es insbesondere die Art. 30, 39, 41^{bis}, 41^{ter} und 42 der Bundesverfassung.

¹³⁶ BBl 1948 I 328 f.

¹³⁷ BBl 1948 I 600.

Die Bundespolitik hatte diesen Überlegungen seit Beginn des Ersten Weltkrieges stets Rechnung getragen und hat, als der Finanzbedarf des Bundes infolge Krieg und Wirtschaftskrise gewaltig angestiegen war, zwar nicht gezögert, die indirekte Besteuerung in zunehmendem Masse auszubauen - indem sie u.a. Stempelabgaben, Biersteuer, Tabaksteuer, Warenumsatzsteuer und Luxussteuer einführt -, andererseits aber auch für einen angemessenen Belastungsausgleich durch direkte Steuern gesorgt.

Es stellte sich die Frage, da der Bund unter den gegebenen Umständen seinen Bedarf nicht ausschliesslich aus dem Ertrag indirekter Steuern zu decken vermochte, ob es angezeigt sei, das Vermögen und Einkommen unmittelbar durch eine oder mehrere Bundessteuern zu belasten, oder ob es möglich und dem föderalistischen Charakter der Eidgenossenschaft angemessener wäre, den Umweg über kantonale Kontingente zu gehen, was der damaligen Verfassung am ehesten entsprochen hätte. Schon bei der Ausarbeitung der BV von 1874 war nicht übersehen worden, dass die dem Bund zugewiesene wichtigste Einnahmequelle, die Erhebung der Grenzzölle, die Deckung der Ausgaben nicht unter allen Umständen zu gewährleisten vermag, dass vielmehr im Falle ausserordentlichen, durch Krieg oder Krisen verursachten Bedarfs auch in irgendeiner Form der Ertrag direkter Steuern herangezogen werden muss. Es wurde zu diesem Zweck aber nicht die Einführung einer direkten Bundessteuer vorgesehen, sondern hauptsächlich aus dem Ertrag direkter Kantonssteuern aufzubringende und darum vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft bemessene Beiträge der Kantone. Dabei folgte man einer bewährten Tradition, denn kantonale Geldbeiträge stellten schon vor 1848 - neben sehr mässigen Grenzgebühren - die einzige Finanzquelle des Bundes dar¹³⁸ und wurden von der Verfassung von 1848 beibehalten¹³⁹. Art. 42 lit. f BV von 1874 ermächtigte nun den Bund, zur Bestreitung seiner Ausgaben Beiträge der Kantone zu erheben, „deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.“

Diese historischen Hinweise¹⁴⁰ zeigten zwar, dass die Erhebung von Kantonsbeiträgen als Finanzierungsmittel für den Bundeshaushalt vorgesehen war, lieferten aber noch keine überzeugenden Argumente, um dieser mittelbaren Belastung auf dem Umweg über Kantonskontingente den Vorzug vor der direkten Besteuerung von Vermögen oder Einkommen zu geben. Das System der Kantonsbeiträge hatte unbestreitbar zahlreiche Vorteile. Der Bund brauchte keinen eigenen Steuerkontrollapparat zu unterhalten und würde aller politischen Schwierigkeiten und Belastungen enthoben, die mit der Einführung und Durchführung einer eigenen direkten Steuer verbunden waren. Auch der kantonale Steuerapparat erföhre eine beachtliche Entlastung, da die gesonderte Veranlagung für die direkte Bundessteuer neben der Veranlagung zu den Kantonssteuern dahinfiele. Die Steuerpflichtigen hätten nur noch eine einzige Steuererklärung zuhanden der Kantone und Gemeinden abzugeben und die Unstimmigkeiten der Belastungsverhältnisse, die sich bei der Überlagerung einer direkten Bundessteuer über 25 unter sich verschiedene kantonale direkte Steuern ergeben können, würden vermieden.

Der Bundesrat gelangte dennoch zum Ergebnis, dass das System der Erhebung von Kantonsbeiträgen nicht mehr genügend befriedige, um weiter beibehalten zu werden. Die Aufstellung eines Kontingentierungsschlüssels für die Bemessung des Anteils der einzelnen Kantone im BG vom 9. 3. 1875 betreffend die eidgenössische Geldskala hatte ursprünglich noch verhältnismässig wenig Schwierigkeiten bereitet. Man dachte damals noch an Kantonsbeiträge im Gesamtbetrag von einer oder schlimmstenfalls von wenigen Millionen Franken¹⁴¹. Nun aber, im Jahre 1948, hatten sich die Umstände wesentlich geändert; so beliefen sich die Aufwendungen des Zweiten Weltkrieges auf 10'505 Mio. Franken (militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung einschliesslich Zinsen bis Ende 1948).

Als schwerwiegendster Mangel des Kontingentensystems war das Fehlen von dauernd brauchbaren Massstäben für die Bemessung der Kantonskontingente zu nennen, vor allem Massstäbe, die von allen Kantonen als gerecht und darum annehmbar empfunden würden. Auf die kantonalen Steuereinschätzungen hätte nicht abgestellt werden können, weil deren Grundlagen und die Einschätzungsmethoden von Kanton zu Kanton erhebliche Unterschiede aufwiesen. Auch aus den Ergebnissen der in allen Kantonen auf einheitlicher Grundlage durchgeführten Wehrsteuer-veranlagungen liess sich kein dauernd brauchbarer Verteilungsschlüssel gewinnen, weil die wirtschaftliche Lage der Kantone weder absolut noch relativ stabil war und weil die Veränderungen nicht in zuverlässiger Weise gemessen werden könnten, wenn einmal die einheitlichen Wehrsteuer-veranlagungen weggefallen wären. Durch die kombinierte Auswertung verschiedener bekannter Grössen (wie Bodenfläche, Bodenformation, Bevölkerungszahl, Art der Bodenkultur, Industrialisierungsgrad, Ergebnis kantonalen Steuer-veranlagungen etc.) und unter Anwendung von Methoden, wie sie etwa bei der statistischen Messung des Volkseinkommens Anwendung finden, wäre es wohl möglich gewesen, eine Verteilungskala aufzustellen, sie hätte aber so viele bedingt zuverlässige Faktoren berücksichtigt, dass sie nicht besonders objektiv gewesen wäre. Im weiteren bot das Kontingentensystem

¹³⁸ Das Total der kantonalen Geldbeiträge vor 1848 hatte niemals den Betrag von 110'000 Franken im Jahr überschritten, war gewöhnlich sogar wesentlich niedriger!

¹³⁹ Der Bund musste allerdings während deren Geltungsdauer nur einmal von der Befugnis, Kantonsbeiträge zu erheben, Gebrauch machen: 1849 wurden die Kantone aufgefordert, zur Deckung der infolge der badischen Wirren entstandenen Grenzbewachungskosten Kontingente in der Gesamthöhe von 1'415'480 Franken zu leisten.

¹⁴⁰ Vergl. insbes. BBl 1948 I 440 ff.

¹⁴¹ Vergl. dazu die Begründung des BR für die eidg. Geldskala in seiner Botschaft vom 7. 10. 1874 (BBl 1874 III 163 f.). Siehe dazu auch den Bericht der ständerätlichen Kommission, BBl 1874 III 1010, der die Überlegungen bei der Zusammenstellung der Geldskala etwas erhellt.

keine Gewähr für eine gerechtere Lastenverteilung. Zwar wären die nachteiligen Auswirkungen, die mit einer Überlagerung von zwei progressiven direkten Steuern für einzelne Kategorien von Steuerpflichtigen verbunden sein konnten, verschwunden, weil nur noch eine Steuer dieser Art erhoben worden wäre, dafür wären aber, je nach der konkreten Gestaltung der kantonalen Steuergesetzgebung die Steuerpflichtigen gleicher Leistungsfähigkeit in sehr verschiedenem und keineswegs Gewähr für grössere Gerechtigkeit bietendem Ausmass zur Leistung eines Beitrages an die Kosten des Bundes-haushaltes herangezogen worden. Aus technischen Gründen musste die Idee der Berechnung der kantonalen Kontingente auf der Grundlage der Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuerkontingente) ebenfalls verworfen werden¹⁴².

Verschiedene weitere vorgeschlagene Varianten mussten aus ökonomischen, politischen oder praktischen Gründen verworfen werden (so Steuern auf die Kapitalgesellschaften etc.). Letztlich erschien das als vordringlich betrachtete Erfordernis der gerechten Lastenverteilung unter den gegebenen Verhältnissen nur bei Beibehaltung einer direkten Bundessteuer möglich. Damit wurden auch die Erfahrungen anderer Bundesstaaten (USA, Kanada, Australien) bestätigt, in denen sich der Zentralstaat sowenig wie in der Schweiz eines Eingriffs in die ursprünglich den Gliedstaaten vorbehaltene Domäne der direkten Steuern enthalten konnte und sich insbesondere als Folge von Kriegskosten ein Nebeneinander von direkten Bundessteuern und gliedstaatlichen Steuern schon früher angebahnt hatte. Der Bundesrat sprach sich letztlich also für ein System der Koexistenz der staatsrechtlichen Befugnis der Kantone zur Erhebung direkter Steuern mit der direkten Bundessteuer aus.

Die neue Steuer war deshalb als Tilgungssteuer ausgestaltet. Der aus ihrem Ertrag zu verzinsende und zu amortisierende Teil der Wehrschuld sollte mit dem Minimum dessen bemessen werden, was mit den Grundsätzen einer gesunden Finanzpolitik vereinbar scheint. Es war ein Betrag von 5 Milliarden Franken in Aussicht genommen worden. Um diese Summe mit 3 % zu verzinsen und innert 60 Jahren zu tilgen, bedurfte es eines jährlichen durch die Tilgungssteuer zu deckenden Aufwands von 180 Mio. Franken. Nach der Erfüllung ihres Zweckes sollte die Steuer wieder hinfällig werden, auch wenn dies der damaligen Generation von fragwürdigem Wert erscheinen musste, weil sich für die damals Steuerpflichtigen eine voraussichtlich während 60 Jahren zu erhebende Steuer wie eine dauernde Bundessteuer auswirkte. Nichtsdestoweniger bedeutete die vorgesehene Beschränkung eine grundsätzliche Anerkennung des Primats der Kantone auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Verpflichtung des Bundes, sich, sobald als möglich, aus diesem Gebiet wieder zurückzuziehen¹⁴³. Von Anfang an war man sich bewusst, dass die Vorlage im Parlament auf heftige Kritik stossen würde, insbesondere war klar, dass im Nationalrat die WUSSt und im Ständerat die direkte Bundessteuer nicht ohne Schwierigkeiten durchzubringen waren¹⁴⁴.

Die vorberatende siebzehnköpfige Kommission des Ständerates, dem die Priorität zukam, verlangte vom Bundesrat zunächst einen Ergänzungsbericht, bevor sie ihrem Rat einen Antrag stellen wolle. Darin sollte insbesondere eine Variante für eine Finanzreform enthalten sein, welche keine direkte Bundessteuer beinhalte. Der Bundesrat hielt in seinem Bericht vom 10. 4. 1948 jedoch ausdrücklich an der direkten Bundessteuer fest, worauf sich die Kommission als vom Bericht nicht befriedigt erklärte und sich in ihrer zweiten Sitzung selbst an die Ausarbeitung eines Finanzplanes machte. Dieser sah grössere Einsparungen vor und machte, da die Kommission optimistischer kalkulierte als der Bundesrat¹⁴⁵, die direkte Bundessteuer überflüssig¹⁴⁶. Am 16. 6. 1948 nahm der Ständerat die Eintretensberatung auf und bereits hier wurde der Föderalismus als wesentliches Motiv für den Standpunkt der ständerätlichen Kommission in den Vordergrund gerückt. Als wesentlichstes Argument für die Ablehnung der direkten Bundessteuer diente der Verweis auf die Problemlösungsfähigkeit der Kantone; mit anderen Worten könne auf die direkte Bundessteuer verzichtet werden, wenn man umgekehrt auch darauf verzichte, dem Bund Aufgaben zu übertragen, die genauso gut von den Kantonen gelöst werden können¹⁴⁷. Der Ständerat beschloss am 17. Juni Eintreten¹⁴⁸ und strich in der Detailberatung am folgenden Tage sogleich die Tilgungssteuer¹⁴⁹. Da man sich bewusst war, dass der Bund unter Umständen einmal auf ausserordentliche Einnahmen angewiesen sein könnte, fügte die Kleine Kammer der Regelung von Art. 42^{ter} Abs. 1, welche vorsah, dass im Falle eines drohenden Defizits, dieses

¹⁴² BBI 1948 I 447 ff.

¹⁴³ Dazu Art. 42^{bis} Abs. 1 lit. e des Entwurfes, der die Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete der direkten Steuer auf die zur Instandstellung seines Haushaltes unerlässliche Massnahme der Erhebung einer Steuer zur Verzinsung und Tilgung eines auf 5 Milliarden Franken begrenzten Kriegsschuldenüberschusses beschränkte. BBI 1948 I 598.

¹⁴⁴ Schon früh rechnete man auch in den Räten mit der Notwendigkeit einer Einigungskonferenz, weshalb die Bereitschaft zu beiderseitigem Nachgeben und vermittelnden Kompromissen entsprechend gering ausfiel; vergl. dazu SR FLÜCKIGER in seinem Votum vom 22. 3. 1949, Sten. Bull. 1949 SR 142.

¹⁴⁵ Die Kommission befasste sich sorgfältig mit den Prognosen für die Einnahmen und Ausgaben des Bundes für die folgenden zehn Jahre und gelangte zur Ansicht, den Bundeshaushalt mit substantiellen Einsparungen (185 Mio. Franken streichend) ausgleichen zu können.

¹⁴⁶ Dazu das Eintretensreferat von SR FRICKER, Sten. Bull. 1948 SR 97 ff.

¹⁴⁷ KAMER, S. 174 f.

¹⁴⁸ Erste Beratung im Ständerat, Sten. Bull. 1948 SR 97 ff.

¹⁴⁹ Mit 25 zu 13 Stimmen beschloss der Rat die Streichung von Art. 42^{bis} Abs. 1 lit. e des Entwurfes, der die direkte Steuer beinhaltete. Sten. Bull. SR 192-204.

während sieben Jahre durch Einsparungen oder neue Einnahmen zu beseitigen sei, eine Ergänzung an. Der Ständerat sah hier vor, dass es der Bundesgesetzgebung in solchen Situationen gestattet sei, den Kantonen ganz oder teilweise rückzahlbare oder anrechenbare Steuern nach Art. 42bis Abs. 1 lit. b, Satz 1 BV zu erheben¹⁵⁰. Am 19. 6. 1948 beschloss der Ständerat im weiteren die Einführung subsidiärer Verrechnungssteuerkontingente. Nachdem die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 22 zu 5 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) genehmigt worden war¹⁵¹, wurde sie dem Nationalrat überwiesen.

Der Nationalrat nahm am 31. 1. 1949 die Eintretensdebatte auf, nachdem im Oktober 1948 der Bundesrat der nationalrätlichen Kommission einen weiteren Bericht erstattet hatte. Die Kommission stimmte dem Bundesrat hinsichtlich der Erhebung einer direkten Bundessteuer durchaus zu, nicht aber bezüglich deren Befristung. Am 2. 2. trat der Nationalrat auf die Behandlung der Vorlage ein¹⁵² und lehnte alsbald, am 4. 2., die von einer Kommissionsminderheit beantragte Einführung der Verrechnungssteuerkontingente ab. Der Nationalrat stimmte dafür am 10. Februar mit 101 gegen 79 Stimmen der Einführung der direkten Bundessteuer zu. Zwei Tage später nahm der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 101 zu 56 Stimmen bei sechs Enthaltungen an.

Am 22. 3. 1949 nahm der Ständerat zum ersten Mal zu den Differenzen Stellung. Festhalten in allen Hauptpunkten wurde von der Kommission beantragt: „Der Hauptgrund, der die Mehrheit der Kommission zum Antrag auf Festhalten am Beschluss des Ständerates veranlasste, ist aber der, weil die Lösung ohne Tilgungssteuer auf die Eigenstaatlichkeit der Kantone Rücksicht nimmt. (...) Aus diesem Grunde hat auch der Bundesrat im Jahre 1918 die Einführung einer direkten Bundessteuer abgelehnt.“¹⁵³ Der Ständerat, der im wesentlichen den Anträgen seiner Kommission folgte, beschloss insbesondere Festhalten an der Streichung der Tilgungssteuer und der Einführung der Verrechnungssteuerkontingente für den Fall, dass der Finanzhaushalt nach sieben Jahren wieder defizitär würde¹⁵⁴. Wollte es die Grosse Kammer noch der Bundesgesetzgebung überlassen, inwieweit die Verrechnungssteuer zurückzuerstatten sei, so beantragte hier der Ständerat eine Neuformulierung: es sei eine Verpflichtung des Bundes zur Rückerstattung verfassungsrechtlich zu verankern¹⁵⁵.

Am 9. 6. 1949 kam der Nationalrat in seinen Beratungen auf die Differenzen zurück¹⁵⁶. Anstatt über einzelne Artikel abzustimmen, nahm er sich nur mehr der wesentlichen Grundsätze an: in sämtlichen wichtigen Fragen (Tilgungssteuer¹⁵⁷, Verrechnungssteuer, Benzinzoll-Anteil, WUST, Ausgabenbremse und Budgetausgleich „auf die Dauer“ u.a.) beschloss er Festhalten und erklärte am 10. 6. 1949 seine Beschlüsse mit 98 Stimmen, ohne Gegenstimme, jedoch bei zahlreichen Enthaltungen, definitiv. Damit war die Aussicht auf einen Kompromiss deutlich gesunken und allein die Einigungskonferenz schien noch Grund für Hoffnung auf eine Lösung darzustellen. Hinzu kam, dass sich schlussendlich eine Verwerfung in der Volksabstimmung abzuzeichnen begann¹⁵⁸.

¹⁵⁰ Sten. Bull. SR 204-211.

¹⁵¹ Sten. Bull. SR 214.

¹⁵² Erste Beratung im Nationalrat, Sten. Bull. 1949 NR 1-108.

¹⁵³ Sten. Bull. 1949 SR 127.

¹⁵⁴ Daneben beschloss der SR: einen *zwingenden Benzinzoll-Anteil der Kantone*: während der NR in Übereinstimmung mit dem Antrag des BR beschlossen hatte, dass der Bund den Kantonen einen Anteil am Reinertrag des Benzinzolles ausrichten *könne*, wollte der SR explizit statuieren, dass der Bund die Hälfte des tatsächlichen Reinertrages den Kantonen auszahlen *müsse* (obwohl dies der grundsätzlichen Einstellung des SR eigentlich widersprach, der sich ansonsten auf den Standpunkt stellte, dass die indirekten Steuern dem Bunde, die direkten den Kantonen vorbehalten bleiben müssten). Der eigentliche Grund, weshalb der SR den Kantonen nun dennoch die Hälfte des Ertrages einer indirekten Steuer zukommen lassen wollte, liegt wohl darin, dass der Anteil für den Ausbau der Alpenstrassen bestimmt war und die Ständevertreter der Gebirgskantone auf die spezifischen Interessen ihrer Kantone entsprechend Rücksicht nehmen mussten (KAMER, S. 176 Anm. 64). Ferner bezügl. der WUST: während der NR die WUST auf 20 Jahre befristeten und sie auf „Lieferungen“ beschränken wollte, ferner die Freiliste wesentlich erweiterte und „gebräuchlichere“ Lebensmittel steuerfrei erklärt hatte, votierte der SR für eine unbefristete WUST auf „Lieferungen und Leistungen“ (nur die „notwendigen“ Lebensmittel sollten von der Besteuerung ausgenommen werden). Im weiteren beschloss der SR noch eine *Ausgabenbremse* und schliesslich die *Streichung gew. Subventionen* ab 31. 12. 1952. Der NR wollte demgegenüber noch bis 1955 zuwarten. Vergl. KAMER, S. 176 ff.

¹⁵⁵ Erste Differenzberatung im SR, Sten. Bull. SR 1949 125/267.

¹⁵⁶ Erste Differenzberatung im NR, Sten. Bull. NR 1949 555-590.

¹⁵⁷ Die Frage der direkten Steuer hatte sich als eigentliches Hindernis in der Konsensfindung zwischen beiden Räten erwiesen. Dennoch hielt der NR mit 84 gegen 62 Stimmen an ihr fest (Sten. Bull. NR 568).

¹⁵⁸ So führte NR LACHENAL (FDP, GE) mit eindrucklichen Worten aus, was wohl viele dachten: „Les divergences entre le Conseil des Etats et le Conseil national sont si nombreuses et si importantes qu'elles ne laissent vraiment plus aucun espoir d'une solution de conciliation. (...) On manie péniblement un rocher de Sisyphe, on le traîne d'un conseil à l'autre sans pouvoir aboutir à un résultat quelconque. Mais ce qui me paraît encore plus grave, c'est le divorce très net avec le sentiment populaire. Car, spectacle assez nouveau et extraordinaire, il n'y a, ni dans cette salle, ni dans l'autre, un seul esprit qui ne soit absolument convaincu que le peuple refusera d'une façon absolue le projet qui lui sera présenté. (...) Tous les travaux énormes des commissions, des rapporteurs, la procédure de conciliation entre les deux chambres, les abstentions, les solutions provisoires, vos votations éventuelles, vos votations définitives, tout cela est désespérément vain et nul, car quand vous irez devant le peuple, vous savez qu'il anéantira tout cela et dira: non, non et non!“ (Sten. Bull. 1949 NR 575).

Der Ständerat entschied seinerseits, seiner Kommission folgend, mit 25 zu 10 Stimmen an seinen Beschlüssen festzuhalten und erklärte seine Beschlüsse am 25. 6. 1949 mit 33 Stimmen definitiv¹⁵⁹, worauf dessen Kommission im Hinblick auf die einzuberufende Einigungskonferenz von 17 auf 29 Mitglieder erweitert wurde.

Die 58 Mitglieder zählende Einigungskonferenz hielt sich selbst für zu gross, um eine sinnvolle Beratung durchführen zu können und beauftragte eine 17 Parlamentarier zählende Subkommission (zehn Nationalräte und sieben Ständeräte) mit der Ausarbeitung eines Einigungsvorschlages. Diese Subkommission versammelte sich erstmals am 28. 9. 1949. Ihre Beratungen führten schliesslich zu einem Einigungsvorschlag, der auch im Kommissions-plenum auf Zustimmung stiess. Es war insbesondere dem Ständerat gelungen, in der Einigungskonferenz in wesentlichen Punkten eine Mehrheit für sich zu gewinnen. Der Einigungsvorschlag enthielt in der Hauptsache folgende Punkte: Es wird auf die Erhebung einer Tilgungssteuer verzichtet; dagegen ist der Bund befugt, eine direkte Steuer von maximal 7½ % auf dem ausgeschütteten Gewinn und eine solche von maximal 1½ % auf dem Kapital und den offenen Reserven der juristischen Personen zu erheben und ferner haben die Kantone jährlich einen Betrag von 70 Mio. als kantonale Kontingente an den Bund zu entrichten. Ausserdem ist es dem Bund erlaubt, „zur Verstärkung des interkantonalen Finanzausgleichs“ höchstens 5 % der Quellensteuerbeträge für sich zu behalten¹⁶⁰. Am 15. 3. 1950 lag der Einigungsvorschlag vor dem Ständerat und wurde, nach langen Beratungen, mit 32 zu 9 Stimmen (bei zwei Enthaltungen) genehmigt¹⁶¹. Der Nationalrat zog den Antrag der Einigungskonferenz am 21. März 1950 in Beratung und stimmte ihm, ebenfalls erst nach längerer Diskussion, mit 95 zu 68 Stimmen zu. 19 Ratsmitglieder enthielten sich der Stimme, 11 waren abwesend¹⁶².

Nach der Bereinigung der Differenzen scheiterte die Vorlage aber, wie bereits von vielen Parlamentariern vorhergesehen wurde, in der Volksabstimmung vom 4. 6. 1950¹⁶³. Dabei konnte festgestellt werden, dass der verwerfende Entscheid vor allem der vom Parlament vorgeschlagenen Kontingentslösung zuzuschreiben war. Um den Finanzhaushalt des Bundes trotz dieser Verwerfung im Gleichgewicht halten zu können, wurde zunächst die Geltungsdauer des Fiskalnotrechts durch dringlichen BB vom 21. 12. 1949¹⁶⁴ bis Ende 1951 verlängert. Sodann wurde am 29. 9. 1950 ein BB über die Finanzordnung für die Jahre 1951 bis 1954¹⁶⁵ gefasst, welcher am 3. 12. 1950 von Volk und Ständen angenommen wurde¹⁶⁶. Danach blieb die bisherige Finanzordnung mit einigen Änderungen für weitere vier Jahre in Kraft¹⁶⁷.

c) **Volksinitiative zur Aufnahme eines Art. 89^{ter} BV („Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung“) von 1953**¹⁶⁸

Ein Initiativkomitee für Einsparungen im Bundeshaushalt und Erweiterung der Volksrechte in Zürich hatte am 23. 9. 1953 der Bundeskanzlei zwei Volksbegehren eingereicht¹⁶⁹: Mit einer Volksinitiative „betreffend die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung“, von 97'772 Stimmberechtigten unterzeichnet, bemühte sich das bürgerliche Komitee durch die Einführung eines Art. 89^{ter} BV, u.a. ein fakultatives Finanzreferendum des Volkes und der Kantone einzuführen¹⁷⁰. Zusätzlich wurden 95'888 Unterschriften für ein zweites Volksbegehren, betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle (Einführung eines Art. 94^{bis} BV) eingereicht, welches hier aber nicht weiter interessieren soll.

Das Ziel der Initiative zur Aufnahme eines Art. 89^{ter} war, die Fassung von Bundesbeschlüssen, welche Ausgaben zur Folge hatten, im Parlament zu erschweren und dem Volke bei der Beschlussfassung über neue Ausgaben grösseren Umfangs ein vermehrtes Mitspracherecht einzuräumen. Dadurch sollte die Ausgabenfreudigkeit gedämpft und Einsparungen ermöglicht werden. Als Mittel, dieses Ziel zu erreichen schlug die Volksinitiative eine

¹⁵⁹ Sten. Bull. SR 1949 393-396. TRIVELLI, S. 343, weist darauf hin, dass dieser zweite Beschluss eigentlich unnötig war, da es angesichts der Uneinigkeit zwischen beiden Räten in jedem Fall zur Einsetzung der Einigungskonferenz gekommen wäre.

¹⁶⁰ Im weiteren einigte man sich auf folgende Punkte:

Die Hälfte des Benzinzollertrages geht an die Kantone; die WUST wird ohne Befristung beibehalten (von der Besteuerung befreit sind die „notwendigen“ Lebensmittel; ferner wird für „unentbehrliche Bedarfsartikel“ und „notwendige Hilfsstoffe der landwirtschaftlichen Urproduktion“ eine Höchstbelastungsgrenze von 4 % festgesetzt); hinsichtlich der Ausgabenbremse wird der ursprünglichen Ansicht des NR gefolgt und schliesslich soll ein Budgetausgleich „auf die Dauer“ erzielt werden.

¹⁶¹ Sten. Bull. SR 1950 1-15.

¹⁶² Sten. Bull. NR 1950 98-129.

¹⁶³ In der Volksabstimmung scheiterte die Vorlage mit 486'000 gegen 268'000 Stimmen und 14 4/2 gegen 5 2/2 Stände deutlich (BBl 1950 II 410).

¹⁶⁴ AS 1949, 1801.

¹⁶⁵ AS 1950, 1463.

¹⁶⁶ BBl 1950 III 731.

¹⁶⁷ Vergl. nachstehend die Ausführungen zur Finanzordnung 1957 bis 1958 unter Ziff. 2, d.

¹⁶⁸ TRIVELLI, S. 394 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399, 422; HEGER, S. 87 Anm. 47.

¹⁶⁹ BBl 1953 III 427 ff.

¹⁷⁰ Art. 89^{ter} Abs. 3 BV in der Fassung des Initiativtextes (vergl. BBl 1953 III 427 f., 1954 I 828 f.).

Bindung der eidgenössischen Räte an die Anträge des Bundesrates (Abs. 1), den Ausbau der sogenannten Ausgabenbremse (Abs. 2) und die Einführung des Finanzreferendums (Abs. 3 und 4) vor. In seinem Bericht an die Bundesversammlung betreffend die Ausgabenbeschlüsse vom 4. Mai 1954¹⁷¹ drückte sich der Bundesrat zum Teil sehr zurückhaltend aus und kritisierte namentlich folgende Punkte:

Zunächst zur *Bindung der eidgenössischen Räte an die Anträge des Bundesrates*. Die Initiative sah eine solche Bindung bei der Beschlussfassung über Voranschlag und Nachtragskredite in dem Sinne vor, dass der vom Bundesrat beantragte Gesamtbetrag der Ausgaben nur überschritten werden durfte, wenn die Bundesversammlung gleichzeitig durch Einsparungen oder Mehreinnahmen für Deckung sorgt. Nach Art. 71 BV wird nun aber die oberste Gewalt des Bundes, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, von der Bundesversammlung ausgeübt¹⁷². Eine Abweichung von diesem Grundsatz bei der Beschlussfassung über den Voranschlag sei um so weniger gerechtfertigt, als das Parlament seit Jahren nicht über den vom Bundesrat beantragten Gesamtbetrag der Ausgaben hinausgegangen ist. Darüber hinaus wäre die vorgeschlagene Fassung sehr widersprüchlich, insbesondere was die der Bundesversammlung gewährten Möglichkeiten zur Deckung anging, wenn der vom Bundesrat beantragte Gesamtbetrag überschritten werden sollte, diese wären in der Praxis nicht sinnvoll bzw. nicht durchführbar¹⁷³.

Zum *qualifizierten Mehr*: Ziffer 2 der Initiative übernahm in ihrem ersten Satz die sog. „Ausgabenbremse“, wollte aber die damals bereits geltenden ziffermässigen Begrenzungen aufheben. Schon in den beiden letzten Vorlagen über eine Bundesfinanzreform war vorgesehen, dass gewisse Beschlüsse der Annahme durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte bedurften¹⁷⁴. Der Bundesrat pflichtete daher dem Begehren der Initianten grundsätzlich bei, war aber der Meinung, dass das qualifizierte Mehr nur für Beschlüsse, die eine grössere finanzielle Tragweite hätten, zu fordern sei. Die Initianten warfen dagegen ein, dass sich die damals geltende Ausgestaltung (Art. 8 des BB von 1950) als zu wenig wirksam erwiesen habe und zwar gerade wegen der Höhe des Betrages, von welchem an ein Beschluss der Annahme durch ein qualifiziertes Mehr bedurfte¹⁷⁵. Der Bundesrat erachtete diese Auffassung aber als unrichtig. Wenn die Ausgabenbremse keine besondere Bedeutung erlangt hätte, so wohl v.a. deshalb, weil einfache Finanzbeschlüsse im Bundeshaushalt, abgesehen vom Bereich des Militärwesens, keine besondere Rollen spielten und, wo sie vorkamen, i.d.R. ohne weiteres das erforderliche Quorum fanden. Der Bundesrat beantragte aus diesem Grund, die in Kraft stehenden Grenzen der Ausgabenbremse beizubehalten¹⁷⁶.

Zum *Finanzreferendum*: In den Absätzen 3 und 4 sahen die Initianten die Einführung des fakultativen und des obligatorischen Finanzreferendums vor. Dieses war bereits der Mehrheit der Kantone bekannt und seine Einführung schon im Bund mehrfach erörtert worden¹⁷⁷. Wiederum stimmte der Bundesrat hier dem Begehren der Initiative grundsätzlich zu. Die Einführung eines allgemeinen Finanzreferendums läge im Zuge der Entwicklung und die in den Kantonen gesammelten Erfahrungen hätten gezeigt, dass angesichts der „vom Schweizervolk schon oft bewiesenen staatspolitischen Reife“¹⁷⁸, kein Anlass bestünde, diesen Ausbau der Volksrechte abzulehnen, um so weniger, als mit dem Verfassungs- und Gesetzesreferendum viel entscheidendere Fragen dem Volke vorzulegen sind als blosse Finanzbeschlüsse. Dennoch bemängelte der Bundesrat die von den Initianten vorgeschlagene konkrete Ausgestaltung des Finanzreferendums und lehnte die Zweiteilung in ein fakultatives und ein obligatorisches

¹⁷¹ BBl 1954 I 828 ff.; vergl. hier insbes. die Stellungnahme des Bundesrates auf den S. 830 ff.

¹⁷² Versuche, die Bundesversammlung auf dem Gebiete der Finanzpolitik in ein Unterordnungsverhältnis zum BR zu setzen, hatte es aber bereits verschiedentlich, auch von Seiten des BR gegeben: so z.B. in den Entwürfen vom 18. 3. 1938 und 19. 1. 1940 zur Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes und in abgemilderter Form in der Vorlage vom 22. 1. 1948.

¹⁷³ BBl 1954 I 831.

¹⁷⁴ Art. 1, lit. D des dringlichen BB vom 21. 12. 1949 und Art. 8 des BB vom 29. 9. 1950 über die Finanzordnung 1951-1954.

¹⁷⁵ Art. 8 des BB sah für einmalige Ausgaben von über 5 Mio. Franken und für wiederkehrende Ausgaben von über 250'000 Franken das Erfordernis des absoluten Mehrs aller Mitglieder in jedem der beiden Räte vor.

¹⁷⁶ In der Volksabstimmung vom 12. 3. 1995 stimmten das Volk (mit 1'387'556 Ja [83,4 %] gegen 277'816 Nein) und sämtliche Stände im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993, der dauerhaften Verankerung der Ausgabenbremse auf Verfassungsstufe in Art. 88 Abs. 2 und 3 BV (BB über eine Ausgabenbremse vom 7. 10. 1994, Botschaft des BR in BBl 1993 IV 293) deutlich zu (NZZ vom 13. 3. 1995), nachdem bereits 1951-1958 und 1975-1979 ähnliche Vorschriften in Kraft waren: Für neue einmalige Ausgaben von über 20 Mio. Franken und neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Mio. Franken wird neu die *Zustimmung der Mehrheit aller Ratsmitglieder* verlangt. Auf Antrag des NR, die Ausgabenbremse in der BV zu verankern hatte der SR im Differenzbereinigungsverfahren nur zögerlich und nach langen Diskussionen in der Herbstsession 1994 eingelenkt; zuvor hatte die SPK Bedenken gegen die Ausgabenbremse in bezug auf den Minderheitenschutz angemeldet und als Ersatz eine Änderung des GVG vorgeschlagen, welche künftig auch ausgabenwirksame einfache BB der Schlussabstimmung in beiden Räten unterstellt hätte. Abgelehnt wurden aber auch Bestrebungen, die Ausgabenbremse zeitlich zu befristen (so im NR, vergl. aber auch einen Antrag des SR FRICK [CVP, SZ]). Vergl. BBl 1994 III 1803; Amtl. Bull. NR 1994 1311 ff. und 1967 (der NR hatte die Vorlage mit 109 zu 53 Stimmen gutgeheissen); Amtl. Bull. SR 1994 876 ff., 1075 (der SR stimmte mit 27 zu 6 zu). Ihre erste Wirkung zeigte die auf den 1. 7. 1995 in Kraft gesetzte Ausgabenbremse (BBl 1995 II 1362) bei der Beratung über das BG über die Fachhochschulen in der Herbstsession 1995, wo im NR der Artikel über die Annahme von Finanzhilfen des Bundes an die Betriebskosten von Fachhochschulstudiengängen im Zuständigkeitsbereich der Kantone (Art. 17 Entwurf FHSG) mit 98 zu 38 Stimmen die erforderliche Mehrheit (101 Stimmen) nicht erreichte (siehe BaZ vom 20. 9. 1995, S. 1 f.).

¹⁷⁷ So hatte bspw. der SR das Finanzreferendum bereits in der letztlich gescheiterten Verfassungsrevision von 1872 vorgesehen.

¹⁷⁸ BBl 1954 I 834.

Finanzreferendum ab, welchem neben den Finanzbeschlüssen auch Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse unterliegen sollten, wenn sie neue einmalige Ausgaben von mehr als 100 oder wiederkehrende von mehr als 20 Mio. Franken zur Folge hatten. Dabei verwies der Bundesrat auf jene Kantone, die ein solches obligatorisches Finanzreferendum kannten (z.B. BE): Diese besässen auch das obligatorische Gesetzesreferendum, so dass dort weittragende Finanzbeschlüsse formell Gesetzen gleichgestellt würden. Nirgends indessen bestünden für formelle Gesetze zwei Arten von Referendum, je nach den Kosten, welche der Vollzug des Gesetzes nach sich zieht. Es wäre nach Ansicht des Bundesrates verfehlt gewesen, Gesetze, die oft von überragender Bedeutung wären, bspw. das StGB, das ZGB und das OR, einfach nach ihren *finanziellen* Konsequenzen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen (eben wenn die Kosten der Veranlagung und des Steuerbezuges jährlich 20 Mio. Franken übersteigen) oder nicht. Der Bundesrat sah deshalb in seinem Gegenentwurf lediglich die Einführung des fakultativen Finanzreferendums vor, womit wichtige Finanzbeschlüsse formell den BG und AVBB gleichgestellt worden wären.

Zum *Vorbehalt der Dringlicherklärung*: Ziffer 5 der Initiative sah für AVBB, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, einen Vorbehalt der Dringlicherklärung gemäss Art. 89^{bis} BV vor. Dieser Vorbehalt war allerdings unvollständig, denn für AVBB brauchte Art. 89^{bis} nicht ausdrücklich vorbehalten zu werden, wird doch gerade in diesem Artikel für sie die Möglichkeit der sofortigen Inkraftsetzung vorgesehen. Dagegen stellte sich die Frage, ob dieselbe Möglichkeit auch für Beschlüsse vorgesehen werden sollte, die nicht wegen ihres allgemein verbindlichen Charakters, sondern wegen ihrer finanziellen Tragweite dem Referendum unterstehen. Dies sollte der Initiativtext offensichtlich bejahen. Sachlich ist es durchaus gerechtfertigt, dass auch dringliche Ausgabenbeschlüsse sofort in Kraft gesetzt werden können. Dem in Art. 89^{bis} vorgesehenen nachträglichen Referendum kommt dabei aber im Vergleich mit den AVBB nur beschränkte Bedeutung zu: Die nachträgliche Ausserkraftsetzung eines Beschlusses, gegen den das Referendum ergriffen wurde und der nicht binnen Jahresfrist vom Volke gutgeheissen wird, ist ohne rechtliche Bedeutung, wenn der Beschluss in diesem Zeitpunkt bereits vollzogen ist, was bei dringlichen Ausgabenbeschlüssen die Regel sein dürfte.

Der Bundesrat stellte den eidgenössischen Räten angesichts der verschiedenen Widersprüche und unvorteilhaften Lösungen der Initiative den Antrag, das Volksbegehren abzulehnen und es Volk und Ständen ebenfalls zur Ablehnung zu empfehlen. Statt dessen legte die Regierung den beiden Kammern einen Gegenvorschlag vor, der die Forderungen des Volksbegehrens teilweise aufnahm, sich aber wo immer möglich an bereits bestehendes Bundesrecht anlehnte¹⁷⁹.

Die Kommission des Ständerats, des Prioritätsrates, trat am 13. 5. 1954 erstmals zusammen. Am Ende einer langen einleitenden Debatte stimmten sämtliche Kommissionsmitglieder mit Ausnahme des Genfer PICOT (LP), Präsident des Initiativkomitees, für die Verwerfung des Volksbegehrens. Neun Kommissionsmitglieder sprachen sich aber für den Gegenentwurf aus, mit der Überzeugung, dass die Volksinitiative einem gewissen öffentlichen Anliegen entspricht. Abs. 1 des Gegenentwurfs, der die Grenzen von denen an ein Beschluss der Annahme durch ein qualifiziertes Mehr bedurfte auf fünf Mio. für einmalige resp. 250'000 Franken für wiederkehrende Ausgaben festsetzte¹⁸⁰, wurde ohne Änderung angenommen. Lebhafter wurde die Diskussion als es um die Beträge ging, die dem fakultativen Finanzreferendum unterworfen werden sollten - das Konzept des obligatorischen Referendums war beinahe einstimmig verworfen worden. Während der Bundesrat vorschlug, jene Beschlüsse dem fakultativen Referendum zu unterstellen, welche einmalige Ausgaben von mehr als 30 Mio. oder wiederkehrende von mehr als 5 Mio. Franken zur Folge hatten¹⁸¹, wurden noch verschiedene andere, restriktivere Vorschläge vorgebracht¹⁸². In aufeinanderfolgenden Abstimmungen setzte sich der Vorschlag 10 Mio. (einmalig) resp. 2 Mio. (wiederkehrend) Franken durch¹⁸³. Der Entwurf wurde in seiner Gesamtheit mit 6 Stimmen bei zwei Enthaltungen angenommen¹⁸⁴.

In den folgenden Wochen präsentierten verschiedene politische und ökonomische Gruppierungen und Verbände ihre eigenen Überlegungen zum Volksbegehren und zum Gegenentwurf; ausserdem wurden zwischenzeitlich zwei Bundesbeschlüsse¹⁸⁵, gegen die das Referendum ergriffen worden war, vom Volk abgelehnt. Für das Parlament bedeutete dies eine kalte Dusche und sollte für die Haltung zahlreicher Nationalräte nachhaltige Konsequenzen ausüben. Die Kommission des Ständerats kam erneut zusammen, um über die Auswirkungen dieser Ereignisse auf den Gegenentwurf, zu beraten. Verschiedene Abgeordnete brachten Abänderungsvorschläge vor, deren interessantester wohl derjenige des Parteilosen STÜSSI (GL) war, der die Möglichkeit einer Volksabstimmung davon

¹⁷⁹ Zum Inhalt des Gegenvorschlages siehe BBl 1954 I 836 ff.

¹⁸⁰ Diese Summen entsprachen denjenigen des Art. 8 des BB vom 29. 9. 1950 (Finanzordnung 1951 bis 1954).

¹⁸¹ BBl 1954 I 835.

¹⁸² So für einmalige Ausgaben 5, 10 oder 15 Millionen, für wiederkehrende Ausgaben 1, 2 und 3 Millionen Franken.

¹⁸³ Mit 7 zu 1 Stimme gegen den Vorschlag 5 Mio. resp. eine; mit 5 zu 3 Stimmen gegen den Vorschlag 15 resp. 3 Mio.; mit 6 gegen 1 Stimme gegen den Vorschlag 30 resp. 5 Mio. Franken.

¹⁸⁴ Protokoll der Kommission des Nationalrats, 13. und 14. Mai 1954, S. 39.

¹⁸⁵ BB vom 23. 12. 1953 über den Fähigkeitsausweis im Schuhmacher-, Coiffeur-, Sattler- und Wagnergewerbe; in der Volksabstimmung vom 20. 6. 1954 mit 380'213 zu 187'729 Stimmen abgelehnt (BBl 1954 II 262) sowie BB vom 23. 12. 1953 über ausserordentliche Hilfeleistungen an kriegsgeschädigte Auslandschweizer; in der Abstimmung vom 20. 6. 1954 mit 309'083 zu 243'311 Stimmen abgelehnt (BBl 1954 II 264).

abhängig machen wollte, welche Mehrheit (absolute oder qualifizierte) der betreffende Beschluss im Parlament erhalten hatte. Diese Idee wurde sogleich heftig angegriffen, unter anderem aus dem Gedanken heraus, dass es falsch wäre, die Möglichkeit eines Referendums von einigen Stimmen mehr oder weniger in einem Rat abhängig zu machen. Der Gegenentwurf am Ende dieser zweiten Debatte unterschied sich nicht wesentlich von demjenigen im Mai.

Die Kommission des Ständerats fügte in ihrer Sitzung Ende Juli noch einen ergänzenden Absatz hinzu, der die Vorlage dahingehend präziserte, dass Beschlüsse bezüglich der Genehmigung internationaler Abkommen diesen Vorschriften nicht unterworfen wären, mit anderen Worten, dass sie dem Erfordernis von qualifizierter Mehrheit und Referendum entzogen wären. Der Ständerat befasste sich mit der Vorlage in seiner Herbstsession 1954, ohne sich aber lange mit ihr aufzuhalten¹⁸⁶. Mit 30 gegen 4 Stimmen entschied die Kleine Kammer, zuerst Volk und Ständen einen Gegenentwurf vorzulegen. Der Berichterstatter der Kommission, VON MOOS (KCVP, OW), erinnerte daran, dass die Initiative das fakultative Referendum für Ausgaben von über fünf Mio. bzw. einer Mio. Franken vorsah, während der Bundesrat 30 und 5 Mio. Franken empfahl. Die Kommission hatte sich ihrerseits für zehn und zwei Mio. Franken entschieden, nicht allein um einen eventuellen Rückzug der Initiative zu erreichen, sondern auch um zu vermeiden, dass sich das Referendum effektiv auf eine zu geringe Zahl von Beschlüssen beschränke. Diese Haltung wurde vom Plenum des Ständerates geteilt, der seiner Kommission mit 20 zu 8 Stimmen folgte¹⁸⁷. Der gesamte Entwurf wurde schliesslich einstimmig angenommen¹⁸⁸.

Die Kommission des Nationalrates benötigte vier lange Sitzungen und forderte zwei ergänzende Berichte (einen offiziellen und einen internen) an, bevor sie ihrem Rat entsprechenden Vorschläge unterbreiten konnte: der erste Entscheid beinhaltete die Verwerfung des Volksbegehrens mit 21 gegen 1 Stimme bei einer Enthaltung; sodann wurde die Idee eines Gegenentwurfs prinzipiell mit 16 gegen 7 Stimmen angenommen. Bezüglich der einzelnen Bestimmungen des Gegenentwurfs waren insbesondere die Frage der Zweckmässigkeit einer Ausgabenbremse und der Summen für die Anwendung des qualifizierten Mehrs wesentliche Diskussionspunkte. Mit gerade einmal 10 zu 8 Stimmen hielt die Kommission in der Folge an der Fassung von Abs. 1 des Bundesrates und des Ständerates fest. Zahlreiche Abänderungsvorschläge betrafen jedoch die vorgesehenen Beträge im Rahmen des Finanzreferendums: In einer Eventualabstimmung drang die Lösung des Ständerates (10 resp. 2 Mio. Franken) nicht durch gegen einen Vorschlag des NR TUCHSCHMID (FDP, TG), der hier 20 resp. 3 Mio. Franken als Grenzbeträge vorschlug und mit 16 zu 6 Stimmen angenommen wurde. In der definitiven Abstimmung allerdings obsiegte dann doch die Version des Bundesrates (30 resp. 5 Mio.) mit 12 zu 10 Stimmen¹⁸⁹. Die Kommission entschied sich ferner einstimmig dafür (minus einer Enthaltung), im Gegensatz zum Ständerat, an der Unterstellung der internationalen Verträge unter das Finanzreferendum festzuhalten.

Anfangs 1955 tat die Regierung kund, dass sie der Lösung des Ständerats bezüglich der Herabsetzung der dem Referendum unterliegenden Beträge auf 10 und 2 Mio. Franken zustimme und bestätigte, dass aus ihrer Sicht die Sanktionierung internationaler Abkommen durch das Volk fatale finanzielle Folgen haben könnte. Die Kommission kam angesichts dieser Haltung erneut zusammen und vernahm einen Vertreter des Bundesrates zu den Gründen dieses Meinungsumschwungs in der Regierung. Eine neue Untersuchung der Konsequenzen des Finanzreferendums habe gezeigt, dass unter der hypothetischen Annahme der Unterstellung der Ausgabenbeschlüsse ab 30 bzw. 5 Mio. Franken, zurückbezogen auf die Jahre 1948 bis 1954, allein vier Beschlüsse Gegenstand eines Referendums gewesen wären. Überdies wären sämtliche dieser vier Beschlüsse militärischer Natur gewesen. Mit der Begrenzung auf 20 bzw. 3 Mio. hätten immerhin sechs Vorlagen dem Referendum unterstanden und bei 10 bzw. 2 Mio. bereits zehn. Diese letzten Beträge schienen dem Bundesrat durchaus statthaft zu sein, darüber hinaus, so der Bundesrat, sei es auch aus psychologischen Gründen angebracht, den Zugang zu diesem Volksrecht nicht allzu sehr einzuschränken.

Die Diskussion betraf denn auch weniger die Frage der konkreten Höhe der Beträge, von denen an ein Referendum Anwendung finden sollte - seien es 10, 20 oder 30 Millionen -, sondern vielmehr die Frage der prinzipiellen Einstellung: entweder stellen sich die eidgenössischen Räte gegen das Konzept des Finanzreferendums überhaupt, und sollten sich dann klar zu dieser Haltung bekennen, oder aber sie heissen die Idee gut und stellen dann auch genügend niedrige Ansätze auf, die diesem Institut auch einen wirklichen praktischen Wert geben. Zu hohe Beträge bringen entweder ein gewisses Misstrauen gegenüber dem Volke, das sein Recht ja vielleicht missbrauchen könnte oder den verkappten Widerstand gegen eine solche Kontrolle durch das Volk an sich zum Ausdruck. In einer Eventualabstimmung verwarfen die Kommissionsmitglieder zunächst ihre ursprüngliche Position (30/5 Mio.) zugunsten einer vermittelnden Lösung von 20 bzw. 3 Mio. Franken mit 14 zu 7 Stimmen. In der definitiven Abstimmung jedoch blieb es - mit 11 gegen 9 Stimmen - bei den Beträgen von Bundesrat und Ständerat.

Die Kommission hatte zuvor unzweideutig beschlossen, die internationalen Übereinkommen der gleichen Regelung wie die anderen Bundesbeschlüsse zu unterwerfen. Diese Haltung wurde nun allerdings, im Rahmen dieser neuen Sitzung von mehreren Abgeordneten bekämpft, die sich insbesondere darauf beriefen, dass es vorteilhafter sei, auf internationaler Ebene eine klare Situation zu haben und intern vielleicht etwas weniger logische Verhältnisse als

¹⁸⁶ Sten. Bull. SR 1954 172-176.

¹⁸⁷ Sten. Bull. SR 1954 179.

¹⁸⁸ Sten. Bull. SR 1954 180.

¹⁸⁹ Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 7. März 1955, S. 2.

umgekehrt. Überhaupt bestünde verfassungsrechtlich bereits eine ähnliche Unterscheidung zwischen Beschlüssen im internen und Beschlüssen im internationalen Bereich, da ja Art. 89 Abs. 4 BV¹⁹⁰ Staatsverträge von einer Dauer unter fünfzehn Jahren vom Referendum ausschloss. Die internationalen Beziehungen dürften sich sehr kompliziert gestalten, wenn das Referendum auch hier Platz greifen würde. Mit 12 gegen 7 Stimmen folgten die Kommissionsmitglieder diesen Argumenten und empfahlen ihrem Rat sich der Lösung des Ständerates in diesem Punkt anzuschliessen.

Im Plenum entschied der Nationalrat einstimmig, Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen und diesen mit 83 gegen 72 Stimmen einen Gegenentwurf zu unterbreiten¹⁹¹. Danach beschloss die Grosse Kammer die Detailberatung über die einzelnen Artikel zurückzustellen und den Bundesrat einzuladen, ihr einen ergänzenden Bericht über die Ausführungsbestimmungen und die Auswirkungen, die die vorgeschlagene Regelung auf den Finanzhaushalt des Bundes und der in Kraft stehenden Gesetzgebung haben würde. Der Bundesrat legte diesen Bericht am 15. 12. 1955 vor¹⁹². Durch diesen Bericht teilweise beruhigt und nach Erhalt eines letzten Gutachtens des Finanzdepartements über die konkreten Konsequenzen der vorgesehenen Vorschriften, schlug die Kommission des Nationalrates die Beifügung eines zusätzlichen Absatzes über das Finanzreferendum vor, in welchem das Referendum ausgeschlossen wurde, wenn die Genehmigung über den Entscheid solcher Ausgaben bereits gesetzlich vorgesehen war. Erst im März 1956, befasste sich der Nationalrat erneut mit dem Gegenentwurf. Über einen Vorschlag der Kommissionsminderheit (6 Sozialdemokraten und 3 Mitglieder der BGB) hinweggehend, entschied der Nationalrat mit 79 gegen 61 Stimmen das Erfordernis des qualifizierten Mehrs der Räte für Beschlüsse über Ausgaben von über 5 Mio. resp. 250'000 Franken zu erhalten¹⁹³. Mit 90 zu 57 Stimmen verwarf er den Vorschlag seiner Kommission, dem Bundesrat und dem Ständerat bezüglich der massgebenden Beträge für die Anwendbarkeit des Finanzreferendums (10 resp. 2 Mio. Franken) zu folgen und schloss sich der Meinung der Kommissionsminderheit an, die sich diesbezüglich für 20 resp. 3 Mio. Franken ausgesprochen hatte¹⁹⁴. Der vom Ständerat und der vorberatenden Kommission des Nationalrats befürwortete Ausschluss der Staatsverträge, wurde mit 101 zu 14 Stimmen ebenfalls angenommen¹⁹⁵. In der Gesamtabstimmung fand die Vorlage mit 76 Stimmen gegen 43 Zustimmung¹⁹⁶. Am 11. April empfahl die vorberatende Kommission des Ständerates ihrer Kammer mit 7 zu 2 Stimmen an den tiefen Grenzen (10/2 Mio. Franken) für die Anwendbarkeit des Finanzreferendums festzuhalten. In der Junisession prüfte der Ständerat die Divergenzen zur anderen Kammer und stellte neben einigen redaktionellen Differenzen v.a. die unterschiedlichen Standpunkte bei den Beträgen für das Finanzreferendum und beim Ausschluss desselben bei vorgängig gesetzlich sanktionierten Ausgaben fest. Seiner Kommission folgend, nahm er diesen letzten Punkt an, hielt dafür aber mit 30 zu 9 Stimmen an den Summen von 10 resp. 2 Mio. Franken fest. Gerade dieser Punkt sollte sich als das eigentliche Handikap der ganzen Vorlage erweisen, da bereits die Initianten verlauten liessen, dass es im wesentlichen von der Entscheidung in diesem Punkt abhängige, ob die Initiative zurückgezogen würde oder nicht. Am 11. April¹⁹⁷ entschied die Kommission der Grossen Kammer mit 9 zu 7 Stimmen, dem Nationalrat zu empfehlen, sich der Lösung des Ständerates anzuschliessen und die Summen von 20 resp. 3 Millionen fallenzulassen, da diese zu hoch angesetzt seien, um einerseits die Initianten zum Rückzug zu bewegen und zum anderen die Möglichkeiten der Anwendung des Referendumsrecht zu sehr einschränken könnten. Im Plenum wurde nach einer kurzen Diskussion der Vorschlag der Kommissionsminderheit favorisiert und mit 102 gegen 53 Stimmen beschlossen, an den Beträgen von 20 resp. 3 Mio. festzuhalten¹⁹⁸.

Am 13. Juni empfahl die Kommission des Ständerates mit 8 zu 2 Stimmen dem Rat das Festhalten an der grosszügigen Lösung des Finanzreferendums. Der Ständerat folgte dieser Empfehlung mit 28 zu 11 Stimmen¹⁹⁹.

Nachdem die Mehrheit der Kommission dem Nationalrat neuerlich ans Herz legte, dem Ständerat zu folgen, zog es die Grosse Kammer jedoch mit 88 zu 55 Stimmen vor, an ihrer eigenen Lösung festzuhalten, nachdem sie einen vermittelnden Vorschlag (15 resp. 2 Mio.) mit 94 zu 42 Stimmen verworfen hatte. Es wurde im weiteren erklärt, dass der Nationalrat gegenüber der Kleinen Kammer bereits einen grossen Schritt entgegengekommen sei, indem sie die ursprünglich vorgesehenen Beträge, welche dem Finanzreferendum unterworfen waren, von 30 resp. 5 auf 20 resp. 3 Millionen reduziert habe²⁰⁰.

¹⁹⁰ In der Fassung vom 22. Januar 1939 (AS 55 242; BBl 1938 I 717, 1939 I 161).

¹⁹¹ Sten. Bull. NR 1955 1-5, 6-22.

¹⁹² Ergänzungsbericht des BR an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betr. die Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung, BBl 1955 II 1401 ff.

¹⁹³ Sten. Bull. NR 1956 55-58.

¹⁹⁴ Sten. Bull. NR 1956 58-68.

¹⁹⁵ Sten. Bull. NR 1956 69.

¹⁹⁶ Sten. Bull. NR 1956 70.

¹⁹⁷ Sten. Bull. SR 1956 74-77.

¹⁹⁸ Sten. Bull. NR 1956 158-161.

¹⁹⁹ Sten. Bull. SR 1956 119 f.

²⁰⁰ Sten. Bull. NR 1956 265-269.

Am 21. Juni bekräftigte der Ständerat seine klare Haltung, wiederum mit derselben Mehrheit von 28 zu 11 Stimmen und erklärte seine Haltung einstimmig für definitiv²⁰¹. Die Mehrheit der vorberatenden Kommission des Nationalrats änderte mit 8 zu 7 Stimmen ihre ursprüngliche Haltung und befürwortete nun überraschend, dem anderen Rat nicht zu folgen. Dieser Meinungsumschwung kann wohl damit erklärt werden, dass hier zum einen der Ständerat erklärt hatte, an seiner Position zu beharren, was von der jeweils anderen Kammer kaum je besonders geschätzt wurde, zum anderen aber, was noch viel wahrscheinlicher ist, einfach aus dem Spiel der wechselnden Absenzen - immerhin bestand die Kommission aus 23 Abgeordneten²⁰². Im Plenum sprach sich eine relativ knappe Mehrheit von 84 zu 70 Stimmen zugunsten der Beibehaltung der Beträge von 20 bzw. 3 Mio. Franken aus, was wohl einen gewissen Überdross des Nationalrates gegenüber der klaren Entscheidung des Ständerates erkennen liess²⁰³. Damit wurde die Durchführung einer Einigungskonferenz unumgänglich.

Zunächst musste die aus 11 Mitgliedern bestehende Kommission des Ständerates mit 12 weiteren Abgeordneten ergänzt werden, um die Personalstärke derjenigen des Nationalrates zu erreichen. In einer ersten Runde wurde die Summe von 15 resp. 2 Mio. dem Vorschlag 20 resp. 3 Mio. Franken gegenübergestellt und mit 27 zu 11 Stimmen angenommen. In einer zweiten Abstimmung, stand nun die Summe von 15/2 Mio. der Version des Ständerates (10/2 Mio.) gegenüber und viele Nationalräte hofften wohl, dass sich die erstere als Kompromissvorschlag durchsetzen könne. In der Abstimmung jedoch stand es mit 18 zu 18 Stimmen unentschieden. Der Präsident der Einigungskonferenz, VON MOOS, der auch Vorsitzender der ständerätlichen Kommission war, fällte den Stichtentscheid zugunsten der Lösung mit 10 resp. 2 Millionen Franken²⁰⁴. Der Ständerat billigte daraufhin den Einigungsvorschlag mit 25 zu 3 Stimmen²⁰⁵. Die Furcht, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenentwurf unterbreiten zu müssen, veranlasste den Nationalrat in der Folge mit 82 zu 54 Stimmen den Vorschlag der Einigungskonferenz gutzuheissen²⁰⁶. In der Schlussabstimmung nahm der Ständerat den Beschluss mit 30 zu 5 Stimmen an²⁰⁷, während er durch den Nationalrat mit 72 zu 58 Stimmen eine weniger deutliche Annahme fand²⁰⁸.

Das Komitee zog das Begehren kurze Zeit später, am 6. 7. 1956 zugunsten des Gegenentwurfs²⁰⁹ zurück, der in der Volksabstimmung vom 30. 9. 1956 dann allerdings verworfen wurde²¹⁰.

Zusammenfassend kann man die jeweiligen Positionen der beiden Kammern folgendermassen umschreiben: Die Kleine Kammer wollte um jeden Preis einen möglichst grossen Anwendungsspielraum für das Finanzreferendum, nicht zuletzt um die Initianten des Volksbegehrens dazu zu bewegen, dieses zurückzuziehen. Darüber hinaus waren viele Ständevertreter der Meinung, dass das Konzept eines Finanzreferendums an sich durchaus vorteilhaft sei und es infolgedessen angebracht wäre, die effektive Anwendbarkeit des Referendums nicht durch derart hohe Beträge einzuschränken, auf dass nur noch einige wenige Beschlüsse darunter fallen würden. Im Nationalrat waren zwei verschiedene Richtungen bemüht, die fraglichen Beträge für das Finanzreferendum so hoch als möglich anzusetzen: auf der einen Seite stellten sich Abgeordnete aus dem rechten Spektrum gegen das Finanzreferendum an sich, wobei einige argumentierten, das Volk sei zwar vernünftig genug, seine Vertreter zu wählen, nicht aber um über die Zweckmässigkeit dieser oder jener konkreten Ausgabe zu beschliessen; auf der anderen Seite wurde von links (aber auch von Seiten der BGB) die Befürchtung spürbar, dass mit den Vorschlägen des qualifizierten Mehrs oder des Finanzreferendums das ganze Verfahren zur Annahme neuer Ausgaben erheblich erschwert würde, was sich letztlich nur als Behinderung zur Genehmigung neuer Sozialausgaben erweisen würde²¹¹. Daneben spielten die Frage der Militärkredite und Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft sicherlich ebenfalls eine gewisse Rolle. Es scheint nicht, dass die Verwerfung des Gegenentwurfs durch Volk und Stände ihren Grund im konkreten Inhalt desselben gehabt hätte, schon gar nicht an der Höhe, der dem Finanzreferendum unterworfenen Ausgaben. Zahlreiche Kommentatoren äusserten sich vielmehr dahingehend, dass die Ablehnung ein neuerlicher Ausdruck der allgemein schlechten Stimmung im Volke sei, die nun schon seit einigen Monaten spürbar wäre: seit Juni 1954 hatte das Volk verschiedene Vorlagen für Partialrevisionen der BV abgelehnt, so eine Volksinitiative samt deren Gegenentwurf²¹² und noch zwei

²⁰¹ Sten. Bull. SR 1956 139-141.

²⁰² Die sieben unterlegenen Kommissionsmitglieder waren drei Freisinnige, drei Konservative und ein Liberaler.

²⁰³ Sten. Bull. NR 1956 310-312.

²⁰⁴ Sten. Bull. SR 1956 180; Sten. Bull. NR 1956 371.

²⁰⁵ Sten. Bull. SR 1956 179-181.

²⁰⁶ Sten. Bull. NR 1956 370-373.

²⁰⁷ Sten. Bull. SR 1956 181.

²⁰⁸ Sten. Bull. NR 1956 373.

²⁰⁹ Wortlaut des Gegenentwurfs in BBl 1956 I 1330; zum Rückzug vergl. BBl 1956 II 34.

²¹⁰ BBl 1956 II 660. 276'660 Ja gegen 331'117 Nein und 8 2/2 zustimmende gegen 11 4/2 ablehnende Stände. Annehmende Stände waren LU, UR, OW, NW, ZG, FR, SG, VD, VS und GE.

²¹¹ Bezeichnenderweise ist die am 12. 3. 1995 in Kraft getretene, verfassungsrechtlich verankerte Ausgabenbremse (Art. 88 Abs. 2 und 3 BV) im Bildungssektor, dem BG über die Fachhochschulen, zum Tragen gekommen, vergl. vorstehend FN 176.

²¹² Volksinitiative betr. Schutz der Mieter und Konsumenten und deren Gegenentwurf (Befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle) in der Volksabstimmung vom 13. März 1955; vergl. BBl 1955 I 1149.

weitere Volksinitiativen²¹³ verworfen. Und nun haben Volk und Stände wiederum einen Gegenentwurf, gleichzeitig mit einer weiteren geplanten Verfassungsrevision (Änderung von Art. 23^{bis} BV betreffend die Brotgetreideordnung²¹⁴) abgelehnt. Dazu komme, als weiterer Faktor, wie manche behaupteten, dass der Gegenvorschlag zu kraftlos gewirkt habe, während doch die Initiative für die dem Finanzreferendum unterstellten Beträge noch eine Limite von 5 resp. 1 Million vorgesehen hatte²¹⁵. Ähnlich wie bei der Verwerfung der Volksinitiative betreffend dem Schutz der Mieter und Konsumenten und deren Gegenentwurf in der Volksabstimmung vom 13. März 1955²¹⁶, ist auch hier eine generelle Missbilligung der Politik und der Haltung *beider* Räte festzustellen, deren eine, der Ständerat, sich vielleicht allzu offen für eine large Praxis der Volksrechte gezeigt hatte.

d) Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (1957-1958)²¹⁷

Mit dem Ablauf der Finanzordnung 1955 bis 1958 auf den 1. 1. 1959 stand die Bundesversammlung vor der Aufgabe, eine neue Verfassungsgrundlage des Bundesfinanzhaushaltes zu schaffen. Die Lösung dieser Aufgabe, dem Bund auf verfassungsmässiger Grundlage die Mittel zu sichern, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigte, war in der Nachkriegszeit schon zweimal, infolge der negativen Volksentscheide vom 4. 6. 1950²¹⁸ und vom 6. 12. 1953, misslungen. Mit der zuvor behandelten bundesrätlichen Vorlage vom 22. 1. 1948²¹⁹ war der Bundesversammlung der erste Entwurf zu einem BB über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes unterbreitet worden. Wie bereits vorstehend dargestellt worden ist, gab insbesondere die vom Bundesrat beantragte Tilgungssteuer Anlass zu unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten in den Beratungen der Bundesversammlung. Erst nach einer Einigungskonferenz der beiden Räte war am 21. 3. 1950 ein Bundesbeschluss zustande gekommen²²⁰, der in der Volksabstimmung jedoch scheiterte.

Im Dezember 1949 wurde durch einen dringlichen BB²²¹ die Geltungsdauer des Fiskalnotrechts bis Ende 1951 verlängert, um den Bundesfinanzhaushalt trotz jener Verwerfung im Gleichgewicht behalten zu können und am 29. 9. 1950 wurde ein BB über die Finanzordnung für die Jahre 1951 bis 1954²²² gefasst, welcher am 3. 12. 1950 von Volk und Ständen angenommen wurde²²³. Danach blieb die bestehende Finanzordnung mit einigen Änderungen für weitere vier Jahre in Kraft.

Am 20. 1. 1953 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung mit einer Botschaft neuerlich einen Entwurf für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes²²⁴. Der Bundesrat schlug diesmal u.a. vor: eine Weiterführung der allgemeinen Wehrsteuer, jedoch beschränkt für die 20 Jahre von 1955 bis 1974 und die gleiche zeitliche Beschränkung für die Warenumsatzsteuer sowie überdies verfassungsmässige Richtlinien für die Höchstsätze dieser zeitlich beschränkten Bundessteuern; einen verfassungsmässigen Kantonsanteil von 20 % bei den Stempelabgaben, einen unveränderten Anteil am Reinertrag der Nationalbank sowie einen Anspruch der Kantone auf Beiträge von 50 % aus dem Ertrag der Treibstoffzölle. Die eidgenössischen Räte setzten die Befristung der Wehrsteuer und der WUS^t von 20 auf 12 Jahre herab, nahmen aber die Vorlage im übrigen ohne grundsätzliche Auseinandersetzung an und erhoben sie zum Beschluss²²⁵. Das Volk lehnte am 6. 12. 1953 aber auch diese zweite Vorlage für die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes bei einer Stimmbeteiligung von 60 % mit 488'232 Nein gegen 354'149 Ja deutlich ab. Von den 22 Ständen hatten sich 19 dagegen und nur gerade 3 (ZH, UR und GR) dafür ausgesprochen²²⁶. Von den finanzschwachen Kantonen hatten damit alle, ausser Uri und Graubünden, die Vorlage abgelehnt. Auch alle Kantone der Romandie hatten sich gegen sie ausgesprochen, am deutlichsten der Kanton Genf. Der Bundesrat erklärte diese Niederlage mit einer weitgehenden Ablehnung der Ausgaben- und

²¹³ Ergänzung des Art. 24^{bis} BV (Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau), abgelehnt in der Volksabstimmung vom 5. 12. 1954; vergl. BBl 1954 I 721, 1955 I 63 und die Initiative betr. die Ergänzung des Art. 89 BV (Wasserrechtskonzessionen), abgelehnt in der Volksabstimmung vom 13. 5. 1956; vergl. BBl 1955 II 1333.

²¹⁴ Siehe dazu BBl 1956 I 69; II 659.

²¹⁵ Demgegenüber hätte hier allerdings die Gefahr bestanden, dass die Stimmbürger eine solche Beschränkung als Lähmung des Parlaments hätten betrachten können.

²¹⁶ Siehe dazu die nachstehenden Ausführungen unter C, II, 1, c.

²¹⁷ Vergl. auch TRIVELLI, S. 411 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399.

²¹⁸ Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen unter B, II, 2, b.

²¹⁹ BBl 1948 I 309 ff.

²²⁰ BBl 1950 I 737.

²²¹ AS 1949, 1801.

²²² AS 1950, 1463.

²²³ BBl 1950 III 731.

²²⁴ BBl 1953 I 93 ff.

²²⁵ Bundesbeschluss vom 25. September 1953; BBl 1953 III 235.

²²⁶ BBl 1954 I 43.

insbesondere der Subventionspolitik des Bundes²²⁷. Es wurde, angesichts der Abstimmungsergebnisse von 1950 und 1953, immer deutlicher, dass keine Parteigruppe stark genug war, um eine überwiegend nach ihren Wünschen gestaltete Vorlage zu erzwingen. Nur eine Vorlage, die einen echten Kompromiss darstellte, konnte tatsächlich Aussicht auf Erfolg haben. Der Bundesrat schlug daher mit seiner Botschaft vom 12. 2. 1954²²⁸ den eidgenössischen Räten die unveränderte Weiterführung der Finanzordnung 1951 bis 1954 für weitere vier Jahre, 1955 bis 1958, vor. Diese neue Übergangsordnung sollte dem Zweck dienen, die Bemühungen um die Errichtung einer dauerhaften Grundlage des Bundesfinanzhaushaltes weiterzuverfolgen und dem Bund auch während dieser Zeit die Mittel zu sichern, die er zur Erfüllung seiner Verpflichtungen benötigte. Die unveränderte Übernahme der Elemente der Finanzordnung drängte sich auf, weil einerseits eine andere Lösung innert nützlicher Frist nicht absehbar war und andererseits die umfassende Neuordnung in keiner Weise präjudiziert werden sollte²²⁹.

In den folgenden drei Jahren veranlassten verschiedene parlamentarische Initiativen die eidgenössischen Räte sich mit den Zinssätzen der Wehrsteuer und der WUST zu beschäftigen²³⁰.

Aufgrund der Finanzordnung 1955 bis 1958 verfügte der Bund über folgende bis Ende 1958 befristete Einnahmequellen: die ausserordentlichen Stempelabgaben; die Biersteuer; die Wehrsteuer; die WUST; die Luxussteuer; die Verrechnungssteuer sowie die Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung (Sicherungssteuer). Von den gesamten effektiven Einnahmen von 1'859 Mio. Franken im Mittel der Jahre 1951 bis 1955 machten die *befristeten* Fiskaleinnahmen (inklusive Steuern in Liquidation²³¹) 860 Mio. Franken oder 46 % aus. Auf Grund des damals geltenden Verfassungsrechts verfügte der Bund an *dauernden* Einnahmequellen über den Ertrag des Bundesvermögens und der Regiebetriebe (PTT u.a.); den Ertrag der Zölle; den Bundesanteilen am Ertrag des Militärpflicht-ersatzes, der Stempelabgaben und der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser sowie des Tabaks; dem Bundesanteil an den Einnahmen aus Kursspielen und am Reinertrag der Nationalbank sowie weitere gesetzlich begründete Einnahmen.

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten der Revision²³² wurde zunächst noch eine Klärung der Finanzkompetenzen zwischen Bund und Kantonen ins Auge gefasst: es wurde bspw. vorgeschlagen, dem Bund nur die Erhebung der Steuern für die juristischen Personen zuzugestehen, während die Besteuerung der natürlichen Personen vollumfänglich Sache der Kantone und Gemeinden sein sollte. Der Bundesrat musste jedoch sehr rasch erkennen, dass die Zeit nicht reif war, für eine fundamentale Umgestaltung der Steuerhoheit. So beschränkte man sich in einem Vorentwurf auf die Nennung folgender Grundprinzipien:

- Unbefristeter Charakter der Verrechnungssteuer und Stempelabgaben;
- Weiterführung der Warenumsatzsteuer und einer direkten Bundessteuer (geplant waren nach Möglichkeit eine definitive, d.h. unbefristete Ordnung, da erst eine solche eine Finanzplanung auf lange Sicht ermöglicht hätte sowie die Regelung der Höchstsätze in Ausführungsgesetzen);

²²⁷ Siehe dazu auch die Ausführungen zur Volksinitiative für die Aufnahme eines Art. 89^{ter} BV (Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung), vorstehend unter B, II, 2, c.

²²⁸ BBl 1954 I 350 ff.

²²⁹ Die Bundesversammlung teilte die Auffassung des BR. Der BB vom 25. 6. 1954 über die Finanzordnung 1955 bis 1958 (AS 1954, 1314), der die Weiterführung der Bestimmungen der Finanzordnung 1951 bis 1954 bis Ende 1958 vorsah, wurde in der Volksabstimmung vom 24. 10. 1954 mit 457'527 Ja gegen 196'188 Nein und mit 21 gegen 1 (GE) Ständesstimme angenommen (BBl 1954 II 942).

²³⁰ In der Junisession 1955 wurden in den Räten Motionen angenommen, die erhebliche Steuerermässigungen bei der für die Jahre 1955 bis 1958 geschuldeten Wehrsteuer und der ab 1. 1. 1956 geschuldeten WUST forderten. Mit Botschaft vom 1. 11. 1955 (BBl 1955 II 964 ff.) kam der BR diesem verbindlichen Auftrag nach und beantragte den beiden Räten, die Ermässigung der Wehrsteuer und der WUST. Das Parlament stimmte diesen Anträgen mit einigen Änderungen zu. Der BB vom 21. 12. 1955 (AS 1955, 1184) sah rückwirkend ab 1. 1. 1955 die Ermässigung der Wehrsteuer um 10 %, für natürliche Personen sogar um 10 bis 40 % sowie ab 1. 1. 1956 die Gewährung einer Ermässigung des Betrages der WUST von 10 % vor. Damit hatte das Parlament wesentliche Entlastungen der Steuerpflichtigen, die der BR in seinen Vorschlägen zur definitiven Finanzordnung beantragen wollte, vorweggenommen und den Umfang der referendumpolitisch wichtigen möglichen Zugeständnisse erheblich eingeschränkt. Das Volk brachte mit der Ablehnung des Gegenentwurfs des Parlaments zur zurückgezogenen Volksinitiative zur Aufnahme eines Art. 89^{ter} BV (Finanzreferendum) in der Abstimmung am 30. 9. 1956 zum Ausdruck, dass es zwar Einsparungen im Finanzhaushalte wünschte, aber nicht bereit sei, jedes dazu vorgeschlagene Mittel zu akzeptieren. Der Bund musste diesem Gefühl Rechnung tragen und konnte neue Einnahmen nur noch mit dem gleichzeitigen Versprechen präziser Einsparungen vorschlagen. Im November und Dezember 1955 wurden überdies zwei Volksbegehren auf Abbau der Wehrsteuer und der WUST eingereicht, zum einen die sog. „Luzerner Initiative“ (BBl 1955 II 1242) und zum anderen die Initiative der SP (BBl 1956 I 17), die beide auf einander z.T. widersprechende Erleichterungen bei den beiden Hauptsteuern der Finanzordnung 1955 bis 1958 und auf Verlängerung dieser Ordnung bis 1964 (Luzerner Initiative) resp. 1960 (SP-Initiative) abzielten. Diese beiden Initiativen vergrösserten die bestehenden sachlichen Schwierigkeiten bei der Klärung der grossen Ziele der Bundesfinanzreform. Der BR betrachtete die grundlegende Revision der Bundesfinanzordnung als weitaus bedeutsamer als diese beiden Begehren und bemühte sich daher, sein Ziel noch vor Ende des Jahres 1958 zu erreichen, was die Abschreibung der beiden Initiativen erlaubt hätte.

²³¹ Wehropfer; Kriegsgewinnsteuer; Ausgleichsteuer.

²³² Die Vorbereitungen zur Finanzreform von 1958 waren äusserst sorgfältig; so bestellte das Eidg. Finanz- und Zolldepartement eine Reihe von Studienkommissionen und veröffentlichte deren Berichte in einer eigenen Schriftenreihe als „Schriften zur Neuordnung der Bundesfinanzen“, 1956.

- Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer von 20 %.

Diese Vorschläge gaben im allgemeinen Anlass zu heftiger Kritik: sei es bezüglich der Reduktion des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer, sei es bezüglich des vorgesehenen unbefristeten Charakters dieser Steuer. Eine solche Steuer müsse, so wurde vorgebracht, wenn sie überhaupt anerkannt werden sollte, sowohl zeitlich wie sachlich in der Verfassung selbst beschränkt werden. Der Bundesrat musste erkennen, dass das angestrebte Ziel für die Wehrsteuer und die WUST, die im Brennpunkt des öffentlichen Interesses standen, aus politischen Gründen nicht erreichbar sei. Die Regierung nahm daher verschiedene Änderungen vor, die letztlich die Vorlage sicher durch das obligatorische Referendum von Volk und Ständen bringen sollte. Die neuen Vorschläge des Bundesrates, dargelegt in seiner Botschaft vom 1. 2. 1957²³³ beinhalteten nun die folgenden Ziele²³⁴:

1. Dem Bund langfristig diejenigen Mittel zur Verfügung zu stellen, deren er zur Erfüllung seiner verfassungsmässigen Aufgaben bedarf²³⁵.
2. Die Vermeidung einschneidender Rückwirkungen auf den Finanzhaushalt der Kantone. Die eigenen Steuerquellen der Kantone und ihre bestehenden Anteile an den Bundeseinnahmen sollten nicht so geschmälert werden, dass die Revision der Steuergesetze aller Kantone unumgänglich würde²³⁶.
3. Die Steuerbelastung sollte möglichst gleichmässig, unter Berücksichtigung der politischen Gegebenheiten, auf die Gesamtheit der Bürger verteilt werden, ohne einzelne Gruppen zu benachteiligen oder zu bevorzugen²³⁷.

Der wesentliche steuerrechtliche Inhalt des Beschlusses zerfiel damit in zwei Gruppen. Zum einen die völlig neu gefassten Art. 41^{bis}, 41^{ter}, 42^{quater} und dem abgeänderten 42 BV. Zum anderen nahm eine zweite Gruppe der Vorschriften des BB eine Ergänzung der Übergangsbestimmungen der BV vor, welche notwendig war, weil die ausführenden Bundesgesetze nicht bis zum Inkrafttreten der neuen Ordnung erlassen werden konnten²³⁸.

Angesichts der verwirrenden Fülle von Anträgen, Stellungnahmen und Differenzen innerhalb und zwischen den beiden Räten ist hier eine detaillierte Darstellung der Verhandlungen der Bundesversammlung allein schon aus Platzgründen nicht möglich gewesen. Im folgenden soll daher versucht werden, zumindest einen groben Überblick über die Entwicklung der Vorlage in den eidgenössischen Räten zu geben.

Der Nationalrat befasste sich als Prioritätsrat in der Junisession 1957 das erste Mal mit dem Studium der Vorlage. Der Eintretensbeschluss wurde oppositionslos getroffen, trotz starker Vorbehalte von Sozialdemokraten und Liberalen, wobei die einen den Entwurf als zu bescheiden geraten und ihn die anderen als zu ausgreifend (insbesondere die direkte Steuer) betrachteten. Der Nationalrat stimmte der Sicht des Bundesrates bei, der wünschte, dass die zukünftige Ordnung zwölf Jahre in Kraft bleiben solle und verwarf daher einen Minderheitsantrag seiner vorberatenden Kommission, die vorschlug, die beiden Hauptsteuern, Wehrsteuer und WUST, auf acht Jahre zu beschränken. Nachdem die Grosse Kammer die Biersteuer wiedereingefügt²³⁹ hatte, änderte sie die von der Regierung vorgesehenen Steuersätze: während der Bundesrat für die WUST auf die Umsätze bei Detaillieferungen 4 % und bei Engroslieferungen 6 % vorsah, ersetzte die Mehrheit der Abgeordneten diese Ziffern durch einen

²³³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 1. Februar 1957; BBl 1957 I 505 ff.

²³⁴ Vergl. BBl 1957 I 551 f.

²³⁵ Dazu sah der Bundesrat namentlich vor:

- die grundsätzlich unveränderte Beibehaltung der bisher in der BV vorgesehenen Einnahmequellen (Ertrag des Bundesvermögens und der Regiebetriebe, Militärflichtersatz, Stempelabgaben, Zölle, Tabaksteuer, Alkoholmonopol, etc.), unter Verzicht auf die Geldbeiträge der Kantone;
- die dauernde verfassungsmässige Verankerung von bisher befristeten Einnahmequellen (Verrechnungssteuer, Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung);
- die auf zwölf Jahre (1959 bis 1970) befristete Befugnis zur Erhebung einer WUST und einer Wehrsteuer;
- die Weiterführung der auf der Finanzordnung 1955 bis 1958 beruhenden Vorschriften über die Erhebung der Stempelabgaben, der Verrechnungssteuer, der Abzugssteuer auf Leistungen aus Lebensversicherung sowie der WUST und Wehrsteuer bis zum Inkrafttreten der auf Grund der neuen Verfassungsbestimmungen zu erlassenden einzelnen Ausführungsgesetze.

²³⁶ Diesem Ziel dienten zum einen die Beschränkung der Wehrsteuer auf eine mässige direkte Bundessteuer vom Einkommen der natürlichen Personen sowie vom Reingewinn und Eigenkapital der juristischen Personen (unter Verzicht auf eine ausschliessliche direkte Bundessteuer der juristischen Personen) und zum anderen die Weiterführung der Beteiligung der Kantone am Ertrag der Stempelabgaben, am Reinertrag der Nationalbank und an der direkten Bundessteuer (jedoch sollte der bisherige kantonale Anteil am Militärflichtersatz von 50 % aufgehoben und dafür die Bezugsprovision von 8 auf 20 % erhöht werden).

²³⁷ Diesem Ziel dienten: die Gewährung angemessener Entlastungen sowohl bei der WUST als auch bei der Wehrsteuer bereits ab 1. 1. 1959 (d.h. noch vor Inkrafttreten der neuen Ausführungsgesetze zu diesen Steuern); der Verzicht auf die Luxussteuer und die Biersteuer ab dem 1. 1. 1959 sowie die Verwirklichung verschiedener steuerpolitischer Postulate im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung (Ermässigung des Satzes der Couponabgabe; Änderung beim Militärflichtersatz etc.).

²³⁸ Siehe auch BLUMENSTEIN, „System“, S. 36 ff., mit weiteren Hinweisen, bes. S. 38, Anm. 8.

²³⁹ Die Biersteuer war ein Überbleibsel der auf Grund des ersten Krisenfinanzprogramms (BB vom 13. 10. 1933; AS 49, 839) eingeführten allgemeinen Getränkesteuer. Sie wurde seit deren Aufhebung auf den 1. 10. 1937 weiterhin als Sondersteuer auf den Lieferungen der inländischen Brauereien und auf dem Importbier erhoben (BBl 1957 I 593).

Steuersatz von 3,6 bis 5,4 %. Für die Wehrsteuer empfahl der Bundesrat einen progressiven Tarif, der 10 % des gesamten steuerbaren Einkommens nicht übersteigen dürfe. Die Steuerpflicht hätte frühestens bei einem reinen Einkommen von 5'000 Franken, bei verheirateten Personen von 6'500 Franken begonnen. Der Nationalrat senkte den Höchstsatz auf 8,5 % und setzte das steuerfreie Einkommen auf 6'000 und 7'500 Franken herauf. Die Wehrsteuer der juristischen Personen wurde im gleichen Sinne geändert und der Entwurf schliesslich mit 86 zu 20 Stimmen in der Gesamtabstimmung angenommen²⁴⁰.

Der Ständerat befasste sich in der nachfolgenden Herbstsession mit der Vorlage. Trotz lebhaften föderalistisch motivierten Widerstandes wurde mit 20 zu 15 Stimmen das Prinzip der Wehrsteuer, begrenzt auf acht Jahre, angenommen. Mit der Erwägung, dass der Bund bisher seine Rechnungen stets mit einem Einnahmenüberschuss abgeschlossen hatte, strich der Ständerat ferner die Biersteuer, die der Nationalrat wieder eingeführt hatte, ebenso wie die Couponabgabe. Die Steuersätze der WUST wurden nicht verändert, jedoch senkte die Kleine Kammer den Höchstsatz der Wehrsteuer auf das Einkommen der natürlichen Personen auf 7,5 %. Die Beträge der Abzüge richteten sich wieder nach den bundesrätlichen Vorschlägen. Eine gänzlich andere Lösung als der Nationalrat sah der Ständerat bei der Behandlung der juristischen Personen vor. Während der Nationalrat noch einen Benzinzollanteil der Kantone von 50 % vorsah, zogen es der Bundesrat, und mit ihm der Ständerat vor, den Kantonen wohl 50 % zukommen zu lassen, jedoch kompensiert durch die 10 % an den Erträgen der Verrechnungssteuer. Ferner wurde die Wehrsteuer von Rückvergütungen und Rabatte auf Warenbezügen auf 3 % auf dem um 5 % des Warenpreises übersteigenden Teil der Rückvergütungen und Rabatte festgesetzt²⁴¹.

Der Ständerat hatte also zwei Steuern gestrichen und die Einnahmen einer dritten vermindert. Er führte schliesslich als Sicherheitsventil das Prinzip der Variabilität der Steuersätze ein, welche eine gewisse Flexibilität der Finanzeinnahmen des Bundes erlauben sollte²⁴². Die Vorlage wurde gesamthaft mit 22 zu 3 Stimmen angenommen²⁴³.

Im Dezember 1957 konnte fast keine Differenz behoben werden, als sich der Nationalrat wieder der Frage der Finanzordnung gewidmet hatte. Es schien, dass allein das Nachgeben des Ständerates in wichtigen Fragen die Vorlage noch retten könnte²⁴⁴. Im nachfolgenden Durchgang vor dem Ständerat kam es in der Frage über den Höchstbetrag der Wehrsteuer auf den natürlichen Personen, mit der Festsetzung des Betrages auf 8 % des gesamten steuerbaren Einkommens, zu einer Übereinstimmung²⁴⁵. Die Kleine Kammer gab noch in weiteren Punkten der anderen Kammer nach, so durch die Annahme eines Anspruchs der Kantone auf Beiträge von 60 % aus dem Ertrag der Treibstoffzölle und bei der Wiedereinführung der Biersteuer. Auch weitere Differenzen, etwa in bezug auf die Liste der Waren, die von der WUST ausgenommen sind, konnten geklärt werden, wie die von der Verrechnungssteuer befreiten Summen der Sparkonten und die Frage des Prinzips der Variabilität der Steuersätze der Wehrsteuer und der WUST durch dem Referendum unterworfenen Bundesbeschlüsse. Ferner wurde insbesondere ein Kompromiss über diese beiden Hauptsteuern vorgeschlagen und angenommen, wonach deren Erhebungsdauer auf zehn Jahre festgesetzt wurde.

Dennoch bestanden weiterhin verschiedene schwerwiegende Differenzen, etwa was die Frage des Beginns der Steuerpflicht bei der Wehrsteuer der natürlichen Personen betraf (NR: ab einem Reineinkommen von 6'500 resp. 8'000 Franken; SR: ab 5'000 resp. 7'000 Franken); bezüglich der Steuersätze der Wehrsteuer für die juristischen Personen; die Steuern auf die Preisnachlässe (NR: ab 6 %; SR: ab 5 %); die Existenz der Couponsteuer (der Ständerat lehnte diese ab); über den Anteil der Kantone an der Verrechnungssteuer (NR: nichts; SR: 10 %) und über einige Einzelheiten der Variabilität der Steuersätze von Wehrsteuer und WUST²⁴⁶.

In der Hauptfrage hiess der Nationalrat den Kompromiss bei der Festsetzung der Erhebungsdauer der beiden Hauptsteuern auf zehn Jahre gut. Ansonsten allerdings änderten sich die Positionen praktisch nicht. Nur gerade in der Frage der von der Steuerpflicht erfassten Minimaleinkommen der natürlichen Personen, deren Beträge der Nationalrat in der ersten Lesung angenommen hatte, kam er nun dem Ständerat einen kleinen Schritt entgegen²⁴⁷. Somit blieben Ende des Jahres 1957 und nach fünf Beratungen sechs Differenzen.

²⁴⁰ Sten. Bull. NR 1957 469-629.

²⁴¹ Der Nationalrat sah 6 Prozent vor.

²⁴² Zum Begriff der *Variabilität* siehe die Botschaft des Bundesrates, BBl 1957 I 595 ff.: Variabilität bezweckte, dem Bund unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zu bieten, die Ansätze der WUST und der Wehrsteuer in einem zum voraus festgesetzten Höchstmass zu erhöhen. Ausgangspunkt für diese Variabilität bildeten die Beschlüsse des SR betreffend die normalen Steuersätze und den Beginn der Steuerpflicht der natürlichen Personen. Danach hätte die Steuerpflicht der Ledigen mit einem Einkommen von 5'000 Franken, diejenige der Verheirateten mit einem Einkommen von 6'500 Franken beginnen sollen. Als normale Steuersätze nahm der SR bei den natürlichen Personen einen Höchstsatz von 7,5 % und bei den juristischen Personen proportional 5 % vom Reinertrag in Aussicht. Demgegenüber hatte aber der NR höhere Ansätze festgelegt.

²⁴³ Sten. Bull. SR 1957, 283-355, 408-419.

²⁴⁴ Sten. Bull. NR 1957 868-930.

²⁴⁵ In der Absicht, eine Verständigung zur Grossen Kammer herbeizuführen, hatte der SR zunächst einer Erhöhung des Normalsatzes der Wehrsteuer der natürlichen Personen von 7,5 auf 8 % zugestimmt und kam dem NR bezüglich der Erhöhung des steuerfreien Einkommens der Ledigen um 500 Franken entgegen.

²⁴⁶ Sten. Bull. SR 1957 447-465.

²⁴⁷ Sten. Bull. NR 1957 955-974.

Der Ständerat folgte einstimmig seiner vorberatenden Kommission und nahm einen Kompromiss an, indem er seine vorherigen Beträge der steuerfreien Minimaleinkommen bei der Wehrsteuer für natürliche Personen auf 5'500 und 7'500 Franken an hob²⁴⁸. Der Nationalrat hatte den Beginn der Steuerpflicht bei den Ledigen auf 6'000 und bei den Verheirateten auf 7'500 Franken angesetzt. Der Ständerat hatte anfangs 5'000 und 7'000 Franken vorgesehen, da er es für angebracht gehalten hatte, den Unterschied zwischen den Verheirateten und Ledigen mit 2'000 Franken festzulegen, während der Verheiratetenabzug nach dem Beschluss des Nationalrates nur 1'500 Franken betragen hätte. Die Kommission empfahl nun dem Nationalrat, in bezug auf den Beginn der Steuerpflicht der Verheirateten zuzustimmen (7'500 Franken). Unter Berücksichtigung des vom Ständerat bereits beschlossenen Verheiratetenabzuges von 2'000 Franken hätte die Steuerpflicht der Ledigen damit bei 5'500 Franken begonnen, einem Betrag also, der genau in der Mitte der bisherigen Beschlüsse der beiden Räte lag.

Zur Frage der Differenzen bezüglich der Wehrsteuer auf die juristischen Personen soll hier nicht weiter eingegangen werden, zu kompliziert und zahlreich waren hier die einzelnen Vorschläge innerhalb der Beratungen. Es bleibt nur festzuhalten, dass der Ständerat über den Hauptpunkt des Steuersatzes über die Reinerträge der juristischen Personen eine neue Fassung angenommen hatte²⁴⁹.

Die Kommissionsmehrheit schlug im weiteren dem Rat vor, weiterhin an der Abschaffung der Couponabgabe (Art. 41^{bis} Abs. 1 lit. a) festzuhalten. Die Mindereinnahmen von etwa 30 Mio. Franken, die dadurch für den Bund entstünden, wären durch die von 25 auf 30 % erhöhte Verrechnungssteuer zu einem guten Teil wieder aufgehoben worden. Der Rat hielt an seinen vorherigen Entscheidungen fest, diese Steuer nicht anzunehmen²⁵⁰. Ein neuer Kompromiss wurde in der Frage der Besteuerung der Rückvergütungen und Rabatte auf Warenbezügen bzw. in der Festsetzung der steuerfreien Quote beschlossen: der Ständerat wollte ursprünglich den steuerfreien Teil der Rückvergütungen und Rabatte entsprechend der geltenden Wehrsteuerordnung auf 5 % des Warenpreises belassen. Demgegenüber hielt der Nationalrat an der Herabsetzung des steuerfreien Teils der Rückvergütungen und Rabatte auf 6 % des Warenpreises fest. Der Ständerat schloss sich nun der Kommissionsmehrheit an und stimmte dem Vermittlungsantrag zu, diesen steuerfreien Teil in der Übergangsordnung von 5 auf 5,5 % zu erhöhen²⁵¹. Dafür wurde am Kantonsanteil von 10 % am Reinertrag der Verrechnungssteuer festgehalten²⁵².

Ein wesentlicher Punkt blieb unbestreitbar das Problem der Variabilität der WUST und der Wehrsteuer. Indem der Ständerat dem Nationalrat aber in zahlreichen Punkten entgegengekommen war, bestand grundsätzlich keine Veranlassung mehr, die Variabilität beizubehalten. Darüber hinaus wäre auch das Volk gegenüber dem Grundsatz der Variabilität nicht besonders wohl gesonnen, was in der Volksabstimmung die ganze Vorlage gefährden konnte. Der Ständerat beschloss in der Folge, dem Antrag der Kommissionsmehrheit folgend, die Streichung des Prinzips der Variabilität mit 22 zu 15 Stimmen²⁵³.

Einen Teil der Differenzen noch im alten Jahr prüfend, folgte der Nationalrat seiner vorberatenden Kommission und hielt mit 86 zu 39 Stimmen an der Couponabgabe fest. Die Ankündigung, dass der Ständerat höchstwahrscheinlich in diesem Punkt nachgeben werde, wenn der Nationalrat seinerseits den Beschlüssen der ständerätlichen Kommission hinsichtlich der Variabilität und der Wehrsteuer der natürlichen und juristischen Personen in der Hauptsache zustimmen würde, war zweifellos von Bedeutung für diesen Entscheid²⁵⁴. Bezüglich des Beginns der Steuerpflicht bei den natürlichen Personen hielt die Grosse Kammer, wie es deren Kommissionsmehrheit beantragte, diskussionslos an den ursprünglichen Ansätzen (6'000 bzw. 7'500 Franken) fest²⁵⁵.

In einer ausserordentlichen Session im Januar 1958 kam der Nationalrat mit der Beratung der verschiedenen Differenzen zu Ende. Im Dezember hatte ihm seine Kommission vorgeschlagen, sich dem Ständerat bezüglich dem Kompromiss von 5,5 % für die Rückvergütungen anzuschliessen. Die Frage wieder aufnehmend, entschied sich die Mehrheit der Kommission, dem Rat nun das Festhalten an der Herabsetzung des steuerfreien Teils der Rückvergütungen und Rabatte auf 6 % des Warenpreises zu empfehlen, während eine Minderheit 5,5 %, eine andere 5 % beantragte. Die Frage war keinesfalls von finanzieller Bedeutung, ging es doch um eine Belastung von plus oder minus 300'000 oder 400'000 Franken bei einem Total von 900 Mio. Franken. Schlussendlich setzte sich die Vernunft durch und mit 97 zu 67 Stimmen konnte zumindest eine weitere Differenz beigelegt werden²⁵⁶. Eine halbamtliche Zusammenkunft dreier Nationalrats- und dreier Ständeratsabgeordneter, gleichsam eine vorgezogene Einigungskonferenz im Kleinen, regte die Kommissionen an, ihren Räten die Annahme eines Dreistufentarifes zu empfehlen, um die Differenzen über die Besteuerung der juristischen Personen beizulegen. Der Nationalrat folgte diesem Vorschlag einstimmig, der eigentlich nichts anderes als eine verbesserte Variante einer früheren Fassung des

²⁴⁸ Sten. Bull. SR 1957 484 f.

²⁴⁹ Sten. Bull. SR 1957 486-488.

²⁵⁰ Sten. Bull. SR 1957 480 f.

²⁵¹ Sten. Bull. SR 1957 488 f.

²⁵² Sten. Bull. SR 1957 481 f.

²⁵³ Sten. Bull. SR 1957 482-484.

²⁵⁴ Sten. Bull. NR 1957 1048 f.

²⁵⁵ Sten. Bull. NR 1957 1049.

²⁵⁶ Sten. Bull. NR 1958 6-9.

Ständerates war. Der Rat zeigte sich jedoch unnachgiebig in der Frage der Streichung jeglicher Beteiligung der Kantone an den Erträgen aus der Verrechnungssteuer²⁵⁷. Sechzehn Mitglieder der Kommission schlugen die Beibehaltung der Variabilität der Steuersätze vor, während elf, vorwiegend Konservative²⁵⁸, beantragten, sich diesbezüglich der Kleinen Kammer anzuschliessen. Aus Furcht vor einem Scheitern des Entwurfs im obligatorischen Referendum wurde die Variabilität letztlich mit 89 zu 44 Stimmen fallengelassen²⁵⁹. Somit bestanden noch Differenzen über die Couponabgabe, den Beginn der Steuerpflicht der natürlichen Personen bei der Wehrsteuer, die Frage der Behandlung der juristischen Personen und Wiederabtretung eines Teils der Verrechnungssteuer.

Am Tag nach dem Ende der Beratungen des Nationalrats befasste sich nun der Ständerat mit diesen vier Differenzen. Zunächst wandte er sich der Frage der Couponabgabe zu. Die Abstimmung der Grossen Kammer war hier sehr klar ausgefallen, wohl in der Vorstellung, dass der Ständerat in diesem Punkt nachgeben würde, wenn der Nationalrat vorher in der Frage der Variabilität nachgebe (was er auch getan hatte). Mit 9 zu 2 Stimmen empfahl die Kommission ihrem Rat, sich der anderen Kammer anzuschliessen, was dieser auch mit 20 zu 9 Stimmen tat, nachdem er stillschweigend die Einzelheiten der vom Nationalrat gutgeheissenen Bestimmungen angenommen hatte²⁶⁰.

In der sechsten Debatte hatte der Ständerat einen Kompromiss bezüglich der Besteuerung der natürlichen Personen durch die Wehrsteuer vorgeschlagen, indem er den Beginn der Steuerpflicht für die Ledigen bei einem reinen Einkommen von 5'500 Franken ansetzte (zuvor: 5'000 Franken; NR: 6'000 Franken). Der Nationalrat hatte es aber abgelehnt bezüglich der strittigen Differenz von 500 Franken nachzugeben. Die Kommission beantragte nun, an diesem letztlich marginalen Punkt nicht weiter zu beharren, denn wenn 60'000 zusätzliche Steuerzahler nach der Fassung des Nationalrats von der Wehrsteuer befreit würden, wäre hier schlussendlich nicht mehr als eine Nettodifferenz von drei Mio. Franken in den Einnahmen zu gewärtigen. 22 Abgeordnete nahmen die Version des Nationalrats an, während nur gerade 11 dagegen opponierten²⁶¹. Die Kommission beantragte einstimmig, sich dem Nationalrat auch in der Frage der Besteuerung der juristischen Personen anzuschliessen, nachdem die Grosse Kammer eine verbesserte Variante einer Fassung des Ständerates angenommen hatte. Dieser Vorschlag wurde stillschweigend gutgeheissen²⁶². Gleich verhielt es sich bezüglich der Frage des Anteils der Kantone von 10 % an den Erträgen der Verrechnungssteuer²⁶³. All diese Differenzen schienen endlich beigelegt.

Der Entwurf des Bundesrates hatte für die Wehrsteuer und die WUST eine auf zwölf Jahre befristete Befugnis zur Erhebung vorgesehen; der Nationalrat zeigte sich mit diesem Vorschlag einverstanden und ging sogar noch weiter, indem er eine neue Steuer, die Biersteuer, vorsah. Der Ständerat verwarf zunächst diese Steuer wieder und beschränkte die Dauer der beiden Hauptsteuern auf acht Jahre. In der Folge hatte er dann schliesslich doch die dritte Steuer akzeptiert und schuf darüber hinaus zwischen beiden Räten einen Kompromiss über die Erhebungsdauer (10 Jahre). Zwar war nun die Variabilität der Steuern fallengelassen worden, doch dies war wahrscheinlich noch keine Garantie für einen Erfolg. Daher schlug die Kommission des Ständerats, sich auf Art. 5 Abs. 2 des GVG von 1902 stützend, mit 9 zu 2 Stimmen vor, auf einen schon geklärten Punkt zurückzukommen und die Beratung über die Frage der Dauer der Erhebung von Wehrsteuer, WUST und die Biersteuer wieder aufzunehmen und die Hauptsteuern auf sechs Jahre zu beschränken. Die Kommission des Nationalrats stimmte diesem Vorgehen mit 14 zu 1 Stimme zu.

Kurz nach der Beratung der letzten Differenzen kam der Ständerat stillschweigend auf seine vorhergehende Entscheidung zurück und befristete mit 29 befürwortenden Stimmen und einigen Enthaltungen, die drei Steuern auf den 31. 12. 1964 (sechs Jahre)²⁶⁴. Im Nationalrat ergriff BR STREULL, Vorsteher des Finanzdepartements, das Wort und erklärte sich in seinem Namen (der Gesamtbundesrat konnte so kurzfristig nicht konsultiert werden) allein aus referendumstechnischen Gründen mit dieser Reduktion einverstanden, die aber angesichts der Finanzlage und dem Versuch der Finanzplanung nichtsdestotrotz bedauerlich sei. Der Nationalrat hiess die Vorschläge seiner Kommission stillschweigend gut²⁶⁵.

Vor der Schlussabstimmung im Nationalrat wünschten verschiedene Gruppen, sich im Plenum noch einmal zu äussern. Ein freisinniger Abgeordneter kündigte, im Namen seiner Fraktion, die vorbehaltlose Unterstützung des Entwurfes an, der den seit langen Jahren geäusserten Wünschen der Bevölkerung bezüglich der Verminderung der Steuerlast und der Streichung der Einnahmenüberschüsse des Bundes entspreche. Für den Sprecher des LdU hatten die zahlreichen Kompromisse und Zugeständnisse zum Verlust jeglicher logischer Stringenz im Entwurf geführt; die Fraktion habe dennoch einstimmig beschlossen, der Vorlage in der Schlussabstimmung zuzustimmen, da sie im

²⁵⁷ Sten. Bull. NR 1958 1-6.

²⁵⁸ Die Mitglieder der SPS befanden sich in dieser Frage vor einem Dilemma: denn, wenn das Prinzip der Variabilität beibehalten werden sollte, so bedeutete dies, dass die Steuern relativ leicht erhöht werden konnten; wenn sie nun ab er gegen dessen Beibehaltung stimmten, hätten sie sich nicht vorwerfen lassen müssen, Hand in Hand mit dem oft so kritisierten Ständerat zusammengearbeitet zu haben?

²⁵⁹ Sten. Bull. NR 1958 10-12.

²⁶⁰ Sten. Bull. SR 1958 33 f.

²⁶¹ Sten. Bull. SR 1958 35.

²⁶² Sten. Bull. SR 1958 35.

²⁶³ Sten. Bull. SR 1958 34.

²⁶⁴ Sten. Bull. SR 1958 36.

²⁶⁵ Sten. Bull. NR 1958 14 f.

Vergleich zur Durchführung eines neuen kompletten Gesetzgebungsverfahrens, das wohl auch keine anderen Resultate nach sich ziehen würde, das kleinere Übel sei. Ein Liberaler Abgeordneter hob die Vorteile hervor, welche die Steuerpflichtigen aus den neuen Bestimmungen ziehen könnten, ohne dass deswegen gleich das finanzielle Gleichgewicht des Bundes in Gefahr geriete. Für die Sozialdemokraten erlaubte es der vorliegende Entwurf dem Bund nicht, all seinen Aufgaben nachzukommen, die ihn erwarteten, insbesondere im Sozialbereich. Fast alle in der sozial-demokratischen Initiative enthaltenen Ideen, ebenso wie die in den Kommissionen und den Räten selbst von Angehörigen der Sozialdemokratischen Fraktion eingebrachten Anregungen und Vorschläge wären von Nationalrat und Ständerat verworfen worden. Dies bedeute aber sich über den klar geäusserten Willen von 180'000 Stimmberechtigten, welche die Initiative unterzeichnet hätten, hinwegzusetzen. Der Wortführer der PdA bekräftigte, dass er und seine Parteikollegen den vorliegenden Entwurf klar ablehnten: fast nichts entspräche ihren Anliegen und der Beschluss verdiene es nicht vor das Volk zu gelangen. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage mit 118 zu 52 Stimmen angenommen²⁶⁶. Im Ständerat wurde die Vorlage mit 33 zu 6 Stimmen angenommen²⁶⁷.

Auch in der Volksabstimmung vom 11. 5. 1958 wurde die Neuordnung des Finanzhaushaltes von den Stimmbürgern mit 419'000 Ja gegen 349'000 Nein und von 15 5/2 gegenüber 4 1/2 Ständen deutlich angenommen²⁶⁸. Die neuen Vorschriften traten am 1. 1. 1959 in Kraft²⁶⁹. In den Tagen nach der Volksabstimmung wurden die beiden Volksinitiativen schliesslich zurückgezogen.

Zusammenfassend ist es angesichts der Vielzahl von Differenzen, welche die beiden Kammern beschäftigten, sehr heikel, verbindliche Aussagen über die Gründe dieser Uneinigkeiten zu machen. Die Mehrheiten innerhalb der beiden Räte gruppieren sich praktisch bei jeder Abstimmung, von einem Artikel zum anderen, um und setzten sich aus den verschiedensten Interessenvertretern zusammen. Hinzu kommt, dass die Reform aus einem ganzen Bündel von Kompromissen und gegenseitigen Konzessionen hervorging, deren exakte Motive oft genug im Dunkeln blieben. Die diesbezüglichen Erklärungen der verschiedenen politischen Fraktionen vor der Schlussabstimmung im Nationalrat oder zuvor im Rahmen der Eintretensdebatte, liessen nur gewisse Grundströmungen und Tendenzen erkennen. Zwei Grundfragen scheinen aber während den ganzen Beratungen ~~und die entscheidende Frage, gab es im Bundesrat überhaupt ein Bedürfnis nach zusätzlichen Einnahmen bestand, wobei für den Ständerat, der insbesondere auf einer weiteren Einsparung der Kosten für die Bundesverwaltung beharrte, die Antwort eindeutig war und die Frage verneinte.~~ Im Gegenteil, schlossen doch die Rechnungen des Bundes seit Jahren mit grossen Überschüssen, weshalb es finanziell möglich und psychologisch nötig erschien, die Steuern zu senken. Der Nationalrat seinerseits kam zu einem gleichen Schluss, blieb jedoch zurückhaltender. Zum anderen stellte sich die Frage, wer von den vorgesehenen Reduktionen profitieren sollte. Die politischen Gruppierungen des linken Lagers wünschten in erster Linie eine Senkung der indirekten Steuern. Im allgemeinen widmete sich der Nationalrat mit grösserer Aufmerksamkeit der Wehrsteuer für die natürlichen Personen und im besonderen dem Problem des Beginns der Steuerpflicht. Demgegenüber schien der Ständerat eher auf die Behandlung der juristischen Personen und vielleicht weniger auf direkt spürbare Reduktionen für die Bürger bedacht zu sein, dafür aber gerechter, was das prinzipielle Konzept betraf (Biersteuer, Couponabgabe). Auch die Interessen der Kantone wurden im Ständerat nicht vergessen (10 % am Ertrag der Verrechnungssteuer). Allerdings kann im vorliegenden Fall nicht von klaren Fronten der klassischen Gegensätze Föderalismus-Zentralismus, Liberalismus-Interventionismus, etc. gesprochen werden; zu sehr waren die Interessen auch innerhalb der Räte verstrickt.

e) Bundesbeschluss über die Ausrichtung einer Teuerungszulage an das Bundespersonal für die Zeit vom 1. Dezember 1957 bis 31. Dezember 1958 (vom 20. Dezember 1957)²⁷⁰

In einer Botschaft vom 19. 11. 1957 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten seinen Vorschlag für eine Neuordnung des Teuerungsausgleichs für das Bundespersonal ab dem 1. 1. 1958²⁷¹. Gemäss Beschluss der Bundesversammlung vom 18. 12. 1956 betrug die Zulage für 1957 9 % der gesetzlichen Besoldung, mindestens aber 720 Fr. für Verheiratete und 630 Fr. für Ledige. Die Mindestzulage durfte 14 % für Verheiratete und 13 % für Ledige nicht übersteigen, was allerdings nur für die Arbeitskräfte ohne Beamteneigenschaft von Bedeutung war. Die gesetzlichen Besoldungen waren im Jahre 1949 bei einem Stand der Lebenshaltungskosten stabilisiert

²⁶⁶ Sten. Bull. NR 1958 39-41. Die SPS verfügte seit 1955 über 53 Sitze, die PdA über 4 und die LPS über 5 Sitze.

²⁶⁷ Sten. Bull. SR 1958 37.

²⁶⁸ BBI 1958 I 1069. Abgelehnt hatten die Vorlage die Kantone BE, SO, BL, AG und NE. Dabei waren die Resultate in den Kantonen BE, BL, BS, SH und VD äusserst knapp ausgefallen (insbes. im Kanton VD mit 13 Stimmen Differenz). Die finanziell schwachen Kantone hatten generell die Vorlage angenommen, weil sie auf den versprochenen interkantonalen Ausgleich hofften (ein Zwanzigstel des Ertrages der Wehrsteuer); Zentralschweiz und Romandie schienen sich dieses Mal mit einer gewissen Zentralisierung in Finanzfragen abzufinden.

²⁶⁹ AS 1958 362.

²⁷⁰ Vergl. auch TRIVELLI, S. 424 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399, 422.

²⁷¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausrichtung einer Teuerungszulage an das Bundespersonal für das Jahr 1958, BBI 1957 II 931 ff.

worden, für den der Index der Konsumentenpreise von 162,5 massgebend war. Mit der Zulage von 9 % war das zwischenzeitlich angestiegene Preisniveau bis zum Index von 177,1 ausgeglichen worden. Nachdem der Index im Jahre 1957 weiterangestiegen ist, im Oktober 1957 bei 180,5 stand und weitere Preissteigerungen als unvermeidlich zu erwarten waren, erhob sich die Frage, ob die geltenden Teuerungszulagen erhöht werden müssten.

Nach den Erhebungen des BIGA über die Löhne und Gehälter in der Wirtschaft zeichnete sich kein Trend zur Verlangsamung des Lohn- und Gehaltsauftriebes ab. Die in der Industrie statistisch erfassten Löhne und Gehälter hatten seit 1950 jährlich um 2,8 % zugenommen, und alle Anzeichen sprachen für eine Fortsetzung dieser Entwicklung. Eine Erhöhung der Teuerungszulagen an das Personal des Bundes konnte somit zum einen gemessen an der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft als auch angesichts der Erhöhung der Lebenshaltungskosten als gerechtfertigt erscheinen. Die Verbände der Personalorganisationen unterbreiteten dem Bundesrat wie üblich ihre Gesuch zur Neufestsetzung der Teuerungszulagen und forderten im Mittel eine Erhöhung der Zulage um 12 %²⁷². Zum Zwecke einer nachträglichen Ergänzung des Teuerungsausgleiches für das laufende Jahr 1957 beantragte der Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals, auf Weihnachten 1957 einen einmaligen Zuschuss von 250 Fr. an verheiratete und 180 Fr. an ledige Bedienstete ausrichten zu lassen. Statt dessen wollten der Föderativverband und der Militärpersonalverband die für 1958 verlangte Erhöhung rückwirkend ab 1. 10. 1957 eintreten lassen.

Mit der vorgesehenen Regelung sah der Bundesrat demgegenüber vor, die Teuerungszulage mit Wirkung ab dem 1. 1. 1958 von bisher 9 auf 12 % zu erhöhen, womit die Teuerung bis zum Index der Konsumentenpreise von 182 ausgeglichen wurde. Die Mindestzulagen wären im gleichen Verhältnis heraufgesetzt worden. Damit war der Teuerungsausgleich nach Ansicht des Bundesrates in Würdigung aller Umstände durchaus als reichlich anzusehen. Das Begehren des Verbandes der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals, die Zulage gleich um 13 % zu erhöhen, lehnte er als vollkommen unbegründet ab, ebenso die Wünsche nach einer Ergänzungszulage für das laufende Jahr oder nach rückwirkender Inkraftsetzung der Neuregelung. Die Gesamtaufwendungen für Teuerungszulagen beliefen sich im Jahre 1957 für das aktive Personal auf rund 85 Mio. Franken und für die Pensionierten auf rund 14 Mio. Franken. Infolge der vorgeschlagenen Neuregelung der Teuerungszulagen sollten sich diese Aufwendungen für 1958 auf insgesamt 34,2 Mio. Franken erhöhen. Bei einer Rückwirkung der Neuregelung auf den 1. 10. 1957 wäre mit einer weiteren Erhöhung der Aufwendungen um 8,6 Mio. Franken zu rechnen gewesen.

Eine Woche nachdem der Entwurf des Bundesrates vorlag, versammelte sich am 26. 11. bereits die vorberatende Kommission des Nationalrates. Die Mehrheit der votanten betonen, dass ihrer Ansicht nach eine Erhöhung der Teuerungszulage auf mindestens 12 % in der Tat eine Notwendigkeit sei. Einem Vorschlag des Berner DÜBY (SP) folgend, der für den Beschluss eine Rückwirkung auf den 1. 10. 1957 vorschlug, nahm die Kommission mit 10 zu 6 Stimmen, bei einigen Enthaltungen, entsprechende Änderungen des Titels und der Art. 1, 3 und 11 vor, blieb aber ansonsten bei den Vorgaben des Bundesrates. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf sodann mit 15 Stimmen einhellig angenommen.

Der Nationalrat befasste sich in der Dezembersession mit der Vorlage. Die Abgeordneten, welche das Wort ergriffen, darunter besonders die Sozialdemokraten, bedauerten zwar, dass die Erhöhung nur 12 % und nicht etwa 13 betrage, erklärten sich aber bereit den Vorschlag des Bundesrates zu akzeptieren, unter der Bedingung, dass die Neuregelung der Zulagen rückwirkend auf den 1. Oktober in Kraft gesetzt werde, wie es die Kommission bereits empfohlen hatte. Einzig die Gruppe der Liberalen sprach sich gegen das Prinzip der Rückwirkung als solches aus, welches stets ein Element der Unsicherheit beinhalte: das Bundespersonal erfahre bereits jedes Jahr eine Anpassung seiner Besoldung an die Erhöhung der Lebenskosten, dies müsse genügen. Die Mehrzahl der Schweizer befänden sich nicht in einer ähnlich privilegierten Lage und man bietet ihnen niemals solche rückwirkenden Zulagen. Sämtliche Vorschläge, die im bundesrätlichen Entwurf enthaltenen Zahlen zu ändern, wurden im Rat verworfen. Dafür nahm in der Abstimmung die Mehrheit der Abgeordneten der Grossen Kammer die Empfehlung ihrer Kommission bezüglich der Rückwirkung mit 101 an gegenüber 49 Stimmen für die Fassung des Bundesrates. In der Gesamtabstimmung schliesslich wurde der Beschluss mit 133 Stimmen ohne Gegenstimmen angenommen²⁷³.

Am selben Tag kam die vorberatende Kommission des Ständerates zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Eine Mehrheit sprach sich hierbei für den Entwurf des Bundesrates aus, während eine Minderheit, der Solothurner KLAUS (SP) und der Zuger ZEHNDER (KCVP), sich der Fassung des Nationalrats anschloss. Im Plenum äusserte sich eine Mehrheit der Abgeordneten dahingehend, dass die fortschreitenden Kaufkraftverluste selbstverständlich ausgeglichen werden müssten, jedoch genüge der bundesrätliche Entwurf in dieser Hinsicht durchaus: der Index der Konsumentenpreise von 182, welcher durch die Teuerungszulage von 12 % ausgeglichen würde, sei nicht vor den ersten Monaten des Jahres 1958 zu erwarten. Wenn sich die Zahlungen aber entgegen den Erwartungen bis zum Jahresende als unzureichend erweisen, bestünde immer noch genügend Zeit sie im gegebenen Zeitpunkt entsprechend anzupassen. Für den Augenblick aber, würden es der Zustand der Bundesfinanzen und sowohl die dringende Notwendigkeit zu Einsparungen als auch die Bemühungen zur Eindämmung der Teuerung nicht erlauben, eine

²⁷² Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe (12 %); Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals (13 %); Verbände der höheren Bundesbeamten (12 %); Militärpersonalverband (12 %).

²⁷³ Damit war die vom BB vom 25. 6. 1954 über die Finanzordnung von 1955-1958 verlangte absolute Mehrheit der Mitglieder des Rates erreicht.

Rückwirkung der Neuregelung für das Bundespersonal, das ohnehin schon klar privilegiert sei, zu gestatten. Der Rat sprach sich mit 30 gegen 9 Stimmen für die Empfehlung der Kommissionsmehrheit und damit für den bundesrätlichen Entwurf aus, wonach die Neuregelung auf den 1. 1. 1958 in Kraft trete. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 40 Stimmen oppositionslos angenommen.

In ihrer Sitzung vom 18. 12. 1957 entschied die vorberatende Kommission des Nationalrats mit 10 zu 3 Stimmen, bei 5 Enthaltungen, dem Plenum das Festhalten an der rückwirkenden Inkraftsetzung auf den 1. 10. 1957 zu empfehlen, nachdem erklärt wurde, dass sich die rückwirkenden Zulagen zwar nicht rechtfertigen, es aber noch weniger nötig sei, sich der Position des Ständerates anzupassen! Nach lebhaften Diskussionen hielt die Grosse Kammer in der Gesamtabstimmung schlussendlich mit 93 zu 41 Stimmen an ihrer ursprünglichen Entscheidung fest.

Gleichentags entschied auch der Ständerat mit 27 zu 7 Stimmen und fast gänzlich ohne Diskussion, nicht von seiner Haltung abzurücken und folgte so der mit 9 zu 2 Stimmen gefassten, klaren Empfehlung seiner vorberatenden Kommission.

Noch immer am selben Tag, dem 19. Dezember, prüfte der Nationalrat den einhelligen Vorschlag seiner Kommission, nicht nachzugeben. Der Rat hielt an seiner Entscheidung, der rückwirkenden Inkraftsetzung auf den 1. Oktober, fest. Am darauffolgenden Tag, dem letzten der Session, kam der Ständerat auf das Problem zurück, in der Hoffnung, rasch eine Lösung zu finden. Nichtsdestoweniger empfahl ihm seine Kommission mit 8 zu 3 Stimmen, standhaft zu bleiben. SR BARRELET (FDP, NE) schlug als Kompromiss vor, die Rückwirkung zuzulassen, diese aber auf den 1. 12. 1957 zu fixieren. In einer Eventualabstimmung erhielt diese Lösung auch 28 Stimmen gegenüber 11 Stimmen für die Rückwirkung auf den 1. Oktober. In der Hauptabstimmung aber, zog es der Rat mit 19 zu 17 Stimmen immer noch vor, jede rückwirkende Inkraftsetzung abzulehnen. Das Ergebnis dieser Abstimmung wurde allerdings nicht als definitiv erklärt, was noch hoffen liess.

Kurz darauf nahm der Nationalrat vom Vermittlungsvorschlag von SR BARRELET Kenntnis und entschied, der Mehrheit seiner Kommission folgend, diese Idee wieder aufzunehmen und zu versuchen, durch diese Haltung den Ständerat zu überzeugen, seinerseits ein Zugeständnis zu machen. Mit 78 gegen 58 Stimmen trug der Dezember gegenüber dem Oktober den Sieg davon. In der Folge wurde dieser Entscheid mit 69 zu 27 Stimmen für endgültig erklärt. Nur gerade zwei Minuten später, stimmte der Ständerat mit 21 gegen eine Stimme diskussionslos dem Kompromiss zu, den er noch gerade zwanzig Minuten zuvor verworfen hatte. Damit trat der einfache nichtreferendumspflichtige Bundesbeschluss unverzüglich in Kraft mit Rückwirkung auf den 1. 12. 1957.

Rückblickend liegt hier ein geradezu klassischer Fall eines guteidgenössischen Kompromisses vor. Die Grosse Kammer zeigte sich im Verlaufe der Beratungen gegenüber den Ansprüchen des Bundespersonals besonders offen, und es scheint nicht völlig von der Hand zu weisen zu sein, dass der Nationalrat hier bemüht war, vielleicht im Hinblick auf die nächsten Wahlen, die Sympathien des Bundespersonals zu gewinnen. Der Ständerat zog es dagegen vor, den Erfordernissen des Kampfes gegen die fortschreitende Teuerung Rechnung zu tragen. Die Sorge um die Finanzen der Kantone, welche sich ebenfalls mit dem analogen Problem bei der Besoldung ihrer Beamten auseinandersetzen hatten²⁷⁴, liessen auch die Ständeräte nicht gleichgültig.

f) Neue Finanzordnung von 1970²⁷⁵

Hier liegt nun eine finanzpolitische Vorlage vor, die im Gegensatz zu vorher beschriebenen nicht etwa am Volksmehr, sondern allein am ablehnenden Ständemehr scheiterte²⁷⁶. Dieses Scheitern einer Vorlage, die nach einem aufreibenden hin und her vor den Räten mit insgesamt acht Beratungen abgesehen wurde, zeigt im nachhinein eine fatale Falscheinschätzung der in der Volksabstimmung entscheidenden Fragen durch die Parlamentarier: während nach der fünften Beratung nur noch die möglichen Sozialabzüge für die Wehrsteuer die Debatten in den eidgenössischen Räten dominierten, schien das Hauptgewicht im Abstimmungskampf auf föderalistischen Argumenten zu liegen.

Nachdem in der Volksabstimmung vom 6. 12. 1953 eine definitive verfassungsmässige Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes gescheitert war²⁷⁷, wurde die bestehende Ordnung auch für die Jahre 1955 bis 1958 verbindlich erklärt²⁷⁸. Auf den 1. 1. 1959 war damit, infolge der Befristung, eine verfassungsmässige Neuordnung unerlässlich. Geplant war dabei eine definitive, also unbefristete Ordnung, da nur so eine vorausschauende und stabile

²⁷⁴ Zur gleichen Zeit waren in verschiedenen Kantonen Regierungsvorlagen für die Anpassung des Teuerungsausgleiches zugunsten des Staatspersonals in Ausarbeitung oder bei den gesetzgebenden Behörden anhängig. So war vorgesehen, die damaligen Zulagen in folgenden Kantonen zu erhöhen: in BE (von 8 auf 9,5 %), in SO (von 75 auf 78 %), in SG (von 8 auf 11 %) und im Kanton AG (von 18 auf 22 %). In andern Kantonen waren entsprechende Massnahmen in Vorbereitung (vergl. BBl 1957 II 932).

²⁷⁵ Siehe auch TRIVELLI, S. 484 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399; HEGER, S. 87 Anm. 47.

²⁷⁶ Siehe vorstehend § 23, C, IV, 2, b, aa.

²⁷⁷ Siehe vorstehend unter 2 d; zur Entwicklung des Bundesfinanzhaushaltes nach dem Zweiten Weltkrieg auch die vorstehenden Ausführungen unter § 23, C, IV, 2, b, aa, β.

²⁷⁸ Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 1954 (BBl 1954 I 350 ff.).

Finanzplanung ermöglicht würde. Bald jedoch musste der Bundesrat erkennen, dass aus politischen Gründen eine solche Lösung nicht realisierbar wäre und so schlug er in seiner Vorlage an die Bundesversammlung vom 1. 2. 1957 für die Wehrsteuer und die WUST gegenüber den bisherigen Übergangsordnungen wenigstens eine Verlängerung der Geltungsdauer von 4 auf 12 Jahre vor. Der letztlich von Volk und Ständen am 11. 5. 1958 angenommene BB vom 31. 1. 1958 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes²⁷⁹ reduzierte diese Geltungsdauer auf 6 Jahre. Da der durch diesen BB geschaffene Art. 41^{ter} BV also bis 1964 befristet war, bedurfte es auf den 1. 1. 1965 einer Neuordnung. Diese wurde getroffen durch den BB vom 27. 9. 1963 über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes (Verlängerung der Geltungsdauer von Art. 41^{ter} BV in den Jahren 1959 bis 1974)²⁸⁰. Im Hinblick auf die zunehmenden Aufgaben des Bundes entstand aber das zunehmende Bedürfnis nach einer Erhöhung der Bundeseinnahmen. Der Bundesrat versuchte eine solche in einer ersten Etappe durch ein sogenanntes „Sofortprogramm“ zu erreichen, das aber in den parlamentarischen Beratungen anfangs 1967 scheiterte²⁸¹. Nach dessen Scheitern konzentrierte sich die Diskussion auf die sogenannte kleine Reform, in deren Rahmen der Bundesrat im November 1968 einen Vorentwurf vorlegte. Dieser beinhaltete als Nahziel eine Anpassung der Finanzordnung an den gesteigerten Finanzbedarf und sah vor, dass bei der Wehrsteuer wie bei der WUST die Rabatte von 10 % aufzuheben seien. Bei der WUST war im weiteren noch eine Erhöhung der Sätze um einen Zwanzigstel und eine Erhöhung des steuerbaren Teils bei den baugewerblichen Arbeiten ins Auge gefasst worden. Als mittelfristige Ziele hatte der Vorentwurf den Verzicht auf die zeitliche und sachliche Beschränkung der beiden Hauptsteuern und die Schaffung eines Kompetenzartikels für die Einführung besonderer Verbrauchsabgaben angeführt²⁸².

In den Vernehmlassungen äusserten bspw. die KCVP, der Schweizerische Bauernverband oder die BGB durchaus Bereitschaft, dem Bund die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, jedoch wurden i.d.R. sofort Bedingungen bezüglich des Verhältnisses zwischen direkten und indirekten Steuern genannt. So vertraten weite Kreise die Ansicht, für eine Kompensation der Einnahmeausfälle durch die Senkung der Zölle biete sich nur die WUST an²⁸³. Demgegenüber dürfe die Wehrsteuer überhaupt nicht²⁸⁴ oder höchstens um 5 %²⁸⁵ erhöht werden. Gegen die Wehrsteuer wurde wiederholt das Argument vorgebracht, dass die Erhebung direkter Steuern allein ausschliesslich den Kantonen und Gemeinden, die sich in einer schwierigen Situation befänden, überlassen werde²⁸⁶. Von verschiedener Seite wurde gerade im Blick auf die europäischen Entwicklungstendenzen die Einführung des Mehrwertsteuersystems postuliert²⁸⁷. Demgegenüber kam eine Expertenkommission zur Ansicht, das geltende Grossistensystem hätte sich bewährt, sei ausbaufähig und müsse beibehalten werden. Unter dem Gesichtspunkt einer konjunkturgerechten Finanzpolitik forderte die Kommission für Konjunkturfragen über den Vorentwurf hinausgehende grössere Mehreinnahmen, die durch eine stärkere Erhöhung der WUST-Sätze und durch den Übergang zur alljährlichen Veranlagung bei der Wehrsteuer zu erreichen wären²⁸⁸. Der politischen Linken ging es um eine Ausmerzungen der kalten Progression und um eine stärkere Belastung der höheren Einkommen bei der Wehrsteuer. Eine Erhöhung allein bei der WUST wurde deshalb abgelehnt, weil diese wegen ihrer Linearität die niedrigeren Einkommen tendenziell stärker belastete. Neben dem Nahziel der Steuererhöhung blieben aber auch die mittelfristigen Ziele des bundesrätlichen Vorentwurfes umstritten. Eine erneute verfassungsmässig festgesetzte Befristung wurde mehrheitlich nur für die Wehrsteuer gefordert²⁸⁹. Von verschiedener Seite wurde an die kleine Finanzreform auch die Bedingung geknüpft, dass gleichzeitig der Finanzausgleich verstärkt und eine Harmonisierung der kantonalen Finanz-

²⁷⁹ BBl 1957 I 505 ff.; siehe unter 2, d.

²⁸⁰ Angenommen in durch Volksabstimmung vom 8. 12. 1963 (Botschaft vom 18. 5. 1962, BBl 1962 I 997 ff.; 1963 II 1568).

²⁸¹ BBl 1966 II 645 ff.

²⁸² Bericht und Vorentwurf zu einer Vorlage über die Anpassung der Finanzordnung des Bundes an den gesteigerten Finanzbedarf, EFZD, November 1968. MAX WEBER, „Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen“, Bern 1969.

²⁸³ So insbesondere die KCVP und die BGB, vergl. SPJ 1969, S. 79.

²⁸⁴ So der Handels- und Industrieverein und die Schweizerische Bankiervereinigung. Vergl. auch NZZ vom 28. 1. 1969.

²⁸⁵ So die FDP und die Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels.

²⁸⁶ Dies wurde von den Kantonen VS (NZZ vom 31. 3. 1969) und FR (TdG vom 14. 3. 1969) und von der schweizerischen Handelskammer, der Genfer LP und der BGB vertreten; vergl. SPJ 1969, S. 80 Anm. 148.

²⁸⁷ Dabei spielte die Überlegung, dass die schweizerische Exportindustrie infolge des ungünstigen Verhältnisses zwischen indirekten und direkten Steuern im Aussenhandel einen Wettbewerbsnachteil in Kauf nehmen müsse, eine wichtige Rolle. Denn, so die Überlegung, die preisliche Wettbewerbsstellung hängt nicht von der Höhe der an der Grenze ausgleichbaren Umsatzsteuern ab, sondern allein von der Höhe der im Ursprungsland erhobenen direkten Ertrags- und Vermögenssteuern. Auch wenn diese in der Schweiz ausgesprochen niedrig waren, so war die inländische Industrie dennoch im Nachteil, da die Privatwirtschaft in der Sozialpolitik und bei der Forschung Aufgaben zu bewältigen hatte, die im Ausland vom Staate übernommen würden. Die Anpassung an die europäischen Entwicklungstendenzen erfordere deshalb für die schweizerische Fiskalpolitik eine deutliche Umlagerung auf die Verbrauchsbesteuerung, wobei auf die Dauer das Mehrwertsteuersystem einzuführen sei. Vergl. WALTER BRODMANN „Steuern und Wettbewerb im internationalen Handel“, in: WuR 21 (1969), S. 27 ff.

²⁸⁸ Mitteilung Nr. 198 der Kommission für Konjunkturfragen, Beilage zu „Die Volkswirtschaft“, 42/1969.

²⁸⁹ BBl 1969 II 757. Zum Beispiel von der Regierung des Kantons GL (NZZ vom 10. März 1969).

und Steuerordnungen an die Hand genommen werde²⁹⁰. Nach dem Bekanntwerden der Zahlen der Staatsrechnung 1968, die besser abschloss als erwartet²⁹¹, behielten sich die meisten politischen Gruppierungen vor, auf ihre Stellungnahmen zurückzukommen²⁹².

Der Bundesrat berücksichtigte z.T. die im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Einwände und legte im September 1969²⁹³ den Räten in seiner Botschaft einen Entwurf für einen neuen BB über die Änderung der Finanzordnung des Bundes vor²⁹⁴. Als Nahziel schlug der Bundesrat vor, in den Jahren ab 1971 Mehreinnahmen hauptsächlich durch die WUSt zu beschaffen, und zwar nur noch etwa 200 bis 300 Mio. Franken durch die Aufhebung des zehnprozentigen Rabatts. Bei der Wehrsteuer empfahl der Bundesrat, lediglich die Struktur zu revidieren: bis zu Einkommen von 88'700 Franken sollten Erleichterungen entstehen, höhere Einkommen sollten stärker als bisher belastet und die Höchstsätze für Einzelpersonen auf 8,55 % (also 9 % abzüglich 5 % Rabatt), für juristische Personen auf 7,6 % (8 % abzüglich 5 % Rabatt) fixiert werden²⁹⁵. Bei den mittelfristigen Zielen hielt der Bundesrat an der Be-seitigung der zeitlichen und sachlichen Begrenzung der beiden Hauptsteuern fest. Die im Vorentwurf vorgesehene Kompetenz des Bundes, Zölle fiskalischen Charakters in Sonderverbrauchssteuern umzuwandeln, wurde auf Erdöl und Erdgas beschränkt. In einer Übergangsbestimmung schliesslich sollte zur Verstärkung des Finanzausgleichs die Provision der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer von 6 % auf 10 % erhöht werden.

Die beratende Kommission des Ständerates als Prioritätsrat trat am 10. 11. 1969 das erste Mal zusammen und beschloss sogleich das Eintreten auf die Vorlage. Die Nahziele des Bundesrates fanden allgemein Anerkennung, hingegen wurden die mittelfristigen Ziele der Vorlage z.T. bereits vehement angegriffen. Die Kommission entschied sich schliesslich mit 8 zu 5 Stimmen auf die zeitliche Befristung von WUSt und Wehrsteuer zu verzichten; dagegen führte sie aber mit 8 gegen 2 Stimmen wieder eine sachliche Begrenzung der beiden Steuern in die Verfassung ein, jedoch unter Bewahrung eines Spielraums von 10 % für die Legislative (Art. 41^{ter} Abs. 3 und 5). Die Regelung der Sozialabgaben wurde nach kurzer Diskussion in der Fassung des Bundesrates gebilligt. Die Vorlage wurde schliesslich mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme, aber bei zwei Enthaltungen angenommen.

In der Debatte des Ständerates während der Wintersession²⁹⁶ schälten sich im wesentlichen drei Kernfragen heraus: das Nahziel der vom Bundesrat angestrebten „Minireform“, d.h. die Anpassung der beiden Hauptsteuern, war grundsätzlich nicht bestritten; der Aufhebung der Befristung der Steuern in der Bundesverfassung stimmte der Ständerat mit 28 zu 13 Stimmen zu; mit 20 zu 17 Stimmen wurde aber beschlossen, an der Fixierung der Steuersätze in der Verfassung festzuhalten²⁹⁷. Die Probleme der Finanzreform wurden erneut mit jenen des Finanzausgleichs und der Harmonisierung der Steuersysteme in engen Zusammenhang gebracht. Es wurde nicht nur die Provision der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer auf 12 % erhöht, sondern auch eine Motion der Finanzkommission überwiesen, die eine Milderung der Auswirkungen des Gewirrs in der schweizerischen Steuergesetzgebung anstrebte²⁹⁸. Schon in früheren Sessionen waren ähnliche parlamentarische Vorstösse unternommen worden²⁹⁹: Um die sehr unterschiedliche steuerliche Belastung in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden und die damit verbundenen Strukturverzerrungen und Benachteiligungen für die wirtschaftlichen Randgebiete abzubauen, wurden die Vergleichbarkeit der kantonalen Finanzen und eine grössere Übereinstimmung der Steuersysteme postuliert. Dabei wurden zwei grundsätzliche Möglichkeiten genannt: die eine, nach welcher die Einkommens- und Vermögenssteuern zur Bundessache erklärt und der Steuerertrag auf die verschiedenen Staatshaushalte aufgeteilt würde. Diese Lösung erschien aber den meisten als zu zentralistisch³⁰⁰. Der andere Weg hätte in einem etappenweisen Vorgehen bestanden, wobei in einem ersten Schritt eine sogenannte Anrechnungssteuer realisiert worden wäre. Diese hätte zwar noch nicht zu einer absolut gleichen Steuerbelastung in allen Kantonen geführt, es wäre aber dennoch eine

²⁹⁰ So der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund; die KCVP; die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände; der SGB; die SPS und die BGB. Vergl. SPJ 1969 S. 81 Anm. 158.

²⁹¹ Statt einem budgetierten Defizit von 180 Mio. Fr. resultierte in der Finanzrechnung ein Einnahmenüberschuss von 157 Mio. Fr. In der Gesamtrechnung betrug der Reinertrag 558 Mio. Fr., so dass der Fehlbetrag der Bilanz auf 2'766 Mio. Fr. reduziert wurde, was noch 4 % vom Bruttosozialprodukt ausmacht. Vergl. SPJ 1968, S. 65; 1969, S. 77 f.

²⁹² Teilweise wurde ein Verschieben der Inkraftsetzung der neuen Ordnung oder gar ein Abbrechen der Reformbemühungen überhaupt gefordert („Abblasen“ meinte der Konservative NR EISENRING [ZH] in „Vaterland“ vom 8. März 1969).

²⁹³ Grundzüge der Vorlage wurden vom BR bereits vorgängig bei verschiedenen Gelegenheiten dargelegt, so z.B. bei einer Zusammenkunft der kantonalen Finanzdirektoren im Juni 1969; bei der Kommentierung der Staatsrechnung 1968 und bei der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse.

²⁹⁴ Botschaft des Bundesrates vom 10. September 1969; BBl 1969 II 749 ff.

²⁹⁵ Zur Flexibilisierung wurde die Möglichkeit vorgesehen, die Rabatte durch einen nicht referendumspflichtigen BB auf 10 % auszudehnen oder ganz aufzuheben.

²⁹⁶ Sten. Bull. SR 1969 251 ff.

²⁹⁷ Sten. Bull. SR 1969 272-298, bes. S. 289.

²⁹⁸ Sten. Bull. SR 1969 293 ff.; NZZ vom 17. Juni 1969.

²⁹⁹ Vergl. das Postulat WEBER (SP, BE) im NR betr. die Bundessteuer für juristische Personen (Verhandl. B.vers., 1969, I, 40) und Motion WYER (als Postulat angenommen [Verhandl. B.vers., 1969, I, 42]). Gleichlautende Motionen der BGB von GON-ZETT (ZH) im NR und HERZOG (TG) im SR (NZZ vom 12. und 17. 6. 1969).

³⁰⁰ Der LDU hatte in seiner Vernehmlassung ein solches Vorgehen vorgeschlagen, wobei es den Kantonen und Gemeinden überlassen wäre, zusätzliche Steuern in einem Prozentsatz der Bundessteuern zu erheben (NZZ vom 12. 3. 1969).

gewisse Harmonisierung erreicht worden, und zwar ohne dass die Steuergesetzgebungen aller Kantone gleichzeitig hätten geändert werden müssen. Die kantonale Steuerhoheit wäre prinzipiell nicht tangiert worden; vielmehr hätte es den Kantonen freigestanden, bei der Anrechnung der ihnen zustehenden Anteile an der vom Bund zu erhebenden Einkommenssteuer ihre eigenen Steuersysteme weiter in Anrechnung zu bringen. Sie hätten zudem noch die Möglichkeit gehabt, über die anrechenbare Quote hinaus zusätzliche Steuerzehntel zu erheben³⁰¹. Die Vorlage als Ganzes wurde mit 30 zu 2 Stimmen angenommen³⁰².

Nachdem der Ständerat in der Wintersession 1969 die Vorlage behandelt und dabei in verschiedenen Punkten abgeändert hatte, befasste sich nun im Frühjahr 1970 der Nationalrat mit dem umstrittenen Geschäft. Da die Vorlage Steuererhöhungen bei der WUSt vorsah, kam der günstige Abschluss der Staatsrechnung 1969 für den Bundesrat eher ungelegen³⁰³. In den Beratungen der vorberatenden nationalrätlichen Kommission am 9. und 10. 2. 1970, wurde eine Vielzahl von Anträgen und persönlichen Vorschlägen geprüft. Die wichtigsten, von der Kommissionsmehrheit mit 15 zu 11 Stimmen angenommenen Modifikationen, bestanden in der Streichung der sachlichen Begrenzungen von Wehrsteuer und WUSt, welche der Ständerat wieder aufgenommen hatte.

Bereits in der Eintretensdebatte im Nationalrat wurden entscheidende Einwände gegen die bundesrätliche Vorlage angemeldet. NR BIEL (LdU, ZH) vertrat im Namen seiner Fraktion eine grundsätzlich neue Konzeption. Er wollte eine Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen einführen, an deren Ertrag Kantone und Gemeinden zur Hälfte beteiligt sein sollten. Diese Konzeption wurde allerdings ebenso eindeutig abgelehnt wie jene des Waadtländer MURET (PdA), der dem Bund das alleinige Recht zur Besteuerung der juristischen Personen einräumen wollte³⁰⁴. Die politisch wichtigsten Einwände kamen indessen erst in der langandauernden Detailberatung richtig zum Ausdruck. Die Nahziele der Vorlage blieben dabei nicht ernsthaft bestritten: die Beseitigung der kalten Steuerprogression bei der Wehrsteuer, die durch Erleichterungen für Einkommen bis zu 88'700 Fr. erreicht werden sollte, war unangefochten. Auch beim Maximalsatz der Wehrsteuer wurde an den vom Bundesrat vorgeschlagenen 9 % (abzüglich 5 % Rabatt) für Einzelpersonen und 8 % (abzüglich 5 % Rabatt) für juristische Personen festgehalten. Bei den Sozialabzügen von der Wehrsteuer ging der Nationalrat, entgegen den Empfehlungen des Bundesrates, weiter als der Ständerat: im Widerspruch zur Kommissionsmehrheit, die noch dem Projekt des Bundesrates folgte, nahm der Nationalrat die Erhöhung der Sozialabzüge für Kinder auf 1'200 Fr. (mit 101 gegen 29 Stimmen) an, ebenso wie die Erhöhung der Abzüge für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien auf 2'000 Fr. (mit 94 gegen 18 Stimmen) und billigte ausserdem mit 70 zu 44 Stimmen den Vorschlag des NR DIETHELM (SP, SZ), der einen Abzug von 25 %, maximal aber 1'500 Fr., für das Einkommen der zweitverdienenden Ehegattin und einen maximalen Abzug von 2'000 Fr. für nicht privat oder öffentlich versicherte Krankheitskosten postulierte³⁰⁵. Die entscheidenden Differenzen zum Ständerat entstanden aber nun bei den mittelfristigen Zielen der Finanzvorlage. Im Nationalrat wurde gegen die Opposition der Liberalen, der Konservativen und einiger Freisinniger die Befristung der Bundessteuern mit 114 zu 43 Stimmen und die Fixierung von Höchstsätzen in der BV mit 109 zu 47 Stimmen (bei der WUSt) bzw. mit 95 zu 55 Stimmen (bei der Wehrsteuer) wieder aufgehoben³⁰⁶. Konsequenterweise wurde dann die Wehrsteuer mit 54 gegen 47 Stimmen in „direkte Bundessteuer“ umbenannt³⁰⁷, obwohl die Kommission davon noch aus psychologischen Gründen abgeraten hatte. Mit dem knappen Mehr von 69 zu 65 Stimmen nahm die Grosse Kammer auch noch einen neuen Artikel auf, der dem Bund die Kompetenz gab, die Harmonisierung der Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden zu fördern³⁰⁸. Andererseits folgte der Nationalrat der Kleinen Kammer, indem er die Provision der Kantone an der Verrechnungssteuer von 6 auf 12 % erhöhte. In der Gesamtabstimmung wurde die nur unwesentlich veränderte Vorlage des Bundesrates mit 90 zu 16 Stimmen angenommen³⁰⁹.

In der Differenzbereinigung ging es nun hauptsächlich um die zeitliche und materielle Begrenzung der Steuern in der BV. Dabei entschloss sich BR CELIO zu einem neuartigen Schritt: er setzte in einem Brief, datiert vom 29. 4. 1970, den Mitgliedern der ständerätlichen Finanzkommission seine Argumente für die Aufhebung der Begrenzungen in der Verfassung nochmals auseinander und empfahl die Gutheissung der nationalrätlichen Version sowie im weiteren die Verwendung des neuen Begriffs der „direkten Bundessteuer“. Bezüglich der Möglichkeiten der Sozialabzüge empfahl er eine differenzierte Lösung bezüglich der strittigen Punkte³¹⁰. Von konservativer Seite wurde

³⁰¹ BBl 1969 II 780 f.

³⁰² Sten. Bull. SR 1969 298.

³⁰³ Die Staatsrechnung 1969, die in der Sommersession von den Räten oppositionslos genehmigt wurde, wies in der Finanzrechnung einen Einnahmenüberschuss von 28 Mio. Fr. und in der Gesamtrechnung einen Reinertrag von 446 Mio. Fr. aus. Vergl. BBl 1970 II 41.

³⁰⁴ Sten. Bull. NR 1970 111-132, bes. S. 119.

³⁰⁵ Vergl. Sten. Bull. NR 1970 191-194.

³⁰⁶ Sten. Bull. NR 1970 172 und 188.

³⁰⁷ Sten. Bull. NR 1970 160.

³⁰⁸ Sten. Bull. NR 1970 190.

³⁰⁹ Sten. Bull. NR 1970 225.

³¹⁰ So empfahl er etwa, im Sinne des NR, die Annahme der Erhöhung der Abzugsmöglichkeit für Kinder und für Versicherungsprämien und Zinsen, da dies die Bundeskasse ohnehin nicht sonderlich belasten würde. Dagegen wurden dem SR die Abzüge für die nichtversicherten Krankheitskosten zur Ablehnung nahelegt, da diese Frage noch nicht reif sei für eine

ihm deswegen der Vorwurf gemacht, er wolle das Parlament manipulieren³¹¹. Die ständerätliche Kommission hielt aber in ihrer Sitzung vom 28. 5. 1970 vorerst mit 9 zu 3 Stimmen an der Fassung des Ständerates bezüglich der sachlichen Begrenzungen fest. Angenommen wurde dagegen die Bezeichnung der „direkten Bundessteuer“. In der Frage der Sozialabzüge stimmten 7 Abgeordnete gegen 3 einer Erhöhung des Abzuges für Kinder auf 1'200 Fr. zu; dafür aber wurde mit 11 Stimmen einhellig die Erhöhung der Abzüge für Versicherungen und die Zinsen von Sparkapitalien abgelehnt. Im weiteren wurde mit 8 zu einer Gegenstimme die Lösung des Bundesrates betreffend die Einkünfte der Ehefrau und mit 10 Stimmen einhellig diejenige bezüglich der Krankheitskosten angenommen. Die Kommission verwarf ausserdem einstimmig die Entscheidung des Nationalrates über die Einführung eines Artikels über die Steuerharmonisierung, der dem Bund die Kompetenz verliehen hätte, hier unmittelbar zu legislieren. Im Gegenzug dafür wurde in dieser Sache eine nuancierte Motion angenommen.

Die Kleine Kammer bestätigte die Empfehlung ihrer Kommission bezüglich der neuen Terminologie³¹², dafür aber konnte das Problem der Begrenzung der beiden Hauptsteuern noch nicht einer Lösung zugeführt werden: man berief sich hier vor allem auf den Schutz der Steuerhoheit der Kantone und ferner, dass die Abschaffung der zeitlichen Beschränkung logischerweise mit dem Ende der sachlichen Begrenzung übereinstimmen müsse. In der Abstimmung wurde mit 28 zu 13 Stimmen für die Beibehaltung der sachlichen und zeitlichen Begrenzung der WUST und mit 29 zu 8 Stimmen für diejenige der Wehrsteuer votiert³¹³. Sehr komplex waren aber insbesondere die Divergenzen bezüglich der Sozialabzüge, welche der eigentliche Anlass für das lange Tauziehen zwischen den beiden Räten bildeten. Der Rat nahm schliesslich mit 21 zu 16 Stimmen die Vorschläge seiner Kommission über die Abzüge für die Kinder sowie Versicherungsprämien und Zinsen für Sparkapitalien an, ebenso, mit 19 gegen 13 Stimmen diejenigen betreffend der Arbeit der Ehefrau und der nicht gedeckten Krankheitskosten³¹⁴. Der vom Nationalrat eingeführte Artikel über die Steuerharmonisierung wurde im Ständerat, wie von der Kommission vorgeschlagen, durch eine Motion ersetzt, die den Bundesrat beauftragte, einen entsprechenden Verfassungsartikel vorzubereiten³¹⁵.

Am 8. 6. 1970 entschied eine knappe Mehrheit der nationalrätlichen Kommission erneut, dem Plenum die Abschaffung der sachlichen Begrenzungen der beiden Steuern in der Verfassung zu streichen³¹⁶. In der Frage der Sozialabzüge folgte die Kommission zum Teil den Lösungen des Ständerates. In der Junisession befasste sich das Ratsplenum mit der Vorlage und zeigte sich in der Frage der sachlichen Begrenzung der Steuern sehr viel entschiedener als seine vorberatende Kommission: mit 113 zu 45 hielt der Nationalrat an deren Streichung fest³¹⁷. In der Frage der Sozialabzüge folgte der Rat mehrheitlich seiner Kommission³¹⁸.

In der Sitzung der ständerätlichen Kommission vom 16. 6. 1970 gingen zahlreiche Kommissionsmitglieder davon aus, dass die Position des Ständerates auf längere Sicht nur schwer zu halten sei und dass die Deutlichkeit, mit welcher der Nationalrat an der Streichung der Begrenzung der Steuern festhielt, dem Ständerat kaum Hoffnung liess, sich durchzusetzen, trotz seiner gleichfalls klaren Stellungnahme. In der Folge empfahlen die Abgeordneten in zwei aufeinanderfolgenden Abstimmungen, mit 8 gegen 5 Stimmen und bei einer Enthaltung, dem Rat die Streichung der Begrenzungen von Wehrsteuer und WUST. In der Frage der Sozialabgaben hielt die Kommission, ansonsten dem Nationalrat folgend, nur noch bezüglich der Abzugsmöglichkeit der Krankheitskosten an der Entscheidung des Ständerates mit 9 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen fest.

Im Plenum trafen Befürworter und Gegner der verfassungsmässigen Begrenzungen noch einmal aufeinander. In einer ersten Abstimmung folgten 17 Abgeordnete (gegen 16) der Empfehlung der Kommissionsminderheit und entschieden sich für die Beibehaltung der Begrenzung der WUST; jedoch, einige Momente später, entschied sich eine klare Mehrheit von 19 gegen 12 Stimmen für deren Abschaffung bei der Wehrsteuer! Diese Ungleichbehandlung schien aber keinesfalls gerechtfertigt und so wurde einstimmig der Vorschlag aufgenommen, auf die erste Abstimmung zurückzukommen. In der Folge wurde erneut über beide Voten neu entschieden und so wurden sowohl die Begrenzung der WUST (mit 18 gegen 15 Stimmen) als auch diejenige der Wehrsteuer (mit 21 gegen 12 Stimmen)

bundesweite Lösung, der BR aber auf Wunsch des SR die Frage erneut prüfen würde. Ferner wurde auch der Vorschlag des NR DIETHELM kritisch bewertet und der Abzug pauschalisiert (1'000 Fr.).

³¹¹ NZZ vom 15. und 29. Mai 1970.

³¹² Sten. Bull. SR 1970 146-147.

³¹³ Sten. Bull. SR 1970 147-158.

³¹⁴ Sten. Bull. SR 1970 159 f., 161 f.

³¹⁵ Sten. Bull. SR 1970 163.

³¹⁶ Dafür entschieden sich 12 Kommissionsmitglieder (5 SP, 4 FDP, 2 BGB und 1 LdU), dagegen sprachen sich 10 (7 KCVP, 2 LP und 1 FDP) aus.

³¹⁷ Sten. Bull. NR 1970 345-353.

³¹⁸ Sten. Bull. NR 1970 355-357 (bezügl. Versicherungsprämien und Zinsen: Abzugsmöglichkeit von 2'000 Fr. [mit 134 zu 1 Stimme]; bezügl. dem Einkommen der Ehefrau: Lösung des SR [einstimmig]; bezügl. der Krankheitskosten: Lösung des BR [mit 13 zu 83 Stimmen]).

gestrichen³¹⁹. Im übrigen, vor allem was die Frage der Sozialabzüge betraf, folgte der Rat seiner vorberatenden Kommission³²⁰.

So bestand nur noch eine einzige Divergenz zwischen den Räten, und zwar bezüglich der Sozialabzüge im Falle der nicht gedeckten Krankheitskosten. Der Nationalrat sah vor, dass die Steuerpflichtigen die nicht versicherten Krankheitskosten abziehen können, sobald sie 3 % des Einkommens überstiegen. Der Abzug hätte maximal 1'500 Fr. betragen, zuzüglich einer Erhöhung um 500 Fr. für Verheiratete und bei Kindern. Der Ständerat lehnte seinerseits jegliche Regelung in dieser Frage ab. Die Kommission des Nationalrats empfahl dem Plenum mit 14 zu 3 Stimmen dem Ständerat in dieser Frage zu folgen, um das Geschäft zu einem erfolgreichen Ende zu führen, nachdem nun die grossen Differenzen ausgeräumt seien. Trotz dieser Empfehlung seiner Kommission und trotz einem erneuten Einschalten von BR CELIO, der auf die möglichen Auswirkungen dieser Abzugsmöglichkeit auf die kantonalen Finanzen hinwies, entschied sich der Nationalrat mit 68 zu 65 an seiner Haltung in der Frage der Sozialabzüge festzuhalten³²¹.

Am nächsten Tag musste der Ständerat enttäuscht feststellen, dass der Nationalrat nicht zu dieser letzten Konzession bereit gewesen war, welche im übrigen nur ein schwacher Ausgleich für jene Zugeständnisse gewesen wäre, die der Ständerat seinerseits in den Hauptfragen der Vorlage gemacht hatte. So entschied sich die Kleine Kammer äusserst klar mit 33 zu 2 Stimmen hier nun nicht nachzugeben³²². Gleichentags folgte die Grosse Kammer nun, wie man es bereits aufgrund des letztmaligen knappen Entscheides erwarten konnte, der Mehrheit ihrer vorberatenden Kommission und schloss sich mit 75 gegen 36 Stimmen der Position des Ständerates an, indem sie sämtliche Abzüge für nicht versicherte Krankheitskosten verwarf³²³. Die bereinigte Vorlage wurde schliesslich vom Nationalrat mit 112 zu 25 und vom Ständerat mit 19 zu 14 Stimmen gutgeheissen³²⁴, wobei die etwas knappe Mehrheit im Ständerat für die Volksabstimmung nicht unbedingt Gutes erahnen liess³²⁵.

Bereits während der parlamentarischen Debatte war der Abstimmungskampf eröffnet worden und wurden Drohungen ausgesprochen, dass sich Widerstand gegen die Vorlage formieren würde, wenn die zeitliche und die sachliche Beschränkung der Steuern nicht mehr in der BV verankert würden. Die Gegner der Vorlage konzentrierten ihre Anstrengungen denn auch vor allem auf die Bekämpfung dieser Neuerung. Sie gründeten ein „Aktionskomitee für die Rechte von Volk und Ständen in Steuersachen“³²⁶, welches als Gegenangriff eine Initiative lancierte, die im wesentlichen die gleichen Punkte enthielt wie die Vorlage selber, mit dem entscheidenden Unterschied allerdings, dass die Bundessteuern weiterhin befristet und die Maximalsätze wieder verankert waren. Begründet wurde der Widerstand gegen die Vorlage, wie bereits früher schon einmal dargelegt worden ist, mit der Befürchtung, dass ohne diese zeitliche und sachliche Begrenzung der Steuern in der BV das Ständemehr ausgeschaltet wäre und die Steuerzahler nur noch über den Umweg des fakultativen Referendums etwas zu sagen hätten, was einem Abbau der Volksrechte gleichkäme. Ausserdem gerate der Bund so eher in Versuchung, die Steuern Schritt um Schritt zu erhöhen.

Die Gegner in den konservativen Reihen argumentierten ausserdem, sie könnten einer Dauerordnung nicht zustimmen, solange der Finanzausgleich, die Steuerharmonisierung sowie die Abgrenzung der Steuerkompetenzen zwischen Bund und Kantonen nicht befriedigend gelöst seien. Schliesslich wurde noch geltend gemacht, die Vorlage bringe überhaupt keinen Steuerabbau; im Gegenteil, der kleine Mann verliere bei der WUSt mehr, als er bei der Wehrsteuer gewinne. Auch von links erwuchs der Vorlage Gegnerschaft: die PdA sowie die Genfer und die Waadtländer SP sprachen von einer Vorlage für die Reichen, die das Gewicht zu stark auf die unsoziale WUSt lege und bei der Wehrsteuer die hohen Einkommen viel zu wenig belaste.

Die Front der Befürworter der Vorlage war ebenfalls sehr uneinheitlich. Im befürwortenden Aktionskomitee „für eine moderne Bundesfinanzreform“ waren genau wie im ablehnenden Mitglieder aller bürgerlichen Parteien vertreten. Am deutlichsten wurden die parteiinternen Gegensätze bei den KCVP, deren leitender Ausschuss die Nein-Parole empfohlen hatte, aber an der Delegiertenversammlung mit 80 zu 79 Stimmen knapp überstimmt wurde³²⁷. Den

³¹⁹ Sten. Bull. SR 1970 228-235, 236.

³²⁰ Sten. Bull. SR 1970 236.

³²¹ Sten. Bull. NR 1970 440 f.

³²² Sten. Bull. SR 1970 238.

³²³ Sten. Bull. NR 1970 472 f.

³²⁴ Sten. Bull. SR 1970 247; Sten. Bull. NR 1970 474.

³²⁵ Allerdings zeigen die Ergebnisse der Volksinitiative betr. Schutz der Mieter und Konsumenten (1955), des Zivilschutzartikels (1957) und des Bildungsartikels (1973), dass selbst eine starke Mehrheit oder gar Einstimmigkeit im Ständerat noch lange keine Garantie für ein Gleichlaufen von Volksmehr und Ständemehr darstellt; vergl. auch TRIVELLI, S. 493, Anm. 5.

³²⁶ In diesem Komitee waren u.a. führende Persönlichkeiten der KCVP, der Liberalen, der FDP und des Gewerbeverbandes.

³²⁷ Eine ganze Reihe von Kantonalparteien empfahl nichtsdestotrotz ihrerseits die Ablehnung der Vorlage: so die Kantonalparteien in LU, UR, GL, ZG, BL, SH, SG, GR, AG, und Unterwallis. Vergl. NZZ vom 7. 10. 1970. Auch bei den anderen drei Bundesratsparteien, an deren gesamtschweizerischen Delegiertenversammlungen befürwortende Mehrheiten zustande kamen, hielten sich nicht alle Kantonalparteien an die Empfehlung der Zentralpartei.

Befürwortern³²⁸ ging es in der Abstimmungskampagne einmal darum, die Befürchtungen wegen des Abbaus der Volksrechte und des dahin fallenden Ständemehrs zu zerstreuen. Dabei wiesen sie darauf hin, dass die Kantone finanziell schon lange nicht mehr unabhängig seien, sondern als Subventionsempfänger an einer gesunden Finanzlage des Bundes interessiert sein müssten. Eine grundlegende Reform könne erst nach Wegfallen des zeitlichen Drucks in Angriff genommen werden. Das Referendum könne schnell ergriffen werden, wie schon die Tatsache zeige, dass die Gegner der Vorlage sogar eine Initiative zustande brächten. Diesen gehe es im übrigen nicht um die Volksrechte, sondern um den Schutz der hohen Einkommen. Die wichtigsten Vorteile der Vorlage des Bundesrates, die Entlastung der unteren Einkommen bei der Wehrsteuer und die Ausmerzung der kalten Progression, könnten bei einer Ablehnung auf lange Zeit nicht realisiert werden. Mit der neuen Finanzvorlage würde der Bund ausserdem eine grössere Flexibilität in der Steuerpolitik erhalten, was gerade für die Konjunkturpolitik dringend sei.

Bei einer geringen Stimmbeteiligung von 40,2 % wurde die neue Finanzordnung am 15. November trotz einer Stimmenmehrheit von 366'117 annehmenden gegenüber 294'965 verwerfenden Stimmen wegen des negativen Ständemehrs abgelehnt: 8 2/2 Kantone stimmten zu, 11 4/2 Kantone verwarfen³²⁹. Damit wich zum fünften Mal seit Bestehen des Bundesstaates das Volksmehr vom Ständemehr ab, was die Gegner der Vorlage zum Kommentar veranlasste, dass gerade diese Abstimmung gezeigt habe, wie nötig das qualifizierte Mitbestimmungsrecht der Kantone sei. Die beiden volkreichsten Kantone ZH und BE hätten im vorliegenden Fall theoretisch die ganze übrige Schweiz überstimmen können. Der Beweis eines lebendigen Föderalismus, der seine Prüfung bestanden habe, bestätige, dass es das Ständemehr erlaube, ein gewisse politisches Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Allerdings fürchtete man selbst in Kreisen der Gegner, der Sieg des Ständemehrs sei eher ein Pyrrhussieg für den Föderalismus. Durch die Nachbarschaft zu Kräften und Kreisen, die den modernen Leistungsstaat durch Steuergeldentzug knapp halten wollen, sei der Föderalismus in ein schiefes Licht geraten. Man werde nun den Eindruck haben, dass föderalistische Argumente bloss als Vorwand zur Verhinderung des Fortschritts dienen, dies um so mehr, als in diesem Fall eine Reihe finanzschwacher Kantone, die von der Neuordnung hätten profitieren können, den Ausschlag gegeben hätten. Der Graben zwischen Stadt und Land werde unter Umständen noch tiefer³³⁰.

Festzuhalten bleibt, dass die Bundesparlamentarier während der ganzen Debatte in ganz besonderer Deutlichkeit allein ihrem eigenen Gewissen verpflichtet schienen: die Ständeräte repräsentierten hier in keiner Weise ihre Kantone, sondern zeigten sich im vorliegenden Fall als ebenso direkte Volksvertreter wie die Nationalräte. Hingegen haben sie die Stimmung in ihrer Wählerschaft in keiner Weise richtig gedeutet, wie das relativ rasche Nachgeben bei der Begrenzung der beiden Hauptsteuern zeigt: ähnlich wie bei den nachfolgenden Auseinandersetzungen um den Bildungsartikel, in dem sich eine Vielzahl der Bürger föderalistischer als der Ständerat zeigte, war auch hier ein grosser Teil der Bevölkerung anderer Meinung.

g) Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes (1994)

Angesichts der hochkomplexen und vielfach verästelten Materie der Krankenversicherung soll im Nachfolgenden nur ein kurzer, summarischer Überblick auf das Verhalten der beiden Räte im Rahmen der Totalrevision des KVG geworfen werden.

Das aus dem Jahr 1911 stammende Krankenversicherungsgesetz³³¹ wurde den Entwicklungen im schweizerischen Gesundheitswesen immer weniger gerecht und führte zu einer Prämienbelastung, die für einen stetig wachsenden Anteil in der Bevölkerung immer untragbarer wurde. Nachdem 1974 und 1987 zwei Revisionsversuche in der Volksabstimmung gescheitert waren³³², sich die Probleme aber weiter verschärften, hatten Bundesrat und Parlament entsprechende Notmassnahmen gegen die Kostenexplosion und für verstärkte Solidarität zwischen Gesunden und Kranken, Jungen und Alten getroffen³³³: Nach dem dringlichen BB zur Anhebung der Subventionen an

³²⁸ Am eindeutigsten setzten sich der Bauernverband und die Arbeitnehmervverbände für die Vorlage ein, währendem sich die Arbeitgeberseite sowie Handel und Industrie weitgehend zurückhielten, obwohl gerade diese Kreise die zeitliche und materielle Begrenzung insbes. der Wehrsteuer begrüsst hätten.

³²⁹ BBl 1970 II 1574 ff.; zur Gesamtinterpretation vergl. NZZ vom 18. November 1970.

³³⁰ NZZ vom 16. November 1970.

³³¹ Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung (SR 832.10).

³³² BBl 1975 I 480 ff.; BBl 1988 I 569. In einer Volksabstimmung vom 16. 2. 1992 war noch die aus dem Jahre 1985 stammende Volksinitiative „für eine finanziell tragbare Krankenversicherung“ mit 1'195'550 Nein-Stimmen (60,7 %) gegen 772'995 Ja-Stimmen und 19 6/2 verwerfenden zu einer (UR) annehmenden Standesstimme, verworfen worden (BBl 1992 III 723 f.). Das Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen hatte 1985 die Initiative mit der Rekordzahl von 390'273 Unterschriften eingereicht. Sie umschrieb summarisch die Grundsätze, nach welchen ein zu revidierendes KVG ausgerichtet werden solle. Politischer Zündstoff fand sich vor allem in den Übergangsbestimmungen, denen zufolge der Bund bis zum Inkrafttreten des revidierten KVG zur alten Subventionsordnung aus dem Jahr 1974 zurückkehren und seine Abgeltungen an die Krankenkassen um jährlich ansteigende Beträge massiv erhöhen müsste. Im Parlament war die Initiative abgelehnt worden, weil sie finanziell überrissen sei (bei anhaltender Teuerung wurde davon ausgegangen, dass sich die Bundessubventionen von 1992 bis 1995 auf über vier Milliarden Franken verdreifachen würde) und keine kostendämpfenden Elemente enthalte.

³³³ Vergl. „Die dringlichen Massnahmen gegen die Kostensteigerung und gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung“, in: Soziale Sicherheit, 1993, Nr. 1, S. 24 ff.

die Krankenkassen (1990, Beschluss A) und dem dringlichen BB über Massnahmen gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung (1991, Beschluss B)³³⁴, folgte ein weiteres Massnahmenpaket, der BB über befristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung vom 9. 10. 1992, das am 1. 1. 1993 in Kraft trat. Dieses begrenzte einerseits die Tarife und Preise und andererseits die Prämien. Ausserdem brachte es die seit langem geforderte Gleichbehandlung von Mann und Frau bei den Prämien. Der BB war im Parlament allerdings nicht unumstritten gewesen. So kam es in der Detailberatung der einzelnen Massnahmen, insbesondere bei den Arzttarifen³³⁵, dem Selbstbehalt für Spitalpatienten³³⁶ und der Frage des Umfangs des Leistungskatalogs der Grundversicherung³³⁷ innerhalb und zwischen den Räten zu lebhaften Debatten. In den anderen Punkten (Tarife und Preise im stationären Bereich, Prämienplafonierung) schloss sich der Nationalrat schon früh der Kleinen Kammer an³³⁸. Erst im Verlaufe der Differenzbereinigung einigten sich die beiden Räte auf einen Kompromiss. Der Ständerat gab bei den Arzttarifen nach und kam auf sein ursprüngliches Modell eines gemilderten Tarifstopps zurück³³⁹. Auch bei den Medikamenten schwenkte er auf die Linie des Nationalrates ein. Dieser akzeptierte dafür die Selbstbeteiligung der Patienten im Spital. Damit der Beschluss auf den 1. 1. 1993 in Kraft treten konnte, wurde er für dringlich erklärt und entsprechend dem Beschluss A auf Ende 1994 befristet, da bis dahin das neue KVG wohl verabschiedet sein sollte³⁴⁰. Wegen der neu eingeführten Kostenbeteiligung von zehn Franken pro Tag im Spital (Selbstbehalt im stationären Bereich) war von der PdA, wie bereits in der Parlamentsdebatte angekündigt worden

³³⁴ Damit waren individuelle Prämienverbilligungen für die Jahre 1992 bis 1994 beschlossen worden, die aber in vielen Kantonen an der angespannten Rechtslage bzw. an der fehlenden Rechtsbasis scheiterten. Bundesrat und Parlament hatten 300 Mio. Fr. Bundesbeiträge an die Bedingung gekoppelt, dass die Ausschüttung an die Kantone nur erfolge, wenn diese - abgestuft nach ihrer Finanzkraft - den gleichen bis den dreifachen Betrag zuschiessen. Nur gerade 13 Kantone reichten fristgemäss ein entsprechendes Gesuch ein (einige, wie BE und SO, beanspruchten lediglich einen Teil der ihnen zustehenden Bundesgelder).

³³⁵ So sah der SR ursprünglich einen gemilderten Tarifstopp mit Ausnahmen vor (rückte in seinem Beschluss davon aber wieder ab), der im NR von einer Allianz aus SP, CVP, Grünen und SD mit einer Zweidrittelsmehrheit wieder aufgenommen wurde.

³³⁶ Wobei der SR den Selbstbehalt für Spitalpatienten befürwortet hatte, da dadurch deren Kostenbewusstsein geschärft würde, während der NR den Selbstbehalt zunächst aus der Vorlage kippte, u.a. mit der Argumentation, dass es hier nicht ums Sparen ginge, sondern um das Abwälzen der Kosten auf die Schultern der Versicherten.

³³⁷ Der SR sah vor, nur noch die Kosten für Medikamente der Arznei- und Spezialitätenliste durch die Grundversicherung abzudecken. Der NR wollte davon nichts wissen und nahm damit das Anliegen eines Antrags des SR PLATTNER (SP, BS) auf, der im SR vergebens darauf hingewiesen hatte, dass die in der Liste nicht aufgeführten Naturheilmittel nicht nur sanfter, sondern auch billiger seien.

³³⁸ Amtl. Bull. NR 1992 1961 ff., 1988 ff., 2001 ff.

³³⁹ Amtl. Bull. SR 1992 1039 ff., 1069 und 1080; Amtl. Bull. NR 1992 2087 f., 2151 und 2231. AS 1992 1838 ff.

³⁴⁰ Die Gültigkeitsdauer der drei dringlichen BB zur Anhebung der Subventionen an die Krankenkassen, über Massnahmen gegen die Entsolidarisierung und gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung war ursprünglich bis zum 31. 12. 1994 befristet worden, in der Annahme, das neue KVG könne am 1. 1. 1995 in Kraft treten. Da das Gesetz erst in der Frühjahrsession 1994 von den Räten verabschiedet wurde und die drei BB den reibungslosen Übergang zum neuen Gesetz bezweckten, beantragte der BR dem Parlament deren Verlängerung bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes, längstens aber bis zum 31. 12. 1997. Die einzige wesentliche Änderung sah der BR beim Beschluss B vor: In Umsetzung des vor der Abstimmung zur Mehrwertsteuer abgegebenen Versprechens, zur sozialen Abfederung der neuen Steuer während fünf Jahren jeweils 5 % von deren Ertrag (ca. 500 Mio. Fr.) zur Verbilligung der Krankenkassenprämien für die sozial schwächere Bevölkerung zu verwenden, schlug der BR vor, ab 1995 die Bundessubventionen auf 600 Mio. Franken zu erhöhen, nämlich 100 Mio. gemäss dem Beschluss B von 1991 und 500 Mio. aus der Mehrwertsteuer. Damit die Kantone dies nicht zum Vorwand nehmen können, ihre eigenen Beiträge einzufrieren, wollte die Regierung die Kantone verpflichten, wie bis anhin ungefähr 200 Mio. zur gezielten Prämienverbilligung beizusteuern (BBl 1994 II 833 ff.). Als Erstrat stimmte der NR der Vorlage zu, verkürzte aber die Verlängerung von drei auf zwei Jahre und entliess beim Beschluss B die Kantone wieder aus der Verantwortung: diesen sollte freigestellt bleiben, ob sie durch eigene Beiträge die Bundessubventionen auslösen wollen oder nicht. Im SR führte ein Antrag SCHMID (CVP, AI), angesichts der Ausschüttung der Mehrwertsteuermillionen seien die 100 Mio. Fr. des BB B aus Rücksicht auf die prekäre Finanzlage zu kappen, zu einer längeren Diskussion. Die Kleine Kammer schwenkte jedoch auf die Linie des NR ein (Amtl. Bull. NR 1994 1133 ff., 1380 und 1963 f.; Amtl. Bull. SR 1994 791 ff. und 1073; AS 1995 511 ff.).

In der Wintersession 1994 kam der NR aufgrund des generellen Spardruckes auf diesen Beschluss zurück und stimmte einem von seiner Finanzkommission ausgearbeiteten dringlichen BB (Beschluss D) zu, welcher die Argumentation SCHMID wieder aufnahm und trotz scharfer Kritik von BR STICH, der auf die damit in der Bevölkerung auslösende Unruhe verwies, den Subventionsbeitrag aus dem BB B um 80 Mio. Franken kürzte (Amtl. Bull. NR 1994 2045 ff.). Im SR setzte sich dann aber die von einer Minderheit des NR geäusserte Auffassung durch, wonach es weder juristisch noch politisch haltbar sei, einen BB, für den noch die Referendumsfrist läuft, bereits wieder abzuändern, worauf die Kammer dem Antrag ihrer Kommission folgte und Nichteintreten auf den Beschluss des NR beschloss. Da aber auch der SR 80 Mio. Franken einsparen wollte, entschied er, die durch die Kantone nicht ausgelösten Beiträge nicht wie bisher einer zweiten Verteilrunde zuzuführen, sondern in der Bundeskasse zu belassen. Dies dürfte zu Einsparungen in der Grössenordnung von 40 Mio. Fr. führen. Das Budget 1995 sollte zudem durch eine erst 1996 erfolgende nachschüssige Auszahlung an die Kantone um weitere 40 Mio. Fr. entlastet werden (Amtl. Bull. SR 1994 1208 ff.). In der VO wurde die Verteilung der 500 Mio. Fr. aus dem Ertrag der MWSSt bereits nach dem Modell des revidierten KVG geregelt, indem für die Verteilung an die Kantone deren Wohnbevölkerung und Finanzkraft sowie die kantonale Durchschnittsprämie berücksichtigt wurden („Soziale Sicherheit“, 1994, Nr. 6, S. 245).

war³⁴¹, das Referendum gegen die für 1993 und 1994 wirksam werdenden dringlichen Massnahmen ergriffen worden³⁴².

Nun aber sollten diese dringlichen Massnahmen und mit ihnen auch das aus dem Jahre 1911 stammende Krankenversicherungsgesetz durch ein neues, zeitgemässes KVG abgelöst werden. Dass die Frage der Revision des KVG aber eine höchst verzwickte und diffizile Angelegenheit war, zeigte sich schon im Rahmen der Vernehmlassung im Jahre 1991. Mitte Februar 1991 hatte der Bundesrat den Bericht und Gesetzesentwurf SCHOCH in die Vernehmlassung gegeben, allerdings nicht ohne Vorbehalte: in seinem Begleitbrief hielt der Bundesrat fest, dass in Sachen Kosteneindämmung mehr getan werden müsse. Der Bundesrat unterstütze infolgedessen einen Minderheitsantrag der Expertenkommission, der den Behörden ein Eingreifen gegen Tarif- oder Preiserhöhungen ermöglicht, wenn die Behandlungskosten mindestens doppelt so stark ansteigen wie der Durchschnitt der Angestelltegehälter. Der Bundesrat behielt sich zudem vor, weitere Massnahmen in die Vorlage aufzunehmen, wie zum Beispiel die Globalbudgetierung für ambulante Leistungen bei übermässigem Kostenanstieg und eine grössere Freiheit der Versicherer beim Angebot von Versicherungsmodellen mit kostendämpfender Wirkung. Einen zweiten Vorbehalt machte der Bundesrat bei den Bundesbeiträgen, die nach dem Vorschlag der Expertengruppe gebunden, von Regierung und Parlament mit dem Budget also nicht mehr beeinflussbar wären. Der Bundesrat zöge es vor, den Bundesbeitrag periodisch vom Parlament mit einfachem Bundesbeschluss festlegen zu lassen und - allenfalls mit Auflagen über die Höhe des Kantonsbeitrags - nach Finanzkraft auf die Kantone zu verteilen. Der Entwurf wurde zudem ergänzt durch Bestimmungen über eine von der Kommission nicht behandelte Taggeldversicherung³⁴³.

Der Expertenentwurf wurde in der Vernehmlassung recht kontrovers beurteilt. Ganz allgemein wurde die Notwendigkeit einer Revision und einer Stärkung der Solidarität nicht angezweifelt, doch bereits bei der zentralen Frage des Obligatoriums gingen die Meinungen auseinander. CVP, SP und SVP sowie der SGB, die Erbringer medizinischer Leistungen und eine Mehrheit der Verbände der Gesundheits- und Sozialpolitik befürworteten das Obligatorium, die FDP und die Wirtschaftsverbände lehnten es dagegen aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Überlegungen ab, während sich das Konkordat der schweizerischen Krankenkassen einer Stellungnahme enthielt. Auch in den Bereichen der Finanzierung und der Kosteneindämmung zeigten sich erhebliche Meinungsdivergenzen. Neben der Höhe der Bundesbeiträge war vor allem umstritten, ob diese eher den Krankenkassen zur Sicherung alters- und geschlechtsunabhängiger Prämien zukommen oder ob sie primär für eine Prämienverbilligung von wirtschaftlich Schwächeren verwendet werden sollen.

Im November 1991 stellte der Bundesrat seine Botschaft für die Totalrevision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes (KUVG) vor³⁴⁴. Wichtigster Punkt war dabei sein Beharren auf dem Grundsatz des Obligatoriums der Grundversicherung und eines zehnjährigen Lastenausgleichs zwischen den Kassen und den neu ebenfalls zugelassenen privaten Versicherungsgesellschaften. Damit sollte die Solidarität zwischen Gesunden und Kranken, Jungen und Alten, Männern und Frauen sowie unter den Versicherern wiederhergestellt werden. Der Wechsel von einer Kasse zur anderen würde so ohne Nachteil möglich (volle Freizügigkeit). Die Abstufung der Prämien nach dem Alter des Beitritts zur Versicherung fiel dahin, Frauen würden nicht mehr länger höhere Prämien bezahlen als die Männer, und beim Eintritt in eine Versicherung gäbe es keine Vorbehalte und Altersgrenzen mehr. Die Kollektivversicherungen mit ihren günstigeren Prämien für Erwerbstätige würden abgeschafft. Nach dem Willen des Bundesrates sollten die obligatorischen Grundleistungen massiv ausgebaut werden, was mit Mehrausgaben von rund 10 % veranschlagt wurde. Mit der Gleichstellung der ambulanten und der stationären Behandlung, wurde namentlich die Beschränkung der Leistungsdauer bei Spitalaufenthalten auf 720 Tage aufgehoben. Zu Pflichtleistungen sollen auch die Hauskrankenpflege (Spitex), Transport- und Rettungskosten, Massnahmen der medizinischen Prävention sowie gewisse zahnärztliche Behandlungen werden. Der Bundesrat sah rund 25 Massnahmen zur Kostendämpfung vor. Mit alternativen Versicherungsangeboten wie z.B. den Gesundheitskassen (HMO) sollen die Versicherten zu vermehrtem Kostenbewusstsein angehalten werden. Dazu kamen neben Massnahmen der Spitalplanung und der Kostentransparenz verstärkte Kontrollmechanismen bei der Festsetzung von Tarifen und Preisen. Sollte dies nicht genügen, könnte der Bundesrat zu befristeten ausserordentlichen Massnahmen wie Globalbudgetierung oder Zulassungsbeschränkungen für Leistungserbringer greifen. Die Subventionen der öffentlichen Hand sollten nicht mehr nach dem Giesskannenprinzip ausgerichtet werden, sondern nur noch für individuelle Prämienverbilligungen eingesetzt werden, wenn die Prämien einen von den Kantonen festzulegenden Prozentsatz des steuerbaren Einkommens (etwa 8 %) übersteigen. Davon würden in erster Linie grössere Familien und die bislang stark benachteiligten Frauen der ältesten Eintrittsaltersgruppe profitieren. Statt 1,3 Mia. Franken

³⁴¹ Amtl. Bull. NR 1992 1990 f.

³⁴² Der dringliche BB über Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung wurde aber in der Volksabstimmung vom 26. 9. 1993 bei einer Stimmbeteiligung von 39,8 % vom Volk mit grosser Mehrheit mit 1'416'209 annehmenden (80,5 %) gegenüber 342'002 (19,5 %) ablehnenden Stimmen angenommen. BBl 1993 I 1089 f., IV, 262 ff. Zum deutlichen Resultat hatte wohl nicht zuletzt auch die unverhüllte Drohung der Krankenkassen beigetragen, bei einer Ablehnung würden 1994 die Prämien der Grundversicherung erneut um bis zu 15 % steigen.

³⁴³ NZZ vom 16. Februar 1991.

³⁴⁴ BBl 1992 I 93 ff., vergl. auch BBl 1992 III 25.

müsste der Bund jährlich 2 Mia. Franken zuschiessen. Die Kantonsbeiträge wären damit von bisher 600 Mio. auf eine Milliarde Franken gestiegen.

Die Vorlage fand im Ständerat, der sich als Erstrat mit ihr befasste, im allgemeinen gute Aufnahme, was nicht zuletzt auf die sorgfältige Vorarbeit der Kommission zurückzuführen war. Die Kleine Kammer folgte in den Hauptpunkten den Vorschlägen der Regierung. Die beiden wichtigsten Neuerungen, das Versicherungsobligatorium und die Freizügigkeit in der Grundversicherung, wurden im Rat diskussionslos angenommen. Angestrebt wurde damit eine grössere Solidarität zwischen den Versicherten und vermehrter Wettbewerb unter den Versicherern, wobei neu auch den Privatversicherungen der Zugang zur sozialen Krankenversicherung offen stehen sollte. Aber auch der Lastenausgleich unter den Krankenkassen, der Ausbau der Leistungen in der Grundversicherung sowie die Erhöhung und künftige Verwendung der Subventionen zur gezielten individuellen Prämienverbilligung (Abkehr vom Giesskannenprinzip) war unbestritten. Die Ratslinke bedauerte aber die Beibehaltung der ihrer Ansicht nach unsozialen Kopfprämien, die Festsetzung der zu Prämienverbilligung führenden Einkommensgrenzen durch die Kantone, die gesteigerte Belastung der Patienten durch den Selbstbehalt im Spital, die Ausklammerung der Zusatzversicherungen aus dem Sozialversicherungsgesetz sowie den Verzicht auf eine obligatorische Taggeldversicherung. Sie kritisierte ferner, dass der Ständerat zentrale kostendämpfende Instrumente ganz aus der Vorlage gekippt oder doch deutlich abgeschwächt habe. Dennoch wurde der Entwurf schliesslich einstimmig verabschiedet³⁴⁵.

Der Nationalrat folgte in den Grundfragen der Gesetzesrevision (Obligatorium, Freizügigkeit beim Kassenwechsel, massvolle Ausdehnung des Leistungskatalogs, Aufhebung der Aussteuerung nach 720 Tagen, Prämien-gleichheit von Mann und Frau, Jungen und Alten in der Grundversicherung, gezielte Prämienverbilligungen der öffentlichen Hand, Zulassung neuer Versicherungsformen) Bundes- und Ständerat, nahm aber auch Vorschläge der Kartellkommission in wesentlichen Punkten auf³⁴⁶. So sollten wettbewerbsbehindernde Bestimmungen in Verbandsstatuten, Standesregeln und Tarifverträgen ausdrücklich verboten werden. Anders als der Ständerat wollte der Nationalrat bei der Aushandlung der Tarifverträge den Patientenorganisationen zumindest ein Anhörungsrecht einräumen. Die Gesetzesvorlage sah ähnlich wie der befristete Bundesbeschluss von 1991 über Massnahmen gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung vor, dass Versicherer mit einem unterdurchschnittlichen Bestand an Frauen oder älteren Personen Ausgleichsbeiträge zugunsten von Versicherern mit einem entsprechend überdurchschnittlichen Anteil zu leisten haben. Bundesrat und Ständerat wollten diese Bestimmung auf zehn Jahre beschränken, da sich ihrer Meinung nach bis dahin die Risikostrukturen aufgrund der vollen Freizügigkeit der Versicherten angeglichen haben sollten. Der Nationalrat zeigte sich hier skeptischer und strich deshalb die Befristung. Beim Katalog der ausserordentlichen Massnahmen zur Kosteneindämmung kehrte der Nationalrat insofern zum bundesrätlichen Vorschlag zurück als er das Instrument der Globalbudgetierung sowohl im ambulanten wie im stationären Bereich zulassen wollte. Zudem erteilte er dem Bundesrat die Kompetenz, kantonale Massnahmen bei der Globalbudgetierung zu koordinieren. Bei der Zulassungsbeschränkung für Leistungsempfänger schloss sich der Nationalrat hingegen dem Ständerat an und lehnte diese ab.

Im Bereich der Prämienverbilligungen durch Beiträge der öffentlichen Hand, vorerst drei Mia. Franken während vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes, folgte der Nationalrat ebenfalls dem Bundesrat und setzte die kantonalen Beiträge auf mindestens die Hälfte des gesamten Bundesbeitrages fest. Der Ständerat hatte hier die Kantone weniger streng in die Pflicht nehmen wollen. Anders als der Bundesrat und Ständerat beschloss der Nationalrat allerdings, den Kantonen das System, nach dem die Prämienverbilligungen vorzunehmen sind, nicht vorzuschreiben. Damit kam er dem Wunsch der Kantone nach administrativer Vereinfachung entgegen. In einem heiklen Punkt der Vorlage, der Regelung der Direktabgabe von Medikamenten durch die Ärzte (Selbstdispensation) stellte sich der Nationalrat hinter die ursprüngliche Vorlage und damit gegen die Kleine Kammer und entschied, die Selbstdispensa-tion zulasten der Krankenversicherung solle durch eine bundesrätliche Verordnung und nicht auf kantonaler Ebene geregelt werden. Neuland betrat die Grosse Kammer mit der Bestimmung, wonach sich die Krankenversicherer inskünftig in Zusammenarbeit mit anderen Stellen auch auf dem Gebiet der generellen Gesundheitsförderung und der Krankheitsverhütung engagieren und dafür je obligatorisch versicherte Person einen vom Bundesrat festgesetzten jährlichen Beitrag für die allgemeine Krankheitsverhütung erheben sollten. Wie bereits im Ständerat hatte auch im Nationalrat ein Antrag aus Kreisen der SP, der CVP und der LDU/EVP-Fraktion auf Einbeziehung der Taggeldversicherung in die soziale Krankenversicherung keine Chance. Ebenfalls abgelehnt wurde

³⁴⁵ Amtl. Bull. SR 1992 1271 ff., 1290 ff., 1299 ff., 1327 ff.

³⁴⁶ Die Kartellkommission hatte in letzter Minute noch an den SR appelliert, weitere wettbewerbsfördernde Bestimmungen in die Vorlage einzubauen, was aber nicht mehr in die Debatte einfliessen konnte (TA vom 15. 12. 1992). Sie machte im Zusammenhang mit der Revision des KVG eine Reihe von Anregungen, welche kostendämpfenden Wettbewerb in die soziale Krankenversicherung bringen sollten. Das ärztliche Einkommen sei durch die Zahlungspflicht der Krankenkassen quasi garantiert, kon-statierte die Kommission und empfahl, das in den Standesregeln der kantonalen Ärztesellschaften festgelegte Konkurrenz- und Vertragsabschlussverbot aufzuheben ebenso wie die durch die Meistbegünstigungs- und Ausschlussklauseln fixierte Tarifordnung. Dadurch erhielten die Kassen die Möglichkeit, nur mit besonders günstigen Medizinern Tarifverträge abzuschliessen. Nach Meinung der Kartellkommission sollten auch die Krankenkassen aus der Verbandspflicht entlassen werden, was ihnen ein wettbewerbsorientierteres Vorgehen ermöglichen würde („Der Bericht der Kartellkommission zum schweizerischen Gesundheitsmarkt“, in: Soziale Sicherheit, 1993, Nr. 2, S. 39 ff.).

ein Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission, welcher vorschreiben wollte, dass auch in den Zusatzversicherungen eine Abstufung der Prämien nach Geschlechtern unzulässig sei. Der Nationalrat nahm das revidierte KVG mit 113 zu 40 Stimmen klar an³⁴⁷.

Der Ständerat übernahm in der Wintersession die vom Nationalrat eingefügten wettbewerbspolitischen Bestimmungen, strich aber die vom Nationalrat eingeführte Verpflichtung der Versicherer, in der Krankheitsverhütung aktiv zu werden, wieder aus der Vorlage, ebenso wie die Anhörungspflicht gegenüber Patientenorganisationen vor Abschluss eines Tarifvertrages. Die Kompetenz zur Regelung der Selbstdispensation der Ärzte wollte er bei den Kantonen belassen, den Risikoausgleich unter den Krankenkassen auf zehn Jahre beschränken und die Globalbudgetierung ausschliesslich im stationären Bereich gelten lassen. Als umstrittenster Punkt erwies sich eindeutig die Regelung der Prämienverbilligungen für wirtschaftlich Schwächere. Der Ständerat berücksichtigte dabei die Opposition der Kantone gegen die ihnen von Regierung und Nationalrat auferlegte Verpflichtung zur Mitfinanzierung der Verbilligungsbeiträge im Umfang von einer Milliarde Franken. Er wollte diesen Gesamtbeitrag auf 30 % des Bundesbeitrages begrenzen, was etwa 600 Mio. Franken entsprochen hätte³⁴⁸.

Die Grosse Kammer kam hier dem Ständerat und den Kantonen insofern entgegen, als sie zwar, allerdings sehr knapp mit 88 zu 85 Stimmen, daran festhielt, dass die Kantone für die Finanzierung der Prämienverbilligungen die Hälfte der Bundessubventionen, nämlich eine Milliarde Franken beisteuern müssen, andererseits aber die Erhöhung der Kantonsbeiträge auf vier Jahre etappierte. Als weiteres Zugeständnis sollten die Kantone mit niedrigem Prämiendurchschnitt - vor allem die Ostschweiz war hier betroffen - ihren Beitrag kürzen dürfen, wenn die Prämienverbilligungen gleichwohl sichergestellt seien. Die Grosse Kammer sah vor, dass die dadurch frei werdenden Bundesmittel jenen Kantonen zugute kommen sollen, die aus eigenen Beiträgen stärker zur Prämienverbilligung beitragen. Der Nationalrat hielt ferner an der Verpflichtung der Versicherer zur Gesundheitsförderung fest, akzeptierte aber einen Selbstbehalt bei der individuellen Prävention. Bekräftigt wurden auch das vom Ständerat abgelehnte Anhörungsrecht der Patientenorganisationen vor Abschluss eines Tarifvertrages, die weitgefaste, dem bisherigen Recht entsprechende Beschwerdelegitimation bei Tarifbeschwerden und die Verneinung des alleinigen Rechts der Kantonsregierungen, bei Streitigkeiten um die Tarifsetzung in öffentlichen Spitälern als Schiedsrichter aufzutreten. Der Kleinen Kammer schloss sich der Nationalrat hingegen in der Beschränkung der Globalbudgetierung auf dem stationären Bereich und in der Begrenzung des Risikoausgleichs zwischen den Kassen auf zehn Jahre an. Auch in der Frage der Medikamentenabgabe durch die Ärzte fand sich der Nationalrat zu einem Kompromiss bereit. Die Selbstdispensation sollte zwar durch den Bund eingeschränkt werden, wobei aber auf den möglichen Zugang der Patienten zu einer Apotheke Rücksicht genommen werden müsste³⁴⁹.

Die Kleine Kammer lenkte bei der Frage der Tarifbeschwerde auf die Fassung des Nationalrates ein und schloss sich weitgehend auch beim Prämienverbilligungssystem an, lehnte allerdings aus Spargründen die Weiterverteilung der allenfalls frei werdenden Bundesbeiträge ab. Bei der Selbstdispensation hielt sie an der kantonalen Regelungsbefugnis fest, übernahm aber vom Nationalrat das Kriterium der Apothekendichte. In der Frage der Tarifsetzung für öffentliche Spitälern im vertragslosen Zustand blieb die Kleine Kammer hart³⁵⁰. In einer weiteren Runde des Differenzbereinungsverfahrens stimmte der Nationalrat dem Ständerat mit der einzigen Ausnahme der Regelung der Selbstdispensation zu. Diese Pattsituation machte die Einberufung einer Einigungskonferenz zwischen den vorberatenden Kommissionen beider Räte notwendig. Diese entschied im Sinne des Ständerates, worauf die Gesamtvorlage von beiden Kammern stillschweigend angenommen wurde. In der Gesamtabstimmung passierte das neue Gesetz im Ständerat mit 35 zu einer Stimme und im Nationalrat mit 124 zu 38 Stimmen bei 14 Enthaltungen. Abgelehnt wurde die Vorlage lediglich von der SD/Lega, der FP, der EdU und der PdA sowie von den Rechtsexponenten der bürgerlichen Parteien³⁵¹.

Bereits bevor die Räte das neue Gesetz definitiv verabschiedet hatten, erklärte die Krankenkasse Artiana, dass sie das Referendum dagegen ergreifen werde. Zwei weitere Kassen (Swica und Winterthur) und vier Ärztevereinigungen aus dem Bereich der Komplementärmedizin machten ebenfalls dagegen mobil, so dass dieses im Laufe des Sommers mit 148'952 gültigen Unterschriften eingereicht werden konnte³⁵². Die Gegner des neuen KVG argumentierten, dass das neue Gesetz zu dirigistisch und zu sehr der Schulmedizin verhaftet, zu wenig wettbewerbsorientiert sowie zu teuer für die öffentliche Hand und die Prämienzahler sei. Die Befürworter bestritten die Möglichkeit eines einmaligen Prämienanstieges nicht, argumentierten aber, die verbesserte Grundversicherung mache für viele die teuren Zusatzversicherungen überflüssig, und sie verwiesen auf die vorgesehenen Prämienverbilligungen, die rund einem Drittel der Bevölkerung zugute kommen sollten³⁵³. Wegen der Festsetzung ihres Beitrages auf die Hälfte der Bundessubventionen äusserten viele Kantone - wenn auch eher verstohlen -

³⁴⁷ Amtl. Bull. NR 1993 1725 ff., 1820 ff., 1852 ff., 1883 ff. und 1897 ff.

³⁴⁸ Amtl. Bull. SR 1993 1047 ff. und 1072 ff.

³⁴⁹ Amtl. Bull. NR 1994 13 ff. und 34 ff.

³⁵⁰ Amtl. Bull. SR 1994 89 ff.

³⁵¹ Amtl. Bull. NR 1994 357 ff., 493 f. und 663 f.; Amtl. Bull. SR 1994 89 ff., 308 und 374; BBl 1994 II 236 ff.

³⁵² BBl 1994 III 1256 f.

³⁵³ Siehe die Stellungnahme des Bundesrates in Amtl. Bull. NR 1994 1942 f.

gewichtige Vorbehalte gegen das neue Gesetz. Die gezielte Prämienvorbilligung fand zwar durchaus Zustimmung, doch sollte ihrer Meinung nach das Ausmass der Subventionen nicht über den damaligen Stand, wo der Bund 1,3 Mia. und die Kantone 600 Mio. Franken bezahlen ausgedehnt werden. Sie vertraten die Ansicht, eine zusätzliche finanzielle Belastung der Kantone sei nicht zu verkräften, da ihnen das neue Gesetz neben den bereits bestehenden Ausgaben im Gesundheitswesen, z.B. durch die Übernahme der Spitaldefizite, zusätzliche Lasten aufbürde. Acht Kantonsregierungen (AG, BE, SH, SO, SG, SZ, TG und ZH) drohten schliesslich unverhohlen mit Steuererhöhungen, falls das revidierte KVG vom Volk angenommen werde³⁵⁴. In der Volksabstimmung vom 4. 12. 1994 wurde das KVG schliesslich mit rund 52 % Ja-Stimmen von den Stimmbürgern gutgeheissen. Bei einer Stimmbeteiligung von 43,8 % stimmten 1'021'175 (51,8 %) für, 950'360 (48,2 %) gegen das neue Gesetz. Ausschlaggebend für das positive Ergebnis waren die hohen Ja-Stimmenanteile im Tessin und in der Westschweiz³⁵⁵. Die gleichzeitig zur Abstimmung gelangte, 1986 von SP und SGB eingereichte Volksinitiative „für eine gesunde Krankenversicherung“, welche das Gesundheitswesen nicht mehr über Kopfprämien finanzieren wollte, sondern über Beiträge, die nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abzustufen wären, war im Nationalrat mit 104 zu 42 Stimmen und im Ständerat mit 41 zu 2 Stimmen deutlich abgelehnt worden³⁵⁶ und wurde mit 460'674 (23,5 %) zustimmenden gegenüber 1'504'177 (76,5 %) verwerfenden Stimmen und bei Ablehnung durch sämtliche Stände auch in der Volksabstimmung deutlich verworfen.

III. Gegenbeispiele

Von Zeit zu Zeit ergaben sich aber auch andere Konstellationen: der Ständerat erwies sich bisweilen als weniger föderalistisch gesinnt als die Grosse Kammer³⁵⁷.

a) Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG)³⁵⁸

Der Nationalrat nahm im Verlaufe der Auseinandersetzungen über das OG überraschenderweise mehrfach die Rolle des Hüters föderalistischen Gedankengutes für sich in Anspruch³⁵⁹: Der Ständerat beschloss am 5. 4. 1943 ohne grössere Diskussion Eintreten auf die Vorlage über das Organisationsgesetz, die auf einer Botschaft und einem Entwurf des Bundesrates vom 9. 2. 1943 beruhte, und begann umgehend mit der Detailberatung der Vorlage. Der Entwurf für das neue OG wurde in der Gesamtabstimmung am 22. 6. 1943 einhellig angenommen³⁶⁰. Auch im Nationalrat war das Eintreten am 7. 6. 1943 unbestritten und der Rat ging sogleich an die Beratung des ersten Abschnitts. Die Behandlung des zweiten Abschnitts erfolgte am 20. und 21. 9. 1943, worauf in der Gesamtabstimmung die ganze Vorlage einstimmig angenommen wurde³⁶¹.

Am 23. 9. 1943 befasste sich der Ständerat erstmals mit den aufgetretenen Differenzen³⁶², von denen einige rein redaktioneller Natur waren und der Redaktionskommission zur Bereinigung überlassen werden konnten, andere aber, insgesamt sechsundzwanzig an der Zahl, Differenzen materieller Art darstellten. Der Ständerat beschloss in fünf dieser Fälle Festhalten an seiner ursprünglichen Fassung³⁶³, daneben in einem Punkt „Streichen“ eines Absatzes des

³⁵⁴ TA vom 10. Januar 1994.

³⁵⁵ BBl 1995 I 278 ff. Die VOX-Befragung ergab, dass die beiden Themenkreise Solidarität (Obligatorium der Versicherung, unbeschränkte Leistungspflicht bei Spitalaufenthalten) und das Bedürfnis nach Eindämmung der Kostensteigerung die wichtigsten Beweggründe für die Zustimmung zum Gesetz darstellten. Die Nein-Stimmen rekrutierten sich aus dem Lager jener, die einen Anstieg der individuellen Prämien befürchteten (M. DELGRANDE/W. LINDER, „Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 4. Dezember 1994“, VOX 19 [1995], Nr. 55).

³⁵⁶ Amtl. Bull. SR 1992 185 ff., 1363; Amtl. Bull. NR 1992 2413 ff., 2792.

³⁵⁷ Nur kurz erwähnt sei hier die Debatte um die Bahn 2000, in der v.a. im NR die regionalen Interessen vorgetragen wurden; MARTI, S. 95.

³⁵⁸ SR 173.110.

³⁵⁹ Vergl. auch KAMER, S. 169 ff., 172 f.

³⁶⁰ Sten. Bull. SR 1943 S. 91 ff., S. 213.

³⁶¹ Sten. Bull. NR 1943 S. 75 ff., S. 184, 211 f.

³⁶² Erste Differenzberatung des Ständerates, Sten. Bull. SR 1943 S. 226 ff.

³⁶³ Festhalten wurde beschlossen in folgenden Fällen:

1. Bei der zahlenmässigen Zusammensetzung des BGer. Der SR beschloss ursprünglich die einheitliche Besetzung aller Abteilungen mit fünf Richtern, der NR entschied sich grundsätzlich (mit Ausnahme von verwaltungsrechtlichen Entscheiden und staatsrechtlichen Rekursen) für sieben Richter.
2. Daraus ergab sich auch eine Differenz in der Gesamtzahl der Bundesrichter. Der SR wollte, die Höchstzahl auf 26 bis 28 Richter festsetzen, der NR sah demgegenüber 30 vor.
3. Der NR wollte den ordentlichen Kassationshof in Strafsachen ausnahmsweise mit fünf Richtern besetzen. Da der SR beschlossen hatte, alle Abteilungen gleichmässig mit fünf Richtern zu besetzen, erübrigte sich für ihn diese Ausnahmebestimmung.
4. Eine weitere Ausnahmebestimmung betraf die Frage des Beizuges von Experten. Das BGer ist an tatsächliche Feststellungen der kantonalen Vorinstanzen prinzipiell gebunden. Der SR hatte ursprünglich beschlossen, das BGer oder der Instruktionsrichter könnten bei Streitigkeiten über Erfindungspatente einen Augenschein nehmen oder den Sach-

Nationalrates und in einem anderen die Hinzufügung eines Zusatzes. In einem andern Punkt, es handelte sich um die Legitimation des Antragstellers zur Einreichung einer Nichtigkeitsbeschwerde, nahm der Ständerat - nicht völlig sicher, ob eine Differenz zum Nationalrat besteht und auf die Gefahr hin, eine solche zu schaffen - eine Präzisierung seines Standpunktes vor und beschloss, dass der Antragsteller nur dann Nichtigkeitsbeschwerde einreichen könne, wenn er am kantonalen Verfahren als Prozesspartei beteiligt gewesen sei.

Die Vorlage ging daraufhin zurück an den Nationalrat, der sich in seiner ersten Differenzberatung am 24. 9. 1943 mit den aufgetretenen Differenzen zu befassen hatte³⁶⁴ und seinerseits bezüglich der Punkte 1, 2, 3 und 5 Festhalten beschloss. Indem der Nationalrat nun ebenfalls die Befugnis zum Beizug eines neuen Experten nur noch für *Patentstreitigkeiten* forderte, kam er zumindestens im Punkt 4 dem Ständerat ein Stück entgegen. Im Falle der Frage der Legitimation des Antragstellers bemerkte der Nationalrat im weiteren, dass hier tatsächlich eine Differenz bestünde und hielt an seinem früheren Standpunkt fest.

Wiederum hatte sich nun der Ständerat mit der Vorlage zu befassen³⁶⁵. In seiner Beratung vom 28. 9. 1943 stimmte er bezüglich der Legitimation des Antragstellers dem Nationalrat zu und kam diesem im Punkt 4 seinerseits entgegen, indem er vorsah, dass bei Patentstreitigkeiten nötigenfalls ein *neuer* Experte zugezogen werden könne. Ansonsten beschloss der Ständerat in allen Punkten neuerlich ein Festhalten.

Am 29. 9. 1943 kam es zur erneuten Differenzberatung vor dem Nationalrat³⁶⁶, in welcher sich der Rat u.a. auch auf die Interessen der Kantone und Regionen berief. Es war v.a. das Beharren des Ständerates an den Fünferkollegien, das für Unmut sorgte, wo doch ein Siebnerkollegium ganz offensichtlich für eine bessere Repräsentation der verschiedenen Landesteile von Vorteil gewesen wäre³⁶⁷. Schlussendlich ging der Nationalrat nur gerade im zweiten Punkt mit dem Ständerat einig, hielt ansonsten aber an den übrigen Punkten fest und erklärte diese Beschlüsse im Sinne von Art. 5 und 6 GVG für endgültig. Der Ständerat, der sich am gleichen Tag nicht mehr zu irgendwelchen Konzessionen entschliessen wollte, erklärte ebenfalls, mit „Einstimmigkeit weniger eine Stimme“, das definitive Festhalten an seinen früheren Beschlüssen³⁶⁸.

In der Folge trat am 22. 11. 1943 die aus 42 Mitgliedern³⁶⁹ bestehende Einigungskonferenz zusammen, in deren Beratungen sich mit knappen Mehr ein Vorschlag durchsetzen konnte, der weitgehend dem Standpunkt des Ständerates entsprach: danach hätten die Abteilungen des Bundesgerichts aus fünf Richtern zu bestehen, „soweit das Gesetz nicht eine andere Zahl vorsieht.“ „Bei staatsrechtlichen Geschäften wirken sieben Richter mit; hievon ausgenommen sind staatsrechtliche Beschwerden über kantonale Verfügungen wegen Verletzung von Art. 4 der Bundesverfassung.“ Der Ständerat stimmte am 6. 12. 1943 dem Einigungsvorschlag mit 33 gegen 1 Stimme zu³⁷⁰. Der Nationalrat entschied am 9. 12. 1943 mit 93 gegen 59 Stimmen im gleichen Sinne³⁷¹, wobei sich in der Beratung wiederum föderalistische Bedenken und Einwände gegen die Lösung der Einigungskonferenz erhoben. So nahm etwa NR HIRZEL einen ausnehmend föderalistischen Standpunkt ein, als er ausführte:

„Nos tribunaux et spécialement le Tribunal fédéral assurent une représentation à trois éléments différents: 1. la langue; 2. le parti; 3. le canton (...) je maintiens personnellement que pour la représentation spécialement des minorités de la Suisse romande, il y a intérêt à ce que nous ayons la possibilité d'avoir au tribunal fédéral trois juges le langue latine, soit en général deux Suisses romands de langue française et un juge tessinois de langue italienne. (...) Comme avocat, j'ai eu plus d'une fois l'occasion de constater qu'il y a un grand intérêt à ce que les représentants des cantons minoritaires soient en nombre au Tribunal fédéral.“³⁷²

Diesem Standpunkt schlossen sich, neben den Vertretern der Westschweiz, auch führende ostschweizerische Juristen des Nationalrates, so ALFRED MÜLLER (FDP, TG) und JOHANNES HUBER (SP, SG) an, die beide ähnliche Ansichten vertraten³⁷³. Einer der Gründe, dass der Nationalrat letztlich dem seinen ursprünglichen Wünschen so

verständigen der Vorinstanz beiziehen. Der NR ging noch weiter und beschloss, dass nicht nur bei Patentstreitigkeiten, sondern ganz allgemein Experten, auch neue, von der Vorinstanz nicht konsultierte Experten, beizugezogen werden können.

5. Der NR erwähnte noch in einem weiteren Fall die Zusammensetzung des Kassationshofes in Strafsachen aus fünf Mitgliedern (siehe Pkt. 3). Da der SR eine generelle Fixierung der Mitgliederzahl auf fünf vorsah, bestand auch in diesem Passus eine (identische) materielle Differenz.

³⁶⁴ Erste Differenzberatung des Nationalrates, Sten. Bull. NR 1943 S. 242 ff.

³⁶⁵ Zweite Differenzberatung des Ständerates, Sten. Bull. SR 1943 S. 233 ff.

³⁶⁶ Zweite Differenzberatung des Nationalrates, Sten. Bull. NR 1943 S. 247 ff.

³⁶⁷ So erklärte bspw. der Kommissionspräsident des NR, ANTOINE VODOZ, im Verlauf der Beratung: „Une seconde raison vient de ce que dans une cour un peu plus nombreuse la variété des confessions, des langues et des mentalités qui forment notre pays très divers est mieux représentée. Il y a des cas assez nombreux, par exemple dans les procès de famille, où les questions de mœurs et de mentalité régionales jouent un grand rôle pour la compréhension du fond du litige.“ (Sten. Bull. NR 1943 S. 248)

³⁶⁸ Dritte Differenzberatung des Ständerates, Sten. Bull. SR 1943 S. 253.

³⁶⁹ Gemäss Art. 6 Abs. 2 GVG von 1902 musste die ständerätliche Kommission von 11 auf 21 Mitglieder erweitert werden.

³⁷⁰ Sten. Bull. SR 1943 S. 277.

³⁷¹ Sten. Bull. NR 1943 S. 300 ff.

³⁷² Sten. Bull. NR 1943 S. 305.

³⁷³ Sten. Bull. NR 1943 S. 300 f.

wenig entgegenkommenden Einigungsvorschlag doch noch zustimmte, dürfte im Umstand begründet liegen, dass der Nationalrat zwischenzeitlich seit seinem Beharrensbeschluss neugewählt worden war und sich in personeller Hinsicht um rund ein Drittel erneuert hatte.

Aufgrund des totalrevidierten OG entscheiden heute die Abteilungen (inkl. das EVG, Art. 125 OG) i.d.R. in der Besetzung mit drei Richtern. Ausnahmsweise findet sich nun eine Fünferbesetzung bei den öffentlichrechtlichen Abteilungen, den Zivilabteilungen und dem Kassationshof in Strafsachen (Art. 15 Abs. 2 OG) bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung³⁷⁴, sowie auf Anordnung des Abteilungspräsidenten. Ausnahmsweise findet sich auch eine Siebenerbesetzung, so bei den öffentlichrechtlichen Abteilungen (Art. 15 Abs. 3 OG) bei einer abstrakten Normenkontrolle gegen referendumpflichtige kantonale Erlasse und bei Entscheiden über die Zulässigkeit einer Initiative oder des Erfordernisses eines Referendums (auch bei diesbezüglichen staatsrechtlichen Klagen³⁷⁵).

b) Raumplanungsartikel (1968-1969)

Die Diskussion über Bodenrecht und Landesplanung in der Schweiz zu Beginn der sechziger Jahre wurde geprägt durch die sog. „Bodenspekulationsinitiative“ der SP und des SGB, die am 10. 7. 1963 mit 131'152 Unterschriften eingereicht worden war³⁷⁶. Die Initiative, die sich in erster Linie gegen die Auswirkungen der Bodenpreissteigerung auf dem Wohnungsmarkt richtete, womit sie hauptsächlich den städtischen Mieterinteressen entsprach, berücksichtigte im weiteren die Anliegen der Landesplanung. Im Zuge eines ausgedehnten Vernehmlassungsverfahrens über einen Gegenentwurf des EJPD mit dem der Bundesrat die Initianten zum Rückzug des Volksbegehrens bewegen wollte, wurden eine Anzahl verschiedener Vorschläge für eine verfassungsmässige Regelung des Bodenrechts und der Landesplanung ausgearbeitet, die in Form und Inhalt stark voneinander abwichen. Die Hauptdifferenzen betrafen die Frage einer ausdrücklichen Formulierung der Garantie des Privateigentums, die Entschädigung von Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen sowie die Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der Landesplanung³⁷⁷. Aufgrund der Uneinheitlichkeit der Stellungnahmen musste der Bundesrat davon absehen, der Initiative einen Gegenvorschlag entgegenzustellen³⁷⁸ und so beantragte er dem Parlament Ende Mai 1966, die Initiative ohne Gegenvorschlag dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen³⁷⁹. Zugleich sicherte er aber zu, so rasch als möglich die Vorbereitung eines Verfassungsartikels über das Bodenrecht zu einem Abschluss zu bringen und gab die Einsetzung einer Expertenkommission durch das EJPD bekannt, die bis Anfang 1967 einen neuen Entwurf vorzulegen habe³⁸⁰.

Am 1. 3. 1967 legte die Arbeitsgruppe einen Entwurf³⁸¹ vor, den der Bundesrat den Parteien zuleitete, in der Hoffnung, damit die Initianten der Bodenrechtsinitiative noch zum Rückzug des Volksbegehrens bewegen zu können. Da der Entwurf des EJPD zwar Anerkennung auf Seiten der Initianten fand, diese sich aber nicht zum Rückzug der Initiative entschliessen konnten, wurde das Abstimmungsdatum auf den 2. 7. 1967 festgelegt. Der Urnengang ergab bei einer Stimmbeteiligung von 38 % eine deutliche Verwerfung der Initiative mit einer Mehrheit von mehr als zwei Dritteln der gültigen Stimmen³⁸². Der Bundesrat wies nun nachdrücklich auf die grosse Bedeutung und Dringlichkeit der Lösung des Problems einer neuen Bodenrechtsordnung für die Bundespolitik hin und veröffentlichte im August 1967 eine entsprechende Botschaft: der vorgeschlagene Entwurf stimmte bis auf eine redaktionelle Änderung mit

³⁷⁴ Nach der bundesgerichtlichen Praxis gelten für die Bestimmung der grundsätzlichen Bedeutung einer Rechtsfrage qualifiziertere Voraussetzungen als für die Frage der Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung der BGE.

³⁷⁵ Vergl. BGE 118 Ia 200 E. 1 (Initiative „Unir“).

³⁷⁶ BBl 1963 II 153, 269.

³⁷⁷ BBl 1966 I 878 ff. Insgesamt wurden beim EJPD 20 Entwürfe eingereicht: so legten verschiedene Parteien, Wirtschaftsverbände aber auch Organisationen wie der Schweizerische Juristenverein (NZZ vom 27. April 1966) eigene Projekte vor.

³⁷⁸ Nachdem die gesetzliche Frist von zwei Jahren für die Beurteilung eines Volksbegehrens bereits 1965 von den eidgenössischen Räten erstreckt worden ist (nach Art. 27 und 29 GVG musste eine Initiative mit ausgearbeitetem Text spätestens drei Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk vorgelegt werden; zwei Jahre nach Einreichung hatte der Bundesversammlung ein Bericht des Bundesrates vorzuliegen), hatte der Bundesrat ohnehin nur wenig Zeit, einen Entwurf zu präsentieren.

³⁷⁹ Die Räte stimmten dem Antrag des Bundesrates zu (Sten. Bull. NR 1966 498 ff., 689; Sten. Bull. SR 1966 311 ff., 332).

³⁸⁰ NZZ vom 20. August 1966.

³⁸¹ BBl 1967 II 136 f. Bereits im Herbst 1966 hatte eine vom EDI eingesetzte Expertenkommission einen Bericht vorgelegt, der den Begriff der Landesplanung umschrieb und einerseits feststellte, welche bundesgesetzlichen Bestimmungen landesplanerisch angewendet werden könnten, andererseits Vorschläge für eine Verfassungsrevision sowie Grundzüge einer Landesplanungsgesetzgebung entwickelte. Der Bericht wurde am 20. 2. 1967 veröffentlicht. Grundlage für den Entwurf des BR im August 1967 sollte aber der Entwurf der Arbeitsgruppe des EJPD werden.

³⁸² BBl 1967 II 51. Das Gesamtergebnis betrug: 192'991 Ja gegen 397'303 Nein. Alle Kantone bis auf GE verwarfen die Initiative. Am stärksten lehnten OW (95,5 %) und AI (93,9 %) ab. Alle Grosstädte wiesen annehmende Mehrheiten auf (BS verwarf nur knapp mit 12'542 zu 12'278 Stimmen).

dem Entwurf der Arbeitsgruppe des EJPD überein³⁸³. In seiner Botschaft³⁸⁴ schlug der Bundesrat zwei getrennte Verfassungsartikel vor: Art. 22^{ter} enthielt eine Eigentumsgarantie, die Befugnis des Bundes und der Kantone zur gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen oder Enteignung im öffentlichen Interesse sowie den Grundsatz der vollen Entschädigung von Enteignungen und diesen gleichkommenden Eigentumsbeschränkungen (materielle Enteignung). Ein Art. 22^{quater} ermächtigte den Bund einerseits, auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung Grundsätze über die Erschliessung und Besiedelung des Landes sowie über die Nutzung des Bodens, insbesondere über die Schaffung von kantonalen Zonenordnungen, aufzustellen, und beauftragte ihn andererseits, die entsprechenden Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren³⁸⁵.

Die Verabschiedung des Art. 22^{ter} bot keine besonderen Schwierigkeiten. Nachdem der Ständerat im Dezember 1967 der Fassung des Bundesrates zugestimmt hatte, tat dies auch der Nationalrat im März 1968, wobei er Vorstösse der Linken für eine Relativierung der Eigentumsgarantie durch das „Volkswohl“ sowie für die Gewährung einer bloss angemessenen Entschädigung bei materiellen Enteignungen zurückwies. In der Junisession galt es bloss noch eine redaktionelle Differenz zu beseitigen³⁸⁶.

Weitaus grössere Differenzen zwischen den Räten ergaben sich aber bei der Behandlung von Art. 22^{quater}. Hier sollte sich noch eine grundsätzliche Meinungsverschiedenheit zwischen National- und Ständeratsmehrheit zeigen, an welcher die verfassungsrechtliche Verankerung einer Landesplanungskompetenz des Bundes zu scheitern drohte. Die vorberatende Kommission des Ständerates verlangte im September 1967 vom Bundesrat einen Ergänzungsbericht, wodurch die Behandlung im Prioritätsrat auf die Zeit nach den Wahlen verschoben wurde. Veranlasst wurde der Wunsch nach diesem Bericht durch Bedenken gegenüber der Botschaft des Bundesrates, die in gewissen Teilen als eine zu extensive Auslegung der beantragten Verfassungsartikel bewertet wurde. Von verschiedenen Seiten wurde eine Einschränkung der Bundeskompetenzen auf die Verpflichtung der Kantone zum Erlass von Zonenordnungen sowie auf die Förderung der landesplanerischen Forschung und Beratung gewünscht³⁸⁷. Der gewünschte Bericht wurde im November 1967 der Kommission vorgelegt³⁸⁸. Er garantierte für die vorgesehene Grundsatzgesetzgebung auf dem Gebiet der Landesplanung die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, nach welchem der Bund, abgesehen von der verbindlichen Festsetzung allgemeiner Regeln, nur so weit mitwirken sollte, als es zur Verwirklichung von Gesamtplanungen notwendig wäre. Gegenüber säumigen Kantonen sah er allerdings ein Recht des Bundes zur provisorischen Ersatzgesetzgebung vor. Die Kommission akzeptierte daraufhin den Eigentumsartikel in der bundesrätlichen Fassung, hob dagegen im Landesplanungsartikel die den Kantonen verbleibenden Befugnisse deutlicher hervor.

Der Ständerat, der sich als Erstrat am 19. 12. 1967 mit der Vorlage beschäftigte³⁸⁹, hatte die vorgesehene Landesplanungskompetenz des Bundes gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates zwar noch einmal etwas milder formuliert, dennoch sollte sie weiterhin die Aufstellung allgemeiner gesetzlicher Vorschriften über die Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens sowie die Aufsicht über die Anwendung dieser Vorschriften durch die Kantone beinhalten. Zusätzlich sah die Kleine Kammer die Aufgabe der Förderung und Koordination der kantonalen Tätigkeit vor³⁹⁰. Somit blieb es also auch nach der Ratsdebatte bei der Befugnis des Bundes, über die wesentlichen Elemente der Landesplanung auf dem Gesetzgebungswege „allgemeine Vorschriften aufzustellen“, ihre Anwendung durch die Kantone zu beaufsichtigen und die kantonalen Bestrebungen zu koordinieren.

Der Nationalrat, der sich nun im März 1968 mit dem Entwurf zu befassen hatte, beschränkte die Befugnis des Bundes zur Aufstellung allgemeiner Vorschriften auf eine Zonenordnung, die der Erschliessung und Besiedelung des Landes und der zweckmässigen Nutzung des Bodens dienen sollte. Beibehalten wurden lediglich die Aufsichts-, Förderungs- und Koordinationskompetenz des Bundes. Auch vereinzelte Anträge von sozialdemokratischer Seite, die auf Rückkehr zur Bundesratsfassung bzw. auf Zustimmung zum Ständerat lauteten, wurden strikte abgewiesen und erhielten in der Debatte vom 3. März kaum mehr als 50 Stimmen³⁹¹. Damit zeichneten sich klare Fronten ab: auf der einen Seite verbindliche Bundesvorschriften nur für eine Zonenordnung, auf der anderen Seite die Forderung nach Bundesvorschriften über eine solche Zonenordnung hinaus, mindestens für alle Besiedlungsfragen. In der Sommer- und Herbstsession blieben diese Fronten im wesentlichen unverändert, auch wenn beide Räte bemüht waren, mit untergeordneten Konzessionen der anderen Kammer jeweils das Nachgeben zu erleichtern. So beschränkte der

³⁸³ BBl 1967 II 133 ff. Statt zur „Grundsatzgesetzgebung über die Erschliessung und Besiedelung des Landes und die Nutzung des Bodens“ wurde der Bund ermächtigt, „über die Erschliessung ... auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufzustellen.“

³⁸⁴ Botschaft des Bundesrates über die Ergänzung der BV durch die Artikel 22^{ter} und 22^{quater} vom 15. 8. 1967, BBl 1967 II 133 ff.

³⁸⁵ BBl 1967 II 148 ff.

³⁸⁶ Sten. Bull. SR 1968 85.

³⁸⁷ So der Sekretär des Vororts (NZZ vom 14. 9. 1967) und der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen (NZZ vom 10. 10. 1967).

³⁸⁸ EJPD, Bericht an die ständerätliche Kommission zur Vorberatung einer verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodensrechts, vom 7. 11. 1967.

³⁸⁹ Sten. Bull. SR 1967 396 und 405.

³⁹⁰ Auf Antrag SR ROHNER (SG) wurde namentlich der Begriff „Erschliessung des Landes“ gestrichen.

³⁹¹ Sten. Bull. NR 1968 2 ff.

Ständerat in der Debatte vom 12. Juni die Bundesvorschriften über die Bodennutzung, nicht aber über die Besiedelung, auf eine Zonenordnung³⁹², während der Nationalrat in der Debatte vom 25. September der Zonenordnungskompetenz namentlich noch eine Befugnis zum Erlass unverbindlicher Richtlinien für die Erschliessung und Besiedelung des Landes hinzufügte³⁹³.

Aussergewöhnlich war die Verkehrung der „klassischen“ Fronten, indem der *Nationalrat* die föderalistischere, der *Ständerat* dagegen die zentralistischere Lösung vertrat, welcher sich im Sommer 1968 auch der Bundesrat anschloss³⁹⁴. Diese Einstellung des Ständerates wurde verschiedentlich mit dem Einfluss von SR ROHNER (FDP, SG), Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, zu erklären versucht³⁹⁵. Im weiteren gilt festzuhalten, dass die Divergenz in der Haltung der beiden Räte nicht nur das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, sondern ebenso sehr dasjenige zwischen Staatsinterventionismus und Wirtschaftsfreiheit betraf. Die umfassendere Bundeskompetenz wurde insbesondere damit begründet, dass es nicht genüge, das Land in Nutzungszonen aufzuteilen, sondern dass es auch einer bundesgesetzlichen Steuerung der Besiedlung bedürfe, namentlich zur Verhinderung übergrosser Konzentrationen verbunden mit einer Entvölkerung ganzer Gebiete³⁹⁶. Demgegenüber wurde geltend gemacht, dass der Begriff der Besiedelung zu unbestimmt sei und, dass die vom Ständerat vorgesehenen Vorschriften fast jeden bodenrechtlichen Eingriff zu decken vermöchten, was eine schwere Bedrohung der Niederlassungs-, Handels- und Gewerbefreiheit mit sich bringen würde³⁹⁷. Die Befürworter vermehrter Planung hielten dieser Berufung auf die Freiheitsrechte aber entgegen, dass bei weiterer Bevölkerungszunahme Freiheit nur noch im Rahmen einer verbindlichen Raumordnung Bestand haben könne³⁹⁸. Zur Verteidigung der Version des Nationalrats wurde aber noch mit dem Argument aufgewartet, dass Zonenordnungsvorschriften in Verbindung mit einer Förderungs- und Koordinationskompetenz zur Lösung der nächsten Landesplanungsaufgaben ausreichen und die Volksabstimmung mit grösserer Wahrscheinlichkeit erfolgreich passieren würden³⁹⁹.

Nachdem die vorberatende Kommission des Ständerates im November mit einer weiteren Nuancierung ihrer Haltung weiterhin auf wenig positive Reaktionen traf, kam es zu Beginn der Wintersession zu Gesprächen zwischen Exponenten beider Räte mit verschiedener Interessenrichtung, mit dem Ziel, eine neue Formel zu konzipieren, die mehr Aussicht auf Erfolg bieten würde⁴⁰⁰. Mit dem noch wenig abgenützten Begriff der „Raumplanung“ wurde der Gegenstand der Normgesetzgebungskompetenz des Bundes neu titulierte, die Vorschriften zu Grundsätzen abgemildert, im Gegenzug aber - einem mehrfach geäusserten Postulat entsprechend - dem Bund nicht nur eine Befugnis, sondern ein Auftrag erteilt. Es war zwar nicht mehr ausdrücklich von einer Zonenordnungskompetenz und von Bundesaufsicht die Rede, beides aber, so erklärte BR VON MOOS im Ständerat ohne Widerspruch zu ernten, sei doch wohl, wie er annehme, in der vorgeschlagenen Formulierung inbegriffen. Der Ständerat stimmte dem neuen Antrag zu⁴⁰¹, was aber besonders in Kreisen der politischen Linken beträchtliche Enttäuschung zur Folge hatte, bei Opponenten der ursprünglichen Ständeratsfassung aber Genugtuung auslöste. VON MOOS äusserte im Ständerat die Vermutung, dass die neue Kompromissformel nicht von allen Befürwortern gleich verstanden werde⁴⁰².

Der Kompromiss, den führende Mitglieder der beiden Räte im Dezember 1968 geschlossen hatten und der darauf vom Ständerat akzeptiert worden war, fand in den Verhandlungen vom 5. 3. 1969 auch die Zustimmung des Nationalrates⁴⁰³. Danach erhielt der Bund in Art. 22^{quater} BV den Auftrag, Grundsätze für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung aufzustellen. Über diese Normsetzungskompetenz hinaus wurde dem Bund eine Förderungs- und Koordinierungsaufgabe zugewiesen und ferner die Pflicht auferlegt, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landesplanung zu berücksichtigen. Diese Formel wurde von den bürgerlichen Regierungsparteien

³⁹² Sten. Bull. SR 1968 83 ff.: das entscheidende Stimmenverhältnis betrug 25 zu 13.

³⁹³ Sten. Bull. NR 1968 518 ff.: der Nationalrat entschied sich mit 74 zu 67 Stimmen - unter Abwesenheit sozialdemokratischer und kommunistischer Abgeordneter der welschen Schweiz - zu diesem Zugeständnis.

³⁹⁴ Dazu die Erklärung von BR VON MOOS im Ständerat (Sten. Bull. SR 1968 96).

³⁹⁵ Vergl. die NZZ vom 22. September 1968.

³⁹⁶ So die Voten NR HÜRLIMANN (KCVP, ZG) und MUHEIM (LU), Sten. Bull. NR 1968 523 ff., 535 ff.; vergl. auch ROLAND BOSSHART, „Notwendigkeit und Möglichkeit einer Raumordnung in der Schweiz“, Diss. St. Gallen, Winterthur 1968, S. 244 ff.

³⁹⁷ HUGO SIEBER, „Bodenrecht und Landesplanung“, Sep. aus Protokoll der ordentlichen Delegiertenversammlung des Schweizerischen Handels- und Industrievereins vom 14. September 1968, S. 8.

³⁹⁸ So ein Votum HÜRLIMANN'S (Sten. Bull. NR 1968 526).

³⁹⁹ Votum NR BÄRLOCHER (KCVP, SG), Sten. Bull. NR 1968 533 ff. Ausserdem drohten einige Vertreter der Unternehmerschaft, der Banken, des Gewerbes und der Hauseigentümer mehr oder weniger offen mit der Bekämpfung jeder Fassung, die über die nationalrätliche Lösung hinausginge (vergl. RAISSIG [FDP, ZH], Zentralsekretär des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes [Sten. Bull. NR 527 ff.]); Allein die Landwirtschaft zeigte keine geschlossene Haltung (Sten. Bull. NR 1968 10 f.).

⁴⁰⁰ NZZ vom 26. und 28. November 1968.

⁴⁰¹ Sten. Bull. SR 1968 290 ff.

⁴⁰² Vergl. dessen Votum, Sten. Bull. SR 1968 294.

⁴⁰³ Sten. Bull. NR 1969 22 ff.

und den Liberalen befürwortet. BR VON MOOS setzte sich erneut für eine konkretere und umfassendere Formulierung der Bundeskompetenzen ein, doch hatte er dabei nur die SP und den LdU auf seiner Seite. Die politischen Auseinandersetzungen waren damit bei weitem nicht abgeschlossen⁴⁰⁴, sondern endgültig auf die Gesetzgebungsphase verlagert.

In der Abstimmungskampagne um den Volksentscheid vom 14. 9. 1969, wurde nicht zwischen den Befürwortern und Gegnern einer eidgenössischen Ordnung auf dem Gebiet des Bodenrechts und der Landesplanung an sich gestritten, vielmehr verlief der Graben zwischen jenen Gruppierungen, die sich auf den Kompromiss vom Dezember 1968 geeinigt hatten und einigen Aussenseitern, denen die Vorlage zu wenig weit ging⁴⁰⁵. Diese erklärten, die dem Bund eingeräumten Kompetenzen seien für eine wirksame Landesplanung ungenügend und sprachen sich ferner gegen den Grundsatz der vollen Entschädigung von enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen aus, teilweise auch gegen die in der BV bisher nicht ausgesprochene Eigentumsgarantie aus. Nur selten wurde der Kompromiss als zu statistisch abgelehnt⁴⁰⁶, vielmehr betonten Exponenten der Unternehmerschaft und des Grundeigentums⁴⁰⁷, dass sie von der Einführung der beiden neuen Verfassungsartikel keine einschneidenden Massnahmen erwarteten und föderalistische Kreise, insbes. in der Westschweiz, sprachen sich für die Vorlage aus, indem sie darauf hinwiesen, dass diese die Selbständigkeit der Kantone vollumfänglich respektiere⁴⁰⁸. Bei einer Stimmbeteiligung von 32,9 % und einem relativ hohen Anteil an leeren Stimmen, wurde die Vorlage mit 286'282 zu 225'536 Stimmen und 19½ zu 2½ Ständen jedoch nur knapp angenommen⁴⁰⁹. Die stärksten annehmenden Mehrheiten, gleichzeitig aber auch die schwächste Beteiligung, wiesen die welschen Kantone und das Tessin⁴¹⁰ auf. Nur wenige Kantone verwarfen die Vorlage: so setzte sich im stark industrialisierten Kanton AG v.a. die Opposition von links durch, während in SZ und OW die Gegnerschaft v.a. von bürgerlicher Seite kam⁴¹¹. Der Bundesrat war entschlossen, trotz dem schwer zu deutenden Ausgang der Abstimmung, das neue Verfassungsinstrument rasch und effektiv auszunützen⁴¹².

c) Bildungsartikel (1972)

Der Ständerat nahm im Verlauf der Beratungen zum Bildungsartikel eine ungewohnt ambivalente Haltung ein⁴¹³: obwohl er einerseits die Rechte der Kantone proklamierte, akzeptierte er im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen doch einen Verfassungsartikel zugunsten einer verstärkten Bundeskompetenz.

Im Bereich der mittleren und unteren Schulstufen wurden Ende der sechziger Jahre sowohl die Koordinations- wie die Reformbestrebungen forciert. Zur Lösung der Frage der interkantonalen Schulkoordination, die namentlich wegen der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung immer dringlicher erschien, standen sich zwei Vorschläge gegenüber: Einerseits wurde die Volksinitiative für Schulkoordination am 1. 10. 1969 eingereicht⁴¹⁴. Insbesondere in der Romandie, wo die Schulkoordination schon verhältnismässig weit fortgeschritten war, wurde diese Lösung über eine Revision von Art. 27 und 27^{bis} BV mit Berufung auf die kulturelle und sprachliche Autonomie der Kantone abgelehnt. Andererseits führten die zahlreichen Vorstösse der Anhänger verstärkter Bundeskompetenzen im Schulwesen zu einer dringlicheren Behandlung der Koordinationsbestrebungen durch die Kantone. Für den

⁴⁰⁴ Eine bloss redaktionelle Differenz im französischen Text wurde durch Zustimmung des Ständerates am 12. 3. 1969 behoben (Sten. Bull. SR 1969 33). Der definitive Text in AS 1969 1249 ff. Art. 22^{ter}, der die Eigentumsgarantie und die Bedingungen für Enteignung und Eigentumsbeschränkung enthielt, war schon seit dem März 1968 nicht mehr umstritten.

⁴⁰⁵ Alle grossen Parteien und Wirtschaftsorganisationen, einschliesslich der SPS und der SGB, gaben die Ja-Parole aus. Für eine Verwerfung kämpften der LdU, die PdA, die Liberalsozialen und eine sozialdemokratische Minderheit (die SP in BL, SG und NE); vergl. SPJ 1969, S. 107 Anm. 129 und 130.

⁴⁰⁶ V.a. die Genfer Vigilants bekämpften die Vorlage als zu zentralistisch (JdG vom 12. 9. 1969; NZZ vom 11. 2. 1969).

⁴⁰⁷ Vergl. NR RAISSIG in der NZZ vom 26. August 1969.

⁴⁰⁸ JdG vom 1. September 1969.

⁴⁰⁹ BBI 1969 II 1104.

⁴¹⁰ Im TI war noch am 20. 4. 1969 mit 19'285 gegen 8'948 Stimmen ein kant. Planungsgesetz (legge urbanistica) wuchtig verworfen worden.

⁴¹¹ Die Vorlage war gerade auch in ländlichen Gebieten umstritten, da nur ein Teil der Bauernschaft die vorgesehene Schaffung von Landwirtschaftszonen befürwortete; vergl. NZZ vom 15. September 1969.

⁴¹² Entgegen geäusserten Wünschen, hatte er vor der Abstimmung zwar nichts über die geplante Ausführungsgesetzgebung verlauten lassen, wohl um die Abstimmung nicht ungünstig zu beeinflussen, doch nach der Annahme der neuen Artikel wurde bekanntgegeben, dass bereits im Sommer 1969 Organe für die Vorbereitung von Bundesmassnahmen eingesetzt worden waren. Im Januar 1971 konnte die Expertenkommission bereits einen Vorentwurf zur Ausführungsgesetzgebung zum Art. 22^{quater} BV vorlegen. Bis zum Erlass des BG über die Raumplanung (RPG) vom 22. 6. 1979 [SR 700] sollten allerdings noch einige politische Hürden zu nehmen sein (BBI 1978 I 1006 ff.).

⁴¹³ TRIVELLI, S. 497 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 399 f.

⁴¹⁴ Die mit 88'000 Unterschriften eingereichte Initiative sah eine Revision der Art. 27 und 27^{bis} BV vor, die einerseits die Vereinheitlichung von Schuleintrittsalter, Schuljahresbeginn und Schulpflichtdauer vorschreiben und andererseits dem Bund eine Förderungs- und Koordinationskompetenz erteilen sollte (vergl. BBI 1971 II 1001 ff.). Ebenfalls eine Revision der Schulartikel der BV forderten die Motionen NR MÜLLER (CVP, LU), die gleichlautende Motion SR WENK (SP, BS) und das Postulat NR MEYER (FDP, LU), welche in der Herbstsession 1969 überwiesen wurden (Verhandl. B.vers., 1969, I, S. 31, 32 und 49).

umstrittenen Übergang zum Herbstschulbeginn legte die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren Vorschläge vor, die ein sog. Langjahr 1971/72 postulierten, und im Oktober 1969 konnte eine Grundsatzübereinstimmung über ein Konkordat über die Koordination im Schulwesen erzielt werden, das die Kantone zur Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns, des Schuleintrittsalters und der Dauer der Schulpflicht bis 1972/73 verpflichten würde⁴¹⁵. Der Bundesrat war gewillt, den Kantonen in der Frage der Schulkoordination weiterhin die Initiative zu überlassen und so ersuchte er im Jahre 1970 in seinem Bericht zur Volksinitiative von 1969 die eidgenössischen Räte um eine Fristverlängerung um ein Jahr⁴¹⁶. Damit sollte einerseits den Kantonen die notwendige Zeit eingeräumt werden, die Koordinationsfrage auf dem Konkordatsweg zu lösen, andererseits erforderte eine Revision des Schulartikels (Art. 27), wie sie in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen verlangt worden war⁴¹⁷, längerdauernde Abklärungen. Es sollte insbesondere das Verhältnis von Bund und Kantonen im Bildungswesen neu überdacht werden. Dass eine solche Neukonzeption weit über den Inhalt der in der Initiative formulierten Vorschläge hinausführen könnte, wurde im Bericht deutlich zum Ausdruck gebracht. Mit der Revision der seit 1902 unverändert gebliebenen Artikel 27 und 27^{bis} BV hätten die Grundlagen zu einer Neuordnung des gesamten Bildungswesens von der Vorschulstufe bis zur Hochschule und zur Berufs- und Erwachsenenbildung geschaffen werden sollen⁴¹⁸.

Am 29. 10. 1970 erzielten die Befürworter einer föderalistischen Lösung einen ersten Erfolg: die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren einigte sich endgültig über ein Schulkoordinationskonkordat⁴¹⁹. In der Romandie, wo bis 1972 die Realisierung der „Ecole romande“ vorgesehen war, wurde die Unterzeichnung des Konkordats euphorisch als wichtigstes Ereignis im Schulwesen seit der Gründung des Bundesstaates gepriesen⁴²⁰, wohingegen in der Deutschschweiz, wo die Koordinationsbestrebungen weniger erfolgreich verliefen, die Kommentare eher zurückhaltend klangen⁴²¹. Am 9. Juni 1971 trat das Konkordat über die Schulkoordination in Kraft, nachdem ihm die erforderlichen zehn Kantone beigetreten waren. Bis zum Jahresende hatten 18 Kantone das Konkordat ratifiziert⁴²². Der Bundesrat, der die Hoffnung hegte, dass damit den Kantonen ein Instrument zur Verfügung stehe, das es gestatte, die Anliegen der Volksinitiative unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit weitgehend zu verwirklichen, legte nunmehr den Räten einen Bericht zur Schulkoordinationsinitiative vor, in welchem er eine Ablehnung des Volksbegehrens empfahl und betonte, dass der Schulhoheit der Kantone eine grosse staatspolitische Bedeutung zukomme⁴²³. Die Befürworter einer Bundeslösung teilten die Hoffnungen des Bundesrates nicht, der auf dem Standpunkt beharrte, dass der Bund auf eigene Initiativen zu verzichten habe, solange die Kantone ihre Aufgaben befriedigend zu lösen vermöchten. Insbesondere sah sich das Initiativkomitee nicht veranlasst, die Initiative zurückzuziehen, da es die Verbindung von Konkordat und Bildungsartikelentwurf nicht als genügende Alternative betrachtete⁴²⁴. Die Diskussion über die Initiative wurde in den Räten neuerlich zurückgestellt, bis man sich zunächst mit dem Projekt der Regierung für die Verfassungsrevision befassen konnte.

Im Jahre 1971 legte das EDI Vorentwürfe für die Neufassung des Bildungsartikels Art. 27 und für einen Forschungsartikel 27^{bis} BV vor⁴²⁵. Das Vernehmlassungsverfahren über diesen Entwurf war insofern positiv verlaufen, als sich Kantone, Parteien und interessierte Organisationen, für eine Neufassung des Bildungsartikels aussprachen⁴²⁶. Die Meinungen über den materiellen Gehalt einer Revision gingen dabei aber weit auseinander⁴²⁷:

⁴¹⁵ NZZ vom 20. Oktober 1969.

⁴¹⁶ BBl 1970 II 755 ff. Die Fristverlängerung wurde von den Räten gutgeheissen.

⁴¹⁷ Siehe dazu vorstehend FN 414. In der Zeit zwischen 1969 und 1970 forderten nicht weniger als zwei Motionen und vier Postulate verschiedene Änderungen im Zusammenhang mit den Artikeln 27, 27^{bis} und 27^{quater} BV; vergl. TRIVELLI, S. 497 f.

⁴¹⁸ Seit 1874 wurde die Bildung in Art. 27 BV geregelt. 1903 kam es, aufgrund der schwierigen finanziellen Lage einzelner Kantone, vornehmlich der Alpenkantone, zur Einführung eines Art. 27^{bis} BV (aufgehoben in der Abstimmung vom 10. 3. 1985, BBl 1984 III 11), der die Zuwendung von Bundesbeiträgen an die Kantone im Bereich der obligatorischen Schulstufe regelte und 1963 wurde schliesslich ein Art. 27^{quater} eingeführt (BBl 1962 II 1316), der sich mit der Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und andere Ausbildungshilfen befasst. Dabei wird in Abs. 3 die kantonale Schulhoheit explizit garantiert.

⁴¹⁹ Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, „Konkordat über die Schulkoordination“. Die bundesrätliche Genehmigung erfolgte am 14. Dezember 1970 (SR 411.9).

⁴²⁰ TdG vom 30. Oktober und 31. Oktober/1. November 1970.

⁴²¹ NZZ vom 6. und 8. November 1970. Das Konkordat enthielt die bereits erwähnten Postulate des einheitlichen Schuleintrittsalters (Art. 2 lit. a), der obligatorischen Schulpflicht von neun Jahren (Art. 2 lit. b) und des Schuljahresbeginns zwischen Mitte August und Mitte Oktober (Art. 2 lit. d). Diese Forderungen sollten bis zum Beginn des Schuljahres 1973/74 verwirklicht sein. Im weiteren sollten zuhanden der Kantone Empfehlungen über Rahmenlehrpläne, gemeinsame Lehrmittel, Anerkennung von Examensabschlüssen und Diplomen und gleichwertige Lehrerausbildung ausgearbeitet werden (Art. 3 lit. a-g). Ferner sah der Konkordatstext vor, dass die Kantone unter sich und mit dem Bund bei der Bildungsplanung und -forschung sowie in der Schulstatistik zusammenzuarbeiten hätten (Art. 4).

⁴²² Bis zum Jahresende traten dem Konkordat bei: AI und NE. 1971: OW, SO, VD, BL, GL, NW, LU, UR, SZ, ZG, GE, ZH, SG, VS, AR, FR.

⁴²³ BBl 1971 II 1001 ff.

⁴²⁴ NZZ vom 6. Oktober 1971.

⁴²⁵ Wortlaut des Entwurfs in BBl 1971 II 1016 ff.

⁴²⁶ Mit Ausnahme der Waadtländer Liberalen.

Ein wesentliches Anliegen des Entwurfes war es, Bemühungen der Kantone um eine Verstärkung ihrer Zusammenarbeit durch eine Erweiterung der Verantwortung des Bundes zu sichern und zu ergänzen. Das Konzept des Entwurfes ging von differenzierten Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen auf den einzelnen Bildungsstufen aus:

- Zuständigkeit der *Kantone* auf der Vor- und Volksschulstufe, jedoch Pflicht zur Koordination und Festlegung der obligatorischen Schuldauer durch den Bund;
- Zuständigkeit des *Bundes* für das Mittelschulwesen, die höhere Ausbildung, die Weiter- und Erwachsenenbildung.

Dieses Modell stiess hauptsächlich auf zwei Seiten auf Widerstand: Zum einen verwarnten sich einzelne Kantone gegen jeglichen Eingriff des Bundes in die kantonale Schulhoheit auf der Volksschulstufe⁴²⁸. Zum anderen sprachen sich der Wissenschaftsrat⁴²⁹ und weitere Organisationen für eine Ausdehnung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes auf alle Bildungsstufen aus⁴³⁰. Mehrere Gruppen⁴³¹ und Kantone⁴³² erhoben in der Vernehmlassung die Forderung nach einer Verankerung des Rechts auf Bildung⁴³³ in der BV, wohingegen die Aufnahme einer Bestimmung über den Zweck des Bildungswesens mehrheitlich keine Anerkennung fand. Unter dem Vorsitz von BR TSCHUDI befasste sich nun eine Expertenkommission mit den durch das Vernehmlassungsverfahren aufgeworfenen Fragen. Zu Beginn des Jahres 1972 legte der Bundesrat eine neue Fassung für die Revision der Bildungsartikel vor, die im wesentlichen dem Vorschlag der Expertenkommission entsprach⁴³⁴. Diese Vorlage für die Neugestaltung der Art. 27 und 27^{bis} BV respektierte die Einwände der Kantone gegen vermehrte Bundeskompetenzen insofern, als sie der Forderung weiter Kreise nach einer Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes auch für die Volksschulstufe nicht nachgab. Die hauptsächlichste Änderung gegenüber dem Vorentwurf bestand darin, dass die von den meisten Vernehmlassungen abgelehnte Zweckbestimmung fallen gelassen wurde und statt dessen ein Recht auf eine der Eignung entsprechende Ausbildung aufgenommen wurde. Die Botschaft interpretierte dieses Sozialrecht als ein umfassendes Diskriminierungsverbot, eine Verpflichtung des Staates zu hinreichender finanzieller Hilfe für alle unbemittelten Begabten, einen Anspruch der Behinderten auf adäquate Sonderausbildung und eine Verpflichtung des Staates zum Ausbau des Bildungswesens im Rahmen des Möglichen. Seine Schranken sollte es in der vorausgesetzten Eignung und in der Struktur des bestehenden Bildungssystems finden. Aus dem Vorentwurf im wesentlichen übernommen wurde die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen: Das Bildungswesen wurde als *gemeinsame* Aufgabe von Bund und Kantonen bezeichnet, im weiteren wurde die Zuständigkeit der Kantone vor und während der obligatorischen Schulzeit unter Verpflichtung zur Koordination einerseits und die Ermächtigung des Bundes zur Förderung der Koordinationsbestrebungen der Kantone, zur Festsetzung der obligatorischen Schuldauer sowie zur Grundsatzgesetzgebung für Mittelschulen, höhere Schulen, Erwachsenenbildung und Stipendien andererseits festgelegt⁴³⁵. Die bis anhin in Art. 34^{ter} BV verankerte Befugnis des Bundes zur Regelung der Berufsbildung wurde in den Kompetenzartikel 27^{bis} übernommen.

In den anschliessenden parlamentarischen Debatten sollten insbesondere die beiden Fragenkomplexe des Sozialrechts auf Bildung und der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen im Zentrum stehen. Die Kommission des Ständerats befasste sich im Februar 1972 das erste Mal mit der Vorlage. Weder die Frage des Eintretens auf die Materie noch die Fassung der einzelnen Artikel gab Grund zu langandauernden Kontroversen in den Verhandlungen der Kommission. Die Bestimmung, wonach jeder Bürger das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Bildung besitze, gab allerdings Anlass für eine längere Debatte, da einige Kommissionsmitglieder gegenüber der Einführung eines Sozialrechts in die BV erhebliche Bedenken äusserten. Daraufhin wurde von anderer Seite daran erinnert, dass die einzelnen in diesem Sozialrecht enthaltenen Elemente durchaus nicht neu wären, sondern bereits in verschiedenen Bestimmungen der BV ihren Niederschlag gefunden hätten: so z.B. in der Berufswahlfreiheit im Rahmen der Handels- und Gewerbefreiheit, im Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Art. 4 BV oder in Art. 27^{quater} BV, der den Bund ermächtigt, den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien zu

⁴²⁷ BBl 1971 II 1019 ff.

⁴²⁸ So die Kantone TG, SG, BS, LU, AR und SO; vgl. NZZ vom 20., 22. und 29. Juli 1971.

⁴²⁹ In: Wissenschaftspolitik 5 (1971), Heft 3, S. 29 ff.

⁴³⁰ Vgl. BBl 1971 II 1021.

⁴³¹ Diese Verankerung verlangten die CVP und die SP (siehe BBl 1971 II 1024), ferner der SGB, der Christlichnationale Gewerkschaftsbund (BBl 1971 II 1025); der Schweizerische Liberale Studentenverband; der Verband Schweizerischer Mittelschüler und der Verband der Schweizerischen Studentenschaften. Gegen ein Recht auf Bildung sprachen sich jedoch der Vorort und der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen aus (NZZ vom 23. Juli 1971).

⁴³² So die Kantone AG und BL (BBl 1971 II 1024).

⁴³³ Das „Recht auf Bildung“ wurde erstmals vom Lausanner Parteitag der SP im Juni 1961 gefordert und sollte als das erste „grosse Sozialrecht“ in der BV verankert werden.

⁴³⁴ BBl 1972 I 375 ff.

⁴³⁵ Die weitgehende Beibehaltung der kantonalen Schulhoheit rief in der Öffentlichkeit z.T. erhebliche Kritik an den Bildungsartikeln hervor: so z.B. im TA vom 29. 1. 1972. Demgegenüber wurde die Aufnahme eines ersten Sozialrechts, des Rechts auf Ausbildung, in die Verfassung vorerst nur vereinzelt abgelehnt (so in den Basler Nachrichten vom 30. 1. 1972).

gewähren⁴³⁶. Dennoch blieb ein gewisses Unbehagen: Der Bundesrat hatte in seinem ersten Vorentwurf noch auf diese Bestimmung verzichtet, nicht zuletzt im Blick auf die Schwierigkeiten in der Interpretation und der Umsetzung eines solchen sozialen Grundrechts in der Praxis⁴³⁷. Schliesslich fragte man sich, wie die Verletzung eines solchen Grundrechts vom BGR sanktioniert werden könnte. Wie sollte das Gericht ein solches Sozialrecht durchsetzen?⁴³⁸ Die Version des Bundesrates wurde schliesslich mit 9 gegen 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen⁴³⁹. Der zweite Hauptpunkt des Entwurfes, Art. 27^{bis} Abs. 1, nach welchem das Bildungswesen als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen bezeichnet wurde, fand einhellige Annahme in der Kommission. Dem Vorschlag des Bundesrates folgend, befürworteten die Abgeordneten im weiteren mit 9 zu 3 Stimmen aber das Prinzip, dass die Bildung vor und während der obligatorischen Schulzeit in der Zuständigkeit der Kantone verbleibe. Ferner nahm die Kommission, mit Einstimmigkeit (weniger einer Stimme) eine Bestimmung wieder auf, die im Vorentwurf enthalten und später vom Bundesrat fallengelassen worden war und nach welcher die Beiträge des Bundes an die Kosten der Kantone im Bereich des Bildungswesens abhängig wären von der interkantonalen Schulkoordination, dem freien Wechsel zwischen den Einrichtungen und dem Zutritt zu den Universitäten (Art. 27^{bis} Abs. 5). In der Gesamtabstimmung erntete die Vorlage einhellige Zustimmung; das Volksbegehren wurde dagegen mit 10 gegen 2 Stimmen abgelehnt.

Der Ständerat behandelte als Erstrat die Vorlage⁴⁴⁰. Abgesehen von einer minimalen Differenz folgte die Kleine Kammer ihrer vorberatenden Kommission. Divergenzen zum Nationalrat sollten sich v.a. im Bereich der interkantonalen Koordination ergeben. Die Kommission des Ständerates hatte in ihren Beratungen Art. 27^{bis} Abs. 4 lit. d, der es dem Bund überlassen hätte, die Koordination zwischen den Kantonen zu fördern, fallengelassen, im Gegenzug aber denselben Artikel durch Abs. 5 ergänzt, der die Gewährung von Bundesbeiträgen von der Zusicherung einer interkantonalen Koordination abhängig machte. SR STUCKI (SVP, GL) wollte sogar noch weitergehen und schlug vor, den Bund zu verpflichten, die interkantonale Koordination zu fördern, ihm aber die Möglichkeit zu geben, aus eigenem Antrieb Koordinationsmassnahmen zu ergreifen, wenn dazu Anlass bestünde⁴⁴¹. Die Kommission konnte zwar diesen Vorschlag nicht mehr beraten, ihr Präsident erklärte jedoch, dass es kaum wahrscheinlich sei, dass sie dieser Ergänzung zustimmen würde, da dieser die Ausgewogenheit des ganzen Entwurfs gefährden und die Balance zwischen den vorstehenden Kompetenzausscheidungen zunichte machen könnte. Mit 30 zu 3 Stimmen befürwortete eine deutliche Mehrheit des Ständerates aber trotzdem die Version von STUCKI, wohl um einerseits die Volksinitiative leerlaufen zu lassen, und andererseits dem Bund die Mittel zu geben, um das interkantonale Konkordat zu schützen und ihm mehr Wirksamkeit bei Ausdehnung auf widerspenstige Kantone zu geben⁴⁴². Trotz der An-nahme dieser Bestimmung, wurde Abs. 5 beibehalten, der die Subventionen des Bundes von der interkantonalen Koordination abhängig machte⁴⁴³.

Nachdem der Ständerat der Vorlage einhellig zugestimmt hatte⁴⁴⁴, musste sich der Rat kurz mit dem Schicksal der Volksinitiative auseinandersetzen, da hier die Meinungen der Abgeordneten auseinandergingen: Mit 17 zu 14 Stimmen wurde die Initiative vom Ständerat verworfen⁴⁴⁵, der sich der Meinung jener Abgeordneten anschloss, die hofften die Initianten damit zum Rückzug ihres Volksbegehrens zu bewegen. Trotz der Bemühungen, dem Bund einen verstärkten Einfluss auf die Koordinationstätigkeit der Kantone zu verschaffen, gelang dies aber nicht.

Die Debatten im Nationalrat und seiner vorberatenden Kommission sollten sich im Gegensatz zur Kleinen Kammer um einiges länger hinziehen und viel verbissener geführt werden. Abgesehen von den Mehrheits- und Minderheitsanträgen der Kommission, gab es nicht weniger als 37 individuelle Vorschläge und Anträge, welche es zu beraten galt. Die Eintretensfrage wurde in der vorberatenden nationalrätlichen Kommission stillschweigend entschieden⁴⁴⁶ und alsbald wurden mehrere Anträge bezüglich des Rechts auf Bildung vorgebracht, das letztlich von einer deutlichen Kommissionsmehrheit bestätigt und in der Fassung „Das Recht auf Bildung ist gewährleistet“, festgehalten wurde. Bezüglich der Frage der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen bevorzugte die Kommission eine Vorschrift, nach der Bund und Kantone gehalten seien, ihre Aktivitäten zu koordinieren. Abs. 4 lit. d von Art. 27^{bis} wurde daher von der Kommission fallengelassen, Abs. 5 in der Fassung des Ständerates stillschweigend genehmigt. Die Gesamtvorlage wurde mit 18 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen; im weiteren wurde die Verwerfung der Initiative mit 19 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen.

⁴³⁶ Angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963 (BBl 1962 II 1316, 1963 II 1536).

⁴³⁷ Amtl. Bull. SR 1972 130.

⁴³⁸ SR GUIBAN (LP, VD) warnte in diesem Zusammenhang davor, bei den Menschen falsche Illusionen zu wecken, da der Staat kaum in der Lage wäre, die Anwendung eines solchen Rechts zu garantieren.

⁴³⁹ Kommissionsprotokoll vom 10. Februar 1972, S. 8-11.

⁴⁴⁰ Amtl. Bull. SR 1972 111 ff., 573 ff., 721.

⁴⁴¹ Es war dies durch eine Ergänzung von Art. 27^{bis} Abs. 4 lit. d vorgesehen.

⁴⁴² Amtl. Bull. SR 1972 138-139.

⁴⁴³ Amtl. Bull. SR 1972 140.

⁴⁴⁴ Amtl. Bull. SR 1972 141.

⁴⁴⁵ Amtl. Bull. SR 1972 142-146.

⁴⁴⁶ Kommissionsprotokoll, 18. und 19. Mai 1972, S. 1-15.

In der Junisession 1972 befasste sich nun die Grosse Kammer mit dem Projekt der Bildungsartikel⁴⁴⁷. Als der Nationalrat die Beratungen aufnahm, hatten sich gerade die Stimmbürger von BE und ZH am 4. Juni gegen den Herbstschulbeginn ausgesprochen, so dass das Koordinationskonkordat, das bis zu jenem Zeitpunkt als notwendige Ergänzung der Bildungsartikel vorausgesetzt worden war, gefährdet schien. Es zeigte sich in aller Deutlichkeit die Schwäche eines auf freiwilliger Zusammenarbeit beruhenden Systems. Der Nationalrat bemühte sich daher die zentralistische Komponente der Vorlage noch etwas zu verstärken: Das Prinzip der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen im Bildungswesen (Art. 27^{bis} Abs. 1), wurde von keiner Seite angegriffen⁴⁴⁸. Daraufhin entfernte sich die Grosse Kammer vom Vorschlag der Mehrheit ihrer Kommission, welche Bund und Kantone noch zu einer Koordination ihrer Tätigkeit im Bildungswesen anhielt, und billigte einen Vorschlag von NR MÜLLER (CVP, LU), wonach die Kantone in ihrem Bereich für eine Koordination sorgen, der Bund ihre Bemühungen unterstützen kann, diesem aber das Recht zuerkannt wird, selber Vorschriften über die Koordination zu erlassen. Dieser Vorschlag ging zwar weniger weit als ein von der Kommissionsminderheit⁴⁴⁹ gestellter Antrag, dem Bund die Grundsatzgesetzgebungskompetenz auch für die Stufe der obligatorischen Schulzeit zu übertragen. Dieser Antrag scheiterte insbesondere am heftigen, hauptsächlich föderalistisch begründeten Widerstand aus der Westschweiz. Trotz der Mahnung an die Gefahr, welche eine solche Vorschrift für das Gelingen der Vorlage angesichts des obligatorischen Referendums haben könnte, wurde der Antrag MÜLLER mit 102 zu 59 Stimmen gutgeheissen⁴⁵⁰. Dies sollte, wie die Kommission empfahl, aber auf jeden Fall die Aufgabe von Abs. 4 lit. d und die Aufnahme eines Abs. 5 in der Version des Ständerates (Abhängigkeit der Bundesbeiträge von einer wirksamen Koordination der Kantone) nach sich ziehen⁴⁵¹. Es wurde schliesslich in Abs. 6 (betr. Ausführung und Vollzug) präzisiert, dass die interessierten Gruppen nicht nur im Bereich der Berufsausbildung, sondern in allgemeiner Weise konsultiert würden⁴⁵². Die Aufnahme eines Sozialrechts wurde in den Beratungen im Nationalrat allein von den Republikanern abgelehnt. Kontrovers war allerdings die Formulierung des Sozialrechts: die Kommissionsmehrheit hatte sich für ein Recht auf „Bildung“ ausgesprochen und damit bei den Fraktionen der SP, der CVP und des LdU Unterstützung gefunden⁴⁵³. Obwohl die präzise Abgrenzung der Begriffe Bildung und Ausbildung nicht gelang, sprach sich die Grosse Kammer mit 82 gegen 81 Stimmen für die Fassung der Kommissionsmehrheit, das Recht auf „Bildung“, aus⁴⁵⁴. Die Vorlage wurde in der Schlussabstimmung mit 114 gegen 10 Stimmen angenommen. Angesichts der im Nationalrat gefundenen verschärften Lösung bezüglich der Kompetenzausscheidung konnte sich nun auch das Initiativkomitee zufrieden geben, und so wurde mit seinem Einverständnis die Initiative, welche die Form einer allgemeinen Anregung aufwies, angenommen und zugleich im Sinne von Art. 121 Abs. 5 BV mit 135 zu 4 Stimmen als erfüllt erklärt⁴⁵⁵.

Ende August kam erneut die Kommission des Ständerates zusammen und hiess mit grosser Mehrheit (9 gegen 2 Stimmen, bei einer Enthaltung) die Lösung des Nationalrates über das Recht auf Bildung gut, welche überhaupt als bestmögliche Fassung betrachtet wurde: die Erwähnung der individuellen Eignung wurde gestrichen, da dies implizit enthalten ist und es wurde der Begriff „Bildung“ für die deutsche Fassung gewählt. Die Kommission schloss sich in allen Punkten, wo es Differenzen gab, dem Nationalrat an, präzisierte jedoch, in Abs. 5 von Art. 27^{bis}, dass der Bund kompetent sei, Programme der ausserschulischen Ausbildung zu fördern. Das Plenum des Ständerates beriet die Empfehlungen seiner Kommission einige Tage später und schloss sich der Lösung des Nationalrats bezüglich der Frage der Kompetenzausscheidung ohne Diskussion oppositionslos an⁴⁵⁶. Im weiteren hiess die Kleine Kammer bei der Bereinigung der Differenzen bezüglich dem Recht auf Bildung die Fassung des Nationalrats mit einer Mehrheit von 24 zu 15 Stimmen gut⁴⁵⁷. Ihr Nachgeben wurde dabei durch drei Gutachten erleichtert, welche in den Fragen der Klagbarkeit und der konkreten Auswirkungen des Sozialrechts zum Schluss kamen, dass die politisch umstrittenen Begriffe „Bildung“ und „Ausbildung“ im wesentlichen gleichwertig seien⁴⁵⁸.

⁴⁴⁷ Alle Gruppen sprachen sich einstimmig für das Eintreten auf die Materie aus (Amtl. Bull. NR 1972 1014 ff.).

⁴⁴⁸ Amtl. Bull. NR 1972 1072.

⁴⁴⁹ Diese setzte sich zusammen aus 5 Sozialdemokraten und je einem Mitglied des LdU, der CVP und der SVP.

⁴⁵⁰ Amtl. Bull. NR 1972 1072-1084. Viele Parlamentarier waren wohl auch von einem Votum NR AKERET (SVP, ZH) beeinflusst, der hier die Möglichkeit sah, dass die Initianten befriedigt das Volksbegehren zurückziehen würden.

⁴⁵¹ Amtl. Bull. NR 1972 1088, 1090 f.

⁴⁵² Dies geht auf eine Forderung der Kommissionsminderheit zurück, die von NR WEBER (SP, TG) wieder aufgenommen worden ist; Amtl. Bull. NR 1972 1091.

⁴⁵³ Die Formulierung lautete: „Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.“

⁴⁵⁴ Amtl. Bull. NR 1972 1050-1064. Der Ständerat hat demgegenüber noch von „Ausbildung“ gesprochen.

⁴⁵⁵ Amtl. Bull. NR 1972 1092-1095.

⁴⁵⁶ Amtl. Bull. SR 1972 583-585. Im weiteren hiess der SR auch die Abschreibung der Volksinitiative gut (Amtl. Bull. SR 1972 585 f.). Vom SR wurde im weiteren Verlauf eine Motion HÜRLIMANN (CVP, ZG) überwiesen, welche die Institutionalisierung der Zusammenarbeit in einem Bildungsrat verlangte (Amtl. Bull. SR 1972 614 ff.).

⁴⁵⁷ Amtl. Bull. SR 1972 573-583.

⁴⁵⁸ Gutachten von K. EICHENBERGER in Form eines Briefes an BR TSCHUDI vom 23. August 1972; TH. FLEINER, „Die konkreten Auswirkungen eines Rechts auf Bildung in der schweizerischen Bundesverfassung“; P. SALADIN, „Zur Formulierung des «Rechts auf Bildung»“; vergl. NZZ vom 18. Oktober 1972.

Am folgenden Tag schloss sich die Kommission des Nationalrats dem Text des Ständerates über die ausserschulischen Ausbildungsprogramme an und am 25. September stimmte der Nationalrat der Bereinigung dieser kleinen Differenz zu⁴⁵⁹. In der Schlussabstimmung wurden die Verfassungsartikel mit 20 gegen 4 Stimmen im Ständerat und mit 132 gegen 8 Stimmen im Nationalrat gutgeheissen⁴⁶⁰.

Die Mehrzahl der Parteien und zahlreiche weitere Organisationen traten auf gesamtschweizerischer Ebene für die Annahme der Bildungsartikel ein. Die Nein-Parole gaben die Republikaner, die Liberaldemokraten und mehrere, hauptsächlich freisinnige Kantonalparteien aus⁴⁶¹. Es fanden sich relativ wenig ablehnende Interessengruppen, darunter die Waadtländer Arbeitgeber, ein Komitee aus Lausanne und eine Zürcher „Aktion demokratische Schulpolitik und für die Rechte des Kindes“. Die NA, die Progressiven Organisationen der Schweiz und einige andere Kantonalparteien⁴⁶² beschlossen Stimmfreigabe. Obwohl die befürwortenden Stellungnahmen damit deutlich überwogen, liess der nur lau und von wenigen Gruppen geführte Abstimmungskampf keine Prognosen zu. Die Gegner, die sich v.a. in regionalen Gruppierungen formierten, richteten sich in ihrer Kritik vor allem gegen die rechtlichen und finanziellen Konsequenzen des „Rechts auf Bildung“ und gegen die Koordinationsbefugnisse des Bundes, von denen man befürchtete, dass sie dem Bürger die Mitsprache an der Gestaltung des Schulwesens entziehen würden⁴⁶³. Besonders das vieldeutige Wort „Bildung“⁴⁶⁴ provozierte in der Deutschschweiz mancherorts ablehnende Haltungen⁴⁶⁵. Man sah im Gebrauch dieses Wortes eine Verwischung des klassischen Bildungsbegriffes, der auf die Entfaltung des ganzen Menschen abziele und das Ergebnis der lebenslangen persönlichen Anstrengung sei und somit auch nicht vom Staat garantiert werden könne⁴⁶⁶. Nach Ansicht der Befürworter ging die Vorlage dagegen von einem doppelten Sinngehalt des Wortes „Bildung“ aus, und sie vertraten die Ansicht, dass die solcherart verankerte Bildungspolitik einerseits auf die möglichst harmonische Entwicklung der geistigen, charakterlichen und körperlichen Fähigkeiten des Menschen abziele und andererseits aber auch dem Bedarf der Gesellschaft an Ausgebildeten Rechnung trägt, indem sie für den Erwerb bestimmter beruflicher Fähigkeiten sorgt⁴⁶⁷.

In der Volksabstimmung vom 14. 3. 1973 scheiterten die Bildungsartikel bei einem annehmenden Volksmehr derart knapp am Ständemehr, dass man von einem eigentlichen Zufallsentscheid sprechen konnte⁴⁶⁸: hätten bei dieser negativen Entscheid, der im übrigen bei der zweitniedrigsten je gemessenen Stimmbeteiligung von 27,5 % zustande kam, beispielsweise im Kanton NE nur gerade 231 Stimmbürger ein Ja anstelle eines Nein in die Urne gelegt, so wäre die Vorlage angenommen worden⁴⁶⁹. Dieser sechste Fall einer Divergenz von Volksmehr und Ständemehr gab Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen⁴⁷⁰. Die geringe Stimmbeteiligung wurde als Wandel des bildungspolitischen Klimas empfunden und als Zeichen dafür gewertet, dass Bildungsfragen generell keine Frage erster Priorität für breite Kreise darstellten. Demgegenüber wurde die Zurückhaltung der Verfechter der Vorlage kritisiert, die zu wenig Aufklärungsarbeit in dieser für den Stimmbürger komplexen Materie geleistet hätten. Erneut wurde auch der Ruf nach staatlicher Parteienfinanzierung laut, da im Abstimmungskampf die in anderen Fällen reichlich fliessenden Gelder von Wirtschaftskreisen und Gewerkschaften fehlten.

Wie sind aber die Ergebnisse der einzelnen Kantone zu interpretieren? Hier lassen sich keine eindeutigen Schlüsse ziehen: Die Allianz der ablehnenden Stände, beinhaltete in eher ungewohnter Weise ein Zusammengehen der Westschweizerkantone VS, VD und NE mit den inner- und nordostschweizerischen Ständen UR, SZ, OW, GL, AG, SH, TG, SG, AI und AR. Während man die Ablehnung in der Westschweiz primär mit der Sorge um die kulturelle Integrität und um die erreichten Erfolge in der Schulkoordination (Herbstschulbeginn) zu erklären versuchte, leitete man die negativen Entscheide in der Deutschschweiz v.a. aus zwei Hauptursachen ab: einerseits aus dem rein föderalistisch-kantonalen Denken, aus der Angst vor dem schon ein Jahrhundert zuvor bekämpften „eigenössischen Schulvogt“, andererseits aus den Bedenken gegen ein „Recht auf Bildung“. Somit zeigte sich eine Vielzahl der Bürger als viel kantonalistischer eingestellt als es der Ständerat während der Beratungen tat. Der

⁴⁵⁹ Amtl. Bull. NR 1972 1517.

⁴⁶⁰ Amtl. Bull. SR 1972 721; Amtl. Bull. NR 1972 1853.

⁴⁶¹ So die FDP in AG, GE, GL, GR, OW, SH, TG, VD; die CVP in TG, VS; die SVP in VD; die EVP in BS; die e Vigilance in GE.

⁴⁶² FDP von AR, NE und SG; die SVP von AG.

⁴⁶³ NZZ vom 16. und 23. Januar 1973.

⁴⁶⁴ Im französischen Text mit „formation“ und im italienischen Text „istruzione“ einfacher zu deuten.

⁴⁶⁵ NZZ vom 21. und 27. Februar 1973.

⁴⁶⁶ Linksgerichtete Pressestimmen verstanden diese Interpretation als einen Versuch rechtsbürgerlicher Kreise, ihre Bildungsprivilegien zu verteidigen, den weiteren Ausbau des Sozialstaates zu verhindern und den „unteren Volksschichten lediglich die für das Funktionieren der Leistungsgesellschaft unerlässliche «Ausbildung» zu überlassen“; vergl. National-Zeitung vom 10. 3. 1973; Zürcher AZ vom 5. 3. 1973.

⁴⁶⁷ Vergl. BBl 1972 I 1045 f.

⁴⁶⁸ 507*414 annehmenden standen 454*428 ablehnende Stimmen gegenüber, jedoch verwarfen 10 3/2 gegenüber 9 3/2 Stände die Vorlage; vergl. BBl 1973 I 1195 f., siehe dazu vorstehend § 23, C, IV, 2, b, aa.

⁴⁶⁹ Vergl. auch TRIVELLI, S. 507.

⁴⁷⁰ Vergl. HÜRLIMANN, „Föderative Bildungspolitik“ und SALADIN, „Holzwege“; RICHARD REICH, „Ungereimtes rund um die Abstimmungsdemokratie“, in: Schweizer Monatshefte 53 (1973/74), S. 3 ff.; NZZ vom 16. März 1973.

Bundesrat wertete das knappe Ergebnis als Indiz dafür, dass eine neue, modifizierte Fassung gute Chancen hätte, in einigen Jahren von Volk und Ständen angenommen zu werden⁴⁷¹.

C. Weitere Konfliktbereiche mit dem Nationalrat?

I. Die Anlage zu Konflikten im Ständerat

Historisch betrachtet war die zentrale Aufgabenstellung des Ständerates eindeutig: der Bundesstaat trat 1848 an, gesamtschweizerische Verbindlichkeiten herzustellen und die Zweite Kammer sollte im Rahmen der institutionellen Verbindung zwischen den Kantonen und der neuen Zentralgewalt die Beteiligung der kleinen Kantone an der Bundesgesetzgebung sichern und die ideologisch politischen Gegensätze der Bürgerkriegszeit überwinden helfen. Es wurde nun zuvor bereits mehrmals auf das Vorhandensein lokal kompakter Minderheiten hingewiesen⁴⁷² und deren durchaus legitimes Bedürfnis nach ausreichender Repräsentation im Ständerat beschrieben. Nun erschöpft sich aber die Funktion des Ständerates durchaus nicht nur in dieser Repräsentationsfunktion. Gerade in Hinsicht auf die Bedeutung des Ständerates als gleichberechtigte Zweite Kammer neben dem Nationalrat, die durch abweichende Mehrheiten andere Positionen als diejenige der auf Bundesebene proportional errechneten Mehrheit einbringt, stellt sich die Frage auf die Wahrnehmung der weiteren „klassischen Funktionen“ einer Zweiten Kammer. Die Einrichtung des Ständerates nach dem Senatssystem erlaubt ihm die Wahrnehmung der Funktion einer - notwendig unabhängigen - „chambre de réflexion“ und ermöglicht ihm damit, einen Beitrag zur Rationalisierung des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene zu leisten. Es stellt sich nun die Frage, ob sich hier gewisse dominante Spannungslinien im Verhalten des Ständerates herauskristallisieren. Denn mag der Ständerat nun als Senat auch tatsächlich unabhängig von Einflüssen der Kantonsbehörden sein, so sind die beschriebenen, *sich kreuzenden Spannungsfelder mit jeweils lokal sehr kompakten Positionen* auch hier massgebende Grössen. Auch im Multipartismus der Konkordanzdemokratie gibt es eine Opposition, welche in Gestalt einer „okkasionellen“ Opposition auftritt⁴⁷³. Innerhalb der vier Bundesratsparteien entsteht so anlässlich einer konkreten Abstimmung, bezüglich einer bestimmten Sachfrage, eine Opposition, die sich bei einer erneuten Abstimmung sodann vollständig neu formieren kann. Ob es hier aufgrund des Einflusses kantonsspezifischer bzw. regional-, partei- oder auch verbandsspezifischer Positionen zu bestimmten charakteristischen Entscheidungspositionen kommt, sei nachfolgend näher untersucht.

II. Kasuistik

Den nachfolgend genannten Fallbeispielen liegen dieselben Auswahlkriterien zu Grunde, wie sie bereits vorstehend in den einleitenden Bemerkungen unter A. genannt wurden (acht oder mehr Beratungen in den Räten; Einigungskonferenz; Scheitern in der Volksabstimmung allein am Volks- resp. Ständemehr bzw. allgemein aussagekräftige Beispiele für ein spezifisches Verhalten des Ständerates). Die Vorlagen wurden dann, je nach dem markantesten Zug, der sich im Verlaufe des Entscheidprozesses als ausschlaggebend oder zumindest von beachtlichem Einfluss zeigte, in eine der vier Gruppen „juristisches Gewissen“, „Verteidigung ökonomischer Interessen“, „besondere Finanzstrenge“ oder „Traditionsbewusstsein“ eingeordnet. Es ist jedoch kaum möglich, den jeweiligen Entscheidprozess strikt in eine dieser Kategorien einzuordnen, ohne die Realität zu verkürzen, da in jedem Einzelfall verschiedenste Motive zusammenfliessen und es häufig unmöglich ist, den letztlich entscheidenden Faktor herauszuarbeiten. Es werden daher auch einzelne Fälle aufgeführt, die bereits zuvor behandelt worden sind oder nachfolgend noch unter einer anderen Kategorie eingeordnet sind.

1. Das juristische Gewissen des Ständerates

Der Ständerat versteht sich selber nicht nur als eine „chambre de réflexion“, sondern von jeher auch als ein „verfassungsrechtliches Gewissen“ der Bundeslegislative: So verhinderte er im Jahre 1908 nicht nur einen korporatistisch verfärbten Gewerbeartikel, der bereits den Nationalrat passiert hatte⁴⁷⁴, sondern er zeichnete sich beispielsweise auch durch die prägnante Äusserung „verfassungsrechtlicher Bedenken“ gegen den Fernsehversuchsbetrieb (1953)⁴⁷⁵ aus. Auch in anderen Fällen bewies die Kleine Kammer eine juristische Strenge, die

⁴⁷¹ Vom NR wurden denn auch im gleichen Jahr dem BR drei Motionen als Postulate überwiesen, welche die Bildungspolitik zum Inhalt hatten (vergl. Amtl. Bull. NR 1973 1363 ff.): NR BARCHI (FDP, TI) forderte schon am Tag nach der Abstimmung vom BR „ohne Verzug“ eine neue Vorlage; NR MÜLLER-MARZOHL (CVP, LU) legte in der Sommersession einen Vorschlag für eine Neufassung der Bildungsartikel vor, der u.a. die Schaffung eines aus Vertretern von Bund und Kantonen zusammengesetzten Bildungsrat vorsah; NR UCHTENHAGEN (SP, ZH) forderte in der Herbstsession ebenfalls einen neuen Entwurf.

⁴⁷² Siehe vorstehend § 23, A.

⁴⁷³ NEIDHART, „Parteiensystem“, S. 192 f.; GRUNER, „Die Parteien in der Schweiz“, S. 33.

⁴⁷⁴ NEIDHART, „Reform“, S. 88.

⁴⁷⁵ NEIDHART, a.a.O.

bisweilen bis zur Verteidigung eines gewissen Formalismus gehen konnte⁴⁷⁶ und sich letztlich beinahe kontraproduktiv ausgewirkt hätte. Für eine heftige Diskussion im Ständerat sorgte bspw. das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall BELILOS gegen die Schweiz vom 29. 4. 1989⁴⁷⁷, der die auslegende Erklärung der Schweiz zu Art. 6 EMRK sowie die Verfahrensgarantien dieser Bestimmung, insbesondere die Frage des Zugangs zu einem Gericht betraf. Die Schweiz war keineswegs das erste Mal wegen einer EMRK-Verletzung gerügt worden⁴⁷⁸, das BELILOS-Urteil jedoch führte zu einer grösseren Diskussion und im Ständerat wurde nur knapp, mit 16 zu 15 Stimmen ein Postulat nicht überwiesen, welches die vorsorgliche Kündigung der EMRK verlangte⁴⁷⁹.

a) Bundesgesetz über Abänderung des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (GarG) von 1947⁴⁸⁰

Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen unter B, II, 2, a.

b) Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 der „Internationalen Arbeitskonferenz“ über die Lohnleichheit von Mann und Frau (1961)⁴⁸¹

Siehe dazu die nachstehenden Ausführungen unter Ziff. 2.

c) Volksinitiative betreffend den Schutz der Mieter und Konsumenten vom 16. Februar 1954⁴⁸²

Am 16. 2. 1954 hat der SGB ein Volksbegehren zum Schutze der Mieter und Konsumenten mit 202'549 gültigen Unterschriften eingereicht⁴⁸³. In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte vom 20. 7. 1954⁴⁸⁴ beantragte

⁴⁷⁶ MASTIAS/GRANGE, S. 420 f.

⁴⁷⁷ EuGRZ 16/1989, 21 ff.

⁴⁷⁸ Bis zum 1. 6. 1989 war vom Europäischen Gerichtshof bereits in sechs Fällen eine EMRK-Verletzung festgestellt worden.

⁴⁷⁹ Amtl. Bull. SR 1988 554 ff. Vergl. dazu MARK E. VILLIGER, „Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Belilos gegen die Schweiz“, Urteilsanmerkung, in: recht 1989, S. 59 ff. Hier nur soviel:

Die Beschwerdeführerin MARLENE BELILOS, die 1981 an einer nichtbewilligten Demonstration in Lausanne teilgenommen hatte und gestützt auf das Waadtländer Gemeindestrafrecht von der Lausanner Polizeibehörde mit 120 Franken gebüsst worden war, zog den Fall bis vor das BGer, wo ihre staatsrechtliche Beschwerde auf Art. 6 Abs. 1 EMRK Bezug nahm. Sie machte geltend, dass keine volle richterliche Überprüfung der gegen sie erhobenen strafrechtlichen Anklage i.S. von Art. 6 Abs. 1 EMRK stattgefunden habe. Diese Bestimmung wurde aber von der auslegenden Erklärung der Schweiz überlagert, welche sie 1974 anlässlich der Ratifizierung der EMRK abgegeben hatte (AS 1974 2148; BBl 1974 I 1045 ff.). Der BR legte hier Art. 6 Abs. 1 EMRK dahingehend aus, dass die dort geforderte richterliche Überprüfung als erfolgt anzusehen sei, wenn auf innerstaatliche Beschwerde gegen einen administrativen Strafbefehl oder eine Strafverfügung ein Kassationsgericht bzw. in letzter Instanz das BGer entschieden habe. Das BGer wies die Beschwerde unter Hinweis auf diese auslegende Erklärung ab (BGE 108 Ia 313, vergl. aber 111 Ia 267). Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass die auslegende Erklärung ungültig sei und das Strafverfahren von der Garantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht ausklammern vermöge. Die Schweiz hatte danach sehr rasch die nötigen Konsequenzen gezogen und die Sache hätte sich zunächst erledigt.

Die ständerätliche Debatte wollte aber tiefer schürfen: das Belilos-Urteil wurde von verschiedener Seite zum Anlass genommen, um nach Wegen zu suchen, auf dass die Schweiz künftig möglichst nicht mehr von den Strassburger Instanzen verurteilt werde (vergl. NZZ vom 15. 6. 1988). So wurde u.a. kritisiert, dass sich ein europäisches Plenum mit der Bagatellsache einer Busse befasse (so SR DANIOTH [CVP, UR], Amtl. Bull. SR 1988 555 f.) und es sich hier um zentralstaatliche Eingriffe „frem-der Richter“ in die kantonale Souveränität handelt (so der SR SCHMID [CVP, AI] Amtl. Bull. SR 1988 558 f.; vergl. auch DANIOTH, a.a.O., 560: „Ihr [d.h. die Strassburger Richter] müsst (...) das Verhalten in der Schweiz nicht einem Zentralstaat unterstellen; die Kantone müsst ihr anerkennen.“). DANIOTH schlug in der Folge die vorsorgliche Kündigung der EMRK und den anschliessenden Beitritt - „meinetwegen am gleichen Tag“ - mit neuen, gewichtigen Vorbehalten vor (Amtl. Bull. SR 1988 560), was jedoch völlig unverhältnismässig gewesen wäre, nachdem im Gefolge des Belilos-Urteils die Rechtslage im Kanton VD (Feuille des avis officiels du canton de Vaud vom 10. 3. 1989) als auch auf Bundesebene (Änderung der auslegenden Erklärung, AS 1988 1264) bereinigt worden ist. Als Folge der ständerätlichen Debatte wurde der BR beauftragt, „die Auswirkungen des Strassburger [Belilos-] Urteils auf das schweizerische Recht und insbesondere die verfassungsmässige Garantie der kantonalen Verfahrenshoheit umfassend zu prüfen und dem Parlament Bericht zu erstatten“ (Amtl. Bull. SR 1988 554 f., 561).

⁴⁸⁰ Vergl. TRIVELLI, S. 317 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 420, BBl 1946 II 136.

⁴⁸¹ Vergl. TRIVELLI, S. 438 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 420; Verhandl. B.vers., 1961, II, 34, BBl 1952 III 819 ff.

⁴⁸² TRIVELLI, S. 384 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 420.

⁴⁸³ Siehe BBl 1954 I 477; II 169 ff. Das Volksbegehren hatte folgenden Wortlaut:

„Art. 1: Der Bund trifft im Rahmen der nachfolgenden Bestimmungen Massnahmen zur Sicherung der Kaufkraft und zum Schutze gegen die Teuerung.

Art. 2: Die Preise und Margen für Waren, industrielle und gewerbliche Leistungen sowie die Miet- und Pachtzinse sind zu überwachen.

Art. 3: Treten erhebliche Störungen in den Marktverhältnissen ein oder wird die Preisbildung durch staatliche Schutzmassnahmen beeinflusst, so sind zur Verhinderung unangemessener Preise und Margen von für das Inland bestimmten Waren sowie gewerblichen und industriellen Leistungen Höchstpreisvorschriften zu erlassen und nötigenfalls Preisgleichmassnahmen zu treffen.

Art. 4: Die Mietzinse der Wohnungen und Geschäftsräume dürfen ohne behördliche Genehmigung nicht über den am

der Bundesrat die Verwerfung dieser Volksinitiative und schlug im Gegenzug die Annahme eines Gegenentwurfs vor. In seiner Botschaft führte der Bundesrat namentlich folgende Gründe an, die seines Erachtens ausschlaggebend waren, das Volksbegehren zu verwerfen:

Zum einen erstrebten die Initianten sowohl eine Ausdehnung und Verschärfung, als auch eine Verlängerung der Preiskontrolle, wie sie im Verfassungszusatz über die befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle und im BB vom 10. 6. 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle vorgesehen waren. Nach dem Text der Initiative sollte die vorgeschlagene Bundeskompetenz „zur Sicherung der Kaufkraft und zum Schutze gegen die Teuerung“ dienen. Demgegenüber nannte der Ingress des geltenden Verfassungszusatzes von 1952 noch als massgebend die „Absicht, allfällige volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen der Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates auf die Kosten der Lebenshaltung zu vermeiden.“ Die Neuformulierung des Zweckes der Preiskontrolle liess somit durchaus auf den Willen der Initianten zu deren Verschärfung schliessen. Während das damals in Kraft stehende Recht vom Gedanken des schrittweisen Abbaues der Preiskontrolle beherrscht war, erstrebte die Initiative deren Weiterführung und Ausweitung. Der sachliche Geltungsgrund der Preiskontrolle wurde nach dem Initiativtext erheblich ausgeweitet, insbes. indem prinzipiell alle Waren der Preiskontrolle unterstellt worden wären. Bezüglich der Ausgestaltung der Preiskontrolle unterschied die Initiative zwischen der blossen Preisüberwachung (Art. 2) einerseits und dem Erlass von Höchstpreisvorschriften, eventuell in Verbindung mit Preisausgleichsmassnahmen (Art. 3), andererseits. Nach der Formulierung des Volksbegehrens wäre im Gegensatz zum damals geltenden Recht der Bundesrat zur Preisüberwachung nicht nur befugt, sondern verpflichtet gewesen. Die Initiative versties damit nach Ansicht des Bundesrates gegen das Gebot einer möglichst rationellen, sich auf die notwendigsten Eingriffe in die Wirtschaft beschränkenden Verwaltung.

Der Erlass von Höchstpreisvorschriften wurde alternativ von zwei Voraussetzungen abhängig gemacht, nämlich entweder vom Eintritt „erheblicher Störungen in den Marktverhältnissen“ oder davon, dass „die Preisbildung durch staatliche Schutzmassnahmen beeinflusst“ wird. Bedenklich schien dem Bundesrat insbesondere, dass nach dem Volksbegehren Höchstpreisvorschriften erlassen werden *müssen*, wenn eine der beiden Voraussetzungen erfüllt ist. Mochte dies noch hingehen, soweit es sich um das Erfordernis des Eintritts „erheblicher Störungen in den Marktverhältnissen“ handelte, da hier die zuständige Behörde kraft des ihr durch den Begriff „erheblich“ eingeräumten Ermessensspielraums in vielen Fällen ablehnen konnte, Höchstpreisvorschriften zu erlassen. Im Falle der Preisbeeinflussung durch staatliche Schutzmassnahmen aber verlangte die Initiative kategorisch: „Wenn Preisbeeinflussung durch staatliche Schutzmassnahmen, dann Höchstpreisvorschriften!“⁴⁸⁵ Von den Initianten wurde damit, so der Einwand des Bundesrates, in allzu starrer Weise der Grundsatz aufgestellt, dass preisbeeinflussende Schutzmassnahmen des Bundes automatisch Höchstpreisvorschriften nach sich zu ziehen hätten.

Bezüglich der Mietzinskontrolle hätte die Annahme der Volksinitiative mit der verlangten Anwendung des Lastendeckungsprinzips die Fortdauer der Diskrepanz der Mietzinse für Alt- und Neubauwohnungen bewirkt. Dem

31. Dezember 1953 zulässigen Stand erhöht werden. Von der Mietzinskontrolle ausgenommen sind die nach dem 31. Dezember 1948 bezugsbereit gewordenen Neubauten sowie die möblierten Einzelzimmer und Ferienwohnungen.

Art. 5: Die Mietzinse dürfen nicht höher festgesetzt werden, als zur Deckung der normalen Hausbesitzlasten, zu einer angemessenen Verzinsung des in der Liegenschaft investierten Kapitals und der seitherigen wertvermehrenden Verbesserungen erforderlich ist. Dabei sind bei vor dem Jahre 1940 errichteten Bauten der Vorkriegswert, bei später errichteten die brancheüblichen Erstellungskosten einzusetzen.

Art. 6: Die Mietzinskontrolle kann schrittweise abgebaut werden, wenn ein nach Wohnungsgrösse und Preislage genügender Leerbestand an Mietobjekten vorhanden ist. Zeitpunkt und Ausmass der Lockerung sind so zu wählen, dass die Lebenshaltungskosten und Einkommensverhältnisse nicht nachteilig beeinflusst werden.

Art. 7: Zum Schutze der Mieter ist das Kündigungsrecht einzuschränken.

Art. 8: Der Pachtzins für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke bedarf der behördlichen Genehmigung:

a. wenn der am 31. Dezember 1953 geltende Stand erhöht werden soll;

b. wenn Grundstücke seit dem 31. Dezember 1953 erstmals verpachtet werden.

Art. 9:¹ Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsvorschriften.

² Die Kantone und Wirtschaftsverbände können zur Mitarbeit herangezogen werden.

³ Auf dem Gebiet der Miet- und Pachtzinskontrolle können einzelne Befugnisse an die Kantone übertragen werden.

Art. 10: Die vorstehenden Bestimmungen treten am 1. Januar 1955 in Kraft und gelten bis 31. Dezember 1960. (...)“

⁴⁸⁴ Bericht des BR an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Mieter und Konsumenten vom 20. 7. 1954; BBl 1954 II 169 ff. Der Verfassungszusatz von 1952 (BBl 1952 II 61 ff.; AS 1952 1055) war in der Abstimmung vom 23. 11. 1952 von 489'000 gegen 290'000 Stimmbürgern und 15 2/2 gegen 4 2/2 Ständen angenommen worden (BBl 1952 III 813). Seit dem 1. 1. 1953, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens, wurde damit die Zuständigkeit des Bundes über die befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle umschrieben: danach konnte der Bund Vorschriften erlassen über Miet- und Pachtzinse sowie zum Schutze der Mieter. Er konnte ferner für Waren, die für das Inland bestimmt waren und deren Preisbildung durch Schutzmassnahmen, wie insbes. durch Einfuhrbeschränkungen oder damit verbundene Zollzuschläge, beeinflusst wurden, Höchstpreisvorschriften erlassen und Preisausgleichsmassnahmen treffen (Art. 1 des Verfassungszusatzes). Von diesen Kompetenzen wurde durch den Erlass des BB vom 10. 6. 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle Gebrauch gemacht (AS 1953 891). Beide Erlasse waren bis zum 31. 12. 1956 befristet.

⁴⁸⁵ BBl 1954 II 176 f.

damals geltenden Recht lag die Konzeption zugrunde, dass durch generelle Mietzinserhöhungsbewilligungen⁴⁸⁶ nicht nur notwendige Anpassungen der Mietzinse an die gestiegenen realen Kosten vorgenommen werden konnten, sondern dass darüber hinaus generell gutgeheissene Aufschläge ein notwendiges Mittel darstellten, um eine allmähliche Normalisierung des Wohnungsmarktes zu ermöglichen. Die Initianten forderten, dass das Lastendeckungsprinzip wieder zur uneingeschränkten Geltung zu bringen und die individuelle Festsetzung höchstzulässiger Mietzinse zum hauptsächlichsten technischen Mittel der Mietzinskontrolle zu machen sei. Damit jedoch, so der Bundesrat, hätte die bestehende Diskrepanz der Mietzinse für Wohnungen in Alt- und Neubauten unverändert weiterbestanden, weil nämlich in die Lastenrechnung ein auf Grund des Vorkriegswertes der Liegenschaft berechneter Kapitalzins einzusetzen wäre und die übrigen Lasten ihren Kulminationspunkt überschritten haben dürften.

Die geforderte Erweiterung und Verschärfung der Preiskontrolle hätte schliesslich auch eine Vergrösserung des Personalbestandes der Preiskontrollstellen des Bundes und der Kantone erforderlich gemacht. Überhaupt schien dem Bundesrat die angestrebte Ausschaltung des Parlaments und die alleinige Betrauung des Bundesrates mit dem Erlass von Ausführungsvorschriften als höchst bedenklich, weshalb er zum Schluss gelangte, dass das Volksbegehren zum Schutze der Mieter und Konsumenten zu verwerfen sei. Dagegen empfahl er dem Parlament den bundesrätlichen Gegenentwurf. Der Bundesrat hielt die geltende Ordnung für völlig ausreichend und war der Ansicht, dass der Verfassungszusatz von 1952 über Miet- und Pachtzinse, Kündigungsschutz, geschützte Warenpreise und Preisausgleichsmassnahmen bis zum 31. 12. 1960 in Kraft bleiben sollte. Der Gegenentwurf konnte daher sehr einfach und knapp gehalten werden, indem er einfach die Gültigkeitsdauer des ganzen Verfassungszusatzes von 1952 verlängerte⁴⁸⁷, ebenso wie die des BB vom 10. 6. 1953, der ursprünglich nur bis zum 31. 12. 1956 gelten sollte. Es sollte damit vermieden werden, dass die Bundesversammlung genötigt sei, die Geltungsdauer dieses BB noch durch einen besonderen Beschluss zu verlängern. Andererseits sollte aber die Möglichkeit von dessen Änderung auf dem Wege der Gesetzgebung nicht beeinträchtigt werden⁴⁸⁸.

Die 27 Mitglieder der mit der Prüfung der Volksinitiative und dem Gegenentwurf beauftragten vorbereitenden Kommission des Nationalrates kamen im September 1954 zusammen. Zunächst setzte man sich mit den wesentlichsten Unterschieden zwischen dem Volksbegehren und dem Gegenentwurf auseinander: der Verfassungszusatz von 1952 und der Bundesbeschluss von 1953 waren beherrscht vom Gedanken des schrittweisen Abbaus der Preiskontrolle und der Lockerung der noch bestehenden kriegswirtschaftlichen Massnahmen und sahen eine allmähliche Rückkehr zum Normalzustand vor. Im Gegensatz dazu strebte die Volksinitiative deren Weiterführung und sogar die Ausweitung bestimmter Massnahmen vor. Somit musste man sich die Frage stellen, ob es denn im Jahre 1960 überhaupt noch möglich sein werde, auf strenge Massnahmen zu verzichten, wenn man nicht deren schrittweise Entschärfung in dem Masse wie es die Umstände erlaubten, vorantrieb. Die Diskussion entbrannte im besonderen bei der Frage der Mietzinskontrolle. Der Bundesrat wollte im geltenden Recht ein Gleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt schrittweise wiederherstellen, indem er, aus der Erkenntnis, dass eine plötzliche Normalisierung des Wohnungsmarktes, also eine Anpassung an die freie Marktwirtschaft, nicht zu rechtfertigende Härten für die Mieter mit sich brächte. Daher wurde in der bis 1956 befristeten verfassungsmässigen Verankerung des Mieterschutzes im Jahre 1953 festgelegt, dass zur Erreichung eines freien, selbsttragenden Wohnungsmarktes die Mietzinskontrolle durch stufenweise, generelle Bewilligung von Mietzinserhöhungen ab 1954 zu lockern sei. Dabei waren der Zeitpunkt und das Ausmass der Erhöhungen unter Berücksichtigung der Entwicklung der Lebenshaltungskosten und der Einkommensverhältnisse festzusetzen. Die Initianten lehnten dieses Konzept und damit den Gedanken, dass eine solche Handhabung der Mietzinskontrolle einen Beitrag zur Entspannung der Lage auf dem Wohnungsmarkt beitragen könne, ab und forderten die Einführung des Mietzinsstopps bis 1960 sowie die Einführung von verbindlichen Preiskontrollmassnahmen, dass sie neben einem extrem dirigistischen Charakter, Vorschriften enthalte, die nichts in der Verfassung zu suchen hätten und die Bundesversammlung in einem

⁴⁸⁶ Die damalige Ordnung der Mietzinskontrolle liess individuelle Mietzinserhöhungsbewilligungen in Ausnahmefällen zu, nämlich dann, wenn der „Vermieter mehr leistet, indem er z.B. wertvermehrende Verbesserungen vornimmt, zusätzliche Leistungen erbringt oder das Mietobjekt vergrössert“ (Art. 3 Abs. 1 lit. a des BB vom 10. Juni 1953).

⁴⁸⁷ „Die Gültigkeitsdauer des Verfassungszusatzes vom 26. September 1952 über die befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle wird bis zum 31. Dezember 1960 verlängert. Der Bundesbeschluss vom 10. Juni 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle bleibt längstens bis zum 31. Dezember 1960 in Kraft. Er kann auf dem Wege der Gesetzgebung abgeändert werden. (...)“ (BB über das Volksbegehren zum Schutze der Mieter und Konsumenten, BBl 1954 II 193 f.).

⁴⁸⁸ Der BB über das Volksbegehren zum Schutze der Mieter und Konsumenten hatte folgenden Inhalt:

„(...) Art. 1: Es werden der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

1. Das Volksbegehren, das wie folgt lautet: (...)

[Text siehe vorstehend]

2. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat: (...)

[Text siehe vorstehend]

Art. 2: Dem Volk und den Ständen wird beantragt, das Volksbegehren (Art. 1, Ziff. 1) zu verwerfen, dagegen den Gegenentwurf der Bundesversammlung (Art. 1, Ziff. 2) anzunehmen.

Art. 3: Der Bundesrat ist mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.“

ausserordentlich wichtigen Bereich quasi für sechs Jahre praktisch kaltstellten⁴⁸⁹. Was den Gegenentwurf betraf, so bezeichnete ihn NR SCHÜTZ (SP, ZH) als einen „politischen Schachzug“, der einzig und allein dazu diene, die psychologische Wirkung der Initiative abzuschwächen⁴⁹⁰. Verschiedene Kommissionsmitglieder mahnten, angesichts der Menge der Unterschriften, dass das Volksbegehren als Ausdruck eines ernstlichen Bedürfnisses der Öffentlichkeit gewertet werden müsse. Die Detailberatung der einzelnen Artikel fiel, bis auf gewisse Ausnahmen, sehr kurz aus: Art. 1 Ziff. 1 wurde ohne Bemerkung angenommen⁴⁹¹; Ziff. 2 liess zwei Richtungen innerhalb der Kommission erkennen: die sieben Sozialdemokraten schlugen geschlossen die Streichung der genannten Bestimmung vor, während 18 Mitglieder der Kommission sie beizubehalten wünschten; zwei Abgeordnete enthielten sich der Stimme⁴⁹². Art. 2 erfuhr eine ähnliche Stimmenverteilung, was eine Konsequenz der vorangegangenen Positionen war.

Im Nationalrat konzentrierte sich das ganze Interesse auf die allgemeine Diskussion, die einzelnen Bestimmungen selbst erregten nur während einiger Minuten die Aufmerksamkeit der Grossen Kammer. Im Plenum standen sich als widerstreitende Gruppierungen die Sozialdemokraten und die Mitglieder der PdA einerseits und alle übrigen Gruppierungen andererseits gegenüber. BR RUBATEL, die Positionen der verschiedenen Gruppen betrachtend, stellte fest, dass es der Wunsch der Initianten war, die gesamte nationale Wirtschaft auf einen langandauernden Interventionismus zu lenken. Aus der Sicht der Regierung sei die Intervention der Politik in der Wirtschaft aber generell schädlich. Der Bundesrat bedauerte die ihm von der Initiative zugestandenen Kompetenzen, die seiner Ansicht nach eine vergiftete Gabe seien. Das Parlament und das Volk hätten ihre Wahl im vollen Bewusstsein zu treffen, dass es sich bei der vorliegenden Entscheidung um zwei Betrachtungsweisen handelt, die die Volkswirtschaft auf zwei völlig verschiedene Wege verpflichten werden⁴⁹³. In der Abstimmung über die einzelnen Bestimmungen, wurde der Antrag der Kommissionsmehrheit (Gutheissung des bundesrätlichen Entwurfes) mit 101 zu 50 Stimmen für Art. 1 und mit 101 zu 48 Stimmen für Art. 2 angenommen. Die Gesamtabstimmung passierte der Entwurf mit 104 zu 48 verwerfenden Stimmen⁴⁹⁴.

Die vorberatende Kommission des Ständerates kam im November erstmals zusammen. Sie vernahm den Vertreter des Bundesrates, der daran erinnerte, dass die Initiative keinerlei Erwähnung der Hersteller enthalte und daher eine Ungerechtigkeit schaffe, die ebenso schwer wöge, wie jene welche die kleinen Grundeigentümer treffe. Er wies auf die Gefahren jeder unangebrachten Intervention des Staates in die Wirtschaft hin. Der Gegenentwurf erlaube es dagegen dem Bund, seine bisherige politische Richtung beizubehalten und sei die einfachste und angemessenste Massnahme, eine Preiskontrolle weitgehend beizubehalten, diese aber gleichzeitig ohne grosse Erschütterungen abzubauen. Der einzige Sozialdemokrat der Kommission, WENK (BS), versuchte seine Ratskollegen von der Unwirksamkeit der in den Beschlüssen von 1952 und 1953 beschlossenen Massnahmen (der Anstieg der Lebenshaltungskosten konnte nicht unterbrochen werden), ihrer Unpopularität (die Mieten konnten weiter erhöht werden) und von der Notwendigkeit eines fundamentalen Wechsels in der Regelung der Preiskontrolle zu überzeugen. Er legte dar, dass der Text des Volksbegehrens sehr präzise Bestimmungen enthalte mit dem Ziel, zu verhindern, dass die Behörden diese nach ihrem Willen zu weit interpretieren, wie sie es indirekt z.T. mit dem Verfassungszusatz von 1952 durch den BB von 1953 getan hätten⁴⁹⁵.

Nachdem die Frage aufgeworfen wurde, ob es korrekt sei, im Gegenentwurf neben der Verlängerung des Verfassungszusatzes von 1952 auch die Verlängerung des BB von 1953 vorzusehen, schlugen der parteilose STÜSSI (GL) und SR WENK - dieser im Sinne eines Eventualantrages - vor, dessen Erwähnung aus Art. 1 Ziff. 2 Abs. 2 zu streichen: wenn schon der Initiative der Vorwurf gemacht werde, Vorschriften von Gesetzesstufe in die BV einzuführen, so müsste dieselbe Kritik auch den Gegenvorschlag treffen, was die Erwähnung des BB von 1953 angehe⁴⁹⁶. In der Abstimmung wurde Art. 1 Ziff. 1, abgesehen von der Stimme WENKS, einhellig angenommen,

⁴⁸⁹ Protokoll der Nationalratskommission vom 7. 9. 1954, S. 13 f. Die Initianten wollten die Ausführung des von ihnen befürworteten neuen Verfassungsrechts unter Umgehung des Parlaments direkt dem BR übertragen. Dieser hätte dadurch eine selbständige Rechtsverordnungscompetenz erhalten, wie sie die BV in Art. 35 Abs. 2 (Unterhaltungsspiele in den Kursälen) und Art. 41 Abs. 2 (Rüstungsindustrie) ausdrücklich vorsieht und wie sie in der Praxis v.a. auch gestützt auf Art. 102, Ziff. 9 und 10 BV in Anspruch genommen wird (vergl. HÄFELIN/HALLER, N 1003 ff.). Im Unterschied zu diesen, vom Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit getragenen Fällen, kam der von den Initianten geforderten selbständigen Rechtsverordnungscompetenz des BR aber ganz offensichtlich der Charakter eines politischen Misstrauensvotums an die Adresse der Bundesversammlung zu. Dem Parlament wurde von den Initianten nämlich der Vorwurf gemacht, beim Erlass des BB von 1953 den in der Abstimmung vom 23. 11. 1952 zutage getretenen Volkswillen missachtet zu haben. Indem nun der unmittelbare Vollzug des Verfassungszusatzes nach dem Willen der Initianten direkt dem BR übertragen werden sollte, wurde aber nicht nur das Parlament ausgeschaltet, sondern auch den Stimmbürgern jedes Mitspracherecht bei der näheren Ausgestaltung der Preiskontrolle genommen, da gegen die notwendigen Ausführungserlasse des BR keine Referendumsmöglichkeit mehr bestanden hätte. Vergl. BBl 1954 II 179 f.

⁴⁹⁰ Protokoll der Nationalratskommission vom 7. September 1954, S. 19.

⁴⁹¹ Protokoll der Nationalratskommission vom 7. September 1954, S. 31.

⁴⁹² Protokoll der Nationalratskommission vom 7. September 1954, S. 48.

⁴⁹³ Sten. Bull. NR 1954 311-356, insbes. 352-353.

⁴⁹⁴ Sten. Bull. NR 1954 357.

⁴⁹⁵ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 8. November 1954, S. 11.

⁴⁹⁶ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 8. November 1954, S. 19, 23 f., 27.

ebenso Art. 2. Mit 5 zu einer Gegenstimme wurde aber die Ziffer 2 in dem Sinne abgeändert, dass der Absatz 2 gestrichen und mit ihm die Nennung des BB von 1953 fallengelassen wurde⁴⁹⁷.

Im Rahmen einer zweiten Sitzung, einen Monat später, wurde die Frage dieses zweiten Absatzes von Ziffer 2 neuerlich aufgenommen unter dem Licht eines Gutachtens des Bundesamtes für Justiz, das sich für dessen Beibehaltung aussprach. Die Kommissionsmitglieder kamen jedoch dennoch nicht auf ihre Entscheidung zurück. Dafür wurde aber empfohlen, in einem Annex zu dem nachfolgend dem Referendum unterworfenen BB den Text des Verfassungszusatzes zu publizieren⁴⁹⁸.

Am darauffolgenden Tag begann die Kleine Kammer mit den Beratungen über die Initiative. Auch hier, wie bereits im Nationalrat, wurde die allgemeine Debatte weitaus lebhafter und enthusiastischer geführt, handelte es sich letztlich doch um eine Frage der Konzeption der Rolle des Staates im Wirtschaftsleben. Die schon in den Kommissionsberatungen geäußerten Meinungen wurden erneut wiedergegeben, und es schien, dass sich jeder der Bedeutung und der Tragweite der zu fassenden Entscheidung bewusst war: dem Staat immer mehr umfangreichere und allgemeinere Zuständigkeiten zu überlassen oder aber ihm im Gegenteil nur gerade jene Bereiche anzuvertrauen, die seiner Intervention tatsächlich bedurften. Ziffer 1 von Art. 1 wurde mit 31 zu 4 Stimmen (wohl die der vier Sozialdemokraten im SR) und Art. 2 mit 29 zu 4 Stimmen angenommen⁴⁹⁹. Anlässlich der Prüfung von Ziffer 2 und insbesondere dessen Abs. 2, wurde dargelegt, dass der Bundesrat die Erwähnung des BB von 1953 aus praktischen Gründen vorgeschlagen hatte, um zu vermeiden, dass den eidgenössischen Räten noch vor Ende 1956 ein separater Verlängerungsantrag für dessen Gültigkeit auf dem Gesetzgebungsweg unterbreitet werden müsse. Der Bundesrat widersetzte sich jedoch, angesichts der nicht unbegründeten Kritik rechtlicher und formeller Natur, dem Verzicht der Erwähnung nicht⁵⁰⁰. Der Ständerat bestätigte somit die Vorschläge seiner Kommission⁵⁰¹. Die Gesamtvorlage wurde mit 29 zu 4 Stimmen deutlich angenommen⁵⁰². Damit bestand zwischen den beiden Räten keine Differenz bezüglich der prinzipiellen Frage der Verwerfung der Volksinitiative und der Annahme des Gegenentwurfs. Die einzige Divergenz bestand in der Erwähnung des BB vom 10. 6. 1953, der seinerseits völlig unbestritten war, nicht aber dessen Einfügung in eine Verfassungsbestimmung.

Am 15. Dezember befasste sich die vorberatende Kommission des Nationalrats mit der Angelegenheit. Die Haltung des Ständerats war von zwei Motiven bestimmt: zum einen vom rein formalistischen Beweggrund, wonach es nämlich zu vermeiden ist, eine Vorschrift solchen Charakters in die Verfassung einzufügen und zum anderen von einem mehr rechtlichen Beweggrund, wonach ein *Gesetzestext* im Prinzip nur durch einen anderen *Gesetzestext* geändert werden darf. Die erforderlichen Mehrheiten sind für die verschiedenen Erlasstypen nicht dieselben und es könnten aus dem Wechsel von einem zum anderen Ungerechtigkeiten entstehen, im Falle, dass man versuche, um eine Gesetzesänderung zu vermeiden, den schwierigeren Weg der Verfassungsänderung zu beschreiten. Der Direktor des Bundesamtes für Justiz widerlegte allerdings dieses letzte Motiv, indem er darlegte, dass im vorliegenden Fall das Prinzip zur Anwendung gelange, wonach derjenige der mehr kann, auch das weniger kann. In der Abstimmung teilten sich die Kommissionsmitglieder in zwei gleich grosse Gruppen: bei einem Ergebnis von 7 zu 7 Stimmen, gab der Präsident der Kommission, NR ROSSET (FDP, NE) mit seinem Stichentscheid den Ausschlag zugunsten der Nennung des BB von 1953 als eine Zusicherung für das Volk, dass dieser Beschluss - obgleich zu Änderungen fähig - bis 1960 in Kraft bliebe und als das geeignete Mittel gelte, die Kammern vor der Pflicht zu bewahren, sich vor Ende 1956 über dessen Verlängerung auszusprechen. Abs. 2 von Ziff. 2 wurde damit beibehalten⁵⁰³. Der Nationalrat folgte am 17. Dezember stillschweigend und ohne Diskussion dem Antrag der Kommissionsmehrheit⁵⁰⁴.

Die Kommission des Ständerates entschied dem Plenum das Festhalten an seiner ursprünglichen Fassung vorzuschlagen, daran festhaltend - als Antwort zum Gutachten des Bundesamtes für Justiz -, dass es falsch wäre den Gesetzgebungsprozess völlig dem Verfassungsprozess zu unterordnen: es handle sich um zwei verschiedene Vorgehensweisen, was auch von den Bestimmungen der BV selbst respektiert sei (Art. 89 für die Gesetze, Art. 118

⁴⁹⁷ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 8. November 1954, S. 28-30.

⁴⁹⁸ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 7. Dezember 1954, S. 2-5.

⁴⁹⁹ Sten. Bull. SR 1954 205-217, 219.

⁵⁰⁰ Vergl. Votum von SR STÜSS: „(...) Soviel mir bekannt ist, wurde von den nationalrätlichen Kommissionsreferenten die Beibehaltung des Absatzes 2 des Gegenvorschlages als ein Akt der Zweckmässigkeit begründet. Vielleicht könnte man diese Stellungnahme ehrlicher als eine abstimmungstaktische bezeichnen, welche für beide Initiativlager im Vordergrund steht. (...) Ich begnüge mich, als wesentlich festzuhalten, dass der Absatz 2 des Gegenvorschlages gegen verfassungsmässiges und allgemein anerkanntes Recht verstösst, wonach ein allgemein verbindlicher Bundesbeschluss - ein solcher liegt beim Bundesbeschluss vom 10. Juni 1953 vor - lediglich durch eine gleichartige Beschlussesform geändert werden kann. Das schliesst absolut aus, für eine solche Änderung eine nicht gleichartige Beschlussesform zu wählen, wie der Bundesrat vorschlägt, indem er das Verfassungsverfahren wählt, welches erschwerten Bedingungen untersteht, nämlich dem obligatorischen statt dem fakultativen Referendum, und der Zustimmung des Volkes und der Stände, statt lediglich der Zustimmung des Volkes. Der Unterschied ist offensichtlich und damit auch die Unrichtigkeit der bundesrätlichen Antragstellung. (...)“ Vergl. Sten. Bull. SR 1954 252 f.

⁵⁰¹ Sten. Bull. SR 1954 217-219.

⁵⁰² Sten. Bull. SR 1954 219.

⁵⁰³ Protokoll der Nationalratskommission vom 15. Dezember 1954, S. 1-6.

⁵⁰⁴ Sten. Bull. NR 1954 430 f.

ff. für die Verfassungsänderungen). Der Ständerat wäre wohl, am 21. 12., seiner Kommission gefolgt, wenn sich nicht die Ständeräte BARRELET (FDP, NE) und PICOT (LP, GE) als zwei überzeugte und überzeugende Verteidiger der Richtigkeit der Haltung des Nationalrats erwiesen hätten. Die Hauptsache sei es, dem Volk präzise Garantien zu geben, gerade wenn man bestrebt sei, dass die Stimmbürger die Initiative verwerfen und den Gegenentwurf annehmen. Man müsse ihnen mehr anbieten, als nur die Allgemeinplätze des Verfassungszusatzes von 1952, allein die Beibehaltung der Erwähnung des BB von 1953 erlaube Volk und Ständen sich zu den beiden Vorschlägen klar zu äussern. Diese Argumente verfehlten ihre Wirkung nicht und in der Abstimmung wurde die Bezugnahme auf beide Bundesbeschlüsse mit 15 zu 14 Stimmen angenommen⁵⁰⁵. Am darauffolgenden Tag nahmen die beiden Räte den BB in der Schlussabstimmung, im Nationalrat mit 83 Stimmen einhellig und im Ständerat mit 30 zu 4 Stimmen, an⁵⁰⁶.

Initiative und Gegenentwurf wurden in der Volksabstimmung vom 13. 3. 1955 Volk und Ständen vorgelegt. Die Initiative wurde dabei von den Stimmbürgern mit 392'588 zu 381'130 Stimmen angenommen, jedoch den Ständen mit 6 2/2 zu 13 4/2 Ständestimmen verworfen; der Gegenentwurf scheiterte dagegen mit 317'934 annehmenden zu 449'087 ablehnenden Stimmen sowie 7 3/2 zu 12 3/2 verwerfenden Ständen⁵⁰⁷. Damit divergierten zum dritten Mal Volks- und Ständemehr⁵⁰⁸.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die einzige Differenz zwischen Nationalrat und Ständerat darin bestand, dass die Kleine Kammer es ablehnte, aus einer formalrechtlichen Überlegung - der Frage, ob man die Verlängerung des BB von 1953 auf der Ebene der Verfassung vornehmen könne -, im Gegenentwurf eine Bestimmung zu erwähnen. Die Divergenz war also an sich nicht besonders bedeutsam. Es dürften auch schwerlich die Argumente der Juristen gewesen sein, die den Ausgang des Referendums beeinflusst hatten. Von Anfang an waren die Positionen der Räte in der fundamentalen und politischen Frage der Zweckmässigkeit der Verwerfung der Volksinitiative und der Annahme des Gegenentwurf sehr klar: 101 zu 50 Stimmen im Nationalrat (wo SPS und PdA gemeinsam über 54 Sitze verfügten) und 31 zu 4 Stimmen im Ständerat. Die Tage vor der Volksabstimmung setzte sich die bürgerliche Presse energisch für die Verwerfung der Initiative ein: sie verletze eben nicht nur die Freiheit von Handel und Industrie, von denen schliesslich jedermann profitiere, auch wenn er sich dessen nicht immer bewusst wäre, sondern sie mache auch einen gefährlichen Schritt in Richtung auf die Verstaatlichung des Grundeigentums zu. Ferner wurde argumentiert, dass die Bestimmungen, welche die Initiative enthalte, keinerlei konkrete Massnahmen zur Bekämpfung des Wohnraummangels und der Preissteigerung enthalte. Am Tag nach der Abstimmung waren sich die politischen Kommentatoren darin einig, dass keine der Parteien einen Sieg errungen hätte. Angesichts der Tatsache, dass jene Kantone in welchen die städtischen Agglomerationen überwogen, die Initiative angenommen hatten⁵⁰⁹, konnte gefolgert werden, dass es insbes. das Problem der Mietzinskontrolle war, die für die Entscheidung ausschlaggebend war. Die Romandie erwies sich als erstaunlich dirigistisch und zugunsten des Volksbegehrens eingestellt und befand sich damit eigentlich im Widerspruch zu ihrer Haltung, die sie noch 1949 bei der Aufhebung des Art. 89 Abs. 3 BV und dessen Ersetzung durch Art. 89^{bis} (Dringlichkeitsklausel) zum Ausdruck gebracht hatte⁵¹⁰, als die Romandie an der Spitze jener Kantone stand, welche die Einschränkung der Kompetenzen des Bundes im Falle dringlicher Bundesbeschlüsse durch ein (nachträgliches) Referendum befürwortete. Die drei annehmenden welschen Kantone sicherten schon allein eine Mehrheit von 26'000 Stimmen, während es ja nur 11'000 Stimmen waren, welche die Differenz ausmachten. Von den katholischen Kantonen sprach sich im übrigen nur gerade das Tessin, allerdings knapp mit 9'563 annehmenden zu 8'672 ablehnenden Stimmen, für die Initiative aus.

Anscheinend verwarfen Volk und Stände den Gegenentwurf auf Grund der kleinen Zahl an Zusicherungen, die er mit sich brachte. Der BB von 1953 war in seinen Grundzügen von den eidgenössischen Räten nicht angefochten worden, und allein dessen Erwähnung in einem Erlass auf Verfassungsstufe beschäftigte die Kammern für kurze Zeit. Im Gegensatz zu den vor den Räten geäusserten Meinungen war dieser Bundesbeschluss von 1953 aber ausschlaggebender als andere Fragen, und es war wahrscheinlich, so auch die Schlussfolgerung des Bundesrates einige Monate später, dass die Bürger es vorgezogen hätten, wenn die Bundesversammlung ihnen einen neuen Ausführungsbeschluss vorgelegt hätte. Im Mittelpunkt des Kampfes rund um die Initiative stand aber die Alternative von dirigistischer Planwirtschaft und freier Marktwirtschaft. Die beiden Kammern haben sich im vorliegenden Fall sehr rasch zugunsten der zweiten Lösung ausgesprochen. Die Annahme der Initiative durch das Volk bedeutete damit

⁵⁰⁵ Sten. Bull. SR 1954 252-254.

⁵⁰⁶ Sten. Bull. NR 1954 444, Sten. Bull. SR 1954 260.

⁵⁰⁷ BBl 1955 I 674 f.; siehe dazu die ausführlichen Ergebnisse, vorstehend § 23, C, III, 4, insbes. die Tabellen 16 ff.

⁵⁰⁸ Mit einer Botschaft vom 1. 11. 1955 schlug der BR nun die Verlängerung des Verfassungszusatzes von 1952 bis zum 31. 12. 1960 vor („Befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle“; BBl 1955 II 978 ff.). Er war der Ansicht, dass diese die Hürde des Referendums diesmal überwinden könnte, denn im Gegensatz zum verworfenen Gegenentwurf, wurde der BB von 1953 nicht verlängert. Damit waren keine Anwendungsvorschriften präjudiziert und blieb die Möglichkeit eines Referendums gegen einen neuen Durchführungsbefehl. Der Entwurf des BB wurde ohne Schwierigkeiten in der Bundesversammlung angenommen und schon am 4. 3. 1956 in der Volksabstimmung von 542'000 zustimmenden gegenüber 157'000 verwerfenden Stimmbürgern und sämtlichen Ständen angenommen (BBl 1956 I 879). Er trat am 1. 1. 1957 in Kraft (AS 1956 767).

⁵⁰⁹ So die Kantone ZH, BE, BS, BL, TI, VD, NE und GE.

⁵¹⁰ Vergl. BBl 1948 I 1054 ff.; BBl 1949 II 582.

auch eine klare Desavouierung der beiden Räte, welche in doppelter Weise, sowohl was die Initiative als auch was den Gegenentwurf betraf, eine gemeinsame Missbilligung erfahren haben. Nur aufgrund des verwerfenden Ständemehrs bei der Volksinitiative - ganz im Sinne der Bundesversammlung -, kann man sagen, dass das Scheitern der Räte nicht ein vollständiges war.

d) Revision des Obligationenrechts betreffend die Beschränkung der Kündigung beim Mietvertrag (1970)⁵¹¹

Gegen Ende der 60er Jahre verschärfte sich die politische Spannung auf dem Gebiet der Wohnwirtschaft zunehmend. Obwohl entsprechende Erhebungen in den grösseren Gemeinden eine stetige Zunahme der Produktion ergaben, sank der Leerwohnungsbestand immer tiefer ab⁵¹². Während auf der einen Seite Bestrebungen im Gang waren, die Wohnungsknappheit durch Belegung und Befreiung des Marktes zu überwinden⁵¹³, wurden von anderer Seite neue Eingriffe des Staates in den Wohnungsmarkt gefordert. Ein grosser Teil der Mieter von Altwohnungen befürchtete beträchtliche Mietzins erhöhungen, da die noch bestehenden Mieterschutzbestimmungen auf Ende des Jahres 1969 ihre Gültigkeit verlieren sollten⁵¹⁴. Es kam daher zu verschiedenen Begehren, welche in dieser oder jener Form die Aufrechterhaltung eines staatlichen Schutzes für die Mieter forderten. Solche Begehren waren in Form einer Volksinitiative⁵¹⁵, zweier Eingaben⁵¹⁶ sowie mehrerer parlamentarischer Vorstösse⁵¹⁷ in den vorangegangenen Jahren vorgebracht worden, um die Wiederherstellung der vollen Marktfreiheit beim Wegfall der bis Ende 1969 befristeten Verordnung über Mietzinse und Kündigungsbeschränkung zu verhindern⁵¹⁸. Der Inhalt der Postulate reichte von einer gewissen Einschränkung des Kündigungsrechts der Vermieter über die Möglichkeit einer befristeten Mietzinskontrolle in Notzeiten bis zum allgemeinen Recht auf eine Wohnung zu angemessenem Preis. Der Bundesrat

⁵¹¹ Vergl. TRIVELLI, S. 470 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 420.

⁵¹² In den Gemeinden mit über 2'000 Einwohnern wurden 1969 42'167 Wohnungen erstellt (1968: 39'534), davon 20'463 in den 65 Städten (1968: 18'928). Der Leerwohnungsbestand betrug am 1. 12. 1969 in den Grossstädten 0,05 % (am 1. 12. 1968: 0,08 %), in den übrigen Städten 0,20 % (0,24 %), in den Gemeinden mit 5'000-10'000 Einwohnern 0,42 % (0,59 %) und in den Gemeinden mit 2'000-5'000 Einwohnern 0,56 % (0,71 %); vergl. SPJ 1968, S. 98, Anm. 139; SPJ 1969, S. 109, Anm. 148; „Die Volkswirtschaft“, 43/1970, S. 101. Im Vergleich dazu wurden 1993 in der gesamten Schweiz 34'580 Wohnungen erstellt und betrug der Leerwohnungsanteil gesamtschweiz. 1,2 % (die eidg. Wohnbaukommission hatte 1966 eine jährliche Produktion von 42'000 Einheiten für genügend bezeichnet).

⁵¹³ So bestätigte bspw. der BR in seinen Richtlinien die Umstellung seiner Wohnungsmarktpolitik von der Mietzinssubventionierung auf die Schaffung preisgünstiger Baubedingungen, wobei er das Hauptgewicht auf Baulanderschliessung, rationelles Bauen, Bauforschung und Einordnung in die Landesplanung legte.

⁵¹⁴ Nach 1945 wurde die Weiterführung jeweils befristeter Preiskontrollmassnahmen (Mietzinse) mit der Zeit beschränkt auf Altwohnungen. Mit dem Neujahr 1965 begann das Regime des neuen Verfassungszusatzes über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen, der mit Ausnahme der Grossstadtglomerationen überall die noch bestehende Mietzinskontrolle durch die Mietzinsüberwachung ablöste und auch für die Grossstädte den allmählichen Übergang zum liberaleren System vorzeichnete und generell ein „Auslaufen“ der Mietzinsreglementierung ermöglichen sollte (BBl 1964 I 729 ff., II 1657 f. Der dazugehörige Ausführungsbeschluss wurde von den eidgenössischen Räten am 30. 9. 1965 verabschiedet, BBl 1965 II 1239 ff.). In diesem Sinne wurde in den Agglomerationen von Zürich, Basel und Bern, die Kontrolle durch die Überwachung ersetzt und wurden zahlreiche Gemeinden aus der Überwachung entlassen (AS 1965 373 ff., 463 f., 995).

⁵¹⁵ Im Januar 1967 lancierte das Mouvement populaire des familles (MPF) eine Volksinitiative für das Recht auf Wohnung, die in einem Art. 34^{sexies} BV den Bund zu Massnahmen verpflichten wollte, durch die jedermann eine seinen Bedürfnissen entsprechende Wohnung zu angemessenem Mietzins erhielt. Im Falle einer Wohnungsnot hätte der Bund zudem ungerechtfertigte Kündigungen und überhöhte Mietzinse zu verhindern. Die Kantone würden zur Mitwirkung herangezogen. Miturheber dieser Volksinitiative waren verschiedene Organisationen der welschen Schweiz: die sozialistischen Parteien, die Sektionen der PdA, christlich-soziale Parteien, verschiedene Gewerkschaften u.a. Im Oktober 1967 wurde die Initiative mit 83'526 gültigen Unterschriften eingereicht, von denen mehr als die Hälfte aus der Romandie stammte. Vergl. BBl 1967 II 1154 ff.

⁵¹⁶ SPS und SGB stellten sich nicht hinter die Initiative. Der letztere machte sich dafür zum Hauptträger einer Eingabe an den BR, in welcher die Verankerung eines Kündigungsschutzes für Wohnungs- und Geschäftsmieter im OR postuliert wurde. Die Eingabe, die sich auf ein vom NR 1962 überwiesenes Postulat WÜTHRICH (SP, BE) berief, wurde unterstützt von der SPS, dem Schweizerischen Verband für Wohnungswesen und dem Schweizerischen Mieterverband und wurde im Februar 1967 eingereicht. Die Volksinitiative, aber auch die Eingabe des SGB ernteten wegen ihres dirigistischen Gehalts scharfe Ablehnung in der bürgerlichen Presse und in Unternehmer- und Gewerbekreisen (NZZ vom 6. 1., 25. 5. 1967).

⁵¹⁷ Während der Dezembersession 1967 wurden im NR zwei Postulate begründet, die eine Verlängerung (DAFFLON [GE]) bzw. die Möglichkeit einer ausnahmsweisen befristeten Wiedereinführung des Mieterschutzes (SCHMID [ZH]) forderten. Der BR erklärte sich zwar gegen eine Weiterführung der bereits viermal verlängerten Mietpreiskontrolle, war formell aber bereit, beide Postulate entgegenzunehmen. Der NR überwies in der Folge allein das Postulat SCHMID, dasjenige von DAFFLON lehnte er mit 71 zu 50 Stimmen ab.

⁵¹⁸ Nachdem auf Neujahr 1968 bereits 453 von den 1'171 noch unter Mietzinsüberwachung stehenden Gemeinden in die volle Wohnungsmarktfreiheit entlassen worden sind, hob der BR auf den 1. 10. 1968 die Mietzinsüberwachung in weiteren 300 Gemeinden auf, so dass sie nur noch in deren 419 bestehen blieb (AS 1968 1164 ff.). Damit unterstanden 1969 nur noch etwa 24 % des schweizerischen Gesamtwohnungsbestandes der staatlichen Mietzinsüberwachung (BBl 1969 II 1234).

versuchte diesen Begehren Rechnung zu tragen: Umfragen des EJPD im November 1966⁵¹⁹ und vom April 1968⁵²⁰ bei den Kantonen ergaben jedoch, dass kaum die Hälfte von ihnen neue bundesgesetzliche Massnahmen befürwortete⁵²¹. Der Bundesrat begnügte sich daher, eine Ergänzung des OR zu beantragen, die es den Kantonen anheimstellen würde, für besondere Härtefälle eine richterliche Kündigungsbeschränkung einzuführen und deren räumlichen und sachlichen Geltungsbereich zu bestimmen⁵²². Der Entwurf des Bundesrates erntete allerdings von allen Seiten Kritik: so erklärten die Verteidiger des Privateigentums die vorgesehenen Einschränkungen als verfassungswidrig⁵²³, währenddem die den Mietern nahestehenden Kreise vor allem die Unverbindlichkeit der neuen Bestimmungen bemängelten⁵²⁴.

Die vorberatende Kommission des Ständerates befasste sich am 11. 1. 1969 das erste Mal mit der Materie und sogleich entbrannte eine streng juristisch geführte Debatte, um zu klären, ob Art. 64 BV überhaupt die Möglichkeit gewähre, Beschränkungen des Privateigentums vorzunehmen, wie sie die neuen Vorschriften vorsehen würden. Nach einer langen Diskussion folgten die Kommissionsmitglieder einem Antrag MUNZ (FDP, TG), auf die Vorlage nicht einzutreten. Da diese wenig konstruktive Entscheidung aber nicht befriedigte, und man damit „nur Wasser auf die Mühlen der Gegner der Kleine Kammer“ gegossen hätte⁵²⁵, entschieden die Abgeordneten, sich erneut zu treffen, um über alternative Lösungen zu beraten. In der darauffolgenden Sitzung vom 1. Februar wurde festgehalten, dass eine Regelung der Frage im OR die einzige politisch und praktisch realisierbare Lösung sei und so wurde die Beratung des bundesrätlichen Entwurfes wieder aufgenommen. Die entscheidende Bestimmung des Entwurfs war zweifellos Art. 267a, der vorsah, dass der Richter die Möglichkeit besässe, zur Aufhebung der Kündigung bzw. der Verlängerung der Miete für eine Dauer nicht über ein Jahr hinaus, wenn die Kündigung besonders schwerwiegende Konsequenzen (Härten) für den Mieter oder seine Familie hätte. Die Kommission entschied, dem Ratsplenum einzig die Erstreckungsmöglichkeit zu empfehlen. Was die näheren Umstände der Härten betraf, wurde das Wort „besonders“ gestrichen, da der Richter auf alle Fälle sein freies Ermessen in der Beurteilung der Situation behalten sollte. Es blieb nun noch die mögliche Dauer der vom Richter angeordneten Mieterstreckung zu bestimmen: ein Bericht des EJPD vom 22. Januar 1969 schlug eine mögliche Erstreckung von sechs Monaten für Wohnungen und einem Jahr für Geschäftsräume vor. Die Kommission schloss sich dieser Ansicht an, trotz einiger Gegenstimmen, die eine minimale Erstreckungsdauer von einem Jahr für die Wohnräume forderten und führte einen entsprechenden Abs. 1 bis in Art. 267a ein. Schliesslich beschloss die Kommission, trotz der Existenz gutfunktionierender Verwaltungskommissionen und Behördenstrukturen, den Richter als zuständige Instanz für das Verfahren zuzulassen. Bezüglich der wichtigen Frage der Dauer der Erstreckung wurde i.S. eines Kompromisses noch ein neuer Artikel 267g beschlossen, nach welchem die Kantone ermächtigt seien, die in Art. 267a Abs. 1 bis vorgesehenen Fristen auf ein Jahr für Wohnungen und auf zwei Jahre für Geschäftsräume zu verlängern, wenn die Situation auf dem Markt dies erforderlich erscheinen lässt. Der Entwurf wurde von der Kommission am 24. Februar einstimmig verabschiedet.

Der Antrag des Bundesrates, im OR die Möglichkeit einer richterlichen Kündigungsbeschränkung vorzusehen und es den Kantonen anheimzustellen, wieweit sie davon Gebrauch machen wollten, wurde vom Ständerat erstmals im März behandelt⁵²⁶. Die Kleine Kammer sprach sich, ohne grosse Debatte, ihrer vorberatenden Kommission folgend, gegen ein Recht zur Aufhebung von Kündigungen aus und reduzierte die Kompetenz des Richters auf eine blosser Erstreckung des Mietverhältnisses⁵²⁷. Andererseits machte der Rat diese Kompetenz vom Belieben der Kantone unabhängig, um nicht neue zivilrechtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen zu schaffen: so wurde die Erstreckung für Wohnungen auf sechs Monate, für Geschäftsräume auf ein Jahr befristet, wobei die Kantone aber während fünf Jahren (bis zum 31. 12. 1974) zur Verdoppelung der Fristen ermächtigt sein sollten⁵²⁸. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 35 Stimmen ohne Gegenstimme angenommen⁵²⁹. Somit ging nun, nach diesem ersten Durchgang im Ständerat, der Schutz der Mieter teilweise weniger weit und zum Teil weiter als die Vorschläge des Bundesrates vorsahen. Die Möglichkeit der Aufhebung einer Kündigung wurde zwar gestrichen, dafür aber sah der Ständerat vor, dass die Mieter gesamtschweizerisch von den beschlossenen

⁵¹⁹ Das EJPD, sich auf das Postulat WÜTHRICH von 1962 beziehend, ersuchte Ende 1966 die Kantonsregierungen um ihre Stellungnahme zu einer Überführung des Ende 1969 dahinfallenden Kündigungsschutzes ins ordentliche Recht, zu einer Vereinheitlichung der Kündigungstermine und zur Frage des Geschäftsmieterschutzes.

⁵²⁰ BBI 1968 II 851 ff.

⁵²¹ Im November 1968 intervenierte der Genfer Staatsrat zugunsten einer Verlängerung des eidgenössischen Mieterschutzes.

⁵²² BBI 1968 II 856 ff.

⁵²³ Vergl. NZZ vom 24. 11. 1968 (Schweizerischer freisinniger Pressedienst); vom 4. 12. 1968 (Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen); vom 9. 12. 1968 (Schweizerischer Hauseigentümerverband).

⁵²⁴ Vergl. NZZ vom 23. 12. 1968 (Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände).

⁵²⁵ Vergl. TRIVELLI, S. 472.

⁵²⁶ Verhandlungen vom 19./20. März 1969, Sten. Bull. SR 1969 59 ff.

⁵²⁷ Sten. Bull. SR 1969 73.

⁵²⁸ Sten. Bull. SR 1969 76-81, 84.

⁵²⁹ Sten. Bull. SR 1969, 84.

Massnahmen in den kündigungsbedingten Härtefällen profitieren könnten, während der Bundesrat es den Kantonen überlassen wollte zu entscheiden, wo die neuen Vorschriften Anwendung fänden.

Die Beratungen der Vorlage im Nationalrat zögerten sich nun allerdings hinaus. Die vorberatende Kommission widmete sich in ihrer ersten Zusammenkunft am 12. 5. 1969 ausschliesslich der Eintretensfrage und dem Problem, welche Regelung es bedürfte, wenn das vorgesehene Gesetz am 1. 1. 1970 nicht in Kraft treten könnte. Schliesslich vertagte die Kommission mit 13 gegen 10 Stimmen das Geschäft auf den Herbst, obwohl der um ein Gutachten ersuchte Bundesrichter KAUFMANN die Verfassungsmässigkeit einer Kündigungsbeschränkung bestätigt hatte⁵³⁰. Die Kommission gab an, sie wolle zunächst abwarten, welche Haltung der Bundesrat bezüglich einer Standesinitiative des Kantons VD und eines Postulats DEBÉTAZ (VD) über eine Verbesserung im Mieterschutz⁵³¹ einnehme, um eine unnötige Verdoppelung des Gesetzgebungsverfahrens zu vermeiden⁵³². Für das Hinauszögern spielten aber wohl noch andere Gesichtspunkte eine nicht unwesentliche Rolle: zum einen hatten die Befürworter der vollen Marktfreiheit im Wohnungswesen kein besonderes Interesse an der zeitlich lückenlosen Ablösung des Mietnotrechts durch zivilrechtliche Einschränkungen⁵³³. Sie empfahlen dafür den Abschluss freiwilliger Vereinbarungen zwischen den Hauseigentümerverbänden und den Behörden, wie sie im Mai durch Vermittlung des Bundesrates in Genf⁵³⁴ und im September in der Waadt getroffen wurden. Auf der anderen Seite versprachen sich aber auch Verfechter einer dirigistischen Wohnungspolitik etwas von einer Verschiebung des Entscheids über die zivilrechtliche Vorlage, die ihren Ansprüchen nicht genüge: sie rechneten damit, dass Bundesrat und Parlament es nicht wagen würden, den Wohnungsmarkt auf Neujahr 1970 völlig freizugeben, sondern dass sie mit einem dringlichen BB wenigstens die bisherige Ordnung verlängern würden. Der SGB, der sich aufgrund seiner Eingabe von 1967 als eigentlicher Urheber der Kündigungsschutzvorlage des Bundesrates betrachtete, versuchte diese durch Verhandlungen mit dem Hauseigentümerverband zu retten, wobei als entscheidende Instanz ein paritätisch zusammengesetztes Schlichtungs- und Schiedsgremium und ausserdem eine provisorische Geltungsdauer von vier Jahren vorgesehen wurde⁵³⁵. Die Kommission des Nationalrats trat am 4. und 5. 9. 1969 erneut zusammen und beschloss nach einer allgemeinen Debatte mit 16 gegen 5 Stimmen auf die Vorlage einzutreten. Noch immer bestanden bei einigen Abgeordneten Bedenken bezüglich der Verfassungsmässigkeit der vorgesehenen Massnahmen im Entwurf des Bundesrates und ihrer möglichen negativen Auswirkungen auf den Wohnungsbau.

Nach einer ausführlichen Diskussion beschlossen die Kommissionsmitglieder mit 13 zu 9 Stimmen, dem Richter nur die Möglichkeit der Mieterstreckung, nicht aber des Widerrufs zuzugestehen. Allein diese Bestimmung war schon ein beträchtliches Zugeständnis an die Vermieter, andererseits entschieden sich die Kommissionsmitglieder mit 14 zu 5 Stimmen dafür, die Liste der Fälle zu streichen, in denen die Kündigung ohne jede Aufhebungs- oder Erstreckungsmöglichkeit zulässig war (Art. 267c)⁵³⁶, da die Mieter nicht an allen Fronten verlieren sollten.

⁵³⁰ Vergl. dazu Sten. Bull. NR 516 ff. Demgegenüber vertrat BRIDEL von der Universität Lausanne die Ansicht, die Aufhebung sei mit der BV unvereinbar; vergl. TRIVELLI, S. 474.

⁵³¹ Im vom NR am 12. 3. 1969 überwiesenen Postulat forderte der Chef des waadtländ. Wirtschaftsdepartements, DEBÉTAZ (FDP), eine verfassungsmässige Ermächtigung der Kantone, im Falle von Wohnungsnot selber eine Mietzins- und Kündigungskontrolle einzuführen (vergl. Verhandl. B.vers., 1969, I, 21 f.). Unterstützt wurde dieser parlamentarische Vorstoss noch durch eine waadtländische Standesinitiative (BBl 1969 II 914 f.; Beschluss des Grossen Rates vom 26. 2. 1969).

⁵³² Der BR hatte bereits im Mai erklärt, dass er zwar der Verankerung einer Mietzinskontrolle im ordentl. Recht negativ gegenüberstehe, dass er aber versuche, dem völligen Wegfall des Kündigungsschutzes auf Ende 1969 vorzubeugen (er stellte schon am 21. 5. 1969 notfalls einen Antrag auf Verlängerung des geltenden Mietnotrechts in Aussicht). Im September präziserte er seine Wohnungspolitik durch drei Anträge an die Räte: er empfahl einerseits die Verwerfung der Volksinitiative des MPF (BBl 1969 II 887 ff.) und ebenso die Ablehnung der waadtländ. Standesinitiative (BBl 1969 II 914 ff.); andererseits ersuchte er um eine Verlängerung und Erweiterung der Massnahmen zur Wohnbauförderung (BBl 1964 II 629 ff.). Die Zusicherung von Bundeshilfe, die nach dem geltenden Gesetz nur bis Ende 1970 erfolgen konnte, sollte weitere drei Jahre hindurch ermöglicht werden, wobei den Gemeinden künftig auch Darlehen zur Erschliessung von Siedlungsgebieten zu gewähren wären (BBl 1969 II 875 ff.). Als die Parlamentsberatungen über die Kündigungsschutzvorlage in der Herbstsession noch keinen Abschluss fanden, entschloss sich der BR, den verschiedenen Forderungen und Vorstössen zu entsprechen, die auf eine Weiterführung des auslaufenden Mietnotrechts durch dringlichen BB ausgingen (BBl 1969 II 1233 ff.).

⁵³³ NZZ vom 23. Mai 1969.

⁵³⁴ NZZ vom 12. Mai 1969. Gerade in Genf und in Lausanne war die Beunruhigung unter den Mietern besonders gross, nicht etwa weil die Wohnungsknappheit grösser als in irgendwelchen deutschschweizerischen Städten gewesen wäre, sondern weil sich hier der Immobilienbesitz überwiegend in den Händen von Gesellschaften befand, was weniger Rücksichtnahme auf die Situation der Mieter erwarten liess. Die Vereinbarung, vermittelt durch BR SCHAFFNER, verlängerte de facto die noch bestehende bundesgesetzliche Mietzinsüberwachung um zwei Jahre (NZZ vom 12. 5. 1969).

⁵³⁵ Dieser Kompromiss scheiterte aber am Widerstand der Hauseigentümer gegen die Möglichkeit einer Aufhebung von Kündigungen.

⁵³⁶ Die Erstreckung bzw. Aufhebung der Kündigung wäre demnach etwa in folgenden Fällen unzulässig gewesen: bei der Kündigung weil der Mieter oder ein Angehöriger seiner Hausgemeinschaft zu berechtigten Klagen Anlass gibt, namentlich wenn er trotz schriftlicher Mahnung vertragliche Abmachungen verletzt (a); bei Eigenbedarfs des Vermieters für sich oder nahe Verwandte (c) oder wenn der Mieter eine den Verhältnissen angepasste Miete verweigert (f).

Trotz dem Bestreben des Bundesrates, an einer einheitlichen gesetzlichen Regelung für alle Räumlichkeiten festzuhalten, wurde mit 11 gegen 7 Stimmen beschlossen, dem Plenum das Prinzip unterschiedlicher Erstreckungsfristen - je nachdem, ob es sich um Wohn- oder Geschäftsräumlichkeiten handelte - zu unterbreiten. Die Fristen wurden ausgedehnt auf ein und zwei Jahre; die Freiheit der Kantone, diese aus eigener Kompetenz zu verlängern, wurde gestrichen. Den Kantonen wurde dafür die Bezeichnung der zuständigen Behörde überlassen. Dem Nationalrat wurde somit von seiner vorberatenden Kommission im September 1969 eine Fassung unterbreitet, die sich zunächst nur unwesentlich von der vom Ständerat verabschiedeten Version unterschied. Doch setzte es eine überwiegend aus Vertretern der Linksparteien und des welschen Bürgertums bestehende Mehrheit in den Beratungen vom 23. und 24. September⁵³⁷ durch, dass die vom Bundesrat vorgesehene Möglichkeit einer Aufhebung von Kündigungen wiederhergestellt wurde. Bereits im Rahmen der Diskussion um die Eintretensfrage⁵³⁸, in der sich die Wortführer der wichtigsten parlamentarischen Gruppen zugunsten der Behandlung der Vorlage aussprachen, liessen zahlreiche Wortmeldungen den Kurs der bevorstehenden Beratungen erahnen. Aufhebung oder nur Mieterstreckung war die sich abzeichnende zentrale Frage. Die Mehrheit der Kommission schlug vor, weiterhin an der zweiten Lösung festzuhalten, in der Überzeugung, durch übermässige gesetzliche Restriktionen nur den Wohnungsbau zu hemmen und die Vermieter bei der Auswahl ihrer neuen Mieter noch wählerischer werden zu lassen. Die Kommissionsminderheit⁵³⁹ war hingegen der Auffassung, dass eine blosser Erstreckungsmöglichkeit den Mietern oft nur einen wenig wirksamen Aufschub gewähre und, dass die einzig effektive Möglichkeit, diese zu schützen darin besteht, den Eigentümer an einer allzu freien Verfügungsmacht an seinem Gut zu hindern, also in der Einführung einer Aufhebungsmöglichkeit der Kündigungen. Die Mehrheit berief sich daraufhin auf den nötigen Respekt vor der Vertragsfreiheit, worauf die Minderheit diese durch die allgemeinen Vorschriften des OR als bereits eingeschränkt bezeichnete und insbesondere auf Art. 19 OR verwies, der namentlich sittenwidrige Verträge verbietet: gerade im vorliegenden Fall stelle sich die Frage, ob es nicht gegen die guten Sitten verstosse, einen Mieter, unter Umständen sogar unter Verursachung eines enormen Schadens, einfach hinauszuerwerfen?

In der Abstimmung setzte sich die Kommissionsminderheit daraufhin tatsächlich durch: Der Entscheid für das Recht zur Aufhebung von Kündigungen fiel mit 88 gegen 75 Stimmen⁵⁴⁰. Die Kommissionsmehrheit forderte nun, als Konsequenz aus der Wiedereinführung der Kündigungsmöglichkeit, die Beibehaltung der Liste jener Fälle, in denen die Kündigung nicht der Erstreckung bzw. Aufhebung unterliegt (Art. 267c). Die Kommissionsminderheit aber berief sich auf die Gleichberechtigung der Parteien und eine mögliche Ungerechtigkeit von Vorschriften, welche ausschliesslich die Vermieter bevorzugen. Mit dieser Argumentation gelang es der Kommissionsminderheit sich wiederum im Plenum Gehör zu verschaffen und eine Mehrheit der Abgeordneten zu überzeugen. Der ganze Artikel 267c wurde daraufhin mit 67 gegen 51 Stimmen ersatzlos fallengelassen⁵⁴¹. Die übrigen Vorschriften wurden ohne grosse Diskussion und oppositionslos in der von der Kommission ausgearbeiteten Form angenommen. In der Schlussabstimmung wurde die aus den Beratungen hervorgegangene Fassung der Vorlage mit 78 zu 37 Stimmen angenommen⁵⁴². Damit fanden sich nach der ersten Beratung der Vorlage im Nationalrat bedeutende Differenzen in den Kernpunkten gegenüber der Version des Ständerates: Die Grosse Kammer sah die Möglichkeit der Mieterstreckung und der Aufhebung der Kündigung vor (SR: nur die Erstreckung) und befristete die Erstreckung von Kündigungen gesamtschweizerisch (SR: Kantone könnten Mieterschutz - zeitlich beschränkt - verstärken) auf ein Jahr für Wohnungen und auf zwei Jahre für Geschäftsräume und stellte es den Kantonen frei, anstelle eines Richters (so der SR) eine Kommission als zuständige Instanz zu bezeichnen.

Mit dem Entscheid des Nationalrates wurde eine Inkraftsetzung der Vorlage auf Anfang 1970 vollends unmöglich. Die Hoffnung, die Vorlage am Ende der Herbstsession zu verabschieden, um eine Gesetzgebungslücke zu vermeiden, musste sehr schnell aufgegeben werden, da bereits die vorberatende Kommission des Ständerates vier Sitzungen benötigte, um sich auf Empfehlungen, insbesondere in bezug auf Art. 267a, zuhanden des Plenums festzulegen. Der Bundesrat aber, der nicht bereit war, die noch geltenden Massnahmen des auslaufenden Mietnotrechts zu verlängern, wünschte sich mehr oder weniger offen, dass der Ständerat der Fassung des Nationalrats so schnell als möglich anschliesse. In der Kommission hingegen, wo mit Ausnahme des Vertreters der SP, niemand daran dachte, der Grossen Kammer derart zügig zu folgen, teilten sich die Meinungen darüber, mit welchem Mittel die drohende Lücke im Mieterschutz nach dem folgenden 1. 1. gefüllt werden könnte. In der Erwartung, dass sich hierfür eine Lösung fände, setzten sich die Kommissionsmitglieder am 30. 9. 1969 daran, die Hauptdifferenzen zum Nationalrat zu beraten. Dabei wurde die Haltung des Ständerates in der Frage der Aufhebung der Kündigung bzw. der Erstreckung der Miete mit 7 gegen 1 Stimme, bekräftigt, nachdem BR VON MOOS präzisiert hatte, dass die Aufhebungsmöglichkeit es dem Richter erlauben würde, eine Kündigungserklärung mehrere Male in Folge für ungültig zu erklären. Mit 4 gegen 3 Stimmen wurde sodann beschlossen, sich dem Nationalrat anzuschliessen, was

⁵³⁷ Sten. Bull. NR 1969 513 ff.

⁵³⁸ Sten. Bull. NR 1969 513-544.

⁵³⁹ Sechs Sozialdemokraten, zwei Konservative und ein Freisinnigen (mit jeweils einem Romand in jeder Gruppe).

⁵⁴⁰ Sten. Bull. NR 1969 544-558; vergl. auch NZZ vom 24. September 1969.

⁵⁴¹ Sten. Bull. NR 1969 559-561.

⁵⁴² Sten. Bull. NR 1969 563.

die Frage der ausschliesslichen Regelung der Erstreckungsfristen durch den Bund betraf. Schliesslich wurde auch ein Kompromiss angenommen bezüglich der Fassung von Art. 267h, indem eine „richterliche Behörde“ für zuständig erklärt wurde.

Der Bundesrat erklärte in der Zwischenzeit die Absicht, die bevorstehende Gesetzgebungslücke für 1970 durch einen dringlichen BB parieren zu wollen. Die ständerätliche Kommission verschob daraufhin am 6. 10. ihre Arbeit um einige Wochen, um Zeit für entsprechende Beratungen zu haben. Bei ihrer darauffolgenden Sitzung am 12. 11. befürwortete sie die Verlängerung der bereits in Kraft stehenden Vorschriften um ein Jahr, unter Anwendung der Dringlicherklärung nach Art. 89^{bis} BV⁵⁴³. Hierauf nahm nun die Kommission die Beratungen der Divergenzen zum Nationalrat, insbesondere von Art. 267c, wieder auf. Während der Nationalrat diesen Artikel kurzerhand gestrichen hatte, hielt die ständerätliche Kommission mit 7 zu 1 Stimme daran fest. Der Ständerat akzeptierte sämtliche Vorschläge seiner Kommission und hielt in der Verhandlung am 18. 12. 1969 im wesentlichen an seinen früheren Entscheiden fest⁵⁴⁴. Abgesehen vom Kompromiss in der Frage der zuständigen Instanz, der richterlichen Behörde, schloss sich die Kleine Kammer nur gerade in bezug auf die Fristen der Kündigungserstreckung (ein bzw. zwei Jahre) dem Nationalrat an.

Die nationalrätliche Kommission trat am 16. 2. 1970 zusammen, um die Beratungen fortzuführen. Dabei wurden wenig neue Argumente in der Frage der Erstreckung oder der Aufhebung der Kündigung vorgebracht. Sechs Votanten sprachen sich für die Aufhebungsmöglichkeit aus (fünf Sozialdemokraten und ein Freisinniger), ausschliesslich für die Erstreckungsmöglichkeit votierten zwei Konservative, zwei Freisinnige, ein Vertreter des LdU und ein Mitglied der BGB. Ein weiteres Mitglied dieser Partei und ein Konservativer schlugen einen Kompromiss in Form der Ausdehnung der Fristen vor. In der Schlussabstimmung wurde mit 13 zu 9 Stimmen beschlossen, nur die Erstreckung des Mietverhältnisses vorzuschlagen. Im März befasste sich das Plenum des Nationalrates erneut mit der Vorlage⁵⁴⁵. Dieses folgte mit 95 gegen 74 Stimmen der Kommissionsminderheit und hielt an der Möglichkeit der Aufhebung der Kündigung des Mietvertrages fest.

Kaum war der Entscheid des Nationalrates über die fundamentale Frage bekannt geworden - noch vor Beendigung seiner Beratungen -, kam die ständerätliche Kommission erneut zusammen. Sie stellte fest, dass im Differenzbereinigungsverfahren wohl kaum Hoffnung auf eine Einigung bestünde. Der Vertreter des Bundesrates regte die Einberufung einer Einigungskonferenz an, was mit 5 zu 2 Stimmen angenommen wurde. Am Tag nach dem Ende der nationalrätlichen Debatte, entschied sich der Ständerat mit 28 zu 7 Stimmen auf seinem Standpunkt zu beharren und das Differenzbereinigungsverfahren nicht weiter fortzuführen⁵⁴⁶. Seiner vorberatenden Kommission folgend, hielt auch der Nationalrat an seiner Position fest⁵⁴⁷.

Die Einigungskonferenz musste drei Tage beraten⁵⁴⁸, um den Räten eine Lösung vorlegen zu können. Mehr als die Hälfte der Ständeratsabgeordneten nahm an den Beratungen teil, da die Kommission des Nationalrates aus nicht weniger als 23 Mitgliedern bestand. Der Bundesrat, der sich moralisch verpflichtet fühlte, alles zu tun, um zu einem befriedigenden Kompromiss zu gelangen, hatte durch das EJPD vier mögliche Varianten ausarbeiten lassen, welche als Arbeitsgrundlage in den Sitzungen dienten. Besonders die Frage nach der Aufhebung der Kündigung bzw. der Mieterstreckung gab Anlass zu langandauernden Diskussionen, bevor schliesslich in der Schlussabstimmung mit 36 gegen 1 Stimme (bei 6 Enthaltungen) auch hier ein Kompromiss gefunden werden konnte. Dieser sah zwar keine Aufhebungsmöglichkeit der Kündigung mehr vor, dafür aber eine Erweiterung der Erstreckungsmöglichkeit⁵⁴⁹ und eine Liste der Fälle, in denen eine Erstreckung unzulässig ist⁵⁵⁰.

⁵⁴³ Der Antrag des BR, die seit 1965 in Kraft stehenden Vorschriften unverändert bis Ende 1970 beizubehalten, wurde im Dezember von beiden Räten ohne Gegenstimme angenommen und dringlich erklärt; vergl. die Verhandlungen des SR vom 24. 11. und 9. 12. (Sten. Bull. SR 1969 231 ff. und 324) sowie die Beratungen im NR vom 2. und 9. 12. (Sten. Bull. NR 1969 869 ff. und 949). Die Dringlichkeit wurde im SR mit 33, im NR mit 159 Stimmen beschlossen. Damit war für 1970 das Entstehen einer Gesetzgebungslücke, die zu unbeschränkten Mietzinserhöhungen und Kündigungen hätte benützt werden können, verunmöglicht. In der gleichen Session befasste sich der NR auch mit der Initiative des MPF: diese verwarf er in den Verhandlungen vom 3. 12. (Sten. Bull. NR 1969 904 ff.) mit 78 zu 33 Stimmen. Auch ein von NR DEBÉTAZ vorgebrachter Gegenvorschlag, der den Inhalt der Volksinitiative nicht mehr in verpflichtender, sondern nur noch in ermächtigender Form darbot, wurde mit 71 zu 54 Stimmen abgelehnt. Ebenso scheiterte die waadtländ. Standesinitiative, welche eine Verfassungsgrundlage für eine kantonale Kompetenz für eine wirksame Mieterschutzgesetzgebung forderte, an einer aus hauptsächlich bürgerlichen Deutschschweizern bestehenden Mehrheit mit 58 zu 38 Stimmen.

⁵⁴⁴ Sten. Bull. SR 1969 361 ff.

⁵⁴⁵ Sten. Bull. NR 1970 45-62.

⁵⁴⁶ Sten. Bull. SR 1970 80-82.

⁵⁴⁷ Sten. Bull. NR 1970 273-274.

⁵⁴⁸ Am 27. und 28. April sowie am 19. Mai 1970.

⁵⁴⁹ So Art. 267a: „Hat die nach Art. 267 gültige Kündigung für den Mieter oder seine Familie eine Härte zur Folge, die auch unter Würdigung der Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist, so kann die zuständige richterliche Behörde am Ort der gelegenen Sache das Mietverhältnis für Wohnungen um höchstens ein Jahr und für Geschäftsräume sowie mit solchen verbundene Wohnungen um höchstens zwei Jahre erstrecken.“

Hat der Mieter während der Erstreckungsfrist erfolglos unternommen, was ihm vernünftigerweise zugemutet werden kann, um die Härte abzuwenden, so kann die richterliche Behörde das Mietverhältnis unter den gleichen Voraussetzungen ein

Die Vorteile dieser Lösung bestanden zum einen darin, dass ihre Verfassungsmässigkeit unbestritten war⁵⁵¹, zum anderen eine gewisse Wirksamkeit der Massnahmen (Verlängerung der Miete bis zu drei bzw. fünf Jahren) für den Mieterschutz durchaus gegeben schien. Mit der vorgeschlagenen Lösung wurde im weiteren eine Möglichkeit gefunden, auch in Regionen ohne akute Wohnungsnot gegen mögliche Auswüchse im Mietwesen anzugehen, aber dennoch eine gewisse Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse zu wahren, indem die Voraussetzungen der erneuten Erstreckung von strengen Voraussetzungen abhängig gemacht wurden, die wohl nur in entsprechenden Krisenregionen vorausgesetzt werden konnten. Der Einigungskonferenz gelang es somit letztlich einen relativ ausgewogenen Kompromiss zwischen beiden Räten zu erzielen, der, trotz der Streichung der Möglichkeit der Aufhebung der Kündigung, den Mietern einen wirksamen Schutz zukommen liess. Zudem blieb auch die Verfassungsmässigkeit der Vorlage ausser Zweifel, da die Bedingungen für eine zweite Erstreckung sehr streng und eingehend umschrieben waren.

Der Ständerat befasste sich in der Junisession mit dem Vorschlag der Einigungskonferenz und nahm diesen, nach drei kurzen Wortmeldungen, mit 36 Stimmen einhellig an⁵⁵². Die Debatte im Nationalrat ging nicht so rasch vonstatten. Nachdem die Vorlage zur Annahme empfohlen worden ist, wünschten vierzehn Abgeordnete das Wort. Mit Ausnahme der PdA, deren Vertreter den Kompromiss u.a. wenig schmeichelhaft als „Betrügerei“ und als „Karikatur des Mieterschutzes“ bezeichneten, fand der Vorschlag grundsätzlich wohlwollende Aufnahme, dies auch bei der sozialdemokratischen Fraktion⁵⁵³. In der Gesamtabstimmung nahmen 139 Abgeordnete die Vorschläge der Einigungskonferenz an, während 9 sie verwarfen⁵⁵⁴. In der Schlussabstimmung wurde die Revision des OR im Ständerat mit 37 Stimmen (einstimmig) und im Nationalrat mit 141 gegen 3 Stimmen angenommen⁵⁵⁵.

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Ständerat in den Beratungen den Interessen der Vermieter und Hauseigentümer ein mehr oder weniger überwiegendes Gewicht zukommen liess. Damit kompensierte er aber nicht viel mehr als den umgekehrten Eifer des Nationalrats, der sich seinerseits eindeutig den Wünschen der Mieter verschrieb und dem Druck der Mehrheit seiner Wählerschaft folgend, mit der Frage der Verfassungsmässigkeit der neuen Vorschriften nur wenig befasste. Es dürften daher nicht zuletzt vor allem auch juristische Bedenken gewesen sein, welche eine Mehrzahl der Ständevertreter davon abhielten, der Version des Bundesrates bzw. der Fassung des Nationalrates in der Frage der Aufhebung der Kündigung zu folgen. Aber auch in der Frage der für das Verfahren zuständigen Instanz waren es juristische Bedenken, welche den Ständerat veranlassten, eine richterliche Instanz zu fordern, welche der Wahrung der Rechte der Streitparteien besser gerecht zu werden versprach. Mit dieser Haltung war allerdings gleichzeitig eine Einschränkung des Föderalismus verbunden, da es einigen Kantonen nicht mehr länger möglich war, bereits mit der Wahrung des Mieterschutzes betraute Verwaltungsbehörden beizubehalten, die sich bis anhin bewährt hatten. Ein Versuch, dies zu kompensieren, indem man den Kantonen die Kompetenz geben wollte, die ursprünglichen Erstreckungsfristen zu verlängern, blieb letztlich erfolglos.

e) Revision des Abstimmungsverfahrens („Doppeltes Ja“) von 1986

In seiner Botschaft für eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens bei Volksabstimmungen bei gleichzeitigem Entscheid über Initiative und Gegenvorschlag⁵⁵⁶ schlug der Bundesrat, nach einem grundsätzlich positiv verlaufenen Vernehmlassungsverfahren, folgendes Verfahren vor: Vorgesehen waren zwei Fragen über die beiden Varianten, wobei im Gegensatz zur bestehenden Ordnung, beide mit Ja beantwortet werden dürfen. In einer gleichzeitig gestellten Frage sollte der Stimmbürger darüber entscheiden, welche der Varianten er vorziehen würde, falls beide von Volk und Ständen angenommen würden. Bei dieser Stichfrage werden Ständemehr und Volksmehr

zweites Mal erstrecken, für Wohnungen aber höchstens um zwei weitere Jahre und für Geschäftsräume sowie mit solchen verbundene Wohnungen um höchstens drei weitere Jahre. (...)“

⁵⁵⁰ Art. 267c: „Insbesondere darf das Mietverhältnis nicht erstreckt werden:

- a) wenn der Mieter oder ein Angehöriger seiner Hausgemeinschaft zu berechtigten Klagen Anlass gibt, namentlich wenn er trotz schriftlicher Mahnung vertragliche Abmachungen verletzt;
- b) wenn eine betriebseigene Wohnung in Verbindung mit einem Arbeitsvertrag vermietet wurde und dieser vom Mieter gekündigt oder wegen groben Verschuldens des Mieters aufgelöst wird;
- c) bei Eigenbedarf des Vermieters für sich, nahe Verwandte oder Verschwägerter.“

⁵⁵¹ Wie auch zwei neue Gutachten von Bundesrichter KAUFMANN und Prof. BRIDEL bestätigten.

⁵⁵² Sten. Bull. SR 1970 141-146.

⁵⁵³ Allein die beiden Genfer Sozialdemokraten ZIEGLER und CHAVANNE brachten hier abweichende Meinungen vor.

⁵⁵⁴ Sten. Bull. NR 1970 329-344.

⁵⁵⁵ Sten. Bull. SR 1970 246; Sten. Bull. NR 1970 474. Das Referendum wurde nicht ergriffen und so traten die neuen Bestimmungen am 19. 12. 1970 in Kraft (AS 1970 1276). Im selben Jahr wurde die Volksinitiative „Recht auf Wohnung und Ausbau des Familienschutzes“ von 1967 (Änderung von Art. 34^{quinquies} und Aufnahme eines Art. 34^{sexies} BV), in der Abstimmung vom 27. 9. mit 360'000 zu 345'000 und durch 12 4/2 gegen 7 2/2 Stände verworfen (BBl 1970 II 1519). Zu den weiteren Bemühungen zur Lösung der Wohnungsprobleme siehe die Ausführungen in SPJ 1970, S. 115 ff.; SPJ 1971, S. 111 ff., bes. S. 117.

⁵⁵⁶ BBl 1984 II 333 ff.; vergl. auch die Arbeit von HAAB.

anteilmässig verrechnet⁵⁵⁷. Nur mit diesem System⁵⁵⁸, so die Botschaft, sei es möglich, den Willen des Souveräns korrekt zu erfassen.

Nachdem sich die vorberatende Kommission des Ständerates Ende 1984 mehrheitlich für das neue Verfahren ausgesprochen hatte⁵⁵⁹, kam das Geschäft in der Frühjahrssession vor den Ständerat. Die vorberatende Kommission beantragte Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates und auch im Plenum schien es zunächst gemessen an den Wortmeldungen mehr Befürworter denn Gegner der Vorlage zu geben⁵⁶⁰. Dennoch beschloss der Rat am 20. 3. 1985 mit 28 zu 13 Stimmen Nichteintreten. Das Procedere sei zu kompliziert und erschwere den Parteien die Parolenfassung, wurde von den Opponenten ins Feld geführt. Das Hauptgewicht der gegnerischen Argumente bezog sich jedoch nicht auf das zur Diskussion gestellte Verfahren selbst, sondern auf dessen vermeintliche Konsequenzen für das politische Klima: so würden mit der Neuerung eine grundsätzlich wünschenswerte Hürde gegen vorschnelle Verfassungsrevisionen abgebaut und das Instrument der Initiative aufgewertet. Eine solche Verlagerung der legislatorischen Macht vom Parlament auf den Stimmbürger, so der Sprecher der Kommissionsminderheit, SR MOLL (FDP, TG), sei unerwünscht⁵⁶¹. Mit der deutlichen Weigerung des Ständerates, die Vorlage materiell auch nur zu beraten, votierten interessanterweise die Vertreter von 10 2/2 der 20 6/2 Kantone durch Nichteintreten klar für das Gegenteil dessen, was ihr Kanton durch Zustimmung im Vernehmlassungsverfahren verfochten hatte. Besonders deutlich kontrastierte dabei die ablehnende Stellungnahme jener Ständeräte zur Haltung ihres Kantons, die als aktive Regierungsräte zuvor noch an der positiven Stellungnahme der Kantonsregierung teilgenommen hatten⁵⁶². Damit votierten die Vertreter nahezu der Hälfte aller Kantone, nämlich jeweils alle Vertreter von 4 2/2 und jeweils die Hälfte der Vertreter weiterer sechs Kantone, für das Gegenteil dessen, was ihre Kantonsregierung im Vernehmlassungsverfahren beschlossen hatte.

In der Dezembersession 1985 hatte sich der Nationalrat mit der Vorlage auseinandersetzen⁵⁶³. Es wurden dieselben Argumente wie zuvor im Ständerat vorgebracht. Während sich zunächst die Fraktionen der CVP, der FDP und der SVP mehrheitlich, diejenige der LPS geschlossen gegen eine Veränderung des bestehenden Zustandes aussprachen, ergab eine unter Namensaufruf durchgeführte Abstimmung, dass rund ein Drittel der Vertreter der bürgerlichen Bundesratsparteien die Reform befürworteten. Gemeinsam mit den Stimmen der übrigen Parteien, die einhellig für das Projekt eintraten, reichte dies aus, dem bundesrätlichen Vorschlag zum Durchbruch zu verhelfen⁵⁶⁴. Der Nationalrat überwies im übrigen diskussionslos eine p.I. SPÖRRY (FDP, ZH), die genaue Regeln für die Reihenfolge der Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag in den beiden Räten fixieren wollte⁵⁶⁵.

Der Ständerat kam in der Frühjahrssession 1986 auf seinen Nichteintretensbeschluss aus dem Vorjahr zurück und entschied sich mit 23 zu 17 Stimmen für Eintreten. Die Kleine Kammer beauftragte allerdings ihre Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage auf Verfassungsstufe, wobei dabei weniger Erwägungen staatsrechtlicher als vielmehr staatspolitischer Natur im Vordergrund standen. Es handele sich, so die Ratsmehrheit, um eine derart grundlegende Änderung, dass sich Volk und Stände dazu obligatorisch äussern sollten. Den daraufhin in der Herbstsession unterbreiteten Vorschlag für die Aufnahme eines neuen Art. 121^{bis} in die Bundesverfassung hiess der Ständerat mit knappem Mehr (22 zu 18 Stimmen) gut⁵⁶⁶.

Der Vorschlag des Ständerates fand auch im Nationalrat Zustimmung⁵⁶⁷. Danach ist nun ein gleichzeitiges Ja zu Initiative und Gegenvorschlag erlaubt, wobei eine Stichfrage Aufschluss über die Präferenz ergibt. Die

⁵⁵⁷ BBl 1984 II 361 ff., 367 f. 371 f., 407 ff.

⁵⁵⁸ Dieses System wurde, abgesehen von der in den Kantonen nicht erforderlichen Verrechnung der Stände- und Volksstimmen, in den Kantonen BL und UR bereits angewendet.

⁵⁵⁹ Vergl. NZZ vom 2. 11. 1984 und vom 29. 11. 1984 (A. KÖLZ).

⁵⁶⁰ Amtl. Bull. SR 1985 199-214.

⁵⁶¹ Diese Einwände stiessen in der Lehre auf Widerspruch: Ziel der Reform sei es einzig und allein, die durch das gültige System bedingte, potentielle Verfälschung des Volkswillens zu beseitigen. Das Festhalten an einem unkorrekten Verfahren kann kein Mittel sein, um die Ausübung des Initiativrechts weniger attraktiv zu gestalten. Vergl. RHINOW, „Zum Verfahren bei Doppelabstimmungen“, in der NZZ vom 16. 4. 1985; Stellungnahme von 27 Staats- und Verwaltungsrechtsprofessoren in der BaZ vom 13. 4. 1985; SR JAGMETTI (FDP, ZH), schlug als Kompromisslösung das „Zürcher Modell“ vor, welches auf die Stichfrage verzichtet hätte und bei einer Zustimmung zu beiden Varianten diejenige in Kraft treten liesse, welche das bessere Ergebnis erzielt hätte, vergl. BZ vom 23. 4. 1985.

⁵⁶² Namentlich die entsprechenden Ständeräte aus den Kantonen ZH, SZ, OW, GL und GE.

⁵⁶³ Amtl. Bull. NR 1985 2094 ff.

⁵⁶⁴ Mit 107 zu 86 beschloss der NR das Eintreten auf die Vorlage, die in der Gesamtabstimmung mit 93 zu 74 Stimmen gutgeheissen wurde. Der Antrag von NR STEINEGGER (FDP, UR), das doppelte Ja weiterhin zu verbieten, aber die Ermittlung des absoluten Mehrs getrennt vorzunehmen, was zur Folge gehabt hätte, dass die Leerstimmen ausser Betracht gefall en und damit nicht mehr de facto zu Nein-Stimmen geworden wären, wurde mit 94 zu 84 Stimmen verworfen.

⁵⁶⁵ Amtl. Bull. NR 1985 2128 f.; NZZ v. 26. 2. 1985. Der NR schrieb in der Folge sein eigenes Abstimmungsverfahren formell fest und beschloss, dass ein allfälliger Gegenvorschlag zwar vor dem Entscheid über die Abstimmungsempfehlung zur Initiative zu bereinigen ist, dass der definitive Beschluss dazu aber erst nachher erfolgen soll (Amtl. Bull. NR 1987 1597; BBl 1987 III 388 f.).

⁵⁶⁶ Amtl. Bull. SR 1986 71 ff., 520 ff. 841.

⁵⁶⁷ Amtl. Bull. R 1986 1850 f., 2079.

ursprünglich vorgesehene Prozentrechnung in Fällen von divergierendem Volks- und Ständemehr bei der Stichfrage ist hingegen fallengelassen worden⁵⁶⁸. Tritt ein solcher Fall ein, so gelten beide Vorlagen als abgelehnt⁵⁶⁹. Dass die Stimmen derjenigen, welche für eine Veränderung sind, nicht mehr auf Initiative und Gegenvorschlag aufgeteilt werden, bedeutete eine generelle Verbesserung der Gewinnchancen für Reformen.

In der Volksabstimmung vom 5. 4. 1987 fiel das Abstimmungsergebnis bei einer Beteiligung von 42,3 % mit einer Zustimmung von 63,3 %⁵⁷⁰ deutlicher aus als allgemein erwartet worden ist. Positiv auf das Resultat hatte sich wohl ausgewirkt, dass bereits mehr als die Hälfte der Kantone in irgendeiner Form ein derartiges Abstimmungsverfahren eingeführt hatte.

2. Die Verteidigung ökonomischer Interessen

Der Ständerat neigte in verschiedenen Situationen zum Modell des ökonomischen Liberalismus und fühlte sich im Verlaufe seines Wirkens verschiedentlich zur Verteidigung der Interessen der Privatunternehmen berufen. Dabei legte er eine ausgesprochene Abneigung gegen jede Form des Staatsinterventionismus an den Tag. Als Beispiel, welches auch ausschlaggebend für die letzten Abschaffungsbestrebungen des Ständerates war und deshalb auch dort näher erläutert werden soll, wäre hier etwa die vermeintliche Aushöhlung des vom Bundesrat vorgelegten Energieartikels im Ständerat zu nennen⁵⁷¹. Generell äusserte sich die Verteidigung solcher ökonomischer Interessen im weitesten Sinn darin, dass der Ständerat entweder ohne die Not eines „staatspolitischen Gewissens“⁵⁷² hinter Gesetzesvorschläge des Bundesrates zurückgegangen⁵⁷³ oder umgekehrt, eher sporadisch, bei gewissen Vorlagen vorgeprescht ist und sich der Nationalrat im grossen und ganzen anschloss⁵⁷⁴.

a) Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 der „Internationalen Arbeitskonferenz“ über die Lohngleichheit von Mann und Frau (1961)⁵⁷⁵

Die Internationale Arbeitskonferenz, Hauptorgan und höchste Instanz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)⁵⁷⁶, schafft Übereinkommen und Empfehlungen, die in ihrer Gesamtheit eine Art

⁵⁶⁸ Der Grundsatz der Gleichgewichtigkeit von Volksmehr und Ständemehr (WILL, „Nein oder nicht nein, das ist hier die Frage!“, in: ZSR NF 104 [1985] I, S. 527 ff., S. 567 ff.) sollte nach dem ursprünglichen Willen des BR durch ein Prozentsummenmodell respektiert werden. Hätten in den Abstimmungen Initiative und Gegenvorschlag jeweils das doppelte Mehr erreicht, so wäre es zu einer Stichfrage gekommen. Wenn Volk und Stände dabei dieselbe Vorlage bevorzugt hätten, so wäre diese angenommen gewesen. Hätten aber das Volks- und das Ständemehr divergiert, d.h. hätte das Volksmehr die eine, das Ständemehr die andere Vorlage bevorzugt, so wäre diejenige Vorlage in Kraft getreten, deren Volks- und Ständeprozente zusammengezählt das höhere Total ergeben hätten. Vergl. BBl 1984 II 361 ff., 367 f., 371 f., 407 ff.; WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121^{bis}, Rz. 18; 123, Rz. 6 ff.

⁵⁶⁹ So Art. 121^{bis} Abs. 3 BV. BBl 1987 I 16 f. Es wäre eigentlich, so WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121^{bis} Abs. 3, Rz. 19-21 und 123 Rz. 8 -10, zulässig gewesen, wenn in der Eventualabstimmung bloss auf das Volks- und nicht mehr auf das Ständemehr abgestellt worden wäre, da ja das doppelte Mehr in der Hauptabstimmung hätte vorausgesetzt werden können. Dazu auch BBl 1975 I 1353 ff.; 1980 I 1410 f.; 1984 II 380; HAAB, S. 386-390; GRISEL, „Le mode de votation sur l’initiative populaire et le contre-projet en droit fédéral“, in: ZBl 80 (1979), S. 565, 570.

⁵⁷⁰ Für das neue Abstimmungsverfahren bei Volksabstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag sprachen sich 1’080’992 Stimmbürger (63,3 %) und 21 Stände aus, dagegen stimmten 627’665 (36,7%) und 2 Stände (SZ und VS); vergl. BBl 1987 II 821. Erwahrungsbeschluss des Bundesrates vom 2. 9. 1987, AS 1987 1125.

⁵⁷¹ Der BR hatte 1987 einen Vorschlag für einen neuen Energieverfassungsentwurf (Art. 24^{octies} BV) vorgelegt, der dem Bund insbes. die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Energienutzung einräumen wollte. Vergl. die vorstehenden Ausführungen unter § 23, C, IV, 2, b, aa.

⁵⁷² NEIDHART, „Reform“, S. 89.

⁵⁷³ Hier sei als Beispiel nur summarisch der durch eine SP-Initiative von 1970 ausgelöste Versuch einer verfassungsmässigen Neuordnung der Kranken- und Unfallversicherung (KUVG) genannt: Als Grundlage für einen Gegenvorschlag hatte das Parlament das Ergebnis einer (überraschenden) Verständigung zwischen Ärzten und Krankenkassen übernommen. Der SR folgte im wesentlichen der Kommissionsmehrheit und lehnte die SP-Initiative ab; mit einer „Kann“-Formel übertrug er die Kompetenz zur Einführung eines allgemeinen Obligatoriums an den BR. Für die Finanzierung sah er nebst den Prämien einen allgemeinen Beitrag auf dem Erwerbseinkommen vor, den er auf zwei Lohnprozente (die zur Hälfte den Arbeitgeber belasten sollten) begrenzte. Entgegen dem BR erklärte er die Krankengeld- und Unfallversicherung für die Arbeitnehmer für nicht obligatorisch (Amtl. Bull. SR 1973 528 ff.). Der NR nahm seinerseits nicht unbedeutende Änderungen vor: er erhöhte das Beitragsmaximum auf drei Lohnprozente, schloss weitere Leistungen (Hauspflege, präventiv-medizinische Massnahmen, Mutterschaft) ein und stellte das vom BR vorgeschlagene Arbeitnehmerobligatorium wieder her (Amtl. Bull. NR 1973 1427 ff.). Dagegen setzte sich der SR in der abschliessenden Bestimmung des Verwendungszweckes dieser Gelder durch. In der Volksabstimmung vom 8. 12. 1974 erreichten weder das Volksbegehren für eine soziale Krankenversicherung noch der Gegenentwurf des Parlaments das absolute Mehr (BBl 1975 I 486). Vergl. SPJ 1970, S. 142 f.; 1971, S. 135 f.; 1972, S. 124 f.; 1973, S. 123 f.; 1974, S. 130 f.

⁵⁷⁴ So beim BG über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG).

⁵⁷⁵ Vergl. TRIVELLI, S. 438 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 420; Verhandl. B.vers. 1961, II, 34, BBl 1952 III 819 ff.

⁵⁷⁶ Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation - ILO, auch IAO) wurde 1919 als autonome, aber mit dem Völkerbund assoziierte Organisation gegründet. Am 14. 12. 1946 erhielt die ILO auf Grund eines Abkommens mit den

Internationales Arbeitsgesetzbuch darstellen, um weltweit arbeits- und sozialpolitische Mindestnormen in den Bereichen Arbeitszeit, Entlohnung, Berufsausbildung, Unfallschutz, Sozialversicherung und Koalitionsfreiheit herbeizuführen. Die Übereinkommen sind völkerrechtlichen Verträgen vergleichbar, die dadurch in den Mitgliedstaaten der ILO Rechtskraft erlangen, dass sie von den jeweiligen nationalen zuständigen Organen ratifiziert werden; ihre Durchführung wird ohne Sanktionsmöglichkeiten von der Organisation kontrolliert. Ihre Empfehlungen sollen den jeweils zuständigen nationalen Instanzen als Leitlinien dienen.

Anlässlich ihrer 34. Tagung vom 6. bis 29. 6. 1951 in Genf, nahm die Internationale Arbeitskonferenz u.a. bezüglich der Durchsetzung der Gleichheit des Entgelts für Mann und Frau das „Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit“ und eine ergänzende Empfehlung (Nr. 90) an. Das Übereinkommen wurde mit 105 gegen 33 Stimmen, bei 40 Enthaltungen, die Empfehlung mit 146 gegen 18 Stimmen, bei 19 Enthaltungen, angenommen. Die schweizerischen Regierungsdelegierten enthielten sich beide Male der Stimme⁵⁷⁷.

Das Übereinkommen, das aus vier Artikeln bestand, umschrieb u.a. zunächst die Begriffe „Entgelt“ und „Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit“ (Art. 1). Sodann verpflichtete es die Mitgliedstaaten, sich für die Anwendung des genannten Grundsatzes auf alle Arbeitnehmer einzusetzen, wobei die verschiedenen zu diesem Zwecke verfügbaren Möglichkeiten (Gesetzgebung, kollektive Vereinbarung, u.a.) aufgeführt wurden (Art. 2). Von den Behörden oder von den Vertragsparteien sind, falls dies die Anwendung des Übereinkommens erleichtert, Massnahmen zu treffen, die dazu dienen, die verschiedenen Arbeiten auf Grund der dabei erforderlichen Leistung objektiv zu bewerten. Ergeben sich Unterschiede in den Entgeltsätzen, die in der Arbeitsleistung objektiv begründet sind, so ist dies nicht als Verstoss gegen den Grundsatz des gleichen Entgelts zu betrachten (Art. 3). Schliesslich wird den Staaten die Zusammenarbeit mit den beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bei der Durchführung des Übereinkommens vorgeschrieben (Art. 4). Der Grundsatz des gleichen Entgelts sollte nach der das Übereinkommen ergänzenden Empfehlung, auf die öffentlichen zentralen, regionalen und lokalen Verwaltungen angewendet werden (Ziff. 1), ebenso, sobald dies möglich war, auf alle weiteren Tätigkeiten, in denen die Entgeltsätze behördlich geregelt oder überwacht werden (Ziff. 2). Falls die bestehenden Verfahren zur Festsetzung der Entgeltsätze es erlaubten, sollte der Grundsatz des gleichen Entgelts gesetzlich verankert werden (Ziff. 3).

Der Bundesrat sprach sich in seinem Bericht vom 12. 12. 1952 zuhanden der eidgenössischen Räte gegen eine Ratifikation des Übereinkommens aus⁵⁷⁸: Das Übereinkommen überbinde dem Staat Verpflichtungen, denen er nur durch den Erlass einer ganzen Reihe verschiedener Massnahmen nachkommen könne. Angesichts der immer grösseren Zahl der Berufsbereiche, in denen die Frau in engeren Wettbewerb mit dem Manne tritt, sei es zwar durchaus gerechtfertigt, die Frage zu prüfen, inwieweit der Stand der Frauenlöhne eines staatlichen Eingriffes bedürfe. Dabei zeigt sich aber, dass die Angleichung der Löhne für Männer- und Frauenarbeit in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg durchaus beachtliche Fortschritte gemacht habe und der Grundsatz, der Frau bei *gleicher* Leistung den *gleichen* Lohn zu gewähren wie dem Manne, sowohl in der Privatwirtschaft als auch in den öffentlichen Betrieben allgemein Anwendung fände. Der Bundesrat wies gerade hier auf die Schwierigkeiten einer objektiven Bewertung hin, die sich schon bei *gleichartiger* und erst recht bei *nicht* ohne weiteres *vergleichbaren* Arbeiten zunehmend geltend machen. Im weiteren gelte in der Schweiz der Grundsatz, dass die Festsetzung der Löhne Sache der Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie ihrer Verbände sei und dass der Bund nur dort einschreiten sollte, wo ausgesprochene Missstände bestünden und die direkt Beteiligten selber nicht in der Lage wären, die Verhältnisse angemessen zu regeln. Der Bund würde dementsprechend i.d.R. keine Lohnfestsetzungen vornehmen, wo er nicht selbst Arbeitgeber sei. Aufgrund der Wirtschaftsartikel bestünde zwar eine allgemeine Befugnis, zum Schutze der Arbeitnehmer Vorschriften zu erlassen. Dies käme im vorliegenden Fall aber offenbar nur in Betracht, wenn die Frauenarbeit derart schlecht entlohnt würde, dass der Bund sich im öffentlichen Interesse zum Einschreiten veranlasst sähe. Dazu bestünde aber kein Anlass. Im weiteren hatte der Bundesrat auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten grosse Bedenken gegen staatliche Massnahmen zur Angleichung der für Frauen- und Männerarbeit bezahlten Löhne: Wohl könne sich in gewissen Fällen niedrig bezahlte Frauenarbeit im Konkurrenzkampf zum Nachteil der Männer auswirken; umgekehrt wäre es aber auch durchaus möglich, dass bei einer staatlich veranlassten Lohnangleichung im Sinne des Übereinkommens die Arbeitgeber, den männlichen Arbeitskräften den Vorzug geben würden. Dazu komme, dass eine vom Staat mehr oder weniger erzwungene Erhöhung der Löhne für Frauenarbeit zahlreiche Wirtschaftszweige erheblich belasten und ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem internationalen Markt beeinträchtigen würde. Der Kerngedanke des Übereinkommens, dass sich der Staat mit allen ihm zur Verfügung stehenden gesetzlichen und praktischen Möglichkeiten dafür einsetzen solle, um dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann im Gebiet der Löhne zum Durchbruch zu verhelfen, sei dem

Vereinten Nationen den Status einer Sonderorganisation. Jeder Mitgliedstaat entsendet vier Delegierte (2 Regierungs-, 1 Arbeitgeber- und 1 Arbeitnehmervertreter), die auf den jährlich stattfindenden Konferenzen voll stimmberechtigt sind. Vergl. UNSER, S. 128 ff., 132 f.; Internationales Arbeitsamt, „Die IAO und die Welt der Arbeit“, Genf 1985.

⁵⁷⁷ BBl 1952 III 825.

⁵⁷⁸ BBl 1952 III 829 ff.

Bund, so der Bundesrat, beim gegenwärtigen Stand der Dinge nur in sehr bescheidenem Umfang möglich. Es bestehe für ihn in absehbarer Zeit auch keine Aussicht, seinen Einfluss auf die Lohngestaltung zu erweitern und damit den Anforderungen des Übereinkommens besser zu genügen. Der Beitritt zu diesem Übereinkommen würde Erwartungen wecken, die der Bund nicht erfüllen könne. Die Ratifikation würde daher Enttäuschungen und Beanstandungen zur Folge haben und die Schweiz als Mitgliedstaat der ILO in Schwierigkeiten bringen. Der Bundesrat beantragte daher den Räten, ihn nicht zur Ratifikation des Übereinkommens zu ermächtigen⁵⁷⁹.

Die eidgenössischen Räte nahmen von diesem Bericht mit Zustimmung Kenntnis. Jedoch schlug in der Grossen Kammer NR DELLBERG (SP, VS) seinen Ratskollegen die Ratifikation vor: 51 Abgeordnete folgten ihm dabei, während 101 Abgeordnete dem Standpunkt des Bundesrates zustimmten. Beide Räte nahmen nichtsdestotrotz je ein Postulat an, welches die Regierung einlud, zu prüfen, welches die Auswirkungen für die schweizerische Wirtschaft unter der Anwendung des Grundsatzes der gleichen Entlohnung für Mann und Frau im Detail wären. Eine hierzu einberufene Expertenkommission legte drei Jahre später einen entsprechenden Bericht vor⁵⁸⁰. Darin kam sie zum Ergebnis, dass die Fälle, in denen Männer und Frauen nicht denselben Lohn für eine gleichwertige Arbeit erhalten, nicht sehr zahlreich seien, und dass der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ die schweizerische Wirtschaft im allgemeinen nicht schwer belasten würde. Die Auswirkungen würden jedoch von einer Branche zur anderen variieren. Daher sei es besser, wie bisher, Schrittweise vorzugehen und sich nach den jeweiligen Umständen zu richten. Der Bundesrat beschloss in der Folge, sich auf diese Schlussfolgerungen stützend, nicht mehr auf die Frage der Ratifikation der Konvention zurückzukommen.

In einem Bericht vom 8. 1. 1960 über die 42. und 43. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, schlug der Bundesrat der Bundesversammlung die Ratifikation des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, ergänzt durch eine entsprechende Empfehlung (Nr. 111), vor⁵⁸¹. Er habe sich von neuem mit der Frage nach der Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 beschäftigt und festgestellt, dass sich die Situation für die Arbeitnehmerinnen stetig verbessert habe. Die Schweiz könnte daher durchaus das Übereinkommen Nr. 100 ratifizieren, ohne dass es allzu grosse Divergenzen zwischen den im Übereinkommen verankerten Prinzipien und der Praxis in der Wirtschaft gäbe. Jedoch zeigten andere Faktoren, dass dessen Ratifikation nicht angezeigt sei: das Grundprinzip habe schon Missverständnisse hervorgerufen und es bleibe schwierig, die Grundsätze anzuwenden, da der Begriff „gleichwertig“ auf verschiedenste Weise ausgelegt werden könne und seine Anwendung im konkreten Fall auf Schwierigkeiten stosse. Der den Kammern vorgelegte Antrag sah daher nur die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf vor.

Die Kommission des Nationalrats kam am 12. 2. 1960 zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Es wurde hier sehr rasch bemerkt, dass sich der Bundesrat in zweierlei Hinsicht widersprach: Auf der einen Seite schlug er vor, das Übereinkommen Nr. 100 nicht zu ratifizieren und auf der anderen Seite versicherte er, dass die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eine gleiche Entlohnung von Mann und Frau impliziere⁵⁸². Ferner erklärte er, dass das Prinzip der Gleichheit des Entgelts viel zu allgemein ausgedrückt sei, um dessen Anwendung zu gestatten, obgleich er aber im selben Augenblick bedauere, dass das Übereinkommen Nr. 111 seinerseits nicht durch allgemeine Grundsätze begrenzt sei, um dessen Ratifikation durch eine grössere Anzahl von Staaten zu erleichtern. Während der zweiten Sitzung der Kommission kündigte BR WAHLEN überraschenderweise an, dass die Regierung eine erneute Prüfung der Situation vorgenommen habe und zum Schluss gekommen sei, der Bundesversammlung die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 ebenfalls zu empfehlen, auch wenn diesem Übereinkommen nur „deklaratorischer“ Wert zukommen könne. Die Kommission beschloss daraufhin, dem Rat die Annahme der beiden Übereinkommen zu empfehlen und den Bundesrat zu ermächtigen diese zu ratifizieren⁵⁸³. Im Plenum bestätigte BR WAHLEN noch einmal die neue Haltung des Bundesrates in der Frage des Übereinkommens und in der Abstimmung beschloss der Nationalrat mit 96 zu 14 Stimmen den Bundesrat zu ermächtigen, die beiden Übereinkommen zu ratifizieren⁵⁸⁴.

In einer ersten Sitzung im Februar 1960, also noch vor dem Meinungsumschwung beim Bundesrat, entschied die vorberatende Kommission des Ständerates das Übereinkommen Nr. 111 gutzuheissen und jede Entscheidung über das Übereinkommen Nr. 100 auszusetzen, bis die Position des Nationalrates in dieser Frage bekannt wäre. Am 16. 3.

⁵⁷⁹ BBl 1952 III 832. Der BR fühlte sich dann aber doch noch gemässigt, darauf hinzuweisen, dass damit keinerlei Urte il über die Wünschbarkeit der vom Übereinkommen geforderten Gleichstellung verbunden sei. Seine Ablehnung „beruht einzig darauf, dass die bei uns bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten nicht in Einklang zu bringen sind mit der Konzeption des Übereinkommens, die vom Staate die massgebende Führung zur Verwirklichung des in Betracht stehenden Grundsatzes verlangt. Dass die Entwicklung auch in unserem Land im Sinne einer Angleichung der Löhne für Frauen- und Männerarbeit fortschreitet, wurde schon gesagt, und es ist in erster Linie Sache der unmittelbar beteiligten Organisationen, die sich zum Grundsatz der Konvention bekennen, diese natürliche Entwicklung mit den ihnen zu Gebote stehenden Mittel zu fördern.“

⁵⁸⁰ BBl 1956 II 956 ff., insbes. 967 ff. und 985 ff. (Auswirkungen gleicher Entlohnung).

⁵⁸¹ BBl 1960 I 29 ff.

⁵⁸² Vergl. BBl 1960 I 39 ff. zur Frage der Ratifizierung des Übereinkommen Nr. 100.

⁵⁸³ Protokoll der Nationalratskommission vom 8. März 1960, S. 1 -4.

⁵⁸⁴ Protokoll des Nationalrat, Märzsession 1960, S. 247-281.

1960, am selben Tag, an dem der Nationalrat der Ermächtigung zur Ratifizierung der beiden Übereinkommen zugestimmt hatte, tagte die Kommission des Ständerats von neuem. Sie vernahm nun vom Vertreter des Bundesrates die Gründe, weshalb sich dieser dazu entschlossen hatte, das Übereinkommen Nr. 100 doch noch anzunehmen: Es müsse keine einzige schweizerische Gesetzesnorm geändert werden, und der Bund wäre nur verpflichtet, die Privatwirtschaft zu ermuntern, nicht aber zu zwingen, gleiche Löhne für männliche und weibliche Arbeitnehmer zu gewähren - unter Vorbehalt der Gesamtarbeitsverträge, die der Bundesrat allgemeinverbindlich erklären könne⁵⁸⁵. Es bestünde daher kein Grund eine zusätzliche Einmischung des Gesetzgebers in das Wirtschaftsleben zu befürchten. Die Kommissionsmitglieder folgten diesen Überlegungen und empfahlen dem Ratsplenum einstimmig, der Ermächtigung zur Ratifizierung beider Übereinkommen zuzustimmen⁵⁸⁶.

Trotz oder gerade wegen der plötzlichen Kehrtwendung des Bundesrates, haben also sowohl die Kommissionen der beiden Räte sowie der Nationalrat die Regierung ermächtigt, das Übereinkommen Nr. 100 zu ratifizieren. Somit blieb also nur noch die Hürde des Ständerates zu überwinden, was aber angesichts der befürwortenden Einstimmigkeit seiner Kommissionsmitglieder nicht weiter schwierig schien. Diese Rechnung ging allerdings nicht auf: am darauffolgenden Tag lehnte es die Kleine Kammer mit 19 gegen 9 Stimmen ab⁵⁸⁷, den Empfehlungen ihrer vorberatenden Kommission zu folgen. Dies sollte der Anfang einer schwierigen und zähen Prozedur sein, die im Juni 1961 mit dem Scheitern des Kompromissvorschlages der Einigungskonferenz enden sollte⁵⁸⁸. Die Ablehnung der Vorlage in der Kleinen Kammer kam relativ überraschend, wäre aber angesichts verschiedener Voten einzelner Abgeordneter, vornehmlich aus dem Freisinnigen Lager, vorhersehbar gewesen: So wurde dargelegt, dass die Vertreter der wichtigsten schweizerischen Industriebereiche, die kurz zuvor zusammenkamen, festgestellt hätten, dass die Ratifizierung im allgemeinen keine schwerwiegenden Konsequenzen nach sich zöge, vielleicht mit Ausnahme einiger Branchen, in denen die weiblichen Arbeitskräfte besonders zahlreich seien. Die viel häufiger geäußerten Befürchtungen bezogen sich auf die Gefahr, dass sich der Staat über kurz oder lang in die Frage der Entlohnung der Arbeitskräfte im privaten Sektor einmischen würde und, trotz seiner Zusicherungen, das traditionelle Prinzip der staatlichen Nichteinmischung in diesem Bereich aufgeben könnte⁵⁸⁹. Daneben wurde vorgebracht, dass der Begriff des gleichen Lohnes in der Anwendung Schwierigkeiten bereite und die Situation nicht immer und zwingend für die Arbeitnehmerinnen nachteilig sei. Die ILO hätte entschieden zu viel Übereinkommen verabschiedet, ohne die Möglichkeit zu besitzen, deren Verwirklichung in den Vertragsstaaten zu kontrollieren. Das Prinzip des Übereinkommens Nr. 100 sei viel zu vage, und könne in der Schweiz nicht entsprechend seinen Vorschriften angewendet werden; infolgedessen sei es besser, ganz darauf zu verzichten⁵⁹⁰. Um das Übereinkommen ernsthaft umzusetzen, müsste der Bundesrat im Rahmen der GAV intervenieren. Dabei würde jedoch ein ungerechtfertigter Druck auf die beruflichen und sozialen Beziehungen ausgeübt. Im übrigen hätten auch andere Staaten der Europäischen Freihandelsgemeinschaft (Grossbritannien, Portugal, Schweden und Dänemark) das Übereinkommen nicht ratifiziert⁵⁹¹. BR WAHLEN versuchte noch einen Stimmungsumschwung im Rat herbeizuführen, indem er sich bemühte zu zeigen, dass die Befürchtungen bezüglich einer missbräuchlichen Einmischung des Bundes in die Beziehungen zwischen den Wirtschaftspartnern unbegründet seien und indem er zu beweisen versuchte, dass eine Ratifizierung angesichts der internationalen Meinung und der Erwartungshaltung der schweizerischen Interessenorganisationen der Frauen eine Notwendigkeit sei. Sein Plädoyer blieb jedoch erfolglos, wie sich in der bereits erwähnten Abstimmung zeigte, in der 19 Ständevertreter die Ermächtigung zur Ratifizierung ablehnten.

Am 10. Juni schlug die vorberatende Kommission des Nationalrats einstimmig - wobei von 11 Mitgliedern nur gerade 5 anwesend waren - vor, an der Ermächtigung zur Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 100

⁵⁸⁵ Der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) ist der zwischen den Arbeitgebern oder deren Verbänden einerseits und den Arbeitnehmerverbänden (Gewerkschaften) andererseits abgeschlossene Vertrag, der i.d.R. Bestimmungen über Abschluss, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse der beteiligten Arbeitnehmer und -geber enthält. Unter bestimmten Umständen besteht die Möglichkeit zu dessen Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) (Art. 34^{ter} Abs. 1 lit. c BV) durch die Behörden (vergl. dazu BG vom 28. 9. 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, SR 221.215.311; AS 1956 1543 ff.). Diese Relativierung der Privatautonomie durch das kollektive Arbeitsrecht, bezweckt, dem Arbeitnehmer die wirkungsvolle Durchsetzung seiner Interessen zu gestatten. Durch die Anerkennung der Gruppen- oder Kartellmacht der organisierten Arbeitnehmerschaft, soll diesem bei den Verhandlungen um den Lohn gleiche Verhandlungsmacht wie den Arbeitgebern gesichert werden (Garantie der „balance of power“). Nach dem liberalen Staatsprinzip will und soll sich der Staat in der Festsetzung der Löhne vom Prinzip der Nichtintervention leiten lassen und von direkten Massnahmen absehen. Zur Zeit (Stand: 1. 6. 1994) stehen 1'231 GAV in Kraft, während aber die AVE von GAV relativ selten ist (1991: 6 auf Bundesebene, 17 in den Kantonen). Vergl. BfS 1996, S. 117.

⁵⁸⁶ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 16. März 1960, S. 1-3.

⁵⁸⁷ Protokoll des Ständerates, Märzsession 1960, S. 96-108.

⁵⁸⁸ Es sollte daher bis Juni 1972 dauern, dass die Schweiz das Übereinkommen Nr. 100 ratifizierte (vergl. BBI 1971 II 1541 ff. und 1572 ff.). Vergl. zum Ganzen auch JEAN-FRANÇOIS BERNARD, „Le Problème de l'égalité des salaires masculins et féminins en Suisse“, Fribourg 1971.

⁵⁸⁹ In diesem Sinne SR JEANNERET (FDP, BE).

⁵⁹⁰ SR SPEISER (FDP, AG).

⁵⁹¹ SR ROHNER (FDP, SG).

festzuhalten⁵⁹². Im Plenum ergriffen insbesondere Befürworter der Ratifikation das Wort. Sie hoben hervor, dass sich der Bund nur verpflichte, die Anwendung des Prinzips der Lohngleichheit in jenen Fällen zu garantieren, wo er selbst die Löhne festsetzt oder einen direkten Einfluss auf deren Festsetzung ausübt. Dort aber, wo die Löhne von der Privatwirtschaft, den Kantonen oder den Gemeinden festgesetzt würden, wäre der Bund bloss verpflichtet, die Anwendung des Prinzips zu fördern, was konkret nichts anderes bedeute, als dass er entsprechende Empfehlungen geben könne. Auf diese Weise habe der Staat, mit Ausnahme des Bundespersonals und der Heimarbeiter⁵⁹³, keinerlei unmittelbaren Einfluss. Das Übereinkommen verpflichte die Vertragsstaaten nur das Prinzip im Rahmen der existierenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Anwendung zu bringen; infolgedessen müsse der Bund ferner nur gerade dann verbindlich prüfen, ob die Grundsätze des Übereinkommens eingehalten worden sind, wenn ihm ein GAV vor-gelegt wird. Die vertragsschliessenden Parteien blieben frei, dessen Allgemeinverbindlicherklärung zu verlangen. Im übrigen wäre in der Vielzahl der Fälle, die Arbeit der männlichen und weiblichen Arbeitnehmer nicht direkt miteinander vergleichbar und würden sich deshalb unterschiedliche Entlöhungsansätze weiterhin rechtfertigen lassen. Was das Argument der EFTA-Mitglieder betraf, die das Übereinkommen Nr. 100 nicht zu ratifizieren gedachten, wurde darauf hingewiesen, dass sämtliche unmittelbaren Nachbarn der Schweiz (Frankreich, Österreich, Italien und Deutschland) das Übereinkommen ratifiziert hätten. In der Abstimmung hielten 93 Parlamentarier an der Ermächtigung zur Ratifizierung der beiden Übereinkommen fest, während sich 44 der Lösung des Ständerates anschlossen⁵⁹⁴.

Die Kommission des Ständerates hielt in ihrer Sitzung vom 22. 6. 1960 mit 4 zu einer Stimme, an ihrer Haltung fest und schlug wiederum die Ratifizierung vor. Auch im Plenum der Kleinen Kammer wurden keine neuen Argumente vorgebracht. Mit 21 zu 17 Stimmen wurde die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 erneut verworfen⁵⁹⁵.

Die Kommission des Nationalrats hielt am 20. September an ihrer Empfehlung, die beiden Übereinkommen zu ratifizieren fest und im Plenum der Grossen Kammer wurde, nach einigen kurzen Wortmeldungen, dieser Empfehlung mit 85 zu 46 Stimmen gefolgt⁵⁹⁶.

Am 27. September bestätigte die ständerätliche Kommission mit 4 zu einer Gegenstimme erneut ihren Vorschlag, das Übereinkommen zu ratifizieren. Demgegenüber beschloss das Plenum aus prozessualen Gründen mit 22 gegen 16 Stimmen mit der Beseitigung der Differenzen nicht weiterzufahren. Im November und Dezember empfahl dann die Kommission des Nationalrates mit 7 zu einer Stimme, bei zwei Enthaltungen die Weiterführung des Verfahrens und später schloss sich auch der Nationalrat selbst ohne Gegenstimme diesem Vorschlag an⁵⁹⁷. Die juristischen Fragen, die sich im vorliegenden Fall bezüglich der Differenzbereinigung ergeben hatten, veranlassten die Kommission des Ständerates zunächst vom Bundesamt für Justiz und vom Generalsekretariat der Bundesversammlung jeweils ein Gutachten zu verlangen⁵⁹⁸. Angesichts der jeweils positiven Antworten, beschlossen die Kommissionsmitglieder einstimmig das Differenzbereinigungsverfahren wieder aufzunehmen. Die vorberatende Kommission, die nun noch durch zwei Mitglieder ergänzt wurde, entschied mit 4 zu 3 Stimmen, mit Stichentscheid ihres Präsidenten, dem Rat vorzuschlagen, sich dem Nationalrat anzuschliessen⁵⁹⁹. Davon wollte die Kleine Kammer aber nichts wissen und fasste am 7. 3. 1961 mit 22 zu 14 Stimmen den Entschluss endgültig auf ihrer Haltung zu beharren. Damit wurde die Einsetzung einer Einigungskonferenz nötig, es sei denn der Nationalrat hätte sich in seiner folgenden Sitzung noch anders entschieden.

Zwei Tage später beschloss, wiederum mit einem Stichentscheid des Präsidenten, die nationalrätliche Kommission mit 5 zu 4 Stimmen, sich durch den Entscheid der Kleinen Kammer nicht beeindrucken zu lassen. Im Plenum folgten 92 Nationalräte dieser Haltung und sprachen sich für die Ratifizierung der beiden Übereinkommen aus, während sich 35 dagegen stellten.

Die Einigungskonferenz kam am 17. Mai erstmals zusammen. Die Mitglieder stellten zunächst fest, dass das Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zwar nicht umstritten sei, aber

⁵⁹² Protokoll der Kommission vom 10. Juni 1960, S. 1 f.

⁵⁹³ Aufgrund des BG über die Heimarbeit vom 12. 12. 1940 (AS 57, 1941, 1461) kann der BR (nach Art. 12) durch Verordnung deren Löhne festsetzen, sofern diese in der Heimarbeit eines Erwerbszweiges ausserordentlich niedrig sind und nicht durch GAV in angemessener Weise geregelt werden können. Vergl. auch Art. 68 ArG; FRANK VISCHER, „Der Arbeitsvertrag“, unverän. Nachdruck aus „Schweizerisches Privatrecht“ Band VII/1-OR, Basel 1979, S. 362 f.

⁵⁹⁴ Protokoll des Nationalrats, Junisession 1960, S. 438-465.

⁵⁹⁵ Protokoll des Ständerates, Junisession 1960, S. 235-246. Unter dem GVG von 1962 hätte das zweimal vom selben Rat verworfene Übereinkommen fallengelassen werden müssen: bestätigt in Fällen der Genehmigung/Ablehnung von Staatsverträgen der ablehnende Rat nach einer zweiten Beratung seinen negativen Entscheid, so ist das Geschäft, auch wenn der andere Rat dessen Annahme beschlossen hat, endgültig abgelehnt (Art. 21 GVG, Vorgehen ohne Differenzbereinigungsverfahren, sog. „ausserordentliches Differenzbereinigungsverfahren“). Das GVG von 1902 kannte keine solche Beschränkung des Verfahrens.

⁵⁹⁶ Protokoll des Nationalrats, Septembersession 1960, S. 132-143.

⁵⁹⁷ Sten. Bull. NR 1960 773-778.

⁵⁹⁸ Protokolle der Ständeratskommission, 14. und 20. Dezember 1960.

⁵⁹⁹ Protokolle der Ständeratskommission, 16. Januar 1961, 1 ff.

dennoch Gefahr laufe, nicht ratifiziert zu werden, wenn das Übereinkommen Nr. 100, das im selben Beschluss zusammengefasst war, nicht angenommen würde. Der Präsident der Konferenz schlug daher vor, die beiden Fragen zu trennen und zwei Beschlüsse zu fassen, was mit 10 zu 8 Stimmen angenommen wurde. In der Folge beschlossen die Kommissionsmitglieder einstimmig, den Bundesrat zur Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 111 zu ermächtigen. Somit blieb nur noch die Frage nach dem Schicksal des Übereinkommens Nr. 100. Befürworter und Gegner standen sich nach wie vor gegenüber ohne jede scheinbare Möglichkeit, sich anzunähern, als SR GUNTERN (KCVP, VS) einen Kompromiss vorschlug: der Bundesrat solle die Ermächtigung zur Ratifizierung nicht vor dem Jahre 1964 erhalten und sie nicht vor Ablauf eines weiteren Jahres in Kraft setzen. Dies gäbe den Betroffenen noch fast vier Jahre Zeit, sich auf die Auswirkungen, die mit der Anwendung des Übereinkommens verbunden sind, vorzubereiten. Die Einigungskonferenz nahm diese Idee auf und empfahl den Räten mit 13 zu 5 Stimmen, das Übereinkommen zu billigen und den Bundesrat zu ermächtigen, es am 1. 1. 1964 zu ratifizieren. In der Gesamtabstimmung wurden die Vorschläge der Konferenz mit 14 zu 4 Stimmen verabschiedet. Nach einem kurzen Bericht, dem keinerlei Diskussion folgte, nahm der Nationalrat den Beschluss über das Übereinkommen Nr. 111 mit 105 Stimmen ohne Gegenstimme an und billigte auch mit 82 zu 37 Stimmen denjenigen über das Übereinkommen Nr. 100. Zwei Tage später wurde auch im Ständerat das Übereinkommen Nr. 111 ohne Schwierigkeiten mit 38 Stimmen ohne jede Opposition angenommen. Anders gestaltete sich allerdings die Frage nach dem Übereinkommen Nr. 100. Nach einer heftigen Attacke gegen dessen Ratifikation durch SR BOLLA (FDP, TI), wurde der Vermittlungsvorschlag der Einigungskonferenz mit 25 zu 13 Stimmen verworfen⁶⁰⁰. Damit war die Ratifikation dieses Übereinkommens, das seit 1875 der erste Fall eines internationalen Vertrages oder Übereinkommens war, das mehr als fünf Debatten erfordert hatte, definitiv gescheitert.

Nachdem NR LEUENBERGER (SP, ZH) schon 1957 die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100 empfohlen hatte, nahm er in der Märzsession 1971 einen neuerlichen Anlauf⁶⁰¹. Die Grosse Kammer überwies das Postulat stillschweigend⁶⁰². Bereits im Vorjahr war der Genfer Staatsrat mit einer Standesinitiative an die Bundesversammlung gelangt, die sich inhaltlich mit dem Postulat LEUENBERGERS deckte⁶⁰³. Der Bundesrat berücksichtigte beide Vorstösse in seiner im Oktober vorgelegten Botschaft, in der er den Räten die Ratifikation des Übereinkommens empfahl⁶⁰⁴. Nachdem er in der Vernehmlassung noch für eine Ablehnung optiert hatte, befürwortete nun auch der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen diesen Schritt⁶⁰⁵. Im Jahre 1972 konnte die Auseinandersetzung über die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 100 damit doch noch zu einem guten Abschluss gebracht werden: Beide Kammern genehmigten ohne Gegenstimmen den Ratifikationsbeschluss⁶⁰⁶.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Gründe für das Scheitern der Ratifizierung in den sechziger Jahren sehr vielfältig sind: Der Nationalrat bemühte sich, mit der Ratifizierung ein Zeichen zu setzen und die Schweiz als ein wirtschaftlich fortgeschrittenes und soziales Land zu präsentieren. Nicht zuletzt wollte er den Nachbarstaaten auch ein Beispiel guten Willens geben. Der Ständerat legte dagegen der Vertragsfreiheit und der Zurückhaltung des Bundes im Bereich der kollektiven Arbeitsverträge eine grosse Bedeutung bei. Die Furcht, den Staat nach und nach in den privaten Sektor eindringen zu sehen, konnte auch durch die Versicherungen des Bundesrates nicht beseitigt werden - allzu rasch hatte die Regierung in dieser Frage bereits einmal die Meinung geändert. Im übrigen zeigte das Beispiel der USA, Kanadas und einiger europäischer EFTA-Partner, dass das Übereinkommen auch andernorts zurückhaltend aufgenommen wurde. Der Ständerat erwies sich also weniger interventionistisch als der Nationalrat und geneigter den Anliegen der Arbeitgeberverbände ein Ohr zu leihen, als den Arbeitnehmern.

⁶⁰⁰ Protokoll des Ständerates, Junisession 1961, 195 ff., 199-203. Damit wurde seit 1903, dem Zeitpunkt der Einführung der Institution der Einigungskonferenz, das erste Mal ein Vorschlag, der von der Einigungskonferenz angenommen wurde, durch einen der Räte verworfen; vergl. TRIVELLI, S. 446.

⁶⁰¹ Verhandl. B.vers., 1970, I/II, S. 35; BBl 1971 II 1541 ff.

⁶⁰² Sten. Bull. NR 1971 489 ff.

⁶⁰³ BBl 1971 II 1541 und 1544.

⁶⁰⁴ BBl 1971 II 1530 ff. Besonders wichtig war dem BR, in seiner Botschaft darauf hinzuweisen, dass das Übereinkommen dem Staat die Wahl der Mittel belies, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Es sei nicht nötig, zwingend in die Privatautonomie des privaten Arbeitsmarktes einzugreifen; ebenso wie im Bereich der kantonalen Verwaltungen, können blosser Empfehlungen abgegeben werden. Im Bereich der Bundesverwaltung wäre es aber angebracht, das Prinzip viel systematischer zur Anwendung zu bringen, als dies bereits der Fall wäre.

⁶⁰⁵ BBl 1971 II 1543. Für die Ratifikation des Übereinkommens sprachen sich in der Vernehmlassung u.a. die Vertreter der PTT, der SBB und der Gewerkschaften als auch 18 von 20 Kantonen aus.

⁶⁰⁶ Amtl. Bull. SR 1972 172 ff. (einhellige Annahme am 15. März mit 32 Stimmen); Amtl. Bull. NR 1972 931 ff. (einhellige Annahme am 16. Juni mit 116 Stimmen).

b) Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG) und Teilrevision 1995⁶⁰⁷

aa) Bundesgesetz vom 13. März 1964

Wie in anderen Industriestaaten entwickelte sich in der Schweiz die Arbeitsschutzgesetzgebung in zeitlichem Zusammenhang mit der Industrialisierung erst seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts⁶⁰⁸. In der BV von 1848 wurden dem Bund keine Befugnisse auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes eingeräumt, womit den Kantonen die Möglichkeit gegeben war, Erfahrungen zu sammeln. Zu Beginn der siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts hatte der gesetzliche Arbeitsschutz in dieser oder jener Form in den Kantonen eine ziemlich grosse Verbreitung gefunden. Ein Wendepunkt in der Entwicklung des schweizerischen Arbeitsschutzes bedeutete die Verfassungsrevision von 1874, die dem Bund die Befugnis einräumte, „einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken, über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen und über den Schutz der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen“ (Art. 34 Abs. 1 BV). Die neue Verfassungsbestimmung bildete die Grundlage für eine Reihe von Bundesgesetzen, die in erster Linie dem Schutz der Fabrikarbeiter dienen⁶⁰⁹. Nach der Jahrhundertwende setzten auf Bundesebene neue Bestrebungen zum Ausbau des Arbeitsschutzes ein, die ausgelöst wurden durch eine Motion STUDER betr. die Revision des Fabrikgesetzes (1904) und den im Jahre 1908 in die BV aufgenommenen Art. 34^{ter}, welcher den Bund ermächtigte, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen⁶¹⁰. Damit war die Bahn frei für den Ausbau der Arbeitsschutzgesetzgebung des Bundes, die sich bis dahin auf die Fabriken (Art. 34 Abs. 1 BV) und die Verkehrsanstalten (Art. 26 und 36 BV) beschränkt hatte. Der erste Entwurf wurde im Jahre 1918 vom Schweizerischen Gewerbeverband vorgelegt und beschränkte sich noch auf wenige materielle Rahmenbestimmungen. Der Entwurf wollte vor allem den Berufsverbänden eine weitgehende Autonomie zuweisen, indem die Regelung der Einzelheiten den Gesamtarbeitsverträgen überlassen wurde. Während im Jahr 1930 das Berufsbildungsgesetz und 1943 das Wettbewerbsgesetz als bedeutende Postulate der Gewerbegesetzgebung verwirklicht werden konnten⁶¹¹, liess ein allgemeiner gewerblicher Arbeitsschutz noch immer auf sich warten.

Im Frühjahr 1935 konnte dann aber der „Vorentwurf Pfister“⁶¹² zu einem BG über die Arbeit im Handel und in den Gewerben veröffentlicht und den Kantonen und Verbänden zur Vernehmlassung zugestellt werden. Die Stellungnahmen zu diesem ersten Entwurf waren allerdings recht geteilt. Der SGB legte im Herbst 1935 einen Gegenentwurf vor und auch von anderer Seite gingen Vorschläge und konkrete Entwürfe⁶¹³ für die Ausgestaltung einer gesetzlichen Regelung ein. Da im gleichen Zeitpunkt die Arbeiten für die Revision der Wirtschaftsartikel aufgenommen wurden, sind die weiteren Arbeiten für ein allgemeines Arbeitsgesetz aber vorerst zurückgestellt worden.

Im Sommer 1945 wurde dann aber doch ein „Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Arbeit im Handel und in den Gewerben (Gewerbliches Arbeitsgesetz)“ veröffentlicht, der bei den Kantonen und bei der Arbeitnehmerschaft im allgemeinen eine günstige Aufnahme fand, während ihm die Industrie und vor allem das Gewerbe ablehnend gegenüberstanden. Nach weiteren Kommissionsarbeiten, welche den zahlreichen Einwänden Rechnung tragen sollten, wurde schliesslich im Dezember 1950 der „Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Handwerk, Handel, Verkehr und verwandten Wirtschaftszweigen (Arbeitsgesetz)“ veröffentlicht und den Kantonen, den Spitzenverbänden der Wirtschaft sowie weitem interessierten Verbänden und Organisationen zur Vernehmlassung zugestellt. In den folgenden Jahren gingen zahlreiche und z.T. umfangreiche Vernehmlassungen ein, wobei dem Gedanken eines allgemeinen Arbeitsgesetzes und dem Entwurf als solchem durchwegs grundsätzlich zugestimmt wurde. Mit Rücksicht auf die Vorlage für ein BG über den Gesamtarbeitsvertrag und dessen Allgemeinverbindlicherklärung musste nun die weitere Vorbereitung des Arbeitsgesetzes neuerdings zurückgestellt werden. Im Zusammenhang mit dem Beschluss der eidgenössischen Räte, Volk und Ständen die Ablehnung der Volksinitiative des LdU über die 44-Stunden-Woche⁶¹⁴ zu beantragen, wurde in der Sommersession 1958 eine Motion gutgeheissen, die den Bundesrat beauftragte, den Räten bis Ende 1959 den Entwurf zu einem Arbeitsgesetz vorzulegen und darin eine Regelung der Arbeitszeit vorzusehen, die der wirtschaftlichen Entwicklung entspricht. Mit

⁶⁰⁷ SR 822.11. Vergl. die Ausführungen bei TRIVELLI, S. 449 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 420; BBI 1960 II 885.

⁶⁰⁸ Siehe dazu die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zum Entwurf des Arbeitsgesetzes, BBI 1960 II 909 ff.

⁶⁰⁹ So z.B. zunächst das BG vom 23. 3. 1877 betr. die Arbeit in den Fabriken, das in der Volksabstimmung vom 21. 10. 1877 mit 181'204 gegen 170'857 Stimmen angenommen wurde (BBI 1877 IV 651) und fast 30 Jahre lang unverändert bestand.

⁶¹⁰ In der Abstimmung vom 5. 7. 1908 (BBI 1908 IV 572) votierte übrigens nur AI gegen die Annahme des Gewerbeartikels.

⁶¹¹ Das damalige Eidg. Industriedepartement hatte am 30. 11. 1908 mit den Vertretern der Wirtschaftsverbände an einer Konferenz das Programm für die künftige eidg. Gewerbegesetzgebung aufgestellt. Darin war neben einem BG über den unlauteren Wettbewerb u.a. auch ein BG über das Lehrlingswesen und ein Arbeitsschutzgesetz der Vorrang eingeräumt worden.

⁶¹² Nach dem früheren Direktor des BIGA, H. PFISTER, der 1931 mit der Ausarbeitung eines Entwurfes beauftragt wurde.

⁶¹³ So z.B. zwei Entwürfe (1934 und 1943) der Nationalen Aktionsgemeinschaft für wirtschaftliche Verteidigung, die vor allem die Angestelltenschaft vertrat.

⁶¹⁴ Änderung von Art. 34 („Einführung der 44-Stunden-Woche“), vergl. BBI 1957 II 1101 ff.

der Verwerfung der Initiative⁶¹⁵ war der Weg frei für die Weiterführung der Vorarbeiten. Nach weiteren Verzögerungen konnte der Bundesrat am 30. 9. 1960 den Entwurf eines BG über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) und seine Botschaft veröffentlichen⁶¹⁶.

Bei der Ausarbeitung des Entwurfes war den Wünschen und Anregungen, die in den Vernehmlassungen der Kantone und Verbände zum Entwurf 1950 geäußert worden waren, nach Möglichkeit Rechnung getragen. Dass die Schaffung eines allgemeinen Arbeitsgesetzes einem offenkundigen Bedürfnis entsprach, war unbestritten: Einerseits galt es, den Geltungsbereich der Arbeitsschutzgesetzgebung des Bundes auf sämtliche Arbeitnehmer der Industrie, des Handels und des Gewerbes auszudehnen und andererseits sollte das damals geltende Arbeitsschutzrecht den veränderten Verhältnissen und Bedürfnissen angepasst werden. So ergab die eidg. Betriebszählung des Jahres 1955 für Industrie, Handwerk, Handel, Banken, Versicherungen, Verkehr und Dienstleistungen insgesamt 264'022 Betriebe mit 1'594'644 Arbeitnehmern; dem BG vom 18. 6. 1914 betr. die Arbeit in den Fabriken waren in jenem Zeitpunkt gerade einmal 11'889 Betriebe mit 587'998 Arbeitnehmern unterstellt. Einschliesslich der Betriebe, die vom BG vom 6. 3. 1920 betr. die Arbeitszeit beim Betriebe der Bahnen und anderer Verkehrsanstalten erfasst wurden, waren also bloss ungefähr ein Fünfzehntel der Betriebe und zwei Fünftel der Arbeitnehmer eines umfassenden bundesrechtlichen Arbeitsschutzes teilhaftig, der auch die Regelung der Arbeitszeit umschloss. Für die grosse Mehrzahl der Arbeitnehmer der genannten Zweige fehlte aber bis zu jenem Zeitpunkt eine solche Regelung; dies galt v.a. für grosse Gruppen der Arbeitnehmer in Handel und Gewerbe. Diese Beschränkung des Geltungsbereiches des bundesrechtlichen Arbeitsschutzes hatte in der Vergangenheit gelegentlich zu einer extensiven Auslegung des Fabrikgesetzes geführt, um gewissen Arbeitnehmern in gewerblichen Betrieben den erhöhten Schutz der fabrikgesetzlichen Vorschriften zu bieten. Zwar waren die Lücken im eidgenössischen Arbeitsschutzrecht auch in mannigfacher Weise durch kantonale Erlasse ausgefüllt worden, die gesetzgeberische Tätigkeit der Kantone hatte jedoch zu einer starken Rechtszersplitterung geführt, welche angesichts der Entwicklung zum einheitlichen Wirtschaftsraum Schweiz nicht länger tragbar erschien. Neben der Ausdehnung des Geltungsbereiches des Arbeitsschutzes galt es aber auch den materiellen Inhalt der geltenden Ordnungen den damaligen Verhältnissen und Bedürfnissen anzupassen. Wohl hatte das Kollektivrecht der Verbände eine enorme Entwicklung erfahren: die Zahl der GAV hatte stark zugenommen und auch deren Inhalt war immer weiter ausgebaut worden. Neben der Regelung von Lohn und Arbeitszeit, enthielten fast alle GAV bereits Bestimmungen über Ferien, bezahlte Feiertage und Sozialleistungen. Dennoch konnten auch die für die Erhaltung des Arbeitsfriedens und die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und -nehmern höchst bedeutsamen GAV kein Ersatz für das öffentliche Arbeitsschutzrecht darstellen. Allein das Gesetz vermochte allen Betriebs- und Arbeitnehmergruppen einen dauerhaften Arbeitsschutz zu gewähren, namentlich in Bereichen des Gesundheitsschutzes, der Regelung der Höchstarbeitszeit, des Verbots der Nacht- und Sonntagsarbeit sowie v.a. beim Schutz der Frauen und Jugendlichen.

Kurz gesagt regelte der Entwurf also den öffentlichrechtlichen Arbeitsschutz, verzichtete also grundsätzlich auf die Aufstellung von Vorschriften über Zivilrecht und Zivilrechtspflege sowie auf die Änderung arbeitsvertragsrechtlicher Vorschriften des OR⁶¹⁷.

Die erste Sitzung der Kommission des Nationalrats, des Erstrates, fand im Dezember 1960 statt. Die dreizehn Tagungen, bis September 1962, welche sich die Kommission allein mit der Vorbereitung der ersten Debatte zu widmen hatte, liessen für die Beratungen der Vorlage in den beiden Räten lebhaftere Auseinandersetzungen erwarten. Tatsächlich dauerten die Auseinandersetzungen bis März 1964 und benötigten sechs Beratungen, die Einsetzung einer Einigungskonferenz und rund 5'000 Seiten Protokolle. Die hauptsächlichsten Divergenzen betrafen:

1. Die maximal zulässige Wochenarbeitszeit: Art. 8 Abs. 1 lit. a des Entwurfes sah für die wöchentliche Höchstarbeitszeit für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben eine max. Dauer von 46 Stunden vor⁶¹⁸. Da es sich um eine Höchstnorm handelte, waren weitere Verkürzungen der effektiven Arbeitszeit auf vertraglichem Wege durchaus möglich. Die Ansätze für die Höchstarbeitszeit der übrigen Arbeitnehmer, insbes. des Büropersonals sowie der technischen und anderen Angestellten wurden dieser Regelung angeglichen. Die lit. a und b erlaubten eine Verlängerung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 50 Stunden für Arbeitnehmer im Gewerbe (lit. b) und eine Höchstarbeitszeit

⁶¹⁵ Siehe BBl 1958 II 1467.

⁶¹⁶ BBl 1960 II 909 ff.

⁶¹⁷ Die Vorlage normierte zunächst den Geltungsbereich (Abschn. I); Die folgenden Abschnitte enthielten die materiellen Vorschriften über Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung (Abschn. II), Arbeits- und Ruhezeit (Abschn. III) und den Sonderschutz der jugendlichen und weiblichen Arbeitnehmer Abschn. IV). Daran schloss sich die Regelung der Betriebsordnung (Abschn. V) an. Dann folgten die Vorschriften, welche der Durchführung des materiellen öffentlichen Rechts dienen (Abschn. VI), u.a. die Durchführungsbestimmungen, Organisation und Aufgaben der Behörden, Verfügungsverfügungen und Strafbestimmungen. Schliesslich fanden sich noch zwei Abschnitte über die Änderungen von BG sowie über Schluss- und Übergangsbestimmungen.

⁶¹⁸ Art. 8 Abs. 1 stufte die wöchentliche Höchstarbeitszeit nach den drei grossen Arbeitnehmerkategorien ab. Die hier verankerte Lösung beruhte auf Beratungen, die entsprechend der Motion der eidgenössischen Räte vom Juni 1958 von den unterschiedlichen Verhältnissen in den einzelnen Wirtschaftsgruppen ausgingen. Dabei wurde die Höchstarbeitszeit für Arbeitnehmer in industriellen Bereichen von Anfang an als die eigentliche Schlüsselposition betrachtet. Für sie allein bestanden damals schon bundesrechtliche Vorschriften, und zu ihr wurden auch die Höchstarbeitszeiten für andere Wirtschaftszweige und Betriebsgruppen immer wieder in Beziehung gebracht.

von 52 Stunden (lit. c) für die Betriebe oder Arbeitnehmer mit witterungsbedingtem Arbeitsausfall, insbesondere im Baugewerbe.

2. Die Überzeitarbeit: Nach Art. 11 Abs. 1 konnte die wöchentliche Höchstarbeitszeit in abschliessend aufgezählten Fällen ausnahmsweise überschritten werden, so bei Dringlichkeit der Arbeit oder ausserordentlichem Arbeitsandrang, für Inventaraufnahmen, Rechnungsabschlüsse und Liquidationsarbeiten sowie zur Vermeidung oder Beseitigung von Betriebsstörungen, soweit dem Arbeitgeber nicht andere Vorkehren zugemutet werden konnten (Abs. 1). Nach Abs. 2 durfte zudem die Überzeitarbeit für den einzelnen Arbeitnehmer, abgesehen von arbeitsfreien Werktagen oder von Notfällen, höchstens zwei Stunden im Tag und im Kalenderjahr höchstens 220 Stunden betragen. Der Arbeitgeber durfte nach Anhören der Arbeitnehmer (Art. 44) bis zu 60 Überstunden im Kalenderjahr von sich aus anordnen. Für weitere Überstunden (höchstens 160 Stunden im Jahr) bedurfte er einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde, gleichgültig, ob es sich um einen industriellen oder nicht-industriellen Betrieb handelt (Abs. 3). Der Arbeitgeber hat den Arbeitnehmern für die Überzeitarbeit einen Lohnzuschlag von mind. 25 % auszurichten, dem Büropersonal sowie den technischen und andern Angestellten jedoch nur für Überzeit, die 60 Stunden im Kalenderjahr übersteigt (Abs. 4).

3. Das Verbot der Sonntagsarbeit: Art. 16 Abs. 1 des Entwurfes sprach das grundsätzliche Verbot der Sonntagsarbeit aus. Art. 17 regelte verschiedene Ausnahmen und schrieb vor, dass der Lohnzuschlag für vorübergehende Sonntagsarbeit mindestens 50 % zu betragen habe. Nach Art. 16 Abs. 2 konnten die Kantone entsprechend dem Fabrikgesetz bis zu 8 Feiertage im Jahr den Sonntagen gleichstellen, wobei für die einzelnen Teile des Kantons-gebietes unterschiedliche Ordnungen zulässig waren.

4. Die Sonderregelungen für bestimmte Betriebs- und Arbeitnehmergruppen: Für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern war es unerlässlich Sonderbestimmungen aufzustellen, da sich die Vorschriften über die Arbeitszeit (Art. 8-19, 21-23) und die entsprechenden Sondervorschriften für jugendliche und weibliche Arbeitnehmer (Art. 29, 32 und 34) weitgehend an die damalige Fabrikgesetzgebung angelehnt hatten. Art. 25 Abs. 1 sah deshalb vor, dass durch Verordnung ganz oder teilweise von den Vorschriften der Art. 8 bis 19, 21 bis 23, 29, 32 und 34 ausgenommen und entsprechenden Sonderbestimmungen unterstellt würden, soweit dies mit Rücksicht auf ihre besonderen Verhältnisse notwendig ist. Nach Art. 25 Abs. 2 fielen insbes. folgende Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern für Sonderregelungen in Betracht (lit. a-k): Betriebe der Erziehung, des Unterrichts; der Beherbergung und Bewirtung; Betriebe des Fremdenverkehrs; Betriebe, die der Versorgung mit leicht verderblichen Gütern dienen; Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Forstbetriebe u.a.

Angesichts der grossen Zahl persönlicher Vorstösse einzelner Abgeordneter in den eidgenössischen Räten, verschiedenen, wechselnden Mehrheits- und Minderheitsvorschlägen, ist es sehr schwierig, einen nur annähernd vollständigen Überblick über die Verhandlungen in den beiden Kammern zu gewähren. Mit der nachfolgenden Darstellung sollen zumindest die wesentlichsten Konfliktlinien nachgezogen werden.

Die aus 29 Mitgliedern bestehende vorberatende Kommission des Nationalrates beschloss am 2. 12. 1960 einstimmig, auf die Vorlage einzutreten. Als einer der wesentlichsten Streitpunkte sollte sich Art. 8 des Entwurfes, also die Regelung über die Arbeitszeit, erweisen. Tatsächlich handelte es sich hier um einen Angelpunkt für die Wirtschaft eines Landes, da es nicht einfach möglich schien, die wöchentliche Arbeitszeit mit einem Federstrich zu reduzieren: die ökonomischen, sozialen und steuerlichen Konsequenzen waren dafür zu schwerwiegend. Zu Art. 8 Abs. 1 wurden infolgedessen fünf individuelle Vorschläge geprüft, wobei in der Abstimmung die Regelung des Bundesrates (46 und 52 Stunden) auf 45 und 50 Stunden reduziert wurde⁶¹⁹. Betreffend die Überzeitarbeit, in Art. 11 geregelt, hatte die Kommission zu wählen zwischen dem Vorschlag des Bundesrates (220 Stunden im Jahr) und weiteren Vorschlägen, welche die Überzeitarbeit auf 180 respektive 120 Stunden reduzieren wollten. Diese letztere Lösung wurde allein durch den Stichentscheid des Präsidenten verworfen. Abs. 3 wurde in der bundesrätlichen Version angenommen. Die in Abs. 4 vorgesehene Regelung, dem Büropersonal sowie den technischen und andern Angestellten nur für Überzeit, die 60 Stunden im Kalenderjahr übersteigt, einen Lohnzuschlag auszurichten, wurde modifiziert und die Anzahl der entsprechenden Stunden von 60 auf 48 Stunden reduziert. Art. 16, der das Sonntagsarbeitsverbot verankerte und den Kantonen die Freiheit gab, bis zu acht Feiertage im Jahr dem Sonntag gleichzustellen, wurde schliesslich mit Ausnahme von sechs Kommissionsmitgliedern deutlich angenommen⁶²⁰. Im weiteren schlug die Kommission mit 13 zu 10 Stimmen vor, die Ausnahme bestimmter Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern von den allgemeinen Vorschriften in Art. 25 zwingend vorzusehen, womit der Erlass entsprechender Sonderbestimmungen verbindlich wurde. Die Kommission kam in einer Sitzung im Januar 1962 auf mehrere dieser Punkte zurück, brachte gegenüber ihren ersten Empfehlungen aber nur untergeordnete Änderungen an, mit Ausnahme der Fusion der verschiedenen Arbeitnehmergruppen, den Arbeitnehmern in Industrie, Handwerk und den Angehörigen der Witterung unterliegender Berufe, in einer einzigen Kategorie.

Die erste Debatte im Nationalrat im März 1962 dauerte mehrere Tage, an welchen immer deutlicher wurde, dass die Frage der wöchentlichen Höchstarbeitszeit im Zentrum der Auseinandersetzungen stand und den Ausgang

⁶¹⁹ Protokoll der Kommission des Nationalrats, 18. und 19. Januar 1961, S. 40 f.

⁶²⁰ Protokoll der Kommission des Nationalrats, 6. und 8. April 1961, S. 26 und 28.

der Vorlage, sei es im Parlament oder später vor dem Volk bestimmen sollte. Die Grosse Kammer hatte sich in diesem Kontext mit vier Vorschlägen zu befassen:

- Demjenigen des Bundesrates, der gemäss den drei grossen Arbeitnehmerkategorien eine abgestufte Höchstarbeitszeit von 46, 50 bzw. 52 Stunden in der Woche vorsah (Art. 8 Abs. 1 des Entwurfes)⁶²¹;
- den Vorschlag der Kommissionsmehrheit: 45 Stunden und 50 Stunden für die beiden übrigen Kategorien;
- den Vorschlag der Kommissionsminderheit I: dieselben Zahlen wie der Bundesrat, jedoch mit der Präzisierung, dass das Verkaufspersonal des Detailhandels der 46-Stunden-Limite nicht unterworfen wäre;
- den Vorschlag der Kommissionsminderheit II: 44 und 48 Stunden.

Diese Meinungsverschiedenheiten brachten exakt die Konfliktlinien zum Ausdruck, welche sich zwischen den Arbeitgeberorganisationen und den Arbeitnehmervertretern bei der Ausarbeitung des Gesetzes zwischen 1958 und 1960 manifestiert hatten⁶²². Die Vertreter der diversen Organisationen im Rat verteidigten mehr oder weniger offen die Positionen ihrer Interessengruppen. In einer Eventualabstimmung erlangte der Vorschlag der ersten Kommissionsminderheit (46 Stunden) 93 Stimmen gegenüber 58 Stimmen für denjenigen der zweiten Kommissionsminderheit (44 Stunden). In der definitiven Abstimmung trug jener Vorschlag mit 81 zu 79 Stimmen knapp den Sieg gegen den der Kommissionsmehrheit (45 Stunden) davon⁶²³. In zwei weiteren Abstimmungen liess die Grosse Kammer klar die Vorschläge der beiden Kommissionsminderheiten fallen und hiess jene der Kommissionsmehrheit gut, die eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 50 Stunden für alle Arbeitnehmer vorsah, die nicht der Höchstgrenze von 46 Stunden unterworfen waren⁶²⁴.

Art. 11 über die Überzeitarbeit wurde weniger intensiv beraten: Abs. 1 betreffend der Höchstgrenze der jährlichen Überzeitarbeit erfuhr derart widersprüchliche Lösungsvorschläge, dass es der Rat mit 65 zu 51 Stimmen vorzog, dem bundesrätlichen Vorschlag, also 220 Stunden im Jahr, zu folgen. Die übrigen Absätze wurden in der von der Kommissionsmehrheit empfohlenen Version angenommen⁶²⁵. Mit 53 gegen 42 Stimmen bestätigte die Grosse Kammer den Vorschlag der Kommission, die Kantone in ihrer Entscheidung bezüglich der Gleichstellung von acht Feiertagen im Jahr mit dem Sonntag frei zu lassen⁶²⁶. Und schliesslich wurden die im Gesetz für bestimmte Branchen vorgesehenen Ausnahmeregelungen, im Gegensatz zum bundesrätlichen Entwurf, für zwingend erklärt⁶²⁷. Am Ende seiner ersten Beratungen im Juni 1962, beschloss der Nationalrat, einige Artikel noch einmal zu prüfen (namentlich Art. 8 und 11), da gewisse Entscheidungen, die von so knappen Mehrheiten getroffen wurden, wohl wenig Chancen hätten, vom Ständerat und den Stimmbürgern in dieser Form angenommen zu werden.

Die Kommission machte sich in der Folge erneut an die Arbeit. Ihr Präsident, NR SCHALLER (FDP, BS) legte einen Kompromissvorschlag vor, der sich hauptsächlich auf Art. 8 bezog; danach sollte die wöchentliche Höchstarbeitszeit bei 46 Stunden fixiert werden, wäre aber nach drei Jahren auf 45 Stunden reduziert worden. Der Vorschlag beinhaltete im Gegenzug die Möglichkeit, dass die jährliche Höchstgrenze der Überzeitarbeit von 220 auf 270 Stunden erhöht werden könnte. Ausserdem sollten die Arbeitnehmerverbände die Verpflichtung eingehen, ihre Initiative zurückzuziehen und darauf verzichten auf gewisse Artikel zurückzukommen, etwa jene Vorschriften über die Hilfs- oder die Nachtarbeit. Dieser neue Vorschlag, in der Folge „Kompromiss von Lugano“ genannt - nach dem Ort, wo die Sitzung stattgefunden hatte -, rief wenig Begeisterung bei den Kommissionsmitgliedern hervor. Dennoch, infolge der Konfusion angesichts unzähliger vorangegangener Vorschläge, die stets nur einzelne Bestimmungen herauspickten, aber keine, der Komplexität der Materie gerecht werdenden umfassenden Lösungen beinhalteten, schien der Vorschlag eine brauchbare Arbeitsgrundlage zu sein, sowohl für die Arbeitgebervertreter wie auch für die Vertreter der Gewerkschaften. Der 1. 1. 1967 wurde als Zeitpunkt für den Wechsel von der 46 zur 45 Stunden-Woche angenommen, davon ausgehend, dass das Gesetz kaum vor dem Jahr 1965 in Kraft treten werde. Es blieb nun zu entscheiden, ob dem Vorschlag SCHALLERS zu folgen sei, die Höchstgrenze der jährlichen Überzeitarbeit ab 1967 auf 270 zu erhöhen, wie es von den Arbeitgebervertretern gefordert wurde, oder aber dem Bundesrat eine entsprechende Kompetenz zu geben, unter besonderen Voraussetzungen die Grenze auf 260 Stunden zu erhöhen. Dem Kompromiss

⁶²¹ Vergl. dazu auch die bundesrätlichen Ausführungen in BBI 1960 II 968 ff.

⁶²² Das Scheitern einer befriedigenden Lösung hatte damals den SGB und die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände veranlasst, ein Volksbegehren für die Verkürzung der Arbeitszeit am 5. 4. 1960 einzureichen. Die Volksinitiative hatte zum Ziel, Art. 34 Abs. 1 BV durch eine Übergangsbestimmung zu ersetzen, wonach das BG über die Arbeit in den Fabriken sowie das BG betr. die Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen in der Weise zu ändern wären, dass spätestens im Jahre 1962 die normale Arbeitszeit um mindestens vier Stunden verkürzt würde. Ebenso sollte innert der gleichen Frist die Arbeitszeit in Handel und Gewerbe gesetzlich geregelt werden, wobei für technische Angestellte und kaufmännisches Büropersonal die wöchentliche Arbeitszeit 44 Stunden nicht überschreiten dürfe. Diese Initiative sollte einen erheblichen Druck auf die Beratungen ausüben, um so mehr als der BR den Räten empfohlen hatte, die Behandlung der Initiative hinauszuschieben, bis das ArG angenommen sei (siehe BBI 1960 II 909 f., wo der BR ausführt, dass sich das Volksbegehren ohnehin nur auf die Frage der Höchstdauer der normalen Arbeitszeit für Industrie, Gewerbe und Handel beschränke, dies aber nur im Rahmen einer Gesamtregelung der Arbeits- und Ruhezeit entschieden werden kann).

⁶²³ Sten. Bull. NR 1962 179.

⁶²⁴ Sten. Bull. NR 1962 179.

⁶²⁵ Sten. Bull. NR 1962 200 und 203.

⁶²⁶ Sten. Bull. NR 1962 217.

⁶²⁷ Sten. Bull. NR 1962 223.

wurde schliesslich ein weiterer Vermittlungsvorschlag beigelegt: so galten zunächst noch 220 Stunden und ab dem 1. Januar 1967 eine automatische Erhöhung der Höchstlimite auf 260 Stunden.

Im Nationalrat wurden diese Lösungen von den meisten Gruppierungen begrüsst, die Sozialdemokraten erklärten jedoch, vor dem Rückzug der Initiative zunächst noch die Situation genauer prüfen zu wollen⁶²⁸. In der Gesamtabstimmung nahmen 100 Abgeordnete den Text an, wie er sich am Ende der ersten Debatte präsentierte, allein 2 Parlamentarier stimmten dagegen⁶²⁹.

Die Mitglieder der vorberatenden Kommission des Ständerates zeigten sich mehr von den Risiken eines Abbaus der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft gegenüber dem Ausland beeindruckt⁶³⁰. Anlässlich der Debatte um die fundamentale Bestimmung des Art. 8, äusserten fast alle Redner die Meinung, dass das Gesetz weder im Bereich der Arbeitszeit noch in den anderen Bereichen eine Vorreiterrolle übernehmen sollte; seine Rolle müsse es vielmehr sein, zu sichern, was bereits errungen worden sei und allgemein annehmbare Normen für alle Seiten zu setzen. Es genüge infolgedessen die wöchentliche Höchstarbeitszeit auf 46 Stunden zu begrenzen und es im übrigen den verschiedenen Wirtschaftsbranchen zu überlassen, durch die GAV nach den Umständen und Möglichkeiten eine niedrigere Dauer festzusetzen. Dagegen sei es gefährlich, für die Überzeit eine verbindliche Zeit (Beginn 1967) zu fixieren, denn niemand könne wissen, welche Situation in vier Jahren auf dem Arbeitsmarkt herrsche und welches die wirtschaftlichen Verhältnisse im Land wären. Diese Konzeption des Ziels des Gesetzes, welche es erlaubte, dem bundesrätlichen Entwurf treu zu bleiben, wurde mit 12 zu 3 Stimmen gegenüber dem Text des Nationalrates klar angenommen. Im Zuge dieser Entscheidung wurde auch Art. 11, der im Rahmen des „Kompromisses von Lugano“ modifiziert worden war, in der ursprünglichen Version des Bundesrates angenommen. Der Nationalrat hatte sich den bundesrätlichen Vorschlägen betreffend der Freiheit der Kantone acht Feiertage dem Sonntag gleichzustellen, angeschlossen. In der Kommission des Ständerates wurde neuerlich vorgeschlagen, die Kantone in diesem Bereich völlig frei zu lassen. Jedoch wurden nun Stimmen laut, welche zu grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen, die sich aus dieser Lösung ergeben könnten, ablehnten. BR SCHAFFNER versuchte daher einen Kompromissvorschlag einzubringen, der von der Kommission des Nationalrats zuvor noch abgelehnt worden war: die Kantone sollten danach die Möglichkeit haben, für die industriellen Betriebe acht Feiertage im Jahr dem Sonntag anzugleichen (max. zwölf im Jahr für die nichtindustriellen Betriebe) und sie für die einzelnen Teile des Kantons unterschiedlich festzulegen. Diese Anregung wurde mit grosser Mehrheit angenommen. Schliesslich entschied sich die Kommission dafür, für die Ausgestaltung des Art. 25 auf den bundesrätlichen Entwurf zurückzukommen: auch wenn es für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern unerlässlich sei, Sonderbestimmungen aufzustellen, so sollte grundsätzlich die allgemeine Ordnung der Arbeits- und Ruhezeit anwendbar bleiben.

Die Vorlage kam nun zur Beratung in den Ständerat, wo man sich der anstehenden Schwierigkeiten bereits bewusst war⁶³¹. Die Diskussion zeigte, dass die Mehrheit der Ständevertreter bemüht war, den wirtschaftlichen Charakter des Gesetzes zu erhalten und möglichst keine neuen Vorschriften mit politischem Zündstoff zu kreieren. Nachdem der Rat oppositionslos in die Materie eingetreten war, machten sich die Abgeordneten daran, die 69 Artikel samt den dazugehörenden 200 Abänderungsvorschlägen zu beraten. Die Frage der wöchentlichen Höchstarbeitszeit hielt den Rat nur wenige Minuten auf; ohne Diskussion nahm er, mit 28 zu 6 Stimmen, die Lösung des Bundesrates an, welche im Nationalrat von niemandem in dieser Form vertreten worden war⁶³². Art. 11 in der Form des „Kompromisses von Lugano“ wurde ohne jede Gegenstimme verworfen und dafür in seiner ursprünglichen Fassung angenommen⁶³³. Ihrer Kommission folgend, stimmten die Ständeräte nicht nur der Möglichkeit für die Kantone zu, acht bzw. zwölf Feiertage dem Sonntag gleichzustellen, sondern auch dem bloss fakultativen, nicht zwingenden Charakter der Anwendung von Sondervorschriften für bestimmte Betriebsgruppen⁶³⁴. Die Vorlage wurde mit 28 einstimmig angenommen⁶³⁵.

⁶²⁸ Sten. Bull. NR 1962 472.

⁶²⁹ Sten. Bull. NR 1962 483.

⁶³⁰ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 16. und 17. Januar 1963, S. 1 ff.

⁶³¹ Dazu der stimmige Antrag des Berichterstatters der Kommission im Plenum: „In diesem Sinne beantrage ich Ihnen namens der Kommission, nicht gerade mit der flatternden Fahne der Begeisterung, sondern eher mit gedämpftem Trommelklang, Eintreten auf dieses mehr notwendige als sympathische Gesetz.“ (Sten. Bull. SR 1963 18)

⁶³² Sten. Bull. SR 1963 33-36.

⁶³³ Sten. Bull. SR 1963 37 f.

⁶³⁴ Sten. Bull. SR 1963 46-48, 50 f.

⁶³⁵ Sten. Bull. SR 1963 68. Somit ergaben sich nach jeweils einer Beratung vor jedem Rat in der Hauptsache vier umstrittene Punkte:

Art. 8 Abs. 1: NR: 46 Stunden und 45 Stunden ab dem 1.1. 1967 (Industrie) bzw. 50 Stunden (andere Bereiche);
SR: 46 Stunden (Industrie) bzw. 50 und 52 Stunden (andere Bereiche).

Art. 11 Abs. 2: NR: 220 Stunden Überzeitarbeit, 260 Stunden ab dem 1.1. 1967;
SR: 220 Stunden Überzeitarbeit im Jahr.

Art. 16 Abs. 2: NR: acht Feiertage;
SR: acht Feiertage (Industrie) bzw. zwölf Feiertage (andere Bereiche).

Zusammen mit rund fünfzig Differenzen wurden auch die vier Hauptpunkte im April 1963 erneut in der Kommission des Nationalrates beraten⁶³⁶. Ihre Arbeit gestaltete sich nichtsdestotrotz äusserst kurz, da die Meinungen der Kommissionsmitglieder in den zahlreichen vorangegangenen Sitzungen geformt worden waren. Beinahe ohne Diskussion entschieden die Kommissionsmitglieder mit 21 zu 6 Stimmen, dem Rat zu empfehlen, an der Übergangslösung von 46 zu 45 Stunden Höchstarbeitszeit auf den 1. 1. 1967 festzuhalten. Sodann wurde einstimmig beschlossen, die Fassung des Nationalrates von Art. 11 zur Überzeitarbeit nicht zu modifizieren. In der Frage der Freiheit der Kantone eine gewisse Anzahl Feiertage dem Sonntag gleichzustellen, war die Entscheidung allerdings eher knapp und mit 14 zu 9 Stimmen wurde hier letztlich an der Version des Nationalrates festgehalten. Im Gegenzug entschied die Kommission einstimmig, dem Plenum vorzuschlagen sich dem Ständerat in der Frage des Art. 25 anzuschlies-sen⁶³⁷. In der Junisession war der Nationalrat mehrheitlich der Auffassung, dass der „Kompromiss von Lugano“ eine adäquate Lösung für die Wünsche der diversen Interessengruppen darstelle und sich der Ständerat nicht royalistischer als der König selbst zeigen solle. Mit 111 zu 42 Stimmen hielt der Nationalrat relativ geschlossen an seiner Haltung an der wöchentlichen Höchstarbeitszeit fest⁶³⁸. Die Fassung des Art. 11 (gebunden an Art. 8) wurde mit einer ebenso deutlichen Mehrheit von drei zu eins bestätigt wie diejenige des Art. 16⁶³⁹. Diesen eingeschlagenen Kurs beibehaltend lehnte es die Grosse Kammer ab, den Vorschlag ihrer Kommission bezüglich Art. 25 zu bestätigen, und hielt, in einer allerdings knappen Abstimmung mit 56 zu 53 Stimmen am zwingenden Charakter der Vorschriften fest⁶⁴⁰. Somit blieben zwar sämtliche Hauptdifferenzen bestehen, auf der andern Seite war zumindest der Rückzug der Initiative sehr wahrscheinlich, wenn sich die Positionen des Nationalrates sollten durchsetzen können.

Trotz des starken Druckes von dieser Seite hielt aber der Ständerat geschlossen an seinen eigenen Lösungen fest: im Zentrum stand dabei Art. 8, der vom Ständerat mit 30 zu 7 Stimmen in seiner ursprünglichen Fassung bestätigt wurde⁶⁴¹.

Am 18. November 1963 hielt auch die Kommission des Nationalrates mit 17 gegen 9 Stimmen an der Version der Grossen Kammer fest. Die Unnachgiebigkeit des Nationalrates in der Frage der Überzeitarbeit und der Feiertage wurde jedoch nur mit sehr knappen Mehrheiten von 14 zu 11 respektive 13 zu 11 Stimmen verteidigt⁶⁴²; schliesslich gab die Kommission ihre in der vorangegangenen Beratung eingegangene Haltung zu Art. 25 auf und entschied mit 17 zu 3 Stimmen, die Empfehlung abzugeben, am verbindlichen Charakter von Sonderbestimmungen für bestimmte Betriebsgruppen festzuhalten⁶⁴³. Im Dezember 1963 nahm der Nationalrat Kenntnis von den Beschlussfassungen seiner Kommission und entschied sich mit 121 gegen 48 Stimmen für die Beibehaltung der Vorschriften von Art. 8 und Art. 11 in der Fassung des Nationalrates⁶⁴⁴. Im weiteren beschloss die Grosse Kammer, an der eigenen Fassung von Art. 16 (Feiertage) mit 65 zu 50 Stimmen festzuhalten. Deutlicher fiel dann aber wieder der Entscheid zu Art. 25 aus, wo mit Einstimmigkeit an der Verbindlichkeit der vorgesehenen Bestimmungen festgehalten wurde. Der Nationalrat erklärte sodann an seinen Entschlüssen zu beharren⁶⁴⁵.

Auf einstimmigen Antrag seiner Kommission entschied der Ständerat oppositionslos, nicht noch einmal von neuem alle Differenzen zu prüfen und definitiv an seiner Position festzuhalten⁶⁴⁶. Damit wurden auch im Ständerat die Hoffnungen auf die Einigungskonferenz gesetzt, eine gangbare Lösung zu finden.

Die Einigungskonferenz vom 26. 2. 1964 bildete ihrerseits schon beinahe ein Parlament im kleinen, da aufgrund der umfangreichen Kommission des Nationalrates - sie bestand aus 29 Abgeordneten -, die Kommission des Ständerats von 15 Mitgliedern mit weiteren 14 Ständevertretern aufgestockt werden musste und die Konferenz so letztlich umfangreicher als die Zweite Kammer selber war. BR SCHAFFNER regte an, dem Art. 8 Abs. 1 (46 Stunden) einen Abs. 1^{bis} beizufügen, der dem Bundesrat die Kompetenz gab, die wöchentliche Höchstarbeitszeit vom 1. 1. 1968, an auf 45 Stunden zu reduzieren, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse, insbes. die Lage auf dem Arbeitsmarkt, und der Grad der Überfremdung dies gestatten⁶⁴⁷. Auch Art. 11 sollte mit einem weiteren Absatz, Abs. 3^{bis} ergänzt werden. Danach sollte im Falle der Reduktion der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 45 Stunden nach

Art. 25 Abs. 2: NR: Für bestimmte Gruppen von Betrieben *müssen* Sondervorschriften erlassen werden;
SR: Für bestimmte Gruppen von Betrieben *können* Sondervorschriften erlassen werden.

⁶³⁶ Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 26. April 1963.

⁶³⁷ Protokoll der Kommission des Nationalrates vom 26. April 1963, S. 31.

⁶³⁸ Sten. Bull. NR 1963 340.

⁶³⁹ Sten. Bull. NR 1963 341 f., 344.

⁶⁴⁰ Sten. Bull. NR 1963 345.

⁶⁴¹ Sten. Bull. SR 1963 264-267.

⁶⁴² Kommission des Nationalrates vom 18. November 1963, S. 6 und 10.

⁶⁴³ Kommission des Nationalrates vom 18. November 1963, S. 11.

⁶⁴⁴ Sten. Bull. NR 1963 641.

⁶⁴⁵ Sten. Bull. NR 1963 644.

⁶⁴⁶ Sten. Bull. SR 1963 368.

⁶⁴⁷ Siehe dazu die VO zum ArG über die Herabsetzung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit für einzelne Gruppen von Betrieben und Arbeitnehmern vom 26. 11. 1975 (SR 822.110), welche die Herabsetzung der Höchstarbeitszeit für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben sowie für das Büropersonal, technische u.a. Angestellte auf 45 Stunden schliesslich durchgeführt hat.

Art. 8 Abs. 1^{bis} durch den Bundesrat, die Überzeitarbeit auf insgesamt 260 Stunden im Kalenderjahr erhöht werden können. Die Sozialdemokratische Fraktion liess verlauten, dass sie das Prinzip der Kompetenzdelegation an den Bundesrat billige, allerdings nur unter der Bedingung, dass der Stichtag des 1. 1. 1967 wieder aufgenommen würde; die Freisinnigen und die Konservativen erklärten sich mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden, wenn die Volksinitiative zurückgezogen würde. Die Liberalen schliesslich waren der Ansicht, dass es im Falle einer derart bedeutenden Entscheidung, wie der Herabsetzung der wöchentlichen Höchst Arbeitszeit, die Zuständigkeit beim Parlament verbleiben sollte und schlugen vor, die Gültigkeit der Regelung von Art. 8 Abs. 1 lit. a bis zum 31. 12. 1967 zu beschränken und dann angesichts der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, die Frage erneut zu prüfen. In einer Eventual-abstimmung bevorzugten die Abgeordneten mit 45 zu 10 Stimmen als Zeitpunkt für den Systemwechsel den 1. 1. 1968 vor dem 1. 1. 1967. In der Hauptabstimmung gingen 40 Stimmen an den letzten Vorschlag des Bundesrates, gegenüber 12 Stimmen für das Projekt der Liberalen⁶⁴⁸.

Die Vertreter beider Kammern machten noch je eine weitere Konzession: Der Ständerat gab nach in der Frage des Art. 16, der mit 28 zu 24 Stimmen in der Fassung des Nationalrates angenommen wurde, womit es bei acht Feiertagen blieb, die von den Kantonen den Sonntagen gleichgestellt werden konnten. Der Nationalrat seinerseits gab dem Ständerat mit 35 zu 16 Stimmen nach, dass die Ausarbeitung von Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern nicht zwingend verankert werden soll (Art. 25). Diese beiden Bestimmungen wurden demnach schlussendlich in ihrer ursprünglich vom Bundesrat vorgesehenen Fassung angenommen⁶⁴⁹. In der Gesamt abstimmung wurde die Vorlage mit 36 gegen 4 Stimmen angenommen, vorbehaltlich des Rückzuges der Volksinitiative. Sollte diese nicht zurückgezogen werden, so würde die Einigungskonferenz erneut zusammenkommen, um eine andere Lösung auszuarbeiten⁶⁵⁰.

Als die Räte im März 1964 tagten, war das Volksbegehren bereits zurückgezogen worden. Im Nationalrat erklärten sich sämtliche Gruppen mit Ausnahme der vier Mitglieder der PdA mit dem Ergebnis der Einigungskonferenz einverstanden. In der Abstimmung hiessen 129 Parlamentarier das Gesetz gut, 4 verwarfen die Vorlage⁶⁵¹. Am darauffolgenden Tag stimmte der Ständerat, ohne jegliche Diskussion mit 43 votierenden Abgeordneten einhellig zu. In der Schlussabstimmung wurde das Gesetz mit 149 zu 5 Stimmen im Nationalrat und mit 39 Stimmen einstimmig im Ständerat angenommen⁶⁵². Das Referendum gegen das Gesetz wurde nicht ergriffen und so trat es am 1. 2. 1966, also mehr als ein Jahr später wie ursprünglich vorgesehen, in Kraft⁶⁵³.

Abschliessend betrachtet, hat allein in der Frage der Freiheit der Kantone, die Zahl der dem Sonntag gleichgestellten Feiertage festzusetzen, das Element des Föderalismus eine Rolle in der Haltung des Ständerates gespielt. Im übrigen waren es soziale, wirtschaftliche und politische Fragen, welche die Voten der Parlamentarier bestimmt haben. Die Abgeordneten im Nationalrat waren dabei ganz klar beeinflusst von den rund 50 sozialdemokratischen Vertretern und zeigten sich besonders den Anliegen der Arbeitnehmer verbunden, währenddem sich der Ständerat mehr dem Schutz der Interessen der Arbeitgeber und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Landes verpflichtet zeigte. Die hauptsächlichsten Differenzen zwischen den beiden Kammern dürften sich daraus abgeleitet haben. Zwei weitere Faktoren sollten dabei nicht vernachlässigt werden: zum einen zeigte sich besonders der Ständerat von der Initiative unbeeindruckt und erklärte, dass es unangebracht sei, sich vor dem Volksbegehren zu fürchten. Es könne ruhig, so es denn nötig wäre, Volk und Ständen vorgelegt werden, wobei man beruhigt etwas mehr Vertrauen zum Verantwortungsbewusstsein des Volkes haben dürfe. Zum anderen ist daran zu erinnern, dass die vier ersten Beratungen der Bundesversammlung kurz vor den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates im Oktober 1963 stattfanden.

bb) Teilrevision des Arbeitsgesetzes vom 22. März 1996

Ergänzend noch einige kurze Bemerkungen zur Teilrevision des Arbeitsgesetzes von 1996: Diese Revision war nötig geworden, nachdem der Bundesrat im Februar 1992 das ILO-Abkommen über die Nachtarbeit gekündigt hatte. Der Bundesrat leitete im Februar 1994 dem Parlament eine entsprechende Botschaft über eine *Teilrevision des Arbeitsgesetzes* zu, die als Schwerpunkte der Revision die gleiche Regelung der Arbeits- und Ruhezeiten für Männer und Frauen in allen Wirtschaftssektoren, die Flexibilisierung der Arbeitszeiten, eine Verbesserung des Schutzes der in der Nacht und am Sonntag Erwerbstätigen sowie einen Sonderschutz für werdende Mütter vorsah⁶⁵⁴. Damit sollte das bis anhin geltende Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit von Frauen in der Industrie aufgehoben werden⁶⁵⁵. Die

⁶⁴⁸ Protokoll der Einigungskonferenz vom 26. Februar 1964, S. 6 f.

⁶⁴⁹ Protokoll der Einigungskonferenz vom 26. Februar 1964, S. 8-9.

⁶⁵⁰ Protokoll der Einigungskonferenz vom 26. Februar 1964, S. 10.

⁶⁵¹ Sten. Bull. NR 1964 164-170.

⁶⁵² Sten. Bull. NR 1964 250; Sten. Bull. SR 1964 112.

⁶⁵³ SR 822.11.

⁶⁵⁴ Botschaft und Gesetzesentwurf vom 2. Februar 1994 über die Änderung des BG über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz); BBl 1994 II 157 ff.

⁶⁵⁵ Jeder neunte Erwerbstätige arbeitet in der Schweiz regelmässig in der Nacht, am Wochenende oder im Schichtbetrieb, wie die erste Repräsentativ-Untersuchung in diesem Bereich ergab, die zwischen September 1992 und Januar 1993 im Auftrag des BIGA durchgeführt worden war. Das Ausmass war bei den Frauen nicht wesentlich geringer als bei den Männern. Vergl. H.

Nacht- und Sonntagsarbeit sollten mit einem Zeitzuschlag von 10 % kompensiert werden können. Ein vom SGB bei altBundesrat TSCHUDI und altBundesrichter BERENSTEIN in Auftrag gegebener Bericht über den gegenwärtigen Stand des Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer⁶⁵⁶ kam zum Schluss, dass die heutige Gesetzgebung veraltet, uneinheitlich und lückenhaft sei. So seien zahlreiche Bereiche der Arbeitswelt von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes ausgenommen, namentlich Landwirtschaft, öffentliche Verwaltungen und Hausarbeit im privaten Haushalt. Der Bericht beurteilte aber die Revisionsvorlage als befriedigend, weil sie im Bereich der Nachtarbeit das Ziel einer einheitlichen Gesetzgebung für alle Sektoren der Beschäftigung verwirklichen würde⁶⁵⁷.

Der Nationalrat weichte diese Bestimmung in der Märzsession 1995 aber bereits auf und entschied, dass die Kompensation wahlweise aus einem zehnpromzentigen Zeitzuschlag oder einem Lohnzuschlag von 50 % für die Sonntagsarbeit und 25 % für die Nachtarbeit bestehen sollte. Bei Arbeitnehmern mit Familienpflichten hätte zwingend der Zeitzuschlag gewährt werden müssen. Der Ständerat vertrat bei den Beratungen im September 1995 eine harte Linie und strich den gesetzlichen Anspruch auf Zuschläge für Nacht- und Sonntagsarbeit völlig aus dem Entwurf. Der Vorlage wurde vorgeworfen, sie sei nicht den wirtschaftlichen Realitäten angepasst und vor allem für das Gastgewerbe und die Hotellerie, wo traditionell viel Nacht- und Sonntagsarbeit geleistet werde, untragbar. Vor allem Vertreter aus Tourismuskantonen warnten davor, dass der schon arg gebeutelte Schweizer Tourismus keine weiteren Belastungen mehr ertrage. Der Vertreter der Regierung, BR DELAMURAZ, warnte angesichts dieser Stimmung davor, den Frieden zwischen den Sozialpartnern zu gefährden. Der Sprecher der vorberatenden Kommission, SR GEMPERLI (CVP, SG) plädierte für einen „Ausweg“, der einerseits den berechtigten Interessen der Arbeitnehmer Rechnung getragen und andererseits die Wirtschaft nicht überfordert hätte. Danach sollte bei der Nachtarbeit, sofern durch den GAV nicht anders geregelt, ein Zeitzuschlag von 10 % verankert werden. Der Rat lehnte dies aber mit 22 zu 12 Stimmen ab. Bei der Sonntagsarbeit hatte die Kommissionmehrheit bereits selber beschlossen, keinen gesetzlichen Anspruch auf Zeit- oder Lohnzuschlag festzuschreiben, was vom Rat klar gutgeheissen wurde. Mit 24 zu 2 Stimmen verwarf der Ständerat am 28. September den Kompromissvorschlag, der vorberatenden Kommission betreffend Kompensationen⁶⁵⁸. Der Ständerat folgte mit seiner Entscheidung in allen wichtigen Punkten den Argumenten der Tourismusindustrie und der Hotellerie und brachte so einen sozialpartnerschaftlich ausgehandelten Kompromiss aus dem Lot⁶⁵⁹, denn die in der Botschaft des Bundesrates vorgesehene Flexibilisierung der Arbeitszeiten und die Aufhebung des Nachtarbeitsverbotes für Frauen in der Industrie sollten nur unter gleichzeitiger Verstärkung des minimalen Arbeitnehmerschutzes zu haben sein. In der Folge wurde am 1. Juli 1996, ohne grosse Überraschung, gegen die Änderung des Arbeitsgesetzes vom SGB, dem Christlichnationalen Gewerkschaftsbund der Schweiz (CNG) und der Eidgenössisch-Demokratischen Union (EDU) das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 schliesslich fiel die Ablehnung des Arbeitsgesetzes mit 1'418'888 (67 %) zu 697'951 Stimmen (33 %) deutlich aus (den höchsten Nein-Stimmenanteil wies der Jura mit 86,7 % auf, gefolgt von den übrigen welschen Kantonen).

c) Restwassermengen im Gewässerschutzgesetz (1990)

Mit 176'484 Unterschriften wurde 1984 die „Initiative zur Rettung unserer Gewässer“ eingereicht, welche im wesentlichen verlangte, Gewässer samt ihren Uferbereichen vor weiteren wirtschaftlich motivierten Eingriffen zu bewahren und die Sanierung belasteter Flüsse und Seen zu beschleunigen⁶⁶⁰. Die Initiative wurde zu einer eigentlichen Orientierungsgrösse für die vom Bundesrat beschlossene Gesetzesrevision im Bereich des Gewässerschutzes, die unter anderem einen „differenzierten Gewässerschutz“ einführen sollte und vorsah, dass auf Bundesebene nur Minimalvorschriften erlassen werden, die von den Kantonen nach eigenem Ermessen strenger gestaltet werden könnten⁶⁶¹. Im Jahre 1985 wurde die Vernehmlassung zur Revision des Gewässerschutzgesetzes (GSchG)⁶⁶² abgeschlossen. Weitgehende Zustimmung fand der Entwurf bezüglich der Massnahmen gegen die Gewässerverschmutzung (qualitativer Gewässerschutz)⁶⁶³, während ihm beim quantitativen Gewässerschutz, der die Nutzung der Gewässer sowie Eingriffe in Wasserläufe und Uferbereiche regelt, dem eigentlichen Kernstück der

CONRAD/T. HOLENWEGER, „Repräsentativ-Erhebung über die Nacht-, Wochenend- und Schichtarbeit in der Schweiz“, in: Die Volkswirtschaft 67 (1994), Nr. 6, S. 33 ff.

⁶⁵⁶ H.-P. TSCHUDI/A. BERENSTEIN, „Für einen modernen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, Bern (SGB) 1994.

⁶⁵⁷ Vergl. auch den „Bund“ vom 16. November 1994.

⁶⁵⁸ Siehe BaZ vom 29. September 1995.

⁶⁵⁹ Entsprechend fielen die Reaktionen in der Presse aus: von der „Wirtschaftshörigkeit“ der Kleinen Kammer spricht der Kommentator der BaZ vom 29. 9. 1995 und der SGB drohte umgehend mit dem Referendum, wenn der NR bei der Bereinigung der Arbeitsgesetzrevision den Entscheiden des SR folgen sollte.

⁶⁶⁰ Die Initiative forderte die Ergänzung der BV mit einem Art. 24^{novies} (BBl 1984 I 994 ff.); vergl. auch NZZ vom 10. 10., 14. 11. und 11. 12. 1984.

⁶⁶¹ Vergl. NZZ vom 29. August 1984.

⁶⁶² BG vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz [SR 814.20]).

⁶⁶³ Einzelne Umweltorganisationen sowie CVP, SP und der SGB verlangten weitergehende Vorschriften.

GSchG-Revision, der Regelung der Restwassermengen⁶⁶⁴, starke Opposition erwuchs: Während die Parteien die vorgeschlagenen Rest-wassermengen als nicht zu unterschreitendes Minimum bezeichneten, kritisierte die Energiewirtschaft diese als zu starr und lehnte mit Hinweis auf Produktionsverluste und die Verteuerung der Hydroelektrizität die Vorlage generell als zu einseitig ökologisch ausgerichtet ab. Die betroffenen Kantone, die sich in ihrer Gewässerhoheit bedroht sahen, machten geltend, dass die Bestimmungen über das Restwasser und über Konzessionserteilungen zur Wasserkraftnutzung für sie starke finanzielle Einbussen brächten. Dieses Problem sollte allerdings durch die von Umweltschutzkreisen angeregte Schaffung eines Gewässerfonds⁶⁶⁵ gelöst werden, der nach dem Verursacherprinzip von der Elektrizitätswirtschaft zu speisen wäre und die nötigen Abgeltungen für die betroffenen Gemeinden zu erbringen hätte. Ansonsten lehnten die Umweltschutzorganisationen und insbes. die Initianten das revidierte GSchG in der vorgesehenen Form ab: Die Restwassermengen seien ungenügend festgesetzt und die Vorlage biete einerseits zu wenig Handhabe gegen die laufende Zerstörung der letzten natürlichen Gewässer und andererseits zu wenig Möglichkeiten die bereits geschädigten Gewässer zu sanieren. Ausserdem befürchtete man angesichts des wieder gestiegenen Interesses der Energiewirtschaft an hydroelektrischen Projekten einen verstärkten Druck zum Ausbau der Wasserkraft-nutzung.

Der Bundesrat nahm 1986 von der Vernehmlassung zur Revision des GSchG Kenntnis und beauftragte das EDI mit der Ausarbeitung einer bereinigten Vorlage. Darin sollten einerseits flexiblere Restwasservorschriften, andererseits jedoch strengere Auflagen für den Gewässerschutz in der Landwirtschaft vorgesehen werden. Da das Inkrafttreten des revidierten GSchG noch einige Zeit auf sich warten lassen würde, hielt es der Bundesrat ferner für angezeigt, durch einen vorgezogenen BB die Sicherung angemessener Restwassermengen zu gewährleisten, womit sie einem Vorstoss Rechnung trug⁶⁶⁶, der ein Unterlaufen der künftigen Restwasserregelung durch eine forcierte Realisierung von Wasserkraftprojekten verhindern wollte⁶⁶⁷. 1987 beschloss der Bundesrat die Volksinitiative „zur Rettung der Gewässer“, Volk und Ständen zur Ablehnung zu beantragen. Obwohl er die grundsätzliche Ausrichtung des Begehrens zwar als richtig beurteilte, missbilligte er die Initiative aufgrund ihrer konsequenten und finanziell weitreichenden Ausrichtung auf den Gewässerschutz, die andere wichtige Interessen, wie namentlich diejenigen der Wassernutzung, zu wenig berücksichtige und sich im übrigen auch in Widerspruch zur bereits bestehenden Verfassungsgrundlage stelle. Als indirekten Gegenvorschlag legte der Bundesrat nun die Botschaft zur Revision des GSchG vor⁶⁶⁸. Damit solle einerseits einem erweiterten Schutzgedanken Rechnung getragen werden, als auch eine umfassende Abwägung aller an Gewässern bestehenden Interessen gewährleistet werden.

Einen Schwerpunkt der Gesetzesvorlage bildete die Regelung der Restwasserfrage durch ein zweistufiges Verfahren: Für neue bzw. zu erneuernde Wasserkraftwerke legt der Bund Mindestrestwassermengen fest, die generell knapp gehalten sind und nicht unterschritten werden dürfen. Den Kantonen obliegt es, mit erhöhten Mindestmengen die verschiedenen Schutzinteressen im Einzelfall zu berücksichtigen. Nicht mehr möglich sollen totale Nutzungen sein. Das revidierte GSchG legt, mit Ausnahme der Bestimmungen über die Sicherung angemessener Restwassermengen, im quantitativen Gewässerschutz lediglich Grundsätze fest, welche den Kantonen eine eigene Rechtsetzungsbefugnis belassen. Bezüglich des qualitativen Schutzes der Gewässer vor Verunreinigungen übernimmt die Vorlage weitgehend die Bestimmungen des geltenden Rechts. Ergänzung finden diese im Bereich des Gewässerschutzes in der Landwirtschaft durch Vorschriften über Bodenbewirtschaftung und Verwertung von Hofdünger sowie durch die Möglichkeit, landwirtschaftliche Haushalte unter bestimmten Bedingungen von der Kanalisationsanschlusspflicht zu befreien. Im weiteren sollen feste Stoffe, die in Verbindung mit Wasser die Gewässer verunreinigen können, den wassergefährdenden Flüssigkeiten gleichgestellt werden. Der Entwurf sollte, im Interesse der Erreichung der Qualitätsziele im Gewässerschutz, die Kantone verpflichten, nötigenfalls ergänzende Massnahmen zu treffen. Mit den vorgeschlagenen Subventionsbestimmungen war im übrigen ein Abbau der Bundesleistungen um durchschnittlich rund 50 Mio. Franken pro Jahr vorgesehen.

Im Februar 1987 legte der Bundesrat die Botschaft zum BB über den Vorbehalt künftiger Restwassermengen vor⁶⁶⁹, der bereits in der Vernehmlassung deutliche Ablehnung von Seiten der Kantone erfuhr. Der BB sollte verhindern, dass noch kurz vor dem Inkrafttreten des revidierten GSchG Wasserkraftwerke ohne genügende Restwasserregelung konzessioniert und damit die vorgesehene Restwasserregelung unterlaufen würden. Die meisten Kantone, darunter sämtliche Bergkantone⁶⁷⁰, lehnten eine solche vorsorgliche Regelung ab, was im Ständerat dadurch bestätigt wurde, dass er mit grossem Mehr Nichteintreten auf die Vorlage beschloss⁶⁷¹. Im Nationalrat formierte sich

⁶⁶⁴ Unter Restwassermenge wird die Abflussmenge eines Fliessgewässers verstanden, die nach einer oder mehreren Entnahmen von Wasser verbleibt.

⁶⁶⁵ Siehe auch BBl 1983 II 357 f. (Initiative zur Rettung unserer Gewässer) und Amtl. Bull. NR 1985 1162 f., 1185 ff.

⁶⁶⁶ Motion LORETAN (FDP, AG), die als Postulat überwiesen wurde und die eine Denkpause bis zur Regelung der Frage im revidierten GSchG durch einen Konzessionsstopp verlangte; vergl. Amtl. Bull. NR 1985 1225 ff.

⁶⁶⁷ Der Bundesrat beauftragte das EVED mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Botschaft zuhanden des Parlaments.

⁶⁶⁸ Botschaft zur Initiative und zur GSchG-Revision in BBl 1987 II 1061 ff.

⁶⁶⁹ BBl 1987 I 870 ff.

⁶⁷⁰ Vergl. BaZ vom 19. September 1987 über die Regierungskonferenz der Bergkantone.

⁶⁷¹ Amtl. Bull. SR 1987 435 ff.

demgegenüber, unter Namensaufruf, eine klare Mehrheit für die provisorische Verfügung in der Restwasserfrage: die Grosse Kammer stimmte einer inhaltlich modifizierten und auf sechs Jahre befristeten Kompromisslösung mit 106 gegen 16 Stimmen zu⁶⁷². Die Vorlage scheiterte jedoch am erneuten Widerstand des Ständerates. Die Kleine Kammer hielt daran fest, dass ein Vorbehalt künftiger Restwassermengen auf unstatthafte Weise die ordentliche Gesetzgebung präjudiziere und entschied sich daher erneut für Nichteintreten⁶⁷³. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat empfahl der Ständerat 1988 als erste Kammer die Volksinitiative „zur Rettung unserer Gewässer“ Volk und Ständen zur Ablehnung⁶⁷⁴. Beide Kammern verlängerten die Frist zur Behandlung der Initiative um ein Jahr, damit vorgängig die Revision des GSchG beraten und der Initiative als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden konnte. Im Nationalrat wurde dies allerdings als Verzögerungs- und Verschleppungstaktik bei der Regelung angemessener Restwassermengen gerügt⁶⁷⁵.

Der Ständerat als Erstrat verabschiedete mit 20 zu 3 Stimmen (bei etlichen Enthaltungen) die Revision des GSchG. Umstritten war und blieb v.a. das Kernstück der Revision, die Regelung der Restwassermengen. Die Interessen des Landschafts- und Gewässerschutzes auf der einen Seite sowie die Nutzungsinteressen der Berggebiete und der Elektrizitätswirtschaft auf der anderen Seite prallten hier hart aufeinander. Der Ständerat stimmte schliesslich dem Konzept des Bundesrates zu, nachdem ein Antrag der Vertreter der Bergkantone, die Mindestvorschriften des Bundes fallenzulassen und die Regelung der mengenmässigen Nutzungsbeschränkung an die Kantone zu delegieren gescheitert ist. Der Bund legt danach in einem zweistufigen Verfahren nur Mindestwassermengen als Existenzminimum für Fauna und Flora fest, während die Kantone zur Sicherung angemessener Restwassermengen diese Quoten nach Möglichkeit erhöhen und die verschiedenen Schutzinteressen im Einzelfall berücksichtigen. Den Vertretern der Bergkantone und der Elektrizitätswirtschaft gelang es allerdings, die Restwasser-Mindestvorschriften mit einer grosszügigen Ausnahmenregelung erheblich abzuschwächen und sie auf blosse Richtlinien zu reduzieren. Auf Verständnis und Sympathie aller politischen Lager trafen zwei Modelle für Ausgleichszahlungen beim freiwilligen Verzicht eines Gemeinwesens auf die Nutzung der Wasserkraft im Interesse des Umweltschutzes („Landschafts-rappen“)⁶⁷⁶. Der Ständerat lehnte es jedoch ab, diese Frage bereits im Rahmen der GSchG-Revision zu regeln, da man sich noch nicht über den Geltungsbereich und die Auswirkungen einer solchen Bestimmung völlig im klaren war⁶⁷⁷. Bezüglich dem qualitativen Gewässerschutz folgte der Ständerat weitgehend den Vorschlägen des Bundesrates und stimmte insbesondere den Vorschriften zur Verhinderung der Gewässerverschmutzung durch die Landwirtschaft zu⁶⁷⁸.

Im Nationalrat provozierte der Entwurf des Bundesrates eine ausgedehnte Diskussion, welche einige wesentliche Abänderungen der Vorlage mit sich brachte. Im Mittelpunkt der Beratungen standen drei Bereiche: die Frage der Restwassermenge, des Landschaftsrappens (Kompensation von Einkommensverlusten in den Berggebieten beim Verzicht auf einen Endausbau der Wasserkraft) und die Verschmutzung der Gewässer durch die Landwirtschaft. Was die Restwassermengen betraf, stellte sich der Nationalrat auf die Position von Bundesrat und Ständerat. Jedoch beschloss der Nationalrat eine viel strengere Handhabung in der Frage der Ausnahmeregelung als die Kleine Kammer. Ferner fügte die Grosse Kammer, gegen die Ansicht ihrer Kommission, Vorschriften ein, welche den Vorschlägen der Initiative „zur Rettung unserer Gewässer“ bezüglich der fast absoluten Garantie der natürlichen

⁶⁷² Amtl. Bull. NR 1987 1269 ff.

⁶⁷³ Amtl. Bull. SR 1987 615 ff.

⁶⁷⁴ Amtl. Bull. SR 1988 620 ff.; Einzig die SP-Abgeordneten befürworteten die Initiative.

⁶⁷⁵ Amtl. Bull. NR 1988 1526 f. Letztlich verwarfen beide Räte die Initiative: der SR mit 37 gegen 6 Stimmen (Amtl. Bull. SR 1989 622) und der NR mit 51 gegen 45 Stimmen (Amtl. Bull. NR 1989 1106).

⁶⁷⁶ Vergl. die Interpellation RHINOW (Amtl. Bull. SR 1988 757 ff.): SR RHINOW (FDP, BL) regte an, die gesetzliche Grundlage für Ausgleichsbeiträge des Bundes zur Erhaltung schützenswerter Landschaften von nationaler oder überregionaler Bedeutung ins GSchG einzubauen. Die Umweltorganisationen verlangten in einem offenen Brief an den SR ebenfalls die Einführung eines „Landschaftsrappens“: mit einer Solidaritätsabgabe von maximal einem Rappen pro Kilowattstunde auf Hydroelektrizität sollte ein eidgenössischer Fonds gespiesen werden, aus dem Gemeinden entschädigt werden, die auf einen weiteren Ausbau der Wasserkraftnutzung verzichten (TA v. 1. 10. 1988; NZZ v. 3. 10. 1988). Die Idee zu einem „Landschaftsrappen“, also dem Konzept, dass der Verzicht auf die wirtschaftliche Nutzung oder gar Übernutzung schützenswerter Landschaften nicht nur durch staatliche Verbote, sondern auch durch Vereinbarungen und finanzielle Anreize gefördert werden sollte, geht zurück auf die Bemühungen um einen dauerhaften Schutz der Bündner Greina-Hochebene: nach dem Verzicht auf ein Wasserkraftwerkprojekt sollten die betroffenen Gemeinden für entgangene Einnahmen aus einem von Naturschützern angeregten Fonds entschädigt werden, wenn sie einem Schutzvertrag für die Hochgebirgslandschaft Greina-Piz Medel zustimmen. Vergl. Amtl. Bull. NR 1987 999 (Postulat COLUMBERG betr. Abgeltungslösung für den Fall Greina); 1013 f.; 1295 ff. (Postulat LORETAN betr. Abklärung der Zulässigkeit eines solchen Abgeltungsfonds); 1297 ff. (Motion MAEDER betr. Neufassung des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte zur Realisierung des „Landschaftsrappens“); Amtl. Bull. SR 1987 174.

⁶⁷⁷ Der Ständerat zog es vor, einen von BR COTTI in Aussicht gestellten umfassenden Bericht zu dieser Frage abzuwarten.

⁶⁷⁸ So sollten nur noch 3 Düngergrossvieheinheiten (DGVE; eine Einheit entspricht dem durchschnittl. jährlichen Anfall von Gülle und Mist einer 600 kg schweren Kuh [vergl. Art. 14 Abs. 8 GSchG]) pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche gehalten werden dürfen. Der SR lehnte ferner aus energie- und umweltschutzpolitischen Überlegungen die technische Aufbereitung von Jauche zu Handelsdünger ab, die v.a. von den Schweinehaltern als Alternative zur Reduktion des Tierbestandes verlangt worden war. Im weiteren wurden die Landwirtschaftsbetriebe unter best. Bedingungen von der ARA-Anschlusspflicht befreit.

Wasserläufe sehr nahekamen. Im Bereich der Gewässerverschmutzung durch die Landwirtschaft billigte der Nationalrat, im Detail jedoch abweichend, die Regelung der drei Düngergrossvieheinheiten (DGVE) pro Hektare⁶⁷⁹. Für eine angeregte Auseinandersetzung sorgte auch das Konzept des „Landschaftsrappens“. Namentlich die Frage seiner Verfassungsmässigkeit, also die Frage, ob für die Erhebung einer solchen Energieabgabe durch den Bund eine Verfassungsgrundlage bestehe, fand Befürworter wie Gegner⁶⁸⁰. Die Kommission des Nationalrates befürwortete schliesslich das Prinzip eines Abgeltungsfonds, liess aber die Frage von dessen Finanzierung offen. Der Nationalrat sprach sich im Juni 1989 ebenfalls für den „Landschaftsrappen“ aus, wobei sich dieser nur auf Landschaften mit nationaler Bedeutung beziehen dürfe, unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des betroffenen Kantons oder der Gemeinde. Zur Frage der Finanzierung des Fonds schloss sich mit 77 gegen 59 Stimmen eine Mehrheit im Nationalrat einem Kompromissvorschlag der FDP an, welcher die Idee der Initiative über eine Abgabe auf jede Kilowattstunde, jedoch ermässigt auf 0,2 Rappen wiederaufnahm. Dies hätte jährlich ungefähr 70 Mio. Franken eingebracht. In der Schlussabstimmung wurde der Entwurf mit 79 gegen 12 Stimmen verabschiedet⁶⁸¹.

Der Ständerat, am Jahresende zum zweiten Mal mit der Vorlage befasst, hielt an den Differenzen zum Nationalrat fest⁶⁸². Er verzichtete weiterhin auf den „Landschaftsrappen“, liess aber dennoch eine Türe offen, indem er über den Umweg seiner Kommission mit einer Motion⁶⁸³ vom Bundesrat forderte, vorsorglich ein Projekt für Kompensationszahlungen für betroffene Gemeinden, die Einnahmenverluste durch die Nichtverwirklichung von Kraftwerksprojekten erlitten haben, vorzuschlagen. Angesichts der Zurückhaltung der Kleinen Kammer drohten verschiedene Umweltschutzorganisationen sowie die Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern (VKMB), mit der Ergreifung des Referendums gegen die Revision des GSchG, wenn der Nationalrat sich den Positionen des Ständerates angleichen sollte⁶⁸⁴.

Zum Jahresende 1990 erreichte das lange parlamentarische Tauziehen ein Ende⁶⁸⁵. Schon während der Sommersession begann sich ein Konsens bezüglich der drei strittigen Divergenzen, der Frage der Restwassermengen, des „Landschaftsrappens“ und der Gewässerverschmutzung durch die Landwirtschaft, abzuzeichnen. Im Bereich der landwirtschaftlichen Gewässerverschmutzung⁶⁸⁶ wurde der Gewässerschutz verstärkt, die bodenunabhängige Massentierhaltung und damit die Gülleproduktion eingeschränkt und das Ausbringen der Gülle geregelt. Während der Nationalrat 1989 noch beschlossen hatte, dass die Viehhalter mindestens die Hälfte des anfallenden Hofdüngers auf der eigenen oder gepachteten Nutzfläche verwerten können müssen, was sich v.a. gegen die sog. Tierfabriken richtete, wurde dies vom Ständerat nicht akzeptiert. Der von beiden Kammern 1990 ausgehandelte Kompromiss sieht vor, dass diese Begrenzung nur in jenen Fällen Anwendung findet, wo sich die vertraglich gesicherte Nutzfläche ganz oder teilweise ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereiches befindet⁶⁸⁷. Andererseits wurde aber die Limite der drei DGVE pro Hektare beibehalten und den kantonalen Behörden die Möglichkeit gegeben, die pro Hektare zulässigen Einheiten, soweit es die Bodenbelastbarkeit, Höhenlage und topographischen Verhältnisse erfordern, herabzusetzen. In der Wintersession gelangte das Geschäft dann endgültig zum Abschluss, indem sich der Ständerat bezüglich der Frage der Restwassermengen dem Vorschlag des Nationalrates anschloss. Wollte der Ständerat ursprünglich noch grosszügige Ausnahmeregelungen vorsehen, welche es den Kantonen und kleinen Wasserkraftwerksbetreibern erlaubt hätte, die gesetzlich vorgesehenen Mindestrestwassermengen zu unterschreiten, so setzte sich der Nationalrat durch, der seinerseits die Verankerung des Verursacherprinzips im Gesetz aufgeben musste. Was die Frage des „Landschaftsrappens“ anging, so sprach sich die Kleine Kammer für die Auszahlung von Entschädigungsbeiträgen aus der Bundeskasse für die Betroffenen aus. Der Nationalrat schloss sich schlussendlich dieser Version trotz seiner differenten Meinung bezüglich des Finanzierungsmodus an.

Die Initianten der „Initiative zur Rettung unserer Gewässer“ betrachteten das Ergebnis der Revision des GSchG von 1990 als ungenügend und entschlossen sich daher, zwar nicht das Referendum zu ergreifen, ihre Initiative aber nicht zurückzuziehen⁶⁸⁸. Dennoch formierte sich ein Referendumskomitee gegen das revidierte GSchG aus Kreisen der Interessengemeinschaft der Besitzer von Kleinwasserkraftwerken, die befürchteten, dass angesichts der im revidierten GSchG vorgesehenen Restwassermengen eine Vielzahl von Kleinwasserkraftwerken, ungefähr ein

⁶⁷⁹ Amtl. Bull. NR 1989 932 ff., 1012 ff., 1074 ff.

⁶⁸⁰ 1987 folgte der NR im Rahmen der Diskussion um die Greina-Hochebene noch der Argumentation von BR SCHLUMPF, wonach für die Erhebung einer Energieabgabe durch den Bund die Verfassungsgrundlage fehle. Mit 47 zu 43 Stimmen lehnte der NR den von NR MAEDER (AR), in seiner Motion geforderten „Landschaftsrappen“ ab; vergl. Amtl. Bull. NR 1987 1297 ff.

⁶⁸¹ Amtl. Bull. NR 1989 1089 ff.

⁶⁸² Amtl. Bull. SR 1989 709 ff.; vergl. NZZ vom 4. Dezember 1989.

⁶⁸³ Amtl. Bull. SR 1989 739.

⁶⁸⁴ NZZ vom 21. 11. 1989. GALLUS CADONAU, Geschäftsführer der Schweizerischen Greina-Stiftung (SGS), drohte gar mit der Lancierung einer Volksinitiative bezügl. eines „Landschaftsrappens“, wenn im Parlament nicht auf dessen Behandlung zurückgekommen werden sollte. Vergl. *ders.*, „Wasserkraft: Profit gegen Naturschutz“, in: Plädoyer 5/94, S. 18-22.

⁶⁸⁵ Amtl. Bull. NR 1990 576 ff., 1668 ff., 2220 ff.; Amtl. Bull. SR 1990 324 ff., 398 ff., 463 ff., 933 ff. 1053 f.; Amtl. Bull. NR 1991 192; Amtl. Bull. SR 1991 50.

⁶⁸⁶ Amtl. Bull. NR 1990 576 ff.; Amtl. Bull. SR 1990 324 ff.

⁶⁸⁷ Vergl. Art. 14 Abs. 4 rev. GSchG.

⁶⁸⁸ NZZ vom 5. und 7. Februar 1991.

Drittel der noch rund tausend sich in Betrieb befindlichen Anlagen, nicht mehr betrieben werden könnten. Aber nicht nur ökonomische Gründe, sondern auch Argumente des Umweltschutzes wurden vorgebracht, als auf die Bedeutung der Kleinwasserkraftwerke zur Sicherung einer umweltfreundlichen Stromversorgung hingewiesen wurde⁶⁸⁹. In der Volksabstimmung vom 17. 5. 1992 wurde die Gewässerschutzinitiative bei einer Stimmbeteiligung von 39,2 % mit 644'083 annehmenden (37,1 %) gegen 1'093'987 verwerfende Stimmen (62,9 %) und unter Ablehnung sämtlicher Stände deutlich verworfen⁶⁹⁰. Dagegen fand das GSchG eine breite Zustimmung beim Souverän und wurde mit 1'151'706 (66,1 %) gegen 591'240 (33,9 %) Stimmen angenommen⁶⁹¹.

d) Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) von 1995

Der Bundesrat leitete der Bundesversammlung im Spätherbst 1993 seine Botschaft für eine zweite Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zu⁶⁹². Damit sollten einerseits Teile aus dem dringlichen BB, der in der Volksabstimmung vom 26. 9. 1993 mit grossem Mehr angenommen worden ist⁶⁹³, so die Abstufung der Taggelder je nach Familienpflichten und die Zwischenverdienstregelung, gesetzlich definitiv verankert, andererseits die Finanzierungsgrundlagen dieses Versicherungszweiges verbessert werden. Angesichts der Dringlichkeit der Sanierung der Arbeitslosenversicherung beschränkte sich die Vorlage hauptsächlich darauf, die Versicherungsleistungen, die Finanzierung der Versicherung sowie die aktiven Präventionsmassnahmen der aktuellen wirtschaftlichen Lage anzupassen⁶⁹⁴. Neue Finanzierungsmodelle oder andere tiefgreifende Reformen des AVIG sollten im Rahmen einer späteren Revision geregelt werden. Wesentliche Punkte des bundesrätlichen Entwurfes waren eine je fünfprozentige Degression der Leistungen nach 125 und 250 Tagen, deutlich verschärfte Zumutbarkeitskriterien und eine massive Erhöhung der Limite der beitragspflichtigen Löhne (von 97'200 auf 243'000 Franken) bei gleichbleibendem Leistungsplafond, die Anhebung der Lohnbeiträge auf maximal 3 % sowie die Einführung von à-fonds-perdu-Beiträgen des Bundes und der Kantone in der Höhe von je 5 % der Versicherungsausgaben, wenn die Reserven und Beitragseinnahmen zur Deckung der Versicherungsausgaben nicht ausreichen.

Diese Vorschläge stiessen in allen Lagern auf heftige Kritik. Auf der einen Seite erachteten sie die Gewerkschaften als inakzeptabel, da sie zu einem Zweiklassensystem der Versicherten, zur beruflichen Dequalifizierung der Arbeitslosen und zu Lohndumping auf Kosten der Arbeitslosenversicherung führten. Besonders vehement bekämpft wurde die Neudefinition des Begriffs der Zumutbarkeit⁶⁹⁵. Die Gewerkschaften monierten ferner, die Anhebung des Plafonds der beitragspflichtigen Löhne und der Prämien sei ungenügend zur längerfristigen Finanzierung der ALV; indem der Bund keine neuen Finanzierungsquellen vorschlage, erzeuge er einen finanziellen Druck, der schliesslich zur Abschaffung der Versicherung in ihrer heutigen Form führe. Auch die Arbeitgeberseite kritisierte die vorgesehene Finanzierung: Ihrer Ansicht nach hätten Bund und Kantone stärker in die Pflicht genommen werden müssen. Darüber hinaus lehnten sie die Anhebung des Plafonds rundweg ab, da sie eine massive, ihrer Ansicht nach für die ALV verfassungswidrige, Umverteilung bewirke. Richtig erschienen den Arbeitgebern nur der Abbau der Taggelder nach 125 und 250 Tagen und die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien. Allein der

⁶⁸⁹ Trotz Schwierigkeiten bei der Unterschriftensammlung, kam das Referendum im Mai 1991 zustande.

⁶⁹⁰ BBl 1992 V 451 ff.; vergl. auch SPJ 1992, S. 191 ff. mit weiteren Hinweisen.

⁶⁹¹ BBl 1992 V 451 ff.

⁶⁹² Botschaft vom 29. November 1993; BBl 1994 I 340 ff.

⁶⁹³ Bei einer Stimmbeteiligung von 39,7 % hatten 1'225'069 Stimmbürger (70,4 %) gegenüber 515'113 (29,6 %) Verwerfenden den dringlichen BB über Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung angenommen. BBl 1993 VI 262 ff.

⁶⁹⁴ Das Ausmass der Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Finanzierungslücke in der Arbeitslosenversicherung veranlassten BR und Parlament 1993 quasi eine vorgezogene „Minirevision“ des AVIG zu beschliessen (BBl 1993 I 677 ff.). Der dringliche BB (FN 693), der in der Frühjahrsession nach heftigen Diskussionen von den Räten verabschiedet worden ist (Amtl. Bull. NR 1993 82 ff., 156 ff., 372 ff., 502, 640; Amtl. Bull. SR 1993 104 ff., 110 ff., 214, 233; AS 1993 1066), führte zu einer Erhöhung des Taggeldanspruchs von höchstens 300 auf max. 400 Tage innerhalb von zwei Jahren. Damit verbunden war bei Taggeldern über 130 Franken eine Reduktion des Taggeldes von 80 auf 70 % des versicherten Verdienstes, es sei denn, der Versicherte beziehe Kinderzulagen oder sei alleinerziehend. Als eigentliche Neuerung wurde - gekoppelt an die Frage der Zumutbarkeit einer Arbeit - der Begriff des Zwischenverdienstes eingeführt. Bisher war eine Arbeit nur zumutbar, wenn sie dem Arbeitslosen einen Lohn einbrachte, der nicht geringer war, als die ihm zustehende Arbeitslosenentschädigung. Mit dem Instrument des Zwischenverdienstes wurde ein Anreiz geschaffen, durch die Annahme einer Aushilfsbeschäftigung die Dauer der Arbeitslosigkeit zu vermindern. Bei der Erzielung eines Zwischenverdienstes wurde während sechs Monaten 80 % des Verdienstauffalls entschädigt. V.a. wegen der Reduktion des Entschädigungssatzes von 80 auf 70 % und der Einführung der Zwischenverdienstregelung, die ihrer Ansicht nach zu einem generellen Lohndumping führen könnte, ergriff die PdA mit Unterstützung der SP und des SGB das Referendum, das z.T. auch von Dachverbänden der Arbeitgeber und des Gewerbes, v.a. wegen der Ausdehnung der Bezugsdauer, unterstützt wurde (BBl 1993 II 1415 f.).

⁶⁹⁵ Bislang galt eine Arbeit nur als zumutbar, wenn sie gewisse Kriterien erfüllte, nun aber wurde die Ausgangslage umgekehrt. Neu sollte grundsätzlich jede Arbeit, mit abschliessend geregelten Ausnahmen, zumutbar sein, auch wenn der Verdienst deutlich tiefer ausfallen sollte als das Taggeld.

Vorschlag des Bundesrates zur Einführung von Bundes- und Kantonsbeiträgen (anstelle blosser Darlehen) und die Verbesserung bei der Beratung der Arbeitslosen fand die Unterstützung beider Lager⁶⁹⁶.

Der Ständerat trat wenig begeistert in der Frühjahrssession 1994 auf die vom BIGA ausgearbeitete zweite Teilrevision des AVIG ein. Die Vorlage wurde schon in der vorberatenden Kommission des Ständerates, der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK), als behelfsmässige Notlösung kritisiert, welche keine neuen Ideen bringe und keine angemessene Antwort auf die Situation der beinahe 200'000 Arbeitslosen darstelle⁶⁹⁷. Da der Ständerat aber keine bessere, rasch realisierbare Lösung sah, schwenkte er vor allem aus finanziellen Gründen schliesslich in fast allen Punkten auf die Vorschläge des Bundesamtes ein. In bestimmten Detailfragen setzte die Kleine Kammer aber dennoch etwas andere Akzente als der Bundesrat. So limitierte er die Kompetenz zur Heraufsetzung des Beitragssatzes auf drei Lohnprozente bis Ende 1999 und entband die Kantone von der Verpflichtung, sich in ausserordentlichen Situationen mit nicht rückzahlbaren Darlehen an den Ausgaben beteiligen zu müssen. Darüber hinaus verlängerte er die Wartefrist vor dem erstmaligen Bezug von ALV-Entschädigungen für Schul- und Studienabgänger gegenüber dem Entwurf um weitere sechs Monate auf ein Jahr⁶⁹⁸. Bei der Verschärfung des Begriffs der zumutbaren Arbeit fügte er zusätzlich das Kriterium ein, dass eine Arbeit auch dann zumutbar sei, wenn der Lohn bis zu 10 % unter dem letzten Taggeld liegt. Als neue Leistung bezog der Rat sogenannte Vorruhestandszuschüsse ins Gesetz ein, welche an Arbeitnehmer ausgerichtet werden sollen, die mindestens zwei Jahre vor dem ordentlichen Pensionierungsalter in den Ruhestand treten, sofern an ihrer Stelle eine junge Person eingestellt wird. Der Ständerat verabschiedete die Vorlage zuhanden des Nationalrats einstimmig⁶⁹⁹.

Die vorberatende Kommission des Nationalrates, die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK)⁷⁰⁰, war nicht mehr bereit, einer fast ausschliesslich auf die Finanzierung ausgerichteten Vorlage zuzustimmen, welche die Anspruchsbedingungen für ALV-Leistungen in erster Linie aufs Stempeln beschränkte. Sie setzte eine Arbeitsgruppe ein, der auch Vertreter der Sozialpartner angehörten, welche wegweisende Lösungen ausarbeiten sollte, nach denen insbesondere die Wiedereingliederung der Arbeitslosen verstärkt wird. Bei der Finanzierung folgte die Kommission im grossen und ganzen Bundesrat und Ständerat, brachte aber noch einige Retouche an. So sollte die Finanzierung grundsätzlich weiterhin über max. 2 % des für die obligatorische Unfallversicherung massgebenden Lohnes, d.h. bis 97'200 Franken pro Jahr erfolgen. Zur Tilgung der bis Ende 1995 aufgelaufenen Schulden sollte der Bundesrat aber die Kompetenz erhalten, auf den über den plafonierten Betrag hinausgehenden Lohnsummen einen Betrag von einem Prozent zu erheben. Im Gegensatz zum Ständerat führte die Kommission wieder die Bestimmung ein, dass bei ausserordentlichen Verhältnissen Bund und Kantone à-fonds-perdu-Beiträge in der Höhe von max. 10 % der laufenden Verpflichtungen zu leisten haben, d.h. je 5 %. Neu war auch die Übernahme des Grundsatzes der IV, wonach Wiedereingliederung vor Rente kommen sollte. Dazu sollte die Arbeitsvermittlung in neuen regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zusammengefasst und professionalisiert werden⁷⁰¹, damit die Versicherten während der zweijährigen Rahmenfrist intensiv betreut werden können. Um vom „passiven“ Taggeldbezug wegzukommen, reduzierte die WAK den Anspruch auf „normale“ Taggelder grundsätzlich auf 150; einzig ältere Versicherte sollten ohne Gegenleistung während 250 bzw. 400 Tagen Leistungen der ALV beziehen können. Um aktive arbeitsmarktliche Massnahmen zu fördern, sollten bis zur Ausschöpfung der Rahmenfrist „besondere“

⁶⁹⁶ Vergl. M. HOFSTETTLER, „Die Zukunft der Arbeitslosenversicherung - ein arbeitsmarktpolitisches Hauptthema der neunziger Jahre“, in: Die Volkswirtschaft 67 (1994), Nr. 1, S. 19 ff.

⁶⁹⁷ Das Parlament hatte 1993 mehrere Vorstösse überwiesen, die Massnahmen anregten, welche entweder mit den dringlichen Massnahmen zur Arbeitslosenversicherung eingeführt wurden, oder die der BR zumindest z.T. in seinem Vorschlag zur Teilrevision des AVIG aufnehmen wollte. Angesichts der laufenden Gesetzgebung wurden aber alle diese Vorstösse nur in der Postulatsform überwiesen: So verabschiedete der NR ein Postulat CAROBIO (SP, TI) zur Ausdehnung der Schlechtwetterentschädigung; eine Motion LEUENBERGER (SP, SO) zur Aufhebung des Beitragsplafonds; eine Motion HAFNER (SP, SH) für eine Verbesserung der ALV; eine Motion GOLL (SP, ZH) für gleiche Rechte für arbeitslose Mütter; ein Postulat DÜNKI (EVP, ZH) zur Aufhebung der Höchstgrenze für die Ausschüttung von Taggeldern sowie der Stempelpflicht; eine Motion CAVADINI (FDP, TI) zur Unterstützung für jugendliche Arbeitslose; eine Motion BIRCHER (SP, AG) für eine verstärkt bildungspolitische Ausrichtung der ALV; ein Postulat HAFNER (SP, SH) für eine Verbesserung der Vermittlungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsämter; eine Motion DÜNKI (EVP, ZH) für mehr Solidarität in der ALV; ein Postulat HAFNER (SP, SH) zur Vertretung der Arbeitslosenkomitees in der Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung; eine Motion ZISYADIS (PdA, VD) zur Heraufsetzung der Höchstgrenze für den massgebenden Lohn sowie ein Postulat ITEN (CVP, NW) zur mittelfristigen Sicherung der Finanzierung der ALV (Amtl. Bull. NR 1993 167 ff., 171, 173 ff., 1388 f., 1398 f., 1623 und 2534). Der SR behandelte 1993 ebenfalls mehrere Vorstösse zur ALV: eine Motion WEBER (LdU, ZH), welche analog zur Motion DÜNKI im NR eine Aufhebung der Beitragslimite bei gleichbleibendem Leistungsplafond verlangte, wurde angesichts der laufenden Gesetzgebung lediglich als Postulat überwiesen; ebenso bei der Motion DELALAY (CVP, VS) für die fiskalische Förderung von Arbeitsplätzen und der Motion SCHÜLE (FDP, SH) zur Verbesserung der Struktur und Funktion der ALV im Bereich der Arbeitsämter (Amtl. Bull. SR 1993 620 ff.).

⁶⁹⁸ Vergl. dazu auch die Ausführungen des BR in Amtl. Bull. NR 1994 1210 f.

⁶⁹⁹ Amtl. Bull. SR 1994 216 ff. und 309 ff.

⁷⁰⁰ Gegen den Protest der üblicherweise für derartige Fragen zuständigen SGK wurde die Vorlage im NR der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) zugewiesen. Vergl. BaZ vom 14. 12. 1993.

⁷⁰¹ Zur Bedeutung der RAV, vergl. P. BUCHER, „Einführung Regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV)“, in: Die Volkswirtschaft 68 (1995), Nr. 4, S. 42 ff.

Taggelder ausgerichtet werden, wenn der Arbeitslose einen Kurs besucht, an einem Beschäftigungsprogramm teilnimmt, einen Zwischenverdienst erzielt oder eine von der ALV unterstützte selbständige Arbeit aufnimmt. Zudem sollte die ALV unter gewissen Bedingungen Ausbildungszuschüsse für höchstens drei Jahre gewähren können. Die WAK wollte mit dieser neuen Ausrichtung auch die Kantone in die Pflicht nehmen, vermehrt Plätze in Kursen und Beschäftigungsprogrammen zur Verfügung zu stellen. Sie führte aus diesem Grund die Bestimmung ein, dass die Kantone, falls sie dazu in der Lage sind, einen Teil (25 % im Normalfall, 15 % bei überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit) der ersatzweise auszurichtenden 80 besonderen Taggelder zu tragen hätten, auf die jeder Versicherte Anspruch hat. Im Gegenzug sollte der Arbeitslosenversicherungsfonds nur 90 % der anrechenbaren Kosten für Programme zur vorübergehenden Beschäftigung übernehmen anstatt 50 bis 85 % wie bis anhin. Allerdings wurden auch die Versicherten von der WAK härter angefasst, indem der Begriff der Zumutbarkeit einer Arbeit gegenüber dem Ständerat noch etwas verschärft wurde und die Wartezeit von 12 Monaten für Schul- und Studienabgänger bekräftigt und für alle Versicherten eine generelle Karenzfrist von fünf Tagen vor dem erstmaligen Bezug von ALV-Leistungen eingeführt wurde. Da immer häufiger Missbräuche der ALV durch Arbeitgeber bekannt wurden, verkürzte die WAK den Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung und führte strengere Kontrollen ein⁷⁰². Die Schlechtwetterentschädigung sollte ganz gestrichen werden.

Der Nationalrat folgte nach ausgiebigen Diskussionen und nach der Ablehnung von drei Rückweisuingsanträgen, in den wesentlichen Punkten seiner vorberatenden Kommission. Das Plenum kam aber insoweit den Kantonen entgegen, als es die Finanzierung der ersatzweise auszurichtenden Taggelder in dem Sinn änderte, dass der Kantonsanteil bei andauernder Arbeitslosigkeit bis auf 10 % reduziert werden konnte. Die Beteiligung der Kantone an den Kursauslagen wurde auf 5 % gesenkt und der Beitrag des ALV-Fonds an die Beschäftigungsprogramme auf 95 % erhöht. Der Aufhebung der Schlechtwetterentschädigung stimmte die Grosse Kammer nicht zu. In der Gesamt-abstimmung passierte das revidierte Gesetz mit 123 zu 30 Stimmen bei 16 Enthaltungen⁷⁰³. Noch während der Verhandlungen in der Grossen Kammer beschwerten sich gewisse Kantonsregierungen, der Kompromiss zwischen den Sozialpartnern sei einseitig auf dem Rücken der nicht ins Verfahren einbezogenen Kantone ausgehandelt worden⁷⁰⁴. Diese seien gar nicht in der Lage, genügend sinnvolle Beschäftigungsplätze einzurichten. Die Kantone kritisierten auch die mögliche Konkurrenzierung privatwirtschaftlich angebotener Leistungen. Zusammen mit den verlangten à-fonds-perdu-Beiträgen an die ALV in Defizitperioden ergäben sich finanzielle Mehrbelastungen für die Kantone, die diese nur über Steuererhöhungen finanzieren könnten. Die Ständeratskommission zeigte Verständnis für die Bedenken der Kantone und modifizierte den Beschluss des Nationalrates. Insbesondere beschränkte sie die arbeitsrechtlichen Massnahmen zugunsten der Arbeitslosen auf die unter 25jährigen und auf Berufsneueinsteiger. Der Bundesrat sollte aber die Kompetenz erhalten, die Alterslimite auf 30 Jahre zu erhöhen. Damit reduzierte sie die Zahl der von den Kantonen bereitzustellenden Ausbildungsplätze von vormals 66'000 vom Nationalrat vorgesehenen auf 14'800⁷⁰⁵. Entsprechend verringerten sich nach den Berechnungen des BIGA die gesamten Kosten für arbeitsmarktliche Massnahmen (Beschäftigungsprogramme, Verwaltungseinsätze etc.) von rund 470 auf 180 Mio. Franken. Um die Jugendlichen anzuhalten, möglichst rasch Arbeitsmöglichkeiten zu ergreifen, sollte nicht jede Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm einen neuen Taggeldanspruch auslösen; dieser wurde von der Kommission auf einmal 85 Tage begrenzt. Die Kommission übernahm vom Nationalrat die Einführung einer Karenzfrist von fünf Tagen vor dem erstmaligen Bezug der ALV-Leistungen und baute mit dem Stichtscheid des Kommissionspräsidenten, SR ONKEN (SP, TG), eine Härtefallklausel ein, welche die Versicherten mit einem Einkommen von monatlich bis zu 3000 Franken von der Wartezeit ausnahm. Dagegen nahm die Kommission Abstand von der degressiven Ausgestaltung der Taggelder und hielt im weiteren am ursprünglichen Beschluss des Ständerates fest, wonach die Kantone keine Beiträge à fonds perdu an die ALV leisten, sondern nur rückzahlbare Darlehen einschiessen müssen.

Der Ständerat befasste sich am 2. Februar mit der Vorlage und behandelte zunächst die wesentlichste Neuerung gegenüber dem Nationalrat, den Art. 27a, der die Altersgrenze bei der Höchstzahl der Taggelder behandelte. Da der Ständerat hier und auch in weiteren Punkten seiner Kommission folgte, ergaben sich schwerwiegende Differenzen zum Nationalrat⁷⁰⁶. Angesichts dieser Situation und im Bewusstsein der Dringlichkeit,

⁷⁰² Seit der Zunahme der ALV-Leistungen wurde v.a. im rechtsbürgerlichen Lager immer wieder vermutet, Arbeitsunwillige betrieben mit der Arbeitslosenversicherung Missbrauch. Eine vom Postulat FASEL (CVP, FR) angeregte Studie des BIGA (Amtl. Bull. NR 1993 173) ergab, dass 1992 22 % der Arbeitslosen von einer vorübergehenden Einstellung der Taggeldzahlungen betroffen waren, weil sie das Gesetz in irgendeiner Form verletzt hätten. Das BIGA verwies aber auf die schwierige Interpretierbarkeit dieser Zahlen, da auch geringfügige Fehlleistungen der Arbeitslosen erfasst wurden und stellte ferner fest, dass der Anteil der Missbräuche seit 1989 beträchtlich gesunken ist (40 %). Vergl. Amtl. Bull. NR 1993 2534, 1994 1723 ff.

⁷⁰³ Amtl. Bull. NR 1994 1536 ff., 1544 ff., 1582 ff., 1631 ff., 1647 ff. und 1707 ff.

⁷⁰⁴ Bund vom 1. Oktober 1994.

⁷⁰⁵ NZZ vom 18. Januar 1995.

⁷⁰⁶ Amtl. Bull. SR 1995 85 ff. Der Antrag der Kommission für Art. 27a (neu) hatte folgenden Wortlaut:

„Titel: Höchstzahl der Taggelder für Versicherte bis zum 25. Altersjahr und für Versicherte, die erstmals eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen.

Abs. 1: Versicherte bis zum 25. Altersjahr und Versicherte, die erstmals eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, können, ohne an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen, 85 Taggelder von ihrem Höchstanspruch gemäss Art. 27 Ab-

da auf den 1. 1. 1996 mit der Umsetzung des neuen Gesetzes begonnen werden sollte⁷⁰⁷, fand am 24./25. 4. 1995 in Solothurn eine Sitzung der Subkommission SGK des Ständerates mit der Subkommission WAK des Nationalrates sowie Vertretern der Sozialpartner und der Kantone statt⁷⁰⁸. Anlässlich dieser Zusammenkunft wurde versucht, die jeweils realisierbaren Ideen aus den Entscheiden der beiden Räte zu übernehmen und ein austariertes System in die Räte zu bringen, das auch von den Sozialpartnern und den Kantonen akzeptiert werde⁷⁰⁹. Der „Konsens“ von Solothurn sah vor, dass die Kantone ab 1997 für Erwerbslose zusammen insgesamt mindestens 25'000 Plätze in Aus- und Weiterbildungsprogrammen anbieten - aufgeschlüsselt nach ihrer Grösse und der Zahl der Stellenlosen. Der Bundesrat hätte jedes Jahr darüber zu entscheiden, ob diese Zahl ausreicht, zu erhöhen ist oder allenfalls reduziert werden kann. Die Zahl von 25'000 stellte den eigentlichen Kompromiss zwischen der Vorstellung des Nationalrates (66'000) und des Ständerates (14'800) dar. Bemerkenswert war dabei insbesondere, dass auf die vom Ständerat zusätzlich vorgesehene Beschränkung des Programm-Besuches auf unter 25jährige verzichtet werden sollte. Maximal 70 Mio. Franken oder 10 % (statt wie ursprünglich vorgesehen nur fünf) der Programmkosten sollten von den Kantonen, der Rest vom Bund bezahlt werden. Andererseits wurden die Kantone in weit erheblicherem Mass von Beiträgen (über 250 Mio. Franken) an die Arbeitslosenkasse entlastet. Auch bezüglich der Definition der Zumutbarkeit einer Arbeit wurde ein Konsens gefunden. Die nationalrätliche Subkommission stellte darauf ab, dass in den Kantonen bis 1997 regionale Arbeitsvermittlungszentren mit qualifiziertem Personal geschaffen werden sollten und wollte zudem die Abschaffung der Schlechtwetterentschädigung durchsetzen. Kantone, welche die Pflichtzahl für Programmplätze nicht erreichen, sollten gemäss der Konsensvorstellung für die Differenz 30 % der Taggelder übernehmen, was sie erheblich teurer zu stehen käme, als ein Angebot von sinnvollen Beschäftigungsprogrammen bereitzustellen.

Der Nationalrat behandelte in seiner Sitzung am 8. Juni⁷¹⁰ die Vorlage und hiess sie weitgehend gut. Damit schien eine Einigung noch in der laufenden Session durchaus realistisch. Der Ständerat befasste sich am 15. Juni, im letzten Umgang des Differenzbereinigungsverfahrens, mit der Vorlage. Nach der Behandlung des Entwurfes im Nationalrat präsentierte sich die Vorlage der ständerätlichen Kommission wie folgt: Das Ziel blieb ganz klar die möglichst rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess. Jeder Arbeitslose war gehalten, nach einer gestützt auf das Alter abgestuften Frist in einer arbeitsmarktlichen Massnahme tätig zu werden. Freie Taggelder - solche, die ohne Betätigung in einer solchen Massnahme bezogen werden können - werden für Arbeitslose bis zum 50. Altersjahr während 150 Tagen, bei Arbeitslosen vom 50. bis zum 60. Altersjahr während 250 Tagen und für Arbeitslose ab dem 60. Altersjahr während 400 Tagen ausbezahlt. Die darüber hinausgehenden Taggelder bis zum Ablauf der Rahmenfrist von 520 Tagen, sog. besondere Taggelder, würden nur beim Besuch einer arbeitsmarktlichen Massnahme ausbezahlt. Den Kantonen wurde aufgetragen, die Plätze für die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen (Kurse, Beschäftigungsprogramme, Praktika in Privatfirmen etc.) zur Verfügung zu stellen. In Abwägung des Zieles der Wiedereingliederung einerseits und der Machbarkeit andererseits wurde im Gesetz ein Kontingent von 25'000 von den Kantonen zu schaffenden Plätzen in arbeitsmarktlichen Massnahmen festgelegt. Diese Plätze wurden, gewogen nach Arbeitslosen- und Einwohnerzahl, auf die verschiedenen Kantone verteilt. Den Kantonen bleibt es, im Interesse der Berücksichtigung regionaler Eigenheiten, innerhalb des ihnen zugewiesenen Kontingents überlassen, welche Arbeitslosen sie vordringlich in arbeitsmarktlichen Massnahmen beschäftigen wollen.

Entgegen dem ursprünglich vom Ständerat getroffenen Beschluss hatte die Beitragsdauer keinen Einfluss mehr auf die Dauer der Ausbezahlung der Arbeitslosenentschädigung. Sechs Monate Beitragszeit lösten den Anspruch auf 520 freie resp. besondere Taggelder aus. Wird ein Versicherter innert drei Jahren nach Ablauf der Rahmenfrist erneut arbeitslos, so muss er, um erneut Taggelder auszulösen, eine Mindestbeitragszeit von 12 Monaten aufweisen. Die dritte wesentliche Neuerung bestand darin, dass die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen keine neuen Taggeldansprüche mehr auslösen konnte. Beschäftigungsprogramme, die innerhalb der 520tägigen Anspruchsberechtigung durchgeführt wurden, waren nicht mehr Grundlage, um nachher erneut Taggeldansprüche auslösen zu können. Dies bedeutet, dass die Dauer der Anspruchsberechtigung definitiv auf 520 Tage beschränkt war. Danach sollte die Aufgabe anderer sozialer Netze einsetzen. Der Ständerat folgte mit 24 zu 18 Stimmen seiner Kom-

satz 2 beziehen. Der Bezug der übrigen ihnen nach Art. 27 Absatz 2 zustehenden Taggelder richtet sich nach Artikel 59b.

Abs. 2: Der Bundesrat kann die Altersgrenzen gemäss Absatz 1 bis auf höchstens 30 Jahre anheben, sofern sich die arbeitsmarktlichen Massnahmen in den Kantonen bewähren, insbesondere die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten dadurch verbessert wird und die Bereitstellung der zusätzlich erforderlichen arbeitsmarktlichen Massnahmen den Kantonen zugemutet werden kann. Der Bundesrat hat die Kantone vorgängig anzuhören und auf Kantone mit hoher Arbeitslosigkeit besonders Rücksicht zu nehmen.“

⁷⁰⁷ Vergl. NR EUGEN DAVID (CSP, SG), Präsident der Subkommission WAK des NR, in der BaZ vom 26. April 1995.

⁷⁰⁸ NZZ vom 25. April 1995, S. 14; BaZ vom 26. April 1995, S. 9.

⁷⁰⁹ Der Versuch der Konsensfindung, der die in der zweiten Runde der Differenzbereinigung zw. NR und SR stehende Revision des AVIG deblockieren sollte, stellte ein eigentliches Novum dar: der auf „neutralem Boden“ in Solothurn von Vertretern der Kommissionen des Parlaments, sechs Regierungsräten als Vertretern der Kantone und der Sozialpartner ausgehandelte Kompromiss stellte angesichts der ernsten Lage auf dem Arbeitsmarkt eine aussergewöhnliche aber erfolgreiche Übung dar.

⁷¹⁰ Amtl. Bull. NR 1995 1111 ff.

mission sich hier dem Nationalrat anzuschliessen⁷¹¹. Der Ständerat folgte auch in weiteren Punkten den Anträgen seiner Kommission und beseitigte verschiedene Differenzen im Sinne des in Solothurn getroffenen Konsenses, so z.B. mit der Streichung des Art. 16 Abs. 3, mit 29 zu 9 Stimmen, was eine etwas individuellere Behandlung der Fälle im Rahmen der Zumutbarkeitsregeln erlaubte⁷¹². Auch bei den beiden Kernartikeln der Vorlage, Art. 27, der die Dauer des Taggeld-Höchstanspruches regelt und Art. 27a, bei dem es um die Festlegung eines Kontingents von 25'000 Plätzen in aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen geht, die durch die Kantone zur Verfügung zu stellen sind, folgte der Ständerat den Anträgen seiner Kommission und damit dem Nationalrat⁷¹³. Damit wurde zum einen der Taggeldanspruch auf 520 Tage festgelegt und zum anderen das Kontingentsystem übernommen, bei dem es nicht mehr darum ging, dass nur junge Personen bis zum 25. Altersjahr oder solche, die erstmals eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, in aktive arbeitsmarktliche Massnahmen Einsitz nehmen.

Der Ständerat nahm im weiteren auf Antrag seiner Kommission einen neuen Art. 72c an, der die finanzielle Beteiligung der Kantone an den Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen regelt. Der Nationalrat hatte entschieden, dass diese Beteiligung bei Kursen 20 % der Kosten betragen soll, bei Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung 10 %. Der Grund hierfür lag darin, dass die durchschnittlichen Kosten für einen Kursplatz tiefer sind als die durchschnittlichen Kosten für einen Platz in einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung. Aufgrund dieser Differenzierung bestand zahlenmässig kein Unterschied mehr zwischen den Kosten für einen Kursplatz und einem Platz in einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung. Dadurch sollte vermieden werden, dass die Kantone bei der Erfüllung ihrer Pflicht, eine Mindestzahl an Massnahmen bereitzustellen, vermehrt auf billigere Kurse auswichen, anstatt teurere Programme zur vorübergehenden Beschäftigung zur Verfügung zu stellen. Die ständerätliche Kommission ging jedoch davon aus, dass die unterschiedlichen Beitragssätze in der Praxis Verwirrung stiften und zu einem beträchtlichen administrativen Aufwand führen würden. Der Ständerat schloss sich seiner Kommission an, und überliess es den Kantonen, welche Art von Massnahmen sie zur Verfügung stellen. Dem wurde Rechnung getragen durch die Einführung der Belastung der Kantone durch einen frankenmässigen Pauschalbeitrag (2'500 Franken) pro Jahresplatz in einer aktiven arbeitsmarktlichen Massnahme.

Zu einer längeren und kontroversen Diskussion kam es aber im Anschluss zu den Anträgen der Kommission betreffend Art. 72b Abs. 1. Die Mehrheit der Kommission sah in dieser Bestimmung, dem Beschluss des Nationalrats folgend, vor, dass der Bundesrat bei der Verteilung der Zahl der zu schaffenden Plätze auf die Einwohnerzahl und die Zahl der Arbeitslosen im jeweiligen Kanton Rücksicht zu nehmen hat. Die Kommission fügte aber noch die Korrektur bei, dass man dafür als Gegengewicht eine Beschränkung der Mindestzahl der Plätze, die ein Kanton zu schaffen habe, auf maximal 30 % der Arbeitslosen im Kanton einführen sollte. Eine Minderheit - SR BRÄNDLI (SVP, GR) und LORETAN (FDP, AG) - war dagegen der Ansicht, dass die Einwohnerzahl bei der Verteilung nicht berücksichtigt werden soll, dass es dafür aber auch keinen Grenzwert benötigt. Die Berichterstatterin der Kommission, SR BEERLI (FDP, BE), führte bei der Begründung des Antrags der Kommissionsmehrheit aus, dass der Einbezug der Einwohnerzahl die Massnahme für die Kantone der Westschweiz mit einer hohen Arbeitslosigkeit etwas abdämpfe, d.h., dass Kantone wie GE und VD, die sehr hohe Arbeitslosenzahlen aufweisen, dadurch etwas profitieren würden. Es sei gerechtfertigt, wenn die Einwohnerzahl hier mitberücksichtigt würde, da es einfacher wäre, in einem Umfeld, wo sich Ballungszentren befinden, Programmplätze zu schaffen. Jedoch würde diese Berücksichtigung der Einwohnerzahl bei kleineren Kantonen mit wenigen Arbeitslosen, wie OW, UR oder AI, dazu führen, dass sie im Verhältnis zu viele Plätze zu schaffen hätten. Angesichts der 25'000 gesamtschweizerisch zu schaffenden Plätze bedeute dies, dass für 15 % der Arbeitslosen ein Platz in einer arbeitsmarktlichen Massnahme geschaffen würde. Der Zielwert des Gesetzes wäre die Schaffung von Plätzen in aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen für 44 % der Arbeitslosen. Die Kommission habe daher beschlossen, hier einen Mittelwert zu nehmen und für die kleinen Kantone einen Grenzwert von 30 % der Arbeitslosen einzusetzen. Die kleinen Kantone mit wenig Arbeitslosigkeit müssten also in ihrem Kanton für höchstens 30 % der Arbeitslosen Plätze schaffen⁷¹⁴.

Der Sprecher der Minderheit, BRÄNDLI, wies darauf hin, dass es einem Arbeitslosen in Genf nichts nütze, wenn für ihn arbeitsmarktliche Massnahmen in den Kantonen Appenzell oder Graubünden angeboten würden. Nachdem der Rat eine pauschale Abgeltung der Massnahmen beschlossen habe, hätte der Verteilschlüssel ferner auch finanzpolitische Auswirkungen. Nicht nur müssten die betroffenen Kantone unverhältnismässig mehr Plätze bereitstellen, sie müssten auch höhere Abgeltungen leisten, was v.a. die kleineren Bergkantone stark belasten würde⁷¹⁵. Im Verlaufe der sich rasch verhärtenden Diskussion zeigte sich immer deutlicher ein Gegensatz zwischen der West- und der Ostschweiz. Während die Abgeordneten der Westschweizer Kantone apellierten, der Mehrheit der

⁷¹¹ Amtl. Bull. SR 1995 623.

⁷¹² Amtl. Bull. SR 1995 626.

⁷¹³ Amtl. Bull. SR 1995 627.

⁷¹⁴ Amtl. Bull. SR 1995 630 f. Der Text der Kommissionsmehrheit für Art. 72b lautete dementsprechend: „(...) Bestimmung 25'000 Plätze. Der Bundesrat nimmt die Aufteilung auf die einzelnen Kantone vor. Er berücksichtigt dabei die Einwohnerzahl und die Zahl der Arbeitslosen. Die Mindestzahl der Plätze, die ein Kanton bereitzustellen hat, darf 30 % aller Arbeitslosen im entsprechenden Kanton nicht übersteigen.“

⁷¹⁵ Vergl. auch das Votum von SR GEMPERLI (CVP, SG), Amtl. Bull. SR 1995 633.

Kommission im Geiste eidgenössischer Solidarität zuzustimmen⁷¹⁶, sprachen sich insbesondere die Vertreter der Ostschweiz und der kleinen Kantone für den Antrag der Minderheit aus⁷¹⁷. SR SCHIESSER (FDP, GL) unterbreitete daraufhin, unter Hinweis auf diese bedauerliche Kontroverse, einen Vermittlungsantrag, der zuvor in der Kommission unterlegen ist, wonach der Satz von 30 auf 20 % herunterzusetzen sei, was grosso modo zu einer Verschiebung von 10 % führte, also einer Verlagerung von 2'500 Plätzen, von den Kantonen der Ostschweiz zu den bevölkerungsreichen Kantonen Bern, Zürich und Basel sowie jenen der Westschweiz⁷¹⁸. Der Antrag SCHIESSER wurde in der definitiven Abstimmung mit 29 zu einer Gegenstimme schliesslich deutlich angenommen⁷¹⁹.

Nach dem Beschluss des Nationalrats vom 20. Juni⁷²⁰ blieben nun noch zwei Differenzen übrig, die von wesentlicher Bedeutung waren, nämlich die Ausgestaltung von Art. 72b (Verteilung der Mindestzahl an arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Kantone) und Art. 72c (Finanzielle Beteiligung der Kantone an den Kosten für die Bereitstellung von arbeitsmarktlichen Massnahmen). Damit wurde die Einsetzung einer Einigungskonferenz notwendig⁷²¹. Der Nationalrat hatte am 8. Juni im Zusammenhang mit Art. 72c den Beschluss gefasst, die Kantone verschieden zu belasten, je nachdem es sich um Kurse oder um Beschäftigungsprogramme handelt. Bei den Kursen wollte er die Kantone mit 20 % belasten, bei den Beschäftigungsprogrammen mit 10 %. Das hätte für die Kantone Kosten von insgesamt 87,5 Mio. Franken bedeutet. Der Ständerat hatte demgegenüber am 15. Juni beschlossen, hier eine Pauschalierung einzuführen und damit wesentliche administrative Kosten zu sparen. Die Kleine Kammer setzte einen Betrag von 2'500 Franken pro geschaffenen Platz in einer arbeitsmarktlichen Massnahme. Dies hätte für die Kantone Kosten von 62,5 Mio. Franken bedeutet. Der Nationalrat wiederum hatte das Gefühl, diese Kosten für die Kantone seien zu tief angesetzt bzw. der AHV-Fond sei zu hoch belastet und beschloss demzufolge bei seinem Beschluss vom 8. Juni zu bleiben. In der Einigungskonferenz verständigten sich die Vertreter der beiden Räte mit 21 zu 2 Stimmen darauf, die Pauschalierung einzuführen, jedoch den Betrag von 2'500 Franken auf 3'000 Franken pro geschaffenen Jahresarbeitsplatz zu erhöhen, was für die Kantone Kosten von 75 Mio. Franken mit sich brachte, also einen Mittelwert. Bezüglich der Verteilung der Mindestzahl an arbeitsmarktlichen Massnahmen, die im Ständerat für eine lange und angeregte Diskussion gesorgt hatte, wollte der Nationalrat in seiner letzten Sitzung nichts von einer Höchstgrenze im Sinne des Ständerates wissen und es bei der Verteilung nach Arbeitslosen- und Einwohnerzahl belassen. Die Teilnehmer an der Einigungskonferenz konnten sich auch in diesem Punkt einigen und legten mit 23 zu 2 Stimmen einen Höchstgrenzwert von 25 % fest anstelle der vom Ständerat zuvor noch beschlossenen 20 %.

In der Folge stimmten beide Kammern, der Ständerat am 21. Juni und am darauffolgenden Tag der Nationalrat, den Anträgen der Einigungskonferenz zu⁷²². In der Schlussabstimmung vom 23. 6. 1995 wurde das Bundesgesetz im Ständerat mit 32 zu 6 Stimmen und im Nationalrat mit 134 zu 39 Stimmen bei 10 Enthaltungen angenommen⁷²³. Die Referendumsfrist lief am 2. 10. 1995 ab.

e) Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG) von 1995⁷²⁴

Mit dem Börsenkrach vom Herbst 1987 und dem Inkrafttreten der Strafnorm über Insiderdelikte auf den 1. 7. 1988⁷²⁵ aktualisierte sich die Frage einer einheitlichen Regelung der Handelsvorschriften an den schweizerischen Börsen und die Schaffung einer zentralen Börsenaufsicht. Das Finanzdepartement hatte noch vor der Überweisung zweier entsprechender Postulate in der Wintersession durch den Nationalrat⁷²⁶ eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche generell Empfehlungen zur Sicherung der Attraktivität der Schweizer Börsen ausarbeiten und im speziellen die verfassungsmässigen Voraussetzungen für eine eidgenössische Börsengesetzgebung abklären sollte. Dagegen regte sich aber sogleich Widerstand: namentlich die Bankiervereinigung erachtete zwar die Vereinheitlichung der Handelsregeln an den Börsen als vorteilhaft für die internationale Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Kapitalmarktes, sie sprach sich jedoch gegen jede bundesstaatliche Aufsicht in diesem Sektor aus. Denkbar wären ihrer Ansicht nach allenfalls freiwillige Vereinbarungen der Börsenbetreiber, der Ausbau des computerisierten

⁷¹⁶ So SR MARTIN (FDP, VD), Amtl. Bull. SR 1995 S. 631 f.; COUTAU (LP, GE), 633 f. und BLOETZER (FDP, VS), S. 635.

⁷¹⁷ So zunächst noch SR SCHMID (CVP, AI), S. 632, der dann aber auf die vermittelnde Lösung des Antrags SCHIESSER umschwenkte, S. 636; GEMPERLI (CVP, SG), S. 633; SCHÜLE (FDP, SH), S. 634 und LORETAN (FDP, AG), S. 634 und 637.

⁷¹⁸ Amtl. Bull. SR 1995 635 f.

⁷¹⁹ Amtl. Bull. SR 1995 637 f.

⁷²⁰ Amtl. Bull. NR 1995 1390.

⁷²¹ Vergl. Amtl. Bull. SR 1995 709 f.

⁷²² Amtl. Bull. SR 1995 710; Amtl. Bull. NR 1995 1482 f.

⁷²³ Amtl. Bull. SR 1995 798; Amtl. Bull. NR 1995 1694. BBl 1995 III 527.

⁷²⁴ Botschaft und Gesetzesentwurf vom 24. Februar 1993 (BBl 1993 I 1369 ff.); BBl 1995 II 419.

⁷²⁵ Art. 161 StGB (Ausnützen der Kenntnis vertraulicher Tatsachen); vergl. die Botschaft über die Änderung des StGB (Insidergeschäfte) vom 1. 5. 1985, BBl 1985 II 69 ff.; F. STREBEL, „Insidervergehen und Banken“, Diss. Zürich 1990; CH. PETER, „Aspekte der Insiderstrafnorm“, Diss. Zürich 1991.

⁷²⁶ Postulat CAVADINI (FDP, TI) und SCHÜLE (FDP, SH); vergl. Amtl. Bull. NR 1988 1936 f.

Handels und allenfalls die Vereinheitlichung der kantonalen Börsengesetze auf dem Konkordatsweg⁷²⁷. Nachdem sich während längerer Zeit in der Frage, ob eine Vereinheitlichung des schweizerischen Wertpapierhandels auf dem Konkordatsweg oder über ein eidgenössisches Rahmengesetz vorzunehmen sei, keine Lösung finden liess, beschloss die Vereinigung der Schweizer Börsen, ihren Widerstand gegen eine bundesstaatliche Regelung, wie sie mit Nachdruck von der Nationalbank gefordert worden war, aufzugeben⁷²⁸. Der Nationalrat, ebenfalls eine nationale Regelung favorisierend, überwies eine aus dem Jahr 1988 stammende Motion EISENRING (CVP, ZH) für die Schaffung eines Börsengesetzes als Postulat⁷²⁹. Die bereits im August 1988 eingesetzte Studiengruppe des EFD musste nun zusätzlich auf Betreiben einer als Postulat überwiesenen Motion UCHTENHAGEN (SP, ZH)⁷³⁰ überprüfen, ob in dieses neue Gesetz auch Bestimmungen über einen verbesserten Anlegerschutz aufgenommen werden sollten. Die vom EFD eingesetzte Arbeitsgruppe legte im Februar 1990 ihren Schlussbericht vor und empfahl darin, die Schaffung von zwei BG über den Effektenhandel bzw. über Finanzmarktdienstleistungen. Im Sommer 1990 beauftragte BR STICH eine Expertenkommission mit der Ausarbeitung eines Entwurfes für ein Börsengesetz⁷³¹, welches diese im Dezember desselben Jahres vorlegen konnte. Als Rahmengesetz konzipiert, räumte der Entwurf der Selbstregulierung einen grossen Stellenwert ein und beschränkte die Rolle des Staates auf die Oberaufsicht. Analog zum Bankengesetz sollte eine Kommission die Kontrolle über das korrekte Verhalten der Effektenhändler ausüben⁷³².

Das rasche Vorgehen des Bundesrates fand im Parlament weitgehend Zustimmung und Unterstützung: im Anschluss an die Beratungen der Aktienrechtsrevision überwies der Nationalrat eine Motion seiner Kommission, welche den Bundesrat auffordert, ein Börsengesetz vorzulegen, welches einen möglichst deregulierten Wertpapierhandel ermöglicht, aber auch gewisse Vorkehrungen gegen unerwünschte Aufkäufe und Übernahmen von Unternehmen enthalten soll⁷³³. Die Motion fand auch im Ständerat Zustimmung⁷³⁴.

Nachdem die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission, die ihren Entwurf für ein Börsengesetz bereits 1990 vorgelegt hatte, auf Wunsch des EFD auch noch eine Pflicht zur Offenlegung von Beteiligungen und die in der vorstehend erwähnten Motion gewünschte Regelung für öffentliche Übernahmeangebote in den Text aufgenommen hatte, eröffnete das EFD im Juni 1991 die Vernehmlassung⁷³⁵, welche überwiegend positive Reaktionen ergab. Zustimmung fand nicht nur der Grundsatz einer bundesstaatlichen Regelung, sondern auch die liberale Ausgestaltung des als Rahmengesetz konzipierten Expertenentwurfes⁷³⁶. Grundsätzliche Kritik am Projekt wurde nur von der Regierung des Kantons Zürich geäussert, die sich - ganz im Gegensatz zur Zürcher Börse - für die Beibehaltung der bisherigen föderalistischen Lösung aussprach⁷³⁷. Zu Jahresbeginn 1992 erteilte der Bundesrat dem EFD den Auftrag, die Botschaft für das als Rahmengesetz konzipierte Gesetz über die Börsen und den Effektenhandel auszuarbeiten⁷³⁸. Im Februar 1993 konnte der Bundesrat bereits die Botschaft für die Schaffung eines BEHG veröffentlichen⁷³⁹, welches die bisherigen kantonalen Regelungen ersetzen und damit auch die legislativen Voraussetzungen zur Einführung einer Elektronischen Börse Schweiz⁷⁴⁰ schaffen sollte.

Zunächst befasste sich die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Ständerates mit dem Entwurf des Bundesrates. Der als Rahmenordnung konzipierte Entwurf sollte primär dem Anlegerschutz und der Förderung der Funktionsfähigkeit der Märkte verpflichtet sein. Wesentliches Mittel zur Erreichung dieser Ziele ist nach Ansicht des Bundesrates eine möglichst grosse Markttransparenz. Die Bewilligung zum Betreiben von Börsen und zur Ausübung des Effektenhandels soll vom Staat erteilt werden, hingegen sollen die Organisation und die Überwachung des Handels sowie die Zulassung von Effekten zum Handel der Selbstregulierung der Börsenbetreiber überlassen bleiben. Der Bundesrat wollte mit dem neuen Gesetz auch die Offenlegung von wichtigen Beteiligungen

⁷²⁷ Schweizerische Handels-Zeitung vom 11. Februar 1988; NZZ vom 13. Februar und 19. Oktober 1988.

⁷²⁸ NZZ vom 29. November 1989.

⁷²⁹ Amtl. Bull. NR 1989 578 f. (vergl. auch Verhandl. B.vers., 1988, IV, S. 58).

⁷³⁰ Amtl. Bull. NR 1989 584 (vergl. auch Verhandl. B.vers., 1988, IV, S. 100).

⁷³¹ NZZ vom 6. Juli 1990.

⁷³² Gegen die Vorschläge des Entwurfes der Expertenkommission meldeten bereits früh die Regierungen der Kantone BS und ZH föderalistisch begründete Opposition an: sie lehnten eine bundesstaatliche Regelung dieses bisher den Kantonen überlassenen Bereiches grundsätzlich ab; vergl. NZZ vom 7. August 1990.

⁷³³ Vergl. Amtl. Bull. NR 1990 1393. Siehe auch die nachfolgenden Ausführungen unter IV, 4, a.

⁷³⁴ Amtl. Bull. SR 1991 77 f.

⁷³⁵ NZZ vom 8. Juli und 13. September 1991.

⁷³⁶ Die Nationalbank sowie die Bankiers und Börsenbetreiber wünschten allerdings ein separates Gesetz für die Bestimmungen über Unternehmensaufkäufe. Vergl. NZZ vom 14. 9. 1991; TA vom 19. 9. 1991.

⁷³⁷ NZZ vom 7. und 14. 9. 1991. Vergl. auch W. HERMANN, „Ziele eines Börsengesetzes“, in: Schweizerische Nationalbank, Quartalsheft, 1991, Nr. 1, S. 75 ff., der aus ökonomischer Sicht an der zentralen Regelung Kritik übt.

⁷³⁸ Zu jenem Zeitpunkt war immer noch umstritten, ob das Gesetz auch Regeln für öffentliche Übernahmeangebote enthalten sollte oder nicht; vergl. BaZ vom 29. 1. 1992; NZZ vom 7. 3. und 19. 12. 1992.

⁷³⁹ BBl 1993 I 1369 ff.

⁷⁴⁰ Vergl. auch NZZ vom 27. April 1993.

an kotierten Gesellschaften vorschreiben und eine Regelung für Übernahmen schaffen⁷⁴¹. Als staatliches Aufsichtsorgan war die Eidgenössische Bankenkommision (EBK) vorgesehen, die zu einer Banken- und Börsenkommision erweitert werden sollte⁷⁴². Die ständerätliche Kommission beantragte zwar, auf den Entwurf einzutreten, wollte aber das Prinzip der Selbstregulierung der Börsen wesentlich stärker gewichtet wissen und die Regel- und Aufsichtskompetenzen des Bundesrates massiv einschränken. Insbesondere schlug sie vor, dass die Beschwerdeinstanz von den Börsen selbst eingerichtet werden kann, und nur für die Oberaufsicht eine nicht private Instanz in Form der EBK zuständig sein soll. Auch in der Frage der Übernahmeangebote beantragte sie eine andere Lösung als der Bundesrat, indem sie die Differenzierung zwischen Familiengesellschaften und Publikumsgesellschaften ablehnte und vorschlug, dass alle börsengängigen Gesellschaften innerhalb eines Jahres im Rahmen einer Generalversammlung selbst entscheiden sollten, ob sie ihre Gesellschaft von der Vorschrift eines öffentlichen Angebots für Minderheitsaktionäre entbinden wollen. In der Folge blieben diejenigen Gesellschaften, die von dieser „opting out“-Klausel Gebrauch machen würden, weiterhin kotiert, hätten aber mit negativen Auswirkungen auf den Kurs ihrer Aktien zu rechnen. Überdies formulierte die WAK auch die grenzüberschreitende Amtshilfe im Gegensatz zum Entwurf des Bundesrates restriktiver. Im Plenum des Ständerates, der als Erstrat den Entwurf behandelte, konnte sich die Kommission mit ihren Abänderungsanträgen trotz des Widerstandes von BR STICH durchsetzen⁷⁴³.

Im Nationalrat, der sich im Juni 1994 als Zweitrat mit der Vorlage beschäftigte, stellten sich die Sprecher der bürgerlichen Fraktionen und der vorberatenden Kommission grundsätzlich hinter die vom Ständerat eingeschlagene Politik einer weitgehenden Selbstregulierung der Börse. Gegen den Widerstand der SP und des Bundesrates hielt die Mehrheit an praktisch allen Schlüssen des Ständerates fest. Insbesondere stimmte die Grosse Kammer auch der Idee zu, dass die Beschwerdekommision über die Börsenzulassung von den Börsen selbst gebildet werden soll. Die Linie des Ständerates setzte sich auch in der Frage der Übernahmeregelungen durch. Ein von BLOCHER (SVP, ZH) vorgebrachter Streichungsantrag, unterstützt von DREHER (FP, ZH) und FREY (SVP, ZH), unterlag mit 117 zu 15 Stimmen deutlich. Die Bestimmung, wonach bei Überschreiten eines Beteiligungsanteils von einem Drittel den übrigen Aktionären ein öffentliches Kaufangebot gemacht werden muss, wurde allerdings für Erbschafts- und Schenkungsfälle gelockert. Die Forderung der SP, dass für Übernahmeangebote die Spielregeln nicht von einer Kommission, sondern vom Bundesrat festgelegt werden sollen, konnte sich nicht durchsetzen. In der Frage der internationalen Amtshilfe setzte sich ebenfalls der Beschluss des Ständerates durch, wonach Staatsverträge über die Zusammenarbeit der Bundesbehörden mit ausländischen Aufsichtsstellen, analog zur Regelung im Bankengesetz, vom Parlament genehmigt werden müssen⁷⁴⁴.

Nach dem Nationalrat beschäftigte sich im September wieder der Ständerat mit der Vorlage. Da die Kleine Kammer in einigen wenigen Punkten an ihrer Fassung festhielt, ging die Differenzbereinigung in eine weitere Runde⁷⁴⁵. Am 2. 2. 1995 befasste sich der Nationalrat erneut mit der Vorlage⁷⁴⁶. Der Berichterstatter der Kommission, DAVID (CVP, SG), wies zunächst auf die geringe Zahl an Differenzen zum Ständerat hin. Neben gewissen begrifflichen Klärungen⁷⁴⁷ schlug die Kommission dem Plenum vor, bei den Sorgfaltspflichten (Art. 3 und 6) an den Regelungen des BG über die Banken und Sparkassen festzuhalten. Die Kommission war hier der Meinung, das Mass und die Reichweite der einwandfreien Geschäftsführung müssten durch das Aufsichtsorgan der Börsen, d.h. die Bankenkommision, im Rahmen einer objektiven Rechtsprechung bestimmt werden und nicht durch private Statuten oder Standesregeln der betroffenen Börsen selbst. Der Nationalrat folgte in diesen Punkten durchgehend den Anträgen seiner Kommission. Zu einer Diskussion kam es im Plenum aber, nachdem es bereits innerhalb der Kommission zu Kontroversen gekommen war, bezüglich der Ausgestaltung von Art. 30. Diese Bestimmung behandelt die Pflicht zur Unterbreitung eines Übernahmeangebotes, also die Verpflichtung eines Aktionärs, der eine gewisse Anzahl Aktien besitzt, den anderen Aktionären anzubieten, den Rest zu übernehmen. Entscheidend für die

⁷⁴¹ Dabei geht es darum, dass ein einzelner Aktionär oder eine Aktionärsgruppe beim Überschreiten einer Beteiligungsgrenze von 33,3 % den Minderheitsaktionären ein öffentliches Kaufangebot machen muss. Im Sinne eines Kompromisses wollte der BR aber der Aufsichtsbehörde die Kompetenz einräumen, Familienaktiengesellschaften bei Aktienübertragungen innerhalb der Familie von der Vorschrift eines öffentlichen Angebotes zu entbinden.

⁷⁴² Dazu auch A. LANGHART, „Rahmengesetz und Selbstregulierung. Kritische Betrachtungen zur vorgeschlagenen Struktur eines Börsengesetzes über die Börsen und den Effektenhandel unter Berücksichtigung des amerikanischen und englischen Börsenrechts“, Zürich 1993.

⁷⁴³ Amtl. Bull. SR 1993 998 ff., Beschluss des SR vom 13. 12. 1993 abweichend vom Entwurf des BR.

⁷⁴⁴ Amtl. Bull. NR 1994 1051 ff., 1069 ff.

⁷⁴⁵ Amtl. Bull. SR 1994 837 ff.

⁷⁴⁶ Amtl. Bull. NR 1995 306 ff.

⁷⁴⁷ Neudefinierung des Begriffs „Kotierung“: das Gesetz verwendet grundsätzlich zwei Begriffe, einmal die „zum Handel zugelassenen Effekten“ als Oberbegriff, der alle Effekten aller Börsensegmente umfasst und zum anderen den Begriff „kотиerte Effekten“ als Unterbegriff, der nach der Neudefinierung jene Effekten meint, die an der Hauptbörse oder an der Nebenbörse zugelassen sind. Damit wurde im Gesetz eine klare Unterteilung der Marktsegmente vorgenommen. Damit verbunden waren ge-wisse materielle Folgen, da bspw. für die Haupt- und Nebenbörsen grundsätzlich erhöhte Anforderungen, ein erhöhter Vertrauensschutz für Anleger und eine etwas strengere Überwachung galten, während für die übrigen Segmente weniger hohe Anforderungen gestellt wurden. Vergl. Amtl. Bull. NR 1995 306.

Zustimmung der Kommission zu Art. 30, der gegenüber der bundesrätlichen Fassung durch die Erweiterung der Ausnahmen etwas entschärft wurde, war, dass die EU eine entsprechende Richtlinie besass und die Kommission davon ausging, dass sich die Schweiz hier EU-konform verhalten sollte. In der Zwischenzeit ergab sich allerdings, dass die EU diese Richtlinie nicht durchgesetzt hatte, da sie heftig umstritten war (insbes. Deutschland lehnte die Einführung der Angebotspflicht ab). Angesichts dieser Lage stellte NR FISCHER (CVP, LU) den Ordnungsantrag, diesen Artikel in die Kommission zurückzuweisen, mit dem Auftrag, die Zweckmässigkeit der Pflicht zur Unterbreitung eines Angebotes und deren Modalitäten nochmals grundsätzlich zu überprüfen⁷⁴⁸. Obwohl sich der Vertreter der Regierung, BR STICH, gegen die Rückweisung aussprach und dies u.a. damit begründete, dass es wohl richtig sei, dass die EU noch keine entsprechende Richtlinie erlassen habe, es aber genauso richtig sei, dass die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, aber dennoch eine vernünftige Regelung annehmen könne, um damit Erfahrungen zu sammeln, folgten 65 Parlamentarier dem Ordnungsantrag FISCHER, während nur gerade 20 dagegen votierten⁷⁴⁹.

Somit kam es am 14. 3. 1995 zu einer neuerlichen Beratung in der Grossen Kammer, bei der ausschliesslich die Ausgestaltung von Art. 30 des BEHG auf der Traktandenliste stand⁷⁵⁰. Die Kommission hatte in der Zwischenzeit das EFD beauftragt, den Stand der Gesetzgebung in der EU und in weiteren Industrienationen abzuklären. Dieser Bericht zeigte, dass zwar einerseits in der EU noch keine Regelung dieses Sachverhaltes zustande gekommen ist, weil insbesondere zwischen Deutschland und Grossbritannien divergierende Ansichten über dieses Instrument herrschten; andererseits wurde aber festgestellt, dass Grossbritannien mit dem Finanzplatz London hier eine Regelung besass, und zwar im Interesse eines fairen Marktes, eines fairen Effektenhandels an der Londoner Börse. Da die Schweiz in der Vermögensanlage ein Konkurrenzstandort für London ist, war sich die Kommission durchaus bewusst, dass es betreffend der Fairness im Handel in der Schweiz in etwa dieselben oder analoge Regeln wie für London geben sollte. Allerdings besass die Übernahmeregelung unbestreitbar Nachteile. Sie barg insbesondere die Gefahr in sich, dass bestehende Strukturen zementiert werden könnten und unter Umständen in Einzelfällen ein unangemessener Schutz von Unternehmensleitungen daraus resultieren könnte. Die Kommission modifizierte daraufhin das Instrument in wesentlichen Punkten gegenüber der Fassung des Ständerates und des Bundesrates und beantragte mehrheitlich diese Lösung ins BEHG aufzunehmen. So sollten nun u.a. die Ausnahmefälle von der Angebotspflicht konkretisiert, aber nicht abschliessend aufgezählt werden, damit in weiteren berechtigten Fällen, Ausnahmen gewährt werden können⁷⁵¹. Ferner sollte der letzte Satz des bundesrätlichen Entwurfes (Art. 30 Abs. 6) gestrichen werden, der dem Richter die Befugnis einräumte, die Anteilsrechte auf die übrigen Aktionäre zu verteilen. Die Kommission ging davon aus, dass diese Sanktion zu weit gehe. Art. 30 Abs. 1 bis 5 wurde daraufhin im Rat einhellig angenommen, während es zu einer separaten Abstimmung um die Frage betreffend Abs. 6 kam. Mit 80 zu 29 Stimmen obsiegte schliesslich der Antrag der Kommission gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates, hier an der ursprünglichen Fassung festzuhalten⁷⁵². In der Sitzung vom 21. März folgte der Ständerat den Anträgen seiner Kommission und stimmte in den letzten verbliebenen Punkten den Beschlüssen des Nationalrates zu⁷⁵³. Am 24. März wurde das BEHG vom Ständerat in der Schlussabstimmung mit 43 Stimmen einhellig und im Nationalrat mit 162 zu 3 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen⁷⁵⁴.

Mit dem BEHG wurde erstmals eine *lex specialis* für Kontrolltransaktionen, deren Gegenstand der kontrollierende Einfluss auf eine Aktiengesellschaft ist⁷⁵⁵, geschaffen. Im Gegensatz zu gewöhnlichen Käufen oder Verkäufen von Aktien und den darin verbrieften Mitwirkungs- und Vermögensrechten, wirken sich Kontrolltransaktionen potentiell auf die Stellung anderer Aktionäre der Gesellschaft aus. Der neue Hauptaktionär unterwirft mit der Kontrolltransaktion den Publikumsaktionär hinsichtlich seiner Stellung innerhalb der Aktiengesellschaft seinem kontrollierenden Einfluss. Obwohl demnach Kontrolltransaktionen mit beachtlichen tatsächlichen Auswirkungen auf den einzelnen Aktionär verbunden sind, waren sie bislang nicht Gegenstand einer

⁷⁴⁸ Amtl. Bull. NR 1995 307 f.

⁷⁴⁹ Amtl. Bull. NR 1995 309.

⁷⁵⁰ Amtl. Bull. NR 1995 580 ff.

⁷⁵¹ Die Kommission hatte sich, wie erwähnt, entschlossen, in Art. 30 Abs. 2 die Ausnahmefälle, in denen die Aufsichtsbehörde eine Ausnahme von der Angebotspflicht gewähren kann, zu konkretisieren. Diese Konkretisierung lehnte sich v.a. an Bestimmungen an, die auch in ausländischen Übernahmeregelungen bestehen. Insbesondere sind es die Fälle der Übertragung von Stimmrechten innerhalb einer vertraglich oder auf andere Weise organisierten Gruppe, und weiter dann, wenn die Überschreitung aus einer Verringerung der Gesamtzahl der Stimmrechte der Gesellschaft resultiert. Weitere Ausnahmetatbestände sind eine nur vorübergehende Überschreitung des Grenzwertes, der unentgeltliche Bezug oder die vorzugsweise Zeichnung im Rahmen einer Kapitalerhöhung, und schliesslich der Erwerb zu Sanierungszwecken.

⁷⁵² Amtl. Bull. NR 1995 582.

⁷⁵³ Amtl. Bull. SR 1995 351 ff.

⁷⁵⁴ Amtl. Bull. SR 1995 439. Amtl. Bull. NR 1995 1010. BBl 1995 II 419.

⁷⁵⁵ Vergl. dazu HANS CASPAR VON DER CRONE, „Kontrolltransaktionen im Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel“, in: HANS ULRICH WALDER/TOBIAS JAAG/DIETER ZOBL (Hrsg.), „Aspekte des Wirtschaftsrechts“, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1994, Zürich 1994, S. 29-50.

besonderen Regelung im Gesellschaftsrecht⁷⁵⁶. Der Ständerat hatte sich im Verlaufe der Beratungen wieder einmal als eifriger Verfechter der Selbstregulierung der Wirtschaft erwiesen.

3. Die Finanzstrenge des Ständerats

Besonders in der Frage der Finanzen zeigt sich eine regelmässige Zurückhaltung des Ständerates⁷⁵⁷. Die Zweite Kammer bot v.a. in den fünfziger und sechziger Jahren das Bild eines Wächters der ökonomischen Ordnung, permanent um die finanziellen Grundlagen des Staates besorgt. So war der fiskalische Aspekt bei verschiedenen Debatten um die Wohnbau-, Sozialversicherungs- und Besoldungsvorlagen stets sehr zentral und auch in Fragen der Schaffung einer dauerhaften Finanzordnung, so beispielsweise 1949 und 1955, bildeten die Möglichkeiten für Einsparungen Prioritäten im ständerätlichen Entscheidungsmuster⁷⁵⁸.

a) Volksinitiative zur Aufnahme eines Art. 89^{ter} BV (Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung) von 1953

Der Ständerat erwies sich als eigentlicher Anhänger des Finanzreferendums, das er für geeignet hielt, die öffentlichen Ausgaben zu bremsen⁷⁵⁹. Siehe dazu die Ausführungen vorstehend unter B, II, 2, c.

b) Bundesbeschluss über die Ausrichtung einer Teuerungszulage an das Bundespersonal für die Zeit vom 1. Dezember 1957 bis 31. Dezember 1958 (vom 20. Dezember 1957)

Siehe dazu die Ausführungen vorstehend unter B, II, 2, e.

c) Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Regelung der Teuerungszulagen des Bundespersonals (1959)⁷⁶⁰

Nach einem BG vom 21. 6. 1955 über die Zuständigkeit zur Regelung der Teuerungszulagen des Bundespersonals war die Bundesversammlung ermächtigt für den Zeitraum von 1956 bis 1959 angemessene Teuerungszulagen festzulegen. Diese Zuständigkeitsregelung hatte damit also nur noch bis zum 31. 12. 1959 Geltung, womit ab dem 1. 1. 1960 keine Teuerungszulagen mehr hätten ausgerichtet werden können, wenn in der Zwischenzeit keine neue gesetzliche Grundlage geschaffen worden wäre. Seit 1928 waren die Bezüge der Bundesbeamten im Beamtengesetz einheitlich geregelt und konnten nur durch einen auf gleicher Stufe stehenden Erlass geändert werden. Bei jeder Revision, die in mehr oder weniger längeren Zeiträumen folgten, hatte das Parlament die Besoldungen gesamthaft auf ihre Angemessenheit überprüft. Den Änderungen der Lebenshaltungskosten konnte aber nicht von Fall zu Fall mit solchen Gesetzesrevisionen Rechnung getragen werden. Der Gesetzgeber beschränkte sich daher, die Besoldungsverhältnisse bei einem bestimmten Stande des Index der Konsumentenpreise grundsätzlich neu festzulegen, ihre Anpassung an die veränderlichen Lebenshaltungskosten aber gesonderter Regelung auf dem Wege der Ausrichtung von Teuerungszulagen vorzubehalten⁷⁶¹.

⁷⁵⁶ In der Schweiz legte bisher nur der privatrechtlich -selbstregulierende Schweizerische Übernahme-Kodex einige Spielregeln für Kontrolltransaktionen fest. Das Ziel des Kodex besteht dabei primär in der angemessenen Information und Gleichbehandlung der Aktionäre der Zielgesellschaft. Vergl. RENÉ STRAZZER, „Das öffentliche Übernahmeangebot im Kapitalmarktrecht der Schweiz“, Diss. Zürich 1993, S. 95 ff.; ROLF H. WEBER, „Neuere Entwicklungen des Kapitalmarktrechts“, in: AJP 1994, S. 275 ff. Besonders Grossbritannien und Frankreich kennen ausführliche Regelungen von Kontrolltransaktionen (vergl. KLAUS J. HOPT/EDDY WYMEERSCH (Hrsg.), „European Takeovers“, London 1992) und auch innerhalb der EU sind schon seit längerem Bemühungen im Gange, eine dreizehnte gesellschaftsrechtliche Richtlinie für Übernahmeangebote zu erlassen. Vergl. RUDOLF TSCHÄNLI, „Öffentliche Übernahmeangebote im Börsengesetz und im EG-Recht“, in: AJP 1994, S. 316 ff., weitere Literaturhinweise bei VON DER CRONE, a.a.O., S. 30 Anm. 3.

⁷⁵⁷ In der Zeit von 1973-1983 zeigte sich der SR in Fragen der Bundesfinanzen weiterhin besonders engherzig: in 43 von 109 Fällen, in denen es insgesamt mind. vier Beratungen bedurfte, ging es um solche Fragen. In 5 Fällen waren SBB und PTT, in 12 Fällen konkrete Ausgabenvorhaben (Neubauten für Bundesbehörden etc.) und in 26 Fällen eher generelle Haushaltsfragen (z.B. der fast alljährlich streitige Voranschlag des Bundes) Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen beiden Räten. Vergl. HEGER, S. 176, Anm. 182.

⁷⁵⁸ Natürlich gab und gibt es auch hier gelegentliche Ausrutscher: so sprach die NZZ vom 9. 12. 1994 von einem „bösen Absturz in kleinliche Regionalismen“, als der SR über die Festsetzung von Kreditpositionen für die Realisierung von Alpentransit beriet. Nachdem die Ratsmehrheit die Neat-Kredite für Gotthard und Lötschberg wieder um 10 und 15 Mio. Franken aufgestockt hatte, verlangte SR RÜESCH (FDP, SG) auf der Stelle eine Verdoppelung des Vier -Millionen-Kredits für den Anschluss der Ostschweiz an das Neat-Konzept. Und obwohl es sich der SR zum Ziel gesetzt hatte das Budgetdefizit zu verringern, kam das Begehren mit 16 zu 12 Stimmen durch. Auch der Sondersatz von bloss noch 3 statt 6,5 % Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen, die der Tourismusbranche aus der Krise helfen sollte und dem Bund einen Verlust von Steuereinnahmen in Höhe von 140 Mio. Franken pro Jahr einbringt, wurde im SR mit 27 zu 4 Stimmen überraschend deutlich angenommen (BaZ vom 8. 12. 1995).

⁷⁵⁹ Dazu kritisch NEIDHART, „Reform“, S. 89.

⁷⁶⁰ TRIVELLI, S. 430 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 422. Vergl. auch die Botschaft des Bundesrates vom 1. 5. 1959, BBl 1959 I 1281 ff.

⁷⁶¹ Von 1940 bis 1946 wurden die Teuerungszulagen durch Vollmachtenbeschlüsse des BR und von da an bis 1949 auf dem Wege dringlicher BB festgesetzt. Danach erfolgte die Regelung durch Bundesgesetze (BG vom 3. 10. 1951/26. 9. 1952/21. 6.

Das BG vom 21. 10. 1955 sah die Möglichkeit vor, die Teuerungszulagen für längere Perioden als ein Jahr, unter Umständen für die ganze Dauer der Gültigkeit des Gesetzes festzusetzen. Dennoch hatte das Parlament diese Zulagen immer nur von Jahr zu Jahr festgesetzt, obwohl in den Räten selbst immer wieder der Wunsch nach Entlastung von dieser jährlichen Behandlung geäußert worden war. Die jährlich wiederkehrende Aufgabe der Teuerungszulagenfestsetzung in der Wintersession⁷⁶² kam den Räten stets sehr ungelegen und musste regelmässig etwas überstürzt behandelt werden, besonders im Falle von auftretenden Differenzen zwischen den beiden Räten, wie im Fall des Beschlusses vom Dezember 1957⁷⁶³. Dabei war gerade die Behandlung dieser Vorlagen aufgrund der technischen Besonderheiten stets etwas heikel und führte erfahrungsgemäss zu oft unangenehmen Auseinandersetzungen über eine den Ansprüchen von Recht und Billigkeit entsprechenden Bemessung der Zulagen. In der Öffentlichkeit wurde daher wiederholt der zwiespältige Eindruck eines oft fruchtlosen Feilschens um die Teuerungszulagen erweckt. Anlässlich der Sitzung des Ständerates vom 18. 12. 1958 wurde deshalb die Frage aufgeworfen, ob die Zulagenregelung in Zukunft nicht besser dem Bundesrat überlassen werden sollte⁷⁶⁴. Bereits in den Botschaften vom 19. 11. 1957⁷⁶⁵ und vom 14. 11. 1958 über die Teuerungszulagen für die nächsten Jahre hatte der Bundesrat auf die Wünschbarkeit einer solchen Entlastung hingewiesen. Er schlug nun vor, die gegenwärtige Regelung nicht mehr länger beizubehalten, sondern die Festsetzung der Teuerungszulagen mit dem neuen Zuständigkeitsgesetz in einem begrenzten Umfang in die Hand des Bundesrates zu legen. Im vorliegenden Entwurf wurde die Kompetenzdelegation auf sechs Jahre befristet und ausserdem vorgesehen, dass die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates zu entscheiden habe, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise während drei aufeinanderfolgenden Monaten um wenigstens *sechs Punkte* vom Ausgangsstand von 183 abweichen sollte. Die für 1959 gültige Teuerungszulage von 3,5 % entsprach ungefähr dem Index 183. Bis zum Beschluss der Bundesversammlung sollten dem Personal die vom Bundesrat beschlossenen Zulagen ausgerichtet werden.

Als Prioritätsrat befasste sich der Ständerat zuerst mit der Vorlage. Seine Kommission befand unter den gegebenen wirtschaftlichen Umständen eine Dauer von sechs Jahren als zu lange und beantragte das Gesetz auf drei Jahre zu beschränken. Der Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe erachtete das Problem der Teuerungszulagen als zu wichtig, um dem Parlament entzogen zu werden und forderte einfach die Verlängerung des gegenwärtigen Zustandes (also des Gesetzes von 1955). Die Kommissionsmitglieder waren anderer Meinung und hielten an der Zuständigkeit des Bundesrates fest, bevor sie mit einer einzigen Gegenstimme den Entwurf genehmigten⁷⁶⁶. Kurz vor den Beratungen im Plenum veröffentlichte der Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals seine Haltung in der Frage und forderte ein Anhörungsrecht der vier Personalorganisationen vor jeder Entscheidung, ferner, dass eine Differenz von vier Punkten genüge, um die Bundesversammlung zuständig werden zu lassen und schliesslich, dass das Gesetz auf vier Jahre zu beschränken sei.

Im Ständerat wurde die Vorlage mit Ausnahme einer einzigen Intervention⁷⁶⁷ ohne Opposition behandelt. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 29 zu 4 Stimmen angenommen⁷⁶⁸.

Der eigentliche Widerstand gegen den bundesrätlichen Entwurf kam anlässlich der zweitägigen Sitzung der vorberatenden Kommission des Nationalrates im September zum Vorschein. Bereits im Rahmen der Eintretensdebatte äusserten verschiedene Abgeordnete ihren festen Willen zum Widerstand gegen jede Delegation in diesem Bereich an den Bundesrat. Es stelle sich überhaupt die Frage, ob aus rechtlicher Sicht, eine Delegation von Kompetenzen an die Regierung möglich wäre, wenn diese durch die BV (Art. 85 Ziff. 3) ausdrücklich der Bundesversammlung zugesprochen seien. Die weiteren Einwände drehten sich hauptsächlich um die Frage, ob es zweckmässig sei, eine solch wichtige Materie dem Bundesrat anzuvertrauen. NR DÜBY (SP, BE) stellte bei dieser Gelegenheit fest, dass die Teuerungszulagen in der Tat immer im Rückstand zur Preisentwicklung waren und die Regierung kaum geneigt scheint, diese immer rasch anpassen zu wollen; im weiteren erreichten die Zulagen für 1958 die Summe von 100 Mio. Franken und, selbst begrenzt auf eine Abweichung von sechs Punkten, wäre die Kompetenz

1955). Da der Gesetzgebungsweg für die Anpassung der Beamtenbezüge an die Lebenskosten sehr schwerfällig erschien, wurde in den jeweiligen BG mit einer Kompetenzdelegation die Bundesversammlung ermächtigt, die Regelung der angemessenen Teuerungszulagen vorzunehmen.

⁷⁶² Um den künftigen Verlauf der Teuerung einigermaßen zuverlässig abschätzen zu können, musste bei der Festsetzung der Teuerungszulagen auf die letztbekanntesten, die wirtschaftliche Entwicklung vorausbestimmenden Tatsachen abgestellt werden können. Daher entwickelte sich die Gepflogenheit, die Vorlage des BR zur Regelung des Teuerungsausgleiches für das folgende Jahr erst im Monat Dezember vom Parlament beraten zu lassen. Auch die Personalverbände reichten ihre Begehren zum Teuerungsausgleich immer erst möglichst kurze Zeit vor der Beratung in den Räten ein, um den Verlauf der allgemeinen Preisentwicklung besser überblicken zu können; vgl. BBl 1959 I 1282 f.

⁷⁶³ Siehe vorstehend B, II, 2, e.

⁷⁶⁴ Durch SR CLAVADETSCHER (FDP, LU); vgl. BBl 1959 I 1283; TRIVELLI, S. 430.

⁷⁶⁵ Vgl. BBl 1957 II 936.

⁷⁶⁶ Sten. Bull. SR 1959 267-271.

⁷⁶⁷ SR KLAUS (SP, SO) schlug vor, die Kompetenz zur Festsetzung der Teuerungszulagen für die nächsten vier Jahre bei der Bundesversammlung zu belassen. In der Abstimmung erhielt sein Vorschlag nur 4 Stimmen, während der Vorschlag der Kommission auf 30 Stimmen kam.

⁷⁶⁸ Sten. Bull. SR 1959 271 f.

des Bundesrates damit zu umfangreich. Es wäre daher besser, einfach das Gesetz von 1955 zu verlängern⁷⁶⁹. ARNOLD (SP, ZH) unterstrich, dass wenn man den Räten den Vorwurf des Feilschens mache, so müsse diese Kritik auch die Beratungen in zahlreichen anderen Bereichen treffen. Zeige dies nicht im Gegenteil die Nützlichkeit des Parlaments? Obendrein würde ein Entschluss, der von den Kammern ausgeht von den Beamten besser akzeptiert als ein solcher der Regierung. Die Kommission entschied sich einstimmig für das Eintreten in die Beratung⁷⁷⁰. In einer Eventualabstimmung wurde mit 6 zu 5 Stimmen entschieden, bis zu sechs Punkten an der Kompetenz des Bundesrates festzuhalten und diese nicht auf vier Punkte zu reduzieren, wie zuvor noch vorgeschlagen wurde. In der Hauptabstimmung sprachen sich 7 Kommissionsmitglieder für den Entwurf des Bundesrates (sechs Punkte und drei Jahre) aus, während 8 Abgeordnete einem Vorschlag DÜBYS folgten, der identisch war mit der vom Ständerat mit 30 zu 4 Stimmen verworfenen Fassung⁷⁷¹ und der für die Jahre 1960 bis 1963 die Zuständigkeit bei der Bundesversammlung belassen wollte. In der Gesamtabstimmung wurde der modifizierte Vorschlag mit 8 gegen 5 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen⁷⁷².

Einige Tage später befasste sich der Nationalrat mit der Vorlage. Die einzelnen Artikel des Entwurfes wurden relativ rasch behandelt. Die Debatte drehte sich vielmehr um die grundsätzliche Problematik der Delegation als um die Geltungsdauer des Gesetzes oder die Abweichungen des Index der Konsumentenpreise von denen an die Zuständigkeit wieder zurück an die Bundesversammlung fällt. Auf das Argument, dass die Bundesversammlung einen wichtigen Teil ihrer Kompetenzen verliere, wurde geantwortet, dass bloss eine untergeordnete Zuständigkeit an den Bundesrat delegiert würde und ausserdem die Räte in dieser kurzen Zeitspanne von drei Jahren die Möglichkeit hätten, die Regierung zu überwachen und ihr nötigenfalls den einzuschlagenden Weg vorzuzeigen. Jenen Abgeordneten, die auf den Nutzen öffentlicher Debatten in diesem Bereich hinwiesen, entgegneten andere, dass den Beamten nicht unbedingt viel an dieser Öffentlichkeit liegt, da sie den Eindruck vermittele, dass die Beamten fortlaufend Begünstigte von Teuerungszulagen seien und im Gegensatz zu anderen Arbeitnehmern bevorzugt behandelt würden. Es wurde aber auch die Frage gestellt, ob sich der Bundesrat auf diese Weise einen Teil seiner ausserordentlichen Vollmachten zurückhole?⁷⁷³ Bei vielen Parlamentariern kam ein gewisser Argwohn gegenüber dem Bundesrat auf, der nicht gewillt schien, alle Garantien geben zu wollen, die Teuerungszulagen immer gemäss der Erhöhung der Lebenskosten anzupassen⁷⁷⁴. In der Abstimmung wurde die Empfehlung der vorberatenden Kommission (Festhalten an der Lösung von 1955) mit 81 Stimmen akzeptiert, gegenüber 73 Stimmen, die sich für die Lösung der Kommissionsminderheit (Ermächtigung des Bundesrat für drei Jahre, im Rahmen von fünf Punkten Abweichung) entschieden. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 122 zu 3 Stimmen und vielen Enthaltungen angenommen⁷⁷⁵.

Von diesem Zeitpunkt an waren die Beratungen in den Räten jeweils sehr kurz. Im Ständerat schlug die Mehrheit der Kommission vor, die Kompetenz des Bundesrates auf eine Abweichung von fünf Punkten zurückzuführen. Die Minderheit schlug vor, sich dem Nationalrat anzuschliessen und das bereits in Kraft stehende System zu verlängern. Mit 31 gegen 5 Stimmen wurde jedoch der erstere Vorschlag klar angenommen⁷⁷⁶. Am darauffolgenden Tag wurden in der Grossen Kammer die Berichterstatter angehört, wobei 9 Kommissionsmitglieder dem Rat vorschlugen, an seiner vorherigen Position festzuhalten, während 4 Kommissionsmitglieder rieten, der Kleinen Kammer zu folgen. Ein einzelner Vorschlag ging dahin, die Kompetenz der Bundesversammlung auf zwei Jahre zu begrenzen. Von neuem fesselte die Frage der Verfassungsmässigkeit der Delegation die Aufmerksamkeit der Parlamentarier. Es wurde besonders darauf insistiert, dass im Falle von Uneinigkeiten zwischen der Regierung und den Personalorganisationen das Parlament nicht mehr in irgendeiner Weise als Rekursinstanz fungiere; es dürften sich daraus schwerwiegende Spannungen in der Beamtenschaft ergeben, die eher geneigt sein könnte der Entscheidung der Bundesversammlung zu folgen. In einer Eventualabstimmung zog es der Nationalrat mit 87 gegen 67 Stimmen vor, am bis 1963 in Kraft stehenden System festzuhalten, es also nicht bloss bis 1961 in Geltung stehen zu lassen. Dann, im Rahmen der Hauptabstimmung unter Namensaufruf, hielten 98 Abgeordnete am Vorschlag der

⁷⁶⁹ Protokoll der Kommission des Nationalrats, 14. und 15. September 1959, S. 7-8.

⁷⁷⁰ Protokoll der Kommission des Nationalrats, 14. und 15. September 1959, S. 11.

⁷⁷¹ Siehe vorstehend FN 767.

⁷⁷² Protokoll der Kommission des Nationalrats, 14. und 15. September 1959, S. 17.

⁷⁷³ Sten. Bull. NR 1959 645-662.

⁷⁷⁴ Vergl. dazu die Botschaft: „An sich wäre es zu begrüssen, wenn der Gesetzgeber auch die Grundsätze festlegen könnte, nach welchen der Bundesrat das ihm zugestandene Verordnungsrecht handhaben soll. Aber es ist sehr schwierig, zwingende allgemeine Regeln oder Richtlinien für die Bemessung des Teuerungsausgleichs aufzustellen. (...) Bundesversammlung und Bundesrat haben immer einen gewissen Ermessensspielraum beansprucht, sowohl was das allgemeine Ausmass der Zulagen als was die Mindestzulagen zu den niedrigen Besoldungen und die Ergänzungen der Sozialzulagen anbelangt. Der Bundesrat wird auch unter der Geltung des von uns vorgeschlagenen Gesetzes auf eine gewisse Bewegungsfreiheit angewiesen sein.“ (BBl 1959 I 1284)

⁷⁷⁵ Sten. Bull. NR 1959 662.

⁷⁷⁶ Sten. Bull. SR 1959 324-325.

Kommission und 74 an der Lösung der Kommissionsminderheit fest (dazu kamen 3 Enthaltungen und 20 Abwesende)⁷⁷⁷.

Am 2. Oktober hielt der Ständerat ohne jede Diskussion an seiner eigenen Fassung mit 31 gegen 4 Stimmen fest⁷⁷⁸.

NR ROHR (KCVP, AG) hielt in der Grossen Kammer am 6. Oktober ein letztes Plädoyer für den Anschluss an die Lösung des Ständerates, darin festhaltend, dass sich der Nationalrat, drei Wochen vor den Nationalratswahlen anscheinend mehrheitlich mit dem Wahlpotential und der Stimmkraft des Bundespersonals beschäftige als etwa mit der Frage der Rationalisierung der Gesetzgebungsarbeit. Vergeblich. Nachdem die Parlamentarier sich entschieden haben, das System nur zwei Jahre zu verlängern, verwarfen die Abgeordneten mit einer deutlichen Mehrheit von 106 gegen 39 Stimmen die Delegation an den Bundesrat⁷⁷⁹.

Seiner Kommission folgend (10 gegen 1 Stimme), hielt der Ständerat ohne Diskussion mit 29 zu 8 Stimmen an seiner Lösung fest und erklärte an dieser Entscheidung mit 28 zu 6 Stimmen definitiv festzuhalten⁷⁸⁰. Noch immer am selben Tag, dem 6. Oktober, folgte der Nationalrat ebenfalls seiner Kommissionsmehrheit (11 zu 2 Stimmen) und hielt mit 86 gegen 44 Stimmen an seiner Position fest, worauf er sodann mit 83 gegen 19 Stimmen seinerseits definitives Festhalten an seinem Beschluss erklärte.

Damit wurde die Einberufung einer Einigungskonferenz unumgänglich. Ein Kompromiss erschien im vorliegenden Fall angesichts der sehr unterschiedlichen Positionen der Räte aber äusserst schwierig. In der Einigungskonferenz, wurde am 6. Oktober - an dem nun bereits drei Beratungen stattgefunden hatten - nach gerade einmal zwei Minuten „Beratung“ mit 25 Stimmen (12 Ständeräte und 13 Nationalräte) einstimmig ein Vorschlag gutgeheissen, der zum einen den Bundesrat aufforderte, den Räten in der Dezembersession 1959 einen Entwurf für einen dringlichen BB über die Gewährung einer Teuerungszulage an das Bundespersonal und die Rentner der beiden Personalversicherungskassen des Bundes für das Jahr 1960 vorzulegen und zum anderen die Abschreibung des Gesetzesentwurfes vom 1. 5. 1959 festhielt. Am folgenden Tag wurde den Räten ein redigierter Vorschlag der Einigungskonferenz vorgelegt, dessen Wortlaut deren Scheitern noch mehr verdeutlichte: darin wurde festgehalten, dass sich kein Einvernehmen über den Gesetzesentwurf vom 1. 5. 1959 finden liess und der Entwurf daher als verworfen betrachtet werden müsse. Im weiteren schlug die Konferenz den Räten vor, den Bundesrat einzuladen, der Bundesversammlung in der Dezembersession einen Entwurf für einen dringlichen Bundesbeschluss bezüglich der Gewährung des Teuerungszuschlages für 1960 vorzulegen. Dabei ist zu bemerken, dass dieser Vorschlag der Einigungskonferenz eigentlich zwei völlig verschiedene Punkte beinhaltete: zum einen konnten die Räte nur Kenntnis vom ersten Punkt, dem Scheitern der Vorlage, nehmen⁷⁸¹; zum anderen beinhaltete der andere Punkt ein Begehren, das entweder als Motion oder als Postulat betrachtet werden konnte. Der Ständerat nahm denn auch mit 35 Stimmen einhellig Kenntnis vom Scheitern der Vorlage, zeigte sich aber bezüglich dem zweiten Punkt zurückhaltender und nahm das Begehren nur mit 25 Stimmen bei einer Gegenstimme und unter zahlreichen Enthaltungen an⁷⁸². Auf einen Vorschlag ihres Präsidenten hin, stimmte die Grosse Kammer gesamthaft über die beiden Punkte ab, die dann auch mit 149 Stimmen ohne Gegenstimmen angenommen wurden⁷⁸³.

Zusammenfassend zeigt sich im vorliegenden Fall, dass viele Abgeordnete des Nationalrats, der sich sonst weniger mit den juristischen Aspekten beschäftigte, hier viel mehr Bedenken gegen die Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat zeigten, als diejenigen der Kleinen Kammer. Die Mehrzahl der Nationalräte erachtete die Frage allerdings als ein hauptsächlich politisches Problem: in ihren Augen war es unerlässlich, dass die Bundesversammlung eine solch (auch wahlpolitisch) bedeutende Zuständigkeit in ihrer Hand behielt. Ausserdem wurde der Bundesrat von vielen etwas misstrauisch als ein Entscheidungsorgan betrachtet, das sich nicht eben leicht zugunsten des Bundespersonals vom Geld trennte. Der Ständerat seinerseits scheint von verschiedenen Überlegungen geleitet worden zu sein: einmal wollte er tatsächlich der Regierung gewisse Kompetenzen anvertrauen, damit sich das Parlament zunehmend auf die wirklich bedeutsamen Geschäfte konzentrieren könne; dies hätte erlaubt, mit der öffentlichen Behandlung der Zulagenfrage, die niemand je besonders schätzte, aufzuhören. Bezüglich der Frage, ob sich der Bundesrat gegenüber dem Bundespersonal vielleicht tatsächlich weniger grosszügig erweisen könnte, wäre dies nach der Meinung des Ständerates nicht einmal zwangsläufig schlecht gewesen: die öffentlichen Finanzen hätten davon profitiert, und das Bundespersonal wäre nicht länger generell begünstigt gewesen. Der Bundesrat wurde in der Folge zu einem Gesetzesentwurf gezwungen⁷⁸⁴, der die ausschliessliche Zuständigkeit der Bundesversammlung für

⁷⁷⁷ Sten. Bull. NR 1959 703-710.

⁷⁷⁸ Sten. Bull. SR 1959 342 f.

⁷⁷⁹ Sten. Bull. NR 1959 712-714.

⁷⁸⁰ Sten. Bull. SR 1959 345 f.

⁷⁸¹ Es war dies seit 1908, dem BG betreffend die Begnadigung, der zweite Fall, dass die beiden Kammern, die in einer prinzipiellen Frage uneinig waren, auch mit Hilfe der Institution der Einigungskonferenz zu keiner Lösung gelangten.

⁷⁸² Sten. Bull. SR 1959, 367.

⁷⁸³ Sten. Bull. NR 1959, 726-727.

⁷⁸⁴ In seiner Botschaft zum BG zur Regelung der Teuerungszulagen für das Bundespersonal für die Jahre 1961 bis 1964, nannte der BR offensichtliche Gründe, die zu seinem (widerwilligen) Verzicht auf die Delegation geführt hätten und meinte damit die

die Entscheidung der Teuerungszulagen anerkannte. Am 1. 4. 1960 legte er eine entsprechende Botschaft zu einem BG für die Regelung der Gewährung der Teuerungszulagen für die Jahre 1961 bis 1964 vor, welches von den Räten problemlos angenommen wurde.

4. Zuneigung zu traditionellen Werten

Der Ständerat schien während langer Zeit ein gewisses Faible für den Erhalt bestimmter überkommener Institutionen besessen zu haben, so z.B. im gleich nachfolgend geschilderten Fall der Verteidigung des Stimmzwanges oder bei der letztmals 1995 mit 28 zu 9 Stimmen erfolgten Ablehnung der ersatzlosen Streichung der Verfassungsbestimmung, wonach nicht zwei Mitglieder der Landesregierung aus demselben Kanton stammen dürfen (Amtl. Bull. SR 1995 970 ff.). Ein anderes ebenso prägnantes wie auch heikles Beispiel für die konservative Haltung der Kleinen Kammer wären deren Beschlüsse im Rahmen der verschiedenen Diskussionen um die Schwangerschaftsunterbrechung seit Mitte der siebziger Jahre. Heikel ist dieses Beispiel insofern, als hier nicht nur innerhalb des Parlaments, sondern auch und gerade innerhalb der Gesellschaft grosse, emotional geschürte Gräben vorhanden waren⁷⁸⁵. Dass der Ständerat hier aufgrund seiner Struktur eine vom Nationalrat abweichende Einstellung wahrnahm, kann daher kaum überraschen⁷⁸⁶. Immer wenn Fragen auftauchen, die in direktem Zusammenhang mit

Haltung des NR in den Beratungen des Jahres 1959, die von politischen Erwägungen und einer gehörigen Portion Misstrauen gegenüber dem BR geprägt waren.

⁷⁸⁵ Das Problem des Schwangerschaftsabbruchs beschäftigt Volk und Behörden bis in die jüngste Zeit hinein: so wurde 1993 von HAERING BINDER (SP, ZH) eine p.I. für die Fristenlösung eingereicht, die von 62 Abgeordneten aus SP, FDP, LdU und GPS mitunterzeichnet wurde und welche die seit Mitte der 80er Jahre praktisch blockierte Diskussion um dieses umstrittene Thema wieder lancierte (so wurde das Volksbegehren „Recht auf Leben“, das eine Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs verlangte [BBl 1983 II 1 ff.], in der Volksabstimmung vom 9. 6. 1985 von Volk und Ständen verworfen, vergl. BBl 1985 II 677). Verhandl. B.vers., 1994, I, S. 31.

⁷⁸⁶ Zur restriktiven Haltung des SR betr. die Schwangerschaftsunterbrechung daher, dargestellt an der Volksinitiative von 1971, nur soviel: Die Behandlung des Themas Schwangerschaftsabbruch in Deutschland und Frankreich Ende der 60er Jahre löste in der Schweiz eine Volksinitiative aus, die am 1. 12. 1971 mit 65'000 Unterschriften eingereicht wurde und die Einfügung eines Art. 65^{bis} BV mit folgendem Wortlaut verlangte: „Wegen Schwangerschaftsabbruchs darf keine Strafe ausgefällt werden.“ Die Initiative löste eine starke Diskussion aus, auch im Volk dauerte die Auseinandersetzung mit aller Vehemenz an und den Befürwortern der Schwangerschaftsunterbrechung stand in weiten Kreisen der Bevölkerung eine starke Gegnerschaft gegenüber (1972 wurde eine von 180'000 Stimmberechtigten unterzeichnete Petition, die eine Beibehaltung, ja teilweise Verschärfung der bisherigen Zustände forderte, auf der Bundeskanzlei deponiert). 1973 musste der BR vom Parlament eine Erstreckung der Behandlungsfrist verlangen (BBl 1973 II 857 ff.). Eine vom EJPD beauftragte Expertenkommission konnte sich auf keine Lösung einigen und unterbreitete daher drei Varianten, die einen begrenzten Schwangerschaftsabbruch vorsahen: die erste Variante entsprach der „einfachen Indikation“, d.h. nur medizinische, ethische und eugenische Gründe können einen Eingriff rechtfertigen (konservative Lösung); bei der zweiten Variante, der „erweiterten Indikation“, werden auch soziale Beweggründe zugelassen (selektive Lösung mit Schwerpunkt auf „Sozialindikationen“); bei der dritten Variante, der „Fristenlösung“, ist innerhalb der ersten zwölf Wochen einer Schwangerschaft jeder Eingriff straffrei möglich (liberale Lösung). Die Kommission empfahl diese Lösung, lehnte also die volle Freigabe des Schwangerschaftsabbruchs, wie ihn die Initiative verlangte ab. Das EJPD eröffnete am 10. 7. 1973 ein Vernehmlassungsverfahren, wobei es selbst, unter der Führung von Departementschef FURGLER, die erste Variante empfahl. Die 465 Stellungnahmen der Vernehmlassung ergaben aber ein Meinungsübergewicht für die Fristenlösung: die Reaktionen entsprachen den im Volk vorhandenen, auseinandergehenden Grundströmungen. Während ländliche Gebiete mit vorwiegend katholischer Bevölkerung und die Kreise der CVP sowie kirchliche Organisationen an der konservativen Lösung festhielten, sprachen sich SP, FDP und mehrheitlich protestantische Kantone, ebenso wie die Frauenorganisationen für die Fristenlösung aus (EJPD, „Zusammenfassung der Vernehmlassungen der Kantonsregierungen, der politischen Parteien und der interessierten Organisationen zur straflosen Unterbrechung der Schwangerschaft“, Bern 1974). Der BR wollte dieser festgefahrenen Pattsituation begegnen, brauchte in der Folge aber mehrere Sitzungen, bis er sich zur mittleren Lösung (Indikationslösung mit sozialer Indikation) durchzuringen vermochte (vergl. ein Votum NR ALLGÖWER bei der Behandlung des Geschäftsberichtes, Amtl. Bull. NR 1974 718, 722). Der BR beschloss, den Stimmbürgern die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag zu empfehlen, dafür aber auf der Ebene der Gesetzgebung eine Liberalisierung der strafrechtlichen Bestimmungen i.S. der erweiterten Indikation. Die Wahl dieser Variante widersprach allen Erwartungen, hatte doch gerade diese Lösung am wenigsten Widerhall gefunden. Sie ging den einen wegen des Einbezuges der sozialen Indikation bereits zu weit, den anderen dagegen enthielt sie immer noch zu starke Einschränkungen der persönlichen Freiheit und barg die Gefahr von Unsicherheiten und Ungleichheiten (BBl 1974 II 703 ff.). Dabei musste der damalige Bundespräsident BRUGGER am 30. 9. 1974 die Vertretung des Regierungsvorschlages vor dem Parlament übernehmen, da sich BR FURGLER, der an sich hierfür zuständig gewesen wäre, sich aus Gewissensgründen ausserstande erklärte, für den Vorschlag einzutreten.

Die Gruppenbildungen im Parlament entsprachen wieder genau denjenigen des Volkes: Die Meinungen polarisierten sich um die Fristenlösung und die konservative Lösung, der Kompromissvorschlag der Regierung fand keine Gnade. Die vorberatende Kommission des NR empfahl im Januar nach erbitterter Debatte dem Rat einstimmig die Verwerfung des Volksbegehrens und die Annahme der liberalen Lösung mit dem Zufallsmehr von einer einzigen Stimme (für die liberale Lösung stimmten 6 SP, 3 FDP, je ein Mitglied von SVP, LdU und LPS; für die konservative Lösung 5 CVP, 3 FDP, 2 Mitglieder der SVP und ein Mitglied der NA). Vergl. KERR, S. 85 ff. (HANHART, S. 71 ff.); NZZ vom 15. 1. 1975.

Nach einer hitzigen Debatte am 4., 5. und 6. 3. 1975 im NR, in der zunächst die Initiative selbst mit 141 gegen 2 Stimmen (ZIEGLER [SP, GE] und VILLARD [SP, BE]) deutlich verworfen wurde (Amtl. Bull. NR 1975 277) und in deren Verlauf über 60 Redner in der Plenarsitzung ihre Voten abgaben und Vorabstimmungen, bei denen jeweils die liberale Lösung dem

Ethik und Religion stehen, schaffen die traditionellen konfessionellen und religiösen Strukturen auch im Parlament Verbündete, Allianzen und Gegner ungeachtet von Parteizugehörigkeit, Sprache oder sozialem Stand.

a) Bundesgesetz über die Ausübung des Stimmrechtes durch die an ihrem Wohnsitz Abwesenden von 1952⁷⁸⁷

„Das Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872 hat, wie kaum ein anderer Erlass des schweizerischen Gesetzgebers, man kann sagen von dem Momente seiner Entstehung an, den Gegenstand der öffentlichen Kritik und der Diskussion in den Räten der Eidgenossenschaft gebildet.“ Diese Zeilen leiteten die Botschaft des Bundesrates vom 30. 10. 1883 zu einer Vorlage betr. Abänderung des eben genannten Gesetzes ein und auch in seiner Botschaft vom 14. 12. 1936⁷⁸⁸ stellte der Bundesrat fest, das kaum ein anderer Erlass derart umstritten war, wie jenes Gesetz betr. die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19.

Kompromissvorschlag und der konservativen Lösung der Kommissionsminderheit (Amtl. Bull. NR 1975 213 ff.) gegenübergestellt wurde und jeweils obsiegte, wurde zur namentlichen Abstimmung aufgerufen (ein Vorschlag BONNARD [LP, VD], der den Kantonen die Wahl zwischen den drei Varianten überlassen wollte, wurde verworfen; Amtl. Bull. NR 1975 232 f.). Dabei sollte nun die unbeugsame Haltung der CVP (für die von ihr propagierte konservative Lösung) ausschlaggebend werden: nach-dem die von ihr favorisierte Lösung (gegenüber dem Kompromissvorschlag des BR) gescheitert war, erklärte sie, keine der übrigen Varianten unterstützen zu können: die liberale Lösung (Fristenlösung) scheiterte in der Folge mit 82 zu 90 Stimmen in der Abstimmung vom 6. März.

Die Kommission des SR nahm mehrheitlich eine konservative Haltung ein und sprach sich für die restriktivste Lösung (die Minderheitslösung der nationalrätl. Kommission) aus. Dies liess bei den Initianten des Volksbegehrens wenig Hoffnung für die Entkriminalisierung der Abtreibung aufkommen und veranlasste sie am 4. Juni eine Versammlung der Parteien und Organisationen, die der Fristenlösung zuneigten, zu organisieren, um die Möglichkeit der Lancierung einer neuen Initiative zu beraten. Der SR entschied sich in seiner Beratung, ohne grosse Überraschung, für eine etwas gemilderte Fassung seiner Kommission (Amtl. Bull. SR 1975 383 ff. und 404 ff.). Nach dieser Entscheidung kam es Ende Juni mit Hilfe eines Komitees unter der Führung von NR GAUTIER (LP, GE) zur Lancierung einer neuen Initiative für die Aufnahme eines Art. 34^{octies} BV für die Fristenlösung, die mit 67'769 Unterschriften am 22. 1. 1976 eingereicht wurde und den Rückzug des ersten Volksbegehrens für völlige Straflosigkeit zur Folge hatte (BBl 1976 I 847).

Während der Prüfung der Vorlage in der Kleinen Kammer kam die nationalrätl. Kommission auf ihren Entschluss vom Januar 1975 zurück und reichte eine Motion zur Verbesserung der persönlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Lage der Schwangeren und der Mütter von Neugeborenen ein. Anfangs Oktober prüfte der NR erneut die verschiedenen Varianten und entschied sich zugunsten des Vorschlags des SR, diesem auf Antrag von ENG (FDP, SO), die soziale Indikation beifügend. Damit war die Grosse Kammer letztlich der Fassung des BR sehr nahe gekommen (Amtl. Bull. NR 1975 1431 ff.).

In seiner Botschaft vom Mai 1976 (BBl 1976 II 798 ff.) empfahl der BR die Verwerfung der zweiten Initiative, ohne ihr einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Für die Regierung war das Problem auf der Gesetzesebene zu lösen. Der SR, der die Initiative als Erstrat zu behandeln hatte, folgte seiner vorbereitenden Kommission und dem BR (Amtl. Bull. SR 1976 355 ff.). Ein Minderheitsantrag, die Initiative dem Volk ohne Empfehlung des Parlaments vorzulegen, blieb erfolglos. Im NR wurde im Dezember 1976 aber dennoch ein entsprechender Beschluss gefasst (Amtl. Bull. NR 1976 1490 ff., 1505 ff.).

In der Zwischenzeit war der SR wieder mit der vom NR modifizierten Vorlage für die Formulierung einer Indikationslösung im StGB befasst. Die Divergenz bestand letztlich in der Anerkennung sozialer Indikation durch den NR. Dieser verteidigte ein Konzept nach dem soziale Indikationen einen straflosen Schwangerschaftsabbruch zulassen, währenddem die Ständevertreter weiterhin nur gerade medizinisch-soziale Indikationen anerkannt haben wollten. Im Rahmen der Debatte im SR im Dezember 1976 scheiterte der Vorschlag, sich dem NR anzuschliessen, nur gerade aufgrund des Stichentscheids des Ratspräsidenten, MUNZ (FDP, TG) (Amtl. Bull. SR 1976 663 ff.).

Die Räte hatten sich daher 1977 sowohl mit dem Volksbegehren als auch mit der Gesetzesrevision auseinanderzusetzen: Anfangs März beantragte die Kommission des SR auf die Formulierung jeglicher Empfehlung zur Volksinitiative zu verzichten, am Ende des Monats jedoch bestätigte die Kleine Kammer ihre Empfehlung auf Verwerfung und erklärte diesen Entscheid für definitiv (Amtl. Bull. SR 1977 129 ff.). Der NR bekräftigte dagegen im Mai seine Position (Amtl. Bull. NR 1977 497 f.) und es gelang auch der Einigungskonferenz nicht, die Räte auf eine einheitliche Empfehlung zur Initiative über die Fristenlösung zu bewegen. In der Folge wurde entschieden die Volksinitiative dem Volk ohne Empfehlung zu unterbreiten (Amtl. Bull. NR 1977 534 f., 551; Amtl. Bull. SR 1977 233, 236). Bezüglich der Revision des StGB hielt der NR, dem Antrag seiner Kommission folgend, Mitte März an der Aufnahme der sozialen Indikation in das Schwangerschaftsgesetz zur Abänderung des StGB fest (Amtl. Bull. NR 1977 137 ff.). Die Kommission des SR gab sich versöhnlich und schloss sich im Mai dieser Position an. Der SR hiess im Juni diesen Beschluss gut (Amtl. Bull. SR 1977 336 ff.; Zur Schlussabstimmung: Amtl. Bull. NR 1977 749 und 929; Amtl. Bull. SR 1977 450).

Nach einem heftigen Abstimmungskampf, wobei sich die Argumentation von Gegnern und Befürwortern kaum von jener in den parlamentarischen Beratungen unterschied, wurde die Initiative schliesslich in der Abstimmung vom 25. 9. 1977 mit 929'325 annehmenden zu 994'930 ablehnenden Stimmen vom Volk und von den Ständen (ausser von ZH, BE, BS, BL, SH, VD, NE und GE) verworfen; BBl 1977 III 843. Vergl. dazu auch SPJ 1977, S. 129 f. Nach der Ablehnung der Volksinitiative richtete sich nun die Aufmerksamkeit der Gegner und Befürworter auf das BG über den Schwangerschaftsabbruch: die Rechte, der das Gesetz zu weit ging, reagierte zuerst und lancierte anfangs Oktober ein Referendum. Am Monatsende tat ein Komitee aus dem linken Spektrum, dem die vorgeschlagene Fassung zuwenig an der gegenwärtigen Situation änderte, dasselbe. Am 25. 12. 1977 wurden über 95'000 Unterschriften bei der Bundeskanzlei deponiert. Interessanterweise empfahl gerade die CVP, die in den Räten das Schwangerschaftsgesetz abgelehnt hatte, den Stimmbürgern im Gegensatz zu allen anderen Bundesratsparteien das Gesetz zur Annahme. Schliesslich wurde das Gesetz, nach einem emotional geführten Abstimmungskampf, in der Volksabstimmung vom 28. 5. 1978 mit 559'103 zu 1'233'149 Stimmen deutlich verworfen (BBl 1978 II 367).

⁷⁸⁷ Vergl. auch TRIVELLI, S. 361 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 422.

⁷⁸⁸ BBl 1936 III 449 ff.

7. 1872⁷⁸⁹, dessen Art. 3 vorschrieb, dass das Stimmrecht von jedem Schweizerbürger dort ausgeübt wird, wo er als Ortsbürger oder als Niedergelassener oder Aufenthaltler wohnt. Immer wieder wurde die Starrheit der geltenden Vorschriften kritisiert und wurden Postulate gestellt, die Erleichterungen für die Ausübung des Stimmrechtes forderten. Einem Postulat STRÄULI, im September 1923 im Nationalrat eingereicht, welches den Stimmberechtigten entgegenkommen wollte, die wegen Krankheit oder Abwesenheit vom Wohnort an der Ausübung ihres Stimmrechtes verhindert waren, wurde vorerst durch Kreisschreiben vom 16. März und 3. April 1925 Rechnung getragen. Die Kantone wurden damit ermächtigt, die Stimmabgabe schon am Nachmittag des Vortages und dann überhaupt während des ganzen Vortages des Abstimmungstages zu gestatten. Bezüglich der in den Spitälern untergebrachten oder den daheim zurückgehaltenen Kranken wurde die Abholung der Stimmzettel durch eine Abordnung des Stimmbüros gestattet⁷⁹⁰.

Im Laufe des gleichen Jahres fand eine erneute Prüfung der Frage statt. Da der Regierungsrat des Kantons Tessin sich darüber beschwert hatte, dass die in den übrigen Gebieten der Schweiz beschäftigten Tessiner Saisonarbeiter von gewissen Kantonen zu den eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen nicht zugelassen würden, gewährte der Bundesrat durch Kreisschreiben vom 13. 11. 1925 allen jenen Stimmberechtigten, die zur Zeit der Abstimmung von ihrer ordentlichen Wohnsitzgemeinde abwesend sind, weitgehende Erleichterungen. Der Bundesrat, der meinte, die Abstimmung am Anwesenheitsorte auf Grund einer extensiven Auslegung des Begriffes „politischer Wohnsitz“ gestatten zu müssen, gab den kantonalen Regierungen Weisung, dass der von seinem Wohnorte abwesende Stimmberechtigte nach Hinterlegung seiner Ausweisschriften am Anwesenheitsorte stimmen könne⁷⁹¹.

Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament schon vor der Aufhebung seines Kreisschreibens im Jahre 1937, einen Gesetzesentwurf, durch welchen den Kantonen erlaubt wurde, auf begründetes Gesuch hin die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzwege zu bewilligen⁷⁹². Der Entwurf wurde aber von den eidgenössischen Räten nicht angenommen: der Nationalrat beschloss mit 63 gegen 55 Stimmen Nichteintreten⁷⁹³, und der Ständerat fasste mit 20 zu 16 Stimmen den gleichen Beschluss⁷⁹⁴. Verschiedene Parlamentarier befürchteten Missbräuche, wenn „der Briefkasten die Stimmurne ersetzt.“ Nicht nur, dass Dritte, welche sich zur Besorgung des Versands bereit erklärten, Stimmzettel einsammeln und manipulieren könnten, sondern auch dass der Wähler beim Ausfüllen seines Stimmzettel beeinflusst werden könnte, waren oft genannte Bedenken und ernstzunehmende Befürchtungen.

Nach Ablehnung des Entwurfes wurde in dieser Angelegenheit längere Zeit nichts mehr unternommen und die Nachteile, welche man ursprünglich mit dem Kreisschreiben von 1925 beseitigen wollte, traten mit der Aufhebung desselben wieder auf. Als Folge der nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Hochkonjunktur, der damals steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften und der in den Städten bestehenden Wohnungsnot nahm die Zahl der von ihrem Wohnsitz Abwesenden und damit auch eines entsprechenden Bedürfnisses nach Erleichterungen in der Stimmrechtsausübung wieder stark zu⁷⁹⁵. Im Jahre 1944 hatte die Bundeskanzlei wieder begonnen, die Frage zu prüfen, wie man die vom Wohnsitz Abwesenden in die Lage versetzen könnte, ihr Stimmrecht auszuüben. Von verschiedenen Verfahren, die im Rahmen eines Meinungs austausches mit den kantonalen Staatskanzleien vorgeschlagen wurden, hielten nur zwei einer näheren Prüfung stand: Es ist dies einerseits das Verfahren der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg und andererseits ein Verfahren, das von der Bundeskanzlei als System „Gemeindekanzlei/ Post“ bezeichnet wurde. Beim Verfahren der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg

⁷⁸⁹ BS I 157.

⁷⁹⁰ Für die Ausübung des Stimmrechtes durch die am Wahl- oder Abstimmungstage von ihrem Wohnsitz Abwesenden sah das Postulat STRÄULI zwei Modalitäten zur Erleichterung vor: die Betroffenen sollten entweder den Stimmzettel verschlossen dem Wahlbüro des Ortes, wo sie im Stimmregister eingetragen sind, zustellen, mit der Bescheinigung einer Amtsstelle, dass sie sich am Abstimmungstage an einem andern Orte aufhalten, oder die Stimmrechtsausübung sollte den Betroffenen ermöglicht werden, indem sie den Wahlzettel vor ihrer Abreise dem Wahlbüro persönlich abgeben, unter der Leistung des Ausweises, dass sie an der Wahl oder Abstimmung zur festgesetzten Zeit wegen Abwesenheit nicht teilnehmen können. Demgegenüber erklärte der BR, dass nach Art. 8 des Gesetzes, welcher allein die erforderliche Sicherheit gegen Stimmenfang und andere Missstände böte, die Stellvertretung verboten und deshalb ein persönliches Erscheinen des Stimmberechtigten zu fordern sei.

⁷⁹¹ Dieses Kreisschreiben musste aber vom BR im Jahre 1937 aufgehoben werden, als die Regierung des Kantons SZ sich weigerte, die am Etzelwerk beschäftigten 250 Zürcher Arbeiter zu den Nationalratswahlen von 1935 zuzulassen (Kreisschreiben vom 4. 10. 1937 [BBI 1937 III 153]). Dazu trug ausserdem die Erwägung bei, dass der erweiterte Begriff „Wohnort“ in Widerspruch geriet mit BGE 49 I 431 (das BGer erklärte hier, dass sich auch nach Bundesrecht das politische Domicil nicht auf eine blosser Niederlassungsbewilligung begründen könne und es nicht genüge, in einer bestimmten Gemeinde zu wohnen, um dort zur Ausübung des Stimmrechtes zugelassen zu werden).

⁷⁹² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines BG betr. die Ermächtigung zur Ausübung des Stimmrechtes ausserhalb der Wohnsitzgemeinde (vom 14. 12. 1936), BBI 1936 III 449 ff.

⁷⁹³ Sten. Bull. NR 1937 33-44.

⁷⁹⁴ Sten. Bull. SR 1937 166-187.

⁷⁹⁵ In diesem Zusammenhang kam es zu verschiedenen Eingaben und parlamentarischen Vorstössen. So etwa eine Eingabe an den BR am 7. 3. 1939 von der „Union Helvetia“, Verband der Hotelangestellten, sowie eine Eingabe des schweizerischen Angestelltenverbandes vom 16. 3. 1944, welche den Erlass von Massnahmen forderte, die die Teilnahme der „Abwesenden“ an Abstimmungen und Wahlen ermöglichen und schliesslich eine entsprechende Petition vom 22. 7./5. 8. von Militärpatienten. Im NR wurden 1939 von der GPK und 1944 von NR SCHMID (ZH) je ein Postulat in diesem Sinne eingereicht. Vergl. BBI 1947 II 740 f.

verschickt der Stimmberechtigte selber den Stimmzettel mit der Post, während er beim System „Gemeindekanzlei/Post“ seinen Stimmzettel persönlich einer Amtsstelle der Gemeinde übergibt, in welcher er am Stichtage anwesend ist. Diese Amtsstelle leitet dann den Stimmzettel an die zuständige Instanz des Wohnsitzes weiter.

Die Bundeskanzlei arbeitete im Sommer 1945 ein Exposé zu Händen des Bundesrates aus, welches dieser den Kantonsregierungen zur Stellungnahme unterbreitete. Auf diese Umfrage reagierten 17 Kantonsregierungen: während sich fünf Kantone für die Abstimmung auf dem Korrespondenzweg aussprachen und das System „Gemeindekanzlei/Post“ als zu kompliziert ablehnten, waren zwölf Kantone gerade für dieses System und lehnten die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg als zu wenig gegen Missbräuche gesichert ab. In fast allen Antworten wurde der Standpunkt vertreten, dass das Verfahren nur funktionieren könne, wenn der Bund die Angelegenheit für alle obligatorisch regle. Äusserst umstritten blieb aber die Frage, wie der Kreis der vom Wohnort Abwesenden umschrieben werden soll, denen man die vorgesehene Erleichterung bei der Stimmabgabe zugestehen sollte.

In seiner Botschaft zum Entwurf eines BG über die Ausübung des Stimmrechts durch die von ihrem Wohnsitz Abwesenden vom 20. 8. 1947⁷⁹⁶ erinnerte der Bundesrat daran, dass es bei der Regelung des Stimmrechtes der von ihrem Wohnsitz Abwesenden darum ging, ein möglichst einfaches Verfahren zu finden, das gleichzeitig ein möglichst grosses Mass an Sicherheit versprach. Je komplizierter das Verfahren gestaltet sei, desto weniger würde es der betroffene Stimmberechtigte benützen. Es hatte keinen Sinn, ein ausgeklügeltes Verfahren vorzusehen, das schliesslich nur von einer kleinen Zahl der abwesenden Stimmberechtigten benutzt würde. Deshalb musste man sich zunächst Rechenschaft geben, welche Gefahren konkret beständen, gegen welche Gefahren man sich schützen musste, und welche Gefahren man allenfalls ausser acht lassen konnte, damit das Verfahren nicht allzu kompliziert wurde. Letztlich wäre jede Lösung ein Kompromiss zwischen den beiden Postulaten Einfachheit und Sicherheit. Nachdem nun die Mehrzahl der Kantone das System „Gemeindekanzlei/Post“ akzeptiert hatte, schien es dem Bundesrat richtig zu sein, von diesem System auszugehen und zu versuchen, weitere Vereinfachungen zu erzielen, um es auch für die Anhänger der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzwege annehmbar zu machen.

Die wesentlichste Frage, die der Bundesrat aber zunächst zu beantworten hatte, war, ob der Bund selber die erforderlichen Vorschriften über die Stimmabgabe der vom Wohnsitz Abwesenden aufstellen oder ob er lediglich die Kantone ermächtigen sollte, die Stimmabgabe dieser Personen einzuführen. Im BG vom 19. 7. 1872 war die Regelung des Abstimmungsverfahrens noch der kantonalen Gesetzgebung vorbehalten. Der Bund hat sich darauf beschränkt, einige grundlegende Vorschriften aufzustellen. Hier aber handelte es sich nun um grundsätzliche Vorschriften und um Fragen, die durch den Bund geregelt werden mussten, da die Rechtsgleichheit verletzt worden wäre, wenn in einem Kanton die vom Wohnort Abwesenden ihr Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ohne grosse Schwierigkeiten ausüben könnten, in einem anderen Kanton aber strenge Vorschriften für das Verfahren aufgestellt würden und in einem weiteren das Verfahren unter Umständen überhaupt nicht eingeführt würde.

Der Bundesrat schlug in seinem Entwurf folgendes Verfahren vor:

1. Der von seinem Wohnsitz Abwesende begibt sich am Montag vor der Abstimmung auf die zuständige Amtsstelle der Anwesenheitsgemeinde und erhält dort das notwendige Stimmmaterial, nämlich einen eidgenössischen Stimmzettel, ein Stimmkuvert und ein Zustellungskuvert.
2. Er füllt den Stimmzettel aus, steckt ihn in das Stimmkuvert, welches keine Angaben über seine Person aufweist, und steckt dieses in das Zustellungskuvert, dessen Rubrik über seine Person er vollständig ausfüllen muss.
3. Der Stimmberechtigte übergibt das Zustellungskuvert dem zuständigen Beamten der Anwesenheitsgemeinde. Dieser prüft, ob sich die Personalien auf dem Zustellungskuvert mit den Angaben auf den Ausweisschriften des Stimmenden decken, und bestätigt dies durch Anbringen einer Kontrollmarke, die er mit dem Stempel seiner Amtsstelle entwertet. Das Zustellungskuvert mit Inhalt leitet der Beamte an die Kontrollbehörde der Gemeinden, in welcher der Stimmberechtigte ist, weiter.
4. Die zuständige Kontrollbehörde, i.d.R. die Gemeindekanzlei, prüft anhand der Stimmregister die Stimmberechtigung und sorgt dafür, dass der Betreffende nicht ein zweites Mal stimmen kann. Hierauf schickt sie das immer noch verschlossene Zustellungskuvert an die kantonale Zählstelle.
5. Auf der kantonalen Zählstelle werden die Zustellungskuverts geöffnet, die verschlossenen Stimmkuverts in eine Urne gelegt und am Abstimmungstag gesamthaft geöffnet. Das Ergebnis der Abstimmung wird unter der Bezeichnung „auswärtige Stimmen“ zum Gesamtergebnis aller Gemeinden des betreffenden Kantons hinzugezählt.

Der Bundesrat erachtete dieses System gegenüber früheren Lösungen als verhältnismässig einfach aber dennoch sicher. Obwohl drei Instanzen beteiligt wären, könne keine Doppelspurigkeit vorkommen, weil eine rationelle Arbeitsteilung in einem fortschreitenden Arbeitsgang durchgeführt wird. Jede Behörde hat ihre spezifische, eng umgrenzte Aufgabe. Erst wenn sie diese Aufgabe erfüllt hat, kommt die nächste Behörde zum Zuge. Sowohl der Stimmberechtigte als auch die beteiligten Behörden haben immer nur mit einer Amtsstelle zu tun, nämlich mit der nächstfolgenden, der sie das Stimmmaterial weiterzugeben haben. Auch die Sicherheit des Verfahrens schien in jeder Hinsicht gewährleistet. Keine zwingende Sonderregelung traf der Entwurf für die bettlägerigen Kranken, für welche das geschilderte Verfahren nicht angewendet werden konnte. Die Mehrzahl der Kantone gewährte nicht einmal den im Kanton domizilierten Kranken eine Erleichterung in der Stimmrechtsausübung⁷⁹⁷. Wollte man nicht die in einem

⁷⁹⁶ BBI 1947 II 738 ff.

⁷⁹⁷ Nur gerade der Kanton VD kannte bereits gewisse Erleichterungen für die Bettlägerigen.

Kanton wohnenden Kranken schlechter stellen als die auswärts wohnenden Kranken, hätte eigentlich auf eine Lösung für die auswärtigen Bettlägerigen verzichtet werden müssen.

Am 18. 11. 1947 tagte die vorberatende Kommission des Nationalrates zum ersten Mal und bald schon teilten sich ihre Mitglieder in Befürworter und Gegner der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg, welche der Bundesrat verworfen hatte. Formell nicht auf die Vorlage der Regierung eintretend, sprachen sich die Kommissionsmitglieder über die möglichen Prinzipien der Stimmerleichterungen aus: mit 11 gegen eine Stimme verwarfen sie zunächst einen Antrag, die Stimmabgabe per Stellvertreter zu ermöglichen, dann, sprach sich eine Mehrheit von 7 zu 5 Stimmen für das Verfahren der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg und gegen das System des Bundesrates aus⁷⁹⁸. Die Kommission verzichtete darauf, den Entwurf des Bundesrates im Detail zu prüfen und zog es vor, eine gewisse Anzahl von Kriterien zu Handen der Bundeskanzlei zu beschliessen - nicht für den Bundesrat, dessen Entwurf offiziell weiter im Gespräch blieb -, als Orientierung für einen neuen Gesetzestext, den diese ausarbeiten sollte. Als wesentliche Prinzipien erachtete die Kommission folgende Punkte: die Möglichkeit, die Stimmabgabe um einen oder zwei Tage vorzuverlegen; dass die Abwesenheit einer gewissen Dauer ausreiche, um die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzwege zu rechtfertigen; dass es nichtsdestotrotz eines vorgängigen Gesuches bedürfe; die Verbindlichkeit des Verfahrens für alle Kantone; die Erleichterung der Stimmabgabe der Kranken sowie schliesslich die Unentgeltlichkeit des ganzen Verfahrens für den Stimmberechtigten⁷⁹⁹. Auf dieser Grundlage arbeitete die Bundeskanzlei einen Gesetzesentwurf aus, datiert vom 7. 2. 1948 (nicht publiziert). Nach diesem wären die Kantone ermächtigt gewesen, die Stimmabgabe schon am Freitag zu ermöglichen; sollten sie von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen, so könnte ein verhinderter Stimmbürger seinen Stimmzettel vorzeitig zustellen lassen. Zusätzlich hätten gewisse Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden müssen, um das Stimmgeheimnis zu wahren. Wesentlich war die Bestimmung von Art. 4, nach welcher der Stimmberechtigte, der wegen Abwesenheit, Krankheit, Invalidität oder Alter oder infolge weiterer Gründe verhindert war, sich an die Urne zu begeben oder vorzeitig zu übergeben, auf dem Korrespondenzweg abstimmen konnte. Auch derjenige, der in einer Entfernung von mehr als zwei Stunden Fussmarsch vom Abstimmungslokal wohnte und derjenige, der das siebzigste Altersjahr vollendet hatte, erhielten diese Möglichkeit. Jedoch erhielt jener Stimmberechtigte, der sich zur Zeit der Abstimmung im Ausland aufhielt, obgleich er sein politisches Domizil in der Schweiz besass, nicht die Möglichkeit zur Abstimmung auf dem Korrespondenzweg.

Um Missbräuche zu verhindern, waren verschiedene Massnahmen wie zum Beispiel das Erfordernis eines ärztlichen Zeugnisses im Falle von Krankheit vorgesehen. Die Kommission änderte einige Einzelheiten des Entwurfes ab, änderte an den Grundlinien des Entwurfs gesamthaft aber nichts mehr. Sie verzichtete darauf, sich unmittelbar zur Frage der in der Schweiz lebenden Stimmberechtigten ohne dauernden Wohnsitz zu äussern (was ja einer der Hauptgründe für das Gesetz darstellte) ebensowenig wie zur Frage des Stimmrechtes für die Auslandschweizer. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 9 Stimmen einhellig angenommen⁸⁰⁰. In einer erneuten Sitzung kam die Kommission, im Anschluss an eine Konsultation der Kantone, von denen sich zwei Fünftel gegen das vorgeschlagene System aussprachen, auf das Prinzip der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg zurück. Mit 8 zu 3 Stimmen entschieden sich die Kommissionsmitglieder jedoch an ihren vorangegangenen Entscheiden festzuhalten⁸⁰¹. Das Bundesamt für Justiz empfahl zur Frage der Stimmberechtigten ohne festen Wohnsitz eine Vorschrift, nach welcher zumindest derjenige Stimmberechtigte, der an seinem Aufenthaltsort eine saisonbedingte Tätigkeit ausübt, hier seinen politischen Wohnsitz erwerbe, sofern er keine stärkeren Beziehungen zu einem anderen Ort aufweist. Diese Bestimmung wurde mit 9 Stimmen einstimmig angenommen⁸⁰². Was die Frage der Auslandschweizer betraf, so erachteten die Kommissionsmitglieder dieses Problem für noch nicht reif und zogen es vor, eine Motion anzunehmen, welche den Bundesrat dazu einlud, einen Entwurf für ein Spezialgesetz in dieser Frage vorzulegen⁸⁰³. Angesichts dieser beharrlichen Haltung beschloss der Bundesrat seinen eigenen Entwurf zurückzuziehen und sich dem Text der Kommission anzuschliessen.

Der Nationalrat begann sich im Juni 1948 mit der Prüfung der Vorlage zu beschäftigen, und schon bald zeigte sich, dass sich Anhänger und Gegner der verschiedenen Erleichterungen im Stimmrecht nichts schuldig bleiben würden. Dennoch ging die Grosse Kammer, im Gegensatz zu den Beratungen von 1937, als der Nationalrat Nichteintreten beschlossen hatte, zügig zur Detailberatung über⁸⁰⁴. Im Anschluss an eine lange Debatte entschied er sich mit 83 zu 43 Stimmen dem Antrag der Kommissionsmehrheit (Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg) zu folgen, gegen die Meinung jener, welche ein System bevorzugt hätten, das mehr oder weniger deutlich vom bundesrätlichen Verfahren inspiriert war⁸⁰⁵. Nachdem der Rat die Bestimmungen über das Verfahren der

⁷⁹⁸ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 18. November 1947, S. 2-16.

⁷⁹⁹ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 18. November 1947, S. 17-21.

⁸⁰⁰ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 2. und 3. März 1948, S. 2-16.

⁸⁰¹ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 27. April 1948, S. 8-13.

⁸⁰² Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 27. April 1948, S. 16.

⁸⁰³ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 27. April 1948, S. 24.

⁸⁰⁴ Sten. Bull. NR 1948 110-121.

⁸⁰⁵ Sten. Bull. NR 1948 149-161.

Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg angenommen hatte, stolperte er aber über die Frage des Stimmrechts der Saisonangestellten und Saisonarbeiter. Der Nationalrat folgte hier mit 86 zu 49 Stimmen seiner Kommission⁸⁰⁶. Schliesslich nahm er auch die Motion der Kommission betreffend das Stimmrecht der Auslandschweizer an⁸⁰⁷. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 93 zu 43 Stimmen angenommen⁸⁰⁸.

Schon zu diesem Zeitpunkt stand fest, dass der Ständerat einen solchen Entwurf kaum bestätigen würde. Die vorberatende Kommission des Ständerates nahm das Prinzip der Öffnung der Wahllokale bereits am Freitag an und stimmte mit vier Stimmen bei zwei Enthaltungen dem vom Nationalrat angenommenen Verfahren der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg zu, beschränkte aber dennoch den Gebrauch, indem sie Abs. 2 von Art. 4 strich, womit die Entfernung und das Alter keine ausreichenden Gründe mehr darstellten, um sich nicht persönlich zum Wahllokal begeben zu müssen⁸⁰⁹. Auf Anstoss von SR VON MOOS (KCVP, OW) tagten die Kommissionsmitglieder ein zweites Mal, um mehrere Details des Verfahrens noch einmal durchzusehen, bevor der Entwurf mit 4 zu zwei Stimmen gutgeheissen wurde⁸¹⁰. Der Ständerat hatte sich nun über drei prinzipielle Grundfragen auszusprechen: die vorgezogene Stimmabgabe, die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg und das Stimmrecht der schweizerischen Saisonangestellten und -arbeiter. Nach langer Diskussion, entschloss sich der Rat schliesslich mit 22 zu 14 Stimmen zur Rückweisung des Entwurfs an die vorberatende Kommission, damit diese eine erneute Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten der Erleichterung der Stimmabgabe durchführe, namentlich unter verfahrenstechnischen Aspekten und unter Prüfung der Rechtfertigungsgründe für die entsprechenden Erleichterungen⁸¹¹. Die Kommissionsmitglieder kamen erst im Juni 1949 wieder zusammen, da in der Zwischenzeit eine erneute Konsultierung der Kantone unternommen worden war. Im Rahmen einer Diskussion, in der politische und rechtliche Argumente von beiden Seiten kompetent vertreten worden waren, entschieden die Kommissionsmitglieder mit 4 zu 3 Stimmen auf ihren ersten Antrag zurückzukommen und dem Plenum ein sogenanntes Urnensystem vorzuschlagen, d.h. eine Vereinfachung des ursprünglich vom Bundesrat vorgesehenen Systems, gegenüber dem Verfahren der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg, welches den konsultierten Kantonen ganz überwiegend nicht behagte⁸¹². Die Lösung des Nationalrats in der Frage des Stimmrechts der Saisonarbeiter wurde von den Kommissionsmitgliedern nicht gutgeheissen, die mit 3 zu 2 Stimmen eine Motion vorschlugen, welche den Bundesrat einlud, diese Frage näher zu prüfen und Vorschläge zu unterbreiten⁸¹³.

Der Entwurf ging in der Folge in die Kleine Kammer, wo sich aber die Mehrzahl der Redner ungünstig über das von der Kommission vorgeschlagene System äusserte, da es eine komplizierte Organisation aufweise, die zwei Gemeinden und den Kanton beansprucht, anstelle einer einzigen Gemeinde beim Korrespondenz-Verfahren. Aber die Schweigensamen setzten sich durch: Mit 22 zu 14 Stimmen schloss sich der Ständerat dem Vorschlag seiner Kommission an, jedoch wurde die Möglichkeit der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg für die Kranken und Invaliden gutgeheissen⁸¹⁴. In der Gesamtabstimmung erhielt der Entwurf 29 Stimmen, während sich einige Ständevertreter der Stimme enthielten⁸¹⁵. Schliesslich verwarf die Kleine Kammer die Motion der anderen Kammer über das Stimmrecht der Auslandschweizer, ihr ein weniger präzises abgefasstes Postulat vorziehend. Dagegen nahm sie die Motion ihrer Kommission betreffend das Stimmrecht der Saisonarbeiter an: Der Ständerat strich die vom Nationalrat angenommene Bestimmung über die Saisonarbeiter in der Meinung, dass diese separat zu behandeln sei. Er erklärte daher die erwähnte Motion erheblich, die den Bundesrat beauftragen sollte, „eine besondere Botschaft mit Antrag zu unterbreiten über die Frage des politischen Wohnsitzes der Stimmberechtigten, die keinen anderen Wohnsitz haben.“⁸¹⁶

Damit bestand zwischen beiden Räten eine fundamentale Differenz: dem Nationalrat schien es endlich angebracht, den Bürgern die Ausübung des Stimmrechts weitestgehend, in den Grenzen des Vernünftigen, zu erleichtern und sah dafür einzig die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg als adäquates Mittel an. Für den Ständerat dagegen ging es darum, das bereits bestehende Verfahren so weit als möglich zu verbessern, wobei jedoch Massnahmen gegen Missbräuche zu ergreifen seien, insbesondere gegen die Ausübung von Druck durch Dritte, indem die Stimmabgabe ausserhalb der eigentlichen Wohnsitzgemeinde der Kontrolle einer Amtsperson der

⁸⁰⁶ Sten. Bull. NR 1948 167-179: Art. 15 der Vorlage sollte danach eine Bestimmung enthalten, wonach dem BG vom 19. 7. 1872 über die eidg. Wahlen und Abstimmungen ein neuer Art. 3^{bis} eingefügt wird: „Übt ein Stimmfähiger an seinem Aufenthaltsort eine saisonbedingte Tätigkeit aus, so erwirbt er daselbst politischen Wohnsitz in eidgenössischen Angelegenheiten, sofern er nicht an einem andern Ort schon einen solchen hat.“

⁸⁰⁷ Sten. Bull. NR 1948 179 f.

⁸⁰⁸ Sten. Bull. NR 1948 179.

⁸⁰⁹ Protokoll der Kommission des Ständerats vom 7. und 8. September 1948, S. 4-23.

⁸¹⁰ Protokoll der Kommission des Ständerats vom 30. September 1948, S. 15.

⁸¹¹ Sten. Bull. SR 1948 326-341.

⁸¹² Protokoll der Kommission des Ständerats vom 18. Juni 1949, S. 1-9.

⁸¹³ Protokoll der Kommission des Ständerats vom 10. und 11. Oktober 1949, S. 25.

⁸¹⁴ Sten. Bull. SR 1949 549-553.

⁸¹⁵ Sten. Bull. SR 1949 561.

⁸¹⁶ Sten. Bull. SR 1949 561 f.

Anwesenheitsgemeinde unterliege, die den freien und unbeeinflussten Charakter der Stimmabgabe feststellt. Man müsse von den Stimmberechtigten verlangen können, sich, mit Ausnahme speziell begründeter Fälle, persönlich ins Wahllokal zu begeben.

Die Kommission des Nationalrates kam anfangs 1950 zusammen und hielt an der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg fest; ebenso blieb sie auch bei der Fassung des Nationalrats bezüglich dem Stimmrecht der Saisonarbeiter und verwarf daher die Motion des Ständerats. Zur Frage der Auslandschweizer, konnte sie nur ein mit ihrer vorangegangenen Motion identisches Postulat annehmen, da jene vom Ständerat zuvor verworfen worden ist. All diese Entscheide fasste die Kommission mit der klaren Mehrheit ihrer Mitglieder⁸¹⁷. Im Plenum schloss sich die Mehrheit des Nationalrates zunächst einigen Änderungen an, welche der Ständerat bei der vorgezogenen Stimmabgabe, welche beide Kammern in ihrem Grundprinzip guthiessen, vorgenommen hatte. In der Abstimmung hielt der Nationalrat aber klar mit 98 zu 32 Stimmen am System der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg fest⁸¹⁸.

Der Nationalrat hatte nun noch zu entscheiden, ob er sich zumindest der Motion des Ständerates anschliesse, die dem Bundesrat den Auftrag gab, die Frage der Saisonarbeiter näher zu prüfen oder ob er es vorzog, an seiner ersten Version festzuhalten, die das Problem direkt regelte. Die Diskussion wurde zunächst verschoben und in der Herbstsession wieder aufgenommen, nachdem der Bundesrat eine ergänzende Botschaft vom 23. Mai zu dieser Frage vorgelegt hatte⁸¹⁹. Der Bundesrat schlug hier eine Änderung des BG betr. die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen von 1872 durch Einfügung eines Art. 3^{bis} mit folgendem Wortlaut vor:

„Übt ein Stimmfähiger an seinem Aufenthaltsort eine saisonbedingte Tätigkeit aus und hat er dort seinen Heimatschein hinterlegt, so erwirbt er daselbst politischen Wohnsitz in eidgenössischen Angelegenheiten, sofern er nicht zu einem andern Orte stärkere Beziehungen hat.“

Diese Lösung schien derjenigen des Bundesamtes für Justiz von 1948 zu ähneln, mit Ausnahme der Hinterlegung des Heimatscheines. Die Kommission des Nationalrats befürchtete aber die Gefahr von Missbräuchen und zog es vor, den Begriff des politischen Domizils präziser zu umschreiben: sie nahm einstimmig eine Fassung an, welche sich kaum von derjenigen des Bundesrates unterschied⁸²⁰. Die Trennung der Frage des Stimmrechts der Saisonarbeiter vom Rest des ursprünglichen Entwurfes und deren Regelung in einem separaten BG sollte den Ständerat zufriedenstellen und wurde vom Nationalrat einstimmig angenommen⁸²¹.

Die Kommission des Ständerats nahm den Entwurf über das Stimmrecht der Saisonarbeiter zunächst in seinem Grundsatz an, teilte sich dann aber in drei verschiedene Tendenzen auf: eine Mehrheit (Stimmabgabe per Post, jedoch beschränkt auf Fälle, in denen der Stimmberechtigte aus beruflichen Gründen oder wegen einer eigenen Krankheit oder der eines Angehörigen abwesend war) und zwei Minderheiten (Zustimmung zum Nationalrat; Streichung jeglicher Erleichterung mit Ausnahme der vorzeitigen Stimmabgabe ab Freitag und der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg allein für Kranke und Invalide⁸²²).

Im Plenum wurde, nach einer langen Diskussion, in einer Eventualabstimmung mit 28 zu 4 Stimmen der Antrag der Kommissionsmehrheit gegenüber dem Vorschlag, sich dem Nationalrat anzuschliessen, bevorzugt. Danach wurde mit 15 zu 15 Stimmen, mit dem Stichentscheid des Präsidenten, BOSSI (FDP, TI), am Vorschlag der Kommissionsmehrheit gegenüber der Empfehlung, beinahe alle Erleichterungen in der Ausübung des Stimmrechts zu streichen, festgehalten⁸²³. Der Ständerat hatte damit das Prinzip der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg angenommen, allerdings mit derart verschiedenen Einschränkungen (Ausschluss der Urlauber, der Betagten und der vom Abstimmungslokal weit entfernt Wohnenden), dass der Nationalrat sich davon kaum befriedigt zeigen würde.

Dessen vorberatende Kommission zeigte sich dann mit 6 zu 3 Stimmen effektiv nicht bereit, ihre Haltung zu ändern⁸²⁴. Im September 1951 liessen sich im Plenum verschiedene Stimmen hören, welche die Fassung des Ständerates aufs heftigste kritisierten: Diese würde dazu verpflichten, die Gründe, welche die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg erlaubten (berufliche Tätigkeit oder Krankheit), nachzuprüfen. Wer sollte mit dieser Kontrolle beauftragt werden? Welches wären die Kriterien, um einen Grund als ausreichend zu anerkennen? Allerdings wurde nun noch ein Antrag gestellt, der sogar noch über die Einschränkungen des Ständerates hinausging, indem er die Möglichkeit der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg allein bestimmten Kranken gewähren wollte. Dieser Vorschlag wurde aber nur von 26 Abgeordneten unterstützt, während 78 Parlamentarier noch die Fassung des

⁸¹⁷ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 27. und 28. Februar 1950, S. 7-18.

⁸¹⁸ Sten. Bull. NR 1950 129-139.

⁸¹⁹ Ergänzungsbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Gesetzesentwurf über die Erleichterung der Stimmabgabe in eidgenössischen Angelegenheiten vom 23. Mai 1950 (BBl 1950 I 1320 ff.).

⁸²⁰ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 31. Mai 1950, S. 3-9; Sten. Bull. NR 1950 559. „Art. 3^{bis}: Ein Stimmfähiger erwirbt an seinem Aufenthaltsort politischen Wohnsitz in eidgenössischen Angelegenheiten, sofern er daselbst seinen Heimatschein hinterlegt und nicht zu einem andern Ort stärkere Beziehungen hat.“

⁸²¹ Sten. Bull. NR 1950 561.

⁸²² Diese letzte, restriktive Haltung wurde vertreten durch SR MALCHE (FDP, GE) und SR LUSSE (KCVP, LU). Protokoll der Kommission des Ständerats vom 6. Dezember 1950, S. 2-12.

⁸²³ Sten. Bull. SR 1951 153-159.

⁸²⁴ Protokoll der Kommission des Nationalrats vom 17. und 18. Juni 1951, S. 1-9.

Ständerates bevorzugten. In der definitiven Abstimmung erhielt diese immerhin noch 51 Stimmen gegenüber 55 Stimmen für den Vorschlag der Kommission an der ausgedehnten Möglichkeit der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg (aus Gründen der Abwesenheit, alters- oder krankheitsbedingt, etc.) festzuhalten⁸²⁵.

Die Kommission des Ständerates beschloss stillschweigend, an der Empfehlung der restriktiven Fassung festzuhalten⁸²⁶. In der Dezembersession hiess der Ständerat diese Auffassung mit 29 zu 5 Stimmen gut, billigte aber, dass die Kantone Sondervorschriften vorsehen könnten in Fällen gesundheitsbedingter Ortsveränderungen oder in Fällen anderer höherer Umstände⁸²⁷.

Die Kommission des Nationalrats gelangte zur Überzeugung, dass es nun endlich an der Zeit wäre, dieses kräftezehrende Geschäft zu beenden, welches den Gesetzgeber nun schon seit bald fünf Jahren beschäftigte. Sie beschloss, sich dem Ständerat anzuschliessen, dessen Mehrheit im Gegensatz zu derjenigen des Nationalrats sehr klar gewesen war. Wie sich in der letzten Beratung vor der Grossen Kammer gezeigt hatte, schien es ja auch im Nationalrat selbst eine ausgeprägte Strömung zu weitaus restriktiveren Massnahmen zu geben. Daher entschieden sich die Kommissionsmitglieder dem Ständerat entgegenzukommen. Was die Möglichkeit der Ausdehnung der Erleichterungen der Stimmabgabe durch die Kantone in Fällen höherer Gewalt betraf, so beantragten die Kommissionsmitglieder, um jegliche Ungleichheiten zwischen den Stimmberechtigten zu vermeiden, diese für alle Kantone verbindlich zu erklären. Der Nationalrat nahm die Empfehlungen ohne Opposition an⁸²⁸.

In der Junisession 1952 endlich, schloss sich die Kleine Kammer oppositionslos in allen übrigen noch existierenden Differenzen, einem dahingehenden Antrag ihrer Kommission folgend, der anderen Kammer an⁸²⁹. Es blieb nun nur noch die Formalität der Schlussabstimmungen. Zur allgemeinen Überraschung aber verwarf der Ständerat mit einer Mehrheit von 19 zu 10 Stimmen die Vorlage noch in diesem letzten Stadium⁸³⁰. Noch am selben Tage nahm der Nationalrat Kenntnis von dieser Entscheidung und führte, auf Drängen seines Präsidenten, trotzdem seinerseits die Schlussabstimmung durch⁸³¹.

Abschliessend kann man sagen, dass die Verwerfung der Vorlage in der Schlussabstimmung völlig überraschend kam: fünf Jahre intensiver Beratungen, sechzehn Kommissionssitzungen, zwei Botschaften des Bundesrates, fünf Berichte der Bundeskanzlei bzw. des Bundesamtes für Justiz, zwei Motionen und zwei Postulate blieben letzten Endes ohne jeden greifbaren Erfolg. Dabei schien es innerhalb der Räte keine eigentlichen klaren politischen oder regionalen Spaltungen gegeben zu haben, die ein solches Ergebnis gerechtfertigt hätten. Zwar wünschte namentlich eine Mehrheit der linken Abgeordneten Erleichterungen bei der Stimmabgabe, aber sie waren darin durchaus nicht einmütig; andererseits unterstützten zahlreiche bürgerliche Parlamentarier eine grosszügige Möglichkeit der Abstimmung auf dem Korrespondenzweg. Die kleinen Kantone zeigten sich ursprünglich am wenigsten begeistert für das System „Gemeindekanzlei/Post“ aufgrund der Komplikationen, welches dieses für ihre beschränkten Behördenstrukturen nach sich gezogen hätte. Da aber diese Idee schon bald aufgegeben worden war, konnte dies keinen Einfluss auf deren Ständevertreter ausgeübt haben. Es scheint, dass sich der Ständerat gegenüber der Abstimmung auf dem Korrespondenzweg deshalb so zurückhaltend zeigte, weil er, teilweise vielleicht sogar unbewusst, von einem Ideal des an der Urne abstimmenden Bürgers ausging. Trotz seines Bekenntnisses zugunsten der Erleichterungen bei der Stimmabgabe für Personen, die gerechtfertigterweise an der persönlichen Abgabe ihres Stimmzettels an der Urne verhindert waren, hielt er am in Kraft stehenden strengen System fest, nach welchem der Bürger als Inhaber eines Rechts, auch die Pflicht hatte, wenn er dieses ausüben wollte, die Anstrengung zu unternehmen, sich persönlich ins Abstimmungslokal zu begeben.

Nachdem in den nachfolgenden Jahren immer wieder Anstösse zu einem neuen Anlauf in der Sache genommen worden waren, beschäftigten sich die eidgenössischen Räte im Jahre 1965 auf Antrag des Bundesrates hin erneut mit der Frage und nahmen in vier Beratungen das BG über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 25. 6. 1965 an⁸³². Dieses brachte gewisse Erleichterungen wie einerseits die Möglichkeit der vorzeitigen Stimmabgabe bereits am Mittwoch vor dem Abstimmungswochenende, wenn es die Kantone vorsahen und andererseits die Abstimmung auf dem Korrespondenzweg für Kranke, Behinderte, von ihrem politischen Domizil aus beruflichen Gründen Abwesende etc. Die Kantone regelten die Hauptfragen des Verfahrens. Mit dem BG über die politischen Rechte vom 17. 12. 1976⁸³³

⁸²⁵ Sten. Bull. NR 1951 666-671.

⁸²⁶ Protokoll der Kommission des Ständerates vom 13. November 1951, S. 1-4.

⁸²⁷ Sten. Bull. SR 1951 503-507.

⁸²⁸ Sten. Bull. NR 1952 246.

⁸²⁹ Die Kommission fasste diesen Beschluss mit 5 zu 2 Stimmen (Protokoll der Kommission des SR vom 11. 6. 1952, S. 2-3).

⁸³⁰ Sten. Bull. SR 1952 222.

⁸³¹ Sten. Bull. NR 1952 461.

⁸³² AS 1966 849.

⁸³³ SR 161.1. Vergl. die Botschaft des BR zu einem BG über die politischen Rechte vom 1. April 1975, BBl 1975 I 1328 ff. Siehe dazu auch „Das Bundesgesetz über die politischen Rechte“, Veröffentlichungen des schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1978.

wurde das Gesetz vom 19. 7. 1872 betr. die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen und das BG vom 25. 6. 1965 aufgehoben⁸³⁴.

b) Unantastbarkeit der traditionellen Bezeichnungen - Der Bundesbeschluss über die Truppenorganisation von 1953⁸³⁵

Ein eher kurioses Beispiel parlamentarischer Tätigkeit, ist der nachfolgend beschriebene Kampf um Worte, dem weder eine besondere föderalistische Kontroverse noch sonstige Interessensgegensätze zugrunde liegen. Der Bundesrat unterbreitete der Bundesversammlung eine Botschaft vom 15. 4. 1953 betreffend die Abänderung der Anhänge A und C der Organisation des Heeres⁸³⁶. Die eidgenössischen Räte hatten zuvor mit BB vom 11. 12. 1951 über die Beschaffung von Panzern⁸³⁷ dem Ankauf von 200 leichten Panzern des Modells AMX-13 zugestimmt. Auf Grund dieses Beschlusses wurden nun rund 170 solcher Panzerkampfwagen bestellt, welche in den folgenden Jahren in der Schweiz eintreffen sollten. Die Aufstellung dieser Panzerverbände und die damit verbundene Umschulung der Mannschaften, machten nun Änderungen der Truppenordnung notwendig, die dem Parlament vorgelegt wurden. Insbesondere die Änderung von Annex A der Organisation des Heeres vom 26. 4. 1951 sollte in den beiden Räten für eine etwas bizarr anmutende Auseinandersetzung sorgen. Dort wird unter anderem die Aufstellung von „12 Schwadronen“ und „4 Schwadronen“ erwähnt. Die Divergenzen zwischen den Räten beschränkten sich im folgenden auf rein redaktionelle Differenzen.

Der Ständerat hatte am 2. 6. 1953 mit 33 Stimmen ohne Gegenstimme und diskussionslos dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt. Der Nationalrat befasste sich am 17. Juni mit dem Bericht seiner Militärkommission, welche dem Plenum mit 6 gegen 2 Stimmen vorschlug, den Begriff „Schwadron“ durch die Bezeichnung „Kompagnie“ zu ersetzen. Die Kommission begründete dies damit, dass bereits „Panzerabwehrkompagnien“ existierten; die neuen Truppen hätten nichts gemeinsam mit der Kavallerie und arbeiteten hauptsächlich mit der Infanterie zusammen, eine Waffengattung in der überhaupt nur der Begriff „Kompagnie“ verwendet würde. Mit 87 zu 5 Stimmen nahm der Nationalrat den Vorschlag seiner Kommission an.

Am darauffolgenden Tag empfahl der Berichterstatter der vorberatenden ständerätlichen Kommission der Kleinen Kammer aus psychologischen Gründen am Begriff „Schwadron“ festzuhalten. Es gelte den Brauch zu wahren, nach welchem die Infanterie Kompagnien, die Artillerie Batterien und die leichten Truppen Schwadronen besitzen. Die Spezialwaffengattungen schätzten es in keiner Art und Weise, der Infanterie angeglichen zu werden und sei es nur in der Frage der Terminologie. Es sei angebracht, den einzelnen Waffengattungen ihre Eigentümlichkeiten zu belassen und nichts zu unterlassen, was geeignet sei die Schaffung eines Korpsgeistes innerhalb der spezialisierten Truppen zu fördern oder zu seiner Beibehaltung beizutragen. Die Kleine Kammer folgte dieser Argumentation und stimmte mit 25 zu 2 Stimmen für die Beibehaltung der Bezeichnung „Schwadron“.

Die Grosse Kammer lehnte es am selben Tag ab, eine andere Bezeichnung als „Kompagnie“ zu verabschieden. Damit folgte der Rat seiner vorberatenden Kommission, welche darauf hingewiesen hatte, dass die taktische Funktion der neuen Einheiten derjenigen der schon existierenden Panzerabwehrkanonenkompagnien ähnlich sei und dass ihre fast völlige Angliederung an die Infanterie eine identische Terminologie erfordere.

Am 19. Juni hielt der Ständerat mit 27 gegen 4 Stimmen definitiv und ohne Diskussion am Begriff „Schwadron“ fest. Der Berichterstatter der Kommission hatte noch kurz vor der Abstimmung den Rat ermahnt, nicht zu vergessen, dass der Ausdruck „Schwadron“ nicht allein auf die Kavallerie beschränkt sei und sich von einem weitzurückliegenden Ursprung (quadro) herleite.

Die Grosse Kammer bedauerte die starre Haltung des Ständerates, der durch sein definitives Festhalten an seiner Position am letzten der Tag der Session die Weiterführung der Differenzbereinigung verhindert und somit den Nationalrat praktisch in die Enge getrieben habe, da das EMD inzwischen eine rasche Entscheidung gefordert hatte. Der Nationalrat beurteilte jedoch seinen Standpunkt als wichtiger als diese Forderung und entschied mit 102 gegen 13 Stimmen definitiv an der Bezeichnung „Kompagnie“ festzuhalten, womit die Durchführung einer

⁸³⁴ Noch immer kann das Stimmrecht grundsätzlich nur am Wohnsitz ausgeübt werden. Für eidgenössische Angelegenheiten ist das Wohnsitzprinzip in Art. 43 Abs. 2 BV festgelegt. Das BPR sieht nun die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe vor, z.B. für Kranke und Gebrechliche, für Stimmberechtigte, die ausserhalb ihres Wohnsitzes weilen, sowie für Wehrpflichtige (Art. 5 Abs. 4, Art. 8 und 9 BPR). Auch Strafgefangene können ihr Stimmrecht brieflich ausüben. Wenn die Kantone die briefliche Stimmabgabe in weiterem Umfang vorsehen, so gilt das gemäss Art. 5 Abs. 5 BPR auch für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen. Auslandschweizer, können ihr Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten entweder durch persönliche Stimmabgabe in ihrer Stimmgemeinde (Heimat- oder frühere Wohnsitzgemeinde) oder brieflich aus dem Ausland ausüben (Art. 1 und 5 des BG über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. 12. 1975, SR 161.5). Die entsprechende Gesetzesrevision, welche Auslandschweizern die Ausübung der politischen Rechte auf dem Korrespondenzweg ermöglicht, ist seit Juli 1992 in Kraft (VO über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 16. 10. 1991, SR 161.51). Vorher mussten diese in die Schweiz reisen, um an Abstimmungen und Wahlen teilnehmen zu können.

⁸³⁵ Vergl. insbes. die Ausführungen bei TRIVELLI, S. 373 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 422.

⁸³⁶ BBl 1953 I 865 ff.

⁸³⁷ BBl 1951 III 1114.

Einigungskonferenz unumgänglich wurde. Diese setzte sich, trotz des wenig bedeutsamen Streitpunktes, aus immerhin 30 Mitgliedern zusammen⁸³⁸ und kam am 23. September zusammen. Mit 12 gegen 11 Stimmen sprach sie sich für die Bezeichnung „Kompagnie“ aus. Zwei Tage später schloss sich der Ständerat, ebenso wie nach ihm der Nationalrat, dem Vorschlag der Einigungskonferenz an. Der Bundesbeschluss trat somit am 1. Oktober 1953 in Kraft.

III. Zwischenergebnis - Konfliktlinien zwischen den beiden Kammern

Die verschiedenen Beispiele ergeben das Bild einer Zweiten Kammer, welche oft die Rolle des politischen Mässigers spielt, des Wächters der juristischen, sozialen und ökonomischen Ordnung, gegenüber einer Volkskammer, die gelegentlich in hitzigen, raschen Anwandlungen primär die Interessen der Arbeitnehmer, Beamten, Mieter⁸³⁹ auf Kosten der Verstärkung des Zentralismus oder des Interventionismus verteidigt. Zweifellos wird der Ständerat aber verkannt, wollte man ihn stets konservativer als den Nationalrat bezeichnen⁸⁴⁰. Der Ständerat erscheint zwar generell zurückhaltender, nuancierter, dafür aber auch weniger dynamisch als der Nationalrat. Er scheint dabei gemäss seiner parteipolitischen Zusammensetzung tendenziell dem ökonomischen Liberalismus zuzuneigen und ist i.d.R. wirtschaftsfreundlich, eher traditionellen Werten verpflichtet und widersetzt sich dem Nationalrat besonders in Zeiten eines wahlkampftechnischen „Aktivismus“. Daneben legte der Ständerat häufig eine erhebliche juristische Genauigkeit an den Tag, welche teilweise bis zur Verteidigung eines gewissen Formalismus gehen konnte⁸⁴¹.

IV. Gegenbeispiele?

Die obigen Ergebnisse scheinen dem Klischee des Ständerates als einem eher sachlichen, gelegentlich schon fast spröden Organ zu entsprechen. Das Bild eines wirtschaftsfreundlichen, eher der Tradition verhafteten, oft unbeweglichen Gremiums drängt sich auf, und die Kleine Kammer scheint sich als ein in ihrer Haltung berechenbares Gegengewicht zur Volkskammer zu präsentieren. Im folgenden sollen nun aber einige, im Einzelfall vielleicht tatsächlich unerwartete Gegenbeispiele für Entscheide des Ständerates dargestellt werden, die nur schwer zum üblichen Wesen des Stöcklis zu passen scheinen.

1. Interventionistische Haltung des Ständerats

Konjunkturartikel (1973-1974)

Man sieht im Verlauf der Beratungen um die Einführung eines, wenn auch letztlich gescheiterten, Konjunkturartikels einen ungewohnt interventionistischen Ständerat. Im Jahre 1971 wartete der Bundesrat im Rahmen der damaligen Konjunkturdebatte mit dem Entwurf zu einem neuen Konjunkturartikel in der BV auf. Dieser sah vor, dass der Bund, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung, vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der

⁸³⁸ Die grosse Zahl an Konferenzmitgliedern rührt daher, dass sich die Militärkommissionen mit dieser Frage zu beschäftigen hatten und diese im Falle des Nationalrates aus 15 Mitgliedern besteht.

⁸³⁹ Hier sei auch auf die Revision des Miet- und Pachtrechts (Revision des 8. Titels des OR) von 1988/89 (in Kraft seit 1. 7. 1990) verwiesen, welche einen 1986 angenommenen Verfassungsartikel konkretisierte (zurückgehend auf eine zurückgezogene Volksinitiative von 1980 [Änderung von Art. 34^{septies} Abs. 2-5 BV], wobei der Gegenentwurf [Änderung von Art. 34^{septies} Abs. 1-2 BV] in der Volksabstimmung vom 7. 12. 1986 angenommen wurde. Vergl. BBl 1980 III 1246, 1985 I 1389, 1987 I 473). Der eher vage Verfassungsartikel liess dem Gesetzgeber etlichen Spielraum für dessen Ausführung. Die Kommissions- und Plenumsberatungen des SR (Kommission: NZZ v. 27. 1., 30. 3. und 6. 6. 1988; Verhandlungen im SR: Amtl. Bull. SR 1988 137 ff.) zeigten eine eher vermietetfreundliche Tendenz, welche in erster Linie die Vertragsfreiheit in den Vordergrund rückte. Der NR sorgte in der Folge für eine massvolle Korrektur zugunsten der Mieter (Amtl. Bull. NR 1989 461 ff. und 495 ff.). Im Differenzbereinigungsverfahren vermochte sich die Version des NR in den zentralen Punkten durchzusetzen und in der Schlussabstimmung wurde die Vorlage in den beiden Räten mit 117 zu 10 bzw. 40 zu 4 Stimmen angenommen (Amtl. Bull. SR 1989 421 ff., 683 f., 845; Amtl. Bull. NR 1989 1876 ff., 2278; AS 1990 802 834; BBl 1989 III 1676 ff.).

⁸⁴⁰ Vergl. FLEINER/GIACOMETTI, S. 509.

⁸⁴¹ Vergl. dazu die Ungültigerklärung einer Initiative der SPS zur Halbierung der Militärausgaben und für mehr Friedenspolitik durch den SR mit 37 gegen 7 Stimmen wegen Verletzung der „Einheit der Materie“ nach Art. 121 Abs. 3 BV. Obschon der BR für eine Bejahung der Gültigkeit eintrat, zumal es sich um einen Zweifelsfall handelte, ist von der juristischen Betrachtungsweise her die Voraussetzung der „Einheit der Materie“ in ihrer Substanz grundsätzlich in Frage gestellt, wenn eine Vorlage im Zweifel stets dem Volk vorgelegt würde. Der SR vertrat damit eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Auslegung, obwohl es weitaus typischere Fälle der Verletzung der „Einheit der Materie“ gegeben haben mag, die dem Volk nicht vorenthalten wurden; vergl. BaZ vom 23. 3. 1995, S. 1,2,3. Zum Grundsatz der „Einheit der Materie“ siehe HÄFELIN/HALLER, N 599 f., 929, 951-955; MANFRED KUHN, „Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung“, Zürich 1956; WILDHABER in Kommentar BV, Art. 121/122 sowie die Rechtsgutachten von DIETRICH SCHINDLER, KURT EICHENBERGER und ALFRED KÖLZ zur Frage der Wahrung der „Einheit der Materie“ sowie der Zulässigkeit der Rückwirkung bezüglich der Volksinitiative „40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär“, teilweise wiedergegeben in: ZBl 93 (1992) 388 ff.

Aussenwirtschaft und der öffentlichen Finanzen, treffen kann. Der Bund sollte die Befugnis erhalten, auf Bundessteuern vorübergehend Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren oder eine Sondersteuer einzurichten. Im weiteren würden Kantone und Gemeinden angewiesen, ihr Finanzgebaren den Erfordernissen der Konjunkturstabilisierung anzupassen. Der Bund führt gemäss dem Entwurf laufend die benötigten statistischen Erhebungen durch. Die Kantone und die zuständigen Wirtschaftsorganisationen wären vor dem Erlass von Ausführungsgesetzen anzuhören⁸⁴².

Der Entwurf zum neuen Konjunkturartikel gab Anlass zu ausführlichen Diskussionen, noch bevor ihn das EVD im Oktober 1971 samt einem Bericht der Kommission für Konjunkturfragen ins Vernehmlassungsverfahren schickte⁸⁴³. Die Reaktionen reichten von einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber dem zunehmenden Dirigismus über die Befriedigung wegen des Überwindens der konjunkturpolitischen Passivität bis zur Befürchtung, die Formulierung der Ziele sei zu vorsichtig ausgefallen. Aus dem Vernehmlassungsverfahren zur Schaffung von Art. 31^{quinquies} BV ging letztlich hervor, dass die Notwendigkeit der Verbesserung der Verfassungsgrundlage für die Konjunkturpolitik weitgehend anerkannt wurde und allgemein Übereinstimmung herrschte, dass dem Bund ein klarer konjunkturpolitischer Auftrag überbunden werden sollte⁸⁴⁴. Bedenken wurden aber v.a. gegenüber der etwas unklar abgegrenzten Vollmacht zur Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit geäussert⁸⁴⁵. Verschiedentlich wurde auch der Wunsch nach einer genaueren, auch positiv motivierten Umschreibung der Zielsetzungen der konjunkturpolitischen Aufgaben des Bundes geäussert⁸⁴⁶. Der zweite Abschnitt des Vorschlags, nach dem der Bund die Befugnis erhalten sollte, vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge zu erheben und Rabatte zu gewähren sowie eine Sondersteuer einzuführen traf auf die heftigste Kritik, vor allem von Seiten der Kantone, die sich gegen Zuschläge auf die direkten Bundessteuern wandten, da sie dadurch ihre eigene Steuerhoheit bedroht sahen⁸⁴⁷. Anstelle der Sondersteuern schlugen die Spitzenverbände der Unternehmer Steuervorauszahlungen und ein bei abflauernder Konjunktur rückzahlbares Steuerdepot von natürlichen Personen vor⁸⁴⁸. Zum dritten Abschnitt des vorgeschlagenen Artikels, in dem vorgesehen war, dass sich Kantone und Gemeinden in ihrem Finanzgebaren auf die Konjunkturstabilisierung auszurichten hätten, wurde ebenfalls Kritik laut. Verschiedene Stimmen, darunter besonders diejenigen der Kantone ZG, SG, BE und SZ, forderten vom Bund eine analoge Verpflichtung⁸⁴⁹. Nach dem Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens setzte der Bundesrat ein aus Vertretern der Parteien, der Verbände und der Verwaltung zusammengesetztes Konsultativgremium ein, das sich mit den Ergebnissen zu befassen hatte⁸⁵⁰. In der Folge konnte aber auch dieses Gremium in entscheidenden Punkten keinen Konsens erzielen. Angesichts der drohenden Konjunkturlage versprach der Bundesrat trotz bestehender Meinungsverschiedenheiten sehr rasch die Ausarbeitung einer Botschaft zur Verfassungsrevision in Angriff zu nehmen⁸⁵¹.

Die praktisch unvermindert anhaltende konjunkturelle Überhitzung sowie die immer nachteiligeren Folgen der Inflation verstärkten den allgemeinen Willen zu einer wirkungsvollen Konjunkturpolitik. Die im Dezember 1972 auf dem Dringlichkeitsweg erlassenen zusätzlichen Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur⁸⁵² waren das beherrschende Moment der konjunkturpolitischen Szene der Schweiz: der Bundesrat erliess im Januar 1973 entsprechende Ausführungsbestimmungen. Gegen Jahresende erstattete der Bundesrat dem Parlament über alle getroffenen Konjunkturdämpfungsmassnahmen und deren Auswirkungen Bericht und beurteilte die ersten Ergebnisse der Bundesbeschlüsse als positiv und plädierte für eine konsequente Fortführung der Massnahmen⁸⁵³. Darüber jedoch

⁸⁴² Solche Gesetze oder Bundesbeschlüsse hätten den BR oder die Nationalbank in die Lage versetzt, bestimmte Massnahmen näher zu ordnen und vor allem deren Anwendungsdauer festzusetzen.

⁸⁴³ NZZ vom 27. Oktober 1971.

⁸⁴⁴ NZZ vom 24. April 1972.

⁸⁴⁵ So namentlich durch den Schweizerischen Gewerbeverband. Die Banken, Vorort, FDP, CVP, LdU, NA und vier Kantone sprachen sich für materiell und zeitlich begrenzte Massnahmen aus. Vergl. SPJ 1972, S. 63 Anm. 44.

⁸⁴⁶ So beispielsweise von der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände (NZZ vom 18. Januar 1972).

⁸⁴⁷ Der Regierungsrat von BS sprach von einer eigentlichen „Strafexpedition“ gegen die Kantone (Berner Nachrichten v. 27. 1. 1972); ähnlich auch die Kantone BE (NZZ v. 29. 3. 1972), FR (Bund v. 30. 3. 1972), ZH (NZZ v. 4. 4. 1972), SZ (NZZ v. 9. 4. 1972) und LU (NZZ v. 15. 4. 1972).

⁸⁴⁸ NZZ vom 24. April und 16. Mai 1972.

⁸⁴⁹ Ebenso der LdU und die Schweizerische Bankiervereinigung (NZZ vom 7. April 1972).

⁸⁵⁰ Kommission BRUGGER; NZZ vom 4. Juli 1972.

⁸⁵¹ In der Zwischenzeit beantragte der BR im Dezember 1972 ein ganzes Paket zusätzlicher Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur: Dabei handelte es sich um fünf dringliche BB zur Einschränkung der Kreditexpansion, zur Erschwerung der steuerlichen Abschreibungen, zur Stabilisierung des Baumarktes, zur Überwachung der Preise sowie zur Verlängerung des Exportdepots (vergl. BBl 1972 II 1541 ff.). In Anbetracht der Dringlichkeit trat das Parlament gleich in seiner Wintersession auf die BB ein, wobei der SR zunächst die vorgeschlagene Preiskontrolle durch eine zusätzliche Lohnüberwachung ergänzte (Amtl. Bull. SR 1972 888 ff.). In den Detailberatungen setzten sich in fast allen Fällen die Anträge von BR und SR durch. Schliesslich einigte man sich, die fünf BB der Volksabstimmung nicht in einer einzigen Vorlage, sondern getrennt zu unterbreiten. Damit traten die Konjunkturdämpfungsbeschlüsse sofort in Kraft (Amtl. Bull. NR 1972 2266 ff., 235 3 ff., 2429 ff. 2433 ff. 2444 ff.).

⁸⁵² Siehe die vorstehende FN.

⁸⁵³ BBl 1973 II 899 ff.; vergl. auch Amtl. Bull. SR 1973 735 ff.; Amtl. Bull. NR 1973 175 ff.

hatten das Stimmvolk und die Stände zu entscheiden, welche die vier am 2. Dezember zur Abstimmung gelangenden Vorlagen - Kreditbeschluss, Baubeschluss, Einschränkung der steuerwirksamen Abschreibungen und Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne - mit starkem Mehr, aber bei schwacher Stimmbeteiligung (30 %) sanktionierten⁸⁵⁴.

Die Vorbereitung des neuen Konjunkturartikels trat neben der auf der Basis des Notrechts und der Dringlichkeit betriebenen Konjunkturpolitik in den Hintergrund und kam nur schleppend voran. Im Februar 1973 legte der Bundesrat die Botschaft mit einem Entwurf für den neuen Verfassungsartikel vor, der sich materiell weitgehend an den ins Vernehmlassungsverfahren gegangenen Vorentwurf hielt⁸⁵⁵. Der Ständerat hatte sich als Erstrat mit der Vorlage zu beschäftigen. Bereits die vorberatende ständerätliche Kommission übte harsche Kritik am Entwurf und richtete Anträge an das Ratsplenum, welche die Fassung des Bundesrates bedeutend abschwächten. Sie beantragte u.a., die zur Stabilisierung der Konjunktur vorgesehenen befristeten Fiskalzuschläge auf die indirekten Steuern zu beschränken. Daneben forderte sie, dass die Ausrichtung von Bundesbeiträgen nur von der Konjunkturlage und nicht auch, wie es der Bundesrat vorgeschlagen hatte, vom Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden abhängig gemacht werden dürfe⁸⁵⁶. Der Ständerat genehmigte in der Sommersession die Anträge seiner Kommission, ging aber noch einen Schritt weiter: Bereits im Laufe der Eintretensdebatte kamen zahlreiche Bedenken gegen die neue Verfassungsgrundlage zum Ausdruck, wobei föderalistische und regionalpolitische Argumente im Vordergrund standen. Die dominierenden regionalpolitischen Interessen bewogen in der Folge den Ständerat, durch die Einfügung eines neuen Absatzes den Bund zu verpflichten, seine Konjunkturmassnahmen auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete abzustimmen. Von grosser Bedeutung aber ist, dass schliesslich auch der - im Sinne eines Verzögerungsmanövers zunächst an die Kommission zurückgewiesene - erste Absatz des geplanten Konjunkturartikels, der die Zielsetzungen und die nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Interventionsbefugnisse des Bundes nannte, verabschiedet werden konnte⁸⁵⁷.

Die vorberatende Kommission des Nationalrates schlug ihrerseits weitere Abschwächungen des ursprünglichen Konzepts des bundesrätlichen Entwurfs vor. Namentlich stellte sie den Antrag, die nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Interventionsbefugnisse des Bundes ausschliesslich auf die „klassischen“ Bereiche des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft zu beschränken. Ausserdem forderte sie in Einklang mit der Auffassung des Bundesrates und entgegen den Beschlüssen des Ständerates, dass die zur Stabilisierung der Konjunktur vorgesehenen befristeten Fiskalzuschläge neben den indirekten auch die direkten Steuern zu betreffen hätten⁸⁵⁸. Der Nationalrat stimmte im Frühjahr den Änderungsvorschlägen seiner Kommission zu. Ein Antrag DEBÉTAZ (FDP, VD), der sich aus föderalistischen Beweggründen gegen den neuen Konjunkturartikel stellte und statt dessen eine Ergänzung des Art. 89^{bis} BV postulierte, wurde klar verworfen. Nach seinem Vorschlag hätten auf konjunkturpolitischem Gebiet nicht nur die Bundesversammlung, sondern für eine dreimonatige Frist auch der Bundesrat zum Erlass dringlicher BB befugt sein sollen. Erst für eine längere Geltungsdauer wäre, so der Vorschlag, das Erfordernis einer parlamentarischen Genehmigung erforderlich gewesen⁸⁵⁹. Der abgewiesene Votant kündigte hierauf, unterstützt von politischen Kreisen seines Heimatkantons die Lancierung einer Volksinitiative an⁸⁶⁰.

Es bedurfte nun eines längeren Differenzbereinigungsverfahrens zwischen den beiden Räten⁸⁶¹, bis die endgültige Fassung des neuen Konjunkturartikels in der Herbstsession 1974 in einem Kompromiss der beiden Kammern gefunden werden konnte⁸⁶². So einigten sich die Räte für die Umschreibung der nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden konjunkturpolitischen Interventionskompetenzen des Bundes auf die Formel, dass befristete Massnahmen neben den „klassischen“ auch andere Gebiete betreffen dürften. Daneben sollten auf indirekten wie auf direkten Steuern Fiskalzuschläge mit der zwingenden Pflicht zur Rückerstattung erhoben werden können.

⁸⁵⁴ BBl 1974 I 306 ff. (Die BB wurden jeweils angenommen mit: *Überwachungsbeschluss*: 751'173 : 505'843 Stimmen, 20 : 2 Ständen; *Kreditbeschluss*: 810'307 : 434'045 Stimmen, 18 ½ : 3 ½ Ständen; *Baubeschluss*: 881'662 : 370'843 Stimmen, 20 : 2 Ständen; *Abschreibungsbeschluss*: 834'792 : 391'956 Stimmen, 19 ½ : 2 ½ Ständen).

⁸⁵⁵ BBl 1973 I 117 ff.; vergl. auch NZZ vom 6. Februar 1973.

⁸⁵⁶ Vergl. NZZ vom 23. Februar, 18. April und 18. Mai 1973.

⁸⁵⁷ Amtl. Bull. SR 1973 318 ff., 371 ff., 423 ff.

⁸⁵⁸ Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Dokumentation, 1/2, 14. Januar 1974.

⁸⁵⁹ Amtl. Bull. NR 1974 225 ff. und 301 ff. Der Antrag DEBÉTAZ war u.a. von MARCEL REGAMEY, Führer der Ligue vaudoise, ausgearbeitet worden und sollte den Spielraum des Bundes im konjunkturpolitischen Bereich so weit wie möglich vermindern. Die extrem föderalistische und rechtsbürgerliche Ligue vaudoise war der Kern der waadtländ. Opposition gegen eine Verstärkung der Bundeskompetenzen in Konjunkturpolitik und in der Raumplanung (vergl. deren Lancierung des Referendums gegen das RPG im Jahre 1974, das zusammen mit dem Konjunkturartikel als „schwerwiegendster Angriff auf das, was von der kantonalen Autonomie noch übrig bleibe“ bezeichnet wurde, SPJ 1974, S. 104).

⁸⁶⁰ NZZ vom 4. Dezember 1974.

⁸⁶¹ Amtl. Bull. SR 1974 254 ff., 479 ff. und 543; Amtl. Bull. NR 1974 1153 ff., 1553.

⁸⁶² Die verabschiedete Fassung findet sich in BBl 1974 II 884 f.

Die endgültige Entscheidung über das Schicksal des neuen Konjunkturartikels lag nun bei Volk und Ständen. Der Abstimmungskampf um den Artikel, der in eine Reihe mit den Wirtschaftsartikeln von 1947 gestellt wurde⁸⁶³, bestimmte die wirtschaftspolitische Diskussion zu Beginn des Jahres 1975. Auf einer politisch breit abgestützten Front kämpften die Befürworter der Vorlage: neben den vier Bundesratsparteien gaben auch der LdU und die EVP die Ja-Parole aus und mit Ausnahme des Gewerbeverbandes verhielten sich auch die wichtigsten Spitzenverbände der Wirtschaft zustimmend. Aus den Befürworterkreisen konstituierte sich ein „Aktionskomitee für eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung“, das sich insbesondere die „Aufklärung der Stimmberechtigten“ zum Ziel gemacht hatte und argumentierte, dass sowohl in juristischer wie in ökonomischer Hinsicht erst der vorgeschlagene Verfassungsartikel die Grundlage für eine glaubwürdige Konjunkturpolitik biete und zur Realisierung der Ziele Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität befähige⁸⁶⁴. Die Opposition blieb ihrerseits nicht untätig und organisierte sich in einem „Schweizerischen Komitee gegen permanente Staatseingriffe“. Dieses kündigte alsbald die Lancierung einer Volksinitiative „für eine wirksame Konjunkturpolitik unter Wahrung der Rechte von Volk und Ständen“ an, die inhaltlich dem im Vorjahr im Nationalrat gescheiterten Antrag DEBÉTAZ entsprach und eine Ergänzung des Notrechtsartikels Art. 89^{bis} BV anstrebte. Unter dessen Vorsitz formierten sich im Aktionskomitee hauptsächlich welsche, der extrem föderalistischen „Ligue vaudoise“ nahestehende rechtssbürgerliche Politiker sowie Gewerbekreise. Der Haupteinwand gegen den vorliegenden Konjunkturartikel bestand darin, dass die vorgesehenen Bundeskompetenzen eine grundlegende Veränderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung brächten, herbeigeführt durch eine drohende „Herrschaft der Technokraten“⁸⁶⁵. Die Opposition verdichtete sich, als verschiedene kleinere Landesparteien sowie rund die Hälfte der Kantonalparteien, der befürwortenden Grossparteien, die Nein-Parole ausgaben⁸⁶⁶.

In der Volksabstimmung vom 2. 3. 1975⁸⁶⁷ erhielt der Konjunkturartikel mit 542'745 Stimmen zwar eine Mehrheit von 52,8 % des Volkes, scheiterte aber am Ständemehr mit 10 2/2 gegen 9 4/2 Ständesstimmen. Damit wurde ein klares Volksvotum erstmals durch ein blosses Patt der Stände unwirksam gemacht⁸⁶⁸. Regional gesehen verwarfen die Westschweiz und die Innerschweizer Kantone mit Ausnahme von NE und UR. In struktureller Hinsicht ergab sich, dass abgesehen von GR vor allem die wirtschaftlich schwach entwickelten Stände ablehnten, allerdings unterstützt von einigen relativ stark industrialisierten Kantonen wie GE, SH und Aargau. Das fehlende Stände-mehr wurde von den Gegnern der Vorlage mit grosser Befriedigung zur Kenntnis genommen, während die enttäuschten Befürworter ihrerseits bezweifelten, ob mit dem knappen Entscheid der Sache des Föderalismus wirklich gedient sei. Das Zufallsergebnis⁸⁶⁹ sowie die ausserordentlich geringe Stimmbeteiligung von 28,4 % führten zu Unsicherheiten in der Interpretation des Volkswillens⁸⁷⁰. Einigkeit herrschte darüber, dass einerseits föderalistische und andererseits ordnungspolitische Bedenken gegen den umstrittenen Absatz 3, der auch andere als nur „klassische“ Massnahmen zur Konjunktursteuerung vorsah, zum Scheitern der Vorlage beigetragen haben. Das Ergebnis löste eine eigentliche Grundsatzdiskussion über die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie aus⁸⁷¹. Angesichts der weiteren Verschärfung der Rezession, forderten nun gerade die Gegner des Konjunkturartikels, den Bundesrat zum Handeln auf⁸⁷².

⁸⁶³ NZZ vom 7. Februar 1975.

⁸⁶⁴ Vergl. NZZ vom 4. und 5. Februar 1975; TA vom 26. Februar 1975.

⁸⁶⁵ Der wirtschaftliche Einbruch jener Zeit gab überdies zur Frage Anlass, ob eine verfassungsmässige Verankerung der Konjunkturpolitik überhaupt noch erforderlich sei oder ob die bestehenden Rechtsgrundlagen zur Verhinderung von Krisenerscheinungen nicht genügten. Vergl. NZZ vom 16. 1., 28. 1. und 12. 2. 1975.

⁸⁶⁶ Beschluss zur Nein-Parole fassten die Liberal-demokratische Union, Rep., PdA, POCH, die Liberalsozialistische Partei sowie der Jungsozialisten-Kongress.

⁸⁶⁷ Vergl. vorstehend § 23, C, III, 4.

⁸⁶⁸ BBl 1975 I 1583 ff. Es stimmten 542'745 für und 485'844 Stimmbürger gegen die Vorlage. Angenommen haben die Kantone BE, BL, BS, GL, GR, NE, SG, SO, TG, TI, UR, ZH; verworfen haben AG, AR, AI, FR, GE, LU, NW, OW, SH, SZ, VD, VS und ZG.

⁸⁶⁹ So entschieden im Halbkanton AI nur gerade 83 Stimmbürger über Wohl und Wehe der Vorlage: hätten sie statt eines Nein ein Ja in die Urne gelegt, wäre die Vorlage angenommen worden!

⁸⁷⁰ Dazu kam ein bedenkliches Resultat einer im Auftrag des Schweizer Fernsehens durchgeführten Umfrage: danach wussten von der kleinen Minderheit von 14 % der Stimmberechtigten, die den Konjunkturartikel zu Fall gebracht haben, weniger als die Hälfte (blosse 42 %), was sie nun eigentlich verworfen hatten, während von den Annehmenden zumindest 61 % über den Zweck der Vorlage Bescheid wussten.

⁸⁷¹ E. GRUNER, „Direkte Demokratie in der Krise?“, in: Schweizer Monatshefte 55 (1975-76), S. 274 ff.; vergl. auch die p.I. JAEGER, vorstehend § 23, C, IV, 1, b, bb.

⁸⁷² Es waren nicht weniger als 15 parlamentarische Vorstösse, in denen Massnahmen des Bundes zur Ankurbelung der Wirtschaft schlechthin und im besonderen bauliche Investitionen, Vorkehren zugunsten der Exportwirtschaft, eine aktivere Aussenhandelspolitik, währungspolitische Interventionen und die Einleitung von Gesprächen der Sozialpartner verlangt wurden. Vergl. Amtl. Bull. NR 1975 417 ff., 514 ff.; Amtl. Bull. SR 1975 155.

2. Feinfühlendere Haltung des Ständerates

a) Kürzung des UNESCO-Beitrages (1974)

Am 16. 11. 1946 wurde auf einer von den Vereinten Nationen in London veranstalteten Konferenz die Gründung einer Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO) beschlossen⁸⁷³. Die Arbeit der UNESCO, die nur Empfehlungen aussprechen kann und nur auf Wunsch der Regierungen der Mitgliedstaaten in den einzelnen Ländern aktiv werden darf, bewegt sich auf zwei Ebenen. Zum einen fördert sie den weltweiten Austausch von Informationen und Dokumentationen auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur, veranstaltet Kongresse und bereitet Konventionen vor, die von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden sollen. Zum anderen befasst sich die Weltkulturorganisation mit speziellen Problemen einzelner Länder oder Regionen⁸⁷⁴. Die Schweiz trat 1949 der UNESCO bei. Gemäss ihrer Zielsetzung „zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen“, war die UNESCO von Anbeginn mehr als nur eine „technische“ Fachorganisation für Erziehung, Wissenschaft, Kultur und damit in die weltpolitischen Auseinandersetzungen verstrickt. Während sich die UNESCO in einer ersten Phase ihres Wirkens um die Beseitigung der Folgen des Zweiten Weltkrieges im zerstörten Europa und in Asien bemühte, rückten mit den frühen sechziger Jahren die Probleme der Entwicklungsländer immer stärker in den Mittelpunkt. Beginnend mit Projekten zur Unterstützung des Bildungswesens in der Dritten Welt nahmen die operationellen Aufgaben der Organisation stetig zu. Politische Querelen, die sich in den achtziger Jahren zu einer eigentlichen Krise steigerten⁸⁷⁵, beeinträchtigten schon sehr früh die Arbeit der UNESCO. So traten aus politisch-ideologischen Gründen die Sowjetunion und andere sozialistische Staaten erst 1954 der UNESCO bei, verliessen Polen und die Tschechoslowakei vorübergehend die Organisation und wurden seit 1974 alljährlich anti-israelische Resolutionen verabschiedet. Themenbereiche wie Südafrika, Nicaragua oder das Problem der Abrüstung kehrten regelmässig wieder.

Im Jahre 1974 spitzte sich die Situation insofern zu, als die UNESCO eine Resolution fasste, mit der sie jegliche finanzielle Unterstützung Israels verweigerte. Zunächst hatte die Arbeitsgruppe der Kommission am 5. 11. 1974 mit 35 zu 23 Stimmen bei 26 Enthaltungen, einen Entwurf für eine Resolution (Dokument 18c, Ziffer 43) verworfen, der eine Definition der Regionen für die regionalbezogenen Aktivitäten der UNESCO vornehmen sollte und Israel in die europäische Gruppe eingliedern wollte. Dieser Entscheid wurde am 21. 11. von der Generalkonferenz in der Folge bestätigt. Nach dieser Entscheidung nahm die Arbeitsgruppe am 7. 11. 1974 mit 54 zu 21 Stimmen, bei 25 Enthaltungen - darunter die Schweiz - den Entwurf einer Resolution an, der insbesondere von den arabischen Staaten, vorweg Jordanien, und vom damaligen Ostblock geschlossen unterstützt wurde und u.a. eine Verurteilung Israels beinhaltete, weil dieses, unter Missachtung der Ziele der Organisation, angeblich den historischen Charakter der Stadt Jerusalem verändere und beharrlich Ausgrabungen unternahme, die eine Gefahr für deren (muselmanische) Monumente und Bauten darstellten. Ferner wurde der Generaldirektor verpflichtet, sich jeglicher Unterstützung Israels in den Bereichen der Erziehung, der Wissenschaft und der Kultur zu enthalten, bis sich dieses bereit erkläre, die Resolutionen und Entscheide der UNESCO gewissenhaft zu erfüllen.

Im Rahmen der Beratungen im Ständerat im Dezember 1974 über den Voranschlag der Eidgenossenschaft für das Jahr 1975, beantragte der SR PIERRE AUBERT (SP, NE), Präsident der Schweizerisch-Israelischen Gesellschaft, eine Reduktion des effektiven Jahresbeitrages der Schweiz an die UNESCO in Rechnungseinheiten um 10 %⁸⁷⁶, während der Nationalrat den Beitrag an die UNESCO bei 1, 83 Mio. zu belassen beantragt hatte⁸⁷⁷. Diesen Antrag begründete AUBERT mit der zunehmenden Sensibilisierung des Volkes, das feststellen musste, dass die wachsende Politisierung der politischen und kulturellen internationalen Organisationen, denen auch die Schweiz angehörte, vermehrt auch rassistische und diskriminierende Tendenzen selbst in den höchsten Instanzen hervorbringe. Obwohl bereits verschiedene schweizerische Persönlichkeiten reagiert hätten, wären individuelle Signale noch nicht ausreichend: „Mais l'opinion publique suisse, en général, est inquiète, attend autre chose. Elle attend une réaction de

⁸⁷³ Für eine Darstellung über die UNESCO siehe H. KIPP, „UNESCO. Recht, sittliche Grundlage, Aufgabe“, München 1957.

⁸⁷⁴ Vergl. zur Zielsetzung der UNESCO Artikel 1 der Satzung vom 4. November 1946:

„Durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind.“

⁸⁷⁵ Nachdem die USA bereits zwischen 1974 und 1977 ihre Mitarbeit vorübergehend eingestellt hatten, kündigten sie Ende 1983 ihre Mitgliedschaft fristgerecht zum 31. 12. 1984. Als Gründe für diesen Schritt wurden genannt: zunehmende Politisierung im anti-westlichen Sinne, zügellose Haushaltsaufblähung bzw. finanzielle Misswirtschaft, Ineffizienz der Sekretariatsarbeit und geringer Nutzen der zahlreichen Programme. Andere westliche Staaten, wie Grossbritannien, die Niederlande oder Japan, drohten ebenfalls mit ihrem Austritt, falls nicht - wie auch Deutschland, Österreich und die Schweiz forderten - substantielle Reformen in die Wege geleitet werden. Vergl. UNSER, S. 150 f.; K. DÜWELL, „UNESCO: Krise als Dauerzustand?“, in: Vereinte Nationen 33 (1985), S. 6-10; B. C. WITTE, „UNESCO: Dauerkrisis oder bessere Zukunft?“, in: Aussenpolitik 37 (1986), S. 44-51.

⁸⁷⁶ Amtl. Bull. SR 1974 617.

⁸⁷⁷ Allerdings wurde bereits im NR die völlige Streichung dieses Postens beantragt, konnte sich aber nicht durchsetzen.

Berne, une réaction du Parlement à ces menaces de ce que l'on pourrait qualifier de „codification internationale du génocide. Le strict respect de notre neutralité suisse, dont nous ne saurons jamais être assez reconnaissant à notre gouvernement, nous a tenus jusqu'à ce jour à l'écart de l'ONU. Par contre, tout dans notre tradition humanitaire, culturelle et internationale nous incitait à devenir membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le 28 janvier 1949.“ Nun aber seien die Ziele dieser Organisation, welche die Schweiz mit ihrem Beitritt zu unterstützen gedachte, am 5., 7. und 21. 11. 1974 aufs schwerste verletzt worden. „L'UNESCO, en violant si manifestement la Charte qu'elle s'est donnée, en expulsant de fait un membre pour de tels motifs, qui ne résistent pas à l'examen au vu du rapport fait sur mandat de l'UNESCO à la suite d'une plainte des pays arabes⁸⁷⁸, le fait d'avoir refait d'Israël un 'Etat juif errant', d'en avoir refait le 'Juif des nations' sous la pression d'une coalition politique arabo-communiste, l'UNESCO s'est discréditée, s'est déshonorée. (...) L'UNESCO était chargée de faire rayonner la pensée et le savoir et de veiller à la primauté de l'esprit, elle s'est maintenant transformée en une société politisée et sectaire légalisant l'octracisme et justifiant les excès d'un racisme, dont la fin du nazisme avait semblé libérer le monde pour toujours. Dans ces conditions, je vous conjure d'avoir le courage de faire ce qu'une partie de l'opinion publique attend de vous, il s'agit d'un geste politique, en réponse à cette inquiétude qui saisit tous les véritables démocrates. Ce geste - car il ne s'agit pas d'une économie pour le budget, ce n'est pas le ministre des finances qui nous en remerciera - ce geste politique sera la réduction de 10 pour cent des crédits qui sont alloués à l'UNESCO, les 10 pour cent de la somme qui a été ramenée à 1'830'000 francs, soit une réduction de 183'000 francs. Voilà un geste qui serait aussi courageux que celui du Sénat français qui, le 28 novembre, par 274 voix contre 254 - seuls, évidemment, les communistes n'ayant pas voté - a lui-même ramené de 20'500'000 à 18'500'000 francs, soit exactement de 10 pour cent, les crédits accordés à l'UNESCO. La Commission des affaires étrangères du Sénat américain, elle, est allée plus loin encore puisqu'elle a supprimé purement et simplement tous ces crédits.“⁸⁷⁹

Im Namen der Regierung, äusserte BR GRABER grosse Bedenken gegenüber diesem Vorschlag. Der Bundesrat sei sich der Tatsache durchaus bewusst, dass sich die Schweiz, angesichts des Phänomens der zunehmenden Politisierung der internationalen Organisationen, oft in einer höchst delikaten und heiklen Position befinde und das schweizerische Volk sehr sensibilisiert wäre. Der Bundesrat zeigte hier zunächst auch Verständnis, für die bereits zuvor im Nationalrat in einer vergleichbaren Mini-Debatte geäusserten Ansichten und Vorschläge. Im Vordergrund stünde hier allerdings weniger die Frage, ob die Kürzung der Beitragszahlung ein angemessenes Mittel sei, seinen Protest zu äussern, sondern vielmehr die Frage, ob mit einer solchen Reduktion nicht internationale Abmachungen verletzt würden: „(...) la question qui est posée au Parlement est la suivante: lorsqu'une institution dont nous sommes membre, envers laquelle nous avons par conséquent contracté des obligations statutaires, prend une décision que nous ne pouvons que déplorer, car c'est bien le terme qu'il faut employer, allons-nous manifester en la privant complètement ou partiellement de la contribution financière que nous lui devons? Le gouvernement, pour sa part, ne peut pas entrer dans cette voie et je pense que vous le comprendrez sans difficulté. Je juge, (...) que, vraiment, la proposition AUBERT est inadéquate (...). Lorsqu'on fait vibrer la corde de la sympathie en faveur d'Israël et la corde du soutien que tous les véritables démocrates doivent apporter à ce petit pays, j'invite mon ami PIERRE AUBERT à lire attentivement le compte rendu des débats du Conseil national. Il verra que, très en dehors des auteurs des propositions semblables à la sienne, aussitôt, tout naturellement, des voix se sont exprimées à la tribune qui ne sont pas précisément celles des représentants authentiques de la démocratie. Ce n'est pas un hasard. Il faut prendre garde à certains réflexes qui peuvent mener un peu loin.“⁸⁸⁰ Trotz der Bedenken des Bundesrates haben sich die Ständevertreter, nach der Ablehnung eines Antrages den Entscheid zu vertagen, mit 29 zu 3 Stimmen für den Antrag AUBERT ausgesprochen⁸⁸¹.

Im Nationalrat hatten eine Interpellation GUT (FDP, ZH) und eine Motion ALLGÖWER (LdU, BS) sogar die Frage nach dem generellen Verbleiben der Schweiz bzw. der Fortführung ihrer Zusammenarbeit mit den Spezialorganisationen der UNO gestellt. Letztlich schloss man sich aber dem Antrag des Ständerates an⁸⁸². Allerdings blieb diese Kürzung des UNESCO-Beitrages durch die eidgenössischen Räte nicht ohne internationale Kritik und führte unter anderem sogar zur Androhung von Gegenmassnahmen auf arabischer Seite. Von der arabischen Welt wurde die Schweiz beschuldigt, ihre Neutralität im Zusammenhang mit dem Nahost-Konflikt zu verletzen, ja, dass es sich bei dieser Massnahme um eine reine Repressalie handle⁸⁸³. In einer Erklärung der Regierung vom Dezember

⁸⁷⁸ Eine von der UNESCO eingesetzte Mission untersuchte vor Ort die Auswirkungen der archäologischen Ausgrabungen in Jerusalem und erstattete dem Generaldirektor der UNESCO am 15. Mai 1974 Bericht. Darin wurde festgestellt, dass von irgendwelchen Beeinträchtigungen sowohl des Charakters der Stadt Jerusalem im allgemeinen, noch der muselmanischen Monumente und Moscheen keine Rede sein könne.

⁸⁷⁹ Amtl. Bull. SR 1974 619.

⁸⁸⁰ Amtl. Bull. SR 1974 620.

⁸⁸¹ Amtl. Bull. SR 1974 621.

⁸⁸² Amtl. Bull. NR 1974 1613 ff.; Verhandl. B.vers. 1974, V, 21, 46; ver gl. auch eine Interpellation HOFER (SVP, BE).

⁸⁸³ SPJ 1974, S. 41.

1974, in welcher der schweizerische Druck als angebracht aber dennoch massvoll bezeichnet wurde, lehnte der Bundesrat die Attacken als ungerechtfertigt ab und erinnerte daran, dass es keine moralische Neutralität gebe⁸⁸⁴.

b) Bundesbeschlüsse über das Jubiläum 150 Jahre Schweizerischer Bundesstaat - 200 Jahre Helvetik (1995)

Der Bundesrat legte am 1. 3. 1995 eine Botschaft über die Gestaltung und Finanzierung des Jubiläums 150 Jahre Bundesstaat und 200 Jahre Helvetische Republik im Jahre 1998 vor⁸⁸⁵. Das Ziel der Jubiläumsgestaltung, so der Bundesrat, sei es den Prozess der Gründung und der Entwicklung des Bundesstaates Schweiz und damit den Werdegang der modernen Gesellschaft allen Kreisen der Bevölkerung möglichst anschaulich zu machen. Neben den Feiern zum 150jährigen Bestehen des Bundesstaates böte auch die Erinnerung an den vor 200 Jahren erfolgten Übergang vom Ancien Régime zur Helvetischen Republik, mit welchem der Grundstein zur heutigen Schweiz gelegt worden ist, Anlass zu einer vertieften Reflexion über das schweizerische Staatswesen. Die Auseinandersetzung mit den während den letzten 200 Jahren erzielten Leistungen, sei es im Hinblick auf den föderativen Staatsaufbau mit seinen verschiedenen Kultur- und Sprachgemeinschaften, sei es in bezug auf die mit der Entwicklung des Bundesstaates geschaffenen Freiheits- und Bürgerrechte, sollte insbesondere auch zu einer Sensibilisierung für die Anliegen und Probleme von Gegenwart und Zukunft führen und eine breitere Diskussion über den künftigen Weg der Schweiz erlauben. Insbesondere für die Totalrevision der BV sei eine solche Diskussion unerlässlich, da dieses Vorhaben gerade von Volk und Ständen getragen werden muss. Schwergewichtig sollten bei der Jubiläumsgestaltung Projekte realisiert werden, welche die Staatswerdung als Grundlage der Gegenwart und Zukunft möglichst publikumswirksam zu vermitteln vermögen und die verschiedenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge über die Anfänge und Fortentwicklungen des demokratischen Bundesstaates historisch allgemein verständlich darstellen.

Bereits in der Botschaft über die Gestaltung und Finanzierung der Feierlichkeiten „700 Jahre Eidgenossenschaft“ vom 1. 6. 1988 hatte der Bundesrat festgehalten, dass im Gegensatz zur Feier der Ursprünge der Eidgenossenschaft von 1991 beim 150jährigen Bestehen des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1998 die Zukunft der modernen Schweiz im Vordergrund stehen müsse. Anlass hierzu böte auch die Erinnerung an die vor 200 Jahren errichtete Helvetische Republik, welche den Übergang zur heutigen Schweiz einleitete⁸⁸⁶. Der Bundesrat betonte in seiner Botschaft, dass im Zentrum der Jubiläumsfeierlichkeiten von 1998 ohne Zweifel die Gründung des Bundesstaates von 1848 stünde, der auch heute noch die Rechtsgrundlage für das Schweizerische Staatswesen bilde. Der Grundstein für eine demokratische und freiheitliche Staats- und Gesellschaftsordnung in der Schweiz wurde jedoch schon 1798 mit der Schaffung der helvetischen Verfassung gelegt, der vor allem in der älteren Geschichtsschreibung oft zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet würde. Die Gründe hierfür liegen wohl einerseits in den ihr zugrunde liegenden kriegerischen Ereignissen und andererseits dem Vorwurf an die Helvetische Republik, dass durch die von Frankreich aufgezwungene Verfassung ein zentralistisch organisierter Einheitsstaat geschaffen wurde, welcher der Ordnung der Alten Eidgenossenschaft vollständig fremd war. Dennoch wurden viele der während der Helvetischen Republik realisierten Ideen zum Grundstein für den Bundesstaat von 1848. Entsprechend der Zielsetzung des Jubiläums von 1998, sollte ein Schwerpunkt bei der Jubiläumsgestaltung die Auseinandersetzung mit den durch die Entwicklung des schweizerischen Staatssystems erlangten Leistungen sein. Dies sollte namentlich durch die Vermittlung wissenschaftlich fundierter Kenntnisse über die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert erreicht werden. Der Bund sollte hier bei der Vorbereitung und Durchführung entsprechender Vorhaben mit den Kantonen, Gemeinden und Privaten zusammenarbeiten und neben der Mitfinanzierung von Projekten und Veranstaltungen mit privater Trägerschaft und der Realisierung von eigenen Vorhaben eine führende Rolle im Bereich der Information und Koordination übernehmen. Der Bundesrat beantragte hierfür die Bewilligung eines Rahmenkredits von 24 Mio. Franken.

Mit 119 zu 7 Stimmen beschloss der Nationalrat, auf die Vorlage einzutreten⁸⁸⁷. In der Detailberatung wurde zunächst von NR SAMUEL MEIER (LdU, AG) beantragt, gemäss dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates die Helvetik gleichberechtigt neben dem Geburtstag des modernen Bundesstaates im BB zu erwähnen. Wer den demokratischen und föderalistischen Bundesstaat bejaht, müsse auch ehrlich den Weg zu dessen Entstehung akzeptieren. Mit der Ausblendung der Helvetik, so MEIER, täte man so, als ob der moderne Bundesstaat gleichsam

⁸⁸⁴ Vergl. den Bericht der beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO an den BR vom 20. 8. 1975, Stellungnahme zur Neutralitätspolitik der Schweiz innerhalb und ausserhalb der UNO, S. 42 ff.

⁸⁸⁵ Botschaft über die „Gestaltung und Finanzierung des Jubiläums 150 Jahre Schweizerischer Bundesstaat - 200 Jahre Helvetik“ vom 1. 3. 1995; BBl 1995 II 942 ff. Für den Text der beiden BB („BB über das Jubiläum 150 Jahre Schweizerischer Bundesstaat - 200 Jahre Helvetik“ und „BB über die Finanzierung des Jubiläums 150 Jahre Schweizerischer Bundesstaat - 200 Jahre Helvetik“) siehe BBl 1995 II 959 f.

⁸⁸⁶ Am 6. 10. 1993 bestätigte der BR diese Haltung in seiner Antwort auf die Interpellation von SR ITEN vom 16. 12. 1992 und betonte gleichzeitig, dass bei der Gestaltung des Jubiläums insbes. auch der Frage des nationalen Zusammenhaltes sowie der gegenseitigen Verständigung zwischen den einzelnen Landesteilen und Bevölkerungsgruppen eine prioritäre Bedeutung zukommen werde; vergl. auch BBl 1995 II 944.

⁸⁸⁷ NZZ vom 10./11. Juni 1995, S. 17.

jungfräulich empfangen worden wäre und eine logische Konsequenz der alten freien Schweiz darstelle. NR SCHMIED (SVP, BE) empfahl mit einer Kommissionsminderheit, in zweiter Priorität neben der Errichtung der Helvetischen Republik auch an den Westfälischen Friedensschluss vor 350 Jahren zu erinnern. Die Kommissionsreferenten waren sich einig, dass 1848 nicht zu verstehen ist ohne die Helvetik. Dieser Vorstufe würde im Vorschlag der Kommissionsmehrheit angemessen Rechnung getragen. Wollte man auch noch die faktische Unabhängigkeit der Schweiz feiern, müsste eigentlich der Schlacht von Dornach (1499) gedacht werden und nicht der De-iure-Anerkennung von 1848. Auch BR DREIFUSS unterstützte den Mehrheitsvorschlag der Kommission, der den Geburtstag des modernen Bundesstaates angemessen in den Mittelpunkt stellt. Es wäre aber inopportun, auch noch den Westfälischen Frieden vor 350 Jahren in die Feierlichkeiten zu verpacken. Mit 96 zu 43 Stimmen wurde der Minderheitsantrag angenommen, mit 131 zu 12 Stimmen der Antrag von LdU-Seite verworfen. Der BB zum 150. Geburtstag des schweizerischen Bundesstaates wurde in der Gesamtabstimmung mit 118 zu 12 Stimmen gutgeheissen, der Finanzierungsbeschluss mit 119 zu 9 Stimmen genehmigt. Der Beschluss des Nationalrats vom 9. 6. 1995 wich letztlich vom Vorschlag des Bundesrates insofern ab, als man sich auf Feiern für den Bundesstaat und die blosser Erinnerung an die Helvetik beschränkte.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates, welche sich Anfangs April 1995 mit der Vorlage befasste⁸⁸⁸, hat mit Stichtenscheid ihres Präsidenten, CARLO SCHMID (CVP, AI), für folgende Kompromisslösung votiert: *„Der Bund feiert den 150. Geburtstag des Schweizerischen Bundesstaates. Zum Jubiläum der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 und zur Erinnerung an dessen Entstehungsgeschichte und Weiterentwicklung gestaltet der Bund eine Reihe von Projekten und Anlässen.“*

Damit wurde das Gedenken an die Helvetische Republik im BB nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Nachdem sich der Ständerat mit 35 zu einer Stimme, für Eintreten auf die Vorlage ausgesprochen hatte, zeigte sich, dass die Helvetik ein ausgesprochenes Reizwort für manche Abgeordnete war. Widerstand gegen Gedenkfeiern im Zusammenhang mit der Helvetischen Republik regte sich v.a. in der Innerschweiz, wo der Aufmarsch der französischen Truppen vor zweihundert Jahren blutige Auseinandersetzungen hervorgerufen hatte. So meinte SR SCHALLBERGER (CVP, NW), der sich gegen den Miteinbezug der Helvetik bei den Gedenkfeiern engagierte, Nidwalden könne nicht jubiliere in Erinnerung an das Blutbad, das vor allem im Kanton Nidwalden Tote und Verletzte gefordert hatte, als die Nidwaldner ihren Treueeid auf die neue helvetische Verfassung verweigert hatten und die schweizerische „Regierung“ französische Truppen entsendet hatte. Der Schrecken über die Greuelthaten „sitze vielen noch bis heute in den Knochen.“ Auf der anderen Seite schienen bei einigen der Innerschweizer „Helvetik-Gegnern“, bei aller Rückbesinnung, aber auch Gedanken an die zukünftige Entwicklung, insbesondere der Europäischen Integration ein Grund für Besorgnis zu sein: So warnten SR RÜESCH (FDP, SG) und DANIOTH (CVP, UR) davor, mit der Feier europapolitische Ziele zu verfolgen, wie man aus der Botschaft des Bundesrates herauslesen könne, die sich von jeder simplen Jubelfeier distanzieren und das Ereignis auch als Anlass zur Reflexion über die Zukunft der Schweiz verstanden wissen will⁸⁸⁹.

Eine Mehrheit der Redner wollte die Helvetische Republik aber trotz schmerzlicher Erfahrungen in zahlreichen Kantonen nicht völlig ausblenden. SR RHINOW (FDP, BL) betonte: „Ohne Helvetik gäbe es keine moderne Schweiz. Die Helvetik samt dem gewaltsamen Druck von aussen bildete den entscheidenden, wenn freilich auch nicht alleinigen Meilenstein für die eigentliche Staatsgründung im Jahre 1848.“ Gerade weil je nach Landesgegend und politischer Herkunft ein unterschiedliches Bild der Helvetik bestünde, „müssen wir uns verständigen und diese Phase im innerschweizerischen Dialog aufarbeiten“ meinte RHINOW⁸⁹⁰. Auch andere Ständevertreter erachteten die Zeit der Helvetischen Republik für eine bedeutsame Stufe auf dem Weg zur modernen Schweiz, so SR PLATTNER (SP, BS) oder der Aargauer LORETAN (FDP), der die damals herrschende Aufbruchsstimmung beschwor und meinte, „dieses Gefühl sollte im Jubiläumsjahr 1998 wieder geweckt werden können.“ Mit 35 zu einer Stimme wurde der BB zum 150. Geburtstag des Bundesstaates in der Kompromissformel der vorberatenden Kommission gutgeheissen, der Finanzierungsbeschluss mit 37 zu einer Stimme. Die Vorlage ging damit zur Differenzbereinigung zurück an den Nationalrat, der der Kleinen Kammer weitgehend folgte. Am letzten Tag der Herbstsession, dem 6. 10. 1995, haben die eidgenössischen Räte die Vorlage definitiv verabschiedet und den von der SPK des Ständerates vorgeschlagenen Kompromissvorschlag angenommen. In der Schlussabstimmung wurde der BB zum Jubiläum 150 Jahre Bundesstaat 1998 mit 161 zu 13 Stimmen im Nationalrat und mit 43 zu 2 Stimmen im Ständerat gutgeheissen⁸⁹¹.

⁸⁸⁸ NZZ vom 6. April 1995, S. 15; vergl. auch BaZ vom 12. April 1995; SPJ 1995, S. 17 f.

⁸⁸⁹ So befürwortete auch BR DREIFUSS den ständerätlichen Kompromissvorschlag, denn gefragt seien „nicht Jubel, Trubel, Heiterkeit“, sondern Besinnung auf die Vergangenheit und ein Vordenken auf die Zukunft. Vergl. BaZ vom 20. 9. 1995.

⁸⁹⁰ Siehe BaZ vom 20. September 1995, S. 9.

⁸⁹¹ Amtl. Bull. NR 1995 1996 und 2293 f.; Amtl. Bull. SR 1995 1063; NZZ vom 7./8. 10. 1995, S. 17. BBl 1995 IV 553 f.: Art. 1 „Der Bund feiert den 150. Geburtstag des Schweizerischen Bundesstaates. Zum Jubiläum der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 und zur Erinnerung an dessen Entstehungsgeschichte und Weiterentwicklung gestaltet der Bund eine Reihe von verschiedenen Projekten und Anlässen.“

3. Soziale Ausrichtung des Ständerats

a) Soziale Haltung des Ständerats bei der Förderung der „ausserschulischen Jugendarbeit“ (1989)⁸⁹²

Im Rahmen der Ausarbeitung einer Bundesjugendpolitik, legte der Bundesrat 1988 seine Botschaft zum Gesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vor⁸⁹³. Das Ziel des Projektes war einerseits die finanzielle Unterstützung der ausserschulischen Jugendarbeit, die im nationalen Interesse liege, in einem Bundesgesetz zu verankern und andererseits, über den Umweg einer Reform des OR, die Einführung eines nichtbezahlten Urlaubs für Personen, welche verantwortliche Stellungen und leitende Funktionen in Jugendorganisationen ausüben. Verschiedentlich war, trotz einer allgemein positiven Grundstimmung im Vernehmlassungsverfahren, Kritik am Projekt des Bundesrates laut geworden⁸⁹⁴. Diese richtete sich v.a. gegen eine Unterstützung durch den Bund und generell gegen die Einführung des Jugendurlaubs. Als Gegner der Vorlage traten sämtliche Westschweizer Kantone mit Ausnahme des Kantons VS und Organisationen aus Gewerbekreisen auf. Diese vertraten die Ansicht, dass gerade in diesem Gebiet die Unterstützung aus dem privaten Sektor und von den Kantonen und Gemeinden komme müsse. Die Intervention des Bundes in die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Angestellten wurde von ihnen als unzulässig erachtet.

In den Beratungen des Nationalrates wurden von liberaler und freisinniger Seite gewisse Zweifel an der Verfassungsmässigkeit des ganzen Projekts aufgeworfen. So wurde auf das Fehlen einer Verfassungsgrundlage für eine entsprechende Kompetenz des Bundes in diesem Bereich hingewiesen oder argumentiert, dass mit der Ablehnung des Kulturartikels in der Volksabstimmung vom 28. 9. 1986⁸⁹⁵ die Regierung weder das moralische noch tatsächliche Recht habe, eine ungeschriebene Kompetenz für sich in Anspruch zu nehmen⁸⁹⁶. Neben föderalistischen Gründen, zögerten verschiedene Nationalräte nicht, auch auf Erwägungen ökonomischer und wirtschaftlicher Natur hinzuweisen, sprachen gar von einem Schlag gegen die Handels- und Gewerbefreiheit, indem sie auf die Verbindlichkeit des einwöchigen Jugendurlaubs verwiesen. Es sei dies ein unzulässiger staatlicher Eingriff in die Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Trotz dieser Opposition von Stimmen aus Wirtschaftskreisen und einem Teil des bürgerlichen Lagers beschloss der Nationalrat die Annahme des Gesetzesentwurfes, jedoch nicht ohne einige Abstriche vorgenommen zu haben⁸⁹⁷. Dabei wurde insbes. die Altersgrenze für den Jugendurlaub auf 25 Jahre herabgesetzt; die Mehrheit des Rates lehnte im übrigen die Anwendung des Erwerbsausfallsystems für den Urlaub und die Ernennung eines Delegierten des Bundes für Jugendfragen ab. Für die Befürworter des Projektes, die Parteien der Linke und die CVP, ging es in erster Linie darum, ein Gesetz zu schaffen, welches das Verantwortungsbewusstsein der Jugendlichen fördern und gewisse Versprechen verwirklichen sollte, welche angesichts der aufgeflamten Jugendbewegungen zu Beginn der achtziger Jahre gegeben worden sind.

Der Ständerat zeigte sich bei der finanziellen Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit grosszügiger und offener als der Nationalrat⁸⁹⁸, indem er die von der Grossen Kammer auf 25 Jahre herabgesetzte Altersgrenze für den einwöchigen Jugendurlaub wieder auf 30 Jahre hinaufsetzte, um den Jugendverbänden die erfahrenen Kaderleute zu erhalten. Der Ständerat votierte gleichzeitig dafür, den Katalog der subventionsberechtigten Tätigkeiten in der Jugendarbeit nicht abschliessend festzusetzen. Allerdings schränkte er ebenso wie der Nationalrat den Kreis der Berechtigten auf Jugendliche mit leitender, beratender oder betreuender Tätigkeit ein und sah von einer Entschädigung des Erwerbsausfalls ab⁸⁹⁹. Der Nationalrat schloss sich, trotz neuerlichem starken Gegendruck aus Gewerbekreisen, der Variante des Ständerates an, womit die gesetzliche Grundlage für die bereits gewährte finanzielle Unterstützung der Jugendarbeit geschaffen und der unbezahlte Jugendurlaub bis zum Alter von 30 Jahren im OR⁹⁰⁰ verankert wurde⁹⁰¹.

⁸⁹² BG vom 6. 10. 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG), in Kraft seit dem 1. 1. 1991 (SR 446.1).

⁸⁹³ BBl 1988 I 777 ff.

⁸⁹⁴ NZZ vom 26. August 1986.

⁸⁹⁵ Bei einer Stimmbeteiligung von 34,7 % wurden am 28. 9. 1986 sowohl die „Eidgenössische Kulturinitiative“ (BBl 1986 I 46 f.) wie auch der Gegenentwurf vom Volk und sämtlichen Ständen abgelehnt (Initiative: 232'326 Ja, 1'048'679 Nein; Gegenentwurf: 548'080 Ja, 670'196 Nein; vergl. BBl 1986 III 897 ff.). Damit entbehrten wesentliche Teile der Kulturpolitik des Bundes weiterhin einer verfassungsmässigen Grundlage. Vergl. SPJ 1986, S. 189 ff. Siehe vorstehend § 23, C, IV, 2, b, aa, β.

⁸⁹⁶ Anlässlich der parlamentarischen Beratung schlossen sich auf Initiative von waadtländ. Staatsräten 43 bürgerliche Regierungsräte aus fast allen Kantonen zu einem Komitee für die Respektierung der BV zusammen. Nach eigener Aussage ging es ihnen nicht um die Kritik am Urlaub für Personen, die in Jugendorganisationen Aufgaben übernehmen, sondern ganz allgemein um das Prinzip, dass der Bund nur in denjenigen Gebieten legiferieren dürfe, wo ihn die BV explizit dazu ermächtigt. Vergl. NZZ vom 2. und 9. 11. 1988.

⁸⁹⁷ Amtl. Bull. NR 1988 1704 ff., 1791 ff. 1843 ff.

⁸⁹⁸ HUBER-HOTZ, S. 179; SPJ 1989, S. 223.

⁸⁹⁹ SR CAVADINI (LP, NE) unterstützte die Eingabe von 43 Regierungsräten aus 20 Kantonen, welche die verfassungsmässige Grundlage der Jugendförderung bestritten hatten, und plädierte für Nichteintreten. Dieser Antrag wurde aber mit 31 zu 3 Stimmen deutlich abgelehnt; vergl. Amtl. Bull. SR 1989 377 ff. und 622; siehe auch BaZ, 3. 5. 1989; NZZ 3. 5., 21. 6. 1989.

⁹⁰⁰ Art. 329e OR: „Der Arbeitgeber hat dem Arbeitnehmer bis zum vollendeten 30. Altersjahr für unentgeltliche leitende, betreuende oder beratende Tätigkeit im Rahmen ausserschulischer Jugendarbeit in einer kulturellen oder sozialen Organisation

b) Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann („Gleichstellungsgesetz“) von 1996

Im Februar 1993 legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten das BG über die Gleichstellung von Frau und Mann („Gleichstellungsgesetz“) vor⁹⁰², welches den seit 1981 in der BV stehenden Gleichstellungsartikel⁹⁰³ umsetzen und die Frauen im Wirtschaftsleben vor direkten und indirekten Diskriminierungen schützen sollte, insbesondere in den Bereichen Lohn, Stellenausschreibung, Anstellung, Aufgabenzuteilung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung, Entlassung und sexuelle Belästigung. Sowohl in der Privatwirtschaft als auch beim Bund, bei Kantonen und Gemeinden sollten Frauen ihre Rechte dank dem neuen Gesetz besser wahrnehmen und durchsetzen können. Hauptangelpunkt des Gesetzes war das Prinzip der *Beweislastumkehr*, wonach im Falle von Frauen, die glaubhaft darlegen können, dass sie aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert worden sind, künftig eine kantonale Schlichtungsstelle sich der Sache annimmt. Ein Entscheid dieser Stelle sollte an ein Gericht weitergezogen werden können, vor welchem der Arbeitgeber beweisen muss, dass sich die Massnahme auf Gründe stützt, die mit dem Geschlecht nichts zu tun haben. Schützt das Gericht die Klage einer Frau wegen geschlechtsbedingter Nichtanstellung oder Kündigung, steht ihr eine Entschädigung zu, nicht aber eine Neu- oder Wiedereinstellung. Das Gesetz räumt auch Berufsorganisationen ein Klage- und Beschwerderecht ein, allerdings nur, wenn sich ihre Beschwerde auf eine grössere Anzahl von Frauen des gleichen Betriebs bezieht. Verzichtet wurde aber entgegen früheren Vorschlägen auf ein eigenes Untersuchungsrecht des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann; das Büro soll aber im Gesetz verankert und in den Rang eines Bundesamtes oder -dienstes erhoben werden.

Bereits in der vorberatenden Kommission des Nationalrates, welche sich mit grosser Mehrheit für Eintreten ausgesprochen hatte, wurde die Vorlage in wesentlichen Punkten abgeschwächt: dies war auf das Wirken einiger Rechtsbürgerlicher zurückzuführen, die das Gesetz in der Detailberatung fast durchgehend abzuschwächen versuchten⁹⁰⁴. Deutliche Indizien für die Vielzahl widerstreitender Interessen, die in dieser Vorlage aufeinanderprallten, waren u.a., dass dem Plenum des Nationalrates ein Nichteintretensantrag und von zwei Abgeordneten je ein Rückweisungsantrag sowie mehr als 30 Abänderungsanträge zu dem 18 Artikel umfassenden Gesetz vorlagen. Der Nicht-eintretens- resp. die Rückweisungsanträge wurden allerdings nach einer rund vierstündigen, teilweise emotional geführten Eintretensdebatte am 9. März deutlich abgelehnt, da letztlich doch die Einsicht überwog, dass das Gesetz längst überfällig sei⁹⁰⁵. 159 Abgeordnete stimmten für, 19 Abgeordnete gegen das Eintreten, während sich vier Parlamentarier der Stimme enthielten. In der sehr eingehenden Detailberatung schloss sich das Plenum in den meisten Punkten den Anträgen der Mehrheit der bürgerlich dominierten Kommission an. So sprach sich der Nationalrat namentlich für eine engere Definition des Tatbestandes der sexuellen Belästigung aus und wollte dafür die Beweislast allein bei den Betroffenen belassen. Sprecherinnen von SP, GP sowie LdU/EVP, welche darauf hinwiesen, dass die Stellung der Frau dadurch im Vergleich zur bislang geltenden Praxis verschlechtert würde, monierten sich hier vergeblich. Gegen die Kommissionsmehrheit konnten sich nur Anträge durchsetzen, welche die Vorlage noch weiter abschwächten. So erreichte eine von DUCRET (CVP, GE) angeführte Minderheit, dass anstelle eines generellen Diskriminierungsverbotes mit einer erklärenden Aufzählung, eine restriktivere, abschliessende Auflistung von Diskriminierungen eingeführt wurde, wobei Stellenausschreibung und Anstellung aus dem Katalog gestrichen wurden. Unter das Diskriminierungsverbot sollten nur noch Aufgabenzuteilung, Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung fallen. Die Einstellung der Kommissionsmehrheit wurde auch bezüglich der Frage der Beweislastumkehr übernommen. Die generelle Erleichterung der Beweislast zugunsten der Frauen war als eine Art „Schicksalsartikel“ der gesamten Vorlage erachtet worden. Nach dem Willen der Kommissionsmehrheit sollte aber das Prinzip lediglich bei Lohngleichheitsklagen zur Anwendung gelangen. Es wurde dies etwa damit begründet, dass einzig die Lohnungleichheit objektiv mess- und feststellbar sei, in den anderen Bereichen hingegen von vagen Vermutungen ausgegangen werden müsse.

sowie für die dazu notwendige Aus- und Weiterbildung jedes Dienstjahr Jugendurlaub bis zu insgesamt einer Arbeitswoche zu gewähren.“ (Abs. 1)

⁹⁰¹ Daneben fand im neuen Gesetz auch die Eidg. Kommission für Jugendfragen als beratendes Organ des Bundes Eingang und es wurden die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel deutlich erhöht. vergl. Amtl. Bull. NR 1989 1464 f., 1804; BBl 1989 III 906 ff.

⁹⁰² Botschaft, Beschlusses- und Gesetzesentwürfe vom 24. 2. 1993 zum BG über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) und zum BB über die Genehmigung einer Änderung der VO über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei. Vergl. BBl 1993 I 1248 ff.

⁹⁰³ Hierzu u.a. B. WEBER-DÜRLER, „Auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau - Erste Erfahrungen mit Art. 4 Abs. 2 BV“, in: ZSR NF 104 (1985) I, S. 1 ff.; *dies.*, „Aktuelle Aspekte der Gleichberechtigung von Mann und Frau“, in: ZBJV 128 (1992), S. 357 ff.; M. BIGLER-EGGENBERGER, „Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 4 Absatz 2“, in: *recht* 1994, S. 1 ff.

⁹⁰⁴ ALLENSPACH (FDP, ZH), SANDOZ (LP, VD), DUCRET (CVP, GE) und REIMANN (SVP, AG); NZZ vom 17. 4. und 26. 6. 1994.

⁹⁰⁵ Diskussionslos verworfen wurde eine p.I. SANDOZ für die Festschreibung der Lohngleichheit im OR als Ersatz für das neue Gesetz. Vergl. Amtl. Bull. NR 1994 570 ff.

Zu heftigen Attacken kam es im Laufe der Beratungen auch bei der Diskussion um das Verbandsbeschwerderecht. Von rechtsbürgerlicher Seite wurde verlangt, dass den Verbänden das Klagerecht allein mit Einwilligung der betroffenen Frauen zugestanden werden sollte. Das Verbandsbeschwerderecht wurde in seiner vorgesehenen Form erst angenommen, nachdem der Vertreter der Regierung, BR KOLLER, darauf aufmerksam gemacht hatte, dass das BGER bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Klagerecht der Berufsverbände nicht vom Einverständnis der Betroffenen abhängig mache. Die ursprüngliche Fassung wurde allerdings auf Antrag von NR SPOERRY (FDP, ZH) dahingehend präzisiert, dass die Verbände vor einer Klage das Gespräch mit dem Arbeitgeber suchen müssen. Im Bereich des Kündigungsschutzes setzten sich die Vorschläge des Bundesrates weitgehend durch. Danach kann die Kündigung einer Arbeitnehmerin, die aus Rache für eine vorgängige Gleichstellungsbeschwerde ausgesprochen wird, angefochten werden. Ein Antrag VON FELTEN (SP, BS), Rachekündigungen schlechthin für nichtig zu erklären, hatte keine Chance. Deutlich gutgeheissen wurde aber die Aufwertung des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann. Das Büro sollte direkt dem EDI unterstellt werden, um Dienstwege zu verkürzen und ihm mehr Gewicht zu verschaffen. Gutgeheissen wurden auch die gesetzlichen Bestimmungen für Finanzhilfen an Förderungsprogramme und Beratungsstellen für Frauen. In der Gesamtabstimmung passierte die Vorlage mit 114 zu 35 Stimmen⁹⁰⁶.

Der Ständerat erwies sich nun in seinen Beratungen als bedeutend frauenfreundlicher und machte die Entschärfungsversuche des Nationalrats in weiten Teilen rückgängig. Zwar wandte sich in der Eintretensdebatte niemand gegen die Vorlage, jedoch äusserten sich verschiedene Ständevertreter zurückhaltend und warnten vor allzu übertriebenen Hoffnungen⁹⁰⁷. In der Detailberatung beschloss die Kleine Kammer, wieder zu der vom Bundesrat vorgeschlagenen generellen und nicht abschliessenden Definition des Diskriminierungsverbotes zurückzukehren, um den Richtern die Möglichkeit zu geben, neu auftauchende Diskriminierungen in Zukunft ebenfalls zu erfassen. Als Kompromiss zwischen der Haltung des Bundesrates auf der einen und derjenigen des Nationalrates auf der anderen Seite entschied der Ständerat, dass die Frauen inskünftig von der Anstellung bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses vor geschlechtsbedingter Benachteiligung geschützt werden sollten. Ein Antrag COUTAU (LP, GE), gleich wie der Nationalrat die Anstellung vom Tatbestand der Diskriminierung auszunehmen, wurde mit der Begründung abgelehnt, dass damit das Gesetz zum Papiertiger verkomme, da es im Extremfall dadurch umgangen werden könne, dass man einfach keine Frauen einstellt. Hingegen wurde vom Katalog die Stellenausschreibung ausgenommen, da es erwiesenermassen Aufgaben gebe, die geschlechtsspezifisch seien. Eine Differenz schuf der Ständerat auch bei der erleichterten Beweisführung im Zusammenhang mit Diskriminierungsklagen (Beweislastumkehr). Die Kleine Kammer dehnte hier den Grundsatz, wonach die Arbeitnehmerin die Diskriminierung nur glaubhaft zu machen hat, worauf es dann am Arbeitgeber ist, das Gegenteil zu beweisen, wieder auf *alle* Sachverhalte zwischen Anstellung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses aus. Vorbehalten blieb nur die sexuelle Belästigung, wobei der Ständerat hier einhellig die Meinung vertrat, Klägerin und Angeklagter hätten hier einen ebenbürtigen Wissensstand, da anders als in den anderen Bereichen die Beweismittel nicht allein in der Hand des Arbeitgebers konzentriert seien. Um die Stellung der Frauen trotzdem zu verbessern, verstärkte die Kleine Kammer den Schutz vor sexueller Belästigung im OR (Art. 328 OR). Unbestritten war, wie schon im Nationalrat, der Schutz vor Rachekündigungen sechs Monate über das gerichtliche Verfahren hinaus. In der Gesamtabstimmung am 20. September wurde die Vorlage schliesslich einstimmig angenommen⁹⁰⁸.

Am 31. 1. 1995 befasste sich nun der Nationalrat erneut mit der Vorlage⁹⁰⁹. In der vorberatenden Kommission blieben verschiedene wesentliche Punkte umstritten, wie schon allein an diversen Minderheitsanträgen zu sehen war, so insbesondere die Frage des Umfangs der Diskriminierungsfälle (Art. 3 Abs. 2), das Konzept für den Sachverhalt der sexuellen Belästigung, der Umfang der Erleichterung der Beweisführung in Art. 5 und die Ausgestaltung der Verbandsklage. Der Nationalrat befasste sich zunächst mit der Ausgestaltung der Art. 3 Abs. 2, 2^{bis} und 3. Bezüglich Abs. 2 und 3 beantragte die Mehrheit der vorberatenden Kommission Zustimmung zum Ständerat, bei Abs. 2^{bis} Festhalten. Dagegen fand sich bei Abs. 2 ein Minderheitsantrag I und ein Eventualantrag der Minderheit II falls der Antrag der Minderheit I abgelehnt würde. Worum ging es nun konkret? Während Art. 3 Abs. 1 das Diskriminierungsverbot als Grundsatz verankert, sollte in Abs. 2 dieser Grundsatz konkretisiert werden. Im Entwurf des Bundesrates und im Beschluss des Ständerates wurden hier verschiedene Bereiche des Diskriminierungsverbotes konkret, aber nicht abschliessend umschrieben (Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung). Während die Minderheit I beantragte unverändert an der Fassung des Nationalrats festzuhalten und insbesondere das Diskriminierungsverbot nicht auf Stellenausschreibungen und Anstellung auszudehnen, plädierte der Sprecher der Minderheit II, ALLENSPACH (FDP, ZH), aus Gründen der Klarheit, der Rechtssicherheit und Durchsetzbarkeit für den abschliessenden Charakter der

⁹⁰⁶ Amtl. Bull. NR 1994 228 ff., 247 ff., 480 ff. 495 ff. und 509 ff.; SPJ 1993, S. 236 f. und 1994, S. 238 ff.

⁹⁰⁷ So meinte SR PLATTNER, den Grundtenor der Diskussion treffend, das Gesetz werde in jedem Fall weit hinter den Hoffnungen der Befürworter zurückbleiben - aber auch weit hinter den Befürchtungen der Gegner.

⁹⁰⁸ Amtl. Bull. SR 1994 808 ff.

⁹⁰⁹ Amtl. Bull. NR 1995 185 ff.

Aufzählung in Abs. 2⁹¹⁰. Nach einer ausführlichen Debatte stimmten in einer Eventualabstimmung 111 Abgeordnete für den Antrag der Kommissionmehrheit, 58 für den Antrag der Minderheit I, während sich 4 Parlamentarier der Stimme enthielten. In der definitiven Abstimmung sprachen sich für den Antrag der Mehrheit 102, für den Eventualantrag der Minderheit II 72 Parlamentarier aus⁹¹¹. Mit dieser klaren Gutheissung des Antrag der Kommissionmehrheit (Zustimmung zum Beschluss des SR) wurde die Anstellung wieder dem Diskriminierungsverbot unterstellt und damit die Lücke, die bei der ersten Lesung des Nationalrates in das Grundprinzip des Diskriminierungsverbotes gerissen worden ist, wieder geschlossen⁹¹². Zu Diskussionen führte u.a. auch die Ausgestaltung der Verbandsklage, wobei sich die Grosse Kammer dem Antrag der Mehrheit der Kommission anschloss, die die Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beantragte. Eine Minderheit hatte in der Kommission Bedenken gegen die Fassung von Art. 6 Abs. 1 geäußert: dieser liesse sog. Musterprozesse zu, wobei der Verband ein individuelles Arbeitsverhältnis herausgreifen und durch eine Feststellungsklage abklären lassen könne, ob ein bestimmter Tatbestand eine Diskriminierung sei. Dies wäre, so die Kritik, auch gegen den Willen der betroffenen Person möglich, was vor allem bei einer möglichen Feststellungsklage wegen sexueller Belästigung höchst fragwürdig sei. Bezüglich der Frage der Beweislasteileichterung (Art. 5) beantragte die Kommissionmehrheit die Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, während eine Minderheit Festhalten an der Fassung des Nationalrates beantragte. Damit sollte die erleichterte Beweislast auf den Tatbestand der Lohndiskriminierung beschränkt bleiben, also insbesondere nicht auf Anstellung, Arbeitszuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen etc. ausgedehnt werden, wie dies der Ständerat beschlossen hatte. Ein Vermittlungsantrag RAGGENBASS (CVP, TG)⁹¹³ ging dahin, neben der sexuellen Diskriminierung auch noch die Anstellung von der Beweislasteileichterung auszunehmen, die Erleichterung aber für alle übrigen Tatbestände beizubehalten. In einer Eventualabstimmung sprachen sich 89 Stimmen für den Antrag der Minderheit, 86 Stimmen für den Antrag RAGGENBASS aus⁹¹⁴. In der definitiven, namentlichen Abstimmung wurde der Antrag der Minderheit gegenüber dem Mehrheitsantrag mit 89 zu 87 Stimmen bei 2 Enthaltungen äusserst knapp angenommen. Somit blieben nun noch, nachdem der Nationalrat u.a. die Anstellung wieder dem Diskriminierungsverbot unterstellt und das Klagerecht der Organisationen akzeptiert hatte, vier Differenzen von verschiedenem Gewicht, wobei das Problem der Beweislast-umkehr das weitaus gewichtigste blieb.

Der Ständerat widmete sich in seiner Beratung am 15. 3. 1995 diesen verbleibenden Differenzen⁹¹⁵. Bezüglich einer Legaldefinition der Diskriminierung, welche der Nationalrat in Art. 3 Abs. 2^{bis} des Entwurfes eingefügt hatte, zeigte sich der Ständerat skeptisch und hielt, auf Antrag der Kommission, an seiner eigenen Version fest. Der Nationalrat hatte im weiteren versucht, sexuell diskriminierendes Handeln in Art. 3^{bis} Abs. 1 mit Beispielen abschliessend zu umschreiben. Die Kommission des Ständerates hatte sich, unter gewissen Vorbehalten, der neuen, erweiterten Umschreibung des Nationalrates angeschlossen, beharrte aber darauf, das Grundsystem beizubehalten, wonach Diskriminierung Diskriminierung bleibt, aber dem Arbeitgeber dann nicht angelastet wird, wenn er die zumutbaren Massnahmen getroffen hat, um sie zu verhindern. Die dritte Differenz betraf die Begrenzung der Entschädigungen: bei den Sanktionen hatte sich der Nationalrat auf den Standpunkt gestellt, Diskriminierungen wögen schwerer, wenn ein Vertrag einmal abgeschlossen, die Anstellung also zustande gekommen sei und damit auch ein besonderes Loyalitätsverhältnis bestünde. Der Ständerat schloss sich hier dem Nationalrat an, der für den Fall der diskriminierenden Nichtanstellung eine reduzierte Höchstanktion von drei statt sechs Monatslöhnen vorsah. Die wichtigste Differenz blieb aber die Frage der Beweislasteileichterung (Art. 5). Die Erfahrung hatte gezeigt, dass schon die nach der Verfassung möglichen Klagen betreffend die Lohngleichheit oft an enormen Beweisschwierigkeiten der Klagenden scheiterten. Der Nationalrat hatte nun beschlossen, Beweislasteileichterungen nur für Lohnklagen zuzulassen, während der Ständerat sie zwar bei der sexuellen Diskriminierung aufgehoben, ansonsten aber für alle übrigen Diskriminierungstatbestände vorgesehen hatte. Die Kommission war in diesem Punkt zu keiner Einigung gekommen und ihre Mehrheit schlug nun vor, dem Nationalrat entgegenzukommen und nahm dabei, neben der sexuellen Diskriminierung, auch noch die Anstellung von der Beweislasteileichterung aus. Daneben beantragte die Kommissionmehrheit aber an der Erleichterung für alle übrigen Tatbestände weiter festzuhalten⁹¹⁶. Sie ging dabei von zwei Überlegungen aus: zum einen war dieser Antrag im Nationalrat nur gerade mit zwei Stimmen Differenz unterlegen und hätte wohl gute Chancen dort letztlich durchzudringen, zum andern schien dieser Artikel der entscheidende Stein des Anstosses für Gewerkekreise zu sein und die Kommissionmehrheit hoffte, mit dieser Variante diese Bedenken überwinden zu können.

⁹¹⁰ Amtl. Bull. NR 1995 186 f.

⁹¹¹ Amtl. Bull. NR 1995 191 f.

⁹¹² So das Votum von BR KOLLER, Amtl. Bull. NR 1995 191.

⁹¹³ Amtl. Bull. NR 1995 195. Dieser sollte in der Folge von der Kommissionmehrheit des SR wieder aufgenommen werden. „Bezüglich der Aufgabenzuteilung, der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, (...)“

⁹¹⁴ Amtl. Bull. NR 1995 200.

⁹¹⁵ Amtl. Bull. SR 1995 317 ff.

⁹¹⁶ Amtl. Bull. SR 1995 318. Dazu der Antrag RAGGENBASS im Nationalrat.

Neben dem Antrag der Mehrheit fanden sich noch zwei Minderheitsanträge, wobei die Minderheit I dem Plenum empfahl, an der alten Version festzuhalten, die dem Verfassungsauftrag am besten entsprach. Die Minderheit II empfahl dem Rat Zustimmung zum Nationalrat. Im Ständerat folgte nun eine ausführliche Diskussion zu diesen drei Positionen, wobei sich wohl alle Abgeordneten darüber im klaren waren, dass hier eine eminent politische Frage zur Debatte stand, von deren Entscheidung abhing, ob die Vorlage noch in der gleichen Session verabschiedet werden konnte. In diesem Sinn sprach sich auch SR JOSI MEIER (CVP, LU) aus, die daran erinnerte, dass gerade weil ein politisches Interesse bestünde, das Gesetz in der laufenden Session zu verabschieden, es eines Entgegenkommens an den Nationalrat bedürfe, auch wenn die Position der Minderheit I am überzeugendsten wäre. Auch der Vertreter des Bundesrates, BR KOLLER, wies darauf hin, dass es die Sachlogik eigentlich verlange, der Minderheit I zuzustimmen, da sich die Arbeitnehmerin bei allen Formen der Diskriminierung - von der Anstellung bis zur Entlassung - sehr oft in einer schwierigen Beweislage, ja gelegentlich sogar in einem Beweisnotstand befände und der Bundesrat daher generell der Klägerin entgegenkommen wollte, indem sie die Diskriminierung nur glaubhaft machen müsse. Aus politischen Erwägungen sei aber angesichts der Haltung des Nationalrats wohl nur der Vermittlungsantrag der Kommissionmehrheit mehrheitsfähig und geeignet die Vorlage zu einem Abschluss zu bringen. In einer Eventualabstimmung fanden sich für den Antrag der Minderheit I 23 Stimmen, gegenüber 14 Stimmen für den Antrag der Minderheit II. In der definitiven Abstimmung schloss sich der Rat deutlich mit 24 zu 16 Stimmen dem Vorschlag der Mehrheit gegenüber dem Antrag der Minderheit I an⁹¹⁷.

In den Beratungen des Nationalrats vom 20. März schloss sich das Plenum zunächst, dem Antrag seiner Kommission folgend, zur Bereinigung der kleineren Differenzen (Legaldefinition der Diskriminierung) dem Ständerat an⁹¹⁸. Wie erwartet, entspann sich nun aber bezüglich der Frage der Beweislast erleichterung (Art. 5) eine kontroverse Diskussion. Der mit 11 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen gefasste Antrag der Kommissionmehrheit beinhaltete interessanterweise, nun, nachdem der Ständerat dem Nationalrat einen Schritt entgegengekommen war, die ursprüngliche Fassung der Kleinen Kammer: „Bezüglich der Anstellung, Aufgabenzuteilung, der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung, der Aus- und Weiterbildung, der Beförderung und der Entlassung wird eine Diskriminierung vermutet, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird.“ Die Kommissionmehrheit ging davon aus, dass die Beweislast erleichterung für alle diskriminierenden Tatbestände zur Verfügung stehen sollte und sich das Dossier ja nicht nur beim Lohnverfahren, sondern bei all diesen Gelegenheiten in der Hand des Arbeitgebers befindet. Daneben fanden sich zwei Kommissionminderheiten, deren erste Festhalten an der Fassung des Nationalrates vom 17. 3. 1994 beantragte (Beweislast erleichterung nur bei Lohndiskriminierung), während die zweite vorschlug, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. In einer Eventualabstimmung stimmten für den Antrag der Minderheit II 97 Abgeordnete, für denjenigen der Minderheit I 63 Parlamentarier⁹¹⁹. In der definitiven, namentlichen Abstimmung wurde dann mit 93 zu 66 Stimmen bei einer Enthaltung der Antrag der Minderheit II (Zustimmung zum Beschluss des SR) dem Antrag der Kommissionmehrheit vorgezogen⁹²⁰.

Am 24. März wurde das BG in der Schlussabstimmung im Nationalrat mit 105 zu 47 Stimmen, bei 14 Enthaltungen⁹²¹ und im Ständerat mit 31 zu 4 Stimmen⁹²² angenommen⁹²³ und am 1. Juli 1996 trat das GIG in Kraft.

4. Progressivere Haltung des Ständerates

„Gäbe es den Ständerat nicht, man müsste ihn erfinden“ lautet sinngemäss der Grundtenor einiger ehemaliger Kritiker der Kleinen Kammer, wobei sie sich in ihrer Würdigung von dem in den letzten Jahren erstaunlicherweise immer wieder aufkommenden innovativen Aufwind leiten lassen. Aber auch schon früher hatte sich der Ständerat gelegentlich „moderner“ gegeben, und sei es nur bei der Abschaffung der Kavallerie. Oft gehen diese progressiven Vorstösse des Ständerates von einzelnen Persönlichkeiten aus, die es verstehen, gewisse Anliegen aufgrund ihres persönlichen Ansehens und der ihnen entgegengebrachten Wertschätzung zum Durchbruch zu verhelfen⁹²⁴.

⁹¹⁷ Amtl. Bull. SR 1995 321.

⁹¹⁸ Amtl. Bull. NR 1995 761 ff.

⁹¹⁹ Amtl. Bull. NR 1995 765.

⁹²⁰ Amtl. Bull. NR 1995 765 f.

⁹²¹ Amtl. Bull. NR 1995 1008 f.

⁹²² Amtl. Bull. SR 1995 439.

⁹²³ BBl 1995 II 382. Die Referendumsfrist lief am 3. Juli 1995 ab.

⁹²⁴ Als Beispiele können hier summarisch genannt werden:

a) Die Bemühungen um die Totalrevision der Bundesverfassung

Nachdem das EJPD im Auftrag des BR den VE 1977 überarbeitet und einen umfassenden Bericht mit einem neuen Entwurf - die Modellstudie 1985 - ausgearbeitet hatte (BBl 1985 III 1 ff.), bejahte der BR die Notwendigkeit einer Gesamtrevision der BV. Die Regierung beschloss aber, dass diese Grundsatzfrage der Bundesversammlung zu unterbreiten sei (BBl 1985 III 111 f.), wobei sich insbesondere der NR nicht besonders enthusiastisch erwies. Nach intensiven Diskussionen in den parlamentarischen Kommissionen ergriff der SR 1987 den Rettungsanker, um die Bestrebungen nach einer Totalrevision nicht versanden zu lassen, wobei der NR sich hier anschloss: die Räte fassten am 3. 6. 1987 drei wichtige Verfahrensbeschlüsse

a) Reform des Aktienrechts (1991)⁹²⁵

Dass das schweizerische Aktienrecht aus den dreissiger Jahren unseres Jahrhunderts reformbedürftig sei, war angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Aufstieg der Aktiengesellschaft zur dominierenden Gesellschaftsform schon lange unbestritten⁹²⁶. In den frühen sechziger Jahren wurde durch verschiedene national- und ständerätliche Postulate die Reform eingeleitet. 1968 wurde vom Bundesrat eine erste Arbeitsgruppe eingesetzt, die 1972 einen Zwischenbericht mit ersten Vorschlägen, unterbreitete. 1978 nahm eine neue Expertenkommission ihre Arbeit auf, welche das gesamte Aktienrecht umfassend durchsah und im Gegensatz zur Arbeitsgruppe, welche ein heterogenes Sammelsurium von Vorschlägen abliefern, die geplanten Änderungen in einen grösseren Zusammenhang stellte. 1983 erschien schliesslich der Entwurf und die Botschaft des Bundesrates⁹²⁷. Während die zuständige

(Amtl. Bull. SR 1986 783-808; Amtl. Bull. NR 1987 626-673):

Art. 1 „Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird total revidiert (Art. 120 BV).“

Art. 2 „Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung.“

Art. 3 „Der Entwurf wird das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen.“

Es folgte während den Nachführungsarbeiten des EJPD wiederum eine politische Ruhepause, wobei angesichts der drängenden Integrationsproblematik (EFTA/EG) ein allgemeiner Grundkonsens zu herrschen schien, die Bestrebungen für eine Totalrevision erst nach einer Klärung dieser Frage wieder zu forcieren. Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages kam es erneut zu einem Aufschwung in der Frage der Totalrevision und wurde der Ruf nach einer inneren Reform in Gestalt einer Totalrevision der BV immer stärker: Der SR überwies nun, am 16. 12. 1993, ohne Gegenstimme eine entsprechende Motion MEIER (CVP, LU) vom 28. 4. 1993, welche vom BR entschlossen verlangte, eine Vorlage auszuarbeiten, über welche das Parlament im Jubiläumsjahr 1998 abstimmen könne. In ihrer Begründung machte sie klar, dass durch die politischen und wirtschaftlichen Umbrüche in Europa und der Welt sowohl eine Revision formeller als auch materieller Art notwendig sei (Amtl. Bull. SR 1993 1101 ff.). Da die Schwierigkeit einer auch inhaltliche Ziele verfolgenden Revision nach Ansicht der beiden Staatsrechtler RHINOW (FDP, BL) und ZIMMERLI (SVP, BE) darin besteht, den politischen Willen zu dieser Totalrevision auszumachen und einen Konsens aller politisch Verantwortlichen zu den Leitlinien der Revision zustandezubringen, sollten neben dem Haupttext dem Parlament auch Varianten unterbreitet werden, in welchen lediglich Reformen der politischen Institutionen vorgeschlagen werden. In der Herbstsession 1994 nahm der NR die Beratung über die Motion des SR auf (Amtl. Bull. NR 1994 1644 ff.). Von der zuständigen Kommission wurde der Vorstoss einstimmig zur Annahme empfohlen und auch im Plenum stellten sich die stellungnehmenden Fraktionen hinter das Begehren, bevor die Debatte aus Zeitgründen auf die Wintersession verschoben wurde. Dort meldete NR ZBINDEN (SP, AG) Bedenken an: Ohne Klarheit in der zentralen Frage der Stellung der Schweiz zur EU sollte eine Verfassungsrevision nicht in Angriff genommen werden; die jetzige Revision verbaue den Weg zu einer grundlegenden Veränderung. Unterstützung erhielt ZBINDEN explizit allerdings nur von der FP, wenn auch aus anderen Gründen. Die übrigen Fraktionen unterstützten die Motion grundsätzlich, wobei die Abgeordneten der GP für die Einsetzung eines Verfassungsrates plädierten (siehe dazu nachfolgend § 31, D). Nachdem sich der BR ebenfalls für das Begehren ausgesprochen hatte, wurde die Motion des SR mit deutlicher Mehrheit (105 zu 54 Stimmen) am 16. 12. 1994 überwiesen (Amtl. Bull. NR 1994 2439 ff.).

b) Bemühungen zur Einführung einer Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte (1993)

Aufmerksam gemacht auf die Abholzung der Tropenwälder in Malaysia und der damit verbundenen Vertreibung der dort ansässigen Bevölkerung (namentlich durch Bemühungen des Ethnologen BRUNO MANSER; vergl. SPJ 1993 S. 186), regte sich 1993 in der Öffentlichkeit zunehmend Unmut und zeigte sich politischer Handlungsbedarf. Der BR, der sich ursprünglich gegen ein Importverbot für Tropenhölzer aussprach, betonte die Schweiz müsse, angesichts der geringen Importmengen, die öko-logisch unverantwortbare Abholzung der Tropenhölzer auf andere Weise zu stoppen versuchen als durch ein solches Verbot. Vielmehr sei im Rahmen einer internationalen Koordinierung der Länder, die Tropenhölzer importieren, eine Lösung zu suchen („Bund“ vom 16. 3. 1993). Der SR nahm dagegen die Motion SIMMEN (CVP, SO), die eine Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte verlangte, mit Stichtentscheid des Präsidenten an (Amtl. Bull. SR 1993 616 ff.), während sich der BR nur für eine freiwillige Deklaration in Form eines Labels einsetzen wollte. Der NR zog es 1994 vor, diesen Vorstoss in Form eines Po-stulats anzunehmen und schloss sich einem Gutachten des BR an, wonach die Einführung einer Deklarationspflicht technisch und durchführbar sei und es besser sei, an der Einführung eines Labels festzuhalten. Dennoch wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse unternommen, um den BR einzuladen, die Frage der Möglichkeiten zum Schutz der Tropenwälder zu prüfen; Amtl. Bull. NR 1994 1381 ff.

c) Bemühungen zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes (1994)

Mit einer Motion RHINOW vom 17. 6. 1994 (Verhandl. B. vers., 1995, I/II, S. 164; Amtl. Bull. SR 1995 329 ff.) wurde der BR eingeladen, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zur Vereinheitlichung des Strafverfahrensrechts zu unterbreiten (Änderung von Art. 64^{bis} BV). Die von zwölf Mitunterzeichnern getragene Motion wurde am 15. 3. 1995 mit 21 zu 5 Stimmen im SR angenommen und an den NR überwiesen. Die Motion zielt darauf ab, Art. 64^{bis} Abs. 2 BV so zu ändern, dass der Bund die Kompetenz erhält, das Strafverfahrensrecht einheitlich zu regeln. Damit soll das unbefriedigende Nebeneinander von 29 Strafprozessordnungen (26 Ordnungen der Kantone, das BG über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. 6. 1934 [SR 312.0], das BG über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. 3. 1974 [SR 313.0] und den Militärstrafprozess vom 23. 3. 1979 [SR 322.1]) beendet werden, nicht zuletzt im Interesse einer wirksamen Bekämpfung der zentral gesteuerten und flexibel operierenden internationalen Verbrecherorganisationen. Die Organisation der Gerichte soll grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone verbleiben.

⁹²⁵ HUBER-HOTZ, S. 179.

⁹²⁶ 1955 gab es in der Schweiz rund 26'000 Aktiengesellschaften (neben knapp 14'000 Kollektiv- und Kommanditgesellschaften, ungefähr 12'500 Genossenschaften und 1500 Gesellschaften mit beschränkter Haftung). 1991 waren es bereits 165'000 und 1994 171'271. Vergl. ARTHUR MEIER-HAYOZ/PETER FORSTMOSER, „Grundriss des schweizerischen Gesellschaftsrechts“, 7. Aufl., Bern 1993, S. 177 ff.; Schweizerische Bankgesellschaft, „Die Schweiz in Zahlen“, Ausgabe 1995.

⁹²⁷ BBl 1983 II 745.

nationalrätliche Kommission den Anträgen des Bundesrates im wesentlichen folgte, nahm der Nationalrat bei der Behandlung der Reform des aus dem Jahre 1936 stammenden Aktienrechts gegenüber dem Entwurf verschiedene Abstriche vor⁹²⁸. Fanden die Anträge in bezug auf eine klarere Regelung der Organisationsstruktur der Aktiengesellschaften und auf die Anpassung an in der Zwischenzeit eingetretenen Veränderungen auf dem Kapitalmarkt noch weitgehend Unterstützung, so wandte sich eine bürgerliche Ratsmehrheit gegen eine ihrer Meinung nach übermässige Hervorhebung der Informationsansprüche der Aktionäre und der Öffentlichkeit⁹²⁹. Nach dem Beschluss des Nationalrates mussten Beteiligungen an anderen Gesellschaften weiterhin nicht ausgewiesen werden und die neu postulierte Verpflichtung für Unternehmensgruppierungen, eine konsolidierte Konzernrechnung vorzulegen, sollte für Kleinkonzerne nicht gelten. Im weiteren wurde der Vorschlag gestrichen, dass grosse Privatgesellschaften auch dann ihre Jahresrechnung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen hätten, wenn sie weder an der Börse kotierte Aktien noch ausstehende Anleihen haben. Der Nationalrat ging aber noch weiter und wollte auch die Berichterstattung über die Auflösung von Rücklagen, welche in der Jahresrechnung nicht ausgewiesen werden, weniger transparent regeln als in der Botschaft vorgesehen: Löst eine Aktiengesellschaft solche stillen Reserven auf, so muss sie diesen Umstand nicht, wie es der Bundesrat beantragt hat, jährlich in einem Anhang zur Gewinn- und Verlustrechnung ausweisen. Gemäss dem Beschluss des Nationalrates wäre eine Meldung nur gerade dann erforderlich, wenn die Summe der während der letzten drei Jahre aufgelösten stillen Reserven diejenige der in dieser Periode neugebildeten übersteigt⁹³⁰. Der Nationalrat gewichtete aber, ganz im Gegensatz zu den bisher erwähnten Punkten, die Interessen der Aktionäre bei der Regelung von deren Vertretung an der Generalversammlung durch Banken (sog. Depotstimmrecht) stärker als diejenigen der Unternehmen. Die Banken wurden verpflichtet, bei „wichtigen“ Traktanden Weisungen der Aktionäre einzuholen. Im Falle, dass der Hinterleger auf eine entsprechende Stellungnahme verzichtet, sollte der Depotvertreter ein Votum in dessen Interesse abgeben oder sich der Stimme enthalten⁹³¹. In der Schlussabstimmung, die mit 90 zu 6 Stimmen sehr deutlich ausfiel, enthielt sich die SP angesichts der Serie von Niederlagen, welche die Linke bei der Verteidigung der verschiedenen Regierungsanträge hatte einstecken müssen⁹³².

Die zuständige Kommission des Ständerates beschloss Eintreten und fällte erste Entscheide, welche darauf hinzielten, einige von der Grossen Kammer vorgenommenen Abschwächungen in der Reformvorlage wieder im Sinne der Bundesratsvorlage zu korrigieren⁹³³. In der Zwischenzeit häuften sich die z.T. vor den Gerichten ausgetragenen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit diversen Versuchen von sog. „unfreundlichen“ Übernahmen von Aktiengesellschaften, was der Revision des Aktienrechts zusätzliche Aktualität verlieh. Von besonderer Bedeutung erwiesen sich dabei die Vorschriften über vinkulierte Namenaktien, deren Eintrag ins Aktienregister und damit auch deren Stimmkraft an die Zustimmung der Gesellschaft gebunden ist. Mit der Verweigerung des Eintrages konnten sich die Gesellschaften bis anhin gegen unerwünschte Einflussnahmen zur Wehr setzen⁹³⁴. Entsprechend der vom Nationalrat 1985 beschlossenen Fassung, in der diese Materie noch kein besonderes Thema war, sollte an dieser Aktienform festgehalten werden. Während die Genehmigung bisher gemäss der Bundesgerichtspraxis nur für das Stimmrecht massgebend war, sollte sie neuerdings auch auf den Eigentumsanspruch ausgedehnt werden. Immerhin müssten in Zukunft die Gründe für die Verweigerung genannt werden, wobei die Wahrung des schweizerischen Charakters oder die Abwehr gegen Konkurrenten selbst dann gültige Gründe wären, wenn sie nicht explizit in den Statuten der Gesellschaft erwähnt sind. Der Vorort als Vertreter der Industrie stellte sich hinter diese Beschränkung der Übertragungsrechte von Besitztitel, währenddem die Banken im Sinne einer besseren Handelbarkeit dieser Titel verlangten, dass nur die Stimm- nicht auch die Vermögensrechte von der Genehmigung durch die Gesellschaft abhängig gemacht werden. Die vorberatende ständerätliche Kommission konnte im Herbst 1987 die erste Lesung der Aktienrechtsrevision abschliessen⁹³⁵, um sich mit dem Problem der vinkulierten Namenaktien in einer zweiten Lesung im Laufe des Jahres 1988 eingehend zu befassen. Als deren Resultat

⁹²⁸ Zur Aktienrechtsreform in diesem Stadium, vergl. C. HELBLING, „Kritische Bemerkungen zur Aktienrechtsreform“, in: Der Schweizerische Treuhänder 58 (1984), Nr. 2, S. 41 ff.; P. BÖCKLI, „Revision des Aktienrechts“, in: SJZ 80 (1984), S. 257 ff.

⁹²⁹ Federführend waren hier die Voten der Unternehmer BLOCHER (SVP, ZH), SCHÜLE (FDP, SH) und VILLIGER (FDP, LU).

⁹³⁰ Vergl. NZZ vom 19. Oktober 1985, 1. November 1985 und 31. Dezember 1985.

⁹³¹ Die Kommissionsmehrheit beantragte in diesen Fällen noch das Festhalten an der bisher von den Banken praktizierten Regelung, wonach Zustimmung zu den Anträgen des Verwaltungsrates postuliert wurde.

⁹³² Amtl. Bull. NR 1985 1657 ff., 1677 ff., 1763 ff. Die Reaktionen auf die Beschlüsse des NR waren geteilter Natur: durchwegs positiv die Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Dokumentation, 40, 7. 10. 1985; kritisch dagegen beim Pressedienst des SGB, 29, 10. 10. 1985.

⁹³³ Siehe NZZ vom 26. Februar 1986 und vom 18. Oktober 1986.

⁹³⁴ Bekämpft wurden diese Vinkulierungsrechte insbes. von KARL SCHWERI, Chef der Detailhandelskette Denner AG, dessen Übernahmeversuch der USEGO, der drittgrössten Detailhandelsgesellschaft, scheiterte: trotz Erwerbs der Aktienmehrheit verweigerte ihm die USEGO die Anerkennung als Aktionär (NZZ vom 3. 7., 12. 9. 1987). Im Dezember 1987 lancierte ein Komitee, dem auch SCHWERI angehörte, in Zürich eine kant. Volksinitiative, die bezweckte, vinkulierte Namenaktien nur noch dann zum Handel an der Zürcher Börse zuzulassen, wenn sich die Vinkulierung ausschliesslich gegen ausländische Übernahmen richtet. Vergl. NZZ vom 25. 11. 1987; TA vom 15. 12. 1987.

⁹³⁵ Vergl. die NZZ vom 9. Juni sowie 15. Oktober 1987 und den TA vom 24. November 1987.

präsentierte sie einen Kompromissvorschlag, der ihrer Meinung nach einen gangbaren Weg zwischen dem Schutzbedürfnis der Unternehmen gegen unerwünschte Einflussnahmen einerseits und einem möglichst liberalen Börsenhandel andererseits darstellte. Unter Beibehaltung des Prinzips der vinkulierten Namenaktie sollte inskünftig unterschieden werden, ob es sich um nicht börsengängige Titel oder um solche handelt, die an der Börse gehandelt werden. Während es bei den ersteren keine Einschränkungen der Verweigerungsgründe für die Anerkennung geben sollte, waren bei den letzteren nur die Abwehr von ausländischen Aktionären und eine Höchstanteilsquote am Aktienkapital als zulässige Ablehnungsgründe vorgesehen. Nicht mehr erlaubt sein sollte die Abwehr gegen den Kauf durch schweizerische Konkurrenz. Vor dem Beginn der Ratsverhandlungen hatte der Vorort in einem persönlichen Brief an die Ständeräte das Konzept der Kommission kritisiert und sich dafür ausgesprochen, dass im neuen Gesetz auf eine Festlegung der zulässigen Verweigerungsgründe verzichtet werde.

Der Ständerat befasste sich nun als Zweitrat mit der Revision des Aktienrechts⁹³⁶ und verabschiedete den Kommissionsvorschlag. Nach den dreitägigen Verhandlungen zeigten sich noch einige weitere erhebliche Differenzen zu den Beschlüssen des Nationalrates. Insbesondere sprach sich der Ständerat gegen die präzise Formel aus, welche der Nationalrat für die Bekanntgabe der Auflösung von Stillen Reserven vorsah. Die Öffentlichkeit sollte nur dann informiert werden müssen, wenn dank der Auflösung das erwirtschaftete Ergebnis wesentlich günstiger dargestellt wird. Bezüglich der Frage der Depotstimmrechte entschied sich die Kleine Kammer in Übereinstimmung mit dem Bundesrat für eine aktionärsfreundlichere Regelung, indem die Depotvertreter, i.d.R. Banken, nicht nur bei „wichtigen“, sondern bei *allen* Geschäften die Weisungen der Aktionäre einholen müssen. Analog dem Nationalrat lehnte aber auch der Ständerat Anträge der SP für verbesserte Einsichtsrechte der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter in die Rechnung der Aktiengesellschaften ab. Ein im Verlauf der Verhandlungen von VILLIGER (FDP, LU) eingebrachter Antrag, der forderte, dass bei öffentlichen Übernahmeangeboten die Identität der Anbieter und ihrer allfälligen Auftraggeber bekannt gegeben werden müsse, stiess im Rat zwar auf Sympathie, wurde aber abgelehnt, da ihn die Kommission nicht hatte vorberaten können.

Die vorberatende Kommission des Nationalrats befasste sich zu Jahresbeginn 1989 mit den vom Ständerat im Herbst 1988 geschaffenen Differenzen, und dabei insbesondere mit den Vorschlägen für eine Einschränkung der erlaubten Massnahmen gegen die freie Übertragbarkeit von Namenaktien. In einem Grundsatzentscheid sprach sich die Kommission für die vom Ständerat vorgeschlagene Zweiteilung des Vinkulierungsrechts aus. Damit sollte eine Liberalisierung des Handels mit börsengängigen Titeln erreicht werden. Aktien, die an der Hauptbörse kotiert sind, sollen gemäss dem Kommissionsvorschlag überhaupt nicht mehr vinkuliert werden dürfen, bei den vor- oder nachbörslich gehandelten Titeln sollen nur noch einige wenige im Gesetz aufgezählte Gründe für Erwerbsbeschränkungen zulässig sein. Fallengelassen wurde bei diesen zulässigen Gründen die heftig kritisierte Möglichkeit, Ausländer explizit vom Erwerb von vinkulierten Namenaktien auszuschliessen⁹³⁷. Bei der Bereinigung der Differenzen im Nationalrat⁹³⁸ beantragte die SP-Fraktion vergeblich, auf die noch offenen Artikel nicht einzutreten, sondern sie an den Bundesrat zurückzuweisen, mit der Auflage, eine Lösung zu präsentieren, welche sowohl mit dem EG-Aktienrecht als auch mit den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Finanzplatz Schweiz“ der Bundesratsparteien konform ist. Im Zentrum dieser Forderung standen die Vorschriften über die Publizität der Aktiengesellschaften und über die Beschränkungen des Aktienerwerbs, der Vinkulierung. Insbesondere diese Einschränkung der Übertragung der Namenaktien sorgte in der Detailberatung für heftige Kontroversen. Die Verhandlungen waren geprägt von einer Vielzahl von Anträgen und nahmen gleichsam die Form einer Kommissionssitzung an. Die Mehrheit der vorberatenden Kommission hatte seit dem Vorjahr ihre Meinung geändert und sprach sich nun gegen das vom Ständerat beschlossene Vinkulierungsverbot für an der Hauptbörse gehandelte Aktien aus. Sie schlug hingegen vor, die zulässigen Gründe für die Nichtanerkennung eines Erwerbers von Namenaktien im Gesetz zu regeln. Letztlich setzte sich die Fassung der Kommissionsmehrheit durch, welche zusätzlich zur Quotierung erlaubte, Personen auszuschliessen, welche eine Gesellschaft hindern können, gesetzlichen Vorschriften zu genügen⁹³⁹. In der Frage der Ausübung des Depotstimmrechts ging der Nationalrat über den Entscheid des Ständerats hinaus. Grundsätzlich einig waren sich die beiden Räten darüber, dass die Depotvertreter, also i.d.R. die Banken, die Weisungen der Aktionäre einholen müssen. Liegen keine solchen Weisungen vor, so wollte der Nationalrat Stimmenthaltung vorschreiben, der Ständerat hingegen plädierte für Zustimmung zu den Anträgen des Verwaltungsrates.

⁹³⁶ Amtl. Bull. SR 1988 453 ff.

⁹³⁷ Vergl. die NZZ vom 19. Januar, 28. Januar, 22. April, 25. Juni und 16. September 1989; SPJ 1989, S. 97 f.

⁹³⁸ Amtl. Bull. NR 1990 1351 ff.

⁹³⁹ Damit waren die zulässigen Ausschlussgründe vorab auf Ausländer abgestimmt, da mit diesen „gesetzlichen Vorschriften“ insbes. die „Lex Furgler“ bzw. „Lex Friedrich“ (BG über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland [BewG] vom 16. 12. 1983 [SR 211.412.41]) und das Bankengesetz (BG über die Banken und Sparkassen [BankG] vom 8. 11. 1934 [SR 952.0]) gemeint waren. Vergl. SPJ 1990, S. 103 f. Im Anschluss an die Debatte verabschiedete der NR eine Motion seiner Kommission, welche den BR auffordert, ein Börsengesetz vorzulegen, welches einen möglichst liberalen Wertpapierhandel garantiert, aber auch Instrumente zur Abwehr unerwünschter Übernahmen von Gesellschaften enthält (Amtl. Bull. NR 1990 1393); vergl. das vorstehend behandelte Börsengesetz.

Der Ständerat folgte in den Beratungen der Herbstsession 1991⁹⁴⁰ in den meisten Punkten den Beschlüssen der Grossen Kammer, namentlich hielt er in der Frage der Vinkulierung von an der Börse kotierten Namenaktien nicht mehr an seiner ersten Fassung von 1988 fest, welche die Abwehr von Übernahmen durch Ausländer als möglichen Grund für die Verweigerung des Eintrages ins Register genannt hatte⁹⁴¹. Der Ständerat entschied sich für eine nichtdiskriminierende Formulierung, die neben der prozentualen Beschränkung des Anteils einzelner Aktionäre, nur noch die Erhaltung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit als zulässiges Ausschlusskriterium anerkennt. Bezüglich der Frage des Depotstimmrechts beharrte die Kleine Kammer auf ihrem Entscheid, dass beim Fehlen von Weisungen die Depotvertreter den Anträgen des Verwaltungsrates zustimmen sollen. Der Ball lag nun wieder beim Nationalrat⁹⁴², der in der Frage der Ausübung des Depotstimmrechts nachgab, in der Regelung der Vinkulierung börsenkotierter Namenaktien jedoch standhaft blieb. Als zulässiger Grund für die Verweigerung des Eintrages als Stimmberechtigter ins Aktienregister darf neben der Höchstquote für einzelne Berechtigte nur die Erfüllung von gesetzlichen Vorschriften über die Zusammensetzung der Aktionäre geltend gemacht werden. Dies darf im übrigen aber auch nur dann geschehen, wenn die Statuten der Gesellschaft bereits vor dem Aktienkauf entsprechende Bestimmungen enthalten haben. Von Bedeutung ist dieses Erfordernis insbesondere im Kontext mit dem Gesetz über den Grundstückerwerb durch Ausländer und den Vorschriften über die Führung des Titels „schweizerische Bank“, welche ein mehrheitlich inländisches Aktionariat vorschreiben⁹⁴³.

Der Ständerat schloss sich der nationalrätlichen Version an⁹⁴⁴, womit die langwierige Reform des Aktienrechts nach einer parlamentarischen Behandlung von über acht Jahren zum Abschluss gebracht werden konnte. Die neuen Bestimmungen⁹⁴⁵, auf den 1. 7. 1992 in Kraft gesetzt, erhöhen die Transparenz und bauen damit den Schutz von Aktionären und Gläubigern aus. Neben der Verbesserung der Struktur und der Funktion der Gesellschaftsorgane, finden sich verschiedene weitere bemerkenswerte Neuerungen, wie z.B. die Verdoppelung des erforderlichen Mindestkapitals der Aktiengesellschaften auf 100'000 Franken und die Herabsetzung des Mindestnennwertes der Aktien von 100 Franken auf 10 Franken⁹⁴⁶.

b) Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) von 1995⁹⁴⁷

Im August 1991 legte der Bundesrat den Entwurf zur Revision des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vor⁹⁴⁸, welcher im wesentlichen die Eingliederung der beiden Bereiche der Denkmalpflege und des Moorlandschaftsschutzes in das bestehende Natur- und Heimatschutzgesetz vorsah. Bei der Denkmalpflege, die 1962 mit dem Natur- und Heimatschutzartikel (Art. 24^{sexies} BV) eine klare Verfassungsgrundlage erhalten hatte⁹⁴⁹, führten Abklärungen im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Probleme des Vollzuges zu Überlegungen über eine Änderung der bestehenden Rechtsgrundlagen⁹⁵⁰. Die Verwandtschaft der Bestrebungen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege in ihrem Vorgehen, in den Inhalten, Instrumenten und Verfahren legten eine Zusammenlegung der Regelungen für alle diese Bereiche in einem ein-zigen

⁹⁴⁰ Amtl. Bull. SR 1991 65 ff.

⁹⁴¹ In der Praxis zeigte sich, dass die Internationalisierung der Geschäftstätigkeit und des Kapitalmarktes die Wirtschaft selbst veranlassen, in zunehmendem Masse auf die Vinkulierung von Namenaktien zu verzichten. So haben z.B. die beiden grössten schweizerischen Konzerne Nestlé und Ciba-Geigy Ende der 80er Jahre ihre Aktienregister für Ausländer geöffnet. Vergl. TA vom 22. 2. und 24. 2. 1990.

⁹⁴² Amtl. Bull. R 847 ff., 1108 und 2035.

⁹⁴³ Um deutlich zu machen dass es sich bei diesem Punkt um ein Provisorium handeln sollte, der im Zusammenhang mit einem etwaigen EWR-Beitritt obsolet geworden wäre, setzte der NR diese Ausnahme vom Vinkulierungsverbot in die Schlussbestimmungen (vergl. Art. 4 der Schlussbest. zum 26. Titel, eingefügt durch Ziff. III des BG vom 4. 10. 1991) und präziserte, dass sie nur solange gültig ist, wie Gesetze mit entsprechenden Anforderungen noch in Kraft sind. Vergl. aber PETER FORSTMOSER/ADRIAN PLÜSS, „Probleme von Publikumsgesellschaften mit der ‘Lex Friedrich’ unter neuem Aktienrecht“, in: SJZ 89 (1993), S. 297-301.

⁹⁴⁴ Amtl. Bull. SR 1991 469 ff. und 920.

⁹⁴⁵ BBl 1991 III S. 1476 ff., AS 1992 733 786.

⁹⁴⁶ Vergl. zum revidierten Aktienrecht: P. BÖCKLI, „Das neue Aktienrecht“, Zürich 1992; E. HOMBURGER, „Leitfaden zum neuen Aktienrecht“, 2. Aufl., Zürich 1992; P. FORSTMOSER, „Alter Wein in neuen Schläuchen?“, in: ZSR 111 (1992) I, S. 1 ff.; MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER, S. 177 ff., 263 ff. mit weiteren Literaturhinweisen.

⁹⁴⁷ SR 451.

⁹⁴⁸ Botschaft und Entwurf vom 26. 6. 1991 (BBl 1991 III 1121) über die Änderung des BG über den Natur- und Heimatschutz.

⁹⁴⁹ Angenommen in der Volksabstimmung vom 27. Mai 1962; BBl 1961 I 1093 ff., 1962 I 1458.

⁹⁵⁰ Der BB vom 14. 3. 1958 betr. die Förderung der Denkmalpflege (SR 445.1) und die entsprechende Vollziehungsverordnung (SR 445.11), die bis anhin diesen Bereich regelten, erwiesen sich als teilweise veraltet und unvollständig. Insbesondere war es nötig, das Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen klarer zu definieren. Der Bund sollte sich darauf beschränken, unter Vorbehalt höherer Interessen des Staates, die Kantone finanziell und technisch zu unterstützen, gemäss deren eigenen Kapazitäten und der Bedeutung des Objekts.

Erlass nahe⁹⁵¹: Die Denkmalpflege sollte daher in das NHG integriert werden, da sich dieses Gesetz bereits entsprechend bewährt hatte. Die Stellung der Kantone als primär für Natur- und Heimatschutz sowie für die Denkmalpflege zuständigen Gemeinwesen sollte dabei gewahrt bleiben.

Im weiteren entsprang die Revision des NHG der Notwendigkeit der bundesrechtlichen Regelung des Moorschutzes. Für Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung wurde mit der Annahme der sogenannten Rothenthurminitiative am 6. 12. 1987 durch Volk und Stände ein besonderer Schutz in der BV aufgenommen⁹⁵². Dem Bund fielen hier, da es sich um ein nationales Anliegen handelte, bestimmte Aufgaben zu: diese sollten in Anlehnung an die am 19. 6. 1987 vom Parlament beschlossenen Massnahmen für einen verstärkten Biotopschutz ausgestaltet werden. Dem Bundesrat sollte u.a. die Kompetenz eingeräumt werden, nach Anhörung der Kantone die zu bewahrenden Schutzobjekte zu bezeichnen, ihre Lage zu bestimmen und die Schutzziele festzulegen. Die Kantone ihrerseits hatten die erforderlichen Schutz- und Unterhaltsmassnahmen zu treffen. Die Revision zielte hier darauf ab, eine einheitliche Anwendung des Gesetzes durch Einführung obligatorischer Bestimmungen zu erreichen. Bezüglich der Finanzierung der Massnahmen für den Schutz und Unterhalt, sollte sich der Anteil der Bundessubventionen auf höchstens 60 % der Gesamtkosten erhöhen.

Der Entwurf beinhaltete im weiteren die Anpassung des Beschwerderechtes der privaten Organisationen des Natur- und Heimatschutzes an die neuesten Erkenntnisse der Rechtsprechung, was im Verlauf der Beratungen im Parlament noch zu heftigen Kontroversen zwischen den beiden Kammern führen sollte. Art. 12 des bisherigen Gesetzes regelte das Beschwerderecht der Gemeinden, Kantone und gesamtschweizerischer Organisationen. Diese Bestimmung wurde nun auf drei Artikel aufgeteilt, wobei Art. 12 und 12a das Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen regelten⁹⁵³ und Art. 12b jenes der Kantone und - neu - der zuständigen Bundesämter. Art. 12 Abs. 1 und 2 trugen der Tatsache, dass die Denkmalpflege ins NHG integriert wurde, dadurch Rechnung, dass die Verbandsbeschwerde auch jenen Organisationen offenstehen sollte, die sich der Denkmalpflege widmeten. Weiter erfolgte mit den Bestimmungen, dass eine Organisation mindestens zehn Jahre vor der Einreichung der Beschwerde gegründet worden sein muss und dass der Bundesrat diese Organisationen bezeichnet, eine Harmonisierung mit den einschlägigen neueren Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes (USG)⁹⁵⁴. Mit der neuen Bestimmung von Art. 12a sollten nun die Gemeinden und Organisationen verpflichtet werden, bereits im erstinstanzlichen Verfahren aktiv zu werden⁹⁵⁵. Denkbar wäre hier zwar auch eine Lösung gewesen, die eine Mitwirkung erst im Rechtsmittelverfahren

⁹⁵¹ Art. 24^{sexies} BV spricht einerseits von „Kulturdenkmälern“ und erfasst somit auch die Denkmalpflege als einen Teil des Heimatschutzes. Andererseits sind bei der Schaffung des NHG die Bestimmungen des BB vom 14. 3. 1958 betr. die Förderung der Denkmalpflege nicht in dieses Gesetz integriert worden (CHRISTOPH JOLLER, „Denkmalpflegerische Massnahmen nach schweizerischem Recht“, Diss. Fribourg 1987, S. 35 f.). Dennoch stellt Art. 24^{sexies} BV eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für die Denkmalpflege dar (HANSJÖRG STADLER, „Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundes zur Förderung der Kultur“, Diss. Fribourg 1984, S. 52), da „Heimatschutz“ als Oberbegriff die Denkmalpflege einschliesst. Eine scharfe begriffliche Abgrenzung von Denkmalpflege und Heimatschutz kennt das Bundesrecht ohnehin nicht. Verschiedene Bestimmungen des NHG fanden schon seit langem Anwendung für den Bereich der Denkmalpflege (BBl 1991 III 1125).

⁹⁵² Änderung des Art. 24^{sexies} BV (neuer Abs. 5) („Für den Schutz der Moore - Rothenthurminitiative“), BBl 1983 I 907; BBl 1985 II 1445; Trotz der Empfehlung zur Ablehnung durch die eidg. Räte wurde die Initiative überraschend deutlich bei einer Stimmbeteiligung von 47,7 % mit 1'153'448 zu 843'555 Stimmen und lediglich drei abweichenden Ständen (VS, TG, SZ) in der Abstimmung vom 6. 12. 1987 angenommen (BBl 1988 I 569). Die Initiative verlangte, dass sämtliche Moorlandschaften inskünftig zu schützen seien und daher namentlich auf das Waffenplatzprojekt in Rothenthurm (SZ) verzichtet werden müsse.

⁹⁵³ „Art. 12 Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen

¹ Den Gemeinden sowie den gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens seit zehn Jahren bestehen, steht das Beschwerderecht zu, soweit gegen kantonale Verfügungen oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

² Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

³ Die Gemeinden und Organisationen sind auch berechtigt, die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen.

⁴ Sie sind auch berechtigt, Einsprachen und Begehren nach den Artikeln 9, 35 und 55 des Bundesgesetzes über die Enteignungen [SR 711] geltend zu machen.

⁵ Die Beschwerde gegen die Gewährung eines Bundesbeitrages ist unzulässig, wenn über die Planung, das Werk oder die Anlage bereits anderweitig in Erfüllung einer Bundesaufgabe mit einer Verfügung nach Absatz 1 entschieden worden ist.

⁶ Die Beschwerde gegen die Gewährung eines Bundesbeitrages ist ausserdem unzulässig, wenn die Gemeinden und Organisationen in einem kantonalen Verfahren über die Planung, das Werk oder die Anlage, welches gemäss Artikel 12a Absatz 1 publiziert worden ist, keine Einwendungen gemacht haben, obschon sie dazu berechtigt gewesen wären.“

⁹⁵⁴ SR 814.01.

⁹⁵⁵ „Art. 12a (neu) Publikation und Verfahrenseintritt

¹ Besteht in einem Verfahren ein Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1, so zeigt die Behörde das Gesuch oder die beabsichtigte Verfügung den Gemeinden und Organisationen durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan an. Ausgenommen sind die in Artikel 30 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [SR 172.021] aufgeführten Fälle.

² Die Behörde setzt eine angemessene Frist für Einwendungen. Gemeinden und Organisationen, die innert dieser Frist keine Einwendungen erheben, können sich am weiteren Verfahren zum gleichen Gegenstand nicht mehr als Partei beteiligen.“

oder vor der letzten Instanz verlangt hätte, wie der Bundesrat in seiner Botschaft einräumte⁹⁵⁶, da es aber im Interesse aller Parteien läge, dass sämtliche für ein Vorhaben relevanten Aspekte möglichst frühzeitig eingebracht würden, sei die Mitwirkungspflicht bereits im erstinstanzlichen Verfahren anderen Lösungen vorzuziehen. Damit untrennbar verknüpft und für die Verwirklichung unabdingbare Voraussetzung, war die Pflicht der zuständigen Behörden, diese Parteien in überblickbarer Weise über die geplanten Vorhaben zu informieren. Art. 12a nahm die - zumindest für Verfahren vor Bundesbehörden - schon nach damals geltendem Recht bestehende Pflicht zur vorgängigen Anhörung der Parteien (Art. 30 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 VwVG) auf und präziserte sie. Die Regelung war inhaltlich abgestimmt auf den Entwurf für einen neuen Art. 30a VwVG⁹⁵⁷. Ausgenommen von der Anhörungspflicht der Parteien waren die in Art. 30 Abs. 2 VwVG erwähnten Fälle, wobei diese Ausnahmeregelung nicht nur dann gilt, wenn das VwVG anwendbar ist, sondern sinngemäss auch im kantonalen Verfahren zu Bundesaufgaben. Der Entwurf des Bundesrates sah im weiteren auch ein Beschwerderecht des zuständigen Bundesamtes gegen kantonale Entscheide vor, die im Rahmen der Ausführung von Bundesaufgaben ergangen sind (Art. 12b)⁹⁵⁸.

Der Ständerat fasste sich, nachdem er einstimmig Eintreten beschlossen hatte, als Prioritätsrat im Juni 1992 mit der Vorlage⁹⁵⁹. Unter dem Druck gewisser Bergkantone, welche zahlreiche Moorlandschaften besaßen, wurde der Entwurf des Bundesrates in bestimmten Punkten etwas entschärft. So haben die Ständevertreter eine Bestimmung aufgenommen, die festsetzte, dass die Bewirtschaftung und die Nutzung der Moorlandschaften zulässig wären, solange als diese keine Beeinträchtigung deren charakteristischen Grundzüge nach sich ziehen, was das Feld der zuvor vorgesehenen Ausnahmen erheblich erweiterte. Dagegen verwarf der Ständerat aber die Anträge, welche eine Streichung der von der BV vorgesehenen rückwirkenden Vorschriften⁹⁶⁰ beinhalteten und lehnte es ab, die Vergrößerung von Gebäuden oder den Bau von Strassen in diesen Gebieten möglich zu machen⁹⁶¹. Im weiteren präziserte die Kleine Kammer betreffend dem Beschwerderecht der Organisationen, dass diese bereits im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens zu intervenieren hätten. Ferner legte der Ständerat grossen Wert darauf, zu präzisieren, dass auch wenn es dem Bundesrat obliege, die Perimeter der geschützten Landschaften zu definieren, dies in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen solle, welche ihrerseits selbst die betroffenen Landeigentümer konsultieren.

Der Nationalrat fasste sich im November 1993 als Zweitrat mit der Revision des NHG⁹⁶². Die Grosse Kammer stimmte bezüglich der Eingliederung des Bereichs Denkmalpflege den Beschlüssen des Ständerates zu und übernahm beim zweiten Problemkreis, der Frage der Inventare der Objekte von nationaler Bedeutung, die Formulierung der Kleinen Kammer, wonach Gestaltung und Nutzung der Moorlandschaften nur zulässig sind, wenn sie der Erhaltung der moorlandschaftstypischen Gegebenheiten nicht widersprechen. Ein Minderheitsantrag aus links-grünen Kreisen, welcher eine Gestaltung und Nutzung nur zulassen wollte, soweit diese zur Erhaltung der moorlandschaftstypischen Gegebenheiten beitragen, wurde abgelehnt. Die ständerätliche Formulierung, wonach die Perimeter der schützenswerten Moorlandschaften durch Bundesbehörden in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, die ihrerseits direkten Kontakt mit den betroffenen Landeigentümern pflegen, zu bestimmen sind, wurde im Nationalrat angenommen⁹⁶³. Im dritten Problemkreis, der Beschränkung des Behörden- resp.

⁹⁵⁶ BBl 1991 III 1140. Das BGer hatte es in BGE 109 Ib 216 E. 2b zugulassen, dass das Beschwerderecht gesamtschweizerischer Organisationen gemäss Art. 12 NHG i.V.m. Art. 98 lit. g OG auch dann anerkannt wurde, wenn sie den kantonalen Instanzen - zug nicht durchlaufen haben. Erst ausgelöst durch die Regel von Art. 55 USG, dessen Absatz 3 die Umweltorganisationen als legitimiert erklärt, von den Rechtsmitteln im kantonalen Bereich Gebrauch zu machen, hat das BGer in BGE 116 Ib 418 (Umfahrung Medeglia, BGE 116 Ib 121 E. 2b) entschieden, dass diese Organisationen nicht nur berechtigt, sondern auch *verpflichtet* sind, sich jedenfalls am letztinstanzlichen kantonalen Verfahren als Partei zu beteiligen. Vergl. auch 117 Ib 186 E. d.

⁹⁵⁷ Vergl. Botschaft vom 18. 3. 1991 betreffend die Änderung des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege sowie die Änderung des BB über eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts; BBl 1991 II 465.

⁹⁵⁸ Art. 12b Abs. 2 delegierte dabei die Beschwerdebefugnis der Bundesbehörden gegen kantonale Entscheide, die Bundesaufgaben nach Art. 2 NHG darstellen, vom Departement (Art. 103 Bst. b OG) ans Bundesamt.

⁹⁵⁹ Amtl. Bull. SR 1992 600 ff.

⁹⁶⁰ Die Übergangsbestimmung von Art. 24^{sexies} Abs. 5 sieht vor, dass Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, welche dem Zweck der Schutzgebiete widersprechen und nach dem 1. Juni 1983 erstellt werden, insbes. in der Moorlandschaft von Rothenthurm auf dem Gebiet der Kantone SZ sowie ZG, zu Lasten der Ersteller abgebrochen und rückgängig gemacht werden. Der ursprüngliche Zustand muss wieder hergestellt werden. Vergl. AS 1988 352.

⁹⁶¹ Die Kantone OW, SZ und GR haben im Laufe des Jahres jeweils eine Standesinitiative hinterlegt, in welcher sie eine Abschwächung von Art. 24^{sexies} BV forderten. Danach sollte der Schutz der Moore mit den Interessen der regionalen Wirtschaft wie des Tourismus, der Freizeitgestaltung, Handel und Gewerbe oder der Armee in ein vernünftiges Gleichgewicht gebracht werden. Ferner sei auch die in der Übergangsbestimmung enthaltene rückwirkende Klausel aufzuheben (Verhandl. B.vers., 1992, VI, S. 21; NZZ vom 24. 9. und 30. 10. 1992).

⁹⁶² Amtl. Bull. NR 1993 2065 ff., 2089 ff.

⁹⁶³ Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) hatte das BUWAL schon zu Beginn des Jahres beauftragt, Kriterien für die Definition und die Abgrenzung der Moorlandschaften im NHG auszuarbeiten und auf deren Basis ein Inventar sowie die Bereinigung der Perimeter von 91 Moorlandschaften (ca. 2,2 % der Fläche der Schweiz) vorzulegen. Das BUWAL setzte, zusammen mit dem Schweizerischen Tourismusverband, eine Arbeitsgruppe ein, um die verschiedenen Interessen zwischen Landschafts- resp. Moorschutz, Fremdenverkehr und Landwirtschaft zu versöhnen.

Verbandsbeschwerderechts, ging nun der Nationalrat noch einen Schritt weiter als der Ständerat. Wie der Erstrat beschloss die Grosse Kammer, dass die beschwerdelegitimierten Organisationen ihre Einwendungen schon in der allerersten Phase des Verfügungserlasses anbringen müssen, ansonsten sie ihre Beschwerdeberechtigung verlieren. Der Nationalrat stimmte aber zudem unter Namensaufruf mit 101 zu 86 Stimmen einer Teilföderalisierung zu, wonach das Verbandsbeschwerderecht gesamtschweizerischer Organisationen auf Objekte von nationaler Bedeutung oder auf solche, von denen mehrere Kantone betroffen sind, eingeschränkt wird. In allen übrigen Fällen können die Kantone die beschwerdeberechtigten Organisationen bezeichnen. Im weiteren nahm der Nationalrat einen Antrag MAÏTRE (CVP, GE) mit 83 zu 60 Stimmen an, wonach das Beschwerderecht bei Objekten von öffentlichem Interesse gemäss eidgenössischem oder kantonalem Recht ausgeschlossen sein soll. In der Gesamtabstimmung passierte die Vorlage relativ knapp mit 79 zu 68 Stimmen.

Anfangs März 1994⁹⁶⁴ kam der Ständerat auf Vorschlag seiner vorberatenden Kommission auf die Entscheide des Nationalrats in der Frage des Beschwerderechts der Gemeinden und der Organisationen des Natur- und Heimatschutzes zurück. Die Fassung des Nationalrates, die vorsah, das Beschwerderecht der nationalen Organisationen auf Objekte von nationaler Bedeutung zu beschränken oder auf solche, von denen mehrere Kantone betroffen sind und es in allen anderen Fällen den Kantonen zu überlassen, die Beschwerdelegitimation der verschiedenen Organisationen zu regeln, wurde von den Ständevertretern verworfen. Der Ständerat strich nicht nur diese Einschränkungen, sondern überdies auch den Vorschlag von NR MAÏTRE, der jegliches Beschwerderecht bei Objekten von öffentlichem Interesse ausschliessen wollte. Die Parlamentarier im Ständerat waren ganz allgemein der Ansicht, dass das Beschwerderecht nicht zu sehr eingeschränkt werden dürfe, da es eine der Stützen des Rechtsstaates repräsentiere und, dass die Natur überhaupt nur einen Vorteil daraus ziehen könne, wenn ihre Vertreter deren Interessen verteidigen könnten.

Trotz verschiedentlicher Neigungen, auf seine ursprüngliche Position einzuschwenken, schloss sich der Nationalrat am 16. 6. 1994 letztlich in weiten Punkten den Ansichten der Kleinen Kammer an⁹⁶⁵. Nichtsdestotrotz hielt der Nationalrat in der Frage des Zeitpunkts des Verfahrenseintritts der Gemeinden und Organisationen aber an einer Differenz zum Ständerat fest. Während der Ständerat diesen Augenblick unmittelbar nach dem Erlass der erstinstanzlichen Verfügung festlegte, plazierte der Nationalrat den Zeitpunkt des Verfahrenseintritts vor Erlass der erstinstanzlichen Verfügung, und zwar bei der Publikation des Gesuches oder der beabsichtigten Verfügung. Die Initianten dieser Lösung betonten, dass dies der Behörde erlaube, eine Entscheidung in voller Kenntnis der Umstände zu treffen. Die Gegner dieser Regelung hoben dagegen hervor, dass damit riskiert werde, eine prozessuale Behinderung zu provozieren, da Umweltorganisationen und Gemeinden gezwungen wären a priori gegen jegliche Projekte zu opponieren, um später beschwerdelegitimiert zu bleiben: Das Verbandsbeschwerderecht sei als Notbremse zu verstehen und nicht als eine Dauerbeschäftigung für Natur-, Heimat- und Umweltschutzorganisationen, Anwälte und Behörden. 90 % der Bewilligungsverfahren führen zu einem für Natur und Landschaft unbedenklichen Resultat.

Der Berichterstatter der ständerätlichen Kommission stellte am 22. 9. 1994⁹⁶⁶ im Ständerat fest, dass nun, am Ende der zweiten Runde der Differenzbereinigung, keine materiellen Fragen mehr offen waren, ausser dieser einen formellen Differenz, die das Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen bzw. den *Zeitpunkt* von deren Eintritt ins Verfahren betraf. Es war dies ein Entscheid, der ein ganzes Konzept betraf und sich daher nicht nur durch die noch offenen Artikel hinweg auswirkte, sondern auch beim USG sowie beim Fuss- und Wanderweggesetz. Die Kommission des Ständerates entschloss sich mit 9 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung, an der eigenen Lösung festzuhalten, in der Meinung inhaltlich dem Nationalrat sehr nahe zu sein, aber dennoch die bessere Lösung anzubieten. Wo genau lagen nun die Differenzen? Im Hinblick auf die bestehenden vier Verfahrensarten stellte die Kommission konkret fest, dass bei den *kantonalen* Verfahren betreffend ordentl. Baubewilligungen, insbesondere jenen nach Art. 22 RPG, überhaupt keine Differenz zum Nationalrat bestand. Hier gab es ohnehin kein Beschwerderecht, weil sich das Beschwerderecht nach kantonalem Recht richtete. Im *kantonalen* Verfahren unter Anwendung von Bundesrecht, vor allem bei Bewilligung für Ausnahmen ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 24 RPG, wo eine Bundesaufgabe wahrzunehmen ist, sah die Lösung des Nationalrates den Verfahrenseintritt *vor* dem Erlass der erstinstanzlichen Verfügung vor. Der Ständerat sah hier den Verfahrenseintritt *nach* dem Erlass der erstinstanzlichen Verfügung vor. Das kantonale Recht kann aber zur Teilnahme an einem vorgängigen Einspracheverfahren verpflichten, so die Auslegung der Kommission. Wenn dem so ist, bestünde materiell keine Differenz mehr gegenüber dem Nationalrat. Mit anderen Worten: Zwischen beiden Kammern bestand hier Übereinstimmung, indem die Lösung des Ständerates gemäss dieser Auslegung besagte, der Verfahrenseintritt erfolge *nach* Erlass der erstinstanzlichen Verfügung, wenn das kantonale Recht *kein* Einwendungsverfahren kennt, aber *vorher*, wenn das kantonale Recht dieses Einwendungsverfahren kennt.

Bei den *Bundesverfahren ohne Enteignung*, wo es z.B. um Konzessionen ging, sah die Lösung des Nationalrates den Verfahrenseintritt ebenfalls *vor* Erlass der erstinstanzlichen Verfügung vor (bei Publikation des

⁹⁶⁴ Amtl. Bull. SR 1994 203 ff.

⁹⁶⁵ Amtl. Bull. NR 1994 1119 ff.

⁹⁶⁶ Amtl. Bull. SR 1994 862.

Gesuches oder einer beabsichtigten Verfügung). Der Ständerat sah hier den Verfahrenseintritt *nach* Erlass der erstinstanzlichen Verfügung vor; es gab in diesen Fällen also kein vorgängiges Einspracheverfahren: es sollten keine Beschwerden auf Vorrat produziert werden. Bei den *Bundesverfahren mit Enteignung* bestand keine Differenz zum Nationalrat, da hier der Verfahrenseintritt vor Erlass der erstinstanzlichen Verfügung bei Auflage der Pläne lag, wie es bereits im Enteignungsgesetz des Bundes vorgesehen war. Nach Meinung der ständerätlichen Kommission war es Sache des kantonalen Gesetzes, festzulegen, ob und wie die Organisationen in einem allfälligen Vorverfahren mitzuwirken haben, wenn es in einer Gemeinde um ein Bauvorhaben geht, das z.B. nach Art. 24 RPG ausgeschrieben wird. Die Kantone sollten ihre Verfahren auch bei diesen Bundesaufgaben vor einer ersten Verfügung selbst regeln können. Von Bundes wegen sollen Gemeinden und Organisationen von einer weiteren Beteiligung am Verfahren dann ausgeschlossen werden, wenn sie kein Rechtsmittel gegen die erstinstanzliche Verfügung ergriffen haben. Damit sollten einerseits vorsorgliche Beschwerden vermieden und andererseits die kantonale Souveränität respektiert werden. Das Plenum folgte dem Antrag der Kommission, am ständerätlichen Konzept - namentlich an den Art. 12, 12a und an den entsprechenden Artikeln in anderen Gesetzen -, festzuhalten, einhellig⁹⁶⁷.

Am 15. Dezember lag der Ball nun wieder beim Nationalrat. Auch hier betonte der Berichterstatter der Kommission, dass es letztlich nur noch um „rechtstechnische «Verästelungen», die aber in ihrer Auswirkung nicht unterschätzt werden sollten“, ginge⁹⁶⁸. Strittig blieb primär Art. 12a, die Frage des Verfahrenseintritts im Verbandsbeschwerderecht. Die Kommission des Nationalrates hatte beschlossen, eine eigene Lösung auszuarbeiten, die den föderalistischen Bedenken des Ständerates Rechnung trug. Sie nahm dabei den Antrag von SR ZIMMERLI (SVP, BE) wieder auf, den dieser am 7. September in der ständerätlichen Kommission eingereicht hatte, dort aber mit 6 zu 5 Stimmen unterlegen war⁹⁶⁹. Mit 15 zu 9 Stimmen wurde die von der nationalrätlichen Kommission ausgearbeitete Formulierung in der Kommission angenommen und dem Rat vorgelegt (Art. 12a Abs. 3)⁹⁷⁰. Mit diesem Antrag blieb es hauptsächlich bei den *Bundesverfahren ohne Enteignung* (bspw. bei Seilbahnkonzessionen, Rohrleitungen, Starkstromleitungen) bei einer Differenz zum Ständerat: werden solche Verfahren ohne Enteignung durchgeführt, so hatte nach dem Ständerat der Verfahrenseintritt erst nach der Verfügung zu erfolgen, während die Kommissionsmehrheit, analog den Bundesverfahren *mit* Enteignungen, einen vorherigen Verfahrenseintritt vorschlug. Eine Minderheit in der Kommission, die sich überwiegend aus Mitgliedern der SP und der GP zusammensetzte, schlug dagegen Zustimmung zum Beschluss des Ständerates vor. Nach der Meinung der Minderheit bzw. des Ständerates war es rechtsprechungskonformer, im NHG für Bundesverfahren generell den Verfahrenseintritt nach der ersten Instanz vorzuschreiben und im übrigen nicht in die Rechtsprechungskompetenz der Kantone einzugreifen. Der Antrag der Mehrheit tendierte grosso modo dazu, den Verfahrenseintritt früher zu verlagern und zwingt damit die Schutzorganisationen und Gemeinden in einem Zeitpunkt zu Beschwerden, in welchem die Auswirkungen eines Projektes auf die Umwelt noch gar nicht abzusehen sind⁹⁷¹. Der Nationalrat hielt aber mit 83 zu 67 Stimmen an der letzten Differenz fest⁹⁷², indem er der Kommissionsmehrheit folgte⁹⁷³. Auch der vorgängige Hinweis der Vertreterin der Regierung, BR DREIFUSS, dass mit der Zustimmung zur Mehrheit die Notwendigkeit der Durchführung einer Einigungskonferenz verbunden sei, was keine Garantie für eine gangbare Lösung böte, fruchtete nichts⁹⁷⁴.

Somit wurde nun die Einberufung einer Einigungskonferenz nötig, die am 24. 2. 1995 zusammentrat, sich aus je 13 Mitgliedern jeder Kammer zusammensetzte und von NR SCHÜLE (FDP, SH) präsiert wurde. Materiell

⁹⁶⁷ Amtl. Bull. SR 1994 862.

⁹⁶⁸ Amtl. Bull. NR 1994 2432.

⁹⁶⁹ Der Antrag lautete: „Sieht das Bundesrecht oder das kantonale Recht vor, dass vor dem Erlass der Verfügung ein Einspracheverfahren durchgeführt wird, so sind Gemeinden und Organisationen nur beschwerdebefugt, wenn sie sich an diesem Einspracheverfahren beteiligt haben.“ Vergl. Amtl. Bull. NR 1994 2432.

⁹⁷⁰ Der von der Kommissionsmehrheit vorgelegte Art. 12a Abs. 3 lautete: „In Verfahren vor Bundesbehörden oder wenn das kantonale Recht ein Einsprache- oder Einwendungsverfahren vor Erlass der Verfügung vorsieht, sind Gemeinden und Organisationen nur beschwerdebefugt, wenn sie sich am Verfahren beteiligt haben. Sieht das kantonale Recht kein Einsprache- oder Einwendungsverfahren vor, so können sich Gemeinden und Organisationen am weiteren Verfahren nur noch als Partei beteiligen, wenn sie gegen die Verfügung ein Rechtsmittel ergriffen haben. In diesem Fall ist die Verfügung nach Absatz 1 zu veröffentlichen.“ Vergl. Amtl. Bull. NR 1994 2436.

⁹⁷¹ Siehe dazu die Voten der Berichterstatterin der Minderheit, MISTELI (GP, SO), Amtl. Bull. NR 1994 2433 f. und STRAHM (SP, BE), S. 2435, der die Konsequenzen der Lösung der Mehrheit sehr anschaulich verdeutlichte: „(...) mit der jetzigen Lösung besteht eben der Zwang, dass man vorsorglich für alle Fälle, auch für die häufigsten Fälle, nämlich das Bauen ausserhalb der Bauzone nach Artikel 24 RPG, früh einsprechen muss. 80 bis 90 % aller Fälle betreffen den Spezialfall «Bauen ausserhalb der Bauzone», wenn ein Anbau bei einem Bauerngehöft nötig ist oder ein Gewerbeanbau in einem Bauernweiler. Das ist nicht sinnvoll. Im Kanton Bern allein gibt es pro Jahr 1000 Baugesuche nur betreffend Bauen ausserhalb der Bauzone. Das ist der grosse Teil aller Gesuche. Wenn die Lösung der Mehrheit realisiert wird, heisst das folgendes (...): Die Stiftung für Landschaftsschutz oder eine andere zuständige Umweltschutzorganisation wird in ihrem Computer die Einsprachen speichern - es braucht eine formlose Einsprache -, und eine Sekretärin wird im Extremfall jede Woche den Amtsanzeiger durchsehen müssen, schauen, wo Baugesuche sind, und vorsorgliche Einsprachen machen.“

⁹⁷² Amtl. Bull. NR 1994 2437.

⁹⁷³ Vergl. die Voten der Nationalräte EPINEY (CVP, VS), EYMANN (LP, BS), RUTISHAUSER (SVP, TG) und DETTLING (FDP, SZ); Amtl. Bull. NR 1994 2434 f.

⁹⁷⁴ Amtl. Bull. NR 1994 2436.

waren die Differenzen zwischen den beiden Kammern wie erwähnt, bereits früher ausgeräumt, und die wesentlichen Punkte geklärt, d.h. das Beschwerderecht wurde nicht kantonalisiert, und auch bei öffentlichen Projekten wurde das Beschwerderecht für die Gemeinden wie für die Organisationen des Natur- und Heimatschutzes beibehalten. Strittig war nach der Differenzbereinigung einzig noch die formelle Frage des Zeitpunkts des Verfahrenseintritts⁹⁷⁵. Die Einigungskonferenz konnte hier eine Einigung erzielen. Diese Verständigung erfolgte auf der Grundlage des ständerätlichen Konzeptes: die Einigungskonferenz beantragte den Räten, eine Präzisierung der ständerätlichen Fassung vorzunehmen. In der Einigungskonferenz war diese ergänzte Fassung in der Gesamtabstimmung mit 23 zu 0 Stimmen angenommen worden.

Am 14. 3. 1995 wurde der Antrag der Einigungskonferenz dem Ständerat vorgelegt⁹⁷⁶. Der Antrag basierte, wie bereits erwähnt, auf den Beschlüssen des Ständerates vom 22. 9. 1994, ergänzt durch einen Antrag der Konferenz, der den Räten im Rahmen von Art. 12a des Entwurfes vorgelegt wurde. Der Ständerat kam dem Nationalrat insoweit entgegen, als eine Beteiligung von Organisationen an Einsprache- oder ähnlichen Verfahren im Vorfeld der Verfügung, im Interesse einer Entscheidungshilfe dort ausdrücklich vorgeschrieben wird, wo es entweder der Bundesgesetzgeber in einem Spezialerlass oder der kantonale Gesetzgeber in seinem Raumplanungs- bzw. Baupolizeirecht vorsehen. Diese Ergänzung war zwar von der Sache her nicht unbedingt nötig, da die entsprechenden Kompetenzen des Bundesgesetzgebers beim Vollzug des Raumplanungsrechts des Bundes bzw. der Kantone in ihrem eigenen Rechtssetzungsbereich an sich unbestritten waren. Die Ergänzung diente jedoch der Klarheit, indem festgehalten wird, dass eine Beschwerde von Organisationen in solchen Fällen nicht mehr möglich ist, wenn sie sich nicht bereits als Partei am Einspracheverfahren vor der Verfügung beteiligt haben⁹⁷⁷. Damit werden folglich also Organisationen zur Teilnahme an einem Einspracheverfahren verpflichtet, wo ein solches durch das Bundesrecht oder durch das kantonale Recht vorgeschrieben ist⁹⁷⁸. Am 16. 3. 1995 stimmte nun der Nationalrat dem Antrag der Einigungskonferenz zu und am 24. 3. 1995 wurde das NHG in der Schlussabstimmung im Ständerat mit 34 zu 4 Stimmen und gleichen Tags im Nationalrat mit 129 zu 16 Stimmen bei 17 Enthaltungen angenommen⁹⁷⁹.

V. Zusammenfassung

Aufgrund des beschränkten Datenmaterials besteht die Gefahr, bei der Analyse der Gesetzgebungsarbeit und ihrer qualitativen Bewertung ins Spekulative abzuleiten. Es kann nicht darum gehen, allein auf der Grundlage der vorstehend beschriebenen Beratungen und Beschlüsse den beiden Kammern irgendwelche verbindlichen Etiketten zu geben oder gar über die Richtigkeit oder Falschheit von ausschlaggebenden Werten zu urteilen. Gegenstand der vorgängigen Betrachtungen waren besonders umstrittene Geschäfte, die sich meist durch lange Beratungszeiten und durch besondere Tragweite der zu regelnden Materie auszeichneten. Dabei mussten umstrittene Punkte natürlich gewissenhaft ausdiskutiert und Kompromisse erarbeitet werden. Konkret bedeutet dies, dass der Ständerat bei der Erarbeitung der Kompromisse mit dem Nationalrat, aufgrund seiner differentiellen Zusammensetzung, eine andere Gewichtung vornimmt und dies legitimerweise, im Interesse eines funktionierenden Zweikammersystems, auch tun soll. Dass die Frage der obsiegenden Kräfte in diesem Entscheidungsprozess von der jeweiligen parteipolitischen und personellen Zusammensetzung abhängt, ist ebenfalls einsichtig, ebenso die Tatsache, dass sich das Gewicht der jeweils vertretenen Kräfte ändern kann. Die Frage lautet demnach, wie der erarbeitete Kompromiss materiell aussah⁹⁸⁰.

⁹⁷⁵ Vergl. die Berichterstatter SCHÜLE im SR, Amtl. Bull. SR 1995 288 f. und BAUMBERGER, Amtl. Bull. NR 1995 707 f.

⁹⁷⁶ Amtl. Bull. SR 1995 287 ff.

⁹⁷⁷ Art. 12a Abs. 1^{bis} (neu): „Sieht das Bundesrecht oder das kantonale Recht vor, dass vor dem Erlass der Verfügung ein Einspracheverfahren durchgeführt wird, so sind Gemeinden und Organisationen nur beschwerdebefugt, wenn sie sich an diesem Einspracheverfahren als Partei beteiligt haben. (...)“

⁹⁷⁸ Beispiele für Einspracheverfahren im *kantonalen* Recht sind in beinahe allen Kantonen die Ausnahmegewilligungsverfahren für Bauten ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG) und die Rodungsbewilligungsverfahren für bis und mit 5'000 Quadratmeter Wald. Verfahren *ohne* Einsprachemöglichkeit im kantonalen Recht sind vor allem Waldfeststellungsverfahren und Bewilligungsverfahren zur Beseitigung von Ufervegetation. Auf *Bundesebene* sind als Beispiele für Einspracheverfahren das ordentliche eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren oder das Plangenehmigungsverfahren für Starkstromanlagen zu nennen. Verfahren *ohne* Einsprachemöglichkeit im Bundesrecht sind z.B. das Luftseilbahnkonzessionsverfahren, das Konzessions- und Bewilligungsverfahren für Flugplätze oder das Rahmenbewilligungsverfahren für Atomanlagen.

⁹⁷⁹ Amtl. Bull. SR 1995 438; Amtl. Bull. NR 1995 1007. Vergl. BBl 1995 II 372. Die Referendumsfrist lief am 3. Juli 1995 ab.

⁹⁸⁰ TRIVELLI, S. 512 f.; HUBER-HOTZ, S. 179; HEGER, S. 231 ff.; SCHMID „Föderalismus und Ständerat“, S. 342; NEIDHART, „Reform“, S. 88 f.; JEAN-DANIEL DELLEY et al., „Positions législatives du Conseil des Etats“, Bern 1974 (Commissions d'experts pour la revision totale de la Constitution fédérale, Sous-commission II), S. 14 ff. DELLEY und seine Mitarbeiter haben in einer Untersuchung von rund 30 Fallstudien (zwischen 1960 und 1974) aufzuzeigen versucht, in welchen Problembereichen am ehesten Differenzen zwischen den Räten zu erwarten sind und wie diese aussehen.

1. Zunächst zur Kernfrage, der Gewichtung des *föderalistischen* Moments im Ständerat, dem praktisch alleinigen Grund der Einrichtung des Zweikammersystems 1848⁹⁸¹. Kann man dezidiert feststellen, dass es überdurchschnittlich oft föderalistische Erwägungen gewesen sind, die den Ständerat bei seiner Entscheidungsfindung geleitet haben? Zunächst einmal muss festgehalten werden, dass sich jener klassische Gegensatz Föderalismus - Zentralismus nicht in allen Politikbereichen im gleichen Masse, wenn überhaupt, wiederfindet. In mehr als der Hälfte der untersuchten Fallbeispiele stellte sich die Problematik des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen überhaupt nicht oder höchstens mittelbar, indem eine theoretische Interessendifferenzierung der Kantone untereinander bzw. gegenüber dem Bund zwar möglich gewesen wäre, die verschiedenen schutzwürdigen Interessen der einzelnen Kantone aber längst zum Gesamtinteresse der ganzen Eidgenossenschaft geworden sind (Erhaltung der Landwirtschaft, Umweltschutz, Energiewirtschaft, etc.). In jenen Fällen, wo der Gegensatz aber aktuell und in den Beratungen auch als solcher thematisiert wurde, konnte festgestellt werden, dass der Ständerat, obwohl er nicht immer energisch die Autonomie der Kantone verteidigt hat - auch wenn ihm dies möglich gewesen wäre (z.B. beim Bildungsartikel⁹⁸²) -, grundsätzlich weniger zentralistisch agierte als der Nationalrat. Augenfällige Beispiele waren dabei die verschiedenen Bemühungen zur Bundesfinanzreform in den Jahren 1950, 1958 und 1970⁹⁸³. Somit scheint es, als habe der Ständerat stets dann besonders intensiv über den Föderalismus reflektiert, wenn es um die Frage der Verteilung der finanziellen Ressourcen oder die Schaffung neuer Finanzquellen ging. Aber auch bei anderen Gelegenheiten erwies sich die Kleine Kammer gegenüber den kantonalen Prärogativen zuvorkommender als die Volkskammer (Erfindungspatente und Landwirtschaftsgesetz⁹⁸⁴, BB zur Teuerungszulage⁹⁸⁵; Arbeitsgesetz⁹⁸⁶). Kann man nun daraus folgern, dass der Ständerat planmässig und methodisch weniger zentralistisch handelt? Tatsächlich muss dieser aufgrund des zahlenmässigen Übergewichts „föderalistischer“ Entscheide entstehende Eindruck relativiert werden: So zeigte sich beispielsweise, dass der Ständerat anlässlich der Beratungen um die Revision des OR betreffend die Beschränkung der Kündigung beim Mietvertrag, in einem Punkt von sekundärer Bedeutung, die kantonale Autonomie geringer achtete als der Nationalrat⁹⁸⁷. Auch in der Auseinandersetzung um das brisante Projekt des Raumplanungsartikels⁹⁸⁸ erwies sich der Ständerat als weitaus zentralistischer orientiert als die Grosse Kammer⁹⁸⁹.

2. Der Ständerat weist verschiedentlich die Neigung auf, das juristische Gewissen in den Vordergrund zu stellen, ja eine juristische Genauigkeit an den Tag zu legen, die sich gelegentlich in einem Beharren an einem starren juristischen Formalismus ausdrücken kann (Revision des Garantiegesetzes; Mieter und Konsumentenschutzinitiative; Konvention Nr. 100 der „Internationalen Arbeitskonferenz“; Revision des OR betr. die Kündigung beim Mietvertrag; Revision des Abstimmungsverfahrens)⁹⁹⁰. Angesichts der Berufsstruktur der Kleinen Kammer, deren Anteil an Juristen im Vergleich zum Nationalrat erheblich höher ist (bis 1995 NR: 23 %, SR: 52 %), kann eine juristisch geprägte Sicht der anstehenden Geschäfte aber kaum überraschen. Jedoch hat der Nationalrat seinerseits auch schon in einigen Fällen „juristischer“ entschieden als die Kleine Kammer, so im Bundesgesetz über die Erfindungspatente⁹⁹¹.

3. Der Ständerat hat sich gegenüber dem Nationalrat jeweils dann erfolgreich durchgesetzt, wenn dieser im Hinblick auf bevorstehende Wahlen besonders aktiv wurde und sich in hitzigen, meist sozial orientierten Anwendungen primär für die Interessen der Arbeitnehmer, Beamten, Mieter verwendete (bspw. im Rahmen des BB über die Ausrichtung einer Teuerungszulage an das Bundespersonal⁹⁹²). Besonders in den Wochen und Monaten vor

⁹⁸¹ In dieser Hinsicht hatte der SR 1854 erstmals Eigenständigkeit bewiesen, als das Projekt der Schaffung einer eidg. Universität zur Debatte stand. Das Vorhaben spaltete die Bundesversammlung in ein zentralistisches und in ein föderalistisches Lager, welches v.a. von welschen Vertretern unterstützt wurde. Nach einer leidenschaftlichen Debatte stimmte der NR als Erstrat zunächst der Schaffung einer eidg. Universität, verbunden mit einer polytechnischen Schule, mit 59 zu 39 Stimmen zu. Der SR lehnte es aber mit 27 gegen 15 Stimmen ab, auf die Vorlage einzutreten, die in der Folge nur noch mit einer Kompromisslösung, welche sich auf die Errichtung eines Eidgenössischen Polytechnikums beschränkte, durchzubringen war. MARTI, S. 59.

⁹⁸² Siehe vorstehend B, III, c.

⁹⁸³ Siehe vorstehend B, II, 2, insbes. b; d; f.

⁹⁸⁴ Siehe vorstehend B, II, 1, b und d.

⁹⁸⁵ Siehe vorstehend B, II, 2, e.

⁹⁸⁶ Siehe vorstehend C, II, 2, b.

⁹⁸⁷ Der SR beabsichtigte den Kantonen den Richter als Rekursinstanz aufzuzwingen, was die Beseitigung der behördlichen Kommissionen, welche bestimmte Kantone bereits eingerichtet hatten, bedingte; vergl. vorstehend C, II, 1, d. Die Sorge um die bessere Garantie der Rechte der Parteien trug den Sieg über föderalistische Befindlichkeit davon.

⁹⁸⁸ Siehe vorstehend B, III, b.

⁹⁸⁹ Vergl. auch AUBERT/JAGMETTI, „Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfes vom 14. Oktober 1970 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung“, in: WuR 1971, S. 132 ff., bes. S. 135-145.

⁹⁹⁰ Siehe vorstehend C, II, 1.

⁹⁹¹ Siehe vorstehend B, II, 1, b. TRIVELLI, S. 512, nennt als weiteres Beispiel die Beratungen um das BG über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG), SR 748.0.

⁹⁹² Siehe vorstehend B, II, 2, e sowie C, II, 3, b und c. TRIVELLI, S. 461 ff., führt als weiteres markantes Beispiel für eine gewisse Anfälligkeit des NR für wahlkampfbedingte Hektik den BB über die Anpassung der Bundesfinanzordnung an die gestiegenen

der Gesamterneuerung des Nationalrates zeigte sich regelmässig ein ungewöhnlicher Aktivismus der Grossen Kammer, die sich vor ihrer jeweiligen Wählerschaft zu profilieren suchte (Arbeitsgesetz⁹⁹³; BG über die Regelung der Teuerungszulagen des Bundespersonals⁹⁹⁴). Im Gegensatz dazu scheint der Ständerat gegenüber wahlkampfaktischen Überlegungen weitgehend immun zu sein und konnte verschiedentlich „unausgegorene Schnellschüsse der Volkskammer“ korrigieren⁹⁹⁵. Dies hängt wohl weniger damit zusammen, dass die Erneuerung des Ständerats nur teilweise gleichzeitig erfolgt, sondern zum Teil auch damit, dass sich die Ständevertreter in ihrem Selbstverständnis als Vertreter der sie entsendenden Kantone weniger den wechselnden Launen ihrer Wählerschaft verpflichtet fühlen als vielmehr den allgemeinen Interessen ihres Standes⁹⁹⁶.

4. In mehreren der untersuchten Fälle waren Fragen des wirtschaftlichen Liberalismus oder Interventionismus direkt oder indirekt angesprochen. Der Ständerat zeigte sich dabei, es wurde bereits angedeutet, in der Mehrzahl der untersuchten Fälle tendenziell gegen Staatsinterventionen in den Wirtschaftsbereich eingestellt⁹⁹⁷, also gegen einen zu starken Staat und dafür um so wirtschaftsfreundlicher gesonnen, während der Nationalrat eher zentralistisch agierte und sich sozialer (Revision des OR betr. Kündigung beim Mietvertrag⁹⁹⁸; Konvention Nr. 100 der „Inter-nationalen Arbeitskonferenz“; Arbeitsgesetz⁹⁹⁹) und vermehrt auch ökologischer Anliegen annahm. Umgekehrt kam es auch immer wieder vor - und dies verstärkt in den letzten Jahren -, dass sich der Ständerat gegenüber dem Nationalrat „progressiver“ oder „fortschrittlicher“ erwies (z.B. bei der ausserschulischen Jugendarbeit und beim Aktienrecht¹⁰⁰⁰) und durchaus „zentralistische“ Postulate verwirklichte, die mit einem unmittelbaren Eingriff in das Wirtschaftsleben verbunden waren. Im Fall der Initiative betreffend den Schutz der Mieter und Konsumenten¹⁰⁰¹ äusserten sich *beide* Kammern klar gegen jede Form eines planwirtschaftlichen Eingriffs des Staates.

5. Der Ständerat erwies sich verschiedentlich stärker den traditionellen Werten des Landes verpflichtet als der Nationalrat. Dabei legte er im besonderen grossen Wert auf die Respektierung der bestehenden demokratischen Spielregeln (Finanzreferendum¹⁰⁰²; Ausübung des Stimmrechtes¹⁰⁰³) und zeigte sich besonders empfänglich für Argumente, die sich auf eine konservative Grundhaltung zurückführen lassen (BB über die Truppenorganisation¹⁰⁰⁴). Dieses spezifisch konservative Gepräge des Ständerates, das nicht zuletzt von dessen homogener Zusammensetzung herrührt, die bereits unter dem parteipolitischen Aspekt betrachtet wurde, äussert sich ganz allgemein in einer starken

Bedürfnisse, das sog. „Sofortprogramm“ vom 7. 11. 1966 (BBl 1966 II 645 ff.) an, mit dem der Bundesrat im Hinblick auf die zunehmenden Aufgaben des Bundes dem Bedürfnis nach Erhöhung der Bundeseinnahmen Rechnung tragen wollte, aber in den parlamentarischen Beratungen anfangs 1967 scheiterte.

⁹⁹³ Siehe vorstehend C, II, 2, b.

⁹⁹⁴ Siehe vorstehend B, II, 2, e.

⁹⁹⁵ BaZ vom 6. 10. 1995. Umgekehrt hat sich aber auch schon der NR als „chambre de réflexion“ erwiesen und z.B. einen Beschluss des SR dahin korrigiert, die Eröffnung neuer Mühlen oder die Erweiterung bestehender Mühlen einer Bewilligungspflicht zu unterstellen, was verfassungswidrig gewesen wäre; vergl. ZELLWEGER, Föderalismushearings, III, S. 1058. Ein unrühmliches Beispiel für ein erregtes Verhalten *beider* Räte ist die Wiedereinführung der Todesstrafe: Mit der Totalrevision der BV wurde 1874 die Todesstrafe abgeschafft. Vorbehalten blieben lediglich die Bestimmungen des Militärstrafgesetzbuches in Kriegszeiten. Kurz danach kam es zu einigen spektakulären Mordfällen, auch an Kindern, die das Volk aufwühlten und die Forderung nach Wiedereinführung der Todesstrafe laut werden liessen. Nachdem das Parlament mit Massenpetitionen überschüttet worden war, reichte SR HERMANN FREULER (LP, SH) eine Motion zur Revision von Art. 65 BV, d.h. zur Wiedereinführung der Todesstrafe ein. Die Motion wurde am 17. 12. 1878 vom SR mit 30 zu 13 Stimmen gutgeheissen, und am nächsten Tag fasste der NR einen gleichlautenden Beschluss. Der BR sprach sich in seiner Botschaft vom 7. 3. 1879 (BBl 1879 I 281 ff.) gegen die Motion FREULER aus, zum einen weil sieben Kantone und zwei Halbkantone bereits vor 1874 die Todesstrafe abgeschafft hatten und zum anderen, weil nach Ansicht des BR deren Abschaffung in keinem Zusammenhang mit einer allfälligen Zunahme der Kriminalität stand. Die Mehrheit des Parlaments war aber anderer Ansicht. Da den Kantonen, die keine Todesstrafe wünschten, deren Wiedereinführung nicht aufgezwungen werden, aber dennoch das seit 1874 bestehende eidgenössische Verbot aufgehoben werden sollte, einigte man sich auf eine Fassung, wonach „wegen politischer Vergehen“ kein Todesurteil gefällt werden dürfe. In der Volksabstimmung vom 18. 5. 1879 wurde die Änderung von Art. 65 mit 200'485 Ja gegen 181'588 Nein gutgeheissen; 14 Stände bejahten die Verfassungsrevision, 8 (ZH, BE, BS, BL, TG, TI, NE und GE) lehnten sie ab (AS NF IV 197). In der Folge führten AI, OW, UR, SZ, ZG, SG, LU, VS, SH und FR die Todesstrafe wieder ein.

⁹⁹⁶ In diesem Sinne äusserte sich etwa einer der Kandidaten für den Ständeratssitz von BS (der Sozialdemokrat PLATTNER) in der BaZ vom 28. 9. 1995 auf die Frage, wie er die Interessen seines Kantons im SR vertreten wolle, insbes. im Hinblick auf den Wirtschaftsstandort: „Insgesamt will ich im Ständerat weiterhin die Stimme meiner Stadt, meines Kantons und aller darin lebenden Menschen einbringen, aber nicht als Lobbyist einer Interessengruppe, sondern als ein dem Gesamtwohl verpflichteter Mitbürger (...).“

⁹⁹⁷ Vergl. DELLEY, „Positions législatives du Conseil des Etats“, S. 14 ff.

⁹⁹⁸ Siehe vorstehend C, II, 1, d.

⁹⁹⁹ Siehe vorstehend C, II, 1, b und 2, b.

¹⁰⁰⁰ Siehe vorstehend C, IV, 3, a und 4, a.

¹⁰⁰¹ Siehe vorstehend C, II, 1, c.

¹⁰⁰² Siehe vorstehend B, II, 2, c und C, II, 3, a.

¹⁰⁰³ Siehe vorstehend C, II, 4, a.

¹⁰⁰⁴ Siehe vorstehend C, II, 4, b.

Affinität zu den Interessen der Bauern, Gewerbetreibenden und Industriellen. Es muss aber auch NEIDHART Recht gegeben werden, wenn er darauf hinweist, dass der Ständerat durchaus schon die „modernerer Lösungen produziert“ hat als der Nationalrat, wie das „progressive“ Verhalten der Kleinen Kammer beispielsweise beim Aktienrecht oder der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes bewiesen hat¹⁰⁰⁵. Wobei festgestellt werden muss, dass ein solch progressives Gebaren des Ständerates eher selten ist und die Ausnahme bildet¹⁰⁰⁶.

Es zeigt sich somit, dass durchaus von spezifischen Tendenzen der beiden Räte gesprochen werden kann. Der im Nationalrat spürbaren urbanen, sozial orientierten und unbestreitbar zur Zentralisierung neigenden Tendenz werden in der Kleinen Kammer bei der Konsenssuche gewisse ländliche, in der Regel liberale und überdurchschnittlich oft auch föderative Tendenzen entgegengesetzt. TRIVELLI kommt, angesichts des zurückhaltenderen, nuancierteren und auch weniger dynamischen Auftretens der Kleinen Kammer zum Schluss: „Sur la base de ces observations, nous pouvons dire en premier lieu que le Conseil des Etats joue dans une grande mesure le rôle qu’une seconde chambre joue habituellement dans un Etat unitaire.“¹⁰⁰⁷ *Den spezifischen Interessen der einzelnen Kantone wird, das macht allein die Mehrzahl der Fallbeispiele deutlich, zweifellos ein grösseres Gewicht beigemessen als im Nationalrat.* So schliesst auch TRIVELLI seine Studie mit der Feststellung: „Dans l’immense majorité des cas, le Conseil des Etats se montre plus fédéraliste que le Conseil national. La chambre haute paraît donc bien jouer, pour les années postérieures à 1946 tout au moins, le rôle que les constituants de 1848 voulaient lui faire jouer.“¹⁰⁰⁸ Dennoch entbehrt die Einstellung des Ständerates zum Föderalismus nicht einer gewissen Doppeldeutigkeit, da oft nicht restlos geklärt ist, welches die Beweggründe im einzelnen sind, aus denen schlussendlich, in der Gesamtschau, ein tendenziell „föderalistisches“ Ergebnis resultiert: verteidigt der Ständerat im konkreten Fall tatsächlich die kantonalen Freiheiten? Oder schützt er diese nur vor, weil sich mit dieser Argumentation noch ganz andere „Werte“, vor allem ökonomischer Natur, schützen lassen, die u.U. im jeweiligen Fall im Vordergrund standen?¹⁰⁰⁹

In seinem Bericht an die Expertenkommission für eine Totalrevision der BV relativiert auch JEAN-DANIEL DELLEY das traditionelle Bild des Ständerates, indem er ausführt: „Le Conseil des Etats présente une double image: celle d’un libéralisme très convaincu qui ne tolère l’intervention de l’Etat que dans les limites strictes d’une part; d’autre part l’image d’une Suisse rurale, besogneuse et économe (...). Ce clivage nous paraît plus valable, comme explication que celui plus traditionnel, qui tend à faire du Conseil des Etats le défenseur patenté des cantons et de l’esprit fédéral (...).“¹⁰¹⁰ Dazu prägnant auch die Aussage von LAURENT REBAUD: „A y regarder de plus près, on s’aperçoit que le Conseil des Etats ne se montre fédéraliste que lorsque le fédéralisme permet d’argumenter en faveur de volontés sous-jacentes, comme la protection de l’économie privée face au contrôle de l’Etat, l’attachement aux traditions ou le goût de l’austérité.“¹⁰¹¹ REBAUD bezieht sich hier insbesondere auf die Finanzgesetzgebung des Bundes und die Besoldung des Bundespersonals, aber auch auf die Debatte um den Bildungsartikel, wo sich der Ständerat letztlich von der kantonalen Autonomie abwandte, um jegliches Risiko der Störung der Sozialstruktur zu vermeiden.

Somit könnte man sagen, dass der Ständerat immer dann dem Föderalismus den Vorzug gibt, wenn nicht gerade andere Interessen diesen überlagern („in dubio pro libertate“)¹⁰¹²: der Ständerat ist also keineswegs automatisch jener Hort der kantonalen Autonomie, jener Garant, als welcher ihn sich manche Föderalisten 1848 erhofften. Die sichersten Garantien der kantonalen Autonomie sind anderswo, insbesondere im Institut des

¹⁰⁰⁵ Siehe vorstehend C, IV, 4, b.

¹⁰⁰⁶ ESTHER BÜHRER bezeichnet, im „Vaterland“ vom 18. 12. 1989, diese raren Beispiele sogar als „optische Täuschungen“: „Immer dann, wenn der Ständerat nicht bremst, glaubt man, jetzt sei er besonders fortschrittlich.“ AUBERT meint dazu im Vorwort zur Arbeit von TRIVELLI, S. 9: „Finalement, la conclusion est, ici encore, bien suisse. Le Conseil des Etats est, plus que le Conseil national, attaché à la défense des cantons; il est, en général, moins favorable à l’intervention de l’Etat. Il est plus enclin au respect de certains principes juridiques; il est moins sentimental, moins ‘social’, etc. Mais ce sont toujours des plus et des moins, et ce sont toujours des moyennes. Il y a, Dieu merci, de temps en temps des décisions qui ne cadrent pas avec ce qu’on a cru pouvoir établir. On voit, tout à coup, le Conseil des Etats *moins* fédéraliste que l’autre chambre (1968-1969), et cela nous vaut une compétence nationale assez large dans le domaine de l’aménagement du territoire. On le voit *plus* interventionniste (1973-1974), et cela nous donne un article conjoncturel étendu. On le voit même, un jour, plus sentimental (décembre 1974), et la cotisation à l’UNESCO est réduite d’un dixième. Bref, il n’a pas fini de nous étonner et c’est fort bien ainsi.“

¹⁰⁰⁷ TRIVELLI, S. 513. Ganz anderer Ansicht ist hier NEIDHART, a.a.O., S. 96, auf dessen Position nachfolgend noch einzugehen sein wird.

¹⁰⁰⁸ TRIVELLI, S. 514. Damit entbehrt der Vorwurf, der SR verstünde sich im Grunde ebenfalls als eine (zweite) Volksvertretung, d.h. als Vertretung der in Parteien gegliederten Aktivbürgerschaft (vergl. z.B. ZELLWEGER, „Der Ständerat - eine zweite Volksvertretung“, in: „Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?“, Zürich 1969, S. 11 ff.), jeglicher Grundlage. Die Mitglieder des Ständerates sind sich ihrer besonderen Rolle durchaus bewusst!

¹⁰⁰⁹ Vergl. MASTIAS/GRANGE, S. 401.

¹⁰¹⁰ DELLEY, „Positions législatives du Conseil des Etats“, S. 16.

¹⁰¹¹ L. REBAUD, „La Suisse, une démocratie en panne“, Lausanne, Ed. „L’âge d’homme“, 1978, S. 127.

¹⁰¹² Siehe etwa das anfängliche Nichteintreten des SR bei der Neuregelung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiative mit Gegenentwurf, vorstehend C, II, 1, e.

Referendums zu suchen. Rein statistisch gesehen aber vermag sich der Ständerat noch immer als Ausdruck der Beteiligung der Kantone an der Willensbildung des Bundes im Sinne des „föderalistischen Prinzips“ zu legitimieren, oder mit den Worten MESSMERS könnte man sagen, „dass der Ständerat als Ganzes kraft der für seine Einrichtung und Zusammensetzung begleitenden föderalistischen Idee eben doch eindeutig das kantonale Organisationselement im Bunde vertritt.“¹⁰¹³

D. Mögliche soziologische Ursachen als Erklärungsansatz und Schlussfolgerungen

Es wurde im Verlaufe dieser Arbeit bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die Existenz des Ständerates den Problemlösungsbedarf in der Aufbauphase des schweizerischen Bundesstaates widerspiegelt. Die institutionelle Verbindung zwischen den bislang mehr oder minder souveränen Kantonen mit der neuen Zentralgewalt sollte in erster Linie die ideologisch politischen Gegensätze aus der Bürgerkriegszeit überwinden helfen und deren Integration in den neuen Bundesstaat erleichtern. Die Schaffung einer Zweiten Kammer, des Ständerates war damit weniger das Kind wohlfundierter theoretischer Überlegungen, als vielmehr die Folge realpolitischer Notwendigkeiten. Der Ständerat sollte dem vorwärtsdrängenden Nationalrat, als verfassungsrechtliches Gewissen in Form der Beteiligung aller, auch und gerade der kleinen Kantone, an der Bundesgesetzgebung an die Seite gestellt werden.

Wenn der Nationalrat in der Praxis tatsächlich eher zentralistisch agiert, der Ständerat eine eher föderalistische Tendenz zeigt, ist dies aber nicht so sehr auf die strukturelle Zusammensetzung der beiden Kammern zurückzuführen als vielmehr auf deren *politische* Zusammensetzung. Diese parteipolitische Besetzung hat weitreichende Konsequenzen: so erscheint der Ständerat in gewissem Umfang etwas kompromissfreundlicher als der Nationalrat¹⁰¹⁴, was aber kaum ratspezifische Ursachen hat, sondern vielmehr ein Ausdruck der Untervertretung der Linksparteien im Ständerat sein dürfte. Die bürgerliche Mehrheit in den beiden Räten weist beinahe dieselbe Einstellung zum Kompromiss auf¹⁰¹⁵. In seiner quantitativen Analyse des Differenzbereinigungsverfahren konnte TRIVELLI¹⁰¹⁶ eine entsprechende Kompromissbereitschaft der beiden Räte nachweisen. Demnach zeigten National- und Ständerat während der ganzen Dauer ihrer Existenz durchwegs einen hohen Grad an Kompromissbereitschaft und verhielten sich bemerkenswert kooperativ: bereits in 50 % der Fälle hat eine der beiden Kammern in der zweiten Beratung nachgegeben, und rund 83 % der umstrittenen Vorlagen konnten spätestens in der vierten Lesung verabschiedet werden. Dabei ist aber keiner der beiden Räte häufiger als Gewinner hervorgegangen. In welchen Bereichen am ehesten mit Differenzen zu rechnen sei und wie diese materiell aussehen, zeigten DELLEY und Mitarbeiter in einer Untersuchung von 30 Fallstudien aus dem Zeitraum von 1960 bis 1974 auf. Dabei wurde festgestellt, dass die Lösungspräferenzen des Ständerates häufiger mit denjenigen des Bundesrates übereinstimmen als mit den politischen Prioritäten des Nationalrates.

Bezüglich der Repräsentationsausrichtung, also der Frage, *wer* von den Parlamentariern repräsentiert wird, haben sich, wie bereits dargestellt, zwischen den beiden Räten bedeutende Unterschiede ergeben. Fast die Hälfte der Ständeräte versteht sich als „Vertreter eines Kantons“, bei den Nationalräten dagegen besitzt weniger als ein Fünftel eine ähnliche Repräsentationsausrichtung. Das Selbstverständnis der einzelnen Ständevertreter ist dabei zweifellos auch normativ „verfärbt“. In den Einstellungen der Abgeordneten kommt es zu einer Mischung des Verfassungsanspruches („Ständerat als die Kammer der Kantone“) und der Verfassungswirklichkeit. Dabei muss besonders der tatsächliche Repräsentationsstil, also die Frage, *wie* repräsentiert werden soll, berücksichtigt werden. Mit anderen Worten sieht sich zwar jeder zweite Ständerat als Vertreter seines Kantons, da aber nur gerade 10 % der Mitglieder der Kleinen Kammer gleichzeitig der Ansicht sind, dass sie den Wünschen und Forderungen der von ihnen Vertretenen nachkommen müssen, kann es sein, dass sich die Repräsentationsausrichtung nur sehr bedingt im tatsächlichen Verhalten niederschlägt.

Die Kleine Kammer erwies sich verschiedentlich den Argumenten des Bundesrates gegenüber aufgeschlossener als die Grosse Kammer. Es scheint, als bestünde eine besondere Affinität zwischen Ständerat und Bundesrat, eine „politische Verwandtschaft“¹⁰¹⁷, die sich noch heute im Entscheidmuster der Ständevertreter niederschlägt. Mit ein Grund dafür ist, dass der Parlamentarier in „Zeit-, Sachkunde- und Bewertungsnot“ lebt, so EICHENBERGER. Er ist demnach auf Entscheidungshilfen, sei es auf Ratskollegen, die parlamentarischen Experten¹⁰¹⁸ oder aber auf die Sachverständigen der Verwaltung angewiesen. In diesem letzteren Fall macht es den Anschein, als ob die

¹⁰¹³ MESSMER, S. 226.

¹⁰¹⁴ HERTIG, S. 74 ff.

¹⁰¹⁵ HERTIG, S. 74 ff.; KERR, S. 143 ff. (HANHART, S. 135 ff.).

¹⁰¹⁶ TRIVELLI, bes. S. 209 ff.

¹⁰¹⁷ HERTIG, S. 117.

¹⁰¹⁸ Der Bundesversammlung stehen gemäss Art. 8^{novies} GVG und dem BB über die Parlamentsdienste vom 7. 10. 1988 (SR 171. 115) die Parlamentsdienste zur Verfügung. Diese sind in der Besorgung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig. Sie stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung und umfassen: Zentrales Sekretariat, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, Fachdienste für Kommissionen, Dokumentationszentrale, Zentrale Dienste und Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle.

Ständevertreter der Entscheidungshilfe aus der Verwaltung ein bedeutend grösseres Gewicht zumessen als die Nationalräte¹⁰¹⁹. Im Ständerat besitzen Informationen aus der Verwaltung ein weitaus stärkeres Gewicht als im Nationalrat, indem über zwei Drittel der Ständeräte Verwaltungsexperten kontaktieren, wobei der entsprechende Anteil in sämtlichen Fraktionen über demjenigen der nationalrätlichen Fraktion liegt. Zusammen mit dem Fehlen gewisser einzelner politischer Richtungen im Ständerat sowie der allgemein geringeren Parteilaffinität der Ratsmitglieder kommt es also zu einer gewissen Entpolitisierung der Debatten, womit Raum für „sachrationale“ Lösungen und den Ratschlag des „neutra-len“ Sachexperten geschaffen wird¹⁰²⁰.

Dazu kommt nun noch die relative Kleinheit der Kleinen Kammer respektive der damit verbundene rationellere Ablauf der Problemlösungsprozesse¹⁰²¹: Dieser schafft Zeit für das Auffinden von Fachinformationen. Der einzelne Ständerat ist stärker gefordert, sich Expertenwissen aus eigener Initiative zu beschaffen, das ihm nicht unbedingt automatisch über den institutionalisierten Weg (Partei, Interessengruppe etc.) zukommt. Im weiteren begünstigt das im Ständerat bestehende Parteienspektrum eine gegenüber dem Nationalrat „entpolitisierte“ Entscheidungsfindung. Es kommt innerhalb der Kammer nur selten zu politisch provokativen Postulaten und Stellungnahmen, welche die Fronten verhärten lassen, da es einfach an Parlamentariern aus „Aussenseiter-Parteien“ fehlt. Der weitere entscheidende Punkt, auch er wurde schon behandelt, liegt in der Annahme, dass die Majorzwahl in den Ständerat grundsätzlich jene Kandidaten bevorzugt, die sich parteipolitisch nicht allzu sehr exponieren¹⁰²². Dies liess sich bereits in der Gewichtung des Entscheidungsfaktors „Partei“, der Frage der Parteilaffinität, feststellen. In der Frage der Ausprägung der Parteilaffinität unterscheiden sich die beiden Kammern des Parlaments am stärksten voneinander. Es ergab sich eine deutlich geringere Parteilaffinität im Ständerat, was wohl weniger eine Folge des spezifischen Selektionsprozesses und der weniger polarisierten Parteilandschaft ist, sondern entscheidend auch von der Grösse der beiden Kammern beeinflusst wird. Der Ständerat verleiht auf Grund seiner relativ geringen Grösse den Kontakten der Parlamentarier eine persönliche Färbung, es entsteht beinahe unweigerlich ein „Esprit de corps“, ein Wir-Gefühl, der Haltung des House of Lords nicht unähnlich, das die Parteilgrenzen zu verwischen geeignet scheint. Die atmosphärischen Bedingungen, Ergebnis dieser zahlenmässigen Kleinheit, dürfen keineswegs unterschätzt werden¹⁰²³. Als „Hort strenger Sachlichkeit“ bezeichnete ARNOLD BRECHT¹⁰²⁴ einmal den Weimarer Reichsrat und die Sichtung der empirischen Ergebnisse lässt erkennen, dass dies im grossen und ganzen in gleicher Weise auch für den Ständerat als „chambre de réflexion“ zutrifft.

Die Stimmgleichheit der Kantone führt, es wurde bereits mehrfach gesagt und wird im nachfolgenden Paragraphen noch detaillierter erläutert werden müssen, offensichtlich zu einigen Überspitzungen im Stimmenverhältnis der einzelnen Kantone. Nun könnte man darüber noch hinwegsehen, wenn man sich der weitgehenden Milderung durch den graduellen Übergang von kleinen zu grossen Kantonen bewusst bleibt: es gibt keine „preussische Hegemonie“, potentiell zersetzende Ungleichheiten aufgrund bevölkerungsmässiger Ungleichgewichte, die das System als solches gefährden - obwohl die Ungleichgewichte z.T. erheblich sind. Bedenklicher ist aber, wie in den verschiedenen Fallbeispielen leicht zu sehen ist, dass diese Repräsentationsform zu erheblichen Ungleichmässigkeiten geführt hat, indem bestimmte Partikularinteressen, insbesondere spezifische Wirtschaftszweige wie die Landwirtschaft, gerade durch den Ständerat stärker vertreten werden, als dies andernfalls möglich wäre. Denn auch wenn die Versachlichung und Entpolitisierung des Entscheidungsprozesses im Ständerat auch auf Kosten der Parteilaffinität gehen mag, so wird damit die Beziehung zu spezifischen Interessengruppen noch lange nicht zwangsläufig getrübt. Entpolitisierung und Versachlichung der Diskussion sind nicht identisch mit der Frage des freien Mandats: Interessengruppenvertreter enthalten sich parteispezifischer Ideologien und Orientierungshilfen, auf dass sie um so effizienter der Durchsetzung punktueller Interessen nachgehen können. Die im Vergleich mit dem Nationalrat überdurchschnittliche Präsenz von Interessengruppenvertretern aus den drei Spitzenverbänden der Arbeiterschaft, des Gewerbes und der Bauern erhält, dies ergaben auch die Fallbeispiele, eine besondere

¹⁰¹⁹ HERTIG, S. 96 ff., 117, belegt die Bedeutung von Verwaltungswissen für die Mitglieder der einzelnen Fraktionen und der beiden Räte der 39. Legislaturperiode (1971 bis 1975) und weist nach, dass die Mitglieder der beiden Kammern im Durchschnitt verschieden oft Kontakt mit Verwaltungsexperten aufgenommen haben (siehe dazu Anhang 19). Gesamthaft standen sich der NR mit 52 % und der SR mit 67 % Kontakten gegenüber. Die Häufigkeit der Kontakte der Mitglieder der vier Bundesratsparteien mit Verwaltungsexperten stützt noch eine weitere Hypothese: Die Häufigkeit der Kontakte mit Verwaltungsexperten gleicht, zumindest was den hohen Wert der FDP (NR: 63 %; SR: 79 %) und den tiefen der SP (NR: 43 %) betrifft, dem Anteil der Fraktionen an parteieigenen Chefbeamten in der Verwaltung (1969: von 174 befragten Chefbeamten, die sich als Parteimitglieder bekannten, waren 107 [61 %] in der FDP und nur 10 [6 %] in der SP organisiert), vergl. U. KLÖTL, „Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung“, Bern 1972, S. 100 ff.

¹⁰²⁰ Dabei ist zu bedenken, dass Entscheidungshilfen niemals wertfrei sind. Die Sachrationalität ist eine Ideologie (vergl. J. HABERMAS, „Verwissenschaftlichte Politik und Öffentliche Meinung“, in: *ders.*, „Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘“, Frankfurt a.M. 1976, S. 120-145). Fachwissen ist dann nicht mehr neutral, wenn es „nicht alles sagt.“ Vergl. auch IMBODEN, „Helvetisches Malaise“, S. 279-307.

¹⁰²¹ H. J. MEYER, S. 47; TRIVELLI, S. 196.

¹⁰²² SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, S. 343.

¹⁰²³ So weist SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 66 f., auf deren Bedeutung für den Integrationsprozess in den Vereinigten Staaten hin.

¹⁰²⁴ Zitiert nach THEODOR ESCHENBURG, „Bundesrat - Reichsrat - Bundesrat; Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit“, in: *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, S. 35 ff., S. 37.

Bedeutung für die Gewichtung der Entscheidungsstruktur im Ständerat¹⁰²⁵. Dieser zeigte sich in Fragen der Wirtschaftspolitik beständig um eine möglichst weitgehende Liberalität besorgt, während der Nationalrat in seiner Mehrheit eben tendenziell geneigt war, „sozialen“ Argumenten zu folgen und beispielsweise den Mieterschutz oder den Verbraucherschutz zu verstärken. GERMANN äussert daher durchaus zu recht die Vermutung, dass die personelle und parteipolitische Zusammensetzung der Kleinen Kammer vornehmlich jenen Interessen nahesteht, die in den vorparlamentarischen Bargaining-Prozessen ohnehin überstark vertreten sind¹⁰²⁶. Verzerrt ist also nicht nur die zahlenmässige Vertretung des Volkes (analog dem Ständemehr), sondern auch die Interessenvertretung und die Gewichtung der verschiedenen Interessen. Dies muss als weiteres Argument für den übermässigen Einfluss der kleinen Kantone gewertet werden. Deren Interessen kommen in der Kleinen Kammer besonders effektiv zur Geltung: Das Gewicht der kleinen Stände resultiert daraus, dass deren Vertreter meist Parteien angehören, die besonderen Wert auf die geographische Ausrichtung legen und sich ihren Wählern gegenüber generell ungebunden fühlen. Da der einzelne Ständerat ganz automatisch ein eigenes, vom kantonalen Umfeld geprägtes Denken mitbringt, ist das Gewicht der kleinen, konservativ geprägten Stände erheblich. Dazu kommt nun noch, das Problem zusätzlich prononciert, eine auf der demographischen Entwicklung beruhende „kalte Progression“: Während sich bei den Bevölkerungszahlen im Verlauf der letzten hundert Jahre enorme Unterschiede ergeben haben, wurden die Gewichte der kantonalen Mitwirkungsrechte (weder beim Ständemehr noch bei der Sitzverteilung im Ständerat) nie angepasst.

Das ursprüngliche Motiv der Annahme des Zweikammersystems in der Schweiz, die alleinige Sorge um den Gegensatz zwischen Unitarismus und Föderalismus, ist klar verblasst, nicht aber das Bedürfnis nach tragfähigen Kompromissen. Dass diese Kompromisse legitimiert sein müssen, ist ebenso einsichtig: Der Föderalismus ist nach wie vor gern benutztes Argument in der Beratung irgendwelcher Geschäfte, insbesondere wenn er sich mit anderen Faktoren (landwirtschaftlichen Interessen, Energiewirtschaft, Arbeitgeberinteressen etc.) vermengen lässt und diese a posteriori zu legitimieren geeignet ist. Im Zweifel verstehen sich dann die Ständevertreter noch immer mit gutem Gewissen als die Wahrer der Interessen ihres Standes. Hier ist eine gewisse Zwiespältigkeit erkennbar, indem die föderalistische Komponente oft allein in der zahlenmässigen Zusammensetzung der Kleinen Kammer liegt und damit der historische Gegensatz Föderalismus - Zentralismus beschworen wird. In dem Masse aber, wie die Kontroverse um den formalpolitischen Aufbau des Bundesstaates nach 1848 abflaute, sich die ideologischen und konfessionellen Differenzierungen in der Gesellschaft unseres Landes zusehends nivellierten und dafür Gegensätze zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Interessen, die sich auf gesamtschweizerischer Ebene organisierten, massgebend wurden, büsste der Ständerat seine ursprünglichen Integrationsfunktionen ein. Dazu kam die zunehmende Angleichung in seiner Repräsentationsstruktur an den Nationalrat: die Kantone verhinderten nicht, dass immer häufiger Ständeräte vom Kantonsvolk und nicht mehr von kantonalen Instanzen gewählt wurden, was nicht nur die Vorstellung von der Souveränität der Kantone abbaute, sondern auch die Zusammensetzung und damit die Funktion der Zweiten Kammer veränderte. Dabei ist eben das ausschlaggebende föderalistische Moment eigentlich weniger die Tatsache einer *gleichmässigen Vertretung* aller Kantone bzw. Halbkantone als Ausdruck der ursprünglichen Souveränität der Glieder, sondern vielmehr die relativ *umfassende Freiheit*, die die Kantone hinsichtlich der *Modalitäten* ihrer Vertretung geniessen¹⁰²⁷. Das bundesstaatliche oder föderalistische Prinzip würde es nicht grundsätzlich ausschliessen, dass bei der Zusammensetzung der Kleinen Kammer in beschränktem Rahmen auf die Bevölkerungszahl der Kantone Rücksicht genommen wird¹⁰²⁸, analog wie dies für den deutschen Bundesrat der Fall ist (Art. 5 Abs. 2 GG). Die Funktion des Ständerates als eines politischen Mässigers, als „chambre de réflexion“ noch als Vertreter spezifischer kantonalen Interessen würden im Hinblick auf eine *gemässigte quantitativ differenzierte kantonale Vertretung im Ständerat* mit einer entsprechenden Modifikation eine Einbusse erleiden, vielmehr bliebe die grundsätzliche Ausrichtung auch bei einer gewichteten Repräsentation erhalten, es würde aber der „kalten Progression der kleinen Kantone“ in gewissem Umfang Rechnung getragen. Im Rahmen des Ständerates de lege

¹⁰²⁵ NEIDHART, „Reform“, S. 90; HERTIG, S. 49 ff.

¹⁰²⁶ GERMANN, „Staatsreform“, S. 58: „Verschiedene Aspekte des schweizerischen Föderalismus, etwa des Steuern-Föderalismus, können generell zur These verleiten, dass die Mechanismen so angelegt sind, die Privilegierten zusätzlich zu privilegieren.“

¹⁰²⁷ NEIDHART, „Reform“, S. 96, sieht in der wachsenden Angleichung des Wahlorgans, der Aktivbürgerschaft, und der Repräsentationsstruktur des SR an diejenige der Grossen Kammer sogar eine der Hauptursachen dafür, dass der SR seine ursprüngliche Funktion, der inhaltlichen Interessensvertretung der Kantone einbüsste und es zu einer verzerrten Repräsentationsstruktur partikularer Interessen kam. Kritisch dazu LA ROCHE, Föderalismushearings, III, S. 1045 f.

¹⁰²⁸ HÄFELIN/HALLER, N 642.

ferenda scheint damit eigentlich schon allein deshalb eine gewisse, den seit der Gründung des Bundesstaates gewandelten demographischen Verhältnissen Rechnung tragende Modifikation -insbesondere der zahlenmässigen Zusammensetzung - des Ständerates überlegenswert.

4. KAPITEL: DER STÄNDERAT DE LEGE FERENDA

§ 28 Modelle eines zukünftigen Zweikammersystems - der Diskussionsrahmen

A. Allgemeines

Dieses vierte Kapitel hätte eigentlich auch umfassender und allgemeiner mit „das Zweikammersystem de lege ferenda“ bzw. „das Parlament de lege ferenda“ überschrieben werden können, da es sich von selbst versteht, dass jede Reform in der Organisationsstruktur oder den Kompetenzen eines der beiden Räten mit enormen Auswirkungen auf das Gesamtparlament, ja die Behördenstruktur im Gesamten verbunden sein muss. Die Diskussion um das Schicksal und die Ausgestaltung des Ständerates hängt darüber hinaus auch aufs engste mit dem Gesamtgefüge unseres Regierungssystems, der Ausprägung der föderativen Ordnung, also mit der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und seinen Gliedern und den Mitwirkungsrechten der Gliedstaaten sowie mit zahlreichen weiteren Instituten unserer Staatsorganisation, bis hin zur Frage der Ausgestaltung einer möglichen Verfassungsgerichtsbarkeit zusammen. Die Wertung dieser Prämissen beeinflusst selbstverständlich auch die Ausgestaltung der einzelnen Revisionsvorschläge und bestimmt ebenso den Ansatz zu weiteren Lösungsversuchen.

Die Revisionsvorschläge zur Ausgestaltung des schweizerischen Zweikammersystems lassen sich in *formeller* Hinsicht zum einen der Diskussion über eine Totalrevision der Bundesverfassung zuordnen, zum anderen sind es Partialrevisionsvorschläge. *Materiell* gehen die Vorschläge zur Reform des Ständerates bisweilen von gänzlich unterschiedlichen Ansichten über Funktion und Stellung der Kleinen Kammer im schweizerischen Zweikammersystem aus, überschneiden sich aber teilweise in ihren Schlussfolgerungen. Wer beispielsweise eine radikale Liquidation des Ständerates verfolgt und ihn ohne Alternative schlechthin beseitigen will, hat nicht nur die Idee der föderativen Repräsentation als Institution für die legislative Willensbildung im Bund preisgegeben, sondern spricht der Zweiten Kammer auch jede sonstige Fähigkeit zur Funktions- und Aufgabenerfüllung ab.

B. Die meistgenannten Einwendungen gegen das Zweikammersystem im allgemeinen und gegen den Ständerat im besonderen

I. Allgemeines

Praktisch sinnvoller und politisch moderater Ausgangspunkt jeder Überlegung zur Reform des schweizerischen Zweikammersystems scheint die grundlegende Frage zu sein, welchen *Zweck* das Zweikammersystem überhaupt erfülle. Nur die Erfüllung einer Funktion rechtfertigt das Existieren einer solchen Institution. Daher finden sich, nach dem jeweiligen Verständnis für die Funktion, auch völlig unterschiedliche Postulate, deren Bestreben es ist, Modifikationen bzw. Variationen einer Zweiten Kammer zu postulieren. So wird z.B. der überzeugte Föderalist, dessen Augenmerk auf die Bewahrung der Autonomie der kleinen und kleinsten Stände gerichtet ist, eher am Status quo hängen, eventuell die Verstärkung der kantonalen Mitsprache in weiteren Institutionen fordern, wenn ihm der heutige Ständerat zu wirkungsarm erscheint. Derjenige, dessen Überzeugung es ist, dass der Ständerat ein wesentliches Element der Gewaltenteilung ist, wird eher auf die Stärkung des Ständerates bedacht sein und vielleicht Anlehnung an das deutsche Bundesratssystem suchen. Für eine radikale Abschaffung der Kleinen Kammer aber wird derjenige plädieren, der in den Kantonen keine eigenständigen Staatsgebilde mehr erkennt und sie durch die Verschiebung des Schwerpunktes des politischen Lebens auf den Bund als abgewertet betrachtet. Mit anderen Worten setzt die abschliessende Darstellung, Analyse und Wertung der Reformdiskussion ein Fazit der bereits erörterten Prämissen voraus. Obwohl also schon mehrfach angesprochen und dargelegt, empfiehlt es sich, sich zu Beginn aller Reformbestrebungen noch einmal die wesentlichsten Beanstandungen und Einwände gegenüber dem Zweikammersystem in Erinnerung zu rufen¹, um damit mögliche Zielsetzungen für dessen Reform besser definieren zu können.

II. Dogmatische Zweifel am Zweikammersystem im allgemeinen

1. Erste Kritiker

Einer der ersten Angriffe gegen das Zweikammersystem ging vom englischen Staatsdenker JEREMY BENTHAM (1748-1832) aus². Während sich in seinem „Fragment on Government“³ seine ironischen Kommentare

¹ Siehe auch CONDRAU, S. 44 ff.; FOEHR, S. 16 ff.; TRIVELLI, S. 47.

² FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 353 ff.; GAA, S. 31; L. ROCKOW, „Bentham on the Theory of second Chambers“, in: American political Science Review, vol. 22 (1928), S. 576-600.

³ J. BENTHAM, „A Fragment on Government“, hrsg. von WILFRIED HARRISON, Oxford 1949, Kap. III, S. 57 ff., bes. S. 74 ff.

generell nur gegen die Zusammensetzung des englischen Oberhauses richteten, trat seine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber jedweder Zweiten Kammer ganz offen in seiner Schrift „Tactique des Assemblées Politiques Délibérantes“ (Essay on Political Tactics) zutage⁴. Diese Schrift hinterliess bei seinen Zeitgenossen einen nachhaltigen Eindruck⁵, und soll daher sinngemäss kurz wiedergegeben werden⁶: BENTHAM bemerkt zunächst kritisch, dass eine Zweite Kammer in der Lage sei, einer Minderheit einen ihr nicht zukommenden Einfluss bei der staatlichen Willensbildung zu geben. So kann z.B. in der einen Kammer die Mehrheit nur einer einzigen Stimme genügen, um eine Massnahme zu vereiteln, die zuvor in der anderen Kammer einstimmig angenommen worden ist. Im weiteren begünstige die Zweite Kammer einseitig die Interessen einer *Klasse*, die zu den Interessen der Nation ohne weiteres in Gegensatz stehen könnten⁷. Auch wenn keine Klassenunterschiede zwischen den beiden Kammern bestehen, sieht BENTHAM die Gefahr, dass eine Mächtigkeitsgruppe sich durch Korruption Einfluss in einer der beiden Kammern zu verschaffen versucht, um so gleich alle Akte der gesetzgebenden Körperschaft beeinflussen zu können. Ferner kritisiert er, dass im Zweikammersystem beide Kammern in bezug auf ein und dasselbe Geschäft verschieden gut unterrichtet sein könnten, und dass im übrigen dieses System unnötige Zeitverluste bei der Gesetzgebung mit sich brächte. Schliesslich führt er an, dass im Zweikammersystem jede Kammer versucht sei, die Macht an sich zu reissen, eine dominierende Rolle zu spielen, während die andere, unterlegene Kammer wiederum dazu neige, ohne sachliche Motive die Politik der anderen Kammer zu durchkreuzen⁸.

JOHN STUART MILL (1806-1873), ein Schüler BENTHAMS, nahm ebenfalls zum Problem der Zweiten Kammer Stellung, zeigte sich in seiner Kritik aber weniger radikal als sein Lehrer. Er anerkannte die mässige Wirkung einer Zweiten Kammer neben der sonst leicht zu Despotie neigenden anderen Kammer und widerlegte BENTHAMS Argument, dass die Mehrheit einer einzigen Stimme der einen Kammer genüge, um einen einhelligen Beschluss des anderen Rates zum Scheitern zu bringen, mit dem Hinweis darauf, dass in der Staatswirklichkeit kaum je zwei Kammern derart verschieden zusammengesetzt seien. Es sei deshalb praktisch kaum denkbar, dass eine Kammer im Hinblick auf eine konkrete Frage in zwei annähernd gleiche Hälften geteilt sei, während die andere ihr völlig einhellig gegenüber stehe. MILL hielt im übrigen die Zweite Kammer im Einheitsstaat im Grunde für überflüssig: „For my own part, I set little value on any check which a Second Chamber can apply to democracy otherwise unchecked; and I am inclined to think that, if all other constitutional questions are rightly decided, it is but of secondary importance whether the Parliament consists of two chambers or only of one.“ Dabei hebt er aber, Zweite Kammern in Einheitsstaaten im Grunde für entbehrlich erachtend, deren Notwendigkeit im Rahmen von *Bundesstaaten* ausdrücklich hervor⁹.

Die Stimmen derer, die vor allem von den Verhältnissen in Grossbritannien ausgingen und das Institut einer Zweiten Kammer für zumindest überflüssig oder geradezu schädlich hielten, sollte von dieser Zeit an nicht mehr verstummen. Mit der zunehmenden Etablierung der politischen Parteien im 19. Jahrhundert lässt sich erkennen, dass es vor allem die politisch links stehenden Gruppierungen waren, die sich BENTHAMS Standpunkt zu eigen machten und sich entschieden gegen das Zweikammersystem wendeten. „Alle sozialistischen Parteien Europas haben eine Abneigung gegen das Zweikammersystem“ sagt SCHÄTZEL¹⁰, und besonders die französische Linke richtete schon früh Angriffe gegen den Senat der Verfassung von 1875. Der Senat sei eine „Versammlung von Faulpelzen und daher Nichtstuern“¹¹, der man immer vorwarf, dass sie rückständig sei, die Minister mit doppelter Kritik belästige und mit Verschleppungstaktiken arbeite¹². Die „doktrinaire Abneigung der Linken gegen das Zweikammersystem“¹³ bezog sich zwar ursprünglich gegen den feudalistischen Typ des Zweikammersystems, scheint aber zu einer eingewachsenen Grundhaltung gegenüber allen Formen Zweiter Kammern geworden zu sein.

2. Die Kritiken im einzelnen

Es lassen sich bei den Angriffen gegen die Zweite Kammer etwa vier bis fünf wesentliche Aspekte unterscheiden¹⁴: Zum einen wird der Zweiten Kammer besonders im englischen Rechtskreis der Vorwurf ihrer

⁴ J. BENTHAM, „Tactique des Assemblées Politiques Délibérantes“, Kap. IV (S. 58 ff.); hrsg. von ETIENNE DUMONT, Brüssel 1840.

⁵ FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 354 ff.

⁶ Vergl. auch GAA, S. 31; ROSENDAHL, S. 24.

⁷ GAA, S. 31, bemerkt hierzu, dass dieser Vorwurf an die Adresse einer Zweiten Kammer wohl nur mehr auf das englische Oberhaus zutreffen würde. Dies jedoch scheint angesichts der empirischen Erkenntnisse des tatsächlichen Einflusses der kleinen Kantone im SR gar nicht so sicher: auch hier standen sich mehrfach Interessen der Gesamtnation und einzelner (übergewichtig vertretener) Regionen gegenüber (z.B. Mieter- und Konsumentenschutz).

⁸ Im weiteren folgen noch einige weitere Argumente gegen das Zweikammersystem, die aber nicht von BENTHAM selbst, sondern von seinem Verleger DUMONT stammen (vergl. „Tactique“, S. 62, Anm. 1).

⁹ J. S. MILL, „Considerations on Representative Government“, London 1861, Kapitel XVII (S. 314 f.).

¹⁰ WALTER SCHÄTZEL, „Die französische Verfassung vom 13. Oktober 1946“, Mainz 1948, S. X.

¹¹ So JAURÉS im Jahre 1910, zitiert nach ROSENDAHL, S. 24 f.

¹² ROSENDAHL, S. 25.

¹³ PREUSS, „Reich und Länder“, S. 254.

¹⁴ Statt vieler: TRIVELLI, S. 47; DÄNZER-VANOTTI, S. 17; GAA, S. 29 ff.

undemokratischen Zusammensetzung gemacht. Zum anderen wirft man der Zweiten Kammer ihren *hemmenden* und *verzögernden* Einfluss auf die Gesetzgebung vor. Schliesslich existiert eine dritte Richtung, welche die Zweite Kammer in demokratischen Staaten für *überflüssig*, *nutzlos* oder gar *gefährlich* hält. Damit eng verbunden ist aber der Vorwurf, der mangelnden *Legitimation* der Zweiten Kammer, welche ihrerseits mit der Frage der *Repräsentation* aufs engste zusammenhängt. Der häufigste Einwand gegen das Zweikammersystem bestand infolgedessen im vermeintlichen Widerspruch zum Prinzip der Volkssouveränität: dies ist jener Einwand, den schon SIEYÈS und andere in der französischen Constituante von 1789 vorgebracht hatten: „Une nation est comme un homme, elle n’a pas deux volontés, la nation est une, sa représentation doit être une.“¹⁵ Diese Kritik geht davon aus, dass das die Existenz einer Zweiten Kammer die Gefahr in sich berge, die nationale Einheit, die Grundlage des Staates zu zersplittern. Der Wille des Staates müsse ein einheitlicher sein; eine Nation könne nicht zwei Willen haben. Infolgedessen dürfe auch die Legislativversammlung nur aus einer Kammer bestehen. RABAUT-SAINT-ETIENNE führte dies in der französischen Constituante von 1789 in einer Rede wie folgt aus¹⁶: „Le souverain est une chose une et simple, puisque c’est la collection de tous sans en excepter un seul, donc le pouvoir législatif est un et simple, et, si le souverain ne peut pas être divisé, le pouvoir législatif ne peut pas être divisé; car il n’y a pas plus deux ou trois ou quatre pouvoirs législatifs qu’il n’y a deux ou trois ou quatre souverains.“

Schon früher, bei der Schaffung der amerikanischen Unionsverfassung, hatte der französische Minister TURGOT seinem amerikanischen Freund PRICE gegenüber diese Idee der „Einheit der Nation“ geäussert und behauptet, das Zweikammersystem sei eine permanente „source de divisions“¹⁷. Auch bei der Verfassungsberatung von 1848 in Frankreich, wurde dieses Argument erneut vorgebracht. ARMAND MARAST, der über den Gegenstand in der Constituante offiziell berichtete, führte dazu aus: „La souveraineté est une, la nation est une, la volonté nationale est une. Comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas unique, que la représentation nationale fût coupée en deux, que la loi émanant de la volonté générale fût obligée d’avoir deux expressions pour une seule pensée.“¹⁸

Die Teilung des Parlamentes in zwei Kammern muss allerdings keineswegs der Idee der Volkssouveränität zuwiderlaufen¹⁹. Von entscheidender Bedeutung ist nach deren Konzept letztlich nur, dass sich ein einheitlicher Wille aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses der Repräsentation des Volkes bildet. Beim Gesetzesbeschluss, der in einem Zweikammersystem ergeht, handelt es sich, so KELSEN, um einen „zusammengesetzten Organakt“²⁰. Dabei ist es sogar gleichgültig, ob die eine Kammer bevorrechtigt ist oder ob beide Kammern gleichgestellt sind. Die Beschlüsse der einzelnen Kammern sind als solche noch nicht der Organakt, enthalten also noch nicht den Staatswillen. Als Staatswille können sie erst dann angesehen werden, wenn eine Rechtsfolge festgelegt wird, also nach den Beschlüssen der Kammern und nach der Ausfertigung und Bekanntmachung. Die Teilakte gelten für die Rechtsfolge erst mit dem Gesamtakt als gesetzt. Die Beschlüsse der einzelnen Kammern sind also nur Teile eines dialektischen, für die moderne Demokratie typischen Prozesses der Entscheidungsfindung. Entsprechend fragt auch CONDRAU²¹, weshalb sich nicht ein einheitlicher Wille durch die Betätigung zweier Kammern solle bilden können: „Der in den zwei Kammern obsiegende Wille ist ebenso einheitlich, wie der in der einzigen Kammer durchgedrungene.“ Trotz der beiden Kammern ist es letztlich *ein* Parlament, das sich äussert und einen einheitlichen parlamentarischen Akt erlässt.

Oft wurde auch der Einwand erhoben, dass das Zweikammersystem *Konfliktmöglichkeiten* in sich berge, die sich letztlich zu einer Gefahr für den Staat auswirken könnten. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass diese Gefahr selbst dann nicht besteht, wenn beide Kammern gleichberechtigt sind. Im Gegenteil ergeben sich die Vorzüge des Zweikammersystems, seine mässige und verbessernde Wirkung eben gerade aus der Tatsache, dass sich die Zweite Kammer der ersten erfolgreich entgegenzustellen vermag. Es bedarf nur der Möglichkeit, d.h. entsprechende Mechanismen, den Konflikt zu beseitigen und zu einem Kompromiss zu gelangen. Schlimmstenfalls kommt, wenn sich beide Kammern nicht einigen können, eine Vorlage eben nicht zustande.

III. Wandel in der Problemlage der Schweiz

Im Verlauf der vorliegenden Arbeit wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die Existenz einer Zweiten Kammer, des Ständerates, den politischen Problemlösungsbedarf in der Aufbauphase des jungen Bundesstaates widerspiegelt hat. Die durch ihn sichergestellte institutionelle Verbindung zwischen der neuen Zentralmacht und den ihrer Souveränität verlustig gewordenen Kantonen sollte in erster Linie einmal die ideologisch politischen Gegensätze der Bürgerkriegszeit überwinden helfen und die Integration der einzelnen Kantone in den

¹⁵ Rede in der französischen Constituante vom 5. September 1789; DÄNZER-VANOTTI, S. 17; CONDRAU, S. 43.

¹⁶ Archives parlementaires Ire. série, t. 8, p. 569 (zitiert nach CONDRAU, S. 43).

¹⁷ Dies veranlasste in der Folge JOHN ADAMS, den späteren Präsidenten der USA, eine Apologie der amerikanischen Verfassung anzufertigen (JOHN ADAMS, „Défense des Constitutions américaines, ou de la nécessité d’une balance dans les pouvoirs d’un gouvernement libre, avec des notes et des observations de M. de la Croix“ [franz. Übersetzung]), Paris 1792, 2 Bde, I, S. 367.

¹⁸ DUGUIT, Traité, II, S. 187. Rapport von ARMAND MARAST, Moniteur 31. 8. 1848, S. 2237 ff.

¹⁹ DÄNZER-VANOTTI, S. 17; CONDRAU, S. 44; FOEHR, S. 16; ROSENDAHL, S. 49 ff.

²⁰ KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 323.

²¹ CONDRAU, S. 44.

neuen Staat erleichtern²². Die politische Lage hat nun aber seit dieser Epoche zahlreiche und tiefgreifende Wandlungen durchgemacht, und die politischen Prioritäten stellen sich heute völlig anders dar. Während die einst im Mittelpunkt stehende Interessendifferenzierung zwischen Bund und Kantonen in den Hintergrund gerückt ist, nicht zuletzt dank dem Ausbau weiterer Mitentscheidungsrechte der Kantone - etwa im Vernehmlassungsverfahren, das die indirekte Einflussnahme über die Ständevertreter an Effizienz ohnehin übertreffen dürfte -, erwachsen aufgrund der wachsenden Unitarisierung zahlreiche neue Problemlagen. Es verwundert also nicht, dass sich die Frage nach der Legitimation eines bundesstaatlich fundierten zweikammerigen Beratungsverfahrens stellte. So kam bspw. NEIDHART in seiner Funktionsanalyse Anfang der siebziger Jahre zum Schluss²³, dass sich die anfallenden Probleme in einem unikameralen Parlament weit besser lösen liessen. Der Ständerat versage in allen seinen ihm explizit und implizit zugesprochenen Funktionen, sei weder ein wirksames Repräsentationsorgan der Kantone noch ein den Bund hemmendes „Kor-ektiv der Mehrheitsdemokratie“, und sein „verfassungsrechtliches Gewissen“ entpuppe sich bei näherem Hinsehen in vielen Fällen als ein verkapptes, als juristisch gekleidetes Veto bestimmter Interessengruppen²⁴. Andere Autoren plädierten weniger radikal und schlugen statt der kompromisslosen Aufhebung bloss eine Funktionsreform der Zweiten Kammer vor, etwa im Sinne einer Umgestaltung nach dem Muster des deutschen Bundesrates²⁵, wonach dem Ständerat nur noch ein aufschiebendes Veto gegen Erlasse des Nationalrates eingeräumt würde, mit welchem eine zweite Lesung erzwungen werden könnte²⁶. In den nachfolgenden Abschnitten wird im Zusammenhang mit möglichen Reformen des Ständerates mehrfach auf diese Kritiken und Vorschläge zurückzukommen sein. Gleichzeitig muss aber auch immer wieder auf die Erkenntnisse der vorherigen Paragraphen zurückgegriffen werden, um die angedeuteten normativen Überlegungen, die teils auch nur emotionale Impressionen darstellen, fruchtbar umzusetzen und zu realistischen Modellen für eine Reform des schweizerischen Zweikammersystems zu kommen.

C. Zusammenfassung

Bemerkenswerterweise scheinen gewisse Vorurteile und Vorwürfe an die Adresse der Zweiten Kammer universeller Natur und finden sich in beinahe allen Staaten, die über eine entsprechende Institution verfügen: So wird z.B. der kanadische Senat regelmässig als eine Art „Politikeraltenheim“ charakterisiert, der ohne demokratische Legitimation, faul und teuer, mit parteipolitischen Scheuklappen versehen sei²⁷ und sich als „business lobby“ betätigt²⁸. In Grossbritannien vertraten vor allem Vertreter der Labour-Linken während geraumer Zeit aus ähnlichen Gründen die Forderung der Abschaffung des Oberhauses und den Übergang zum Einkammersystem²⁹. Zusammenfassend lassen sich bei den Angriffen gegen die Zweite Kammer drei wesentliche Aspekte unterscheiden³⁰: Zum einen wird der Zweiten Kammer besonders im englischen Rechtskreis der Vorwurf ihrer *undemokratischen* Zusammensetzung gemacht. Diese Vorwürfe an der Art der Bestellung treffen heute grundsätzlich nur noch das englische Oberhaus. Zum anderen wirft man der Zweiten Kammer ihren *hemmenden* und *verzögernden* Einfluss auf die Gesetzgebung vor, ein Vorwurf, der wie bereits dargelegt worden ist, keineswegs durchwegs zutrifft. Schliesslich existiert eine dritte Richtung, welche die Zweite Kammer in demokratischen Staaten für *überflüssig* und *nutzlos* hält, indem sie keinerlei Funktionen auszuüben vermöge. Letztlich lassen sich alle diese Vorwürfe auf eine gewandelte *Legitimitätsüberzeugung* zurückführen, die in allen Staaten mit Zweikammersystemen feststellbar ist³¹. Insofern kommt der Zweiten Kammer im Bundesstaat allerdings eine besondere Bedeutung zu, indem die gleiche Institution, die für Einheitsstaaten heute vielfach als unmodern und überholt abgetan wird, in Bundesstaaten durchwegs als

²² HERTIG, S. 114 ff.

²³ NEIDHART, „Reform“, S. 85 f. Siehe dazu nachfolgend § 30.

²⁴ NEIDHART, „Reform“, S. 88.

²⁵ Dazu etwa RAIMUND E. GERMANN, „Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung“, Bern 1975, S. 188.

²⁶ Ähnlich auch GRUNER, „Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat“, S. 58 ff., der für einen Ständerat als Koordinationskammer mit Aufgaben, wie sie dem amerikanischen Senat zustehen, plädiert.

²⁷ FRANKS, S. 672.

²⁸ COLIN CAMPBELL, „The Canadian Senate: A Lobby From Within“, Toronto 1978.

²⁹ TONY BENN, „Arguments for Socialism“, Harmondworth 1980, S. 133 f.; vergl. auch den englischen Philosophen BERTRAND RUSSELL, Oberhausmitglied mit Labourhauspartezugehörigkeit, der die Ansicht äusserte, dass eine Zweite Kammer heutzutage fehl am Platze sei; nach ASHLEY BRAMALL, „Das britische Parlamentarische System“, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Teil 1, Stuttgart 1949, S. 160. Besonders heftig ist die Kritik am englischen Oberhaus als dem Mittelpunkt der konservativen Kräfte bei SIDNEY und BEATRICE WEBB, „A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain“, London 1920, S. 62 ff., welche die englische Verfassung unter sozialistischen Gesichtspunkten betrachten und dem Oberhaus äusserst kritisch gegenüber stehen; siehe auch LASKI, „A Grammar of Politics“, S. 328 ff.

³⁰ TRIVELLI, S. 47; DÄNZER-VANOTTI, S. 17.

³¹ Dazu die vorstehenden Ausführungen unter § 21.

gerechtfertigt erscheint. Viele Autoren sprechen vom Zweikammersystem als einem geradezu unentbehrlichen Faktor in Bundesstaaten³².

Letztlich kann man festhalten, dass der Ständerat die *Grundfunktionen* einer Zweiten Kammer durchaus zufriedenstellend erfüllt und von dieser Seite her eigentlich keine Probleme bestehen. Ob er aber die aus theoretisch-abstrakter Sicht „sekundäre“ politische Zielsetzung, die im schweizerischen Bundesstaat *historisch* an erster Stelle stand und die Organisationsstruktur entscheidend prägte, nämlich die Versöhnung von unitarischem und föderalistischem Prinzip, noch erfüllt, kann aber zumindest angezweifelt werden. Die nachfolgenden Vorschläge zur Reform des Zweikammersystems gehen daher zunächst vom Problem der Organisationsstruktur aus. Hier scheint der augenfälligste Reformbedarf zu bestehen.

³² So MARRIOTT, S. 229; KUNZ, S. 683, meint, dass das Zweikammersystem für den Bundesstaat typisch ist, während man beim Einheitsstaat auf eine Zweite Kammer wohl verzichten könnte. In diesem Sinne auch FINER, S. 399; FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 221 ff., S. 227 ff., S. 353; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 6 ff., S. 52; NAWIASKY, „Staatslehre“, II, S. 202, IV, S. 47; LOEWENSTEIN, „Vereinigte Staaten“, 177 f.; *ders.*, „Verfassungslehre“, S. 185; LIVINGSTON, S. 10 f.; MESSMER, S. 65; PETERS, „Föderalismus“, S. 63 f.; BRADY, S. 513 f.; BRIE, S. 114 f., 178 f.; WILLOUGHBY/ROGERS, S. 237; WITTMAYER, „Demokratie“, S. 104; KELSEN „Allgemeine Staatslehre“, S. 217. Dagegen geht JELLINEK, „Staatenverbindungen“, S. 278, 284, davon aus, dass die Bildung eines Bundesstaates ein nationaler Akt sei und es unter formal-juristischen Gründen abzulehnen sei, die Zweite Kammer als *begriffsnotwendiges* Element des Bundesstaates zu definieren. Aus ethisch-politischen Gründen hält er aber eine Teilnahme der Gliedstaaten an der Gesamtwillensbildung *geboten* (S. 286 ff.). Siehe vorstehend § 20, B, II, 2, FN 30.

§ 29 Beibehaltung des Zweikammersystems und Vorschläge zur Modifikation des Ständerates

A. Allgemeines

Selbst wenn man generell eine positive Bilanz hinsichtlich der *Funktionserfüllung* des Ständerates in seiner heutigen Form zieht und die Vorteile der relativen Unabhängigkeit von ausserparlamentarischem Druck und parteipolitischen Zwängen anerkennt, wäre damit ein legitimatorisches Defizit des Ständerates noch nicht gänzlich aufgewogen. Im nun folgenden Abschnitt geht es daher auch weniger um eine interne Effizienzverbesserung in der Arbeitsweise unserer Zweiten Kammer als vielmehr um eine moderate Anpassung des *Repräsentationsprinzips* an die gewandelten Verhältnisse in der Staatswirklichkeit. Es sollen daher, verschiedene, teils mehr oder weniger realistische, aber nichtsdestotrotz überlegenswerte Vorschläge bezüglich der *Form* des Ständerates vorgestellt bzw. wieder in Erinnerung gerufen werden. Es ist dabei einzuräumen, dass es schwierig ist, in abstrakter Weise am Gleichgewicht unseres Zweikammersystems zu laborieren, muss doch, angesichts der Bemühungen um eine laufende Reform des Parlaments an sich, solcherlei zwangsläufig Flickwerk bleiben.

Verschiedentlich wurden bereits in den 1960er Jahren Stimmen laut, die angesichts des Bedeutungsrückgangs der Kantone die Frage stellten, ob es nicht sinnvoller wäre, die Ständekammer durch ein wie auch immer geartetes Vertretungsgremium der Wirtschaftsgruppen zu ersetzen¹. Dass dies angesichts der sich permanent im Wandel begriffenen Wirtschaftsinteressen keine tragfähige Lösung für eine Neugestaltung des Zweikammersystems sein kann, erscheint einleuchtend. Nach wie vor bleibt im Interesse der historisch gewachsenen föderalistischen Grundstruktur unseres Staates die territoriale Gliederung die erfolversprechendste Basis für die Ausgestaltung der Zweiten Kammer. Daher soll zunächst ein Überblick über die mannigfaltigen Reformvorschläge, die auf dem föderalistischen Grundaufbau des schweizerischen Staatsgefüges basieren, gegeben werden.

B. Zahlenmässige Änderung in der Sitzverteilung

Wie im nun folgenden Abschnitt gezeigt werden soll, sind den Ausgestaltungsmöglichkeiten der abgestuften Vertretung kaum Grenzen gesetzt. Allein der Grundgedanke bleibt stets derselbe, nämlich zumindest teilweise die Berücksichtigung der *Bevölkerungszahl* für die Besetzung der Zweiten Kammer zu verwirklichen. Dabei geht es selbstverständlich weniger um eine juristische Grundsatzfrage², sondern vielmehr um ein Problem von vorwiegend politischem Charakter, das nicht allein durch dogmatische Überlegungen gelöst werden kann. Es ist evident, dass es sich bei verschiedenen der Vorschläge um Zahlenspielerereien handelt, die je nach politischer Ausrichtung und Opportunität die Sitze unter die Abgeordneten zu verteilen trachten. Es ist aber diesen Vorschlägen eines nicht abzuspüren: das jeweils hinter ihnen stehende Bemühen, den Ständerat zu reformieren und dessen Existenzberechtigung weiterhin zu sichern. Zunächst sollen einige historische Bestrebungen, sei es im Rahmen angestrebter Totalrevisionsbemühungen oder Vorstösse zu Partialrevisionen der Verfassung zur Sprache kommen. Danach soll auf die Diskussion im Rahmen der nun schon bald dreissigjährigen Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung näher eingegangen werden, insbesondere auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe WAHLEN, deren inhaltlich solider Schlussbericht im Ausland beinahe mehr Aufmerksamkeit erregte als in der Schweiz. Verschiedene parlamentarische Vorstösse zu Partialrevisionen und schlussendlich einige private Vorschläge runden das Bild ab.

I. Historische Vorschläge zur zahlenmässigen Modifikation des Ständerates

Der Grundsatz der gleichen Vertretung der einzelnen Kantone blieb nach 1848 nicht unangefochten³. Besonders mit dem seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts mächtiger werdenden Demokratismus wurden immer wieder Stimmen laut, die für den Ständerat eine der Bevölkerung proportional entsprechende Vertreterzahl forderten⁴. Im Anschluss einer Motion des liberal-konservativen NR ADOR vom 27. 6. 1890, wonach zu prüfen sei, ob für die Nationalratswahlen binnen Jahresfrist die Proporzwahl eingeführt werden könnte⁵, stellte NR JEANHENRY

¹ GRUNER, „Regierung und Opposition“, S. 59.

² JAAG, „Zweite Kammer“, S. 89.

³ Vergl. allgemein FRIEDRICH, „Verfassungsstaat“, S. 227 ff.

⁴ Das analoge Phänomen findet sich in den USA zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Beleg für den „atlantischen Kreislauf moderner Staatsideen“, wonach die „populist’ movements“ in den amerikanischen Einzelstaaten (zw. 1890 und 1914) unter dem Eindruck der Entwicklung der demokratischen Volksrechte in der Schweiz standen; vergl. KÖLZ, „Die Bedeutung der Französischen Revolution“ in: AUER, „Les origines de la démocratie directe en Suisse“, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 105 ff., S. 117.

⁵ Die Motion ADOR lautete: „Der Bundesrath wird eingeladen, die verschiedenen Systeme der Proportionalvertretung allseitig zu prüfen und, binnen Jahresfrist, über die Möglichkeit ihrer Anwendung auf die Wahlen in den Nationalrath Bericht zu erstatten.“ Vergl. auch HIS, III, S. 114.

am selben Tag eine Motion, nach welcher der Bundesrat eingeladen sei, zu prüfen, ob im Falle der Anwendung eines wie auch immer gearteten Verhältniswahlrechts für den Nationalrat, eine Notwendigkeit für eine Modifikation der Wahl und der Zusammensetzung des Ständerats im Sinne einer noch zu definierenden Proportionalität bestünde, was eine Revision von Art. 80 BV nach sich ziehen würde, um eine Aufrechterhaltung der Gleichheit zwischen beiden Kammern der Legislative zu gewährleisten⁶. Diese Motion beabsichtigte tatsächlich aber weniger die Modifikation des Ständerates als vielmehr die Verhinderung der Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für die Nationalratswahlen⁷. In der Folge wurden beide Motionen am 25. 9. 1890 vom Nationalrat mit 116 zu 78 Stimmen verworfen.

II. Modelle der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV von 1973

1. Zielsetzung

Unmittelbarer Anstoss für die Vorbereitungsarbeiten für die Totalrevision der BV waren die beiden Motionen OBRECHT und DÜRRENMATT. Am 13. 10. 1965 reichten KARL OBRECHT (FDP, SO) im Ständerat⁸ und am 30. November des gleichen Jahres PETER DÜRRENMATT (LP, BS) im Nationalrat⁹ Motionen ein, mit denen der Bundesrat eingeladen wurde, eine Totalrevision der BV vorzubereiten. Der Bundesrat nahm in der Sommersession 1966 beide Motionen entgegen und ernannte am 16. 5. 1967 eine vorerst aus neun, später aus zehn Mitgliedern bestehende Arbeitsgruppe, mit altBR FRITZ TRAUGOTT WAHLEN als Vorsitzenden - die sog. Arbeitsgruppe WAHLEN. Diese legte den Kantonen, Hochschulen, Parteien und anderen interessierten Kreisen einen ausführlichen Fragenkatalog vor. Die eingegangenen Antworten wurden 1970 in vier Quellenbänden herausgegeben¹⁰ und dokumentierten auf rund 2'200 Seiten die ganze Breite der in der Schweiz vertretenen Meinungen. Am 6. 9. 1973 veröffentlichte die Arbeitsgruppe ihren Schlussbericht, worin sie die Voraussetzungen einer Totalrevision und die Strukturelemente einer künftigen BV darlegte¹¹. Darin befasste sich die Arbeitsgruppe zunächst mit dem Verfassungsverständnis und den Voraussetzungen einer Totalrevision der Verfassung: Eine Verfassung des 20. Jahrhunderts müsse neue Gegebenheiten berücksichtigen, andere Erwartungen und Bedürfnisse befriedigen als eine Verfassung des 19. Jahrhunderts. Die grundlegenden Institutionen unseres Staates seien weitgehend unbestritten, das Interesse verlagere sich jedoch auf jene Bereiche, in denen die Verfassung die vielfältigen Sozialbeziehungen eines hochtechnischen Zeitalters regle. Die neuen Voraussetzungen erforderten neue, beweglichere Formen. Die neue Verfassung müsse dabei aber nicht bei Null anfangen, sondern könne von der bestehenden Rechtsordnung ausgehen. Als Konstanten der Eidgenossenschaft angesichts einer Totalrevision bezeichnete die Arbeitsgruppe in ihrem Schlussbericht drei überdauernde Grundwerte: demnach sei in den politischen und rechtlichen Vorstellungen fest verankert, dass die Eidgenossenschaft wesensnotwendig eine *Demokratie*, eine die *individuelle Freiheit garantierende Ordnung* und ein *föderatives Gebilde* sei¹². Während nun die Grundwerte der Demokratie und der Freiheit im Aufwind und vom Schwung einer Fortschrittlichkeit bewegt seien, wäre die föderative Grundordnung in einer gewissen Stagnation gefangen¹³. Dafür seien verschiedene Ursachen verantwortlich: zum einen könnten keine wesentlichen neuen Inhalte und keine einleuchtenden neuen Formen gegenüber bisherigen Versuchen glaubhaft gemacht werden, zum anderen wäre die föderative Ordnung in ihrer Buntheit und ihrer nicht-zweckrationalen Mannigfaltigkeit kaum zu übersehen. Die Arbeitsgruppe ging infolgedessen in ihrer Betrachtung der föderativen Ordnung davon aus, dass die Neuerungsmöglichkeiten gegenüber dem damaligen Stand nicht unwälzender Natur wären. Im Vordergrund sollten vor allem die Schaffung und Vertiefung eines neuen Funktionsverständnisses sowie Versuche, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Kantonen sinnvoll zu verteilen, stehen. Dennoch sah die Arbeitsgruppe als eine der zentralsten Aufgaben der Revisionsarbeiten¹⁴ die nähere Ausgestaltung des Ständerates und widmete ihm eine sehr eingehende Untersuchung. Sowohl die *Funktion* als auch die *Stellung* des Ständerates fanden in der Arbeitsgruppe WAHLEN nur vereinzelt explizite Erwähnung, waren sie doch Gegenstand eines

⁶ „Der Bundesrath wird eingeladen, zu prüfen, ob es nicht, für den Fall der Anwendung irgend eines Systems der Proportionalvertretung auf die Wahlen in den Nationalrath, zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes zwischen den beiden Kammern nöthig sei, die Wahl und Zusammensetzung des Ständerathes im Sinne einer noch näher zu bestimmenden Proportionalität so zu modifizieren, dass Art. 80 der Bundesverfassung einer Revision unterstellt würde.“ Vergl. auch TRIVELLI, S. 165.

⁷ Sten. Bull. NR 1910, 84.

⁸ Sten. Bull. SR 1966 168 ff.

⁹ Sten. Bull. NR 1966 412 ff.

¹⁰ Arbeitsgruppe WAHLEN für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Hrsg.): „Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe“, 4 Bände (I: Kantone; II: Parteien; III: Universitäten; IV: Varia), Bern 1970 und ein Registerband, Bern 1972.

¹¹ Arbeitsgruppe WAHLEN für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Hrsg.): „Schlussbericht der Arbeitsgruppe“, Bern 1973 (nachfolgend zitiert als „Schlussbericht WAHLEN“).

¹² Schlussbericht WAHLEN, S. 45 f.

¹³ Schlussbericht WAHLEN, S. 53.

¹⁴ Schlussbericht WAHLEN, S. 463; HEGER, S. 238, 242.

weitreichenden Konsenses¹⁵. Zentrale Bedeutung erlangte aber die Frage der *Zahl* der Repräsentanten, die jedem einzelnen Kanton im Ständerat zustehen sollten.

2. Grundsätzliche Erwägungen zur Behördenorganisation

a) Das Parlament

Aufgaben und Befugnisse der Bundesversammlung sollten im grossen und ganzen dieselben bleiben wie bisher. Das Schwergewicht läge dabei im Bereich der Gesetzgebung und der Oberaufsicht über die Verwaltung. Es sei, so die Ansicht der Arbeitsgruppe¹⁶, Sache der Bundesversammlung, ihre Arbeitsmethoden und -instrumente zu verbessern, um dafür zu sorgen, dass die Ausübung ihrer Befugnisse die notwendige Wirksamkeit aufweise. Eine grundlegende Neugestaltung des Parlaments drängte sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe nicht auf. Zwar wurde der wachsende Einfluss der Exekutive, der das Gleichgewicht zwischen den Positionen verschob, kritisch vermerkt, zumindest vorläufig rechtfertigten aber die Verhältnisse keine wesentliche Änderung der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative, wie sie durch die Verfassung von 1874 gestaltet worden seien.

b) Einkammer-, Zweikammer- oder Mehrkammersystem

Im zweiten Abschnitt seines neunten Kapitels befasst sich der Schlussbericht eingehend mit der Frage der Ausgestaltung der Bundesversammlung¹⁷. Die Vorschläge zur Einführung des *Einkammersystems*, welches von einer Arbeitsgruppe der Universität Zürich verfochten wurde, ebenso wie die Anregungen zum Aufbau eines *Mehrkammersystems* sollen erst nachfolgend, unter § 31 zur Sprache kommen und näher erläutert werden. Vorab verdient festgehalten zu werden, dass das Einkammersystem in den Antworten auf den Fragenkatalog fast einhellig abgelehnt wurde¹⁸. Auch die Arbeitsgruppe schloss sich dem an und sprach sich ebenfalls gegen ein Einkammersystem aus, wobei sie sich u.a. darauf berief, dass das Zweikammer- oder Mehrkammersystem mit dem Wesen des föderalistischen Staates im Einklang stünde. Eine grundlegende Neugestaltung des Parlaments war nach Auffassung der Arbeitsgruppe nicht notwendig. Namentlich das Zweikammersystem hätte sich ebenso wie das Milizparlament, das Wahlverfahren, die Wählbarkeit - mit Ausnahme der Vorschrift der Nichtwählbarkeit von Geistlichen -, die Unvereinbarkeitsvorschriften, die Amtsdauer, die Immunität und das Instruktionsverbot bewährt. Eine wesentliche Strukturreform sei einzig für den Ständerat erforderlich. Hier wurde dann ein breites Spektrum möglicher Reformvorschläge präsentiert und erläutert.

3. Die „Kammer der Kantone, genannt Ständerat“

a) Bestand und Zusammensetzung des Ständerates

Der zahlenmässige Bestand des Ständerates ist von der Konzeption abhängig, welche man seiner Zusammensetzung zu Grunde legt¹⁹. Umgekehrt hängt die Zusammensetzung wiederum von der *Funktion* ab, welche man der Kleinen Kammer zuweisen will. Gerade die Funktion und die Stellung des Ständerates aber waren in der Diskussion um die Totalrevision Gegenstand heftigerer Kontroversen als die Rolle des Nationalrats. Die SP hielt denn auch die Revision des Ständerates für eines der wesentlichsten Ziele der Totalrevision²⁰, worin ihr die Arbeitsgruppe WAHLEN durchaus Recht gab. Auch die Befürworter einer ausgewogeneren und gerechteren Vertretung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und politischen Parteien im Ständerat, bestritten nicht, dass die beiden Kammern eine voneinander abweichende Zusammensetzung aufweisen müssten. Denn würden die beiden Räte in bezug auf ihre Zusammensetzung übereinstimmen, so könnte die eine zur anderen kein Gleichgewicht bilden und würde kein wirklicher Dialog zwischen ihnen zustande kommen, womit die Existenz des Zweikammersystems ernsthaft gefährdet wäre. Die meisten Stellungnahmen sprachen sich für dessen Beibehaltung aus. Nichtsdestoweniger wurde in zahlreichen Antworten unterstrichen, dass die Kantone an Vitalität erheblich eingebüsst hätten und sich der Schwerpunkt des politischen Geschehens von den Kantonen auf den Bund verschoben habe. Dieser unvermeidlichen Entwicklung müsse Rechnung getragen und die nötigen Konsequenzen, vor allem in bezug auf den Ständerat, gezogen werden. Diesen Meinungsäusserungen folgend, müsste folgendes doppeltes Ungleichgewicht, welches sich nicht mit einer echten Demokratie vereinbaren liesse, beseitigt werden:

¹⁵ HEGER, S. 255 ff.

¹⁶ Schlussbericht WAHLEN, S. 436.

¹⁷ Schlussbericht WAHLEN, S. 442 ff.

¹⁸ Schlussbericht WAHLEN, S. 446.

¹⁹ So der Schlussbericht WAHLEN, S. 462.

²⁰ Schlussbericht WAHLEN, S. 462 f.; OSCAR ODERMATT, „Der Ständerat im Prüfstand der Verfassungsrevision“, in: ZBl 71 (1970), S. 57-66, S. 60.

- *Die unausgewogene Vertretung der Bevölkerungsgruppen.* Das Schweizer Volk sei nicht mehr gleich strukturiert wie 1848. Die Gleichstellung der Kantone Uri und Zürich, damals vielleicht noch annehmbar, ist es heute nicht mehr.
- *Die ungleiche Vertretung der politischen Parteien.* Diese hätten sich diversifiziert; es gehe nicht mehr an, dass bloss zwei oder drei Abgeordnete die SP in einer Kammer von 44 Mitgliedern vertreten.

Im übrigen wurde auch bemerkt, dass die Vertretung folgender drei politischen Trägerschaften in der Eidgenossenschaft gewährleistet werden müsste:

- Die Vertretung des gesamten Schweizervolkes, welches dem Nationalrat obliegt;
- die Vertretung der Einwohner eines jeden Kantons als Aufgabe des Ständerates;
- die Vertretung der Kantone als Bundesglieder, welche den kantonalen Regierungen obliege.

Mehrere Stellungnahmen erinnerten daran, dass der Ständerat ein Organ der Eidgenossenschaft, des Bundes darstellte, sich seine Funktion und Kompetenzen auf die BV abstützen. Die Mitglieder des Ständerates seien also eidgenössische Parlamentarier und die Kantone, welche ihre Ständeräte abordnen, übten infolgedessen keinerlei Rechte über sie aus. Gestützt auf diese Überlegung wurde in verschiedenen Stellungnahmen geltend gemacht, dass der Ständerat nicht eigentlich die Kantone repräsentiere: Die Kleine Kammer wurde zum Teil als *zweite Volksvertretung* behandelt, welche sich vom Nationalrat bloss noch durch das Wahlverfahren (Majorz im Gegensatz zum Proporz) unterscheidet. Beide Räte vertreten nach dieser Auffassung dieselbe politische Gemeinschaft, allein die Formen der Vertretung weichen voneinander ab. Um so radikaler forderten solche Stimmen eine Korrektur des oben skizzierten doppelten Ungleichgewichts. Um zu einer Verbesserung dieser Situation zu gelangen wurde nun allenthalben, sofern man überhaupt am Zweikammersystem auf einer föderalistischen Grundlage festhalten wollte, eine zahlenmässige Modifikation des Ständerates vorgeschlagen.

b) Die Vorschläge der Vernehmlassung im einzelnen

Die Grundprämissen waren also nicht bei allen Varianten identisch: In der Mehrzahl der Varianten wurde eine ausgewogenere Vertretung der Bevölkerung und der politischen Parteien angestrebt. Setzt man sich aber dieses Ziel, so hatte man zunächst die den Kantonen zustehende Anzahl Sitze im Ständerat in einem gewissen Masse den kantonalen Bevölkerungszahlen, also einem rein quantitativen Element, anzupassen - etwaige Änderungen des Wahlsystems (v.a. das Proporzverfahren) ergaben sich hieraus praktisch automatisch. In den Antworten auf den Fragenkatalog wurden verschiedene Abstufungen vorgeschlagen:

- A.:** Pro Halbkanton und Kanton: je 3 Sitze.
- B.:** Pro Halbkanton: 1 oder 2 Sitze.
Pro Kanton: mindestens 2 Sitze.
Pro Kanton: 3 Sitze für Kantone mit mehr als 200'000 Einwohnern,
Pro Kanton: 4 Sitze für Kantone mit mehr als 500'000 Einwohnern,
Pro Kanton: 5 Sitze für Kantone mit mehr als 1'000'000 Einwohnern.
- C.:** Pro Halbkanton: mindestens 1 Sitz.
Pro Halbkanton: 2 Sitze für Halbkantone mit mehr als 200'000 Einwohnern.
Pro Kanton: mindestens 2 Sitze,
Pro Kanton: 3 Sitze für Kantone mit mehr als 300'000 Einwohnern,
Pro Kanton: 4 Sitze für Kantone mit mehr als 600'000 Einwohnern,
Pro Kanton: 5 Sitze für Kantone mit mehr als 1'000'000 Einwohnern.
- D.:** Staffelung der Sitze gemäss Einwohnerzahl der Kantone, ohne obere Grenze.
- E.:** a) Feste Sitzzahl für jeden Kanton und Halbkanton.
b) Zusätzlich zu den in lit. a) vorgesehenen gleichen Sitzzahlen ist ein Viertel der Mandate auf Grund der Bevölkerungszahlen zu verteilen.
- F.:** a) 80 Mandate werden nach den Bevölkerungszahlen zugeteilt, mit einem Maximum von 5 Sitzen pro Kanton.
b) 20 Sitze werden von den nach lit. a) bestellten Abgeordneten durch *Kooptation* vergeben.
- G.:** a) Feste Zahl von Mandaten pro Halbkanton und Kanton.
b) Zusätzliche Verstärkung der Vertretung der welschen Kantone und des Tessins einerseits, der 5 grossen Kantone andererseits.
- H.:** a) Feste Abgeordnetenzahl: insgesamt 60.
b) Pro Halbkanton: 1 Sitz.
Pro Kanton: 2-3 Sitze.
c) Die über den jetzigen Gesamtbestand hinausgehenden 16 Mandate werden nach den Bevölkerungszahlen unter die Kantone verteilt, bis die Zahl von 16 zusätzlichen Sitzen erreicht ist.

Tabelle 44: Übersicht über die hypothetische Sitzverteilung nach den Vorschlägen der Arbeitsgruppe
(In Klammern die Anzahl der Sitze, die den Kantonen unter den gegenwärtigen Verhältnissen zukämen)

	A	B	C	D	E	F	G	H
Zürich	3	5 (5)	5 (5)	4 (4)	3 (3)	5 (5)	3 (3)	3 (3)
Bern	3	4 (4)	4 (4)	4 (4)	3 (3)	5 (5)	3 (3)	3 (3)
Luzern	3	3 (3)	2 (3)	4 (4)	3 (3)	3 (4)	3 (3)	3 (3)
Uri	3	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)
Schwyz	3	2 (2)	2 (2)	3 (3)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)
Obwalden	3	2 (2)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	1 (1)
Nidwalden	3	2 (2)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	1 (1)
Glarus	3	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)
Zug	3	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)
Fribourg	3	2 (3)	2 (2)	3 (4)	2 (2)	3 (3)	3 (3)	3 (3)
Solothurn	3	3 (3)	2 (2)	4 (4)	3 (3)	4 (3)	2 (2)	3 (3)
Basel-Stadt	3	2 (2)	2 (1)	4 (3)	2 (1)	4 (3)	1 (1)	2 (3)
Basel-Land	3	2 (3)	2 (2)	3 (4)	1 (2)	4 (3)	1 (1)	2 (3)
Schaffhausen	3	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)
Appenzell A. Rh.	3	2 (2)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	1 (1)
Appenzell I. Rh.	3	1 (1)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
St. Gallen	3	3 (3)	3 (3)	4 (4)	3 (3)	5 (4)	3 (3)	3 (3)
Graubünden	3	2 (2)	2 (2)	3 (3)	2 (2)	2 (3)	2 (2)	3 (2)
Aargau	3	3 (4)	3 (3)	4 (4)	3 (3)	5 (5)	3 (3)	3 (3)
Thurgau	3	2 (3)	2 (2)	3 (4)	2 (2)	3 (3)	2 (2)	3 (3)
Tessin	3	3 (3)	2 (3)	4 (4)	3 (3)	4 (4)	3 (3)	3 (3)
Waadt	3	4 (4)	3 (4)	4 (4)	3 (3)	5 (5)	3 (3)	3 (3)
Wallis	3	3 (3)	2 (2)	4 (4)	3 (3)	4 (4)	3 (3)	3 (3)
Neuenburg	3	2 (2)	2 (2)	3 (3)	2 (2)	2 (3)	3 (3)	3 (2)
Genf	3	3 (3)	3 (3)	4 (4)	3 (3)	5 (4)	3 (3)	3 (3)
Jura²¹	(3)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)
Gesamte Schweiz	75 (78)	63 (69)	55 (59)	78 (82)	55 (57)	80 (80)	55 (58)	60 (60)

(Quelle: Schlussbericht WAHLEN, S. 468; eigene Ergänzungen)

Allen diesen Varianten, denen wie erwähnt nicht dieselben Zielsetzungen zugrunde liegen, ist gemeinsam, dass sie eine Tendenz aufweisen, das Majorzsystem durch das Proporzverfahren zu ersetzen. Dieses drängt sich namentlich dann auf, wenn in einem Wahlkreis mehr als zwei Mandate zu vergeben sind. Aber selbst wenn für Wahlkreise, in denen mehr als zwei Sitze zu vergeben sind, ein Majorzverfahren gesetzlich verankert würde, käme faktisch ein Proporzsystem zur Anwendung.

Die Arbeitsgruppe WAHLEN engte nach gründlicher Prüfung sämtlicher Elemente den Kreis der ihr vernünftig erscheinenden Varianten ein und prüfte schliesslich drei Modelle eingehender, wobei Variante a) am wenigsten Zustimmung gefunden hatte, c) am meisten:

a) *Beibehaltung des gegenwärtigen Systems, also ein Abgeordneter pro Halbkanton, deren zwei pro Vollkanton.*

Diese Lösung stellt die Funktion des Ständerates als eigentliche Kammer der Kantone in den Vordergrund und kann für sich den Vorteil der Einfachheit proklamieren. Es war insbesondere die luzernische Stellungnahme, welche für die unveränderte Beibehaltung des Ständerates sowohl in seiner Zusammensetzung wie in seiner Wahl plädierte²². Nationalrat und Ständerat sollten völlig gleichberechtigt bleiben. Dem wurde allerdings entgegengehalten, dass die geltende Regelung es nicht vermöge, die angemessene Vertretung „einer wichtigen, in der Minderheit stehenden Partei“²³ zu gewährleisten, selbst dann nicht, wenn die Wahl im Proporzverfahren erfolgte²⁴. Ausserdem sei die bisherige Lösung auch nicht geeignet, die Ständeräte zu entlasten.

b) *Einheitliche Erhöhung des Bestandes, der Anzahl Sitze pro Stand, zum Beispiel*

- *nach wie vor ein Abgeordneter pro Halbkanton, aber drei Mitglieder pro Kanton, oder*
- *zwei Sitze pro Halbkanton, deren vier pro Kanton.*

²¹ Der Kanton, 1978 gegründet, konnte damals selbstverständlich noch nicht berücksichtigt werden.

²² Vergl. „Vaterland“ vom 28. Juli 1969; Antworten, I, S. 159, Rz. 101.

²³ Schlussbericht WAHLEN, S. 472.

²⁴ Siehe dazu nachfolgend unter E.

Da gegenwärtig drei politische Parteien im Bundesrat bestimmend seien, wäre die Zahl von drei Abgeordneten pro Kanton am ehesten angebracht, sie liesse sich jedoch nicht zufriedenstellend mit der Existenz von Halbkantonen vereinbaren. Auch die Zahl vier wurde in Erwägung gezogen, da sie der Tatsache Rechnung trage, dass eine vierte politische Partei von „mittlerer“ Stärke im Bundesrat vertreten ist²⁵. Für die Halbkantone läge es dann nahe, die Zahl zu halbieren, falls es beim Verzicht bliebe, die Halbkantone nicht den Kantonen gleichzusetzen. Eine einheitliche Erhöhung der Mandatszahl pro Kanton hätte offensichtlich praktische Vorteile: Mit der Erhöhung der Zahl der Ständeräte wäre automatisch eine Arbeitsentlastung für diese verbunden - immerhin bewältigten die 44 Ständeräte dieselben Aufgaben wie 200 Nationalräte - und es würde ein besseres Gleichgewicht zwischen den Kammern in der Bundesversammlung erreicht. Die Kantone erhielten bei dieser Lösung auch die Möglichkeit ein sinnvolles Proporzwahlverfahren einzuführen.

c) *Nicht gleichförmige, sondern den Bevölkerungszahlen angepasste Erhöhung der Mandatszahlen pro Kanton, nach einem der unter B, C, E, H skizzierten Abstufungsvorschläge.*

Ausgeschieden wurden aber folgende Varianten:

- Variante D, weil die Zahl der Ständeräte einen Drittel des Bestandes des Nationalrates nicht übersteigen sollte;
- Variante F, weil das hier eingeführte Kooptationselement keinem demokratischen Wahlmodus entspricht;
- Variante G.

Die Arbeitsgruppe gab schlussendlich der Variante **H** den Vorzug, die von einer festen Mandatszahl von insgesamt 60 Sitzen ausging, die für jeden Halbkanton einen, pro Kanton zwei bis drei Sitze vorsah, wobei die über den damaligen Stand von 44 Ständeratsmandaten hinausgehenden 16 Sitze entsprechend den Bevölkerungszahlen verteilt worden wären. Der Vorteil dieser Lösung läge darin, so die Arbeitsgruppe, dass sie geeignet sei, die Belastung der Ratsmitglieder zu reduzieren und es gestatte, der Ständekammer eine den Bevölkerungsverhältnissen besser entsprechende Struktur zu geben. Darüber hinaus wurde damit das Problem des Status der Halbkantone, wenn schon nicht geklärt, so doch entschärft, indem ein gewisses *quantitatives* Element, eine moderate rechnerische Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen der Kantone in der Verteilung der 16 zusätzlichen Sitze eingeführt worden wäre. Allerdings, so wurde festgehalten, gäbe es keinen Schlüssel, der erlauben würde, die Zusammensetzung des Rates genau den Verhältnissen entsprechend zu gestalten (nicht zuletzt auch wegen dem Festhalten am überkommenen Status der Halbkantone).

Besondere Beachtung verdient hier auch der Vorschlag der *Studienkommission des Kantons Solothurn* (Variante **F**): Die Studienkommission hatte eine originelle und vielbeachtete Lösung vorgeschlagen²⁶, welche allerdings vom Solothurnischen Regierungsrat nur mit Vorbehalten an die Arbeitsgruppe WAHLEN weitergeleitet wurde. Sie setzte sich für eine Beibehaltung des echten Zweikammersystems mit *gleichen* Rechten der beiden Kammern ein, war aber der Ansicht, dass der Wandlung, welche der schweizerische Bundesstaat in seiner föderativen Struktur seit 1848 durchgemacht hat, in der Zusammensetzung der Ständekammer im Rahmen des Möglichen Rechnung getragen werden müsse. Es liesse sich nicht verkennen, dass das politische Schwergewicht, das bei der Gründung des Bundesstaates noch bei den Kantonen lag, zusehends auf den Bund übergegangen sei und trotz ideeller und rechtlicher Aufrechterhaltung der föderalistischen Struktur eine bedeutsame Integration stattgefunden habe, der eine Aushöhlung der staatsrechtlichen Selbständigkeit der Kantone parallel lief. Die Kommission stellte fest, dass „auch die Struktur der Bevölkerung und damit der Wählermassen bedeutende Verschiebungen erfahren hat. Die Industrialisierung und die damit verbundene Konzentration und Verstärkung der Bevölkerung haben auch im bevölkerungsmässigen Gewicht das Verhältnis zwischen den Kantonen seit 1848 bedeutend verschoben. Hat sich die Bevölkerung z.B. im Kanton BS seit 1850 rund verzehnfacht, in den Kantonen ZH und GE vervierfacht, so hat sie sich in andern nicht einmal verdoppelt und ist in einigen wenigen Kantonen (AI, AR, GL, FR) nur unwesentlich gewachsen. Die Stadt Zürich weist heute mehr Stimmberechtigte auf als die Urkantone und Luzern zusammen. Uri als bevölkerungsmässig kleinster Vollkanton zählt heute in eidgenössischen Angelegenheiten nur etwas mehr als 3 % der Stimmberechtigten des Kantons Zürich. Uri entsendet einen einzigen Vertreter in den Nationalrat, Zürich 35.“²⁷

In den Ständerat entsende der Kanton Uri aber gleichviele Vertreter wie der Kanton Zürich, woraus die Kommission folgerte, dass er dort den gleichen politischen Einfluss ausübt wie der bevölkerungsmässig rund 35mal grössere Kanton Zürich. Würde aber auch nur einigermaßen das Wählerkontingent berücksichtigt, das hinter den Abgeordneten steht, so „ist der Kanton Uri im Ständerat unverhältnismässig übervertreten, der Kanton Zürich entsprechend untervertreten. Da beide Kammern das gleiche politische Gewicht besitzen, ist der Zürcher Stimmbürger ungleich ungünstiger vertreten als der Urner.“²⁸ Die Kommission räumte ein, dass man gegen diese Argumentation einwenden könne, dass dies eben der föderalistischen Grundidee des Ständerates und dem konsequent

²⁵ Angesichts der Wahlergebnisse der Nationalratswahlen 1995 zeigt sich allerdings wie fragwürdig es ist, bei der Ausgestaltung von Institutionen auf momentane politische Gegebenheiten und Machtverhältnisse abzustellen, da diese stets ein Element der Unberechenbarkeit enthalten.

²⁶ Antworten, I, S. 497 ff., Rz. 122; Schlussbericht WAHLEN, S. 466 ff.; ODERMATT, S. 60 ff.

²⁷ Antworten, I, S. 497, Rz. 122; Schlussbericht WAHLEN, S. 466 ff.; ODERMATT, S. 61.

²⁸ Antworten, I, S. 498, Rz. 122; ODERMATT, S. 61.

durchgeführten Zweikammersystem im Bundesstaat entspreche sowie ferner, dass diese gewollte Diskrepanz von Anfang an bestanden habe. „Dieser Einwand ist im Grundsatz unbestreitbar, doch darf nicht übersehen werden, dass sich mit der Bevölkerungsverschiebung und dem unterschiedlichen Wachstum diese Benachteiligung der bevölkerungsreichen Kantone gegenüber den kleinen Ständen stark prononciert hat.“ Die Zurücksetzung im politischen Einfluss im Parlament als ganzem würde, nicht zuletzt auf Grund der gegenwärtigen Bevölkerungsstruktur und auf Grund der Verschiebung des politischen Gewichts im Bundesstaat immer stärker empfunden.

Die Studienkommission bemerkte in ihrer Kritik am Ständerat ferner, dass seine politische Zusammensetzung nicht proportional den politischen Verhältnissen in der Schweiz entspräche, wie dies beim Nationalrat seit der Einführung der Proporzwahl (1919) gewährleistet sei: „Dem Ständerat wird vielfach vorgeworfen, er sei für die politische Struktur des Landes in keiner Weise repräsentativ und müsse schon aus diesem Grunde gegenüber dem tatsächlichen politischen Willen des Volkes ein retardierendes, wenn nicht gar destruktives Element sein. Nun ist es gewiss nicht Sinn und Aufgabe des Ständerates, das Schweizervolk zu repräsentieren. Dies geschieht durch den Nationalrat. Der Ständerat soll den politischen Willen der Kantone als des zweiten Grundelementes des Bundesstaates zur Geltung bringen. Nachdem sich aber heute, im Gegensatz zu 1848, in allen Kantonen die politische Willensbildung auf proportionaler Ebene vollzieht, kann ein divergierender kantonaler Staatswille gegenüber dem Willen, den die proportional gewählten Vertreter des Kantons im Nationalrat verkörpern, kaum mehr begründet werden. Erhält der Ständerat nach seiner Zusammensetzung und Wahlart eine einseitige politische Färbung, wie er sie heute eindeutig zeigt, so kann er in seinen Äusserungen als parlamentarisches Organ sehr weit vom politischen Willen des Volkes abweichen, wie er sich in den Nationalratswahlen manifestiert hat. Je mehr sich die Kantone im Bund integrieren, um so stärker wird dieses Missverhältnis fühlbar.“²⁹

Die Kritik am Ständerat galt aber nicht der Institution an sich, die grundsätzlich unbestritten blieb, sondern seiner Zusammensetzung und der mangelnden Abstimmung auf die politische Zusammensetzung des Volkes: „Die Kommission ist überzeugt, dass die Institution des Ständerates mit der Zeit gefährdet würde, wenn nicht in seiner Zusammensetzung inskünftig eine bessere Rücksicht auf die parteipolitische Struktur des Volkes und auf Grösse und politisches Gewicht der Kantone genommen wird. Es kann sich natürlich nicht darum handeln, aus dem Ständerat ein Abbild des Nationalrates zu machen und die gleiche Vertretungszahl und die parteipolitische Proportionalität der Vertretungen zu sichern. Der Ständerat muss das föderative Organ bleiben, aber er ist in seiner *Zusammensetzung* besser der politischen Realität anzupassen, die sich mit der Verschiebung der Gewichte zwischen Bund und Kantonen, mit der Veränderung der Bevölkerungsstruktur, mit dem heute unbestrittenen Proporzgedanken und mit dem Mehrparteiensstaat seit 1848 grundlegend gewandelt hat.“ „Es müsse darum gehen“, so fährt sie fort, „eine neue Synthese zwischen dem föderalistischen Prinzip und der modernen Auffassung von einer parlamentarischen Vertretung zu finden.“³⁰ Die Kommission schlug dementsprechend eine Vergrösserung des Ständerates und eine Preisgabe des Prinzips der gleichen Vertreterzahl für alle Kantone vor, ging aber nicht so weit, die Vertreterzahl im strengen Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse und damit durchwegs eine proportionale Bestellung der Mitglieder vorzuschlagen. Sie sah folgende Neuerungen vor:

- Zuteilung von mindestens 2 und höchstens 5 Mitgliedern an jeden Kanton je nach Bevölkerungsgrösse. Verteilungsschlüssel gemäss Bundesgesetz.
- Wahlart und Amtsdauer grundsätzlich den Kantonen überlassen, mit zwei Einschränkungen:
 - a) Volkswahl bundesrechtlich vorgeschrieben;
 - b) bei mehr als zwei Mitgliedern Bestellung nach Nationalratsproporz bundesrechtlich gefordert.

Die Kommission befasste sich ferner eingehend mit der Frage, ob nicht ein Teil der Mitglieder des Ständerates durch *Kooptation* bestellt werden könnte. Sie sah in dieser Lösung den Vorteil, dass hervorragende Kräfte aus allen Lebensgebieten für das Parlament gewonnen werden könnten, die sich nicht den Mühen des üblichen Aufstiegsweges über die parteipolitische Bewährung aussetzen wollen oder können. Es läge darin auch die Möglichkeit, die politische Zusammensetzung des Ständerates besser auszugleichen. Ferner liesse sich mit diesem Vorschlag auch die Auswahlbasis für die Mitglieder des Bundesrates vorteilhaft erweitern. Die Kommission „ist sich der schockierenden Aussergewöhnlichkeit dieses Vorschlages in unserer urdemokratischen Vorstellungswelt durchaus bewusst. Sie schätzt aber den Vorteil des Zuzuges ausserordentlicher Kräfte, die auf dem ordentlichen politischen Wege nicht zu gewinnen wären, so hoch ein, dass sie diese Bedenken überwunden und sich zum Vorschlag durchgerungen hat, $\frac{1}{5}$ der Ständeräte sei durch den Rat selbst zu bezeichnen.“³¹ In der Auswahl der kooptierten Mitglieder sollte der Ständerat frei sein; diese wären nicht auf das Kontingent der von den Kantonen gewählten Mitglieder angerechnet worden. Als Wahlbehörde fungierte der Ständerat ohne die kooptierten Mitglieder, die logischerweise bei der Kooptation auch im Falle von Einzelsukzession nicht mitwirken, sonst aber dieselben Rechte haben sollten wie die gewählten Mitglieder des Ständerates.

Schlussendlich hätte der Ständerat in dieser Form im wesentlichen immer noch die Kantone repräsentiert, jedoch nicht mehr in reiner Form; es wäre ihm ein anderes Element eingepflanzt worden, das ihm bis zu einem

²⁹ Antworten, I, S. 498 f., Rz. 122; ODERMATT, S. 61 f.

³⁰ Antworten, I, S. 499, Rz. 122; ODERMATT, S. 62.

³¹ Antworten, I, S. 499 f., Rz. 122; ODERMATT, S. 63.

gewissen Grade den Charakter eines „Oberhauses“ gäbe, in das man nicht nur auf dem ordentlichen demokratischen Wege gewählt, sondern in repräsentativer Form auch ernannt werden konnte. „Dieser neue Wesenszug würde indessen den demokratischen Charakter der Ständekammer nicht antasten, da ja die Wahlbehörde der kooptierten Mitglieder aus einer Volkswahl hervorgegangen wäre.“³² Die Kommission sah also eine Ständekammer vor, die insgesamt aus 100 Mitgliedern bestehen sollte und damit halb so gross wäre wie der Nationalrat³³. Daraus ergäbe sich auch eine ausgeglichene Belastung der beiden Kammern als beim damaligen Verhältnis von 4,5 : 1. Von diesen 100 Sitzen wären 80 auf die Kantone verteilt, 20 durch Kooptation bestimmt worden. Die Wahlen für die 80 gewählten Mitglieder sollten grundsätzlich kantonale Wahlen bleiben, jedoch wäre - was heute in allen Kantonen der Fall ist - obligatorisch die Volkswahl vorgeschrieben. Wählbarkeitsvoraussetzungen und Amtsdauer sollten weiterhin dem kantonalen Recht überlassen bleiben. Für die kooptierten Ständeratsmitglieder wäre es denkbar, die Wählbarkeitsvoraussetzungen jenen des Nationalrates anzupassen. Aus Zweckmässigkeitsgründen wurde vorgeschlagen, eine stufenweise Erneuerung des Ständerates vorzusehen, zum Beispiel in der Weise, dass jedes Jahr ¼ der kooptierten Mitglieder in Wiederwahl käme. Eine individuelle Amtszeitbeschränkung sollte aber in keinem Fall vorgesehen werden. Ebenso wenig sollte eine zwingende Verteilung der kooptierten Mitglieder nach Kantonen vorgeschrieben werden, um die Auswahl nach den rein persönlichen Fähigkeiten nicht zu behindern. Die Kommission befürwortete im weiteren die Aufhebung des Sonderstatus der Halbkantone und sah für jeden Kanton im Minimum zwei Ständeratssitze vor³⁴. Abgelehnt wurde im übrigen eine stärkere Bindung der Ständeräte an ihre Kantone: „Die Stärkung der Bundesgewalt seit 1848 und die weiterhin zunehmende Integration der Kantone scheinen uns jede Rückbildung des Ständerates in der Richtung der Tagsatzung zu verbieten. (...) Die Mitglieder des Ständerates müssen nach wie vor ohne Instruktionen stimmen und von den Kantonsregierungen unabhängig bleiben. Der Ständerat, wengleich als föderative Vertretung konzipiert, ist wie der Nationalrat ein Organ des Bundes und nicht der Kantone.“³⁵

4. Die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe WAHLEN

Eine grundlegende Neugestaltung des Parlaments war nach Auffassung der Arbeitsgruppe nicht notwendig. Bewährt hätten sich sowohl das Zweikammersystem wie auch das Milizparlament überhaupt, das Wahlverfahren, die Wählbarkeit. Aufzuheben wären einzig die Nichtwählbarkeit von Geistlichen, die Unvereinbarkeiten, die Amtsdauer, die Immunität und das Instruktionsverbot. Neu sollte aber ein öffentliches Register über die Interessenbindungen der Parlamentarier Auskunft geben. Eine wesentliche Strukturreform sei allerdings für den Ständerat erforderlich: Diese könnte darin bestehen, dass die Zahl der Ständeräte auf 60 erhöht würde, wobei die zusätzlichen 16 Mandate auf die bevölkerungsreichsten Kantone zu verteilen wären. Im Lichte ihrer materiellen Ergebnisse bejahte die Arbeitsgruppe die Wünschbarkeit einer Totalrevision der BV und empfahl dem Bundesrat, die Revisionsarbeiten durch eine Expertenkommission weiterführen zu lassen und diese zu beauftragen, einen konkreten Verfassungsentwurf auszuarbeiten. Mit ihrem umfassenden Inventar von Revisionsthemen, Anregungen, Vorschlägen und mit ihren eigenen Stellungnahmen zu den wesentlichen verfassungspolitischen Problemen schuf die Arbeitsgruppe WAHLEN die Voraussetzungen für eine zweite Phase einer Totalrevision.

III. Der Ständerat im Verfassungsentwurf von 1977

1. Die Zielsetzung des Entwurfes³⁶

Gestützt auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe WAHLEN und vom Bundesrat dazu ermächtigt, ernannte das EJPD am 8. 5. 1974 eine Expertenkommission von 46 Mitgliedern unter der Leitung von BR FURGLER. Noch im Jahre 1973 waren vier Experten beauftragt worden, die Ergebnisse des Schlussberichtes der Arbeitsgruppe WAHLEN in Verfassungsbestimmungen niederzulegen. Das Ergebnis dieser Bemühungen waren zwei Arbeitspapiere, welche im

³² Die Kommission verwies als Vergleich auf die engl. Gemeindeparlamente, die zum Grossteil aus gewählten Abgeordneten bestehen, zu einer Minderheit aber aus den „Aldermen“, die das gewählte Parlament selbst auf eine feste Amtsdauer ernennt.

³³ Antworten, I, S. 500, Rz. 123; ODERMATT, S. 63.

³⁴ Antworten, I, S. 501, Rz. 124; ODERMATT, S. 61.

³⁵ Antworten, I, S. 501, Rz. 126; ODERMATT, S. 63 f.

³⁶ Aus der Vielzahl der Publikationen zum VE von 1977 seien folgende Literaturhinweise genannt: KURT EICHENBERGER, „Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung“, in: ZaöRV 40 (1980), S. 477 ff.; GEORG MÜLLER, „Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, Bemerkungen zum Stand der Diskussion und zum Verfahren“, in: Der Sta at 20 (1981), S. 83 ff.; „Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? - Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder“, Stäfa 1978; „Totalrevision der Bundesverfassung - Zur Diskussion gestellt“, in: ZSR NF 97 (1978) I, S. 225 ff.; JOSEPH VOYAME, „La révision totale de la Constitution fédérale“, in: Mélanges HENRI ZWAHLEN, Lausanne 1977, S. 187 ff.; LUZIUS WILDHABER, „Das Projekt einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung“, in: JöR NF 26 (1977) S. 239 ff.

Herbst 1974 veröffentlicht wurden³⁷. Die Expertengruppe arbeitete nun, auf der Grundlage der Modelle der Arbeitspapiere und der von der juristischen Fakultät der Universität Basel entworfenen „Kern-Verfassung“, in den Jahren 1974 bis 1977 einen formulierten Verfassungsentwurf aus, der 1977 an den Bundesrat abgeliefert und anschliessend in die Vernehmlassung gegeben wurde. Der Verfassungsentwurf (nachfolgend VE 1977)³⁸ übernahm die Grundprinzipien der geltenden BV, sah aber in verschiedener Hinsicht Modifikationen und Anpassungen an die gewandelten Bedürfnisse vor. Die Minderheitsvorschläge der Kommissionsmitglieder wurden als Varianten berücksichtigt, wenn ein Drittel der Kommissionsmitglieder dem zustimmte.

Im *dritten Teil* des VE 1977 über die *Organisation des Bundes* (Art. 57-111 VE) wurden die Bundesaufgaben den verschiedenen Organen des Bundes zugewiesen. Die grosse Mehrheit der Expertenkommission kam, wie schon die Arbeitsgruppe WAHLEN, zum Ergebnis, dass die typische Verbindung von direkter und repräsentativer Demokratie, die staatlichen Entscheidungsprozesse und das geltende Regierungssystem beizubehalten seien. Es sollte beim Zweikammersystem mit zwei rechtlich gleichgestellten Räten und bei der durch das Parlament auf eine feste Amtsdauer gewählten Kollegialregierung bleiben.

Das erste Kapitel über *Volk und Stände* (Art. 57-69) umschrieb zunächst die Stimmberechtigung, die Ausübung und den Inhalt des Stimmrechts sowie die Wahlen. Daneben schlug die Kommission das Verhältniswahlrecht nicht nur für den Nationalrat, sondern auch für den Ständerat vor (Art. 60)³⁹. Die wichtigsten Neuerungen in diesem Kapitel betrafen v.a. das Initiativrecht (Volksinitiative auf Totalrevision; Einheitsinitiative). Von Interesse für die vorliegende Arbeit ist insbesondere das zweite Kapitel, das sich nun den *Bundesbehörden* (Art. 70-111) widmete, wobei die Expertenkommission im ersten Abschnitt allgemeine Bestimmungen (Art. 70-75 VE) für die Bundesversammlung, den Bundesrat und das Bundesgericht zusammenfasste, die in der geltenden BV über weite Teile verstreut sind. Der zweite Abschnitt über die Bundesversammlung (Art. 76-93) enthielt bezüglich der Organisation des Parlaments folgende Schwerpunkte: Die Expertenkommission übernahm grundsätzlich System und Zusammensetzung von National- und Ständerat, schlug aber vor, dass die Halbkantone BS und BL je zwei Abgeordnete in den Ständerat entsenden können und über je eine Standesstimme bei Verfassungsabstimmungen verfügen. Als Variante stimmte die Kommission der von der Arbeitsgruppe WAHLEN gewünschten Erweiterung des Ständerates zu. Prinzipiell hielt die Expertenkommission an der rechtlichen Gleichstellung der beiden Räte und am Grundsatz der getrennten Beratung fest. Die Befugnisse der Vereinigten Bundesversammlung sollten abschliessend aufgezählt werden. Im weiteren sah der Entwurf eine Beteiligung der Bundesversammlung an der politischen Planung vor, eine verfassungsrechtliche Erwähnung von Kommissionen, Fraktionen und Parlamentsbeauftragten sowie eine vermehrte Klarheit im Aufbau der Rechtsordnung. Insbesondere erachtete es die Expertenkommission für dringend geboten, die Unübersichtlichkeit der Rechtssetzungsformen zu beseitigen. Ausgangspunkt war für sie dabei, dass die Formen für die rechtsetzenden Erlasse abschliessend auf Verfassungsstufe genannt werden sollten.

2. Die wesentlichsten Bestimmungen im einzelnen

a) Art. 76 VE: Die Stellung der Bundesversammlung

Art. 76 des Verfassungsentwurfes bezeichnete die Bundesversammlung als die gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde der Eidgenossenschaft⁴⁰, Art. 94 VE den Bundesrat als die leitende und oberste vollziehende Behörde, Art. 108 VE das Bundesgericht als die oberste rechtsprechende Behörde. Allerdings wurde auf die Kennzeichnung der Bundesversammlung als die „oberste Gewalt des Bundes“ (Art. 71 BV) verzichtet, da eine solche Umschreibung teils normativ zu wenig hergegeben hätte, teils deskriptiv nicht völlig korrekt gewesen wäre.

b) Art. 77 Abs. 1 und 2 VE: Nationalrat und Ständerat

Die Kommission entschied sich, wie einleitend erwähnt, grundsätzlich gegen eine Systemänderung im Bereich der Bundesbehörden, d.h. gegen einen Übergang zu einem parlamentarischen System der Konkurrenzdemokratie oder auch nur zum Mischsystem der Koalitionsdemokratie. Das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung sollte keine prinzipielle Änderung erfahren. Zu ausführlichen Diskussionen kam es aber über die Frage der Gleichberechtigung zwischen National- und Ständerat, wobei namentlich die Rolle des Ständerates Anlass zu angeregten Debatten gab. Auf Grund des Zweikammersystems sollte die Bundesversammlung weiterhin aus Nationalrat und Ständerat bestehen⁴¹. Die Wahlen in die beiden Räte wurden in Art. 60 VE geregelt. Nach

³⁷ Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Arbeitspapier I (1974) und Arbeitspapier II (1975); Zur Ausgestaltung des Parlaments siehe insbes. S. 77 f., Ziff. 3.1.1. Das Zweikammersystem; S. 129 f. und S. 149 f.

³⁸ BBl 1985 III 161-188.

³⁹ Siehe dazu nachfolgend, unter E.

⁴⁰ Art. 76 VE lautete: „Die Bundesversammlung ist die gesetzgebende und die oberste aufsichtsführende Behörde der Eidgenossenschaft.“

⁴¹ „Art. 77 Nationalrat und Ständerat

¹ Die Bundesversammlung besteht aus dem Nationalrat und dem Ständerat.

eingehender Prüfung beschloss die Kommission, den Nationalrat in seiner bisherigen Zusammensetzung und Wahlart zu belassen. Der Nationalrat wäre somit weiterhin aus 200 Abgeordneten gebildet worden. Wahlkreise blieben die Kantone, wobei grosse Wahlkreise durch Bundesgesetz hätten unterteilt werden können (Art. 60 Abs. 2 VE). Die Sitze wären auf die Kantone nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerung verteilt worden; jeder Kanton hätte wie anhin Anspruch auf mindestens einen Sitz gehabt. Es wäre beim Wahlverfahren beim hergebrachten Verhältnisverfahren geblieben (Art. 60 Abs. 1 VE).

In der Expertenkommission wurde einlässlich darüber diskutiert, ob auf die Bestimmung zu verzichten sei, wonach die Sitze auf die Kantone nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerung verteilt werden, und jeder Kanton Anspruch auf mindestens einen Sitz habe. Art. 77 Abs. 2 VE hätte dann nur noch aus dem Satz bestanden, dass der Nationalrat aus 200 Abgeordneten des Schweizervolkes gebildet werde. Diese Formulierung hätte einen gesamtschweizerischen Proporz ermöglicht, in dem die Reststimmen auf Bundesebene und nicht in den Kantonen verteilt worden wären. Allerdings erschien diese, auf das bundesdeutsche System ausgerichtete Variante der Kommission als wenig attraktiv.

c) Art. 77 Abs. 3 und 78 Abs. 1: Ständerat

Die Arbeitsgruppe WAHLEN hatte in ihrem Schlussbericht „die Gestaltung des Ständerates (als) eines der zentralen Themen - wenn nicht den Schwerpunkt überhaupt - einer Totalrevision der Bundesverfassung“ bezeichnet⁴² und als Ergebnis ihrer Betrachtungen einen 60-köpfigen Ständerat vorgeschlagen: eine Mehrheit der Arbeitsgruppe hatte sich hier bei der Frage der zahlenmässigen Modifikation der Kleinen Kammer für einen Berechnungsmodus ausgesprochen, der den 16 bevölkerungsstärksten Kantonen einen dritten Sitz zuwies und für die beiden Basel den Status als Halbkanton beseitigte⁴³. Auch die Expertenkommission hatte die Zusammensetzung, Funktion und Gleichberechtigung des Ständerates sorgfältig geprüft, gelangte aber mit erheblichem Mehr zum Schluss, dass hier auf tiefgreifende Änderungen verzichtet werden könne. Der Ständerat sollte weiterhin eine gleichberechtigte Kammer bleiben, und es sollte auch in Zukunft jeder Kanton zwei Abgeordnete in ihn entsenden. Der Entwurf übernahm damit in Art. 77 Abs. 3 den geltenden Art. 80 Abs. 2 BV, wobei er allerdings künftig prinzipiell keine Halbkantone mehr vorsah, sondern nur noch von „Kantonen“ sprach. Dennoch sollten sich die beiden Unterwalden und die beiden Appenzell explizit mit je einem Ständerat bescheiden müssen. Die Kommission war hier einhellig der Ansicht gewesen, dass den beiden Basel fortan nicht mehr nur je ein, sondern zwei Abgeordnete zugebilligt werden müssten, währenddem die übrigen Halbkantone auch weiterhin nur einen Ständerat entsenden sollten, damit eine noch stärkere Übervertretung der vorwiegend ländlichen Regionen vermieden würde (das ebenso bevölkerungsschwache Uri blieb damit weiterhin privilegiert). Gemäss Art. 77 Abs. 3 VE hätte der Ständerat inskünftig 46 Abgeordnete, nach der - sich abzeichnenden - Gründung eines Kantons Jura 48 Abgeordnete umfasst.

In der Kommission blieb aber die Institution des Ständerates als solche nicht unangefochten. Die gegen die Kleine Kammer vorgebrachten Argumente waren freilich keineswegs neu: Man könne, so der Haupttenor, den Ständerat nicht mehr als reine Vertretung der Kantone ansprechen. Der Ausgangspunkt der Repräsentation im Bund sei dafür zu komplex, und der Ständerat setze sich empirisch gesehen nicht stärker für die Interessen der Kantone ein als der Nationalrat. Darüber hinaus vermöge die bisherige Zweiervertretung die politischen Mehrheitsverhältnisse in den Kantonen kaum widerzuspiegeln, sondern führe im Gegenteil zu einer Untervertretung der SP und zahlreicher kleinerer Parteien. Die bevölkerungsarmen und ländlichen Kantone seien schlicht übervertreten und das von den Befürwortern des gegenwärtigen Systems beschworene Gleichgewicht werde gerade durch diese Übervertretung der Landkantone bei der geltenden Ordnung verfälscht. Die Kantone seien wirksamer vertreten durch ihre Regierungen, durch eine Intensivierung und Verbesserung der Arbeit der Bundesversammlung sowie durch eine verstärkte Geltendmachung ihres Einflusses in Direktorenkonferenzen und im Vernehmlassungsverfahren.

Die Mehrheit der Expertenkommission verwarf jedoch diese Argumente. Zwar anerkannte sie, dass der Ständerat tatsächlich keine Vertretung der Kantone im juristischen Sinne sei, da die Ständeräte ohne Instruktionen stimmten, er trage aber trotz allem die Aufgabe, die politischen Kräfte zwischen den grossen und den kleinen Kantonen auszubalancieren. Volk und Stände seien beide im selben Masse als Fundament des schweizerischen Regierungssystems zu betrachten. Die Kantonsvertreter hätten die politischen Interessen ihres Gliedstaates zu repräsentieren und die Kleine Kammer könne nicht einfach durch eine zweite Lesung abgelöst werden, da eine und

² Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des Schweizer Volkes gebildet. Die Sitze werden auf die Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl verteilt. Jeder Kanton hat Anspruch auf mindestens einen Sitz.

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei Abgeordnete. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden entsenden einen Abgeordneten.

Variante:

³ *In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei, die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden einen Abgeordneten. Die 16 Kantone mit der grössten Bevölkerungszahl entsenden einen dritten Abgeordneten.*

⁴² Schlussbericht WAHLEN, S. 463.

⁴³ Schlussbericht WAHLEN, S. 473.

dieselbe Kammer in einer späteren Lesung kaum zu grundsätzlichen Standortüberprüfungen gelange. Die Kommissionsmehrheit ging davon aus, dass der Ständerat eine „chambre de réflexion“ sei, die auch anderen Beeinflussungen als der Nationalrat ausgesetzt sei, die beispielsweise eine grössere Distanz zu Interessengruppen aufweise, weniger von den Parteilinien durchzogen sei, und effizienter arbeite als der Nationalrat. Eine Aufwertung der bevölkerungsreicheren Kantone hätte nur eine Vertiefung des Grabens zwischen Land- und Stadtkantonen zur Folge. Überhaupt könne man bezüglich der Unterrepräsentation der Sozialdemokraten in der Schweiz nicht wie in Grossbritannien und in der Deutschland mit den Massstäben der Mehrheit und der Minderheit messen, „da es bei uns praktisch nur Minderheiten gäbe.“ Daher, so die Schlussfolgerung, sei die Forderung nach der Vertretung von Mehrheiten im Ständerat nicht angebracht. Vielmehr ginge es um die Integration der verschiedenen Minoritäten. Die Expertenkommission gelangte daher schlussendlich zum Antrag, den Ständerat in seiner gegenwärtigen Rolle zu belassen. Immerhin versuchte sie mit der in Art. 60 Abs. 1 VE angeregten Wahl des Ständerates nach dem Verhältnisverfahren zu einer besseren, ausgewogeneren parteipolitischen Zusammensetzung des Ständerates vorzustossen. Im weiteren verwarf die Kommission die Vorschläge, wonach jeder Kanton mindestens ein Mitglied seiner Regierung in den Ständerat entsenden solle, und dass die Mitglieder der Kleinen Kammer durch die kantonalen Volksvertretungen zu wählen seien. Zugunsten dieser Anregung war vorgebracht worden, dass die Regierungsräte die Kantone am effektivsten vertreten könnten, doch überwog die Gegenthese, dass ein Regierungsrat den Kanton nicht besser zu repräsentieren vermöge als ein vom Volk gewählter Ständerat. Ausserdem würden die Regierungsräte nach Instruktion ihrer Regierungen stimmen, was zu gebundenen Mandaten führen würde und unerwünscht sei.

Als *Variante* zu Abs. 3 stimmte die Kommission der von der Arbeitsgruppe WAHLEN gewünschten Erweiterung des Ständerates um 16 Abgeordnete zu. Gemäss dieser Version hätte jeder ungeteilte Kanton sowie BS und BL zwei Abgeordnete in den Ständerat entsendet, jeder Halbkanton einen Abgeordneten. Ausserdem wären 16 Sitze den grösseren Kantonen nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl zugewiesen worden, wobei kein Kanton mehr als drei Sitze besetzen konnte⁴⁴. Nachdem im zweiten Teil des Entwurfes (Art. 38-56) eine wesentliche Auflockerung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen vorgesehen war, schlug diese Variante aber nicht mehr durch, da das Innovationsbedürfnis damit deutlich abgenommen hatte. Es schien, dass die dem Regierungssystem der Schweiz zugeschriebenen Mängel durch Bestimmungen im zweiten Teil (Bund und Kantone) besser behoben werden konnten als durch eine Änderung des Ständerates. Darüber hinaus wurden gegenüber der Variante verschiedene Bedenken und Vorbehalte insbesondere wegen der mit ihr verbundenen zahlenmässigen Aufstockung des Rates geäussert: So werfe dies die Gefahr auf, dass der Ständerat seiner unbestreitbaren Vorteile beraubt werde, die in der sachbezogenen, speditiven und dennoch gründlichen Art und Weise der Diskussion in einem kleinen Gremium liegen. Eine wesentliche Vergrösserung könnte gerade diese Vorteile in Frage stellen.

Die dargestellten Erwägungen veranlassten die Kommission letztlich auch dazu, bei einer Gleichstellung der beiden Kammern zu verbleiben. Sie prüfte allerdings zahlreiche Alternativen, wie zum Beispiel das bundesdeutsche System einer Länderkammer, die dem Nationalrat nachgeordnet wäre, und die aus weisungsgebundenen Vertretern der Kantone bestehen würde. Ferner untersuchte sie eine noch weiterreichende Anlehnung an das britische System, wonach die Zweite Kammer nur noch ein suspensiv wirkendes Verzögerungsrecht oder ein Vetorecht hätte, und wonach der Nationalrat im Falle der Uneinigkeit zwischen beiden Räten entscheiden würde. Diese Modelle wurden aber von der Kommissionsmehrheit als durchwegs unzulänglich und als einen durch nichts zu rechtfertigenden Abbau des Föderalismus erachtet.

IV. Die Verfassungsentwürfe von 1985 (Modell-Studie des EJPD) und 1995

1. Die Modell-Studie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 30. Oktober 1985

Die wichtigste Grundlage für die Erarbeitung der Modell-Studie war einerseits der VE 1977 und andererseits die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens⁴⁵. In ihrem dritten Teil geht die Modellstudie auf die Organisation des Bundes ein, wobei im ersten Kapitel über Volk und Stände (Art. 75-87) die Rede ist. Hier werden zunächst die Stimmberechtigung (Art. 75), die Ausübung (Art. 76) und der Inhalt des Stimmrechts (Art. 77) umschrieben, wobei die Modell-Studie mit geringfügigen Änderungen die Vorschläge des VE 1977 (Art. 57-59) übernimmt. Das Verfahren für die Wahl des Ständerates (Art. 78) sollen die Kantone weiterhin selber bestimmen können. Am obligatorischen und fakultativen Referendum (Art. 79-81) wurde grundsätzlich nichts geändert - im Vergleich zum VE 1977 (z.B. Erleichterung des Kantonsreferendums [3 statt 8 Kantone] als Ausgleich für den Substanzverlust der Kantone beim neuen Aufgabenmodell). BS und BL sollten nach wie vor nur über eine halbe Standesstimme verfügen (Art. 81). Das zweite Kapitel über die Bundesbehörden (Art. 88-127) fasst, wie der VE 1977, zunächst Bestimmungen, die für alle Bundesbehörden gelten, kurz zusammen (Art. 88-92). Dabei sollte auch am bisherigen

⁴⁴ Diese Variante hätte in jenem Zeitpunkt folgende Sitzverteilung mit sich gebracht:

ZH 3; BE 3; LU 3; UR 2; SZ 2; OW 1; NW 1; GL 2; ZG 2; FR 3; SO 3; BS 3; BL 3; SH 2; AR 1; AI 1; SG 3; GR 3; AG 3; TG 3; TI 3; VD 3; VS 3; NE 3; GE 3.

⁴⁵ Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen OBRECHT und DÜRRENMATT) vom 30. Oktober 1985; BBl 1985 III 1 ff., bes. S. 79 ff.

System der Bundesbehörden grundsätzlich nichts geändert werden. So sollte auch in Zukunft die Bundesversammlung (Art. 93-109) aus zwei Kammern mit zwei gleichberechtigten Räten bestehen und das Milizsystem beibehalten werden. Im Vergleich zum VE 1977 wurden damit also v.a. folgende Änderungen vorgenommen:

- Basel-Stadt und Basel-Landschaft entsenden nach Art. 94 Abs. 3 weiterhin nur je einen Abgeordneten⁴⁶.
- Die beiden Halbkantone sollten nach wie vor nur über eine halbe Standesstimme verfügen (Art. 81).

2. Der Verfassungsentwurf von 1995

Mit dem BB über die Totalrevision der BV vom 3. Juni 1987⁴⁷ entschied die Bundesversammlung, dass eine Totalrevision an die Hand zu nehmen sei, beschränkte sich jedoch aber auf eine bloss formale Revision. In seinem 5. Titel befasst sich der Entwurf mit den Bundesbehörden, wobei das 2. Kapitel („Bundesversammlung“) in einem ersten Abschnitt die Organisation der Bundesversammlung (Art. 126 - 133 VE 1995) beinhaltet. Art. 126 („Stellung“) entspricht dabei dem geltenden Art. 71 BV und regelt die verfassungsrechtliche Grundlage der Bundesversammlung. Die Bestimmung umreisst implizit die Staatsorganisation des schweizerischen Bundesstaates, die auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruht. Art. 126 Abs. 1 umschreibt die Bundesversammlung als oberste Behörde des Bundes und erteilt ihr dadurch eine Vorrangstellung gegenüber den beiden anderen Gewalten Bundesrat und Bundesgericht. Abs. 2 der Bestimmung regelt in Anlehnung an Art. 71 BV die Zusammensetzung der Bundesversammlung und begründet das gleichberechtigte Zweikammersystem⁴⁸.

Art. 127 VE 1995, der inhaltlich den Artikeln 72 und 73 BV entspricht und diese zusammenfasst, regelt die Zusammensetzung des Nationalrats:

„Art. 127 Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates

¹ Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes.

² Die Mitglieder des Nationalrates werden vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz des Proporz bestimmt. Alle vier Jahre findet eine Gesamterneuerung statt.

³ Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis.

⁴ Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt. Jeder Kanton hat mindestens einen Sitz.“

Art. 128 VE 1995, inhaltlich dem geltenden Art. 80 BV entsprechend, regelt die Zusammensetzung und die Wahl des Ständerates:

„Art. 128 Zusammensetzung und Wahl des Ständerates

¹ Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone.

² Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhodon und Appenzell-Innerrhodon wählen je ein Mitglied; die übrigen Kantone wählen je zwei Mitglieder.

³ Das Verfahren für die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton bestimmt.“

Gegenüber dem bisherigen Zustand erfolgt, ganz im Sinne des Auftrages des BB vom 3. 6. 1987 keine materielle Änderung. So sieht Art. 128 weiterhin einen aus 46 Abgeordneten der Kantone bestehenden Ständerat vor. In den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf wird dies wie folgt umschrieben: „Jeder Kanton wählt je zwei Ständeratsmitglieder, sechs Kantone (die sogenannten Halbkantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhodon und Appenzell Innerrhodon) jedoch nur je ein Ständeratsmitglied (modifizierter Grundsatz der Gleichheit der Kantone).“⁴⁹ Abgesehen davon, dass die Bezeichnung „Halbkantone“ fallengelassen

⁴⁶ „Art. 94 Nationalrat und Ständerat [entspricht Art. 77 VE]:

¹ Die Bundesversammlung besteht aus dem Nationalrat und dem Ständerat.

² Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des Schweizervolkes gebildet. Die Sitze werden auf die Kantone nach der Zahl ihrer Wohnbevölkerung verteilt. Jeder Kanton hat Anspruch auf mindestens einen Sitz.

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei Abgeordnete. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhodon und Appenzell-Innerrhodon entsenden einen Abgeordneten.“

⁴⁷ BBl 1987 II 963; Zur Nachführung der BV im allgemeinen und zur Entstehungsgeschichte des BB vom 3. 6. 1987 vergl. HEINRICH KOLLER, „Die Nachführung der Bundesverfassung“, in: AJP 8/95, S. 980-989, bes. S. 980 f. und die Beratungen in den eidgenössischen Räten, Amtl. Bull. SR 1986 783-808 und Amtl. Bull. NR 1987 626-673.

⁴⁸ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 149 f. Zu den Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren siehe EJPD, „Reform der Bundesverfassung - Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens“, 1996, S. 194 ff.: Eine Abschaffung des „Doppelkammersystems“ forderten einzig die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS), welche zusätzlich Vorschläge für eine Sitz- und Stimmverteilung in einer einzigen Bundesversammlung machten.

⁴⁹ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 150. Gerade bezüglich der Zusammensetzung und Wahl des SR gingen verschiedene Änderungs- und Ergänzungswünsche ein, vergl. „Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens“, S. 195 f. So sprach sich der Kanton BE für eine Umgestaltung des SR zu einer Vertretung der kantonalen Regierungen mit einer erhöhten Vertretung der bevölkerungsreichen Kantone aus, währenddem etwa die SP Frauen (Zürich), die Konferenz der schweizerischen wissenschaftlichen Akademien, die Schweizerische Vereinigung für Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs und die Vereinigung für Verfassungsreform (mit Verweis auf das Modell TRECHSEL/HESS) eine gewichtete Sitzverteilung vorschlugen.

wurde, ändert sich materiell nichts an der Stellung der bestehenden Halbkantone. Weiterhin bleiben sie auch im Entwurf von 1995 minderberechtigte Stände.

Der geltende Art. 83 BV (Entschädigung der Mitglieder des Ständerates) wird nicht mehr als verfassungswürdig betrachtet; es wird vorgeschlagen ihn aus „symmetrischen“ Gründen - wie die Entschädigung der Nationalräte - auf Gesetzesstufe zu regeln⁵⁰. Deren Entschädigung ist heute bereits im Entschädigungsgesetz⁵¹ verankert. Mit der gleichen Regelung der Entschädigung der Nationalrats- und der Ständeratsmitglieder würde auch das schon früher erwähnte Anliegen der SPK auf Entschädigung auch der Mitglieder des Ständerates durch den Bund verwirklicht werden⁵².

V. Parlamentarische Vorstösse zur Aufwertung der Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

1. Allgemeines zur Stellung der Halbkantone

Wie schon im Rahmen der Diskussion um die Totalrevision der BV verschiedentlich hervorgehoben wurde, ist eines der Kernprobleme der Besetzung der Kleinen Kammer der Status der Halbkantone, die, ungeachtet ihrer Grösse oder wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Bedeutung, je nur einen Abgeordneten in den Rat entsenden. Dabei wurde namentlich die verminderte Rechtsstellung der beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft von vielen Seiten als ungerecht und stossend empfunden⁵³, was im VE 1977 denn auch in den Art. 63 Abs. 4 und Art. 77 Abs. 3 entsprechend berücksichtigt wurde. Gegenwärtig jedoch sieht die BV noch immer eine verminderte Rechtsstellung der Halbkantone vor⁵⁴, die, so wird zwar beteuert, vollwertige Bundesglieder darstellen und in ihren Rechten und Pflichten den anderen Kantonen gleichgestellt sind, allerdings nur sofern die Verfassung nicht etwas anderes vorsieht⁵⁵. Konkret bedeutet dies, dass die Halbkantone den Vollkantonen im Prinzip gleichgestellt sind: Sie haben ihre eigene Verfassung und darauf beruhende Gesetze, sie üben die Staatsgewalt durch eigene Organe (Aktivbürgererschaft, Parlament, Regierung, Gerichte) in voller Selbständigkeit und Unabhängigkeit aus und verfügen über ein eigenes Staatsterritorium, das von demjenigen ihres Schwester-Halbkantons wie auch von jenem der übrigen Kantone klar abgegrenzt ist. Der Unterschied zwischen den Voll- und den Halbkantonen äussert sich ausschliesslich in deren Stellung als Glieder des Bundes. Indem sie nur einen Vertreter in den Ständerat entsenden und ihre Stimme beim obligatorischen Referendum nur halb gezählt wird, während die übrigen Kantone über eine vollwertige Stimme verfügen, gehen ihre Rechte als Organe der Willensbildung des Bundes erheblich weniger weit als diejenigen der Vollkantone.

Diese rechtlich eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeit der Halbkantone ist *staatsrechtlich* nicht zu begründen, sondern kann nur *historisch* erklärt werden: So wurde Appenzell im Jahre 1597 durch die Reformation in Ausserrhoden und Innerrhoden gespalten. Allerdings sollte die Trennung nach dem Landteilungsbrief nur solange dauern, als es beiden Teilen „gefällig“ sei. Im Unterschied zu den beiden Basel, die infolge der Gegensätze zwischen Stadt und Land in den Jahren 1832/1833 getrennt wurden und wo es wiederholt zu Bestrebungen für eine Wiedervereinigung kam (siehe nachfolgend unter 2, b), hat hier eine solche nie zur Diskussion gestanden. Ob- und Nidwalden ihrerseits waren schon immer getrennt, wobei in der alten Eidgenossenschaft Obwalden als „Zweidrittelsstand“, Nidwalden als „Eindrittelsstand“ zählte.

2. Die parlamentarischen Vorstösse WENK und ALLGÖWER von 1977

Obgleich die Frage des *Status* der Halbkantone, welche für sich allein schon von grösster staatspolitischer Bedeutung ist, die *Struktur* des Ständerates, als einer Ausprägung der kantonalen Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung des Bundes erst mittelbar betrifft, verdienen die Bemühungen, welche die Aufwertung der Halbkantone forderten im vorliegenden Kontext Erwähnung⁵⁶. Im Besonderen geht es dabei um die Stellung der beiden Halbkantone BS und BL, deren Status regelmässig kritisiert wurde. Im Verlaufe der Bestrebungen der Wiedervereinigung der beiden Halbkantone bzw. deren Versuche, die Aufwertung zu einem Vollkanton zu erlangen, war es immer wieder zu einzelnen parlamentarischen Vorstössen, Standesinitiativen und Postulaten auf Bundesebene

⁵⁰ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 150.

⁵¹ BG vom 18. März 1988 über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz [SR 171.21]).

⁵² P.I. der SPK NR, BBl 1995 I 1133, 1153 f.

⁵³ HÄFELIN/HALLER, N 199.

⁵⁴ GRISEL, „La question des demi-cantons“, S. 47 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 196 f.; HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 55, 58 f., 111, 225; JAAG, „Die Halbkantone“, S. 145 ff.

⁵⁵ Siehe dazu bereits vorstehend die §§ 3, B, I, 2; 22, D sowie § 23, C, IV, 1, a.

⁵⁶ Siehe dazu insbesondere die vorstehenden Ausführungen unter § 22, D.

gekommen, so zunächst die Motion DÜRRENMATT vom 8. 12. 1969⁵⁷, die aber 1971 zurückgezogen wurde⁵⁸, nachdem die baselstädtische Regierung erklärt hatte, sie befürworte die Motion nicht, weil ein Abweichen vom Status der Halbkantone einen Verzicht auf den im Tagsatzungsbeschluss von 1833 enthaltenen Vorbehalt der freiwilligen Wiedervereinigung von BS und BL bedeuten könnte. Unmittelbarer Anstoss für die beiden parlamentarischen Vorstösse im Jahre 1977 durch SR WENK und NR ALLGÖWER, bildete die Schaffung des neuen Kantons Jura⁵⁹, der, obgleich ein Teil des Kantons Bern, das 1814 als Ausgleich für dessen Verluste in der Waadt und im Aargau dieses Gebiet des ehemaligen Bistums Basel vom Wiener Kongress zugesprochen erhielt, einen eigenständigen Vollkanton bildete.

a) Die Motion WENK „Zwei Ständeräte in Basel-Stadt und Basel-Land“ (1977)

Mit einer Motion vom 24. 3. 1977 forderte SR WILLI WENK (SP, BS), zusammen mit 14 Mitunterzeichnern, im Blick auf die Schaffung des Kantons Jura den beiden Basel, ihrem politischen und wirtschaftlichen Gewicht entsprechend, die Zuteilung einer vollen Standesstimme⁶⁰. WENK begründete seine Motion zunächst mit dem Bruch einer beinahe 400jährigen Tradition, wonach bis anhin jede Teilung eines Kantons die Schaffung zweier Halbkantone zur Folge hatte. Dass sich dies gegenüber den Kantonen BE und JU nicht rechtfertige, sei evident. Die alte starre Tradition sei nun, mit der Zuteilung je zweier Standesvertreter für die beiden Kantone endgültig aufgegeben worden. WENK ging in seiner Begründung auch kurz auf das besondere Verhältnis der beiden Basel zueinander ein, indem er die Teilung des ehemaligen Standes Basel von 1833 als etwas Definitives bezeichnete und die Aussichten für eine mögliche Wiedervereinigung in absehbarer Zeit als recht gering beurteilte. Die Situation der beiden Basel sei insofern eine andere als jene der anderen Halbkantone, ihre Aufwertung zu je einem Vollkanton mit zwei Ständeräten und einer ganzen Standesstimme also besonders gerechtfertigt. „Schliesslich wäre die Erhebung in den Stand von Vollkantonen auch eine Anerkennung der Leistungen Basels - der beiden Basel - auf den Gebieten der Wirtschaft, Wissenschaft und der Finanzen. Es gäbe altes Unrecht zu mildern.“⁶¹

Der Bundesrat, vertreten durch Bundespräsident FURGLER, äusserte zwar Verständnis dafür, das Anliegen der Motion mit der Entstehung des neuen Kantons JU in Zusammenhang zu bringen, vertrat aber die Auffassung, dass die beiden Probleme unter keinen Umständen gekoppelt und gemeinsam einer Lösung zugeführt werden dürfen⁶². Einerseits sei der positive Ausgang der eidgenössischen Abstimmung über die Gründung eines Kantons Jura noch nicht gesichert, und daher sollte dieses heikle staatspolitische Problem nicht noch mit der Sonderfrage der beiden Basel belastet werden. Andererseits wäre das Problem der Halbkantone im allgemeinen und der Halbkantone BS und BL im speziellen noch nicht entscheidungsreif: Eine Aufhebung des Status der Halbkantone würde das bestehende Stimmen- und Kräfteverhältnis unter den Kantonen wesentlich verändern. FURGLER verwies dabei auf die Vorbereitung einer Totalrevision der BV, wobei nach dem vorläufigen Stand der Beratungen der Expertenkommission am *Status der Halbkantone* generell nichts geändert werden sollte. Andererseits wäre aber die Expertenkommission der Auffassung, dass die beiden Basel mit Blick auf die gesamte Lage des Bundesstaates, wie er sich nach der Aufnahme des neuen Kantons Jura präsentieren wird, zu Vollkantonen aufgewertet werden könnten. Die Frage blieb letztlich offen. In diesem Zusammenhang erinnerte FURGLER auch an die Ergebnisse der Arbeitsgruppe WAHLEN: hier hatten die Halbkantone OW, NW, BL und AR mit Nachdruck die Aufwertung zu Vollkantonen gefordert, während AI eine solche entschieden ablehnte und BS sich mit dem Problem der Aufwertung

⁵⁷ Verhandl. B.vers., 1969, IV, S. 24. Die Motion war eine Reaktion auf die Ablehnung der Wiedervereinigung der beiden Basel: die jahrzehntelangen Bemühungen um die Wiedervereinigung hatten am 7. 12. 1969 mit dem eindeutigen Nein der basellandschaftl. Stimmbürger zu dem vom gemeinsamen Verfassungsrat ausgearbeiteten Verfassungsentwurf für den vereinigten Kanton Basel praktisch ihr Ende gefunden: In BS wurde der Entwurf bei 44 % Stimmbeteiligung mit 43'786 zu 22'024 Stimmen angenommen, in BL bei 76 % Stimmbeteiligung mit 48'183 zu 33'222 Stimmen verworfen (SPJ 1969, S. 29). Die Eindeutigkeit des Verdikts gab in beiden Halbkantonen Anlass zu Vorstössen für eine Aufhebung der Wiedervereinigungsbestimmungen in den Kantonsverfassungen, um die darin vorgesehene Wahl eines zweiten Verfassungsrates, die man als sinnlos betrachtete, zu vermeiden. Als Ersatz für die Wiedervereinigung wurden in der Folge die Partnerschaftsartikel in die Kantonsverfassungen der beiden Halbkantone aufgenommen (so verpflichtet § 17a KV-BS die kantonalen Behörden, mit den Behörden des Kantons BL zusammenzuarbeiten; § 3 Abs. 2 KV-BL enthält eine entsprechende Bestimmung).

⁵⁸ NZZ vom 28. Mai 1971.

⁵⁹ Mit BB vom 28. 9. 1977 gewährleistete die Bundesversammlung die vom jurassischen Verfassungsrat ausgearbeitete KV, die am 20. 3. 1977 vom Volk des Juras gutgeheissen worden war. In der Abstimmung vom 24. 9. 1978 wurde die Revision der Art. 1 und 80 der BV vom Volk mit grosser Mehrheit und den Ständen (einstimmig) gutgeheissen (BBI 1978 II 1223). Zur Schaffung des Kantons JU vergl. u.a. die Botschaft des BR über die Gründung des Kantons Jura vom 16. 11. 1977 (BBI 1977 III 767 ff.); HÄFELIN/HALLER, N 227-236a.

⁶⁰ Amtl. Bull. SR 1977 597 ff. Der Wortlaut der Motion lautete: „Wenn der Kanton Jura geschaffen wird, muss Artikel 1 der Bundesverfassung geändert werden. Bis anhin wurden die Wünsche der beiden Basel, in den Rang von Vollkantonen erhoben zu werden, auf diesen Zeitpunkt vertröstet. Darum erscheint uns nun der Zeitpunkt gekommen, den beiden Basel, ihrem politischen und wirtschaftlichen Gewicht entsprechend, je eine volle Standesstimme zuzuteilen. Wir beauftragen den Bundesrat, die für diesen Schritt notwendigen Vorbereitungen und Verfassungsänderungen einzuleiten.“

⁶¹ Amtl. Bull. SR 1977 597.

⁶² Amtl. Bull. SR 1977 598.

überhaupt nicht auseinandersetzte. Nach einem weiteren Hinweis auf die damals noch ungeklärte Frage des Schicksals des bernischen Amtsbezirkes Laufen (Anschluss an BS, BL oder SO?⁶³), bezeichnete er die Situation als zu unsicher und den Zeitpunkt für eine Änderung im Status der Halbkantone als verfrüht.

SR WENK zeigte sich im Anschluss an diese Ausführungen keinesfalls mit dem Vorschlag einer Umwandlung seiner Motion in ein Postulat zufrieden. Er habe, so der Motionär, keineswegs eine simultane Abstimmung mit der Jurafrage verlangt, im übrigen sei die Frage des Laufentals als eine potentielle Vergrößerung des einen oder anderen Halbkantons geradezu ein weiteres Argument für die Motion⁶⁴. Ein stellenweise etwas überzeichnet anmutendes Votum SR BROGER (CVP, AI)⁶⁵ verdient hier die auszugsweise Wiedergabe: „Bis zu einem gewissen Grad verstehe ich Herrn WENK und seine Basler. Wir wissen aber, dass der Ständerat bei der Gründung unseres Bundesstaates eine ungewöhnlich grosse Rolle gespielt hat, weil er das Bindeglied zwischen den extremen Auffassungen war: einerseits dem Zentralstaat, auf der anderen Seite Staatenbund. Mit unserem Rat hat man eine Kammer geschaffen, in welcher die Gleichheit der Kantone zum Ausdruck kam; ob gross oder klein, sie sollten gleich sein. Dieses Prinzip hat schon damals eine gewisse Konzilianz und Grossmut erfordert, weil es schon damals eben kleine und sehr mächtige, grosse Kantone gegeben hat. Inzwischen hat sich das Gefälle noch verschärft. (...) Man kann sagen, ein zivilisierter Staat funktioniere überhaupt nicht, wenn er nicht mindestens drei Elemente in sich trage: das Element der Demokratie, das Element der Aristokratie und jenes der Monarchie. Die demokratischen Elemente sind klar; für das Element der Aristokratie wäre der Ständerat der natürlichste Ansatz, denn hier könnte man die Edelsten und Gescheitesten hineinwählen. (...) Ich glaube, dass das gute Funktionieren des Ständerates weitgehend davon abhängt, dass er eine gewisse Grösse nicht überschreitet, dass er ein Club bleibt mit Sanktionsgewalt, ein Club, in den erst wieder einer eintreten kann, wenn ein Platz frei wird.“ Mit Bezug auf die Haltung des Kantons AI an der Konferenz der Halbkantone am 10. 6. 1976 in Sarnen, an der die Kantonsregierungen die seit langem offene Frage der Erhebung der Halbkantone zu Vollkantonen erstmals im Vorfeld der Gründung des Kantons Jura gemeinsam besprochen haben⁶⁶, führte BROGER weiter aus: „Wir wollen *quieta non movere* und das, was sich eingespielt hat, belassen und wirken lassen. Das Ergebnis dieser Konferenz war, dass sowohl BS wie BL erklärten: Es ist viel besser und für die beteiligten Kantone viel interessanter, die Dinge so zu belassen, wie sie sind, als eine Bewegung einzuleiten, von der man am Schluss nicht weiss, was herauskommen wird. Wenn wir so beginnen, gibt es am Schluss Kantone mit einem Ständerat (...), ferner Kantone mit zwei, drei oder vier Ständeräten. Dann kommen wir etwa zu einem deutschen System. Am Schluss hätten wir vielleicht einen Ständerat von 60 bis 70 Mitgliedern und damit genau das, was wir nicht wollen.“ Da es aber, so BROGER im weiteren, nicht nur eine geometrische Gerechtigkeit, sondern auch eine humane *aequitas*, eine Art Billigkeit gäbe, bei der man jedem Souverän, ungeachtet seiner Grösse, das gibt, was ihm zukomme, und dies im bisherigen System auch funktionierte, sollte daran auch festgehalten werden⁶⁷. Auch der Hinweis des Baselbieter JAUSLIN (FDP), der die historische Entwicklung seit der Kantonstrennung der beiden Basel ansprach und daraus deren Anspruch auf die eigenständige Stellung als Vollkantone herleitete⁶⁸, änderte nichts an der grundsätzlich reservierten Haltung des Ständerates in dieser Frage. Schlussendlich stimmten 10 Ständeräte für die Annahme der Motion, 17 jedoch dagegen⁶⁹.

b) Die parlamentarische Initiative ALLGÖWER „Zwei Ständeräte für Basel-Stadt und Basel-Land“ (1977)

Am 21. 3. 1977 verlangte NR ALLGÖWER (LdU, BS) mit einer parlamentarischen Initiative in der Form der allgemeinen Anregung, BV und Gesetzgebung dahingehend abzuändern, dass die bisherigen Halbkantone BS und BL als vollwertige Kantone je zwei Ständeräte erhalten⁷⁰. Nachdem die vorberatende Kommission in ihrer ersten Sitzung vom 2. 9. 1977 die Begründung des Initianten angehört hatte, beschloss sie ihre Verhandlung vorläufig auszusetzen und den Volksentscheid über die Schaffung des Kantons Jura abzuwarten, um das Juraproblem nicht zusätzlichen

⁶³ Nach dem bernischen Verfassungszusatz vom 1. März 1970 konnte sich dieser Bezirk für den Anschluss an einen benachbarten Kanton entscheiden.

⁶⁴ Amtl. Bull. SR 1977 599.

⁶⁵ Amtl. Bull. SR 1977 599.

⁶⁶ An dieser Konferenz wurde beschlossen, die Frage der Aufwertung der Halbkantone nicht mit der Jura-Frage in Verbindung zu bringen: Die Gründung des neuen Kantons sollte nicht mit einem zusätzlichen, staatspolitisch bedeutsamen Problem belastet werden.

⁶⁷ Amtl. Bull. SR 1977 599. Die ebenfalls von BROGER in diesem Zusammenhang verwendete Metapher der „schlafenden Hunde“, die es nicht zu wecken gelte, wurde in der Folge im Zusammenhang mit der p.I ALLGÖWER bzw. MIVILLE ausgiebig zitiert, v.a. von den Vertretern der übrigen Halbkantone, welche die Bestrebungen der beiden Basel kritisch verfolgten.

⁶⁸ Amtl. Bull. SR 1977 599.

⁶⁹ Amtl. Bull. SR 1977 600.

⁷⁰ Amtl. Bull. NR 1979 568; Amtl. Bull. NR 1981 71 f. (Beilage 1 zum schriftlichen Bericht der Kommission vom 10. 2. 1981), Wortlaut der Initiative:

„Gestützt auf Artikel 27 des Geschäftsreglementes des Nationalrates unterbreite ich als allgemeine Anregung folgenden Vorschlag: Es seien Artikel 1 und Artikel 80 der Bundesverfassung, soweit notwendig auch weitere Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, dahin abzuändern, dass die bisherigen Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft als vollwertige Kantone gelten und dementsprechend je zwei Ständeräte erhalten.“

politischen Belastungen auszusetzen. Nach dem positiven Ausgang der Abstimmung vom 24. 9. 1978 kam die Kommission am 6. 11. 1978 erneut zusammen, um neben der Aufwertung der beiden Basel auch die Stellung sämtlicher Halbkantone zu erörtern. Dabei berücksichtigte sie, dass Regierungsdelegationen aus allen sechs Halbkantonen am 2. 11. 1978 in Sissach beschlossen hatten, das Problem der Aufwertung der Halbkantone zu Vollkantonen in einer gemeinsamen Eingabe beim Bundesrat anhängig zu machen. Diese Eingabe erfolgte schliesslich am 22. 12. 1978⁷¹.

In ihrem Bericht vom 15. 1. 1979⁷² beantragte die Kommission dem Plenum, angesichts der kaum absehbaren Fülle von Problemen, die sich aus einer allfälligen Aufwertung der Halbkantone ergeben würden, der Initiative in dem Sinne Folge zu geben, dass alle mit dieser Aufwertung verbundenen Fragen zu prüfen seien und dem Rat Bericht zu erstatten sei. Die Kommission ging in diesem Bericht davon aus, dass die Schweiz nach Art. 1 BV „die durch den gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften“ der 23 „souveränen Kantone“ darstellt, dass also neben die Gleichberechtigung der einzelnen Bürger die „Gleichberechtigung“ der Kantone tritt. Dieser bei der Schaffung des Bundesstaates lebendige Grundgedanke vermöge auch in einer stark gewandelten verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Gegenwart Gültigkeit zu beanspruchen. Auch heute noch sei die Schweiz ein Land sprachlicher, kultureller, konfessioneller, regionaler und wirtschaftlicher Minderheiten, wobei zugegebenermassen die Zusammenballung der Bevölkerung in den Agglomerationen des Mittellandes die Diskrepanz zwischen der Bevölkerungsstärke der Kantone wesentlich erhöhte und die Probleme zwischen den wirtschaftlich starken und schwachen Gegenden verschärft habe. Die Kommission kam vor diesem Hintergrund zur Auffassung, dass die Änderung des Status der Halbkantone eine Reihe von schwierigen Fragen aufwerfe, die näherer Abklärung bedürften. Dieser Kommissionsbericht gab am 7. und 8. 6. 1979 Anlass zu einer ausgedehnten Debatte im Nationalrat. Der Rat folgte schliesslich mit 77 zu 45 Stimmen dem Antrag seiner Kommission und lehnte einen Antrag, der Initiative keine Folge zu leisten, ab. Der Bundesrat hielt es für sinnvoll, mit Blick auf den Beschluss des Nationalrates vom 8. 6. 1979, die beiden hängigen Verfahren - die Behandlung der Initiative ALLGÖWER und die gemeinsame Eingabe der sechs Halbkantone vom 22. 12. 1978, die den Bundesrat ersucht haben, „das Verfahren zur Erhebung der Halbkantone zu Vollkantonen einzuleiten“ -, zu koordinieren und zunächst das Ergebnis der Arbeiten der Nationalratskommission abzuwarten.

Am 29. August beschloss die Kommission, den Status der Halbkantone zum Gegenstand eines gesonderten Vernehmlassungsverfahrens zu machen und beauftragte das EJPD mit dessen Durchführung. Am 8. 11. 1979 führte die Kommission sodann Hearings mit einer Anzahl Experten durch⁷³. Dabei kam SCHINDLER zum Schluss, dass eine *Aufwertung aller Halbkantone* sowohl unter dem Gesichtspunkt des föderativen Gleichgewichts wie auch der

⁷¹ Diese Eingabe erfolgte durch einen gemeinsamen Brief der Regierungen der Halbkantone OW, NW, BS, BL, AR und AI an den BR vom 22. 12. 1978 (vergl. Beilage 4 zum Bericht der Kommission, Amtl. Bull. NR 1981 75 f.): An den Anfang ihrer Ausführungen setzten die Kantonsregierungen demonstrativ eine Feststellung der Arbeitsgruppe WAHLEN zum Status der Halbkantone: „Getreue, liebe Eidgenossen, ‘Die Existenz sogenannter Halbkantone bildet eine Ausnahme von der Gleichheit der Kantone’ (...).“ Die Regierungen kamen dabei zum Ergebnis, dass die Frage der Aufwertung der Halbkantone in einem *separaten Verfahren*, losgelöst von der Totalrevision der BV zu behandeln sei und dass die *Stellung und Struktur des Ständerates* durch die Aufwertung der Halbkantone in keiner Art und Weise tangiert werden dürfe. Die Bundesversammlung habe auch weiterhin, nach den Grundsätzen der Gleichheit unter den einzelnen Bürgern und der Gleichheit unter den Kantonen, die Repräsentation des Volkes und Parteien durch den NR sowie der Kantone durch den SR zu gewährleisten. Die Erweiterung des SR um sechs Sitze sollte keineswegs, wie dies jedoch vom Kanton AI befürchtet wurde, den Anstoss zu einem Prozess geben, bei dem Stellung und Struktur des SR in Frage gestellt würden. *Auch weiterhin solle am bewährten Zweikammersystem mit der föderalistischen Komponente festgehalten werden.* „Die Aufhebung des historisch bedingten, ungerechten Status der Halbkantone ist sicher bedeutend höher einzuschätzen als die dadurch verursachte geringfügige Verschiebung der politischen Gewichte in der Kleinen Kammer.“ Die Kantonsregierungen erklärten weiter, dass sie sich aber mit den von der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV vorgeschlagenen Varianten über die zukünftige Zusammensetzung des SR nicht einverstanden erklären können, denn, obschon sie die vorgeschlagene Aufhebung des Status der Halbkantone begrüsten, lehnen sie dagegen die *Einteilung der Kantone in verschiedene Kategorien* ab. Im weiteren kamen die Regierungen der Halbkantone überein, dass die Erhebung zu Vollkantonen *gesamthaft* erfolgen sollte. Es wolle niemand einen „Sonderzug“ machen: „Mit der Beteiligung aller Halbkantone soll unterstrichen werden, dass das Problem des Status der Halbkantone grundsätzlich gelöst werden muss. Die Frage, ob die Mitwirkungsrechte der Halbkantone weiterhin eingeschränkt bleiben sollen oder nicht, kann nicht durch Überlegungen gelöst werden, die sich auf die Grösse der einzelnen Kantone beziehen; sie ist vom Grundsatz her anzugehen.“ Der Regierungsrat des Kantons BS machte allerdings noch einen Vorbehalt geltend, indem er erklärte, sich noch immer an den verfassungsmässigen Auftrag zur Wiedervereinigung mit dem Kanton BL gebunden zu fühlen (§ 58 KV-BS, beigefügt durch GRB vom 3. 3. 1938, angenommen in der Volksabstimmung vom 2. 10. 1938). Der Basler Grosse Rat habe mit der Nichtüberweisung eines Vorstosses betreffend die Erhebung der beiden Basel zu Vollkantonen im Juni 1978 deutlich dargelegt, dass er einen solchen Auftrag an den Regierungsrat mit der Bestimmung von § 58 KV für nicht vereinbar hält. Die Regierung von BL hielt dagegen die Erhebung der beiden Halbkantone zu Vollkantonen für kein ernsthaftes Hindernis für eine allfällige Wiedervereinigung der beiden Basel in einem späteren Zeitpunkt. „Die Wiedervereinigungsfrage ist keine genügende politische Basis, um die Aufwertung der Halbkantone nochmals hinauszuschieben.“

⁷² Amtl. Bull. NR 1979 568 f.

⁷³ Es waren dies die Professoren RAIMUND E. GERMANN, Genf; ETIENNE GRISEL, Lausanne; ROLAND RUFFIEUX, Fribourg und DIETRICH SCHINDLER, Zürich. Die Kommission legte Wert darauf, Fachleute verschiedener Disziplinen anzuhören, welche weder der Arbeitsgruppe WAHLEN noch der Expertenkommission FURGLER angehört hatten. Amtl. Bull. NR 1981 73 f.

Spannung zwischen den Prinzipien der Gleichheit der Kantone und der Gleichheit der Bürger schwer zu realisieren wäre. Sollte eine Änderung überhaupt in Aussicht genommen werden, dann müsste sich diese entweder auf eine *geringfügige Abstufung der Kantonsvertreter im Ständerat* oder auf die *Aufwertung beider Basel* beschränken⁷⁴. Aufgrund historischer Überlegungen wandte sich RUFFIEUX gegen eine grundsätzliche Änderung der Struktur des Ständerates, würde aber eine Aufwertung, wenn sie dennoch in Betracht gezogen würde, auf sämtliche Halbkantone ausdehnen. GERMANN konstatierte eine zunehmende Verschiebung der „Dosierung der beiden Prinzipien Demokratie und Föderalismus“ in Richtung Föderalismus: Ausgehend vom Grundsatz „One man - one vote“ betrachtete er es als problematisch, wenn die ohnehin schon starke Stellung der Minderheiten bei Verfassungsrevisionen zusätzlich ausgebaut würde. Eine Aufwertung aller Halbkantone würde die „kleinste theoretische Sperrminorität“⁷⁵ - also die Nein-Stimmen, die nötig sind, um eine Vorlage zu Fall zu bringen, wenn sich diese Nein-Stimmen proportional auf die bevölkerungsschwächsten Kantone verteilen - weiter absinken lassen. Nach GRISEL gelte es, den Weiterbestand des gegenwärtig mehr oder weniger gewahrten föderativen Gleichgewichts zu sichern; eine Aufwertung sämtlicher Halbkantone könnte die Rechte der sprachlichen Minderheiten und der bevölkerungsreichen Kantone verletzen. Er äusserte sich aber auch gegen eine Vermehrung der Ständesvertreter der bevölkerungsreichen Kantone und gegen eine grundsätzliche Strukturänderung des Ständerates, wie einem Abweichen von der völligen Gleichheit beider Kammern.

Am 29. 10. 1980 informierte sich die Kommission über die Ergebnisse des vom EJPD durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens⁷⁶: 18 Kantone verneinten die Kernfrage nach der Gleichstellung der Halbkantone mit den Vollkantonen; 7 Kantone (LU, UR, OW, NW, BS, BL und AR) befürworteten die Gleichstellung, grundsätzlich auch Schwyz, das aber bis zu einer umfassenden Revision der BV zuwarten wollte⁷⁷. Auch die Eventualfrage nach einer isolierten Aufwertung einzelner Halbkantone wurde von 16 Kantonen negativ beantwortet. Eine unterschiedliche Behandlung der Halbkantone nach Bevölkerungszahl oder wirtschaftlichem Gewicht wurde als Widerspruch zum Grundgehalt des Bundesstaates empfunden⁷⁸. 17 Kantone und alle Parteien (mit Ausnahme der NA) bejahten die Frage nach einer möglichen Störung des föderativen Gleichgewichts im sprachlichen Bereich durch eine Aufwertung der Halbkantone. Weniger eindeutig waren die Beurteilungen für die möglichen konfessionellen und parteipolitischen Auswirkungen. *Die Eventualfrage über eine Anpassung der Struktur des Ständerats im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Halbkantone (Frage 4) stiess interessanterweise auf nur geringes Echo*⁷⁹. In den Beratungen der Kommission wurde von verschiedenen Vertretern der Halbkantone kritisiert, dass im Vernehmlassungsverfahren neben der Aufwertungsfrage auch die Struktur des Ständerates angesprochen wurde⁸⁰. Dem hielt die Kommission

⁷⁴ Amtl. Bull. NR 1981 73.

⁷⁵ Siehe dazu vorstehend § 23, C, III, 4, Tabelle 20.

⁷⁶ Der Fragenkatalog für diese Vernehmlassung lautete (siehe Beilage 5 zum Bericht der Kommission):

- „1. Soll die Stellung der Halbkantone bezüglich der Vertretung im Ständerat und des Gewichts in den Volksabstimmungen derjenigen der Vollkantone angeglichen werden?
2. Sollen alle oder nur einzelne Halbkantone eine Aufwertung erfahren?
3. Hätte die Aufwertung aller oder einzelner Halbkantone eine Störung des föderativen Gleichgewichtes zur Folge
 - sprachlich
 - konfessionell
 - parteipolitisch
 - bevölkerungsmässig (Gewicht der Stadt- und Landkantone)?
4. Müsste die Struktur des Ständerates geändert werden, indem beispielsweise
 - den 16 bevölkerungsreicheren Kantonen (ZH, BE, LU, FR, SO, BS, BL, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE) ein dritter Ständeratssitz eingeräumt würde?
 - jeder Kanton mindestens ein Mitglied seiner Regierung in den Ständerat zu entsenden hätte?
 - auch für die Wahl des Ständerates das Proporzsystem vorgeschrieben würde (heute nur Kanton Jura)?
 - das Prinzip der Gleichstellung beider Kammern aufgegeben würde (beispielsweise Privilegierung des Nationalrats im Differenzbereinungsverfahren)?
 - andere (welche?) Vorkehren getroffen würden?
5. Hat der Ständerat seine ihm ursprünglich zugeordnete Rolle erfüllt, und wie stellt man sich seine Stellung in Zukunft vor?“

⁷⁷ Von den politischen Parteien bejahten die KCVP, der LdU und die NA die Gleichbehandlung aller Kantone. SP, Liberale, EVP und PdA sprachen sich dagegen aus, während die FDP und die SVP anerkannten, dass sich die Halbkantone in einer unbefriedigenden Situation befänden, jede Änderung aber das föderalistische Gleichgewicht gefährden könnte. Vergl. Amtl. Bull. NR 1981 72.

⁷⁸ Ebenso die Christlichdemokraten und die FDP, währenddem die SP und der LdU einem Sonderfall Basel zugestimmt hätten.

⁷⁹ Amtl. Bull. NR 1981 74.

⁸⁰ Vergl. eine gleichlautende Kritik des Landrates des Kantons BL in einer Resolution vom 10. 11. 1980 (Anhang 6 zum Bericht der Kommission vom 10. 2. 1981, Amtl. Bull. NR 1981 76 f.):

„Resolution betreffend Umwandlung der Halbkantone Basel in Vollkantone vom 10. November 1980
 Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft, gestützt auf Paragraph 65 seiner Geschäftsordnung vom 5. September 1977, beschliesst: Das Schweizervolk hat im Jahre 1978 der Schaffung des Kantons Jura zugestimmt. Der Kanton Basel-Landschaft hat im Jahre 1969 mit grossem Mehr die Wiedervereinigung der beiden Basel abgelehnt. Diese Volksentscheide von historischer Bedeutung haben zu einer politischen Situation geführt, die mindestens aus der Sicht des Kantons Basel-Landschaft nicht tragbar ist. Während der Kanton Jura mit rund 67'000 Einwohnern auf Anhieb zwei Ständeräte nach Bern

entgegen, dass sie am 8. 6. 1979 vom Plenum des Nationalrats beauftragt worden war, alle mit einer eventuellen Aufwertung der Halbkantone zu Vollkantonen zusammenhängenden Fragen zu prüfen, was nun eben auch einmal die Struktur des Ständerates beinhalten würde, nachdem bereits in der Arbeitsgruppe WAHLEN entsprechende Überlegungen angestellt worden sind.

Die Kommission beantragte nun dem Plenum mit 11 zu 8 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Die Kommissionsmehrheit zeigte sich überzeugt, dass die föderative Struktur der Schweiz langfristig gesichert werden müsse und lehnte den Ruf nach einer gewissen Abstufung der Mitgliederzahl des Ständerates gestützt auf die Bevölkerungszahl und damit die rein demographische Argumentation ab. Sie konnte aber an der Tatsache nicht vorbeisehen, dass „heute den kleinen und kleinsten Kantonen bei der Willensbildung im Bunde ein sehr grosses Gewicht zu-kommt.“⁸¹ Die Kommissionsmehrheit wolle zwar die Stellung der kleinen Kantone nicht schmälern, sei jedoch bestrebt, deren Übergewicht nicht noch zu verstärken. Dies aber wäre die Folge einer generellen Aufwertung der Halbkantone. Dazu komme, dass sämtliche Halbkantone der deutschen Schweiz angehören, womit es bei einer generellen Aufwertung überdies zu einer weiteren Verstärkung des Übergewichtes der deutschen Schweiz gegenüber den romanischen Landesteilen käme. „Für die Kommissionsmehrheit steht es ausser Frage, dass die historisch gewachsene föderative Struktur unseres Landes auch irrationale Züge trägt und Ungleichheiten mit sich bringt. Diese Ungleichheiten - zu denen auch die Rechtsstellung der Halbkantone gehört - könnten nur um den Preis neuer Ungleichheiten modifiziert werden.“⁸² Die Kommissionsmehrheit sprach sich daher im Interesse eines intakten föderativen Gleichgewichts gegen jede Änderung im Bestand und Gewicht der Kantone „im heutigen Zeitpunkt“ aus.

Eine starke Kommissionsminderheit⁸³ beantragte, eine Verfassungsänderung zur *alleinigen Aufwertung der Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft*, während für verschiedene Kommissionsmitglieder nur eine *Gleichbehandlung sämtlicher Halbkantone* in Frage kam, sofern in dieser Angelegenheit überhaupt weitere Schritte unternommen würden. Der grössere Teil der Kommissionsminderheit kehrte damit zum Ausgangspunkt, zur beschränkten Zielsetzung der ursprünglichen parlamentarischen Initiative ALLGÖWER zurück. Obgleich die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens deutlich gegen einen Sonderfall Basel ausgefallen waren - 16 Kantone hatten sich ja gegen ein isoliertes Vorgehen ausgesprochen - unterscheidet sich die Region Basel von den übrigen Halbkantonen nun einmal durch ihr demographisches und wirtschaftliches Gewicht. Die Kommissionsminderheit verwies auch auf den Ausgang der Volksabstimmung von 1969, nach der eine Wiedervereinigung der beiden Halbkantone in absehbarer Zeit kein Thema mehr sei. Gerade diese Möglichkeit einer Wiedervereinigung war aber seinerzeit ein wesentlicher Grund für die Bildung von zwei *Halbkantonen*, der Wegfall dieses Wiedervereinigungsgrundes rechtfertige nun den Status von Halbkantonen nicht mehr. Im übrigen würde eine baslerische Lösung nach der Schaffung des Kantons Jura auch die sprachliche Balance nicht beeinträchtigen. Da die bundesstaatliche Struktur der Eidgenossenschaft ein ausgewogenes Gleichgewicht bilde, genüge es nicht, wenn sich die Glieder autonom über Änderungen verständigen; jede Änderung der Kräfte betreffe den Staat als Ganzes⁸⁴. Die Kommissionsminderheit hielt fest, dass es deshalb für die Aufwertung der beiden Basel einer Verfassungsrevision bedürfe und beantragte daher die Art. 1 und 80 BV in dem Sinn zu revidieren, dass die Kantone BS und BL zu vollwertigen Gliedern der Eidgenossenschaft aufgewertet werden⁸⁵.

Der kleinere Teil der Kommissionsminderheit (NR FRÜH) strebte dagegen eine Lösung für *sämtliche Halbkantone* an und schloss sich infolgedessen im wesentlichen der Argumentation des Briefes der Regierungen der Halbkantone an den Schweizerischen Bundesrat vom 22. 12. 1978 an⁸⁶. Danach müsse der Status der Halbkantone generell als ungerechte Abweichung vom Grundsatz der Gleichheit der Kantone betrachtet werden und daher die

delegieren kann, müssen die beiden Basel mit zusammen rund 425'000 Einwohnern noch immer mit je einem Ständevertreter vorlieb nehmen. Auch im Hinblick auf das Ständemehr sind die Gewichte ungleich verteilt. Leider ist im Vernehmlassungsverfahren des Bundes die heutige Struktur des Ständerates grundsätzlich zur Diskussion gestellt worden. Deshalb konnten die Kantone zum Anliegen der Halbkantone nicht gesondert Stellung nehmen, obschon die Einzelinitiative ALLGÖWER im Nationalrat die Strukturfrage des Ständerates nicht berührte. Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft legt Wert darauf, dass vor der Behandlung der genannten Einzelinitiative im Parlament sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufwertung der Halbkantone gründlich abgeklärt werden. Nur auf diese Weise kann der Entscheid der eidgenössischen Räte unter gerechten Voraussetzungen getroffen werden.“

⁸¹ Amtl. Bull. NR 1981 74.

⁸² Amtl. Bull. NR 1981 74.

⁸³ NEBIKER, BIDERBOST, FEIGENWINTER, LINDER, OTT, WYSS.

⁸⁴ Vergl. dazu AUBERT, *Traité*, I, N 541; HANS HUBER, „Gutachten über staats- und völkerrechtliche Aspekte der Jurafrage“, 1958, S. 8 ff.; Botschaft über die Gründung des Kantons Jura vom 16. November 1977, BBl 1977 III 793.

⁸⁵ Der Beschlussesentwurf der (grösseren) Kommissionsminderheit über die Aufwertung der beiden Halbkantone BS und BL lautete (Amtl. Bull. NR 1981 75):

„(...) Die Schweizerische Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

¹ In Artikel 1 werden die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft als vollwertige Kantone namentlich aufgeführt und das Wort „dreiundzwanzig“ wird durch das Wort „vierundzwanzig“ ersetzt.

² In Artikel 80 wird im ersten Satz die Zahl der Ständeräte von 46 auf 48 erhöht. (...)“

⁸⁶ Siehe vorstehend FN 71.

Erhebung der Halbkantone zu Vollkantonen prinzipiell *gesamthaft* erfolgen, weil Überlegungen, die sich auf die Grösse der einzelnen Kantone beziehen, den Blick auf die grundsätzliche Problematik verstellen⁸⁷.

In den Beratungen vom 4. März 1981 im Plenum des Nationalrats kam es nun zu einer sehr langwierigen und stellenweise überaus emotional geführten Debatte, wobei das Plenum aber nicht einmal das Verhandlungsquorum erreicht hatte, was vielleicht nicht ganz unsymptomatisch für die Haltung war, die das Parlament gegenüber den Halbkantonen einzunehmen pflegte⁸⁸. Der Berichterstatter der Kommission, HOFMANN (SVP, BE), kommentierte in seinem einleitenden Votum zunächst den schriftlichen Bericht der Kommission vom 10. 2. 1981 und die verschiedenen Vorstösse rund um die Initiative ALLGÖWER sowie deren mögliche Auswirkungen auf das föderalistische Gefüge der Eidgenossenschaft. Dabei wurde erstaunlicherweise beinahe stillschweigend vom eigentlichen Ziel der Initiative ALLGÖWER, der Aufwertung beider Basel, abgewichen, um dafür um so intensiver die Frage der Aufwertung *aller* Halbkantone sowohl unter dem Gesichtspunkt des föderativen Gleichgewichts wie auch der Spannungen zwischen den Prinzipien der Gleichheit der Kantone und der Gleichheit der Bürger zu thematisieren. Damit aber wurde einem nachfolgend immer wiederkehrenden Argumentationsmuster Tür und Tor geöffnet: Wenn schon etwas ändern, dann müsse eine Aufwertung *alle* Halbkantone umfassen, da dies aber aus Gründen des föderalistischen Gleichgewichtes nicht opportun sei, wäre sie deshalb *in globo* abzulehnen⁸⁹. Dies aber kam einer mathematischen Endlosschleife gleich, in der sich jegliches ernsthafte Bemühen um eine Lösung des Problems früher oder später tot-laufen müsste⁹⁰. HOFMANN zitierte in diesem Zusammenhang den in der Zwischenzeit verstorbenen SR BROGER, der im Rahmen der Beratung der Motion WENK erklärt hatte, dass es viel besser und für die Kantone viel interessanter sei, die Dinge so zu belassen, wie sie sind, als eine Bewegung einzuleiten, von der man am Schluss nicht wisse, was herauskomme. Mit dieser Parole *quieta non movere* plädierte er dafür, das, was sich eingespielt habe, zu belassen. Es gebe nicht nur eine geometrische Gerechtigkeit, sondern auch eine Art Billigkeit, bei der man jedem Souverän - ob gross oder klein - das gebe, was ihm zukomme. Im Namen der Kommissionsmehrheit beantragte HOFFMANN daher „im heutigen Zeitpunkt“ auf eine Änderung im Bestand und Gewicht der Kantone zu verzichten⁹¹.

Enttäuscht vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zeigte sich der Sprecher der Minderheit, NR NEBIKER (BL), der auf die mangelnde Solidarität der meisten Vollkantone verwies und deren fehlendes Verständnis für eine Gleichberechtigung der Gliedstaaten beklagte⁹². Gegen die Aufwertung der Halbkantone würden von den Gegnern v.a. zwei Argumente vorgebracht, zum einen die damit verbundene „Störung des föderativen Gleichgewichts“ und zum anderen eine unnötige Belastung des Verhältnisses der Mehrheit der deutschen Schweiz gegenüber der romanischen Schweiz. Nun aber, so NEBIKER, könne das föderative Gleichgewicht, d.h. das Gleichgewicht unter den Gliedstaaten, nur gestört werden, wenn ein solches bereits bestünde. Ein Gleichgewicht unter den Teilstaaten bestehe aber nur, wenn sie alle auch wirklich gleichberechtigt sind, wenn sie im Bundesstaat über dieselben Vertretungsansprüche verfügen und wenn sie bei Volksabstimmungen das gleiche Gewicht besitzen. Dies ist angesichts der Existenz von Halbkantonen offensichtlich nicht der Fall. Zum Verhältnis der verschiedenen Sprachgruppen meinte NEBIKER, dass es nun einmal mit oder ohne Halbkantone sprachliche Minderheiten und damit verbundene Minderheitsprobleme gebe: „Trägt nun aber die Beibehaltung der Halbkantone echt zur Lösung der sprachlichen Minderheitsprobleme bei? Wohl kaum. Sicher fühlen sich die Waadtländer oder Neuenburger nicht von den Appenzellern oder von den Ob- und Nidwaldnern majorisiert. Unbehagen schafft vielmehr die wirtschaftliche Übermacht der grossen Agglomerationen der deutschen Schweiz.“⁹³ Lässt sich die sprachliche Minderheit der Romandie und des Tessin mit anderen Worten durch die staatspolitische Inkonsequenz des Status von Halbkantonen

⁸⁷ Amtl. Bull. NR 1981 75. Vergl. den Antrag FRÜH für einen BB über die Aufwertung sämtlicher Halbkantone (Amtl. Bull. NR 1981 77):

„(...) Die Schweizerische Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

¹ In Artikel 1 werden die Kantone Obwalden und Nidwalden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden als vollwertige Kantone namentlich aufgeführt und das Wort „dreiundzwanzig“ wird durch das Wort „sechszwanzig“ ersetzt.

² In Artikel 80 wird im ersten Satz die Zahl der Ständeräte von 46 auf 52 erhöht. (...)“

⁸⁸ So NR ALDER, Amtl. Bull. NR 1981 81.

⁸⁹ Vergl. bspw. das Votum von NR CAVADINI, der im Namen der liberalen Fraktion mit dem Hinweis auf die Störung des föderalistischen Gleichgewichtes durch die Aufwertung aller Halbkantone bzw. der Schaffung neuer Ungleichheiten durch die Erhebung nur der beiden Basel zu Vollkantonen, beantragte, der Initiative ALLGÖWER keine Folge zu leisten und den Vorschlag von FRÜH abzulehnen (Amtl. Bull. NR 1981 80 f.). Ähnlich auch die Ausführungen der Nationalräte FISCHER im Namen der SVP-Fraktion (Amtl. Bull. NR 1981 82), KUNZ für die FDP (Amtl. Bull. NR 1981 82 f.), JUNG im Namen der CVP (Amtl. Bull. NR 1981 83) und BAECHTOLD für die SPS (Amtl. Bull. NR 1981 84).

⁹⁰ Einen Versuch diese „Möbiusschleife“ zu verlassen, stellt das in der Debatte immer wieder vorgebrachte *quantitative Element* dar, also der Versuch, die bevölkerungsmässige oder wirtschaftliche Bedeutung der beiden Basel in die Betrachtung der Dinge einzuführen und damit eine staatsrechtliche Modifikation i.S. der Aufwertung der beiden Basel zu legitimieren. Es wurde aber auch argumentiert, dass mit der Aufwertung allein der beiden Basel, das durch die Gründung des Kantons Jura verschobene sprachliche Gleichgewicht egalisiert würde (dazu das Votum WYSS, Amtl. Bull. NR 1981 90).

⁹¹ Amtl. Bull. NR 1981 77 f.

⁹² Amtl. Bull. NR 1981 78.

⁹³ Amtl. Bull. NR 1981 78 f.

kompensieren? Hier fehle es eindeutig an der Vergleichbarkeit: Ein Ausgleich kann generell nur durch etwas Vergleichbares, auf der gleichen Ebene Liegendes, gefunden werden. Man könne aber nicht ein Minderheitsproblem lösen, indem man auf einem ganz anderen Gebiet ein anderes Minderheitsproblem beibehält, nämlich eine Minderheit von minderberechtigten Halbkantonen und ihren Bürgern. In erster Linie plädierte NEBIKER für eine Aufwertung der beiden Basel, wobei er betonte, dass der Kommission eine Aufwertung aller Halbkantone zwar lieber wäre, da dies eine konsequente und staatspolitisch logische Lösung wäre, dies aber wohl „das Fuder überladen würde“.

Dagegen wurde allenthalben vorgebracht, dass eine in Form einer Partialrevision durchgeführte Aufwertung einzelner oder sämtlicher Halbkantone eine eigentliche Lawine ins Rollen bringen könnte⁹⁴.

NR FRÜH ging in der Begründung seines Antrages u.a. auf das bereits im Zusammenhang mit dem Ständemehr erwähnte Problem der *theoretischen Sperrminorität* ein⁹⁵: Bei einer Aufwertung der Halbkantone wäre die da-malige Zahl von 8,9 % auf 7,8 % abgesunken, bei einer isolierten Aufwertung der beiden Basel hätte ein Anstieg auf 9,3 % festgestellt werden können. Es lasse sich aber festhalten, dass angesichts der bisherigen Abstimmungen, auch mit dem Absinken der kleinsten theoretischen Sperrminorität „für unseren Staat kein Unglück herbeireden würde“⁹⁶. Der Vorsitzende der unabhängigen und evangelischen Fraktion, NR ALDER, empfahl dem Rat dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen und der Initiative ALLGÖWER zu folgen, womit ein Mittelweg zwischen den beiden Extrempositionen, der Aufwertung aller Halbkantone (Antrag FRÜH) und Festhalten am Status quo (Antrag der Kommissionsmehrheit) eingeschlagen werden soll. Zu den beiden Thesen, welche die Kommissionsmehrheit der Aufwertung entgegenhielt, zum einen die Erhaltung des gegenwärtigen föderativen Gleichgewichts und zum anderen die bestehende Ungleichheit könne nur um den Preis neuer Ungleichheiten modifiziert werden, hob ALDER hervor, dass es ein unantastbares föderatives Gleichgewicht in der Eidgenossenschaft gar nicht gebe. Vor allem seit der Gründung des Bundesstaates hätten sich die wirtschaftlichen, die konfessionellen, die politischen und die sprachlichen Verhältnisse fortwährend und sehr stark gewandelt⁹⁷.

Die Freisinnige Fraktion, vertreten durch NR KUNZ, beantragte ebenso wie die SVP⁹⁸, sowohl die Initiative ALLGÖWER als auch den Minderheitsantrag und den Antrag FRÜH abzulehnen. In seinem Votum ging KUNZ unter anderem auf die Frage ein, welchen Gehalt der Begriff „Gerechtigkeit“ in diesem Zusammenhang beinhalte: „Es ist (...) dargelegt worden, dass mit Zahlen gefochten werden kann, wenn man das Wort Gerechtigkeit im Munde führt, und dass es tatsächlich da und dort als stossend empfunden wird, wenn der Kanton Jura mit seinen 60'000 Einwohnern auf Anhieb zum Ganzkanton erhoben worden ist, während es den beiden Basel mit der drei- bis vierfachen Einwohnerzahl bis heute dieser Status verweigert worden ist. Wer aber mit der Zahl operiert, die zwar nach verschiedenen griechischen Philosophen das Wesen aller Dinge ausmacht, verkennt das Wesen des Ständerates, der ja gerade den Schutz der Kleineren, der gewachsenen Situationen vor der Gleichmacherei der grossen Zahl wahrnehmen will.“ Am Schluss seiner Ausführungen macht KUNZ eine bemerkenswerte Anmerkung: „(...) liebe Kollegen, reden Sie nicht von 'minderberechtigt'. Ich stamme aus einem Kanton, wo beispielsweise die Region, die ich vertrete, das Berner Oberland, meines Wissens noch nie einen Ständerat gestellt hat, obschon genau diese Region so gross ist wie beispielsweise der Kanton Solothurn. Niemandem kommt es in den Sinn, diese Region als minderberechtigt zu betrachten.“⁹⁹

NR JUNG, der für die CVP die Ablehnung der Initiative beantragte, bezog sich in seinen Ausführungen insbesondere auf die historische Entwicklung der Kräfteverhältnisse in der Eidgenossenschaft: Die gegenwärtige Situation sei eindeutig historisch zu begründen, sie habe sich auch historisch eingespield. Schon zur Zeit des Stanser Verkommnisses hätte das „grosse Geheimnis“ darin bestanden, das Gleichgewicht zwischen Gross und Klein, zwischen Stadt und Land zu erhalten. „Sicher würde in parteipolitischer und konfessioneller Hinsicht kein Erdrutsch passieren. Doch warum wollen wir etwas ändern, was sich bis heute sehr gut bewährt hat? Wenn eine Aufwertung der Halbkantone in Frage käme, dann sicher nur für alle Halbkantone in gleichem Masse, nicht nur Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Auch heute besteht zwischen dem Kanton Uri und dem Kanton Zürich ein riesiger Unterschied. Der Kanton Zürich wie der Kanton Uri sind als ganzer Stand akzeptiert. Dagegen könnte eine gesamthafte Aufwertung aber in bevölkerungsmässiger Hinsicht dazu führen, dass die Standesstimme eine verfälschte Rolle

⁹⁴ In diesem Sinne z.B. das Votum CREVOISIER: „(...) Cette réforme, si elle était appliquée sans autre, aggraverait les déséquilibres actuellement constatables à l'intérieur de la Confédération entre les communautés linguistiques, entre les cantons urbains et les cantons campagnards, entre les forces politiques. La réparation de ce que certains considèrent comme une injustice à l'égard des demi-cantons devrait donc absolument être accompagnée d'une réforme complète des institutions fédérales. On ne saurait donc accepter par exemple la proposition des M. FRÜH qui limite son projet à la modification des articles 1er et 80 de la constitution fédérale. Ce n'est pas sérieux!“ (Amtl. Bull. NR 1981 79).

⁹⁵ Siehe vorstehend unter § 23, C, III, 4, Tabelle 20 und Graphik 6.

⁹⁶ Amtl. Bull. NR 1981 80.

⁹⁷ Amtl. Bull. NR 1981 81.

⁹⁸ Amtl. Bull. NR 1981 82.

⁹⁹ Dem liesse sich mit GERWIG, dessen Votum nachfolgend wiedergegeben ist, antworten, dass das Berner Oberland aber auch noch nie eine Universität zur Verfügung gestellt hat (und natürlich auch nicht konnte), keinen bedeutenden Anteil am Finanzausgleich geleistet hat und überhaupt einen völlig anderen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Stellenwert in der Eidgenossenschaft beansprucht als beispielsweise die Region Basel.

erhielte. Eine generelle Aufwertung aller Halbkantone würde mit grösster Wahrscheinlichkeit auch zum Ruf einer Differenzierung zwischen grossen, mittleren und kleinen Kantonen führen. Damit aber würde der Grundsatz der Gleichheit der Gliedstaaten eindeutig durcheinandergeraten. Damit meine ich die Vertretung im Ständerat.“¹⁰⁰

Im weiteren Verlauf der Debatte wurde die Polarisierung der Abgeordneten immer deutlicher: Während die Befürworter einer Reform das Postulat einer rechtsgleichen Behandlung der Gliedstaaten respektive zumindest die Beseitigung der zu leichten Gewichtung der Region Basel in den Vordergrund rückten, befürchteten die Gegner einer Änderung des Status quo eine unnötige, eventuell sogar gefährliche Gewichtsverlagerung der föderativen Gleichgewichtslage und damit verbunden eine schädliche politische Benachteiligung der sprachlich-kulturellen Minoritäten¹⁰¹. NR GERWIG (SP, BS) verwies in seinem Votum zunächst auf psychologische Gründe, die seines Erachtens für zwei Basler Ständeräte sprechen: „Wir sind für viele von uns nur ein halber Kanton, obwohl wir zumindest gleichviel leisten wie andere, und halb sein, politisch nicht mündig sein, auf eidgenössischer Ebene ist immer etwas, das weh tut (...).“¹⁰² Daneben seien aber auch tatsächliche wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Gründe zu berücksichtigen, wie etwa die Leistungen Basels bezüglich der Universität, an der mehr andere Kantonseinwohner studieren als Basler, oder die Bedeutung Basels als Wirtschaftsplatz, durch das Anbieten von Arbeitsplätzen für die ganze Region oder die Leistung des jahrzehntelang grössten Finanzausgleichs zugunsten kleinerer und ärmerer Kantone. Trotz dieser wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Bedeutung verliere Basel aber bei jeder Volkszählung Nationalratssitze: „Ab 1983 werden wir auf sechs dezimiert; 1969 waren wir noch acht. Wenn das so weitergeht, werden wir innerschweizerische Verhältnisse haben.“ Dies sei primär die Folge des kleinen Territoriums, nicht der Wirtschaftskapazität und so betont der Redner: „Bei Nacht sind wir klein; wenige wohnen bei uns. Am Tag sind wir so gross, dass wir etwa zehn bis zwölf Nationalräte und einige Ständeräte ertragen würden.“

Gegen jeden Sonderzug der beiden Basel sprach sich NR ITEN (CVP, NW) aus. Der Alleingang der beiden Basel liesse sich staatsrechtlich nicht begründen: „Die Delegation in den Ständerat ist eine Funktion des Kantons schlechthin und nicht seiner Grösse, seiner wirtschaftlichen oder politischen Bedeutung oder der Bevölkerungszahl.“¹⁰³ Die Einwohnerzahl fände schliesslich ihren angemessenen Ausdruck im Nationalrat, wo den beiden Basel im Verlaufe der Debatte rund 55 Minuten Redezeit zukäme, während den beiden Halbkantonen Obwalden und Nidwalden gerade einmal fünf Minuten zur Verfügung ständen.

NR AKERET (SVP, ZH) betonte, dass man bei allem Verständnis für eine Gleichbehandlung aller Halbkantone, das eklatante Ungleichgewicht zwischen dem Bevölkerungs- und Wirtschaftspotential beider Basel mit ihren über 400'000 Einwohnern und den übrigen Halbkantonen nicht übersehen dürfe. Das Gleichheitsprinzip sollte nicht extrem überzogen werden, sondern es sollte auch hier den Realitäten, dem organischen Wachstum einiger Massen Rechnung getragen werden¹⁰⁴.

Dass Föderalismus nicht einfach die Verteidigung des Bisherigen sein kann, sondern in staatsrechtlichen Strukturen auch nachvollziehen muss, was in der Wirklichkeit passiert, war dem Votum FEIGENWINTER zu entnehmen. Er ging dabei u.a. auch auf die Gründung des Kantons Jura ein und zitierte dabei BR FURGLER, der sich im Nationalrat zur Frage des Status der beiden Kantone Bern und Jura geäussert hatte und es als unmöglich bezeichnete, dass ein Kanton wie Bern, schon allein aufgrund seiner Bevölkerungszahl, der historischen Entwicklung und seiner wirtschaftlichen Stellung, zu einem Halbkanton degradiert werden könne, also eine *capitis deminutio media* hinnehmen müsse¹⁰⁵. Daran knüpfte FEIGENWINTER, angesichts der analogen Situation von Basel-Stadt und Basel-Landschaft nach deren Trennung 1833, die Forderung an, diese beiden Halbkantone ebenso wie den Kanton Jura zu behandeln. Der einzige Nichtbasler in der Kommission, NR BIDERBOST, der mit der Minderheit gestimmt hatte (d.h. für die Aufwertung allein der beiden Basel), ging in seinen Darlegungen ebenfalls von den Problemen der Schaffung des Kantons Jura aus. Es wurde hier der Beweis geliefert, dass man durchaus in der Lage war, sich gegenüber Entwicklungen im Staatsrecht offenzuhalten¹⁰⁶. Dabei kritisierte er allerdings die Heranziehung des Status der Halbkantone als Ausgangspunkt; die Institution der Halbkantone wäre schlussendlich nichts anderes als eine Anomalie, die zwar sympathisch sein mag, weil sie historisch gewachsen ist, jedoch nicht dem eigentlichen Grundprinzip unseres Staates entspricht: „Diese eigentlichen Grundprinzipien sind: 1. ‘Ein Mann, eine Stimme’, die wir in unserem Rat anschaulich verwirklicht haben, und 2. der Föderalismus, ohne dass dabei Halbkantone existieren

¹⁰⁰ Amtl. Bull. NR 1981 83.

¹⁰¹ Für eine Reform im Sinne der *Aufwertung beider Basel* sprachen sich im folgenden die Nationalräte WAGNER (Amtl. Bull. NR 1981 84), GERWIG (ebd., S. 84 f.), OTT (ebd., S. 85), AKERET (ebd., S. 86), FEIGENWINTER (ebd., S. 87 f.), BIDERBOST (ebd., S. 88), AUER (ebd., S. 88 f.), ROTH (ebd., S. 89), FLUBACHER (ebd., S. 89 f.) und WYSS (ebd., S. 90). Gegen jede Reform und für Beibehaltung des *Status quo* sprachen sich aus: WILHELM (Amtl. Bull. NR 1981 86 f.), MUHEIM (ebd., S. 90), HOFMANN (ebd., S. 91), RIESEN (ebd., S. 91 f.). Den Antrag entweder einer generellen Gleichstellung *aller* Halbkantone zuzustimmen (Antrag FRÜH) oder aber dann konsequent *jede* Änderung abzulehnen, stellten die Nationalräte ITEN (Amtl. Bull. NR 1981 85 f.) und MERZ (ebd., S. 86).

¹⁰² Amtl. Bull. NR 1981 84.

¹⁰³ Amtl. Bull. NR 1981 86.

¹⁰⁴ Amtl. Bull. NR 1981 86.

¹⁰⁵ Zitiert nach FEIGENWINTER Amtl. Bull. NR 1981 87.

¹⁰⁶ Amtl. Bull. NR 1981 88.

müssten. Der Föderalismus übernimmt aber auch den Minderheitenschutz; denn durch die staatspolitische Aufteilung der Vertretungen in Sprache, Partei, Konfession usw. und durch ihre Verankerung in den Kantonen schaffen wir diesen Minderheitenschutz. Der Idealfall wäre nun, wenn beide Prinzipien, 'ein Mann, eine Stimme' und der Föderalismus sich so nahe wie möglich einander annähern könnten, wenn also - konkret ausgedrückt - 1000 Appenzeller oder 1000 Berner oder Zürcher oder Basler - wer auch immer es sei - dieselben Möglichkeiten als Bürger wie auch als Gemeinschaft hätten.“ Dieser Idealfall ist offensichtlich nicht zu erreichen, es könnte aber versucht werden, sich ihm anzunähern. Das setze aber zunächst voraus, das bestehende Nichtübereinstimmen möglichst auszuschalten. Dabei wäre die Aufwertung der beiden Basel das wohl beste Mittel zu einer Annäherung und Übereinstimmung mit dem, was mit den beiden Grundprinzipien erreicht werden soll.

NR ROTH (SVP, AG) wies im Laufe der Debatte darauf hin, dass statt von der „Aufwertung“ der Halbkantone vielmehr von „Gleichstellung und Gleichberechtigung“ gesprochen werden sollte¹⁰⁷. Er wies - eigentümlicherweise als erster - darauf hin, dass zwar viel von möglichen Gleichgewichtsstörungen gesprochen worden sei, die Tatsache aber, dass die Kantone Uri mit 28'000 Einwohnern und Glarus mit 38'000 Einwohnern zwei Ständeräte in die Kleine Kammer entsenden, noch keinerlei Anstoss erregt hätten. „Warum aber nimmt man im Jahre 1981 aber Anstoss, wenn man die Situation anderer benachteiligter Regionen betrachtet?“

In seinen Ausführungen sprach sich WYSS (FDP, BS) dagegen aus, die Bevölkerungszahl oder die Anzahl der Quadratkilometer als Bezugsgrösse zur Anzahl der Ständeräte zu setzen. Die Stärke der Region Basel liegt mehr „im schwerer Qualifizierbaren, also im Kulturellen und Wirtschaftlichen“¹⁰⁸. Will man am föderalistischen Gleichgewicht und namentlich am bewährten Zweikammersystem festhalten, sei man bei der Auswahl der Möglichkeiten sehr beschränkt. Es kämen weder das Proporzsystem oder Bemessungsgrundlagen nach Quadratkilometern oder Bevölkerungszahl noch die Gleichstellung aller Halbkantone aufgrund des damit verbundenen neuen sprachlichen Ungleichgewichts in Frage. Letztlich bleibe, wolle man nicht am Status quo festhalten, nur die Aufwertung der beiden Basel.

Der Luzerner MUHEIM hielt es grundsätzlich für durchaus legitim, von Zeit zu Zeit die staatspolitischen Strukturen der Eidgenossenschaft zu überprüfen, gerade da sich seit der Gründung des Bundesstaats 1848 die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse wesentlich geändert hätten. Gleichzeitig warnte er aber in seinem Votum vor einem allzu raschen Verschieben der Gewichte in sprachlicher und in parteipolitischer Hinsicht durch die Aufwertung der Halbkantone. Dies hätte aber weitgehende Konsequenzen: „(...) wenn diese Frage diskutiert werden soll, wird die Frage der Zusammensetzung des Ständerates, der Wahlart des Ständerates, auch zur Diskussion gestellt werden müssen. (...) Es wird sich nämlich die Frage stellen, ob man den grössten Kantonen nicht einen dritten Sitz zuteilen müsste, um den neuen Verhältnissen und Entwicklungen gerecht zu werden, statt den Halbkantonen einen zweiten Sitz zu geben. Ich glaube im Moment ist der Vorschlag der Kommissionsmehrheit das richtige. (...) Ich meine, dass wir im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung diese Frage der staatlichen Struktur in ihrer ganzen Breite und Tiefe überdenken und neu regeln sollten.“¹⁰⁹

Der Berichterstatter französischer Sprache, NR RIESEN (SP, FR) warnte schliesslich noch einmal davor¹¹⁰, die föderative Struktur des Landes zu gefährden und die politischen und sprachlichen Gleichgewichtsverhältnisse zu stören, indem zwar bestehende Ungleichheiten beseitigt, diese dafür aber durch andere, neue Ungleichheiten ersetzt würden. Während HOFMANN sowohl das Abstellen auf die *Bevölkerungszahl* als auch auf das *wirtschaftliche Gewicht* als mögliche Rechtfertigungen für eine Aufwertung der beiden Basel zu Vollkantonen rundweg als Verletzung des föderativen Prinzips ablehnte¹¹¹, führte RIESEN in seinen Darlegungen zunächst aus, dass die demographischen Entwicklungen nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben dürften: „(...) du point de vue du chiffre de la population, les demi-cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne occupent respectivement les dixième et douzième rangs parmi les 26 cantons suisses. Compte tenu de l'équilibre fédératif, leur accession au rang de cantons à part entière pourrait se justifier, mais tous les petits cantons dont le chiffre de la population atteint celui de localités ou de petites villes, ne remplissent pas les conditions permettant de leur conférer le statut de cantons à part entière.“ Eine potentielle Aufwertung *aller* Halbkantone hätte, so RIESEN, erhebliche Auswirkungen auf das politische Gleichgewicht in der Eidgenossenschaft, insbesondere im Bereich der *Verfassungsänderungen*, wo die Fälle der Divergenz von Volk und Ständestimmen zunehmen könnten¹¹². Mit der Aufwertung sämtlicher Halbkantone hätten schliesslich die 13 klein-

¹⁰⁷ Amtl. Bull. NR 1981 89.

¹⁰⁸ Amtl. Bull. NR 1981 90.

¹⁰⁹ Amtl. Bull. NR 1981 90.

¹¹⁰ Amtl. Bull. NR 1981 91 f.

¹¹¹ „Einige Worte zum Minderheitsantrag: Wenn man erstens auf die Bevölkerungszahl abstellen wollte, so muss man dazu sagen, dass dies kein Grund für die Erhebung zu Vollkantonen ist, denn sonst würde man das föderative Prinzip verletzen. Sie haben die Stimmen gehört, dass allfällig grosse Kantone mehrere Ständesitze bekommen sollten, wenn man die Halbkantone zu Vollkantonen aufwerten würde. Sie sehen, was hier alles ins Rutschen käme. Aber auch das wirtschaftliche Gewicht von Halbkantonen ist kein Grund für eine Aufwertung, damit würden wir ebenso das föderative Prinzip verletzen.“ (Amtl. Bull. NR 1981 91)

¹¹² „Dans ces votations populaires, dont certaines étaient importantes, la majorité du peuple n'a pas correspondu à la majorité des Etats, et il faut tenir compte du fait que l'augmentation du nombre des initiatives populaires observée ces derniers temps pou r-

sten Kantone mit einer Gesamtbevölkerung, die ungefähr derjenigen des Kantons Zürich entspräche, 26 Abgeordnete im Ständerat, Zürich dagegen nur deren zwei. Dies könne aber nicht gerecht sein: „Indépendamment du problème de l'élévation des demi-cantons au rang de cantons à part entière, on pourrait alors envisager que les cantons les plus peuplés disposent d'un troisième, voire d'un quatrième siège au Conseil des Etats, afin de tenir compte quelque peu des nouvelles conditions démographiques. Une autre possibilité consisterait à octroyer un siège aux plus petits des anciens demi-cantons - par exemple jusqu'à 30'000 habitants - deux aux cantons moyens et trois aux cantons les plus peuplés. On pourrait imaginer encore d'autres solutions, et ce seul fait que l'on puisse pour ainsi dire imaginer des solutions à l'infini vous démontre nettement que nous n'avons pas encore atteint le degré de maturité nécessaire pour résoudre l'ensemble des problèmes qui se posent.“¹¹³ Daraus die Schlussfolgerungen ziehend, beantragt RIESEN im Namen der Kommissionsmehrheit, der Initiative ALLGÖWER keine Folge zu geben und sowohl den Antrag FRÜH als auch die Anträge der Kommissionsminderheit abzulehnen.

In seinem abschliessenden Votum liess BR FURGLER noch einmal die wesentlichsten Stationen der Behandlung der Initiative ALLGÖWER Revue passieren und ging dann auf die Kernfrage, „Umwandlung der Halbkantone in Vollkantone - ja oder nein“ ein¹¹⁴: „Rein formalrechtlich, d.h. einzig und allein mit Blick auf die formale Gerechtigkeit, müsste man die gestellte Frage wohl bejahen. In der Tat finden sich heute unter diesem Aspekt keine Gründe mehr, die eine unterschiedliche Stellung der Gliedstaaten in unserem Bundesstaat zu rechtfertigen vermöchten. Auch geschichtliche Überlegungen wären nach meiner Meinung kaum noch geeignet, diese Aussage in Frage zu stellen.“ Dieses war aber sogleich wieder zu relativieren, da neben den Gesichtspunkt der formalen Gerechtigkeit schwerwiegende staatspolitische Bedenken treten. Einmal abgesehen von den überwiegend zurückhaltenden Vernehmlassungen - 18 Kantone und die Mehrheit der politischen Parteien hatten die Umwandlung der Halbkantone in Vollkantone abgelehnt¹¹⁵ -, welche darauf schliessen liessen, dass für einen solchen staatspolitischen Schritt noch keine tragfähige Mehrheit bei Volk und Ständen zu finden gewesen wäre, machte FURGLER im speziellen auf die mehrfach geäusserten Bedenken aus der Westschweiz gegen eine veränderte Stimmzahl der Deutschsprachigen im Ständerat aufmerksam. Das damit angesprochene föderative Gleichgewicht beschäftigte den Bundesrat ebenfalls¹¹⁶.

Zusammenfassend hielt FURGLER fest, dass der Bundesrat zurzeit eine Umwandlung der sechs Halbkantone in Vollkantone für nicht realisierbar erachte. Im übrigen werde die Frage im Kontext der Totalrevisionsbestrebungen ohnehin weiterbearbeitet: „Miteinbezogen wurden auch Fragen einer künftigen Stellung des Ständerates. Aus der Sicht des Bundesrates werden auch bei einer Totalrevision der Verfassung das Zweikammersystem einerseits und die Stellung der Kantone als Gliedstaaten andererseits intakt bleiben müssen. Sie werden dannzumal auch neu auszuloten haben, ob sie die Halbkantone als solche beibehalten wollen oder nicht. (...) Der Minderheitsantrag, die Reform auf die Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu beschränken, hätte den Vorteil, dass das föderative Gleichgewicht weniger 'berührt' würde. Umgekehrt ginge einer solchen Reform aber die Grundsätzlichkeit (...) ab.“¹¹⁷ In einer vorgängigen Eventualabstimmung konnte sich der Antrag der Kommissionsminderheit mit 58 zu 39 Stimmen für den Antrag FRÜH durchsetzen, scheiterte dann aber in der definitiven Abstimmung mit 98 zu 31 Stimmen deutlich¹¹⁸.

3. Die parlamentarische Initiative MIVILLE vom 5. Oktober 1983

In der Herbstsession 1983 reichte der Basler Ständerat CARL MIVILLE (SP) eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher die Umwandlung des *Kantons Basel-Stadt* in einen *Vollkanton* verlangt wurde¹¹⁹. Nachdem die

rait entraîner la multiplication de ces cas de non-concordance des majorités. Il n'est pas non plus dans l'intérêt des droits démocratiques du peuple d'hésiter à se prononcer lorsque l'on doit s'attendre à un refus de la part de la majorité des Etats. Si, contre toute attente et contre l'avis de la majorité de la commission, on envisageait d'élever les demi-cantons au rang de cantons à part entière, il faudrait certainement introduire dans la constitution le principe qu'une minorité ne puisse bloquer une majorité d'Etats au cas où la majorité du peuple ne correspondrait pas à la majorité des Etats. Une telle disposition devrait absolument être introduite pour assurer un équilibre meilleur, même s'il ne pouvait être complet.“ RIESEN verwies in seinem Votum auch auf die bereits mehrfach erwähnte theoretische Sperminorität, die 1850 noch 10,5 % betragen hatte, damals (1981) noch 8,9 % betrug und mit einer generellen Aufwertung der Halbkantone auf 7,8 % gesunken wäre (Amtl. Bull. NR 1981 91).

¹¹³ Amtl. Bull. NR 1981 92.

¹¹⁴ Amtl. Bull. NR 1981 92 ff.

¹¹⁵ Siehe vorstehend S. 682.

¹¹⁶ Amtl. Bull. NR 1981 93.

¹¹⁷ Amtl. Bull. NR 1981 94.

¹¹⁸ Amtl. Bull. NR 1981 94.

¹¹⁹ Vergl. den Wortlaut der Initiative (Amtl. Bull. SR 1987 580 ff.):

„Nachdem

- im Jahre 1969 die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft die Wiedervereinigung mit dem Kanton Basel-Stadt abgelehnt haben,

- im Jahre 1978 der neue Kanton Jura mit voller Standesstimme und zwei Ständeräten geschaffen worden ist,

vorberatende Kommission am 2. 11. 1984 den Initianten angehört hatte, beschloss sie, mit dem Stichtscheid ihres Präsidenten, ihre Arbeit zu sistieren. In der Erwartung, dass der Kanton Basel-Landschaft seinerseits eine Standesinitiative einreichen werde, mit der eine Umwandlung auch dieses Kantons zu einem Vollkanton beantragt werden sollte, wollte die Kommission zuwarten. Da diese Standesinitiative jedoch ausblieb¹²⁰, nahm die Kommission ihre Arbeit am 17. 9. 1987 wieder auf. Mit 7 zu 2 Stimmen beschloss sie dem Ständerat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu leisten: Seit der Ablehnung des gleichen Anliegens mit der Initiative ALLGÖWER und der Motion WENK sei nichts geschehen, das eine grundlegende Neubeurteilung der Situation erforderlich mache. Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass die beiden Basel nicht gesondert in Vollkantone umgewandelt werden könnten, ohne die vier übrigen Halbkantone in eine derartige Reform miteinzubeziehen, was aber das sprachlich-kulturelle Gleichgewicht im schweizerischen Bundesstaat verändern würde. Eine Kommissionsminderheit sprach sich für die Initiative aus, da eine Aufwertung nur des Kantons Basel-Stadt und später auch des Kantons Basel-Landschaft zu Vollkantonen das sprachlich-kulturelle Gleichgewicht in der Eidgenossenschaft nicht stören würde. Die Gleichstellung von BS und BL mit den anderen Vollkantonen würde sich von der bevölkerungsmässigen und wirtschaftlichen Bedeutung dieser beiden Kantone besonders rechtfertigen.

Zur Begründung führte der Initiant an, dass die Gründe der Kantonsteilung des Kantons Basel im Jahre 1833 rein historischer Natur waren und mit den Verhältnissen unserer Epoche nichts mehr zu tun hätten¹²¹. Zur Diskrepanz zwischen dem Begehren der Initiative und der Haltung der Basler Regierung, welche nach wie vor die Wiedervereinigung anstrebe¹²², meinte der Initiant, dass sich, so überhaupt der politische Wille vorhanden sei, auch zwei Vollkantone vereinigen könnten. Auf absehbare Zeit habe aber wohl der Gedanke an eine Wiedervereinigung an Boden eingebüsst. MIVILLE argumentierte, wie es zuvor bereits in der Beratung der Initiative ALLGÖWER verschiedentlich getan wurde, mit der Frage nach der Gerechtigkeit. Es stünden zwei Kantone mit zusammen 400'000 Einwohnern zur Diskussion, eine wirtschaftlich bedeutsame Region, die mit ihren Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs massgebend zur Existenz des gesamten Landes beitrage¹²³. Angesichts der Erfahrungen aus der Behandlung der parlamentarischen Initiative ALLGÖWER appellierte MIVILLE in seiner Begründung, aus dem Problem Basel-Stadt und Basel-Landschaft keine Sache der sechs Halbkantone zu machen: Die Aufwertung allein der beiden Basler Halbkantone mit vier statt mit zwei Ständeräten schaffe keine Störung der welsch-deutschschweizerischen Balance, denn 1978 sei mit dem Kanton Jura ein neuer welscher Stand mit zwei Ständeräten auf den Plan getreten, womit die Balance gewahrt bleibe. Seine Begründung schloss MIVILLE mit der polemischen Frage: „Sollen wir Basler und Landschaftler einfach darum Halbkantone bleiben, weil die anderen vier Halbkantone klein und weil sie deutschsprachig sind?“

Bei der Beratung der Initiative am 30. 11. 1987 im Plenum des Ständerates zeigte sich relativ rasch die distanzierte Haltung der Ratsmehrheit gegenüber dem Ansinnen des Initianten. Die Diskussion war wie in den vorherigen Vorstössen WENK und ALLGÖWER, von den gleichen Argumenten und Thesen bestimmt, die sich unter den beiden Schlagworten des staatspolitisch gebotenen „*quieta non movere*“ und der Forderung nach „Gerechtigkeit gegenüber den beiden Basel“ zusammenfassen lassen. Immerhin zeigte sich während der Beratung da und dort doch eine gewisse Sympathie und Verständnis für die Forderung des Initianten, allein die Zeit schien noch nicht reif.

Zunächst begründete der Berichterstatter der Kommission, SR HÄNSENBERGER, die ablehnende Haltung der Kommissionsmehrheit gegenüber der Initiative v.a. aus verfahrenstechnischen Gründen: Zum einen sei die Frage der Wiedervereinigung der beiden Basel vorab und durch die Streichung des Wiedervereinigungsartikels in der Kantonsverfassung des Kantons BS endgültig zu klären. Zum anderen käme einem koordinierten Vorgehen beider Basel für Änderung in Vollkantone bedeutendes Gewicht zu. Diese Aufwertung müsste massiv von Behörden und Volk

- im Jahre 1983 die Stimmberechtigten des Laufentals den Verbleib beim Kanton Bern beschlossen haben, steht der Verlauf der Kantonsgrenzen in der Nordwestschweiz auf Jahrzehnte hinaus fest. Ich reiche daher, gestützt auf Artikel 21^{sexies} des Geschäftsverkehrsgesetzes und auf Artikel 23 des Geschäftsreglements des Ständerates, eine Initiative folgenden Inhaltes ein: Artikel 1 und Artikel 80 der Bundesverfassung sowie alle weiteren, mit diesen Bestimmungen im Zusammenhang stehenden Verfassungs- und Gesetzesnormen sind dahin abzuändern, dass der Kanton Basel-Stadt zu einem Vollkanton wird.“

¹²⁰ Im Kanton BL wurde zwar eine Volksinitiative und eine Gemeindeinitiative „Für einen Vollkanton Basel-Landschaft“ ergriffen, die die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Standesinitiative schaffen sollten. Die Beratungen im Landrat des Kantons verzögerten sich jedoch erheblich.

¹²¹ Amtl. Bull. SR 1987 581.

¹²² In seiner Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss (Anzug PLATTNER vom 21. 3. 1985) vom 10. 2. 1987 verwies der Regierungsrat des Kantons BS auf die immer noch hängige Frage einer allfälligen späteren Wiedervereinigung der beiden Basel und bezeichnete die Umwandlung des Kantons BS in einen Vollkanton zumindest im damaligen Zeitpunkt als inopportun. Der Grosse Rat schrieb in der Folge am 21. 3. 1987 diesen Anzug ab. Gleichzeitig aber überwies er aber einen neuen Vorstoss PLATTNERS, der die Streichung des Wiedervereinigungsartikels in der baselstädtischen KV verlangte und den Regierungsrat beauftragte, zu prüfen, ob gleichzeitig eine Standesinitiative zur Aufwertung beider Basel zu Vollkantonen eingereicht werden sollte (vergl. auch Amtl. Bull. SR 1987 582). 1989 sprach sich der Grosse Rat letztmals gegen eine Streichung des Wiedervereinigungsartikels aus der KV aus. Siehe auch die Reaktion der Regierung von BS zur p.I. GYSIN (FDP, BL) hiernach unter 4.

¹²³ Amtl. Bull. SR 1987 581.

verlangt werden, um eine Änderung der BV in dieser Frage auszulösen. Überhaupt würden, auch wenn Basel-Stadt und Basel-Landschaft starke Glieder der Eidgenossenschaft wären, die anderen vier Halbkantone immer darauf beharren, dass man entweder alle Halbkantone aufwertet oder keine. Aus der Aufwertung aller sechs Halbkantone jedoch würden erhebliche Gewichtsverschiebungen im Ständerat und auch bei der Gewichtung der Standesstimmen bei Verfassungsänderungen entstehen¹²⁴.

Etwas resigniert angesichts der deutlichen Stellungnahme der Kommission beschränkte sich MIVILLE auf ein relativ kurzes Votum, in dem er noch einmal die Ungerechtigkeit und die staatspolitische Irrationalität des Status der Halbkantone anführte. Weshalb er sich mit seiner Initiative nur auf Basel-Stadt bezogen habe, begründete der Initiator mit dem Hinweis darauf, dass alle früheren Vorstösse in dieser Richtung (DÜRRENMATT, WENK, ALLGÖWER) im Grunde früher oder später an der Haltung der anderen Halbkantone gescheitert sind. Diese hätten das gleiche Recht wie die beiden Basel geltend gemacht, jedoch zu verstehen gegeben, dass sie an einer Änderung des Status quo nicht sonderlich interessiert seien.

SR KÜCHLER (CVP, OW) verwies im Anschluss an MIVILLE auf die Regierungskonferenzen 1976 in Sarnen und 1978 in Sissach, wo sich die Vertreter der Halbkantone durchaus einig gewesen wären, dass es sich bei der Veränderung des Status der Halbkantone in Vollkantone um eine staatspolitisch äusserst delikate Frage handle, die es sorgfältig und vor allem in gemeinsamer Absprache zwischen den Halbkantonen anzugehen gelte. Auch wenn der Ausnahmestatus der Halbkantone heute offensichtlich bloss noch ein historisches Relikt darstelle, schien ihm der Alleingang eines Standes inopportun: „Es kommt hinzu, dass sich mit der Diskussion um die Aufwertung eines oder mehrerer Halbkantone komplexe Anschlussfragen ergeben, so etwa jene der Verschiebung des politischen Gewichtes zwischen deutscher und welscher Schweiz. (...) Ferner würde sich bei der Statusveränderung der Halbkantone zwangsläufig auch die Frage nach einer allfälligen Umstrukturierung des Ständerates stellen, zumal heute immer wieder von gewissen Seiten einer gänzlichen Abschaffung der Kleinen Kammer das Wort geredet wird. In den erwähnten Regierungskonferenzen der Halbkantone war man sich deshalb einig, dass an der Struktur des Ständerates auf keinen Fall gerüttelt werden solle.“ KÜCHLER mahnte die Vertreter der Halbkantone, nichts in Gang zu setzen, das als Folge gar die Abschaffung des Ständerates oder dessen Umwandlung in eine zweite Volkskammer nach sich ziehen könnte. „Eine nach der Bevölkerungszahl der Kantone abgestufte Zahl der Ständeratsmandate würde nämlich die heutige Bedeutung der Ständekammer erheblich schmälern und sich somit zweifelsohne gerade zum Nachteil der Halbkantone auswirken. Je mehr wir im heutigen Zeitgeist weiter voranschreiten, desto mehr ist meines Erachtens der Ständerat als *chambre de réflexion* oder als juristisches Gewissen des Bundes oder (...) als wesentliches Element im Spannungsfeld zwischen Zentralismus und Föderalismus notwendig.“

In seinem Votum ging SR SCHMID (CVP, AI) auf die seit der Gründung des Kantons Jura gewandelte Situation in der Grundlagendiskussion ein: Sei es zuvor nicht möglich gewesen, bei der Definition des Ständerates auf ein gewisses *quantitatives* Element einzugehen, so wäre diese vollkommene Abstraktion von der Bevölkerungszahl eines Kantons und seiner Grösse bei der Bestimmung des Gewichtes einer Standesstimme und bei der Bestimmung der Anzahl Ständeräte nach der „Abschichtung des Kantons Jura vom Kanton Bern“ nicht mehr möglich. Dort habe es ganz eindeutig ein quantitatives Element in der Betrachtung der Dinge gegeben: „Dieser Sündenfall ist passiert. Das hat zur Konsequenz, dass wir uns mit diesem quantitativen Element irgendwann befassen müssen. Darum werden wir nicht herum kommen; aber nicht heute.“¹²⁵

Der Baselbieter RHINOW (FDP) wies in seinem ersten Votum als Ständerat zunächst auf ein gewisses Unverständnis von Volk und Behörden in seinem Kanton hin, wo nun eben nicht verstanden werde, „dass ein voll ausgewachsener Kanton mit 230'000 Einwohnern und einem ausgeprägten, in den letzten 20 Jahren noch erstarkten Selbstbewusstsein weiterhin das Dasein eines Standes minderen Ranges fristen soll.“¹²⁶ Im folgenden ging er auf vier Aspekte näher ein¹²⁷:

1. Es bestehe keine zwangsläufige Notwendigkeit, dass eine Umwandlung *alle* Halbkantone betreffen müsse. Waren es schon geschichtlich unterschiedliche Ursachen, die zur Bildung von Halbkantonen geführt haben - geographische, konfessionelle oder politisch-emanzipatorische -, so ist auch der Wille zur Umwandlung in den Halbkantonen sehr unterschiedlich. Darüber hinaus hat sich auch die bevölkerungsmässige, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung in den sechs Halbkantonen auf unvergleichbare Weise vollzogen. Auch wenn der schweizerische Bundesstaat auf einer föderalistischen Struktur basiere, die unter anderem in der Gleichstellung der Kantone im Ständerat und im Ständemehr ihren Ausdruck findet, existiere „keine helvetische Maxime, alle Halbkantone seien bezüglich der Umwandlung in Vollkantone gleich zu behandeln. Genausowenig wie es eine Regel gibt, künftig müssten alle Kantonsteilungen in Halbkantone münden.“ Die Gleichheit der Kantone werde nicht allein durch die Änderung von Normen, sondern vor allem auch durch faktische Entwicklungen in ihrer Substanz berührt. Im Gegensatz zu 1848 seien die Halbkantone in ihrer Grössenordnung keineswegs mehr miteinander vergleichbar,

¹²⁴ Amtl. Bull. SR 1987 582.

¹²⁵ Amtl. Bull. SR 1987 583.

¹²⁶ Amtl. Bull. SR 1987 583.

¹²⁷ Amtl. Bull. SR 1987 584.

weshalb sich man sich ganz legitim die Frage stellen darf, ob es unter dem Gleichheitsaspekt überhaupt noch zumutbar ist, die beiden Basel anders zu behandeln als etwa Solothurn oder Aargau.

2. Das Argumentationsmuster, eine Aufwertung müsse alle Halbkantone umfassen, diese sei aber aus Gründen des föderalistischen Gleichgewichtes nicht opportun und deshalb in globo abzulehnen, ist nach RHINOWS Meinung verfehlt. „Denn wenn schon von Gleichgewicht die Rede ist, wäre doch auch zu fragen, ob dieses Gleichgewicht nicht in viel grösserem Umfang durch wirtschaftliche und kulturelle Veränderungen in unserem Land tangiert wird oder bereits tangiert worden ist als durch diese vergleichsweise bescheidene staatsrechtliche Modifikation.“ Das Problem des zu geringen Gewichts der Region Basel im Bund lasse sich sicher nicht auf die Problematik der Halbkantone reduzieren, dennoch sei eine Aufwertung der beiden Halbkantone ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

4. Zwei Ständevertreter spiegeln die politisch-kulturellen Verhältnisse eines Kantons besser wieder. Eine einzige Person kann einen Halbkanton prinzipiell nur dann glaubhaft vertreten, „wenn dieser mehr oder weniger homogen erscheint, also klare Mehrheitsverhältnisse in sprachlicher, konfessioneller und parteipolitischer Hinsicht kennt.“ Dass dies bei den beiden Appenzell sowie Ob- und Nidwalden noch heute grosso modo zutrifft, bei den beiden Basel allerdings schon lange nicht mehr, kann auch durch die Ergebnisse der politischen Kräfteverhältnisse innerhalb dieser Kantone dokumentiert werden¹²⁸. „Hier fehlt der zweite Vertreter oder die zweite Vertreterin, welche(r) ein weiteres, beachtliches Spektrum der politischen Landschaft abzudecken in der Lage wäre.“

Diese Ausführungen wurden von SCHOCH (FDP, AR) kritisch kommentiert¹²⁹: Der Vorstoss MIVILLES und die Ausführungen RHINOWS krankten am gleichen Mangel. Beide richteten sich nach einem systemfremden, *quantitativen* Kriterium anstatt ein *qualitatives* Kriterium zum Ausgangspunkt ihrer Überlegung zu nehmen. SCHOCH nahm dabei Bezug auf den von RHINOW angesprochenen Gleichheitsaspekt und die Gründe, die für eine angemessenere Vertretung der beiden Basel sprachen. Dabei verwies er nun auf die Funktion der Volkskammer, deren Aufgabe doch die Berücksichtigung gerade jener quantitativen Elemente darstelle. Der Ständerat sei eben nach ganz anderen Grundüberlegungen zusammengesetzt: „Im Ständerat ist Qualität gefragter als Quantität“ (sic). Im übrigen wären die Halbkantone in der zur Diskussion stehenden Frage natürliche Verbündete¹³⁰; bei einem Vorstoss eines oder zweier Halbkantone, sei es ganz natürlich, dass die übrigen Halbkantone zwangsläufig Gegner eines solchen Vorgehens wären: „Wenn schon, dann alle Halbkantone zusammen.“¹³¹ „Bei uns (...) leidet niemand an der Situation. (...) Die beiden Appenzell sind im Grunde in einer ganz ähnlichen Situation wie die beiden Basel. (...) Wir haben uns an die Situation gewöhnt. Die Basler brauchen offenbar einfach noch ein bisschen Geduld.“ Mit dem Nidwaldner SR ZUMBÜHL äusserte sich alsbald der letzte Vertreter eines Halbkantons skeptisch zu Wort, womit sich diese in ihrer Gesamtheit - bei aller Beteuerung der gegenseitigen Sympathie - geschlossen gegen die Bemühungen der beiden Basel ausgesprochen haben.

In einer abschliessenden Wortmeldung verwahrte sich MIVILLE gegen den Vorwurf, rein „quantitativ“ zu denken. Vielmehr sei es ihm darum gegangen, mit Blick auf das Vorgehen im Falle der Kantone Bern und Jura, auf das Unrecht gegenüber den Halbkantonen hinzuweisen. In der Abstimmung sprachen sich aber schlussendlich 36 Ständevertreter für den Antrag der Kommission und nur gerade drei dagegen aus¹³².

4. Die parlamentarische Initiative GYSIN vom 14. Dezember 1992

Die letzten Bestrebungen einer Aufwertung der beiden Basel stiessen allenthalben auf Skepsis. Der im Dezember 1993 von der SPK des Nationalrats mit 15 zu 6 Stimmen gefällte Beschluss, dem Plenum der Grossen Kammer zu empfehlen, der parlamentarischen Initiative von HANS-RUDOLF GYSIN (FDP, BL) für eine *Aufwertung von Basel-Land zu einem Vollkanton* Folge zu geben¹³³, löste vor allem bei der Regierung von Basel-Stadt Empörung aus. In einem Brief drückte sie ihren Protest darüber aus, dass sie nicht konsultiert worden sei und dass behauptet werde, der Zusammenschluss der beiden Halbkantone sei kein Thema mehr. Sie verwies dabei explizit auf den immer noch gültigen Wiedervereinigungsartikel in der baselstädtischen Kantonsverfassung¹³⁴.

Die SPK begründete ihren positiven Entscheid namentlich damit, dass von einer Aufwertung der beiden Basler Halbkantone keine Gefährdung des föderalistischen Gleichgewichtes zu befürchten sei. Während auch die politischen Kreise des Baselbiets die p.I. grundsätzlich guthiessen, begann im Stadtkanton ein eigentliches Kesseltreiben: In Stellungnahmen fühlten sich prominente Parlamentarier „ins 19. Jahrhundert zurückversetzt“ oder

¹²⁸ Siehe dazu vorstehend §§ 18, B und 25, B, II.

¹²⁹ Amtl. Bull. SR 1987 584 f.

¹³⁰ Dazu auch die Schlussbemerkung SR SCHMIDS in seinem Votum (Amtl. Bull. SR 1987 583).

¹³¹ Amtl. Bull. SR 1987 585.

¹³² Amtl. Bull. SR 1987 585.

¹³³ In seiner p.I. (92.444), die von 33 Parlamentariern mitunterzeichnet wurde, erwähnte NR GYSIN zwar nur seinen eigenen Halbkanton, ergänzte aber mündlich, dass auch Basel-Stadt aufgewertet werden müsste (Verhandl. B.Vers., 1992, V, S. 34; vergl. auch BaZ v. 15. 12. 1992); der Bericht der SPK NR ist vom 9. Dezember 1993 datiert (dazu BaZ v. 30. 10. und 16. 12. 1993).

¹³⁴ BaZ v. 7. 1., 18. 2., 16. und 24. 3. 1994; SPJ 1993, S. 47 und 1994, S. 48.

sprachen davon, dass es dem Initianten nur darum gehe, die „Republik Ergolz zu zementieren.“ Der damalige Regierungspräsident M. FELDGES unterstellte den Baselbieter Verfechtern einer Aufwertung zu Vollkantonen gar, „sich aus den Verpflichtungen des Partnerschaftsartikels davonschleichen zu wollen.“¹³⁵ Unbestritten war und ist diese Ansicht aber auch in BS nicht: zusätzlich zu einer 1992 eingereichten Volksinitiative für ein *Beitritts-gesuch* zu BL wurde 1994 eine neue Volksinitiative eingereicht, welche die Regierung verpflichten wollte, sich für die *Aufwertung* zu einem Vollkanton einzusetzen¹³⁶. Innerhalb kürzester Frist konnte das Komitee „Vollkanton Basel-Stadt“ 5'300 Unterschriften für die Aufwertung Basels zum Vollkanton zusammenbringen. Zur Anschlussinitiative nahmen Regierungsrat und Grosser Rat alsbald ablehnende Stellung, worauf sie zurückgezogen wurde¹³⁷. Am 3. Februar 1995 zog NR GYSIN seine Initiative, trotz dem positiven Echo in der SPK, zur allgemeinen Überraschung zurück¹³⁸ und erntete damit unter den meisten Parlamentariern aus dem Kanton BL erboste Kommentare.

5. Zusammenfassung

Die verschiedenen Debatten über die Aufwertung der beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben, es erstaunt kaum, erhebliche Parallelen aufzuweisen: Die grundsätzlichen Probleme waren stets dieselben, auch die Argumentation von Befürwortern und Gegnern basierte mehr oder weniger auf denselben Thesen. Interessant ist, dass prinzipiell alle Parlamentarier die Existenz einer Schieflage anerkannten und sich mehrheitlich für eine Korrektur in diesem oder jenem Sinne früher oder später aussprachen. Die Umwandlung der Halbkantone BS und BL in Vollkantone im Rahmen einer Reform des Ständerates könnte sich mit Blick auf die Gründung des Kantons Jura durchaus auf eine rechnerische Gerechtigkeit berufen: Tatsächlich ist nur schwer einsehbar, dass der Kanton Jura mit rund 70'000 Einwohnern zwei Abgeordnete in den Ständerat entsenden kann, während BS und BL mit gemeinsam über 400'000 Einwohner nur je ein Ständerat zusteht. Diese Argumentation geht aber unter den gegenwärtigen Verhältnissen fehl: die Zusammensetzung des Ständerates hat heute überhaupt nichts mit irgendeiner Form der rechnerischen Gerechtigkeit zu tun¹³⁹, wie schon der oft herangezogene Vergleich zwischen Zürich und Uri zeigt. Das Problem, einzelne oder sämtliche Halbkantone im Rahmen einer Verfassungsrevision zu vollen Ständen aufzuwerten, ist und bleibt de facto eine *staatspolitische* Frage, wobei die ursprüngliche Begründung des Status eines Halbkantons (Herabsetzung als Strafsanktion mit generalpräventiver Zwecksetzung gegen Kantonsteilungen) spätestens seit der Gründung des (Voll-)Kantons Jura ihrer inneren Logik entbehrt¹⁴⁰. Dass eine alleinige Aufwertung der beiden Basel nicht vollumfänglich befriedigt, zeigt die teilweise reservierte Haltung der übrigen vier Halbkantone, umgekehrt würde ein generelles Fallenlassen des Status des Halbkantons in der Romandie auf Skepsis stossen und die Ängste einer verstärkten Deutschschweizer Dominanz schüren.

Es bleibt auch die Frage, ob eine Aufwertung der beiden Basel, mit allen ihren Auswirkungen ein Präjudiz gegen eine mögliche spätere Wiedervereinigung darstellen würde. Einmal abgesehen von der Problematik der Wiedervereinigungsbestrebungen in beiden Kantonen und deren ungewissen Ausgang, scheint dies unwahrscheinlich: es ist völlig gleichgültig, ob sich dereinst zwei Halbkantone oder zwei Vollkantone wiedervereinigen, in jedem Fall ist das Resultat letztlich dasselbe: ein Kanton Basel („ $\frac{1}{2} + \frac{1}{2} = 1 + 1$ “, zumindest in der Nordwestschweiz).

Die Reform des Ständerates muss sich also, wie vorstehend in § 22, D bereits gefolgert, von der Frage des *Status* der Halbkantone völlig lösen, um zumindest eine moderate Anpassung an die realen Verhältnisse zuzulassen. Eine Aufwertung, unter Ausserachtlassung historischer Umstände und die Gewährung zweier Ständeratssitze für alle Kantone, unbeschens ihrer Grösse, hätte weit drastischere Ungleichheiten zur Folge als der gegenwärtige Zustand¹⁴¹. Das Missverhältnis in der Besetzung des Ständerates muss sich vom Problem des *Status* der Halbkantone lösen: Verfassungstheoretisch oder unter Heranziehung ihrer Grösse bzw. Bevölkerungszahl ist hier eine dogmatisch rationale Antwort nicht möglich. Eine Reform des Ständerates (und auch des Ständemehrs), die Abhilfe schaffen will, muss mit dem *Grundsatz der absoluten Gleichheit*, der ohnehin nur für die Vollkantone gilt, brechen und ihn durch eine *Abstufung, also eine relative Gleichheit* ersetzen.

¹³⁵ BaZ v. 4. 2. 1995.

¹³⁶ BaZ v. 2. 2., 17. 3. und 25. 8. 1994 sowie vom 6. 4. 1995.

¹³⁷ BaZ v. 26. 5., 14. 6., 1. 7. und 29. 9. 1994.

¹³⁸ Amtl. Bull. NR 1995 330 ff.; vergl. ferner SPJ 1995, S. 48 und BaZ v. 4. 2. 1995.

¹³⁹ AUBERT in Kommentar BV, Art. 80, Rz. 11.

¹⁴⁰ So WILL, § 50 II 2. Siehe dazu auch vorstehend § 15, B, I, 2.

¹⁴¹ AUBERT, a.a.O., weist auf den äusserst problematischen Aspekt hin, dass mit einer generellen Aufwertung aller Halbkantone zu Vollkantonen der SR sechs Abgeordnete mehr erhielte, welche alle aus der deutschen Schweiz stammten. Dass sich die Kantone BS und BL in der Abstimmungspraxis nur allzu oft mit den romanischen Ständen solidarisieren (und gemeinsam unterliegen), würde am eintretenden Ungleichgewicht nur wenig ändern, vergl. vorstehend § 23, B, II, 2.

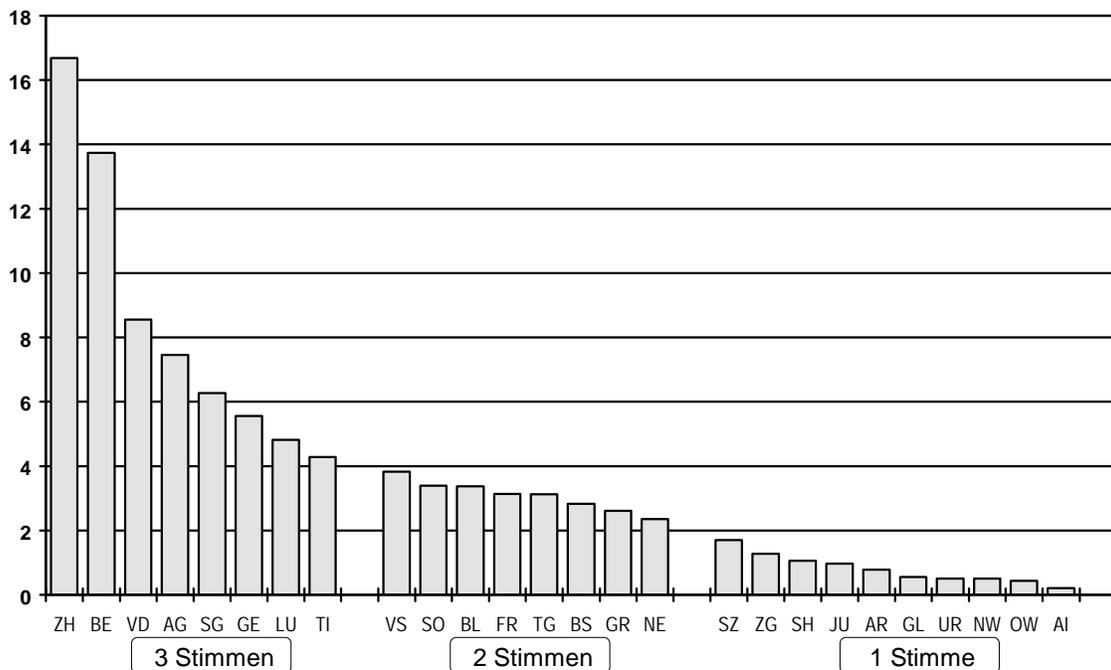
VI. Vorschläge einer moderaten proportionalen Anpassung des Ständerates

1. Das „dynamische Modell“¹⁴²

a) Flexible Ausgestaltung des Ständerates

Im Zusammenhang mit der Frage der *Modifikation des Ständemehrs*, wie sie letztmals im Zusammenhang mit parlamentarischen Initiativen vom 7. 10. 1993 und vom 16. 6. 1994¹⁴³ auftauchte, wurde neben dem Modell eines qualifizierten Ständemehrs (Zweidrittelmehr) und dem Modell einer dritten Ständesstimme für die sechzehn grössten Kantone auch der Vorschlag unterbreitet, drei „Klassen“ von Kantonen mit je einer, zwei und drei Ständesstimmen je nach Bevölkerungszahl zu schaffen. Dieses Modell versucht die demographische Entwicklung der letzten hundert Jahre, unter Beibehaltung des Prinzips des Doppelmehrs, zu berücksichtigen und die zukünftige Verteilung der Ständesstimmen den Zeitumständen dynamisch anpassungsfähig zu gestalten. Dies soll mit einem System erfolgen, welches die kantonale Bevölkerungszahl im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung berücksichtigt und dabei ein „Dreistufenmodell“ zur Anwendung bringt: *Bevölkerungsarme* Kantone unter 2 % Anteil an der Gesamtbevölkerung erhalten je *eine* Ständesstimme. Kantone mit einem Anteil von 2 % - 4 % der Bevölkerung erhalten je *zwei* Stimmen. *Bevölkerungsstarke* Kantone mit über 4 % Anteil an der Bevölkerung erhalten je *drei* Stimmen.

Graphik 11: Klassifizierung der Kantone nach einer moderaten Proportionalität



Das Diagramm zeigt die Verteilung der Kantonsbevölkerung in Prozent und visualisiert deren Einteilung in das Dreistufenmodell einer moderaten Proportionalität unter Heranziehung der Daten der letzten Volkszählung (1990). Die erste Gruppe der *bevölkerungsreichen* Kantone mit einem Anteil von über 4 % der Gesamtbevölkerung (ZH, BE, VD, AG, SG, GE, LU, TI) erhält je drei Stimmen pro Kanton; Die zweite Gruppe der *mittleren* Kantone mit einem Anteil von 2 % - 4 % der Gesamtbevölkerung (VS, SO, BL, FR, TG, BS, GR, NE) erhält je zwei Stimmen pro Kanton; Die dritte Gruppe der *bevölkerungsarmen* Kantone mit unter 2 % Anteil der Gesamtbevölkerung (SZ, ZG, SH, JU, AR, GL, UR, NW, OW, AI) erhält je eine Stimme für jeden Kanton.

¹⁴² Es handelt sich bei diesem Modell, wie auch oben im Text näher erläutert wird, um eine Anpassung des bereits im Zusammenhang mit dem *Ständemehr* erläuterten „Genfer Modells“ an das Problem der Ausgestaltung des Zweikammersystems (siehe vorstehend § 23, C, IV, 1, c, bb). Dabei muss aber folgendes bedacht werden: Eine derartige Abstufung im SR muss natürlich nicht zwangsläufig mit einer entsprechenden Ausgestaltung des Ständemehrs korrespondieren; ebenso gut kann beispielsweise das Ständemehr fallengelassen oder durch ein anderes qualifizierendes Element (z.B. Zweidrittelmehr im Parlament, im Volk, bei den Ständen etc.) bei der Verfassungsrevision ersetzt oder ergänzt werden. Bei beiden Institutionen handelt es sich eben um *verwandte*, nicht aber unbedingt zwangsläufig *identisch* zu organisierende Institute. Im Interesse der staatspolitischen Logik wäre es aber sinnvoll und vorteilhaft die beiden aufeinander abzustimmen.

¹⁴³ Dabei handelte es sich um die p.l. ROBERT (GP, BE) (vorstehend § 23, C, IV, 1, b, cc) und diejenige von NR GROSS (SP, ZH) (vorstehend § 23, C, IV, 1, c, dd). Vergl. auch EJP, „Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens“, 1996, S. 195.

Im Ergebnis käme man, bei Anwendung dieses Modells auf die Frage der Besetzung der Kleinen Kammer, auf insgesamt 50 Ständeratsmandate, wobei dies keine fixe Obergrenze, sondern eine variable Zahl darstellt, die je nach dem durch die letzte Volkszählung ermittelten Bestand der Wohnbevölkerung durch die Zuteilung der Kantone in eine der drei Gruppen variieren kann. Allerdings kann mit einer gewissen Beständigkeit und Kontinuität in der Verteilung der Stimmen gerechnet werden, da sich das Modell, wie die Ergebnisse unter § 23, C, IV, 1, c, cc gezeigt haben, durch eine erstaunliche *Konstanz* in der Zuteilung der jeweiligen Stimmkraft auszeichnet. Bezieht man den Verteilungsschlüssel zurück auf die Bevölkerungsentwicklung seit 1848 und nimmt als Grundlage der Stimmzuteilung den Stand der jeweils letzten Volkszählung, so ergeben sich im Einzelnen nur unwesentliche Abweichungen von der heutigen Verteilung. Das Modell ist ein ehrliches Bekenntnis zu einer rein *quantitativ*, rational nachvollziehbaren Begründung einer abgestuften Vertretung der Kantone im Ständerat.

Der Vorteil eines solchen, nicht an fixe Bevölkerungszahlen gekoppelten Verteilungsschemas liegt auf der Hand: statt eines starren Systems mit der Bindung an eine Bevölkerungszahl, die wie die Erfahrung zeigt, sich stetig verändert, sind hier dynamische Anpassungen möglich, analog der Neuverteilung der Sitze im Nationalrat nach jeder Volkszählung. Dieses Modell scheint mE eine durchaus günstige Lösung für die zahlenmässige Verteilung der Sitze im Ständerat darzustellen, da mit ihm nicht nur eine längst fällige Anpassung an die tatsächliche Bevölkerungsstruktur erfolgt, sondern und das ist noch wesentlicher, eine *ausgeglichene* regionale Verteilung der Sitze möglich ist. Eines der Argumente gegen eine rein proportionale Kantonsvertretung war, neben dem Vorwurf, ein blosses Abbild des Nationalrates zu schaffen, die Gefahr, dass angesichts der sich kreuzenden Spannungsfelder bestimmte Gruppen beständig in die Minderheit gerieten¹⁴⁴. Angesprochen wäre damit besonders die Situation der welschen Kantone, die im Verein mit den katholischen Kantonen der Innerschweiz immer noch überstimmt werden könnten, obgleich sie mit 11 2/2 Kantonen ständemässig die Mehrheit bilden würden. Diese Kritik übersieht zweierlei: einerseits kann es unter dem vorliegenden Modell keiner Stufe allein gelingen, eine Mehrheit über die beiden anderen zu erringen und andererseits würde sich das Gesamtgewicht der romanischen Kantone gegenüber den Deutschschweizer Kantonen sogar geringfügig verbessern: *Das Verhältnis der Stimmen würde sich auf 1 : 2,12 gegenüber heute 1 : 2,29 zum Vorteil der Romandie verbessern*. Der Hauptunterschied besteht aber in der veränderten Parität von Stadt/Land-Kantonen in der Deutschschweiz. Hier ergäben sich erhebliche Veränderungen, die den Entwicklungen der Bevölkerungsdemographie Rechnung tragen würden. Zum anderen sind die angesprochenen Spannungsfelder keineswegs ein Argument für die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems, schon allein deshalb, weil unter dem gegenwärtigen Konzept keine Rede davon sein kann, dass sich ein befriedigendes Gleichgewicht zwischen Romandie und Deutschschweiz eingespielt habe.

b) Die hypothetische Zusammensetzung des Ständerates

Überlegungen über eine mögliche parteipolitische Zusammensetzung des Ständerates auf der Grundlage der gewichteten Vertretung, haben als wesentlichste Prämisse die kantonal geregelte Wahlart der Ständeräte zu beachten (Majorz/Proporz) und ferner die gegenwärtigen Kräfteverhältnisse der Parteien in den Kantonen. Im Rahmen einer Modifikation des Ständerats im Sinne dieses Modells könnte auch die Möglichkeit des Überganges zum *Proporzwahlverfahren* in den Kantonen mit drei Ständeratsabgeordneten in Erwägung gezogen werden. Das Proporzsystem wird eben erst sinnvoll, wenn mehr als zwei Vertreter pro Kanton zu wählen sind¹⁴⁵.

Legt man nach dem vorliegenden Modell in der ersten Gruppe der *bevölkerungsreichen* Kantone (ZH, BE, VD, AG, SG, GE, LU, TI) mit je drei Stimmen pro Kanton die hypothetische Bestellung der Ständeräte nach dem Proporzsystem zugrunde, so hätte dies parteipolitisch keine allzu erheblichen Auswirkungen zur Folge: Der Ausgang der Wahlen im Herbst 1995 bestätigte nämlich keineswegs die oft geäusserte Vermutung, allein die Zahl „2“ oder andere Elemente des Wahlrechts zum Ständerat verschoben die Gewichte im Ständerat wesentlich. Bei den Herbstwahlen 1995¹⁴⁶ waren es nur gerade sechs Kantone, in denen die Ergebnisse knapp genug ausfielen, um einen zweiten Wahlgang nachzufordern und man davon sprechen könnte, dass eine starke *dritte* politische Kraft im Kanton vom Ständerat ausgeschlossen wäre¹⁴⁷. In den übrigen Kantonen war der Abstand der Gewählten entweder sehr deutlich oder aber ernsthafte Gegenkandidaten waren gar nicht erst aufgestellt¹⁴⁸. Unter jenen Kantonen waren es nun drei Kantone, in denen die SVP bzw. FDP oder CVP als drittstärkste politische Kraft nicht in den Ständerat

¹⁴⁴ HEGER, S. 88.

¹⁴⁵ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 91; Schlussbericht WAHLEN, S. 477.

¹⁴⁶ Zu ähnlichen Ergebnissen kommen HEGER, S. 248 und MARTI, S. 116 f., für die Wahlen 1987.

¹⁴⁷ In den Kantonen ZH, LU, UR, FR, AG, TI, VD und VS waren zweite Wahlgänge erforderlich. NZZ und BaZ v. 23. 10. 1995.

¹⁴⁸ So bestätigten im Kanton SO die bisherigen SR SIMMEN (CVP) und BÜTTIKER (FDP) mit 42'066 und 42'474 Stimmen ihre Sitze deutlich gegen die Bewerber von SP (16'382 Stimmen), Grüne (11'056), und SD (5'562). Im Kanton BE lag der Kandidat der SP mit mindestens 48'000 Stimmen hinter den beiden bestätigten Ständeräten der FDP (152'741) und SVP (142'568). Vergl. NZZ vom 23. 10. 1995. Ähnlich erwies sich die Lage im Kanton GR, wo bereits im Oktober 1994 die Kandidaten für den SR bestimmt wurden: hier scheiterte der Vertreter der SP in zwei Wahlgängen deutlich vor den Kandidaten der SVP und CVP (NZZ vom 17. 10. 1994).

einziehen¹⁴⁹, in zwei verbleibenden Kantonen scheiterte die Linke¹⁵⁰. Eine Beschränkung der Repräsentation der Linken im Ständerat durch dessen Aufbau bzw. dessen Wahlrecht lässt sich demnach zwar nachweisen, es hätte aber bei einer entsprechenden Modifikation insofern nur marginale Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung¹⁵¹.

2. Koppelung der Ständeratsmandate mit den Mandaten im Nationalrat

Eine mögliche denkbare Variante der Abstufung nach der Bevölkerungszahl bestünde nach JAAG¹⁵² darin, die Sitzzahl der Zweiten Kammer mit derjenigen im Nationalrat zu koppeln und damit eine indirekte Verbindung der Ständeratsmandate und der effektiven Bevölkerungsstärke des jeweiligen Kantons zu erreichen. Für die Schweiz käme damit beispielsweise folgende Sitzverteilung im Ständerat in Frage:

Kantone mit 1-10 Sitzen im Nationalrat: 2 Sitze;

Kantone mit 11-20 Sitzen im Nationalrat: 3 Sitze;

Kantone mit 21-30 Sitzen im Nationalrat: 4 Sitze;

Kantone mit 31-40 Sitzen im Nationalrat: 5 Sitze; etc.

Ähnlich dem flexiblen „dynamischen Modell“ der direkten Verbindung der Sitzverteilung mit der Wohnbevölkerung, wäre auch hier die jeweilige Mitgliederzahl des Ständerates nicht konstant, sondern würde variieren. Unter der Prämisse der Abschaffung des Status der Halbkantone, damit also für 25 Kantone (noch ohne Kanton Jura) und bei Beibehaltung der 200 Sitze im Nationalrat¹⁵³, hätte sich die Zahl der Ständeratsmandate zwischen 50 und 67 bewegt. JAAG errechnete für die Sitzverteilung im Ständerat unter Heranziehung der damaligen Bevölkerungszahlen eine Zahl von rund 60 Ständeräten¹⁵⁴: 19 Kantone mit zwei Sitzen (LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, GR, TG, TI, VS, NE), vier Kantone mit drei Sitzen (SG, AG, VD, GE) und zwei Kantone mit fünf Sitzen (ZH, BE)¹⁵⁵. Eine geringere Abstufung wäre dabei insofern möglich, als Kantonen mit bis zu zehn Sitzen im Nationalrat zwei, jenen mit mehr als zehn Nationalratsmandaten drei Ständeratssitze zugesprochen würden. Die Mitgliederzahl des Ständerates hätte auch hier zwischen 50 und 67 variiert und unter den damaligen Verhältnissen (im Jahre 1976) hätte die Zweite Kammer 56 Mitglieder aufgewiesen.

C. Würdigung der Vorschläge zur zahlenmässigen Modifikation des Ständerates

Die Konsequenzen der obigen Modelle bestehen alle in einer Vergrößerung der Zweiten Kammer. Dies führte häufig zu der Kritik, dass damit der besondere Stil des Ständerates, seine ruhige und überlegte Haltung beeinträchtigt werde, mithin wird von einer „Aufblähung der Zweiten Kammer“ gesprochen. Das kann so aber kaum zutreffen, wie schon der Vergleich der Grösse anderer Oberhäuser und Zweiter Kammern plastisch vor Augen führt. Selbst bei einer Modifikation des Ständerates im Sinne des unter B, VI, 1 vorgeschlagenen „dynamischen Modells“ (rund 50 Mandate) bliebe er eine der kleinsten Zweiten Kammern überhaupt. Siehe dazu die folgende Graphik, welche die Grösse anderer Zweiter Kammern im internationalen Vergleich beinhaltet und einen Überblick über den prozentualen Anteil der Sitze der Zweiten Kammern am Gesamtparlament gibt¹⁵⁶.

¹⁴⁹ Im Kanton AG erlitt der Vertreter der CVP im zweiten Wahlgang gegen die Kandidaten von FDP und SVP eine deutliche Niederlage; im Kanton ZH hatte im ersten Wahlgang allein die Vertreterin des LdU mit 163'493 Stimmen das absolute Mehr (135'565) erreicht, auf den nächsten beiden Plätzen folgten die Vertreterin der FDP (133'188) und der Kandidat der SVP (103'467), währenddem die Kandidatin der SP klar abfiel (73'302). Im Kanton LU verfehlten alle Kandidaten im ersten Wahlgang das absolute Mehr, überraschenderweise auch jener der CVP. Die beiden bürgerlichen Kandidaten der CVP (48'928) und der LPL (FDP) (36'937) haben aber markant mehr Stimmen geholt als ihre Mitbewerber der SVP (19'808), der SP (19'500) und der Grünen (12'058).

¹⁵⁰ In den Kantonen VD und VS. Im Kanton TI scheiterte der Vertreter der Lega dei Ticinesi gegenüber den Vertretern von FDP und CVP.

¹⁵¹ Im Kanton SG war die Vertreterin der SP mit 23'574 Stimmen weit von den beiden gewählten Ständeräten, dem Vertreter der CVP mit 74'100 Stimmen und der Vertreterin der FDP mit 71'664 entfernt. Im Kanton GE wurden die Vertreterin der SP, BRUNNER, mit 38'700 und die Vertreterin der FDP, SAUDAN mit 34'107 Stimmen gewählt. Dem bisherigen Vertreter der LP, COUTEAU, gelang trotz 32'769 Stimmen, die Wiederwahl nicht mehr.

¹⁵² JAAG, „Zweite Kammer“, S. 88 f.

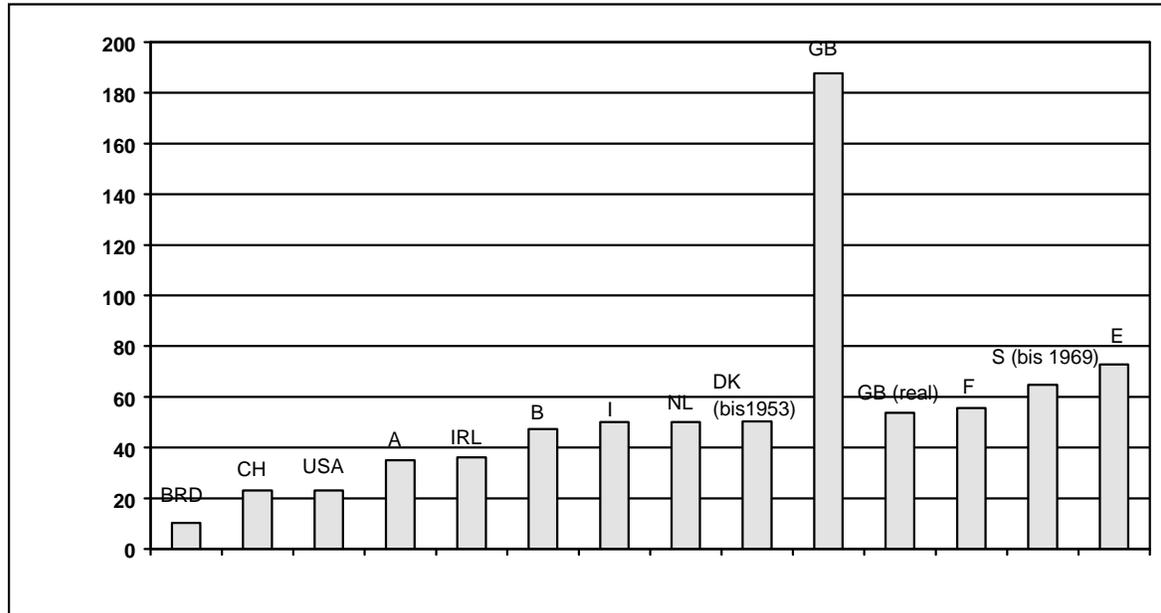
¹⁵³ Art. 72 Abs. 1 BV.

¹⁵⁴ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 89, Anm. 10.

¹⁵⁵ Bei den gegenwärtigen Bevölkerungszahlen würde die Sitzverteilung wie folgt aussehen: 20 Kantone mit zwei Sitzen (LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, GR, TG, TI, VS, NE, JU); vier Kantone mit drei Sitzen (SG, AG, VD, GE); ein Kanton mit vier Sitzen (BE) und ein Kanton mit fünf Sitzen (ZH). Der SR bestünde damit aus 61 Ständeräten.

¹⁵⁶ Die zweifache Nennung Grossbritanniens ergibt sich daraus, dass dem House of Lords nominell rund 1'200 Mitglieder angehören (gegenüber 651 gewählten Mitgliedern im Unterhaus), davon aber effektiv nur etwa ein Drittel im Oberhaus aktiv sind, an den Sitzungen teilnehmen und ihre Stimme abgeben. Vergl. etwa MASTIAS/GRANGÉ, S. 30, S. 269 f.

Graphik 12: Prozentualer Anteil der Sitze der Zweiten Kammer am Gesamtparlament



(Eigene Darstellung)

Die Ausgestaltung einer abgestuften Vertretung lässt verschiedene Möglichkeiten zu, wie schon die im Schlussbericht dargelegten Modelle gezeigt haben. Der Kerngedanke, der aber hinter jeder Abstufung steht, ist immer derselbe: in jedem Fall soll eine möglichst gerechte, nichtsdestotrotz schematisierte Berücksichtigung der Bevölkerungszahl des einzelnen Gliedstaates erfolgen. Dies ist nicht nur eine abstrakte Frage der Gerechtigkeit und ein Problem der Ethik und Moral, sondern zeitigt auch handfeste politische Konsequenzen. Die Anzahl der Abgeordneten, welche einem Gliedstaat zustehen, haben je nach der Ausgestaltung der Rechte der Zweiten Kammer einen entscheidenden Einfluss auf die Bundespolitik.

Man darf sich allerdings fragen, ob mit einer zahlenmässigen Angleichung bzw. Annäherung an die Volkskammer Beeinträchtigungen bei der Funktionserfüllung des Ständerates verbunden sein könnten. Gelegentlich wird die Meinung vertreten¹⁵⁷, eine Erhöhung der Zahl der Ständeräte nach der Grösse der Kantone bedeute eine Aufgabe der Gleichstellung der Kantone und würde, eventuell sogar noch verbunden mit der Einführung der *Proporzwahl für den Ständerat*, in einer Angleichung der Zweiten Kammer an den Nationalrat münden, die das Zweikammersystem letztlich überflüssig macht. Schon in der gegenwärtigen Ausgestaltung des Ständerates wird immer wieder kritisiert, dass dieser seine ihm zugedachte Ausgleichsfunktion zwischen den Kantonen unterschiedlicher Grösse und Wirtschaftsstärke nicht erfülle und nichts anderes als eine Art „zweiter Volkskammer mit anderer parteipolitischer Zusammensetzung“ darstelle¹⁵⁸.

Tatsächlich ist die unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Kammern im bikameralistischen System eine wesensnotwendige Grundvoraussetzung und gerade auch die zahlenmässige Differenzierung zwischen beiden Räten hat eine tiefere Rechtfertigung. Jedoch darf folgendes dabei nicht übersehen werden:

1. Es bedeutet keine Aufgabe der Gleichstellung der Kantone im Sinne der Anerkennung ihres *Status* als vollwertige Mitglieder der Eidgenossenschaft, wenn eine auf rationale Gründe rückführbare relative Gleichbehandlung der Kantone im Ständerat Platz greift. Bereits in der alten Eidgenossenschaft vor 1798 begegnete uns eine analoge Situation, als es aufgrund der Reformation und der damit verbundenen konfessionellen Spaltung zu einer *Gruppenbildung* kam, deren paritätische Gleichwertigkeit streng beachtet wurde¹⁵⁹. Die Gleichwertigkeit der einzelnen Kantone - also das Prinzip der *Gleichwertigkeit der Staaten* - kreuzte sich hier mit der *Gleichwertigkeit der konfessionellen Parteien*¹⁶⁰. Man könnte hier eine Analogie ziehen, indem man die Gleichwertigkeit der einzelnen Staaten aufgrund ihres Status qua Staat postuliert, welche sich nun eben mit einer Gleichwertigkeit wirtschaftlicher, bevölkerungsmässiger oder politischer Art kreuzt.

¹⁵⁷ HUBER-HOTZ, S. 170; MARTI, S. 121 f.

¹⁵⁸ ALOIS RIKLIN, „Die Stellung des Parlamentes im schweizerischen Politischen System“, St. Gallen 1977, S. 102; SCHUMANN, S. 159. Angesichts der bescheidenen bundesstaatlich motivierten Unterschiede zwischen NR und SR bezeichnen H. J. MEYER, S. 46 f. und ZELLWEGER, „Ständerat“, S. 11 ff., den SR als „zweite Volksvertretung“.

¹⁵⁹ Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen unter § 15, B, V.

¹⁶⁰ SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 152 f.

Die konkrete Umschreibung der Gruppen ist bis zu einem gewissen Grad selbstverständlich von der Weitsicht und dem jeweiligen Verständnis des Verfassungsgebers abhängig, der jeweils als gleichwertig setzt, was ihm als gleichwertig scheint. Gelegentlich gibt es aber Gruppenbildungen, welche sich auf der Grundlage elementarer Einsichtigkeit durchsetzen, wie dies das Beispiel der konfessionellen Parteien der alten Eidgenossenschaft zeigte. Ein weiteres Exempel der Bildung und Gleichordnung von Gruppen bildet die kanadische Verfassung¹⁶¹, welche 1867 die vier ursprünglichen Provinzen in drei Regionen mit je 24 Abgeordneten im Senat vertreten liess; die konkrete Zuteilung der Senatsmandate erfolgt dann intern innerhalb der einzelnen Region unter den Provinzen. Ausschlaggebendes Moment für die Bildung der drei Regionen und damit deren Anerkennung als gleichwertige Kreise, war die besondere *rechtliche und wirtschaftliche Eigenart* einer jeden Region¹⁶². Das Prinzip der Gleichwertigkeit auf der Basis der Konfessionszugehörigkeit oder der Sprache ist eine durchaus bedenkenswerte Möglichkeit, verliert aber ihre berechtigte Grundlage angesichts der konfessionellen Durchmischung der einzelnen Kantone¹⁶³ bzw. des allzu krassen Übergewichts der deutschsprachigen Gebiete gegenüber den romanischen. Aufgrund der Bevölkerungszahlen liesse sich hingegen eine Gruppenbildung rational einleuchtend umschreiben.

2. Die Verschiedenheit der beiden Räte ergibt sich wie bereits dargestellt vor allem aus der *zahlenmässigen* Besetzung und dem kantonal geregelten Wahlverfahren der Ständeräte, aus der sich die weiteren Differenzen quasi organisch ergeben. Eine moderate Anpassung an die tatsächlichen demographischen Verhältnisse nach einem der obigen Modelle würde noch immer eine ausreichende zahlenmässige Differenz beinhalten, um dem Ständerat den Ruf eines überlegteren, kleineren Gremiums zu erhalten und ihm die Würde eines abgehobenen Teils des Parlaments belassen. Weshalb beispielsweise ein auf 60 Mitglieder erweiterter Ständerat „rasch zum «Juniorpartner» des Nationalrates würde“¹⁶⁴, ist nicht recht einzusehen, ebenso wenig warum sich damit alle beim Nationalrat festzustellenden Mängel (Redefreudigkeit, Zeitnot etc.) automatisch auf die Kleine Kammer übertragen müssten und damit namentlich im Differenzbereinungsverfahren Schwierigkeiten entstünden. Die Aufstockung des Ständerats in den zuvor geschilderten Modellen würde wohl tatsächlich eine gewisse Annäherung an die Struktur des Nationalrates ergeben, jedoch hätte eine solchermassen zusammengesetzte Kammer noch lange nicht zwangsläufig ähnlich lautende Beschlüsse zur Folge. Dass in umstrittenen Fragen mit knapperen Mehrheiten zu rechnen sei und sich dies wiederum für die Einigung im Differenzbereinungsverfahren als belastendes Moment auswirken würde, ist rein spekulativ, das Gegenteil könnte der Fall sein.

3. Die unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Kammern, so wie sie sich heute darstellt, ist nur eine von mehreren Möglichkeiten, der Vielfalt der unterschiedlichen Gruppen und Minderheiten der Bevölkerung sowie deren legitimen Bedürfnissen nach Beachtung und Einbindung im Bund gerecht zu werden. Verschiedenste gesellschaftliche Interessen und Bevölkerungsgruppen erhalten gegenwärtig keine Chance, ihre Vertreter in der Zweiten Kammer angemessen zu plazieren; vielmehr werden noch immer Minderheitenstrukturen beschworen, die heute in dieser Betonung keine Berechtigung mehr besitzen. Hierauf wird bei der Betrachtung möglicher Alternativen im Rahmen der Dreikammersysteme zurückzukommen sein.

D. Modifikation der Kompetenzen des Ständerates

I. Zur Frage der Kompetenzen der Räte im allgemeinen

Im Rahmen der Beratungen der Totalrevision der BV 1871/1872 schlug NR SCHERER (ZH) vor, den Ständerat dem Nationalrat unterzuordnen und im Falle von Streitigkeiten zwischen den beiden Räten, das Volk anzurufen¹⁶⁵. Es war dies einer der ersten Versuche, die Stellung des Ständerates neu zu definieren, indem man ihn gegenüber der Volkskammer herabgesetzt und seine Kompetenzen beschnitten hätte. Nun ist es allerdings offensichtlich, dass sich *Funktion, Form und Kompetenzen* des Ständerates - wie überhaupt jeden Organes - gegenseitig bedingen und einander begrenzen: So bedingt die spezifische Funktion des Ständerates als eines *Föderativorganes* eine entsprechende Form, beeinflusst aber diese Form wiederum die Kompetenzen des Rates. Die bezeichneten Elemente sind demnach aufs engste miteinander verbunden und lassen sich jeweils isoliert nicht

¹⁶¹ Siehe dazu vorstehend § 22, C, II, 1.

¹⁶² SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 154.

¹⁶³ Einen Zusammenhang zwischen der Frage der Konfessionszugehörigkeit und einer Abstufung der Rechte der Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl findet sich in den Plänen des Zürcher Reformators ZWINGLI, der, angesichts der Minderheit der reformierten Orte, aber einer Mehrheit der reformierten schweizerischen Bevölkerung eine Eidgenossenschaft unter der Federführung von Zürich und Bern anstrebte (BLUNTSCHLI, „Geschichte“, I, S. 336; OECHSLI, „Zwingli als Staatsmann“, in: „Ulrich Zwingli“, Festschrift, 1919, S. 170; SCHINDLER, „Gleichheit“, S. 156). Bis 1798 wurde die Eidgenossenschaft beherrscht von den Grundsätzen der Glaubensparität und demjenigen der Gleichberechtigung der Orte, bis es zu den radikalen Wandlungen der Helvetik und der Mediation kam. Dem Schöpfer des Sonderbundes, CONSTANTIN SIEGWART-MÜLLER, schwebte allerdings der Plan vor, die Schweiz wieder in zwei Glaubensparteien zu spalten. Vergl. FLEINER, „Gründung“, S. 11.

¹⁶⁴ So MARTI, S. 122.

¹⁶⁵ Vergl. Protokoll NR 1871, S. 398 und 420.

verstehen. Soll eines modifiziert werden, so hat dies ganz unweigerlich zur Folge, dass auch die anderen angepasst werden müssen. Will man beispielsweise die Kompetenzen des Ständerates gegenüber dem Nationalrat erweitern oder spezifizieren, so ist auch die Form, d.h. die innere Struktur, zu ändern, wenn es nicht früher oder später zu unerträglichen Spannungen kommen soll¹⁶⁶. Dabei bedarf es aber einer konsequenten Strukturierung und einer inneren Logik bei der Zuordnung der genannten drei Elemente.

Skeptisch bezüglich der Reformen des Ständerates, die sich ausschliesslich auf die *Zusammensetzung* der Zweiten Kammer bezögen, äussert sich daher unter anderem BÄUMLIN¹⁶⁷, der solche Reformen als möglich aber unzureichend betrachtet. In einer vollständigen Angleichung der Repräsentationsbasis (siehe nachfolgend unter II.) an diejenige des Nationalrates, würde dem Ständerat keine besondere politische Funktion mehr belassen und eine geringfügige Korrektur, nach welcher den Kantonen entsprechend ihrer Bevölkerungszahl z.B. zwei bis vier Sitze zugeteilt würden, hätte nach ihm keine spürbare Veränderung der politischen Zusammensetzung des Ständerates zur Folge. Deshalb zieht er den Schluss, dass Reformen der Repräsentationsbasis nur im Zusammenhang mit Neuerungen, die auch die *Kompetenzen* des Ständerates mit einbeziehen, sinnvoll sein könnten¹⁶⁸. BÄUMLIN spricht damit einen der Kernpunkte der Diskussion um das Schicksal des Ständerates und seiner Ausgestaltung an: Während in der Arbeitsgruppe WAHLEN die Funktion und die Stellung der Kleinen Kammer nur an wenigen Stellen explizit erwähnt wurden, da sie Gegenstand eines sehr weitreichenden Konsenses waren¹⁶⁹, ist die Frage des Verteilungsschlüssels für die einzelnen Kantone auf das engste mit der Frage nach den Kompetenzen des Ständerates als Ganzes verknüpft. Diese wiederum hängt direkt mit den Funktionen und der Stellung des Ständerates ab.

Die wesentlichste Funktion der Zweiten Kammer im Bundesstaat ist nun deren *Mitwirkung* an der *Gesetzgebung*, wie bereits mehrfach festgestellt worden ist¹⁷⁰. Die Frage nach der Funktion der Zweiten Kammer als Teil des Legislativorgans ist gleichzeitig die Frage nach dem *Verhältnis zur Volkskammer*¹⁷¹. Dieses Verhältnis kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein: die beiden Kammern können entweder als gleichberechtigte Partner nebeneinander¹⁷² stehen oder es kann die eine Kammer gegenüber der anderen gewisse Vorrechte¹⁷³ wahrnehmen. Allenfalls kann das Föderativorgan auch nur *beratend* oder *begutachtend* an der Gesetzgebung mitwirken¹⁷⁴, wie dies v.a. in den einheitsstaatlichen Zweikammersystemen der Fall ist¹⁷⁵. Es lässt sich hier allerdings zu recht zweifeln, ob es sich bei diesen Körperschaften überhaupt um (echte) Zweite Kammern handelt, da grundsätzlich kein massgeblicher Einfluss auf das Zustandekommen der Gesetze besteht¹⁷⁶.

Ausgehend von der Unterscheidung in mehr oder weniger gleichberechtigte „koordinierte“ Kammern bzw. jenem System der Überordnung der einen Kammer, stellt sich die Frage, wie sich die Mitwirkung des Föderativorgans bei der Gesetzgebung vollziehen lässt:

a) Beim System, in welchem beide Kammern prinzipiell nicht gleichberechtigt sind, ist es i.d.R. so, dass das Hauptgewicht in der Gesetzgebung bei der *Volkskammer* liegt, die Zweite Kammer aber ein *Veto* gegen den Gesetzesbeschluss der Volkskammer einlegen kann¹⁷⁷. Dieses Vetorecht kann in zweierlei Form ausgestaltet sein: es kann zum einen *aufschiebend* wirken - das Gesetz wird also erst nach Ablauf einer bestimmten Zeit ohne weiteres Zutun einer der beiden Kammern wirksam¹⁷⁸ - oder es kann zum anderen durch die Volkskammer mit qualifizierter Mehrheit *ausgeräumt* werden¹⁷⁹.

¹⁶⁶ Zum Verhältnis von Funktion und Stellung eines Organs: KONRAD HESSE, „Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat“, in: VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff., bes. S. 27.

¹⁶⁷ BÄUMLIN, „Lebendige oder gebändigte Demokratie?“, S. 100 f.

¹⁶⁸ Auch KRIESI, „Vorschläge“, S. 245.

¹⁶⁹ Beispielsweise Schlussbericht WAHLEN, S. 451.

¹⁷⁰ Vergl. DÄNZER-VANOTTI, S. 59 ff.

¹⁷¹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 13 f.

¹⁷² ROSENDAHL, S. 115 ff., spricht hier von einem sog. „*Koordinations*typ“ und versteht darunter nicht unbedingt eine absolute Gleichberechtigung der zwei Kammern, sondern vielmehr eine allgemeine Gleichordnung, insbesondere im Gesetzgebungsverfahren und hier namentlich bei der Konfliktlösung.

¹⁷³ ROSENDAHL, S. 124 ff., nennt diesen Typ „*Kontroll*typ“ und meint damit jene Zweikammersysteme, in denen eine Kammer gegenüber der anderen in der Gesamtheit der organisatorischen und funktionellen Momente deutlich geschwächt ist.

¹⁷⁴ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 55.

¹⁷⁵ So beispielsweise der Rat der Republik in der französischen Verfassung von 1946.

¹⁷⁶ K. PETERS, S. 24 ff., verneint dies etwa für den Reichswirtschaftsrat der Weimarer Republik.

¹⁷⁷ ROSENDAHL, S. 125 f., weist darauf hin, dass sich der „*Kontroll*typ“ in den verschiedensten Formen der Bevorzugung der einen Kammer (meist der Volkskammer) ausdrücken kann: etwa in der *alleinigen Gesetzesinitiative*, der dauernden *Priorität*, v.a. in einem einseitig angelegten Konfliktverfahren, in dem es der Volkskammer leicht fällt ein - wenn überhaupt vorgesehene - Veto oder einen Einspruch der minderberechtigten Kammer hinwegzufegen (z.B. durch Anrufung des Volkes).

¹⁷⁸ Vergl. Grossbritannien, wo das Veto des House of Lords bis 1948 eine aufschiebende Wirkung von zwei, seitdem von einem Jahr hatte.

¹⁷⁹ So gemäss der Weimarer Reichsverfassung.

b) Beim Koordinationstyp, bei dem die beiden Kammern grundsätzlich gleichgeordnet sind¹⁸⁰, gilt die Regelung, dass die Kompetenzen der beiden Kammern sich prinzipiell entsprechen. Die Zweite Kammer ist demnach *gleichberechtigt* mit der Volkskammer und das Zustandekommen eines Gesetzes bedarf des übereinstimmenden Beschlusses beider Kammern.

II. Die Abhängigkeit von der Frage nach der Repräsentations- bzw. Legitimationsbasis

Zunächst kann man sich nun fragen, welche Kompetenzregelung am ehesten dem Wesen der Zweiten Kammer als Föderativorgan entspricht. Das Mass an Kompetenzen, welche eine Kammer ausüben kann, sollte, wie zuvor erwähnt, nicht isoliert von ihrer Zusammensetzung betrachtet werden. Diese beeinflusst die Kompetenzen ebenso wie das Mass der Kompetenzen die Art der Zusammensetzung beeinflusst¹⁸¹. Die gegenseitige Abhängigkeit von Zusammensetzung und gesetzgeberischen Kompetenzen ist offensichtlich: So gehen die Bundesstaaten mit einem nach dem *Senatssystem* geordneten Föderativorgan grundsätzlich von der *Gleichberechtigung* der beiden Häuser aus¹⁸². Der Grund hierfür liegt in erster Linie darin, dass beide Kammern in demokratischem Wahlverfahren und (i.d.R.) unmittelbar vom Volk gewählt worden sind und somit gemeinsam das Bundesvolk - einmal ungegliedert, das andere Mal gegliedert - direkt repräsentieren. Da beide Kammern Glieder einer einheitlich gedachten Körperschaft, des Parlaments, und gleichermaßen vom souveränen Volk legitimiert sind, liesse es sich schon mit dem demokratischen Gedanken nur schwer vereinbaren, ihnen verschiedene Aufgaben zuzuweisen, sofern es um die eigentliche Aufgabe des Legislativorgans, die Gesetzgebung, geht. Die demokratische Zusammensetzung des Föderativorgans hat also deren prinzipielle Gleichberechtigung bei der Gesetzgebung zur Folge.

Im Unterschied dazu steht das *Bundesratssystem*¹⁸³, bei dem die fehlende unmittelbare demokratische Legitimation des Föderativorgans dazu führt, dass man diesem tendenziell die Gleichberechtigung versagt¹⁸⁴. So begründete KATZ sein Eintreten für ein mit qualifizierter Mehrheit der Volkskammer überstimmbares Vetorecht der Länderkammer teilweise damit, dass es unklug sei, wenn sich eine indirekt gewählte Zweite Kammer einer von zwei Dritteln der vom Volk direkt gewählten Abgeordneten gewollten Entscheidung entgegenstellen würde¹⁸⁵.

Die Gleichberechtigung ist nun aber nicht unbedingt ein zwingendes Merkmal eines Zweikammersystems: Welche Kompetenzen dem Föderativorgan zugestanden werden, hängt nicht allein von der Frage von dessen Zusammensetzung ab; massgebend kann vielmehr auch sein, ob die Zweite Kammer ihre Funktion, die ihr innerhalb des Zweikammersystems zukommt, besser erfüllen kann, wenn sie der Ersten Kammer gleichberechtigt ist, oder ob ein aufschiebendes oder mit qualifizierter Mehrheit überwindbares Veto genügt. Teilweise wird geltend gemacht, dass die Zweite Kammer ihre Hemmungsfunktion bei der Gesetzgebung nur wirksam erfüllen könne, wenn sie gleiche Rechte besässe, wie sie die Volkskammer besitzt¹⁸⁶. Dem ist in dieser Weise nicht beizustimmen: Zwar bietet ein lediglich *aufschiebendes* Veto noch keinen Schutz gegen voreilige und unüberdachte Gesetzesbeschlüsse der Ersten

¹⁸⁰ Damit ist allerdings keine absolute „Gleichberechtigung“ verbunden: In allen realen Zweikammersystemen hat die Volkskammer stets in gewissen Punkten ein leichtes Übergewicht gegenüber der Zweiten Kammer besessen. Diese *Abweichung* von der Gleichberechtigung ist denkbar unter Wahrung der Beteiligung beider Kammern an der Beschlussfassung, etwa in der Schweiz in der *Vereinigten Bundesversammlung* (JAAG, „Zweite Kammer“, S. 59; ROSENDAHL, S. 116). Ein leicht zu übersehendes Übergewicht kommt dem schweizerischen NR gegenüber dem SR auch nach Art. 86 Abs. 2 BV und Art. 1 Abs. 2 GVG (seit der Rev. vom 14. 3. 1974) zu, indem *ausserordentliche Sessionen* stattfinden, wenn dies der *Bundesrat*, ein *Viertel der Mitglieder des Nationalrates* oder *fünf Kantone* verlangen: die ausserordentl. Einberufung der Bundesversammlung obliegt demnach alternativ 50 Nationalräten und „quasi in leiser Korrektur des Instruktionsverbotes“ (WILL, § 22 VI) einem Minderheitsquorum nicht des SR, sondern direkt der Kantone. D.h., auch wenn eine Sondersession der Bundesversammlung nur durch übereinstimmenden Beschluss beider Räte zustandekommt und somit das Einverständnis des Ständerates erfordert (kein Rat kann allein eine Session abhalten, Art. 71 i.V.m. 86 BV und Art. 3 GVG), so ist eine die Verweigerung einer Sondersession durch den SR letztlich juristisch nicht einmal gegen eine Minderheit von 50 Nationalräten durchzusetzen. Es dürfte jedoch politisch unklug sein, die Kleine Kammer auf diese Weise zu ausserordentlichen Sessionen zu zwingen, da für die Verabschiedung der Geschäfte die Zustimmung eben dieses Rates erforderlich ist.

¹⁸¹ BRYCE, III, S. 75 ff.; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 13 f.; DÄNZER-VANOTTI, S. 60 mit Anm. 230, mit Verweis auf EDWARD JENKS, „Das Staatsschiff. Grundgedanken zur Staatswissenschaft“, Kempen-Ndrh. 1947, S. 120 Anm. 17, der berichtet, dass bei der praktisch ergebnislosen Konferenz im Jahre 1917 über die Reform des House of Lords der Vorsitzende, Lord BRYCE, sobald er einen Delegierten fragte, ob er dafür sei, dass das Oberhaus gewisse Vollmachten erhalte, die Antwort erhalten habe: „Bevor ich diese Frage beantworte, hätte ich gerne gewusst, wie sich das voraussichtlich zusammensetzen wird.“ Sei andererseits der Konferenzteilnehmer gefragt worden, ob er mit einer bestimmten Zusammensetzung des Oberhauses einverstanden sei, so habe er geantwortet: „Ich möchte zunächst gerne wissen, welche Vollmachten es haben wird.“

¹⁸² Das immer wieder feststellbare Übergewicht der Volkskammern in Fragen der Finanzgesetzgebung kann hier unberücksichtigt bleiben. Ebenso DÄNZER-VANOTTI, S. 60 mit Anm. 232.

¹⁸³ Zur Erinnerung: verschiedene Autoren betrachten die Gleichberechtigung als unabdingbares Wesenselement des (echten) Zweikammersystems: so etwa SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 294, wo er „positive und gleichberechtigte Mitwirkung“ der Zweiten Kammer bei der Gesetzgebung als begriffsnotwendig für ein Zweikammersystem fordert; KELSEN (mehr aus praktischen als aus theoretischen Überlegungen heraus), S. 344; AUBERT, *Traité*, II, N 1246; ROSENDAHL, S. 110.

¹⁸⁴ APELT, „Betrachtungen“, S. 483.

¹⁸⁵ KATZ auf dem Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, nach DÄNZER-VANOTTI, S. 60.

¹⁸⁶ ESMEIN, I, S. 154; BRYCE, III, S. 154; DÄNZER-VANOTTI S. 61.

Kammer und kann der Zweiten Kammer in ihrer Funktion als „chambre de réflexion“ kaum gerecht werden. Die Erste Kammer hat sich mit dem Gesetz gar nicht mehr zu befassen, da dieses automatisch nach Ablauf einer bestimmten Frist wirksam wird. Ausserdem hat das auf ein oder zwei Jahre aufschiebende Veto noch den Nachteil einer besonderen Verlangsamung der Gesetzgebung: in der Regel sind Gesetze, die sich als erforderlich erweisen, sofort und nicht erst nach Ablauf einer ein- oder zweijährigen Frist notwendig.

Eine andere Situation liegt beim nur mit *qualifizierter Mehrheit* - zwei Dritteln oder drei Vierteln - *überwindbaren Veto* vor. Hier wird die Volkskammer zu erneuter Beratung des Gesetzes gezwungen. Eine Übereinstimmung der Zweiten Kammer wird kaum oder nur mit guten Gründen möglich sein. Nur gerade dort, wo eine Partei mit starker Disziplin über mehr als zwei Drittel bzw. drei Viertel der Sitze verfügt oder wo eine sehr homogene und disziplinierte Koalition diese Mehrheit aufzubringen vermag, kann der Fall eintreten, dass die Zweite Kammer ohne genügendes Eingehen auf die Gründe, welche das Veto provoziert haben, von einer kleinen Minderheit, welche die Mehrheitskoalition in der Hand hat, überstimmt wird. Diese Situation dürfte nur in Staaten mit einem Zweiparteiensystem relevant werden, wobei es auch hier kaum je vorkommt, dass eine der beiden Parteien über mehr als zwei Drittel bzw. drei Viertel der Sitze in der ersten Kammer und gleichzeitig über eine solche Parteidisziplin verfügt, dass sich die Minderheit innerhalb der Partei auf jeden Fall der Parteimehrheit entsprechend verhält. Je mehr Mitglieder eine solche Partei umfasst, desto mehr politische Richtungen birgt sie in sich, und um so geringer wird die Parteidisziplin sein. Es lässt sich hier festhalten, dass das mit *qualifizierter Mehrheit* ausräumbare Vetorecht der Zweiten Kammer i.d.R. genügt, um deren Hemmungsfunktion zur Geltung zu bringen¹⁸⁷.

Umgekehrt könnte geltend gemacht werden, dass eine volle Gleichberechtigung beider Kammern deswegen nicht wünschenswert erscheine, weil sie Konfliktpotential in sich berge und man Parlamentskrisen und unter Umständen Staatskrisen so weitgehend wie möglich vermeiden, wenn nicht ausschalten sollte. Dies ist allerdings nicht eine Frage der generellen Kompetenzausscheidung zwischen den beiden Kammern, sondern vielmehr ein Problem der Ausgestaltung des Konfliktverfahrens, also der Frage nach der Beseitigung der zwischen den beiden Kammern bestehenden Differenzen. Während das schweizerische System hier auf das *Navette-Verfahren* setzt¹⁸⁸, sind indessen durchaus andere Modelle denkbar, etwa ein Differenzbereinigungsverfahren mit *Vermittlungsausschuss* (in der Schweiz wird die Einigungskonferenz erst subsidiär, nach dem Scheitern des Navetteverfahrens aktuell¹⁸⁹) oder ein *Durchstimmverfahren*¹⁹⁰.

Hauptaufgabe des Föderativorgans ist, den Gliedstaaten die Möglichkeit zu geben, an der Bildung des Bundeswillens teilzunehmen. Nun ist fraglich, ob dieser Aufgabe ein blosses Vetorecht der Zweiten Kammer genügt. Nach SCHMITT¹⁹¹ ist ein Veto „kein Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung, sondern eine von aussen als Hemmung in das Gesetzgebungsrecht eingreifende, nicht als Mitwirkung, sondern als Schranke und Schutz gegen Missbrauch gedachte, eigenartige Befugnis.“ Nun ist aber nicht unbedingt die volle Gleichberechtigung notwendig, um ein wirkliches Mitwirkungsrecht der Zweiten Kammer zu gewährleisten¹⁹²: Ein mit (qualifizierter) Mehrheit ausräumbares Vetorecht der Zweiten Kammer genügt dann, wenn es nicht nur zur Verwerfung eines Gesetzes im Ganzen berechtigt, sondern mit einem *Initiativrecht* und der Befugnis verbunden ist, einzelne *Abänderungsvorschläge* zu den in der Volkskammer eingebrachten Vorlagen vorzubringen. „Um ein wirkliches Mitwirkungsrecht der zweiten Kammer zu gewährleisten, ist also nicht unbedingt die volle Gleichberechtigung der beiden Kammern notwendig.“¹⁹³ Ein mit den flankierenden Nebenrechten ausgestattetes Vetorecht vermag also letztlich ebenso wie die volle Gleichberechtigung der Zweiten Kammer allen wesentlichen Aufgaben, die im Rahmen des bundesstaatlichen Zweikammersystems dem Föderativorgan zukommen, gerecht zu werden. Dass der „Geist des Föderalismus“ die grundsätzliche Gleichberechtigung beider Kammern verlange und eine Unterordnung der Zweiten Kammer „zur Geringschätzung der föderativen Struktur der Verfassung“ führe, wie TRIPP¹⁹⁴ meint, trifft in dieser Weise nicht zu. Das Verhältnis der Gliedstaaten zum Bund ist eben nicht allein von der Organisation und den

¹⁸⁷ DÄNZER-VANOTTI, S. 62.

¹⁸⁸ Vergl. vorstehend § 24, B, III.

¹⁸⁹ Die Einigungskonferenz muss jedoch nur sehr selten einberufen werden; siehe u.a. JAAG, „Zweite Kammer“, S. 42 ff.; KAMER, S. 153 ff.; HUBER-HOTZ, S. 165 ff.; TRIVELLI, S. 287 ff.; AUBERT, *Traité*, II, N 1458.

¹⁹⁰ ROSENDAHL, S. 117 ff., zählt noch weitere Konfliktlösungen auf: so ein „Verfahren der qualifizierten Mehrheiten“, in welchem ein Entwurf Gesetz wird, wenn die erstentscheidende Kammer gegenüber der ablehnenden Entscheidung der zweitentscheidenden Kammer in einer neuen Abstimmung mit einer *qualifizierten Mehrheit* den Entwurf befürwortet und die zweitentscheidende Kammer nunmehr ihre Ablehnung nicht durch eine entsprechende qualifizierte Mehrheit bekräftigen kann. Ferner nennt ROSENDAHL, S. 122, ein sog. „Volksentscheidungsverfahren“: in ihm werden zwischen den Kammern schwebende Streitfragen eines Gesetzesentwurfes dem Staatsvolk in einer Abstimmung zur Entscheidung vorgelegt.

¹⁹¹ SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 299.

¹⁹² DÄNZER-VANOTTI, S. 63; ROSENDAHL, S. 114 f., geht sogar soweit, dass der positiv in Erscheinung tretende Teilakt ein es Organs der Gesetzgebung auch lediglich in einem *Unterlassen* (z.B. Verstreichenlassen einer Einspruchsfrist, Nichtergreifen des Vetos) bestehen und noch immer von einer „gleichberechtigten“ Kammer im weitesten Sinne gesprochen werden kann. Die mangelnde Gleichstellung in der *Inhaltsgebung* schadet dieser Qualifikation nicht.

¹⁹³ DÄNZER-VANOTTI, S. 63.

¹⁹⁴ TRIPP, S. 118 f.

Kompetenzen des Föderativorgans abhängig, sondern ist eingebaut in eine Gesamtkonstruktion des föderativen Systems der Verfassung. Unter Umständen erweist es sich dann sogar, dass eine gewisse Minderberechtigung des Föderativorgans geradezu notwendig ist, um das sorgfältig ausbalancierte System im Gleichgewicht zu halten¹⁹⁵.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein genereller Ausschluss einer Kammer von der Beschlussfassung im Rechtsetzungsverfahren für ein Zweikammersystem nicht vorstellbar ist, ein solches in diesem Falle in Wirklichkeit ein Einkammersystem darstellen würde. Denkbar ist immerhin die Beschlussfassung einer Kammer unter Ausschluss der anderen in *einzelnen* Bereichen¹⁹⁶, auch im Sinne eines bundesstaatlich motivierten Vorrangs der Zweiten Kammer.

III. Mögliche Differenzierungen der Kompetenzen zwischen Ständerat und Nationalrat in bezug auf deren Funktionen

1. Diskussion im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung

a) Arbeitsgruppe WAHLEN

Die Arbeitsgruppe WAHLEN hält in ihrem Schlussbericht fest, dass nur in einer *Minderheit* von Stellungnahmen vorgeschlagen wurde, die Kompetenzen der beiden Kammern voneinander zu differenzieren bzw. einer der beiden Kammern auf diesem Wege ein Übergewicht zu verschaffen¹⁹⁷. In einigen Stellungnahmen wurde etwa empfohlen, dem Ständerat bestimmte Beratungsgegenstände vorzubehalten. Die Universität Zürich legte einen entsprechenden Entwurf für einen Verfassungsartikel betreffend *die Schaffung neuer Bundeskompetenzen* im Bereiche der Gesetzgebung vor: danach hätten entsprechende Vorlagen Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden müssen, wenn dies der Ständerat mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschliesst. Eine solche Vorlage wäre dann endgültig gescheitert, wenn der Ständerat, diesmal mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, entscheidet, dass es nicht angezeigt sei, die vorgesehenen neuen Kompetenzen der Eidgenossenschaft zu übertragen. In beiden Fällen sollten die Mitglieder des Ständerates an die *Instruktionen* gebunden werden, die ihnen von der höchsten Gewalt in den Kantonen erteilt würden.

Den Schutz des *Föderalismus* explizit dem Ständerat zu übertragen, fand sich ebenfalls vereinzelt¹⁹⁸ und in einer Antwort wurde vorgeschlagen, dem Ständerat die ausschliessliche und abschliessende Regelung bestimmter Geschäfte vorzubehalten: so z.B. die Genehmigung von „nicht politischen Verträgen“ oder sogar die Genehmigung der Staatsrechnung. Dem Nationalrat sollte immerhin noch das Recht zustehen, gestützt auf eine entsprechende Initiative einer Anzahl seiner Mitglieder, die grundsätzlich der Ständekammer zur Erledigung zustehenden Geschäfte ebenfalls zu behandeln. Es fand sich auch der Vorschlag, die Initiativen des Ständerates auf Bereiche zu beschränken, in denen die kantonale Beteiligung an der Realisierung gemeinsamer Institutionen besonders angezeigt sei. Es liege „in der Natur eines solchen Systems, einzuräumen, dass dem Ständerat eine primäre Kompetenz im Bereiche der Gesetzgebung über die Organisation des Staates zustehen soll“¹⁹⁹, was eine Regelung der Wahlen und Abstimmungen, der Ausübung der politischen Rechte, der Organisation der Staatsorgane, Verfahrensrecht beinhaltet hätte, ebenso wie die das Bürgerrecht und die schweizerische Staatsangehörigkeit betreffenden Fragen, ferner das Bildungswesen, die Bereiche des Strassenwesens und der öffentlichen Arbeiten sowie alles, was die Ordnung der Bundesfinanzen anbelangte und wo die Harmonisierung des Rechts zwischen Bund und Kantonen unabdingbar sei. Dasselbe hätte auch für die Gewährleistung der Kantonsverfassungen und das Initiativrecht der Kantone gelten sollen.

In der Mehrzahl der Stellungnahmen, die sich für eine Differenzierung der Kompetenzen aussprachen, wurde jedoch eine „*Priorität der Volkskammer*“²⁰⁰ bevorzugt: der Nationalrat verdiene insofern eine privilegierte Position,

¹⁹⁵ GEORG STRICKRODT, „Das Recht des ersten Votums in der Politik des Bundesrats“, in: DÖV 1950, S. 525 ff., bes. S. 526, erklärt die mangelnde (volle) Gleichberechtigung des Bundesrates im Grundgesetz ähnlich: Nach ihm bedeutet „die relative Schwäche des Bundesrats im Bereich der Bundesgesetzgebung“ nur das notwendige Gegengewicht zu „der ganz überragenden und in besonderer Weise verfassungsmässig garantierten Stellung, die den Ländern insgesamt in der Verfassungsstruktur zukommt.“ Angesichts der Erfahrungen der Weimarer Republik, die den Zentralisierungstendenzen nicht genügend Widerstand bot, bestand in der jungen BRD die Tendenz, die Stellung der Länder zu verstärken: Dies führte zum Bestreben, die Kompetenzen des Bundesrates zu vergrössern (DÄNZER-VANOTTI, S. 64). Die volle Gleichberechtigung des Bundesrates wurde aber letztlich aufgrund der mangelnden direktdemokratischen Legitimation verhindert, welche zu einer Regelung führte, die einen *Kompromiss* zwischen voller Gleichberechtigung und dem mit qualifizierter Mehrheit der Ersten Kammer ausräumbaren Vetorecht darstellte: Prinzipiell ist der Bundesrat auf ein Vetorecht beschränkt, nur in besonders vorgesehenen Fällen (heute ca. 50 % der Gesetzgebungstätigkeit), wo es sich ausschliesslich um die Interessen der Länder besonders berührende Gebiete handelt, bedarf das Zustandekommen eines Gesetzes des übereinstimmenden Beschlusses beider Häuser.

¹⁹⁶ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 55, nennt das Beispiel des Gesetzgebungsnotstandes in Deutschland, wo gemäss Art. 81 Abs. 2 GG ein Gesetz ohne Mitwirkung des Bundestages zustande kommen kann.

¹⁹⁷ Schlussbericht WAHLEN, S. 449.

¹⁹⁸ Nach einer Stellungnahme sollte die Rolle des SR allein auf den Schutz des kooperativen Föderalismus beschränkt werden (Schlussbericht WAHLEN, S. 449).

¹⁹⁹ Schlussbericht WAHLEN, S. 450.

²⁰⁰ Schlussbericht WAHLEN, S. 450.

weil er das Volk als Ganzes repräsentiert bzw. weil er auf Grund seiner Bestellung nach dem Proporzverfahren ein weitgehend unverzerrtes Bild der verschiedenen Meinungen des Volkes widerspiegeln. Zur Erlangung eines solchen Übergewichtes des Nationalrates wurden, unter Rückführung des Ständerates auf die Funktion einer „chambre de réflexion“, insbesondere folgende beiden Lösungen vorgeschlagen:

- Die Volkskammer sollte die von der Regierung unterbreiteten Vorlagen stets als Prioritätsrat behandeln und endgültig über die Meinungsverschiedenheiten mit der Zweiten Kammer entscheiden, wenn ihr die entsprechende Vorlage zum dritten Mal vom Ständerat überwiesen wird.
- Über Differenzen, welche nach drei Beratungen in jeder Kammer noch bestehen, entscheidet die Vereinigte Bundesversammlung als Ganzes; das Übergewicht des Nationalrates aufgrund dessen zahlenmässiger Überlegenheit gegenüber dem Ständerat war damit offenbar.

Es wurde aber auch vorgeschlagen, keinem der beiden Räte ein permanentes Übergewicht zu geben, jedoch bestimmte Kompetenzen *alternierend* der einen oder anderen Kammer zuzuweisen, so beispielsweise die Prüfung der Geschäftsführung des Bundesrates jedes Jahr abwechselungsweise dem einen oder anderen Rat zu übertragen²⁰¹.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Mehrzahl der eingegangenen Antworten für eine Beibehaltung *identischer* Kompetenzen der beiden Räte aussprach²⁰². Die solothurnische Studienkommission wies in ihrer Eingabe²⁰³ darauf hin, dass „die geschichtliche Erfahrung zeigt, dass überall dort, wo der Volkskammer ein Übergewicht über die Zweite Kammer gegeben wurde, das Zweikammersystem nicht mehr in seiner ursprünglichen Bedeutung spielen kann. Die zweite Kammer erhält auf diese Weise mehr oder weniger eine dekorative Bedeutung und verliert jeglichen entscheidenden politischen Einfluss. Es gilt dies sowohl für das englische Oberhaus wie für den deutschen und den österreichischen Bundesrat. Vor allem in diesen beiden anderen Bundesstaaten, die mit unseren Verhältnissen am ehesten vergleichbar sind, übt die Länderkammer nur noch eine politische Verbindung zwischen Gliedstaaten und Bund aus, hat aber kaum mehr eine effektive parlamentarische Bedeutung.“ Zumindest für den österreichischen Bundesrat dürfte diese Eingabe durchaus zutreffen. Auch die Arbeitsgruppe WAHLEN schloss sich dieser Ansicht an. Sie ging in ihrem Schlussbericht vor allem von der Schutzfunktion des Ständerates für die verschiedenen, überkommenen *Minderheitenpositionen* in der Schweiz aus²⁰⁴. Entsprechend dieser Funktion, der Herausbildung zweier Mehrheiten, ist nun auch der Ständerat zu formen. Setzte man den Ständerat nach dem Bundesratsprinzip aus gebundenen Kantonsvertretern zusammen, so könnte dieser dem Nationalrat nur noch in solchen Fragen gleichberechtigt sein, die unmittelbar die Rechte der Kantone betreffen. In allen übrigen Fällen müsste der Ständerat dann aufgrund seiner Zusammensetzung auf ein reines Einspruchsrecht beschränkt bleiben.

b) Der Verfassungsentwurf von 1977

Die Gleichberechtigung zwischen den beiden Kammern und namentlich die Rolle des Ständerates gaben in der Expertenkommission für den VE 1977 zu ausführlichen Diskussionen Anlass. Die Kommission gelangte schlussendlich zum Antrag, den Ständerat in seiner gegenwärtigen Rolle zu belassen, da jede mögliche Änderung ihn seiner unbestreitbaren heutigen Vorteile berauben, ohne aber zwingende Verbesserungen in Aussicht stellen würde. Da sich aber auch die Expertenkommission der unausgewogenen parteipolitischen Zusammensetzung bewusst war, sollte zumindest mit einer Wahl des Ständerates nach dem Verhältnisverfahren (Art. 60 Abs. 1 VE), hier für eine gewisse Abhilfe gesorgt werden. Ansonsten blieb es beim bewährten Zweikammersystem mit zwei gleichberechtigten Kammern. Die Kommission untersuchte aber zahlreiche Alternativen, wie das deutsche System einer Länderkammer, die dem Nationalrat nachgeordnet wäre, und die aus weisungsgebundenen Vertretern der Kantone bestehen würde oder auch das Modell einer Anlehnung an das britische System, wonach die Zweite Kammer bloss noch ein Verzögerungs- oder ein Vetorecht besässe, und wonach der Nationalrat im Falle der Uneinigkeit zwischen beiden Räten verbindlich entscheiden könnte. Die überwiegende Mehrheit der Expertenkommission erblickte in diesen Modellen allerdings einen durch nichts zu rechtfertigenden *Abbau des Föderalismus*, dem keine entsprechenden Gewinne korrespondieren würden. „In der Institution des Ständerates soll vielmehr auch in Zukunft eine massgebliche Garantie der in Art. 1 Abs. 1 VE gewährleisteten Bundesstaatlichkeit der schweizerischen Eidgenossenschaft liegen.“

²⁰¹ Schlussbericht, S. 450.

²⁰² So etwa die Stellungnahme des Kantons LU, der für unveränderte Beibehaltung des Ständerates sowohl in seiner Zusammensetzung wie in der Wahl plädierte und die Gleichberechtigung beider Räte bevorzugte (Antworten, I, S. 159, Rz. 101 ff.). Auch die KCVP wollte „am Bestand und an der Gleichberechtigung des Nationalrates und des Ständerates“ festhalten, denn mit dem Grundsatz der Gleichheit der Bürger gelte auch der Grundsatz der Gleichheit der Kantone (Eingabe vom 1. April 1969).

²⁰³ Antworten, I, S. 493, Rz. 114; Schlussbericht WAHLEN, S. 451.

²⁰⁴ Schlussbericht WAHLEN, S. 445.

Die Kommission definierte das Verhältnis zwischen den beiden Räten in Art. 78 VE²⁰⁵. Ihre Stellungnahme führte letztlich dazu, dass die Beziehung zwischen den beiden Kammern durch ihre grundsätzliche Gleichstellung gekennzeichnet sein muss (Art. 78 Abs. 1 VE). Die beiden Kammern verhandeln getrennt, doch müssen ihre Beschlüsse übereinstimmen, damit Erlasse und Entscheide der Bundesversammlung zustande kommen können (Art. 78 Abs. 2 VE). Der Kommission erschien es als selbstverständlich, dass sich jeder Rat selbst organisiert, was daher nicht als ausdrücklich regelungsbedürftig erschien. Die Vereinigte Bundesversammlung sollte sich wie bis anhin (Art. 92 BV) für Wahlen, die Entscheidung von Kompetenzkonflikten und Begnadigungen versammeln. Sie sollte aber auch zusammentreten, um von Erklärungen des Bundesrates Kenntnis zu nehmen, was bspw. aus Anlass der Richtlinien der Regierungspolitik oder bei der Beantwortung gewisser Interpellationen geschehen konnte. Es erschien also v.a. dann als sinnvoll das Parlament zu vereinigen, wo es im Sinne eines öffentlichen Forums zu walten hat, während aber bei der Entscheidung, entsprechend dem Grundsatz des Zweikammersystems, die Beratung nicht gemeinsam erfolgen sollte.

Darüber hinaus prüfte die Kommission eingehend, wie weit die Entwicklung offengehalten werden müsse: Ein Zusatz, dass per Gesetz der Vereinigten Bundesversammlung weitere Zuständigkeiten übertragen werden können, wurde gestrichen, damit die Verfassungsregelung nicht durch die Gesetzgebung umgangen und weitere, auf Verfassungsebene geregelte Kompetenzen an die Vereinigte Bundesversammlung delegiert werden könnten. Die Möglichkeit spezifischer Diskussionen zu Erklärungen des Bundesrates (nach Art. 78 Abs. 3 lit. e BV) schien ausreichend Flexibilität zu gewähren. Interessant war eine vorgesehene Bestimmung, wonach die Vereinigte Bundesversammlung die von einer Volks- oder Kantonsinitiative angeregte Vorlage ausarbeiten sollte, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können (Art. 78 Abs. 3 lit. c und Art. 66 Abs. 3 VE).

2. Vorschläge unter Beibehaltung des gegenwärtigen Rollenverständnis der Zweiten Kammer

Davon ausgehend, dass der Ständerat in der Form eines Föderativorgans im Sinne des *Senatssystems* auch weiterhin als ein „Hüter“ des Föderalismus sowie der Interessen der Kantone und Minderheitsgruppen verstanden wird, lassen sich verschiedene Möglichkeiten der Verstärkung dieser Interessen vorstellen. Schon heute könnten sich die Kantone im Ständerat von kantonalen Regierungsräten vertreten lassen, da sie es sind, welche die Wahl der Ständeräte regeln²⁰⁶. Die Praxis geht allerdings in die entgegengesetzte Richtung, indem von den 46 Mitgliedern des Ständerates nur ein verschwindend kleiner Teil (1991-1995 gerade deren vier) zugleich Regierungsräte waren²⁰⁷.

a) Auf Verfassungs- und Gesetzgebungsebene

aa) Initiative

Es wurde dargelegt, dass in einem demokratisch legitimierten *Senatssystem* beide Kammern, schon aufgrund der starken Legitimationsgrundlage des Föderativorgans, grundsätzlich „gleichberechtigte“ Glieder des Parlaments darstellen. Diese Gleichberechtigung sollte nun jedoch nicht *absolut* verstanden werden, sondern bezieht sich auf das Gesamtverfahren der Gesetzgebung und aktualisiert sich hauptsächlich erst in der Frage der Lösung von *Konflikten* der beiden Kammern, also der Frage der Differenzbereinigung. Generell hat auch im Falle der Gleichberechtigung die Volkskammer in verschiedenen Punkten immer wieder ein leichtes Übergewicht gegenüber der Zweiten Kammer, sei es in Finanzfragen (v.a. in angloamerikanischen Zweikammersystemen) oder bei bestimmten gemeinsamen Beschlussfassungen (z.B. Wahl der Regierung). Innerhalb der Schwankungsbreite von unterschiedlichen Funktionen und Kompetenzen sind insbesondere im Bereich des *Initiativrechts* und der allgemeinen *Priorität* Modifikationen denkbar. In dem von der Bundesversammlung zu befolgenden Verfahren sind die beiden Räte gleichberechtigt, haben demnach dasselbe Antragsrecht (Art. 93 Abs. 1 BV) und können in gleicher Weise Stellung nehmen zu Anträgen des Bundesrates, zu Standesinitiativen und zu Volksinitiativen.

²⁰⁵ „Art. 78 Verhältnis zwischen den beiden Räten

¹ Die beiden Räte sind einander gleichgestellt.

² Sie verhandeln getrennt. Für Erlasse und Entscheide der Bundesversammlung müssen ihre Beschlüsse übereinstimmen.

³ Die Räte versammeln sich unter dem Vorsitz des Präsidenten des Nationalrates zur Vereinigten Bundesversammlung:

- a. um Wahlen vorzunehmen;
- b. um Kompetenzkonflikte unter Bundesbehörden zu entscheiden;
- c. um die von einer Volks- oder Kantonsinitiative angeregte Vorlage auszuarbeiten, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können;
- d. um Begnadigungen auszusprechen;
- e. um von Erklärungen des Bundesrates Kenntnis zu nehmen.“

²⁰⁶ Dies hebt besonders LOMBARDI, S. 210 f., hervor.

²⁰⁷ Dazu nachfolgend unter F, II, 2.

DARBELLEY postulierte im Zusammenhang mit der Frage eines Erst- bzw. Alleinberatungsrechts des Ständerates eine Aufteilung der Kompetenzen von National- und Ständerat²⁰⁸. Er differenzierte dabei nach *Sachgebieten* und wollte u.a. die Initiative im Ständerat bei der Bundesgesetzgebung auf Bereiche beschränken, in denen die Mitwirkung der Kantone bei der Errichtung gemeinsamer Institutionen besonders angebracht erscheint. Nach DARBELLEY soll daher dem Ständerat die „primäre Gesetzgebungskompetenz“ bei „Organgesetzen“²⁰⁹ zukommen, d.h. in Fragen des Wahlrechts, Organisationsrechts für alle Gewalten, Verfahrensrecht, Bürgerrecht, Bildung, Stras-sen und öffentliche Werke sowie bei den Bundesfinanzen. Mit einer solchen Aufteilung der Kompetenzen würde sich das schweizerische Zweikammersystem verschiedenen ausländischen Modellen annähern, insbesondere der amerikanischen Verfassung, die ebenfalls gewisse Kompetenzen als Prärogativen primär oder ausschliesslich einem der beiden Häuser des Kongresses zugewiesen hat. Allerdings zeichnet sich DARBELLAYS Vorschlag insofern mit einer gewissen Originalität aus, als die „primären“ Kompetenzen des Ständerats gänzlich andere Sachbereiche beschlagen, als dies für die Zweiten Kammern im Ausland zutrifft. So stellt in den USA die *Aussenpolitik* die hauptsächlichste Senatsprärogative dar, während die *Finanzpolitik* ein wesentliches Vorrecht der Ersten Kammer darstellt (in der ganzen angelsächsischen Verfassungstradition verbreitet)²¹⁰. Oft besitzt die Zweite Kammer, insbesondere in den kontinentaleuropäischen Verfassungen, auch bloss zeitlich limitierte Aufschubsrechte. Ferner sieht DARBELLEY ein Erstberatungsrecht für sämtliche *Standesinitiativen* vor. Allein dort, wo sich der Ständerat zur materiellen Behandlung eines Begehrens nicht für zuständig erachtet, soll die Standesinitiative dem Nationalrat zur Behandlung überwiesen werden²¹¹.

Den Vorschlag der „Arbeitsteilung“ findet sich auch bei RHINOW²¹² und dem Thurgauer SR ONKEN (SP), der ebenfalls eine Aufgabenteilung in dem Sinne als realistisch betrachtet, als dem Ständerat ausgesprochen föderalistische Vorlagen, wie die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder die Totalrevision der BV zur Beratung übertragen würden. Umgekehrt könnte der Nationalrat für allgemeingültige Rechtsfragen, zum Beispiel Radio- und TV-Gesetz, für zuständig erklärt werden²¹³. Auch GRUNER schlägt eine Funktionsreform des Ständerates vor und sieht die Zweite Kammer als eine *Koordinationskammer* mit Aufgaben, ähnlich wie sie dem amerikanischen Senat zustehen²¹⁴.

bb) Priorität

National- und Ständerat besitzen unter der gegenwärtigen Verfassung (Art. 85 BV) nicht nur gleiche Sachkompetenzen, sondern sind sich auch im Geschäftsgang völlig gleichgestellt. Beide Räte besitzen, wie erwähnt, das gleiche Antragsrecht (Art. 93 Abs. 1 BV) und können in gleicher Weise zu den Anträgen des Bundesrates, zu Standesinitiativen und zu Volksinitiativen Stellung nehmen. Darüber hinaus kommt keiner der beiden Kammern bei der eigentlichen Geschäftsbehandlung ein Prioritätsrecht zu. Über die Zuweisung eines zu behandelnden Geschäfts an einen Rat zur Erstbehandlung entscheiden die Ratspräsidenten durch Verständigung und unter Vorbehalt der Zustimmung der Koordinationskonferenz, die aus dem Büro des Nationalrates²¹⁵ und dem Büro des Ständerates²¹⁶ gebildet ist. Nur wenn eine Einigung nicht möglich ist, entscheidet das Los (Art. 9 Abs. 2 GVG)²¹⁷. Da nun den vorberatenden Kommissionen i.d.R. keine Fristen gesetzt werden und für die Behandlung der meisten Vorlagen keine Prioritäten festgelegt sind, erfolgt die Geschäftsabwicklung eher zufällig. Dieser Mangel, der weniger dem Zweikammersystem an sich, sondern dem parlamentarischen Verfahren angelastet werden muss, trägt nicht unwesentlich dazu bei, die Länge der Beratungszeit in der Bundesversammlung zu verlängern. Wie die Ergebnisse

²⁰⁸ DARBELLAY, „Vers la revision totale de la constitution fédérale“, in: ZSR NF 87 (1968) I, S. 425-438, bes. S. 431; ferner in: M. GUTZWILLER (Hg.): „Totalrevision der Bundesverfassung - Ja oder Nein?“, Basel 1968, S. 55-68, bes. S. 61 sowie in: DARBELLAY, „La réflexion des philosophes et des juristes sur le droit et le politique“, Fribourg 1987, S. 393.

²⁰⁹ Diese Organgesetze sollen der Harmonisierung von Bundesrecht mit dem kantonalen Recht dienen.

²¹⁰ Diese Sonderstellung des Unterhauses, der „Volks“vertretungen, gegenüber dem Oberhaus hängt damit zusammen, dass das Unterhaus als die Vertretung derjenigen betrachtet wird, welche die Abgaben oder Steuern leisten und sie infolgedessen auch bewilligen müssen (siehe SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 301). Die Bevorzugung des Unterhauses bei Finanzfragen geht auf die englische Entwicklung zurück, in welcher das Unterhaus der Krone die Subsidien bewilligte (SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 22 ff.). Nach der Verfassung der USA müssen die auf die Erhebung von Einnahmen bezüglichen Finanzgesetze vom Repräsentantenhaus ausgehen, der Senat kann aber Änderungen beschliessen. Siehe dazu WERNER HEUN, „Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten in den Vereinigten Staaten von Amerika“, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1, 1994, S. 97-152.

²¹¹ DARBELLAY, a.a.O., jeweils Ziffer 9.

²¹² Vergl. St. Galler Tagblatt vom 25. 1. 1990.

²¹³ Aargauer Tagblatt vom 24. 1. 1990.

²¹⁴ GRUNER, „Regierung und Opposition“, S. 58 ff.

²¹⁵ Das Ratsbüro des NR besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, den Stimmzählern und den Fraktionspräsidenten (Art. 9 Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. 6. 1990 (SR 171.13) [GRN]).

²¹⁶ Der SR wählt zu Beginn jeder Wintersession sein Büro, das aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, zwei Stimmzählern und einem Ersatzstimmzähler besteht (Art. 5 ff. Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. 9. 1986 (SR 171.14) [GRS]).

²¹⁷ HÄFELIN/HALLER, N 647, 791.

der Untersuchung des Differenzbereinigungsverfahrens gezeigt haben, muss daher auch der Prioritätenzuteilung mehr Bedeutung zukommen²¹⁸. Es scheint letztlich mehr eine Frage der *prioritären Zuordnung* eines Geschäftes zu sein, die über dessen Schicksal entscheidet, weniger also die Frage einer spezifischen Ausrichtung oder Arbeitsweise eines der beiden Räte. Es wäre durchaus vorstellbar für die Prioritätenzuteilung gewisse Kriterien festzulegen, indem z.B. Geschäfte mit regionalen Auswirkungen zuerst an den Ständerat, Volksinitiativen zuerst an den Nationalrat gingen²¹⁹.

cc) Konfliktverfahren (Differenzbereinigung)

Der Grundsatz der *getrennten* Beschlussfassung und der *Gleichberechtigung* beider Kammern setzen voraus, dass die beiden Räte bereit sind, von ihren Positionen abzurücken und sich zu Kompromissen durchzuringen vermögen. Das Konfliktverfahren im Zweikammersystem beginnt stets damit, dass die Zweitentscheidung, die in irgendeinem Punkt mit derjenigen der erstentscheidenden Kammer nicht übereinstimmt, an die erstentscheidende Kammer (Prioritätsrat) zurückgeht. Indem die BV in Art. 89 Abs. 1 für den Erlass von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen die Zustimmung beider Räte verlangt, setzt sie voraus, dass die Erreichung einer solchen Übereinstimmung tatsächlich möglich ist. Die BV setzt also ein Verfahren voraus, welches die Erarbeitung eines Kompromisses zulässt, ordnet dieses aber nicht selbst, sondern überlässt dessen Regelung stillschweigend dem Gesetz. Die entsprechenden Vorschriften finden sich im wesentlichen in Art. 9 bis 21 GVG²²⁰, welches ein Differenzbereinigungsverfahren im Sinne des „Navette-Verfahrens“ vorsieht, wobei subsidiär, nach je drei Beratungen in jedem Rat, das Institut der Einigungskonferenz zum Einsatz kommt.

Es stellen sich nun zwei Fragen: Soll dem Ständerat, in Abweichung von der absoluten Gleichberechtigung der beiden Kammern (Art. 89 Abs. 1 BV), ein besonders qualifiziertes *Vetorecht* in bestimmten Fragen zukommen, sollte ihm also beispielsweise in bestimmten, die Föderativordnung oder anderweitige Bereiche (z.B. Aussenpolitik) betreffende Fragen *erhöhte Entscheidungskraft* im Differenzbereinigungsverfahren (z.B. in Form eines Stichentscheides) zukommen? Oder sollte es generell zu einer *Aufteilung der Kompetenzen* auf die beiden Räte kommen, indem den Räten jeweils genau definierte Sachbereiche zur selbständigen Beratung überlassen werden?

Bereits bei den Debatten um die Frage der Organisation der Bundeslegislative in der Revisionskommission von 1848 wurden verschiedene Vorschläge für ein „Veto“ der Kantone in den sie besonders betreffenden Sachbereichen in Erwägung gezogen. Damals schon wurde sehr rasch klar, dass es erhebliche Schwierigkeiten bereiten würde, solche besonderen kantonalen Interessensphären hinlänglich zu definieren: „So lange wir noch Kantone haben, solange diese nicht zu einer Einheit aufgegangen seien, müssen die Kantonalrechte respektiert werden, müsse den Ständen Gelegenheit geboten sein ihre besonderen Interessen zu wahren; allein, alle Gegenstände, die der Berathung der Bundesversammlung unterstellt werden, hängen mit der Souveränität zusammen und es sei daher mit Unrecht ein Unterschied gemacht worden zwischen solchen Angelegenheiten, bei welchen die Kantone sich beteiligt finden, und solchen, bei denen dies nicht der Fall sei.“²²¹

Nun sind Vetorechte der Zweiten Kammer in Fragen von unmittelbarer Bedeutung für die Kantone durchaus vorstellbar, etwa wenn es um die Übertragung von kantonalen Kompetenzen an den Bund geht oder bei der Schaffung einer neuen Kompetenz zugunsten des Bundes²²². Auch GERMANN, der allerdings eine Umgestaltung des Ständerats nach dem Muster des deutschen Bundesrates vorschlägt, postuliert ein Vetorecht. Allerdings würde nach seinem Modell dem Ständerat generell nur ein *aufschiebendes Veto* gegen Erlasse des Nationalrates eingeräumt werden, mit welchen eine zweite Lesung erzwungen werden könnte²²³.

Im Rahmen der Betrachtung des Differenzbereinigungsverfahrens²²⁴ wurde bereits darauf hingewiesen, dass gerade der Verabschiedung des *Budgets* erhebliche Bedeutung zukommt. Da weder Navette-Verfahren noch ein daran anschliessender Vermittlungsversuch in einer Einigungskonferenz eine Einigung der beiden Kammern gewährleisten, könnte sich gerade hier eine alternative Lösung zum bisherigen Verfahren aufdrängen, etwa ein Letztentscheidungsrecht des Ständerates bei Fragen der *Verteilung finanzieller Ressourcen* zwischen den Kantonen und dem Bund. Soll aber die Gleichheit der beiden Kammern auch in diesem Bereich weitgehend gewahrt bleiben, so drängen sich andere Alternativen auf: etwa *gemeinsame Abstimmungen* beider Kammern oder die *Übertragung des Stichentscheides auf ein drittes Organ*. Die Möglichkeit der gemeinsamen Abstimmung²²⁵ umgeht tatsächlich wirksam die Gefahr des Scheiterns einer Vorlage aufgrund abweichender Beschlüsse der beiden Kammern, indem letztlich ein einziges Abstimmungsergebnis vorliegt. Dieses Ziel kann auch dadurch erreicht werden, dass die durch

²¹⁸ Siehe vorstehend § 24, B, III, 4.

²¹⁹ HUBER-HOTZ, S. 181.

²²⁰ Siehe dazu AUBERT in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 1, Rz. 39 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 648, 792.

²²¹ Prot. Kom., S. 127.

²²² Vergl. GUIBAN, Föderalismushearings, III, S. 1064.

²²³ R. GERMANN, „Politische Innovation“, Bern 1975, S. 188.

²²⁴ Siehe vorstehend § 24, B, III.

²²⁵ Praktiziert wurde dieses „Durchstimmverfahren“ beispielsweise in einigen süddeutschen Staaten des frühen 19. Jahrhunderts und einigen südamerikanischen Staaten. Vergl. JAAG, „Zweite Kammer“, S. 40; CONDRAU, S. 78 f.; TEMPERLEY, S. 123 ff., 215 f.; ROSENDAHL, S. 120 f.; ENSSLIN, S. 28 f.

getrennte Abstimmung erzielten Resultate nachträglich addiert werden²²⁶. Allerdings führt diese Lösung de facto zu einer Bevorzugung der Kammer mit der grösseren Mitgliederzahl, indem ihre Auffassung die grössere Chance auf Erfolg hat. Umgekehrt kann es bei einer entsprechenden Konstellation (starke Mehrheit in der kleinen Kammer, starke Minderheit in der grossen Kammer) vorkommen, dass sich die Auffassung der Kleinen Kammer durchsetzt. Es trifft demnach nicht zu, dass in diesem System stets der Wille der grösseren Kammer ausschlaggebend sein muss²²⁷. In der Schweiz ist diese Lösung im Falle der Vereinigten Bundesversammlung gemäss Art. 92 BV, die allerdings keine Rechtsetzungskompetenzen hat, verwirklicht.

Eine weitere Möglichkeit, die Gleichstellung der beiden Kammern zu respektieren, wäre bei Uneinigkeit der beiden Räte die Übertragung des Stichentscheides auf ein drittes Organ: dabei würde die Gleichberechtigung der beiden Räte kaum tangiert²²⁸. Denkbar wäre beispielsweise eine *gemeinsame Kommission* beider Kammern, etwa der Vermittlungsausschuss resp. die Einigungskonferenz²²⁹, die *Regierung* oder aber, was am ehesten dem Wesen des demokratischen Staatswesens gerecht würde, das *Volk*²³⁰. Die Übertragung des Stichentscheides an eine gemeinsame Kommission beider Räte erscheint zum einen nicht nur undemokratisch²³¹, sondern beinhaltet im übrigen das Risiko, dass, je nach deren Zusammensetzung, entweder eine Kammer der anderen gegenüber im Vorteil ist oder, dass das gleiche Resultat erzielt wird wie bei der gemeinsamen Abstimmung beider Kammern. Nicht weniger undemokratisch wäre die Übertragung des Stichentscheides auf die Regierung: zumindest in einem parlamentarischen Regierungssystem würde diese Lösung zu besonderen Problemen führen, da sie zur Bevorzugung jener Kammer führt, von deren Vertrauen die Regierung abhängt, wo also die Regierungsparteien über die Mehrheit verfügen. Unpraktisch dagegen wäre die Lösung des Volksentscheides²³². Die Schweiz kennt diese Lösung daher auch nur in einem Fall: Beschliesst einer der eidgenössischen Räte, eine Totalrevision der BV an die Hand zu nehmen, und stimmt dem der andere Rat nicht zu, so hat das Volk hierüber zu entscheiden²³³. Ähnlich ist die Situation nach Art. 121 Abs. 5 BV: Nach der Einreichung einer Volksinitiative auf Partialrevision der BV in der Form der allgemeinen Anregung wird bei Uneinigkeit der beiden Räte oder auch bei Ablehnung durch beide Kammern, eine Volksabstimmung darüber durchgeführt, ob eine Verfassungsrevision im Sinne der Initianten durchgeführt werden soll²³⁴. Allerdings liegt hier eher ein Stichentscheid vor zwischen dem Begehren der Initianten einerseits und dem Parlament andererseits, das mangels übereinstimmenden Beschlusses der Initiative nicht zustimmt, also weniger ein Stichentscheid zur Entscheidung gegensätzlicher Positionen zwischen den Kammern²³⁵.

In diese Kategorie der Entscheidungsmacht eines dritten Organs zählt auch die Lösung des Konflikts zwischen den beiden Kammern durch Parlamentsauflösung²³⁶. Der Entscheid wird einem neuzusammengesetzten Parlament vorbehalten. Diese Lösung, verwirklicht etwa in Australien, ist allerdings enorm schwerfällig und als Regelfall zur Lösung von Konflikten wenig hilfreich. Es ist im übrigen durch eine Neubestellung des Parlaments keinesfalls gewährleistet, dass sich die Kräfteverhältnisse derart ändern, dass nun ein übereinstimmender Entscheid zustandekommt²³⁷. Generell ist die Übertragung des Stichentscheides kaum ein taugliches Mittel, überzeugende Kompromisse und tragfähige Lösungen sicherzustellen.

Wird die absolute Gleichberechtigung der beiden Räte dagegen nicht mehr als Wesenselement des schweizerischen Zweikammersystems betrachtet, so sind hier noch andere Differenzierungen vorstellbar: So könnte eine denkbare, bundesstaatlich motivierte Spezialfunktion des Ständerates in einem *Vetorecht* gegen Beschlüsse des *Bundesrates* in Fragen unmittelbarer Bedeutung für die Kantone liegen. Beispielsweise gewährt das Bonner Grundgesetz nach Art. 80 Abs. 2 dem deutschen Bundesrat das Recht der Zustimmung zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung, welche auf Zustimmungsgesetzen beruhen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit auszuführen sind²³⁸. Gemäss Art. 84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 GG sind allgemeine

²²⁶ So etwa früher in Schweden: JAAG, „Zweite Kammer“, S. 40; CONDRAU, S. 78; TEMPERLEY, S. 125; ENSSLIN, S. 29.

²²⁷ TEMPERLEY, S. 125 f.

²²⁸ TEMPERLEY, S. 309 f.; KALKBRENNER, „Wesen und Problematik der Zweiten Kammer unter besonderer Berücksichtigung des bayerischen Senats“, München 1954, S. 56; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 40.

²²⁹ KAMER, S. 15; ENSSLIN, S. 28.

²³⁰ ROSENDAHL, S. 122, spricht hier vom sog. „Volksentscheidverfahren“; KAMER, S. 15; ENSSLIN, S. 30.

²³¹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 41.

²³² Eventuell, so JAAG, „Zweite Kammer“, S. 41, könnte sich damit auch eine gewisse Bevorzugung der Volkskammer verbinden, da diese prinzipiell aufgrund der Bevölkerungszahl zusammengesetzt ist und daher eher den „Volkswillen“ widerspiegelt.

²³³ Art. 120 BV; HÄFELIN/HALLER, N 935a ff.: In dieser Vorabstimmung ist nur das *Volksmehr* massgebend (Art. 120 Abs. 2 BV).

²³⁴ HÄFELIN/HALLER, N 956.

²³⁵ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 41.

²³⁶ TEMPERLEY, S. 119 ff.; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 41; KAMER, S. 15; ENSSLIN, S. 29 f.

²³⁷ So nennt auch HARRI REINERT, „Vermittlungsausschuss und Conference Committees. Ein Beitrag zur Vergleichenden Lehre der Herrschaftssysteme“, in: Beihefte zum Jahrbuch für Amerikastudien, 15. Heft, Heidelberg 1966, S. 58, dieses Verfahren wenig praktikabel.

²³⁸ Rechtsverordnungen der Regierung bedürfen auch dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie auf solchen Bestimmungen zustimmungsbedürftiger Gesetze beruhen, die nicht selbst die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes auslösen (BVerfGE 24, 184 ff., 194 ff.); FRIESENHAHN, S. 270.

Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung zuhanden der Länder zustimmungsbedürftig und die Regierung bedarf überdies der Zustimmung des Bundesrates zu Beschlüssen und Massnahmen im Rahmen der Bundesaufsicht und des Bundeszwanges gegenüber den Ländern (Art. 84 Abs. 3, 4; Art. 37 Abs. 1). Schliesslich hat die Bundesregierung auf Beschluss des Bundesrates den Einsatz von Polizeitruppen anderer Länder zur Abwehr von Gefahren in einem Bundesland aufzuheben²³⁹. In diesen Fällen besitzt der Bundestag kein entsprechendes Vetorecht und die Bevorzugung des Bundesrates ist auf die *unmittelbare Betroffenheit* eines oder mehrerer Bundesländer zurückzuführen²⁴⁰. Solcherlei Vorrechte bzw. besondere Mitwirkungsrechte des Ständerates bezüglich der Zustimmung zu Verordnungen der Regierung und Verwaltung bestehen in der Schweiz nicht. Wäre ein Vetorecht des Ständerates gegenüber Verordnungen des Bundesrates wünschenswert? Ein solches Mitbestimmungsrecht könnte sich in Belangen, welche die Kantone unmittelbar betreffen, durchaus als sinnvoll erweisen, da es insbesondere die kantonalen Verwaltungsapparate sind, die unter den Konsequenzen qualitativ mangelhafter Rechtsetzung leiden²⁴¹. Dagegen könnte allerdings eingewendet werden, dass die Verordnungen der Regierung i.d.R. auf Bundesgesetzen bzw. unmittelbar auf der BV beruhen²⁴² und insofern dem Ständerat als Repräsentanten der Kantone im Zeitpunkt der Delegation der Kompetenz zum Erlass der Verordnung durchaus ein Mitwirkungsrecht zukommt. Jedoch sind die Probleme des Vollzugs der Gesetzgebung meist erst in dem Moment erkennbar, in dem die Ausführungsgesetzgebung vorliegt. Ein Vetorecht der Kantonsvertretung wäre aus Sicht der Kantone interessant. Allerdings stellt sich dieselbe Situation für die Erste Kammer analog dar: auch aus ihrer Sicht kann sich eine Verordnung der Regierung als unbefriedigend erweisen und gerade bei Problemen von gesamtstaatlicher Bedeutung könnte mit dem gleichen Argument auch ein Vetorecht des Nationalrates gefordert werden. Auch wenn die Verordnung im konkreten Fall unmittelbare Auswirkung auf die Kantone hat, geht es doch meist um Materien, deren Übertragung in den Kompetenzbereich des Bundes für erforderlich erachtet worden ist, also von nationalem Interesse. Letztlich wäre es unangebracht, dem Ständerat in dieser Hinsicht einen grösseren Einfluss zu gewähren als der Volkskammer.

b) Wahrnehmung von Spezialfunktionen und spezifisch föderalistischer Aufgaben

aa) Föderalistische Spezialfunktionen des Ständerats als Teil des Bundesparlamentes

Im Bundesstaat stehen den Gliedstaaten im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens verschiedene Mitwirkungsrechte zu. Diese wurden bereits erwähnt: In der Schweiz sind es u.a. neben der Mitwirkung im Rahmen des *Ständemehrs* (Art. 123; Art. 89 Abs. 5; Art. 89^{bis} Abs. 3 BV), des *Kantonsreferendums* (Art. 89 Abs. 2, 89^{bis} Abs. 2, 3 und 4 BV), der *ausserordentlichen Einberufung der Bundesversammlung* durch die Kantone (Art. 86 Abs. 2 BV), der *Standesinitiative* (Art. 93 Abs. 2 BV) auch die Wahl der Ständeräte oder die partiell geregelte Pflicht zur Anhörung der Kantone im Vorverfahren der Gesetzgebung²⁴³. Könnten nun einzelne dieser gliedstaatlichen Mitwirkungsrechte im Sinne einer Bündelung der kantonalen Mitspracherechte im Ständerat von den Repräsentanten der Kantone in der Zweiten Kammer ausgeübt werden?²⁴⁴

Im Vergleich zu Deutschland, wo den einzelnen Bundesländern nur ein beschränktes Mitwirkungsrecht an der Verfassungs- und Gesetzgebung zusteht und sich deren Mitwirkung weitgehend auf die Vertretung im Bundesrat beschränkt²⁴⁵, wäre die Ausübung der oben genannten gliedstaatlichen Mitwirkungsrechte durch Mitglieder des Ständerates nach geltendem Recht nicht möglich. Dies äussert sich darin, dass entweder bundesrechtlich nicht explizit vorgeschrieben ist, welches Organ der Kantone zu deren Ausübung berechtigt ist²⁴⁶ oder weil sich aus dem Zusammenhang implizit ergibt, dass die Abgeordneten des Ständerates nicht zuständig sein können. So bildet die Entscheidung des kantonalen *Stimmvolkes* die Grundlage für die Bildung des Ständemehrs²⁴⁷ und das Recht zur Vernehmlassung und des Gesetzgebungsvorschlages (also die Standesinitiative) ist zwar nicht einem bestimmten

²³⁹ SCHÄFER, „Der Bundesrat“, S. 100 ff., 108 ff., 121 ff.

²⁴⁰ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 108.

²⁴¹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 110.

²⁴² HÄFELIN/HALLER, N 1004 ff. unterscheiden *selbständige* Verordnungen (Vollziehungsverordnungen nach Art. 102 Ziff. 5 BV und Polizeinotverordnungen gemäss Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV) und *unselbständige* Verordnungen des Bundesrates, die auf einer Gesetzesdelegation (d.h. einer Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen) von der Legislative an die Exekutive beruhen.

²⁴³ Nach Art. 4 Abs. 1 der VO über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062), die bestimmt, wann ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, sind die Kantone *in der Regel* anzuhören.

²⁴⁴ Vergl. JAAG, „Zweite Kammer“, S. 112.

²⁴⁵ Art. 78 und 79 Abs. 2 GG.

²⁴⁶ Dazu eingehend die Arbeit von WILI, insbesondere zu Frage der Zuständigkeitsordnung bei der Ausübung des *Kantonsreferendums* (WILI, § 16) und der *ausserordentlichen Einberufung der Bundesversammlung* (WILI, § 20 II). Die meisten Kantonsverfassungen haben die Entscheidungsbefugnis dem kantonalen Parlament überlassen. Zur Mitwirkung im Rahmen der *Standesinitiative* mit Aufzählung der verschiedenen kantonalen Zuständigkeitsordnungen siehe S. BAUMGARTNER, S. 42 ff.

²⁴⁷ Siehe dazu vorstehend unter § 23, C, II.

Organ der Kantone vorbehalten²⁴⁸, dass es aber nicht den Mitgliedern des Ständerates zusteht, geht aber zum einen daraus hervor, dass diese im Sinne des Senatssystems rechtlich nicht als Vertreter ihrer Kantone angesehen werden können und zum anderen daraus, dass den Ständeräten, die im Verlauf der Parlamentsberatungen ohnehin Gelegenheit zur Stellungnahme zu Gesetzesvorlagen haben, ein eigenständiges Vorschlagsrecht zusteht²⁴⁹.

JAAG²⁵⁰ wirft hier die Frage auf, ob eine „Verschiebung der Zuständigkeit“ im Bereich der kantonalen Mitwirkungsrechte auf die Zweite Kammer sinnvoll wäre. Im Falle der Mitwirkung der Kantone an Verfassungsänderungen durch das *Ständemehr*, würde mit der Reduzierung der Zustimmung der *Kantone* auf diejenige der *Zweiten Kammer* schlicht eine Hürde im Prozess der Verfassungsrevision abgeschafft²⁵¹. Diese Abschaffung des *Ständemehrs* liesse sich kaum damit rechtfertigen, dass in diesem Bereich eine „Doppelspurigkeit“ bzw. ein Übergewicht des Föderalismus bestünde, indem sowohl die „Vertretung“ der Kantone (der Ständerat) als auch die Kantone selbst mit dem *Ständemehr* die Möglichkeit der Einflussnahme auf Verfassungsänderungen besitzen. Der Ständerat ist eben nur Repräsentationsorgan, erlaubt insofern keine unmittelbare Beeinflussung von kantonalen Seite²⁵². Ein Verzicht auf das obligatorische Verfassungsreferendum mit *Ständemehr* drängt sich zumindest ~~Ein~~ ~~in~~ ~~diesem~~ ~~Bereich~~ ~~als~~ ~~Beeinträchtigung~~ findet das Element „Gliedstaat“²⁵³ auch beim *Vorschlagsrecht im Gesetzgebungsverfahren*, indem gemäss Art. 93 Abs. 2 BV jedem Kanton ein Vorschlagsrecht an die Bundesversammlung zuerkennt²⁵⁴. Könnte dieses direkte Vorschlagsrecht der Kantone allenfalls durch ein indirektes durch den Ständerat ersetzt werden? Wiederum käme aufgrund des Senatssystems, das keine offiziellen Beziehungen zwischen Kantonsregierungen und Ständeratsmitgliedern kennt, eine derartige Abschaffung des Vorschlagsrechts der kantonalen Behörden einer Verminderung der Rechte der Kantone gleich. Allein in einem dem deutschen Bundesratssystem angenäherten Modell mit Personalunion zwischen Sitz in der Zweiten Kammer und in der Kantonsregierung bestünde eine einigermaßen reale Gelegenheit der Einbringung eines Vorschlags durch den entsprechenden Parlamentarier. Dies würde jedoch voraussetzen, dass dieser den Vorschlag selbst befürwortet - ausser man ginge zur amerikanischen Praxis über, wo Abgeordnete auf Begehren („by request“) auch Vorlagen einbringen, welche sie selbst nicht unterstützen²⁵⁵. Die Vereinigung des Vorschlagsrechts der Kantone mit jenem der Ständeräte würde auch insofern eine Beeinträchtigung des Rechts der Kantone bedeuten, als deren Vorschläge heute an *beide* Kammern gerichtet sind, was für die Vorschläge der Ständeratsabgeordneten nicht zutrifft: ein Antrag eines Parlamentariers wird nur dann der anderen Kammer überwiesen, wenn die Kammer des Antragstellers ihn unterstützt. Ein Initiativbegehren eines Kantons dagegen geht in jedem Fall an die andere Kammer, selbst wenn es vom Prioritätsrat abgelehnt wird.

Ein Verzicht auf das direkte Vorschlagsrecht der Kantone hätte durchaus eine Beeinträchtigung der Stellung der Kantone zur Folge, würde angesichts der heutigen Konzeption des Initiativbegehrens, das von eher geringer Tragweite ist, aber kaum spürbare Auswirkungen zeitigen. Ebenso gering wöge aber auch der Vorteil einer Konzentration des Vorschlagsrechts der Kantone auf den Ständerat. Statt einer Übertragung auf den Ständerat sollte daher vielmehr erwogen werden, die Standesinitiative als eigenständiges Recht der Kantone auszubauen²⁵⁶, wobei

²⁴⁸ Die kantonsinterne Zuständigkeit zum Entscheid über die Ausübung der Standesinitiative richtet sich nach kant. Recht, wobei verschiedene Zuständigkeitsordnungen existieren. Als am häufigsten angewendete Lösung erweist sich die Zuweisung dieser Kompetenz an das *Kantonsparlament*. Vergl. S. BAUMGARTNER, S. 42 ff.

²⁴⁹ Art. 93 Abs. 1 BV.

²⁵⁰ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 113.

²⁵¹ Siehe dazu vorstehend § 23, C, IV, 3.

²⁵² JAAG, „Zweite Kammer“, S. 113, rechtfertigt die „Doppelspurigkeit“ auf andere Weise, indem er darauf verweist, dass diese zwar bestünde aber insofern konsequent wäre, als auch das Gesamtvolk, das im NR seine „Vertretung“ findet, selbständig zum Parlamentsbeschluss Stellung nehmen kann. Es gilt demnach, dass sowohl das Element „Volk“, als auch das Element „Gliedstaat“ zweimal an der Beschlussfassung über Verfassungsfragen beteiligt sind. Dies etwa im Unterschied zur USA, wo nur das Element „Gliedstaat“ zweimal an der Beschlussfassung über Verfassungsfragen beteiligt ist, nicht aber das Gesamtvolk.

²⁵³ So JAAG, „Zweite Kammer“, S. 114, der damit zum einen die direkte Einflussnahme des Kantons über Art. 93 BV und die in - direkte über die Zweite Kammer meint.

²⁵⁴ HÄFELIN/HALLER, N 180; S. BAUMGARTNER, S. 18 f., unterscheidet zwischen *Antragsrecht* (das Recht, zu einem bereits in Behandlung stehenden Gegenstand Änderungen oder Ergänzungen anzubringen) und *Vorschlagsrecht* (das Recht, selbständige, noch nicht in Behandlung stehende Vorlagen in die Bundesversammlung einzubringen). Das Initiativbegehren der Kantone beinhaltet nur letzteres, während dem Initiativrecht der beiden Räte auch das erstgenannte zugehört; AUBERT, Traité, I, N 597; H. J. MEYER, S. 86 f.

²⁵⁵ Ausserparlamentarischen Instanzen steht in den USA kein formelles Vorschlagsrecht zu, weshalb deren Vorstösse von Abgeordneten eingereicht und z.T. durch die Aufschrift „by request“ gekennzeichnet sind. Viele der durchschnittlich 20'000 Initiativbegehren die jährlich eingereicht werden, stammen ursprünglich von der Regierung, von Interessengruppen oder Privaten. Vergl. JAAG, „Zweite Kammer“, S. 30, 114; BERTRAM M. GROSS, „The Legislative Struggle. A Study in Social Combat“, New York 1953, S. 181 ff.

²⁵⁶ In diesem Sinne Schlussbericht WAHLEN, S. 303; S. BAUMGARTNER, S. 148, 150, 158 ff.; WILI, § 53 II 2 a, b der sich gar für eine Aufwertung bis zur Gleichstellung mit der *Volksinitiative* ausspricht, was aber wohl nicht ohne erhebliche flankierende Normierungen und Begleitmassnahmen von Bundesseite denkbar schiene (Zuständigkeitsregelung, Anwendungsbereich [Verfassungs- oder Gesetzesstufe?] etc.).

man sich von deren Aufwertung nicht zuletzt auch eine gewisse Aufwertung der Rolle der Kantone als aktive Mitgestalter bei der Gesetzgebungstätigkeit erhoffen dürfte²⁵⁷.

Könnte allenfalls auf die *Vernehmlassung der Kantone* im Gesetzgebungsverfahren verzichtet werden, da ja im Ständerat die Stellungnahme der Kantone zum Ausdruck gebracht werden könnte?²⁵⁸ Da die kantonalen Vernehmlassungen regelmässig durch die Kantonsregierungen erfolgen²⁵⁹, müsste der Ersatz des Vernehmlassungsverfahrens wiederum eine direkte Vertretung der Kantonsregierungen in der Zweiten Kammer voraussetzen. Dabei könnte aber die bloss Besetzung eines Sitzes im Ständerat durch ein Mitglied der Kantonsregierung allein noch nicht gewährleisten, dass die Ansicht der Kantonsregierung tatsächlich bekannt würde, da nach der hier zugrundeliegenden Ausgangslage der Ständeratsabgeordnete nicht an Instruktionen gebunden wäre. Andererseits brächte eine Verpflichtung des Abgeordneten, die Stellungnahme seiner Regierung im Ständerat bekannt zu geben, keinerlei Vorteil mit sich: Zwar würde das Instruktionsverbot damit nicht tangiert, da der Parlamentarier selbst ja nicht an diese Stellungnahme gebunden und in seiner Entscheidungsfreiheit nicht eingeschränkt wäre. Im Ergebnis würde man aber vor Beginn der eigentlichen Debatte im Sinne einer offiziellen Erklärung 26 kantonale Stellungnahmen verlesen. Ein Dialog bezüglich dieser Vernehmlassungen wäre dann aber nur sinnvoll, wenn die Parlamentarier nicht an die Stellungnahme ihrer Regierung gebunden sind²⁶⁰ - sind sie es aber, so macht der Dialog keinen Sinn, da die Meinungen wie in der alten Tagsatzung schon gemacht sind. Sind die Ständeratsmitglieder aber nicht an die Vernehmlassungen gebunden, so vertreten sie nach pflichtgemässer Bekanntmachung der offiziellen kantonalen Stellungnahme ihre eigene Meinung, so dass sich die hieraus ergebende Diskussion kaum von einer Debatte *ohne* vorgängige Bekanntgabe der Vernehmlassung unterscheidet²⁶¹.

Auch wenn die Verlegung des Vernehmlassungsverfahrens in den Ständerat kein befriedigender Ersatz für die heutige Praxis sein kann²⁶², so scheint die Abschaffung der kantonalen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren dennoch bedenkenswert (etwa angesichts der Vielzahl der Vernehmlassungsverfahren und der oft technisch und juristisch schwierigen Fragestellungen²⁶³). Wesentlich scheint aber der *Zeitpunkt* der Eingabe der kantonalen Stellungnahmen und die Frage der *Verbindlichkeit*. Wie zuvor dargelegt, kann eine Wahrnehmung dieses Rechtes durch die Ständeräte nicht überzeugen: zum einen aufgrund der mangelnden Verbindlichkeit wegen des Instruktionsverbotes von Art. 91 BV und zum andern auch wegen des späten Einbringens der kantonalen Stellungnahme auf Bundesebene. Interessant wäre hier eine Entlastung der Kantonsregierungen und eine kompensierende Einführung eines zusätzlichen *beratenden Gremiums* von Mitgliedern der einzelnen Kantonsregierungen und kantonalen Fachbeamten auf Bundesebene im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen. Weil damit aber sowohl de facto als auch de iure ein neues staatsrechtliches Institut geschaffen würde - ein zusätzlicher „Rat“ -, wird nachfolgend unter den Betrachtungen zum „Dreikammersystem“ näher auf diesen Gedanken einzugehen sein²⁶⁴.

Mit diesem Postulat verbindet sich nun auch die Frage des Einbringens von politischen Erfahrungen und Verwaltungswissen der Gliedstaaten in der Zweiten Kammer. Mit Blick auf den deutschen Bundesrat wurde gesagt, dass dieser die politischen und verwaltungsmässigen Erfahrungen der Länder in die *Gesetzgebung* und *Verwaltung* des Bundes einbringt und dass damit die aus Landespolitik und Gesetzesvollzug gewonnenen Erkenntnisse unmittelbar für den Gesamtstaat nutzbar gemacht werden können. Auf diese Aufgabe, die dem Ständerat in seiner

²⁵⁷ WILI, § 53 II 2 b.

²⁵⁸ In Deutschland haben die Länderregierungen im Bundesrat beim sog. ersten Durchgang im Rechtsetzungsverfahren die Möglichkeit, sich zu einer Vorlage der Bundesregierung zu äussern (76 Abs. 2 GG). Allerdings wird nur die Stellungnahme der Mehrheit des Bundesrates der Bundesregierung und dem Bundestag übermittelt, abweichende Positionen einzelner Regierungen bleiben unerwähnt. WILLY FUNDIS, „Der Einfluss der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes“, Bonn 1958, S. 37.

²⁵⁹ „Wer in den Kantonen bei der Ausarbeitung der Vernehmlassung zugezogen wird, ist eine Sache des kantonalen Rechts“, so WALTER BUSER, „Probleme des Vernehmlassungsverfahrens“, Vortrag an der Interparlamentarischen Konferenz der Nordwestschweiz vom 24. 10. 1980, Basel, S. 4. Für den Bundesrat ist die Kantonsregierung im ganzen Vernehmlassungsverfahren der Gesprächspartner auf der repräsentativen Regierungsebene. Vergl. auch J. GEIGER, S. 31 ff.

²⁶⁰ So sieht aber ZELLWEGER, „Ständerat“, S. 13, die Chance des Dialogs gerade bei einer Bindung der Abgeordneten an Instruktionen.

²⁶¹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 115 f., schlägt noch eine weitere Möglichkeit vor: die Vernehmlassung i.S. einer Aussprache zwischen dem „Aussenminister“, also einem Doppelmittglied in Ständerat und Kantonsregierung, und seinen Amtskollegen in der Kantonsregierung. Diese Möglichkeit an die Stelle des heutigen Vernehmlassungsverfahrens zu stellen, hätte aber eine starke Einschränkung der Kantone zur Folge, einerseits weil sich die Regierung nur an ihren Vertreter und nicht an das Gesamtparlament richten könnte, andererseits weil das Vernehmlassungsverfahren im *Vorfeld* der Parlamentsberatungen entfallen würde. Gerade diese Beeinflussung der Vorarbeiten ist aber der Sinn der Vernehmlassungsverfahren.

²⁶² J. GEIGER, S. 73 ff., stellt u.a. ein Modell der Leitung und Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens durch die *Bundesversammlung* dar, lehnt es aber als zu umständlich und zeitraubend ab. Denkbar wäre seiner Ansicht nach der Einsatz einer parlamentarischen Kommission.

²⁶³ Oft verzichten gerade kleine Kantone mangels Zeit und Personal auf eine Vernehmlassung zuhanden des Bundes. Vergl. HANSPETER KRIESI, „Interne Verfahren bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren“, in: SJPW 19 (1979), S. 233 ff., bes. S. 238.

²⁶⁴ Siehe nachfolgend § 31, C.

heutigen Gestalt allerdings nicht aufgetragen ist, soll nachfolgend unter lit. F näher eingegangen werden, wo das Modell des Ständerates als „Bundesrat“ vertieft betrachtet wird, was auch dessen Funktionen nachhaltig beeinflussen würde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine vollständige oder gar nur partielle Übertragung der Mitwirkungsrechte der Kantone auf den Ständerat ohne erhebliche Einschränkungen oder gar völlige Sinnentleerung dieser Rechte nicht möglich wäre. Der Ständerat kann, zumindest in seiner Ausformung als *Senat*, nicht zur Sammelstelle für die Einwirkungsmöglichkeiten der Kantone auf die Rechtsetzung des Bundes werden, ohne die verfassungsmässige Stellung der Kantone nicht erheblich zu beeinträchtigen. Eine Aufwertung des Ständerates in dieser Richtung kann die bestehenden Beziehungen zwischen Bund und Kantonen nicht ersetzen ohne gleichzeitige Abwertung der Mitwirkungsrechte der Kantone. Dies würde aber dem Ziel, welches mit einer Stärkung des Ständerates als Vertretung der Gliedstaaten erreicht werden soll, gänzlich widersprechen.

bb) Spezialfunktionen des Ständerats im Verhältnis Bund und Kantone (vertikale Kooperation)

Dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Gliedstaaten im Bundesstaat nicht nur von eminenter Bedeutung, sondern geradezu ein Wesenselement des echten Bundesstaates darstellt, wurde bereits mehrfach erwähnt. Offensichtlich wird dies besonders in jenen Bereichen, in denen eine Aufgabe Bund und Gliedstaaten zur gemeinsamen Erfüllung übertragen worden ist. Das ist nicht nur bei sog. „Gemeinschaftsaufgaben“ der Fall, die in Deutschland vom Grundgesetz seit 1969 geregelt werden und in denen der Bund verpflichtet ist, mit den Ländern zusammenzuwirken²⁶⁵, sondern auch dann, wenn ein Bundeserlass durch die Gliedstaaten zu vollziehen ist oder wenn der Bund die Erfüllung gliedstaatlicher Aufgaben durch Beiträge unterstützt und diese mit bestimmten Auflagen verbindet²⁶⁶. Auch bei der Schaffung gemeinsamer Institutionen oder bei der Ausarbeitung einheitlicher Regelungen auf Bundes- und Gliedstaatenebene, ist eine Zusammenarbeit von Bund und Gliedstaaten möglich²⁶⁷.

Für diese Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen stehen verschiedene Möglichkeiten offen, von der informellen und formlosen Konsultation unter Beamten bis hin zur formellen Vereinbarung zwischen den Regierungen beider Ebenen²⁶⁸. Zuständig für die Wahrnehmung dieser Formen der vertikalen Koordination und Kooperation sind demnach in erster Linie die *Regierungen* des Bundes und der einzelnen Gliedstaaten. Eine vermehrte Betrauung des Ständerates als Repräsentationsorgan der Kantone mit den Aufgaben der Koordination und Kooperation zwischen Bund und Kantonen würde voraussetzen, dass die Mitglieder der Exekutivspitzen beider Ebenen im Ständerat Zugang und ein gemeinsames Forum erhielten²⁶⁹. Dies trifft nun für die Mitglieder des Bundesrates durchaus zu²⁷⁰, denen der Zugang zur Bundesversammlung und deren Kommission offensteht, nicht aber für die Angehörigen der Kantonsregierungen, die nicht ordentliche Mitglieder des Ständerates sind: Eine Erweiterung der Kompetenzen des Ständerates im Bereich des (vertikalen) kooperativen Föderalismus müsste mit der Umgestaltung der personellen Zusammensetzung der Zweiten Kammer in Richtung des Bundesratsprinzips einhergehen²⁷¹.

Solange sich die Zusammenarbeit auf den Bund und einzelne Kantone beschränkt, also bilateraler Natur bleibt, wäre die Einschaltung des Ständerates als Koordinationsorgan sicher nicht sinnvoll. Sobald sich aber mehrere oder gar die Gesamtheit der Kantone im konkreten Fall an der Zusammenarbeit beteiligen, wäre die Koordination der Bemühungen sinnvoll. Dies führt jedoch zu einem weiteren Bereich des kooperativen Föderalismus, nämlich zu den Koordinationsbestrebungen der Kantone untereinander bzw. zur Frage der Kombination von horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit. Sind alle Kantone an der Zusammenarbeit mit dem Bund beteiligt, so stellen sich die Probleme ganz analog zur Regelung der Zusammenarbeit der Kantone untereinander.

²⁶⁵ Art. 91 a Abs. 1 GG nennt den Ausbau und Neubau von Hochschulen einschliesslich Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

²⁶⁶ HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 708 f.; HÄFELIN/HALLER, N 469 ff.; DOMINICÉ, S. 814 ff.

²⁶⁷ HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 711.

²⁶⁸ Öffentlichrechtliche Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen sind allerdings nur möglich, wenn ein best. Sachbereich in die Kompetenz beider Ebenen fällt. Aufgrund der sehr detaillierten Kompetenzzuweisung in der Schweiz sind daher solche Abkommen verhältnismässig selten (z.B. Aussonderungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich andererseits betr. das Polytechnikum vom 28. Dezember 1905 [SR 414.110.1]).

²⁶⁹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 117.

²⁷⁰ So kann einerseits der BR durch Interpellationen und einfache Anfragen (Art. 22^{ter} GVG, Art. 32 ff. GRN und Art. 25 ff. GRS), Postulate oder Motionen (Art. 22 f. GVG, Art. 32 ff. GRN und Art. 25 ff. GRS) zu Auskünften und Berichten vor dem Parlament, mit letzteren gar zur Vorlage eines Gesetzes- oder Beschlussesentwurfes gezwungen werden, andererseits hat auch der BR selbst ein Vorschlagsrecht (Art. 102 Ziff. 4 BV) mit dem er Verhandlungsgegenstände in die Bundesversammlung einbringen kann sowie die Möglichkeit, Erklärungen in den beiden Räten abzugeben (Art. 43 GRN und Art. 35 GRS). HÄFELIN/HALLER, N 741 ff., 780 ff.

²⁷¹ Ähnlich JAAG, „Zweite Kammer“, S. 117 f.

cc) *Spezialfunktionen des Ständerats als Element interkantonalen Zusammenarbeit*

Vertikale Zusammenarbeit kann also durchaus mit *horizontaler* Kooperation kombiniert auftreten²⁷². Der Bund selbst ist immer wieder an den Koordinationsbestrebungen zwischen den Kantonen beteiligt, etwa durch die Mitwirkung der Bundesräte an den Sitzungen der ihr Ressort betreffenden *interkantonalen Direktorenkonferenzen*. Man könnte daher nun versucht sein, den Ständerat geradezu als das gegebene Bundesorgan für die Koordinationsaufgabe angesichts der hemmenden kantonalen Rivalitäten zu bezeichnen und seine Rolle als gemeinsames Forum und neutrale Koordinationsinstanz zu stärken²⁷³. Gegenwärtig findet sich eine verwirrende Vielfalt von Organisationen, Konferenzen und Tagungen von Mitgliedern der kantonalen Exekutiven²⁷⁴.

Es gilt nun aber folgendes zu bedenken: Der Ständerat ist zunächst Bundesorgan und Teil der Legislative. Eine Wahrnehmung von Spezialfunktionen im Bereich *zwischengliedstaatlicher* Zusammenarbeit kann weder eine der Hauptfunktionen darstellen, welche allesamt in der Mitwirkung bei der *Bundesgesetzgebung* liegen, noch mit der Funktion der Repräsentation der Gliedstaaten auf Bundesebene konkurrieren, sondern müsste rein *sekundärer* Natur bleiben. Dazu tritt ein weiterer Punkt: Das Bedürfnis nach Koordination der Kooperation *unter den Gliedstaaten* im Bundesstaat ist scharf zu trennen von der Frage einer *Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone als solche auf der Bundesebene durch ein koordiniertes Auftreten gegenüber dem Bund*. Hier ist die früher schon erwähnte Institution der Konferenz der Kantonsregierungen²⁷⁵ zu nennen, welche einen Lösungsansatz für die Frage nach der institutionalisierten Interessensvertretung und als Koordinationsgremium der Kantone gegenüber dem Bund bietet: Die in dieser Konferenz teilnehmenden kantonalen Regierungsräte beraten und entscheiden insbesondere über den koordinierten Gebrauch ihrer Mitwirkungsrechte und markieren die Anliegen der Kantone in aussenpolitischen²⁷⁶ wie auch innenpolitischen Fragen²⁷⁷. Angesichts der unbefriedigenden Handhabung der kantonalen Mitwirkungsrechte auf Bundesebene erfüllt die Konferenz der Kantonsregierungen ein altes und lange vertretenes Postulat nach einer solch institutionalisierten Interessensvertretung der Kantone, welche die Schwächen der kantonalen Mitwirkungsrechte und diejenigen der verwirrenden Vielfalt der interkantonalen Konferenzen und Gremien zu einem grossen Teil durch gebündelte Interessen und abgestimmtes Verhalten der Kantone ausgleichen kann.

Dem Ständerat als Bundesorgan im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zusätzliche Aufgaben zu geben, kann nun also nicht bedeuten, ihn in einen Interessenkonflikt mit seinen primären Aufgaben im Bund zu stürzen. Die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der horizontalen und vertikalen Kooperation, etwa im Sinne einer zusätzlichen Clearingstelle für Bemühungen der Kantone unter sich, stellt ungemein diffizile Abgrenzungsschwierigkeiten: Wo endet etwa die legitime Koordination der Kantonsinteressen und allenfalls deren Artikulation auf Bundesebene und wo beginnt eine gegen die eigentliche Stellung des Ständerates als *gleichberechtigtes* Organ der Gesetzgebung des Bundes und dessen Charakter als Repräsentant der Gliedstaatenbevölkerung verstossende, koordinierte Einflussnahme kantonalen Regierungsinteressen?²⁷⁸ Dazu kommt, wie eingangs betont, der subsidiäre Charakter einer solchen Aufgabe.

Die Übernahme solcher *zusätzlicher* Funktionen, die grundsätzlich nicht parlamentarischer Natur sind, setzt eine erhebliche organisatorische Umgestaltung des Ständerates voraus. Dies betrifft insbesondere die Zusammensetzung der Zweiten Kammer. Wie bereits zuvor erwähnt, ist der offizielle Verkehr der Kantone untereinander primär auf deren *Regierungen*, eventuell auch auf bestimmte untergeordnete *Verwaltungseinheiten*²⁷⁹ beschränkt. Die Wahrnehmung von Funktionen im Bereich der interkantonalen Kooperation durch den Ständerat setzt also ebenso wie jene im Bereich der vertikalen Kooperation, der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, eine Vertretung der Kantonsregierungen im Ständerat voraus²⁸⁰. Diese Vertretung muss nicht zwingend die Einführung eines reinen Bundesratsmodells zur Folge haben, vielmehr lassen sich verschiedene Möglichkeiten zur effizienten Wahrnehmung der zusätzlichen Aufgabe einer Koordination denken: Eine mögliche Grundlage böte etwa das Modell eines Ständerates mit *je einem Mitglied pro Kantonsregierung*, vergleichbar einem kantonalen „Aussenminister“, d.h. einem Ständeratsmitglied, das gleichzeitig kantonales Regierungsratsmitglied ist²⁸¹. Dabei

²⁷² Zur Differenzierung von horizontalem und vertikalem Föderalismus vergl. ALEXANDER WEBER, S. 22; HÄFELIN/HALLER, N 461 ff.; siehe vorstehend § 2, D, III.

²⁷³ Vergl. HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 731 ff.; BONNARD in der Gazette de Lausanne vom 11. und 12. 12. 1969; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 119 ff.

²⁷⁴ So haben sich in der Schweiz vierzehn Direktorenkonferenzen, nach Departementen gegliedert, gebildet, welche sich aus den kantonalen Regierungsräten des jeweiligen kant. Departements zusammensetzen, wobei zumeist auch der Vorsteher des entsprechenden Bundesdepartements eingeladen wird; vergl. FRENKEL, „Interkantonale Institutionen“, S. 331. Daneben finden sich rund 500 Fachkonferenzen, welchen i.d.R. aber keine hoheitliche Entscheidungsbefugnisse zukommen (TAMM, S. 2 f.).

²⁷⁵ Siehe dazu vorstehend § 2, D, III.

²⁷⁶ Namentlich in den Beziehungen der Schweiz mit Europa.

²⁷⁷ Zum Beispiel Föderalismusreform, neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen etc.

²⁷⁸ Die Umdeutung des Ständerates zu einem reinen Interessenvertreter der Kantone (bzw. deren Regierungen) muss nachfolgend unter F, eingehender geprüft werden.

²⁷⁹ HÄFELIN/HALLER, N 465.

²⁸⁰ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 120.

²⁸¹ Siehe dazu die nachfolgenden Erläuterungen unter F, II.

müsste es sich allerdings um einen vakanten Sitz handeln, da sich die interkantonale Zusammenarbeit vorwiegend zwischen den einzelnen „Fachministern“ der jeweils betroffenen kantonalen Departemente bzw. Direktionen abspielt. Die Beschränkung interkantonalen Beziehungen auf die stets gleichen „Aussenminister“ der Kantone böte für solche Kontakte zwischen den zuständigen Fachministern keinen gleichwertigen Ersatz²⁸². Sinnvollerweise müsste dieses Modell des Ständerates also einen *offenen* Sitz für den *jeweils zuständigen Fachminister* beinhalten, womit die personell gleiche Zusammensetzung der Sitzungen wie in den gegenwärtigen interkantonalen Konferenzen sichergestellt wäre, indem der jeweils zuständige Ressortchef an den Verhandlungen beteiligt wäre. Dabei könnte mit einer gleichzeitigen Beteiligung eines *permanenten* kantonalen „Aussenministers“, also eines ständigen Vertreters des Kantones bzw. der Kantonsregierung eine gewisse Koordination und Kontinuität zwischen den einzelnen Fachministersitzungen geschaffen werden: Während der Fachminister sein Ressort vertritt, wäre der permanente Kantonsvertreter für die Koordination im allgemeinen zuständig und könnte für ein sinnvolles „System der zwischengliedstaatlichen Zusammenarbeit“ verantwortlich sein.

Dieses Konzept müsste sich für die ordentlichen Parlamentsaufgaben des Ständerates allerdings als äusserst problematisch erweisen²⁸³: Nur mit der Beschränkung dieses Modells auf die besonderen Funktionen im Bereich bundesstaatlicher Zusammenarbeit wäre ein Funktionieren überhaupt einigermaßen vorstellbar. Der Grund liegt v.a. darin, dass die jeweiligen kantonalen Ressort- oder Fachminister nicht an sämtlichen Geschäften der Zweiten Kammer zu beteiligen wären. Andererseits stellt sich die Frage, ob es neben den Fachministern und eventuell ständigen Kantonsvertretern („Aussenminister“) noch unabhängige, also nicht einer Kantonsregierung angehörende Abgeordnete im Ständerat geben soll, die für prinzipiell alle Geschäfte des Ständerates zuständig sein sollten. Da die Beziehungen zwischen den Kantonen generell in den Kompetenzbereich der Kantonsregierungen fallen und diesen unabhängigen Abgeordneten jegliche Legitimation als Vertreter ihrer Kantonsregierung fehlt, müssten sie von den Beratungen der Geschäfte interkantonalen Natur eigentlich ausgeschlossen werden.

JAAG schlägt hier vor, den Ständerat in zwei Abteilungen aufzuspalten: in eine allgemeine „*Legislativabteilung*“ mit einem Regierungsmitglied von jedem Kanton sowie einem oder mehreren von den Kantonsbehörden unabhängigen Abgeordneten sowie in eine „*Koordinationsabteilung*“ mit dem gleichen Mitglied jeder Kantonsregierung (dem „Aussenminister“) sowie dem oder allenfalls den jeweils zuständigen Ressortministern der Kantonsregierungen. Diese Lösung ist allerdings wenig transparent und die hier vorgeschlagene Abgrenzung der Wirkungskreise, die JAAG²⁸⁴ als problemlos betrachtet, scheint keineswegs klar: In der Theorie wäre die „*Legislativabteilung*“ für all jene Geschäfte zuständig, die dem Ständerat als Teil des Bundesparlaments obliegen und für die das Zusammenwirken mit dem Nationalrat erforderlich ist; die „*Koordinationsabteilung*“ würde sich ausschliesslich mit jenen Problemen befassen, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen und für deren Behandlung der Nationalrat nicht zuständig ist²⁸⁵. Die „*Koordinationsabteilung*“ würde also keine parlamentarischen Funktionen ausüben²⁸⁶.

Ein weiteres Problem liegt im Ausmass der bundesrechtlichen Regelung, also in der Frage, welche Vorschriften von Bundes wegen erlassen werden müssen, um die organisatorischen Voraussetzungen für die Wahrnehmung derartiger Aufgaben durch den Ständerat zu schaffen. Angesichts der Bedeutung der Kooperation und Koordination der Kantone für das Bestehen des Bundesstaates wäre es wohl gerechtfertigt, wenn der Bund den Kantonen vorschreibt, welche organisatorischen Vorkehrungen sie zu treffen haben, um die Voraussetzungen für ein sinnvolles System föderalistischer Beziehungen sicherzustellen. Das bedeutet hier, dass zunächst bezüglich der zentralen Figur des permanenten „Aussenministers“, also jenes kantonalen Regierungsratsmitglieds, das gleichzeitig dem Ständerat angehört, eine Regelung erfolgen muss. Denn damit die Zweite Kammer Spezialaufgaben im Bereich interkantonalen Zusammenarbeit erfüllen kann, muss ihr von *allen* Kantonen mindestens ein Vertreter der Regierung angehören. Fehlen einzelne Regierungsvertreter, so fehlen auch die Voraussetzungen für die Verhandlungsführung und Beratung. Insofern müsste von Bundes wegen - angesichts der Bedeutung der horizontalen und vertikalen Kooperation - zumindest vorgeschrieben werden, dass mindestens ein Mitglied jeder Kantonsregierung gleichzeitig (permanentes) Mitglied des Ständerates ist²⁸⁷. Damit aber sollte sich die Einmischung des Bundes in die interkantonalen Beziehungen erschöpfen. Ob die Gliedstaaten die ihnen zur Verfügung gestellten organisatorischen Strukturen für die Zusammenarbeit wahrnehmen oder nicht, ist ihnen zu überlassen²⁸⁸. Die Einberufung der Zweiten

²⁸² JAAG, „Zweite Kammer“, S. 121.

²⁸³ Siehe dazu nachfolgend unter F, II.

²⁸⁴ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 122.

²⁸⁵ Ähnlich GRUNER, „Regierung und Opposition“, S. 59 f., der eine Gewichtsverteilung zwischen NR und SR im Blick auf die Bundesgesetzgebung vorschlägt und dem SR als ganzem die Rolle einer „Koordinationskammer“ zugesteht, die für die „*Koordinationsgesetzgebung*“, die die interkantonale Zusammenarbeit koordinieren würde, zuständig ist.

²⁸⁶ HANS DICHGANS, „Vom Grundgesetz zur Verfassung“, Düsseldorf/Wien 1970, S. 130 f., schlägt für Deutschland eine ähnliche Doppelfunktion der Zweiten Kammer vor.

²⁸⁷ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 123.

²⁸⁸ Eine Pflicht zur Benützung der Zweiten Kammer als Forum interkantonalen Kontakte wäre inadäquat, ebenso wie etwa eine Verpflichtung einer permanenten Teilnahme aller Kantone. Vielmehr müsste auch die Möglichkeit bestehen, Sitzungen im Kreise weniger, etwa von einer Sachfrage direktbetroffener Kantone einer Region durchzuführen.

Kammer für die Behandlung von Geschäften der interkantonalen Zusammenarbeit sowie die Regelung des Verfahrens in der „Koordinationsabteilung“ sollte den beteiligten Kantonen übertragen werden²⁸⁹. Es müsste im Unterschied zu den ordentlichen Parlamentsgeschäften den Kantonsregierungen in diesem Bereich freistehen, ob sie ihre Vertreter an verbindliche Weisungen binden. Ein Verbot von Instruktionen wäre nicht sinnvoll, da die interkantonalen Vereinbarungen in jedem Fall zunächst der Zustimmung der einzelnen Regierungen bedürften.

Es bleibt nun zu untersuchen, welche Auswirkungen dieses Modell eines faktisch geteilten Ständerates - also im Ergebnis eines Dreikammersystems²⁹⁰ im weitesten Sinne - haben kann. Die Konsequenzen der Wahrnehmung von Funktionen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit durch die Zweite Kammer würden zunächst die kantonalen Regierungen treffen: Zwar wäre keine zusätzliche Belastung der einzelnen Regierungsmitglieder zu erwarten, da sie im gleichen Ausmass wie zuvor an den Konferenzen beteiligt wären - allenfalls könnte der Weg nach Bern erschwerend ins Gewicht fallen. Neu wäre aber die ständige Präsenz eines zweiten Mitglieds jeder Kantonsregierung, des „Aussenministers“, der eine Doppelrolle (Mitglied der Kantonsregierung und Mitglied des Ständerates) innehat und an allen interkantonalen „Konferenzen“ oder genauer an den Sitzungen der „Koordinationsabteilung“ des Ständerates teilnehmen würde. Die Gremien und Konferenzen würden damit zwar eine erhebliche personelle Vergrößerung erfahren, erhielten aber ein zusätzliches Element der *Kontinuität* und *Koordination*. Allein damit wäre aber noch keine Verlagerung der interkantonalen Zusammenarbeit auf den Ständerat angezeigt, da bereits ein entsprechender Ausbau der verschiedenen Konferenzen den gleichen Effekt haben könnte. Entscheidend wäre dagegen, dass die politisch bedeutsamen Kontakte im Ständerat konzentriert würden: Die politisch relevanten Entscheidungen im Bereich der bundesstaatlichen Zusammenarbeit könnten im Rahmen des Ständerates gefällt, die horizontalen und vertikalen Beziehungen *transparenter* gemacht werden²⁹¹. Die interkantonalen Konferenzen würden dennoch kaum völlig überflüssig gemacht. Zum einen müsste die Mitgliedschaft im Ständerat auf Mitglieder der kantonalen Regierungen beschränkt werden, womit in erster Linie nur die Konferenzen auf Regierungsstufe substituierbar scheinen, alle übrigen bestehenden Ämter- und Beamtenkonferenzen wären grundsätzlich nicht tangiert und würden weiterbestehen²⁹². Generell scheint es auch kaum sinnvoll, jene interkantonalen Kontakte vorwiegend gesellschaftlicher Natur²⁹³ mit Regierungsbeteiligung fallen zu lassen, womit im Ergebnis weiterhin eine Vielzahl von interkantonalen Koordinationsinstitutionen bestehen blieben.

IV. Zusammenfassung

Im Zentrum dieser Betrachtung stand die These, dass das Zweikammersystem auch heute noch in der pluralistischen und föderalistischen Struktur der Schweiz seine Rechtfertigung findet und einen legitimen Zweck erfüllt. Dieser kann sich mehr oder weniger am ursprünglichen Konzept der Wahrung der föderalistischen Staatsorganisation orientieren, im Brennpunkt steht aber die Erkenntnis, dass dem Zweikammersystem noch weitere, heute in den Vordergrund gerückte Funktionen zukommen. Für die Modifikation der Kompetenzen des Ständerates besteht, wie oben dargestellt wurde, eine ganze Palette denkbarer Möglichkeiten. Wichtig ist aber, sich in jedem Fall über die Konsequenzen einer solchen Anpassung der Kompetenzen des Ständerates auf dessen Funktionen bewusst zu bleiben. Mit der Umgestaltung der Rechte der Zweiten Kammer ändert sich nicht nur deren Gewicht gegenüber dem Nationalrat und der Regierung, schafft man nicht nur völlig neue politische Konstellationen, sondern definiert auch deren Stellung völlig neu. Kann etwa ein mächtigerer Ständerat noch eine „Gliedstaatenkammer“ im ursprünglichen Sinne sein, oder würde er nicht vielmehr zu einem erneuten, verstärkten Ungleichgewicht der beiden Kammern führen, das ihm mit Bezug auf Ansehen und Akzeptanz schaden könnte? Theoretisch kann festgehalten werden, dass es für ein Zweikammersystem wesensmässig *nicht* notwendig ist, dass beide Kammern gleichberechtigt sind. Eine echte Gleichberechtigung hat es in der Geschichte des Zweikammersystems ohnehin nie gegeben, da praktisch immer das faktisch sehr wesentliche Finanzsonderrecht der Volkskammer bestand. Auch das schweizerische Zweikammersystem kennt verschiedene - allerdings kaum ins Gewicht fallende - Durchbrechungen. Die politischen Ziele des Zweikammersystems werden aber auch bei einer minderen Berechtigung bzw. bei einer Differenzierung der Kompetenzen noch erreicht. Allerdings blieb abzuklären, inwiefern sich eine Verschiebung der Aufgaben auf die Stellung des Ständerates auswirken könnte.

Offensichtlich ist vor allem, dass der Ständerat seine ihm zugeordnete Funktion einer „chambre de réflexion“ nicht mehr in gleicher Weise erfüllen kann, wenn er dem Nationalrat beim Einbringen von Geschäften in die

²⁸⁹ Allenfalls müsste für wichtige Entscheide in diesem Bereich das *Ein stimmigkeitsprinzip* gelten. Eine ähnliche Situation stellte die verschiedentlich erhobene Forderung nach einer möglichen Allgemeingültigerklärung von Konkordaten dar, die in der Literatur jedoch vorwiegend auf Ablehnung gestossen ist. Vergl. HÄFELIN, „Konkordatsrecht“, S. 261 ff.; *ders.*, „Der kooperative Föderalismus“, S. 738 f.; SALADIN, „Holzwege“, S. 246 f.; GYGI, Föderalismushearings, II, S. 581 ff.; HANGARTNER, „Staatsaufgaben“, S. 399; LUZIUS WILDHABER, „Vertrag und Gesetz - Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht“, ZSR NF 94 (1975) I, S. 126 f.

²⁹⁰ Dazu nachfolgend unter § 31.

²⁹¹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 124 f.; HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 735 ff.

²⁹² HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 689 ff.

²⁹³ HÄFELIN, „Föderalismus“, S. 679.

Beratung nicht völlig gleichgestellt ist²⁹⁴. Allein die völlige Übereinstimmung in den Befugnissen erlaubt es dem Ständerat, bei der Beratung der Vorlagen, abweichende Standpunkte einzubringen und damit möglichen Einseitigkeiten in den Entwürfen des Nationalrates entgegenzutreten. Darüber hinaus liegt in der gleichberechtigten Stellung des Ständerates im Differenzbereinigungsverfahren ein willkommener Hemmschuh gegen den vor allem in der Wahlkampfzeit aufflammenden Aktivismus der anderen Kammer. Das Ziel lautet hier demnach nicht einfach, durch eine Differenzierung der Kompetenzen das parlamentarische Verfahren zu beschleunigen, es von unnötigem Ballast zu befreien, um eine möglichst rationelle Entscheidungsstruktur und eine Maximierung der Gesetzgebungstätigkeit zu erreichen. „Der Wert eines Parlaments liegt nämlich auch im schnellebigen technischen Zeitalter nicht im messbaren Ausstoss von Erlassen, sondern in der Sicherstellung der zureichenden gedanklichen Bemühungen (...).“²⁹⁵

Dies ist nicht nur eine Absage an die Forderung auf den Verzicht auf eine Zweite Kammer, sondern auch an das Postulat der Differenzierung zwischen den Zuständigkeiten der beiden Räte. Die Zweite Kammer soll dazu beitragen, die *Qualität* der parlamentarischen Arbeit zu heben. Dafür sind zwei differenziert zusammengesetzte Kammern und die doppelte Beratung besser geeignet als etwa eine einzige Kammer mit mehreren Lesungen. Die doppelte Beratung und das Einbringen unterschiedlicher Aspekte fördert die Qualität der Gesetzgebung in entscheidendem Masse. Eine Aufteilung der Kompetenzen auf die beiden Räte, würde gerade in jenen Bereichen, in denen eine breit abgestützte Diskussion wichtig ist - etwa im Bereich der Aussenpolitik -, diesen Zielen zuwiderlaufen. Umgekehrt könnte eine Kompetenzaufteilung in nebensächlichen Bereichen kaum einen spürbaren Rationalisierungseffekt bewirken²⁹⁶.

Als Beispiel für eine gescheiterte Kompetenzenverteilung kann hier der österreichische Bundesrat²⁹⁷ angeführt werden. Dessen Funktion beschränkt sich auf die Wahrung der Interessen der Bundesländer. Der österreichische Bundesrat ist als „Länderkammer“ des Bundesparlamentes eingerichtet und soll insbesondere, dem Aufbau Österreichs als Bundesstaat entsprechend, den „Willen der Länder“ in das Verfahren der zentralen Gesetzgebung einbringen. KOJA spricht hier von der „legitimen Aufgabe“ des Bundesrates, „die Gliedstaaten im Bund zu repräsentieren, den Gebietsgewalten das Mitspracherecht bei der Zentralgewalt zu sichern.“²⁹⁸ Dieser Aufgabe zeigte sich aber der Bundesrat als Institution nicht gewachsen: Seiner Aufgabe kann der Bundesrat vor allem deshalb nicht gerecht werden, weil er erst *ex post*, nachdem in einem mühevollen Prozess eine politische Einigung gefunden wurde, mit dem Gesetzesbeschluss des Nationalrates konfrontiert wird²⁹⁹.

An der Gleichwertigkeit der beiden Räte sollte daher im Bereich der *Kompetenzen* auf jeden Fall festgehalten werden, nicht aber unbedingt bei *verfahrenstechnischen* Fragen³⁰⁰. So wäre es im Interesse der Rationalisierung der Gesetzgebungsarbeit sinnvoll, bestehende Doppelspurigkeiten zu beseitigen. Ein Schritt hierzu wäre die Regelung der Frage der Prioritätenverteilung. HUBER-HOTZ³⁰¹ macht im Zusammenhang mit der Frage, ob „die unterschiedliche Funktion und Legitimität von Nationalrat und Ständerat“ sich auch in der parlamentarischen Organisation widerspiegeln sollen, den Vorschlag, die vorberatenden Kommissionen im Nationalrat allein nach der Stärke der Fraktionen, im Ständerat beispielsweise nach *regionalen* Kriterien zu bilden. Somit käme es nicht mehr vor, dass aus einem Kanton beide Vertreter in derselben Kommission sitzen, während andere Regionen nicht vertreten wären. „Diese territoriale Ausrichtung rechtfertigt sich um so mehr, als heute zahlreiche Vorlagen - wie etwa in den Bereichen der Raumordnung, des Verkehrs, der Umwelt, der Kultur und der Energie - stark regionale Aspekte haben.“

E. Wahlverfahren und Wahlkreise

I. Zum Wahlsystem im allgemeinen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das eigentlich Bemerkenswerte in der Zusammensetzung des schweizerischen Ständerates weniger in der Tatsache der *gleichmässigen* Vertretung der einzelnen Stände als

²⁹⁴ HEGER, S. 257.

²⁹⁵ EICHENBERGER, „Vorgeplänkel“, S. 35.

²⁹⁶ HUBER-HOTZ, S. 181.

²⁹⁷ Zur Zusammensetzung und Bestellung des österreichischen Bundesrates siehe vorstehend § 22, C, II, 4. Zum Folgenden vergl. FRIED ESTERBAUER, „Der Bundesrat als Instrument eines kooperativen Föderalismus“, in: JBl 23 und 24 (1970), S. 565-568; FEBER, S. 41 ff. und S. 132 ff.; OSWALD GSCHLISSER, „Zum Problem der zweiten Kammer in unserer Bundesverfassung“, in: JBl 1956, S. 269-281; CH. MÜLLER, S. 96 ff. und S. 111 ff.; ANTON PELINKA, „Zweikammersystem im Parteienstaat - ein Vergleich aus österreichischer Sicht“, in: ZParl 4 (1973), S. 133-143; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 144 ff.

²⁹⁸ KOJA, „Länderinteressen“, S. 14; vergl. auch ERMACORA, „Verfassungslehre“, I, S. 285: „Der Bundesrat ist demnach ein zentrales Organ für die Vertretung der Länderinteressen in Bundesgesetzgebung und Vollziehung“; REITER, „Reform des Bundesrates“, 1983, S. 3.

²⁹⁹ ROBERT WALTER, „Der Bundesrat zwischen Bewahrung und Neugestaltung“, in: HEINZ SCHÄFFER/HARALD STOLZLECHNER (Hrsg.), „Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem“, Wien 1993, S. 41-50, bes. S. 42 f.

³⁰⁰ HUBER-HOTZ, S. 181.

³⁰¹ HUBER-HOTZ, S. 180 f.

Ausdruck der ursprünglichen Souveränität der Kantone liegt als vielmehr in der *weitgehenden Freiheit* der einzelnen Kantone hinsichtlich der *Modalitäten ihrer Vertretung*³⁰². Die Festsetzung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Ständerat obliegt den Kantonen: sie bestimmen, wen sie als Ständevertreter entsenden und gleichzeitig, für welche Dauer und nach welchem Wahlmodus dies geschieht. So hätte beispielsweise in einigen Kantonen vor der Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene im Jahre 1971 durchaus eine Frau in den Ständerat gewählt werden können³⁰³. Auch im System der Zweiten Kammer als Föderativorgan des Bundesstaates ist eine Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht aus bundesstaatlichen Gründen beschränkt. Die Wählbarkeitsvoraussetzungen können mit jenen für die Volkskammer identisch sein³⁰⁴. Man könnte sich aber auch beispielsweise fragen, ob man die kleinen, konservativen Kantone zu einem oder zwei Wahlkreisen für den Ständerat („Regionalisierung der Wahlkreise“) zusammenlegen sollte³⁰⁵.

II. Vorschläge zur Änderung im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung

Das Wahlverfahren zum *Nationalrat* wurde in den eingegangenen Stellungnahmen zum Fragenkatalog der Arbeitsgruppe WAHLEN für die Vorbereitung der Totalrevision der BV ausführlich diskutiert. Im Sinne einer Schlussfolgerung schloss sich die Arbeitsgruppe der in den Stellungnahmen vorherrschenden Meinung an, wonach die Grosse Kammer weiterhin im *Proporzwahlverfahren*³⁰⁶ und in Wahlkreisen zu bestellen ist, welche mit den *Kantonen und Halbkantonen* übereinstimmen³⁰⁷. Immerhin zog die Arbeitsgruppe den Begriff des „eidgenössischen Quotienten“ (Sitzverteilung nach der Stärke einer Partei im gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft [Summe der kant. Resultate]) als Grundlage für die Verteilung der Sitze unter die Parteien und eine Unterteilung der grossen Kantone in mehrere Wahlkreise³⁰⁸ in Erwägung. Wenig Anlass zu Diskussionen gab hier der Ständerat: Die SP bezeichnete in ihrer Eingabe aber die Reform des Ständerates als eines der „wesentlichsten Revisionsziele“ und es müsse, Gewähr dafür geschaffen werden, dass der Ständerat künftig proportional zusammengesetzt sei. Nur durch eine Ausdehnung des *Proporzes* auf den Ständerat werde eine gerechte politische Repräsentation im Parlament gewährleistet³⁰⁹.

Die Expertenkommission für die Ausarbeitung des VE 1977 schlug vor, hinsichtlich des Wahlverfahrens vom Grundsatz der kantonalen Organisationsautonomie (Art. 73 und 80 BV) abzuweichen und ihn bloss als Variante (zu Art. 60 VE) beizubehalten. Art. 60 sah sowohl für den Nationalrat als auch für den Ständerat verbindlich eine Volkswahl nach dem Verhältniswahlverfahren (Proporz) vor³¹⁰. Die Kommission entschied mit knappen Mehr, dass es sich rechtfertige, das Proporzsystem auch für die Wahl der Kleinen Kammer vorzuschreiben. Ausschlaggebend war hierfür die Überlegung, dass die Zusammensetzung des Ständerates dem effektiven politischen Kräfteverhältnis

³⁰² Siehe vorstehend § 24, A, I, 2; vergl. auch SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 139.

³⁰³ AUBERT, *Traité*, II, N 1285; SCHINDLER, „Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz“, in: JÖR NF 9 (1960), 59; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 92.

³⁰⁴ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 92.

³⁰⁵ Vergl. LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 279.

³⁰⁶ Die Arbeitsgruppe lehnte namentlich ab: Wahl sämtlicher Nationalräte nach dem Proporzverfahren in einem einzigen „Wahlkreis Schweiz“; Wahl aller Abgeordneten im Majorzverfahren und in Einerwahlkreisen sowie eine Kombination dieser beiden Systeme (Schlussbericht WAHLEN, S. 459).

³⁰⁷ Verschiedene Stellungnahmen postulierten eine Aufteilung der Kantone in Regionen, von denen jede einen Wahlkreis bilden würde. Diese Einteilung hätte bspw. nach folgenden Kriterien zu erfolgen: nach der Sprache (jede Sprachregion ein Wahlkreis) oder nach der Anzahl Mandate, d.h. aufgrund der Bevölkerungszahl, indem jeder zu bildenden Regionen gleichviele Sitze zustehen (dies hätte eine *Zusammenfassung* der kleinen Kantone einerseits und eine *Unterteilung* der grossen Kantone in Regionen andererseits zur Folge). Damit würde eine Lage vermieden, welche in kleinen Kantonen mit einem oder zwei Mandaten zu einer Wahl führt, die im Ergebnis dem Majorzverfahren entspricht (vergl. Schlussbericht WAHLEN, S. 460). Die Arbeitsgruppe zeigte sich hier skeptisch: die herkömmliche Lösung (jeder Kanton ein Wahlkreis) bietet u.a. den Vorteil, dass die Wahlkreise für die NR-Wahlen mit denjenigen für die Bestellung des SR übereinstimmen: die Mitglieder beider Räte repräsentieren die-selbe Bevölkerung. Überhaupt entspreche die sich mit den Kantonen deckende Einteilung der Struktur der Eidgenossenschaft: „Die Kantone sind und bleiben lebendige politische Einheiten.“ Vergl. Schlussbericht WAHLEN, S. 455 ff.

³⁰⁸ Diesbezüglich befürwortete die Arbeitsgruppe weitere Abklärungen, etwa vom Vorschlag ausgehend, Art. 73 Abs. 1 BV wie folgt zu ergänzen: „Kantone und Halbkantone mit mindestens 10 Abgeordneten können jedoch in mehrere Wahlkreise unterteilt werden, auf welche mindestens 5 Abgeordnete fallen müssen.“

³⁰⁹ Vergl. R. MÜLLER, „Eidgenössische Wahlen als «Gesamtpaket»“, NZZ-Schriften zur Zeit 11, S. 67-73, S. 69 ff.; MARTI, S. 116 f.

³¹⁰ „Art. 60 Wahlen

¹ Die Stimmberechtigten wählen nach dem Verhältnisverfahren den Nationalrat und den Ständerat.

² Wahlkreise sind die Kantone. Für die Wahl des Nationalrates können grosse Wahlkreise durch Bundesgesetz unterteilt werden.

³ Stille Wahlen sind ausgeschlossen.

Variante:

¹ Die Stimmberechtigten wählen nach dem Verhältnisverfahren den Nationalrat.

² Die Kantone bestimmen das Verfahren für die Wahl des Ständerates.

³ Wahlkreise sind die Kantone.

⁴ Stille Wahlen sind ausgeschlossen.“

der Gesamtschweiz insofern nicht mehr entsprechen, als die SP und die zahlreichen kleineren Parteien darin untervertreten seien. In der Kommission wurde zwar geltend gemacht, dass das Parteien- und Wählerverhalten für den Ständerat ungleich ausfalle, indem es sich bei der Wahl der Ständeräte nämlich weitgehend um eine Persönlichkeitswahl handle, so dass sich die Struktur des Ständerates durch einen Übergang von Majorz zum Proporz kaum verändern dürfte. Jedoch überwog in der Kommission anscheinend der Wunsch, an der Kleinen Kammer jene kleinen Retouchen anzubringen, die berechnete Einwände gegen ihn entkräften könnten, ohne dass deswegen radikalere Änderungen am föderalistisch ausgerichteten Ständerat vorzunehmen wären.

Wahlkreise sollten die Kantone sein. Eindeutig verworfen wurde in der Kommission der Vorschlag, eine allfällige Unterteilung der Wahlkreise den Kantonen selbst vorzubehalten. Die Kommission war der Ansicht, dass ein solcher Vorschlag viel zu weit gehen würde und in der Praxis zu Manipulationen führen könnte. Für die Wahlen in den Nationalrat sollten aber grosse Wahlkreise durch Gesetz unterteilt werden, da die Kommissionmehrheit der Überzeugung war, dass die Stimmbürger in grossen Kantonen angesichts der Kandidatenfluten³¹¹ hoffnungslos überfordert seien. Kleinere Wahlkreise böten hier mehr Transparenz. Überhaupt würden Parteien und Stimmen in grossen Wahlkreisen mehr zersplittert als in kleineren. Die Unterteilung erzwingt hier ein Optimum an Kandidatenauslese, denn nicht jede Vermehrung der Kandidaten verbessere zugleich die Auswahl.

III. Proporzwahl des Ständerates?

Bei Beibehaltung der gegenwärtigen Sitzverteilung (ohne Abstufung der Ständeratsdelegationen nach der Bevölkerungszahl) und unter der Prämisse, dass der Ständerat als ein Repräsentant der jeweiligen Kantonsvölker aufzufassen ist, kann man sich die Frage stellen, ob es möglich wäre, die Ständeratsmandate generell nach den Prinzipien des Proporz zu verteilen. Mit dieser Regelung würde jeder Partei, der es gelingt, mindestens 33,4 % der Wähler auf sich zu vereinigen, eines der beiden Mandate zugesprochen. Stehen mehr als nur zwei Listen zur Auswahl, kann sich der Prozentsatz noch entsprechend senken. Hier ist aber auch schon ein Schönheitsfehler des Proporzsystems angesprochen: die Persönlichkeit des Kandidaten wird im Rahmen der Proporzwahl zugunsten der Parteizugehörigkeit zurückgebunden. Besteht daher tatsächlich die Möglichkeit eines Ausgleichs durch eine Modifikation des Wahlverfahrens für den Ständerat?³¹² Kaum, denn es erweist sich als eine Illusion³¹³ zu glauben, mit dem generellen Wechsel vom Majorz- zum Proporzsystem für die Wahl der Ständeräte würde sich in der parteipolitischen Zusammensetzung der Kleinen Kammer ein spürbarer Wandel ergeben, der sich effektiv auf die Mehrheitsverhältnisse auswirken könnte³¹⁴. Der Grund hierfür liegt ganz einfach darin, dass für die Wahl des Ständerates nach dem geltenden Recht pro Kanton nur zwei Sitze zu vergeben sind. Die Auswirkungen des Proporz bei einer blossen Zweierbesetzung müssen sich aber automatisch ganz anders auswirken als etwa bei den Nationalratswahlen in den grösseren Kantonen. Selbst die Nationalratswahlen sind zu einem gewissen Teil *Persönlichkeitswahlen*, d.h. ein besonders zugkräftiger Kandidat kann unter Umständen einer Partei wesentlich mehr Stimmen einbringen (Pana-schierstimmen), als dies ihrer tatsächlichen Stärke entspricht. Noch weit ausgeprägter tritt aber das Charakteristikum von Persönlichkeitswahlen bei der Bestellung des Ständerates in Erscheinung, das - wenn auch vielleicht in vermindertem Masse - nach der Einführung des Proporz erhalten bliebe.

Die Sozialdemokraten z.B. könnten nur dann mit einigen Sitzgewinnen rechnen, wenn mit der Einführung des Proporz jegliche *Listenverbindungen untersagt* würden. Ein Verbot der Listenverbindungen würde aber wiederum die Minderheiten benachteiligen. Es wäre unter einem solchem System „undenkbar, dass der Landesring der Unabhängigen je einen GOTTLIEB DUTTWEILER, einen ALBIN HEIMANN oder eine MONIKA WEBER hätte in den Ständerat abordnen können.“³¹⁵ Darüber hinaus bliebe auch bei einem Proporzwahlssystem die Dominanz der CVP bei den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen gewahrt. Die Eingabe der SPS zur Totalrevision der BV sprach sich infolgedessen auch für die Erhöhung der Zahl der Ständeratsmandate auf mindestens drei pro Kanton oder eine nach der Einwohnerzahl abgestufte Vertretung aus. Aber auch in einem 60 Mitglieder zählenden Ständerat blieben die bürgerlichen Parteien in der Überzahl, in erster Linie bildeten wohl die CVP oder eher noch die FDP aller

³¹¹ Die Arbeitsgruppe WAHLEN äusserte sich gegenüber dem Vorschlag der Unterteilung grosser Kantone für die Nationalratswahlen zurückhaltend: es gibt zweifellos Kantone, „die föderalistische Struktur aufweisen und sich ohne grossen Schaden aufteilen liessen. In andern Fällen aber sind die Kantone homogen: Eine Unterteilung in mehrere Wahlkreise schüfe auf künstlichem Wege Regionen, die untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen würden.“ (Schlussbericht, S. 461)

³¹² R. MÜLLER, „Wahlen“, S. 69 ff.

³¹³ MARTI, S. 116 f.; KAMER, S. 195.

³¹⁴ Ausgehend von den erzielten Wähleranteilen bei den NR-Wahlen von 1987 errechnete MARTI, S. 116 f., dass es nach unter Anwendung des Proporzsystems theoretisch neun Ständeratsmandate einer anderen Partei zugefallen wären. Danach wären die Sitze der FDP in den Kantonen BE, BL, NE und GE gefährdet gewesen; die CVP hätte in SZ, die SVP in SH, die LP im Kanton VD ihren Sitz abtreten müssen. Der LdU wäre es zwar nicht gelungen in ZH ein Mandat zu erringen, ebensowenig der SP im TG, als Hauptgewinner erscheinen aber dennoch die Sozialdemokraten mit fünf zusätzlichen Mandaten in ZH, BE, BL, NE und GE. In SH und in SZ hätte die FDP und im TG die CVP je einen Sitzgewinn verbuchen können. Im Kanton VD hätte sodann die FDP ihren 1987 verlorenen Sitz behalten können. Vergl. FSP (Hrsg.), „Materialien zur schweizerischen Politik“, S. 37 ff.

³¹⁵ So MARTI, S. 117.

Voraussicht nach die weitaus stärkste Fraktion. Der SPS könnte zwar eine Annäherung an diese bürgerlichen Parteien gelingen, sie würde aber wahrscheinlich weiterhin die kleinste Gruppierung unter den drei grossen Parteien bleiben. Eine nach diesem Modell parteipolitisch repräsentativere Zusammensetzung der Kleinen Kammer, wie sie etwa der VE 1977 als Variante vorgeschlagen hatte, ginge dafür zu Lasten der sprachlichen Minderheiten. Die Welschen und Tessiner müssten, obwohl sie hier über einen Viertel aller Stimmen verfügten, in umstrittenen Fragen die doppelte Anzahl von Ratsmitgliedern hinter sich scharen, um mit ihren Anliegen durchzudringen. Der viel genannte Vorwurf, der Ständerat nähme sich als blosser zweite Volkskammer aus, würde mit der Annäherung der Wahlverfahren ebenfalls neue Nahrung erhalten. Dass deswegen allerdings Schmälerungen in der Legitimationsbasis des Ständerates zu erwarten wären, kann so aber nur bedingt zutreffen: erstens hängt die Legitimationsbasis, die Funktion des Ständerates als Repräsentant der Kantone nicht von einer spezifischen parteipolitischen Zusammensetzung ab, denn dann könnte man dies heute schon anzweifeln; zweitens käme es nur wegen der Einführung des Proporzsystems noch lange nicht zu Erdrutschen in der parteipolitischen Zusammensetzung, dafür sind die Parteistärken zu ausgeglichen; drittens hat die Wahlart und die parteipolitische Zusammensetzung nur bedingt Einfluss auf die Repräsentationsausrichtung der Ständeratsabgeordneten.

F. Modifikationen in der Repräsentationsbasis/Legitimationsbasis des Ständerates

Die nachfolgenden Ausführungen hängen aufs engste mit den eben zuvor beschriebenen Möglichkeiten und Grenzen der Modifikation des *Wahlsystems* für die Zweite Kammer zusammen, ebenso wie mit dem Problem der möglichen *Kompetenzverteilung* innerhalb des Parlamentes, und verdienen angesichts ihrer Bedeutung in der gegenwärtigen Diskussion um eine mögliche Neuorientierung bei der Repräsentationsgrundlage des Zweikammersystems einer etwas differenzierteren und eingehenderen Betrachtung.

I. Die Forderung nach Stärkung des kantonalen Elements in der Zweiten Kammer

Eine der Fragen der Kommission WAHLEN an die Empfänger ihres Fragebogens lautete, ob Vorkehrungen getroffen werden sollen, „um den Ständerat in vermehrtem Mass zu einem Organ, das die Kantone vertritt, werden zu lassen?“³¹⁶ Allein die Existenz dieser Frage ist ein Indiz dafür, dass sich auch die Kommission WAHLEN darüber im klaren war, dass die dem Ständerat zugeordnete verfassungsmässige Funktion, nämlich im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene den Interessen der Kantone Gewicht zu verleihen, seit dem Beginn des Bundesstaates einem grundlegenden Wandel unterlegen ist. Die bereits mehrfach aufgeworfene Frage, ob die Verbindung der Kantone mit dem Bundeslegislativorgan genügend institutionalisiert ist, konnte bisher mit dem Hinweis auf die verschiedenen - teils informellen - Einwirkungsmöglichkeiten der Kantone auf den Gang des Gesetzgebungsverfahrens (Expertenkommissionen, Vernehmlassungsverfahren) und die verschiedenen Formen des vertikalen kooperativen Föderalismus umgangen werden. Die gegenwärtige Vertretung der Anliegen der Kantone, im speziellen aber der *Kantonsregierungen* als wesentliche Elemente der Vollzugsverwaltung, vermögen jedoch nicht zu befriedigen: einerseits sind die informellen Konsultationsmechanismen auf Stufe Regierung oder Verwaltung schon unter demokratischem Aspekt fragwürdig, da sie sowohl dem Öffentlichkeitsprinzip widersprechen³¹⁷ als auch unkontrollierte Machtkumulationen³¹⁸ ermöglichen sowie stark verzögernde Wirkung entfalten können³¹⁹.

Angesichts der fortschreitenden europäischen Vereinheitlichungstendenzen und einer möglichen Einbindung der Schweiz in den europäischen Integrationsprozess erscheint es aber durchaus sinnvoll, die Frage aufzuwerfen, ob der Ständerat im Sinne der Verfassungsschöpfer³²⁰ wieder verstärkt zu einer eigentlichen Vertretung der Kantone umzugestaltet sei³²¹, was ihn in die Lage versetzen könnte, analog dem deutschen Bundesrat in der europapolitischen Willensbildung, die spezifischen Interessen der Kantone einfließen zu lassen³²². Dass seitens der Kantone ein Bedürfnis nach einer solch verstärkten institutionalisierten Interessenvertretung besteht, wurde bereits näher

³¹⁶ Antworten, I, Fragenkatalog, 3.1.3. d, S. 20.

³¹⁷ Die kant. Vernehmlassungen stammen in der Praxis von den Kantonsregierungen und kommen in einem intransparenten, meist gesetzlich nicht geregelten Verfahren zustande; vergl. J. GEIGER, S. 31 ff. Dazu kommt eine verzerrende Doppelrepräsentation von Interessen, wenn Interessengruppen sowohl auf Kantons- wie auch auf Bundesebene zur Stellungnahme beigezogen werden. Vergl. WALTER BUSER, „Das Vorverfahren der Gesetzgebung“, in: ZBI 85 (1984), S. 145-162, bes. S. 155.

³¹⁸ SEILER, S. 713 ff., 757. Vergl. dazu allgemein MÜLLER „Gerechtigkeit“, S. 106 ff.

³¹⁹ SEILER, S. 717 ff.

³²⁰ FLEINER/GIACOMETTI, S. 503 f., Anm. 3; MEYER, S. 47; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 96; ZELLWEGER, „Ständerat“, S. 12 f.; *ders.*, „Ist der Ständerat noch zeitgemäss?“, im TA vom 1. Dezember 1967.

³²¹ Vergl. u.a. die Anregungen bei KRIESI, „Vorschläge“, S. 245; DICKE, S. 97 ff.; KNAPP, „Quel fédéralisme demain?“, S. 99; THÜRER, „Föderalismus“, S. 70; *ders.*, „Verfassungsordnung“, S. 94 f.; Arbeitsgruppe EICHENBERGER, BBl 1992 II 1070 f.; J. GEIGER, S. 79 ff. verwirft die Idee eines Rates der Kantone, allerdings rein konsultativ und zusätzlich zum SR; SEILER, S. 757.

³²² THÜRER, „Verfassungsordnung“, S. 94; SCHINDLER, „Europäische Union“, S. 73 f.

dargelegt³²³. Es liegt nun nahe, sich den Ständerat als ein Gremium aus Mitgliedern kantonaler Regierungen vorzustellen, die in der Lage wären, die Beachtung legitimer kantonaler Interessen in der Bundesgesetzgebung zu gewährleisten. Die folgenden Vorschläge zur Ausgestaltung besonderer Beziehungen zwischen den Gliedstaatenbehörden und der Zweiten Kammer gehen daher von der Vorstellung aus, den Ständerat verstärkt als eine „echte Vertretung der Kantone“ zu installieren und orientieren sich hauptsächlich am Vorbild des deutschen Bundesrates bzw. generell am Bundesratssystem.

II. Die Vorschläge im einzelnen

1. Wahl der Ständeräte durch die Kantonsbehörden

a) Allgemeines

Ein wesentliches Merkmal des schweizerischen Zweikammersystems besteht darin, dass heute ausnahmslos das *Gliedstaatenvolk* als Kurationsorgan des Ständerates fungiert³²⁴. Unterschiede zwischen den Kantonen zeigen sich in dieser Hinsicht allein in der Ausgestaltung des Wahlverfahrens, indem in den meisten Kantonen und Halbkantonen die Wahl der Ständeräte an der Urne und nur gerade in zwei Halbkantonen noch an der Landsgemeinde erfolgt³²⁵. Ausserdem findet sich in allen Kantonen - mit Ausnahme des Kantons Jura, in welchem das Proporzsystem zur Anwendung gelangt³²⁶ - das Majorzverfahren, wobei teilweise das absolute Mehr und ein zweiter Wahlgang vorgesehen sind. Die Auswirkungen dieses Systems auf die Über- bzw. Untervertretung bestimmter Parteien wurde bereits dargelegt und sollen hier nicht wiederholt werden. Im weiteren schreibt die Bundesverfassung in Art. 91 explizit die Instruktionsfreiheit der Ständeräte vor, was zusammen mit der Volkswahl der Ständeratsabgeordneten eine scheinbar minimale bundesstaatlich motivierte Ausgestaltung unserer Zweiten Kammer zur Folge hat³²⁷. Denn letztlich unterscheidet sich der Ständerat, der theoretisch das gliedstaatliche Element in die Bundeslegislative einbringen soll, damit nur noch in sehr geringem Masse vom Nationalrat³²⁸. Einzig die nichtproportionale Verteilung der Sitze auf die Gliedstaaten zeichnet den Ständerat als „Vertretung der Gliedstaaten“ aus. Abhilfe gegen diese scheinbare Ungebundenheit der „Kantonsvertreter“ könnte beispielsweise deren Wahl oder Ernennung durch eine Gliedstaatenbehörde sein. Damit könnte das Kantonsparlament bzw. die kantonale Regierung auf die Zusammensetzung und damit indirekt auch auf die politische Ausrichtung der Zweiten Kammer Einfluss nehmen³²⁹.

b) Vorteile

Als möglicher Vorteil dieses Wahlverfahrens könnte eine potentiell verbesserte Auslese der Kandidaten genannt werden³³⁰. Dadurch dass die Wahl der Abgeordneten vor einer Gliedstaatenbehörde erfolgt, wäre gewährleistet, dass das Wahlorgan besser über den Kandidaten informiert ist, als das in der Regel für die Volkswahl zutrifft. Man könnte damit eine stärker persönlichkeitsbezogene Selektion erwarten, als dies doch bei der Volkswahl der Fall zu sein scheint³³¹. Allerdings dürften aber auch bei der Wahl durch die Gliedstaatenbehörde parteipolitische Gesichtspunkte durchschlagen, womit letztlich der Unterschied zur Volkswahl verblassen würde³³².

³²³ Siehe vorstehend § 2, D, III.

³²⁴ Der Kanton Bern führte durch eine Verfassungsrevision vom 4. 12. 1977 als letzter Kanton die Volkswahl seiner Ständeratsabgeordneten ein. Vergl. AUBERT in Kommentar BV, Art. 80, Rz. 18. Die Volkswahl der Ständeräte ist in den Kantonen meist gegen Ende des 19. Jahrhunderts verfassungsmässig verankert worden (ZH: 1869; LU: 1905; UR: 1888; SZ: 1898; OW: 1867; NW: 1877; GL: 1887; ZG: 1873; FR: 1972; SO: 1869; BS: 1889; BL: 1892; SH: 1876; AI: 1895; AR: 1876; SG: 1967; GR: 1880; AG: 1904; TG: 1869; TI: 1892; VD: 1917; VS: 1920; NE: 1971; GE: 1893; JU: 1977).

³²⁵ An der Landsgemeinde erfolgt die Wahl noch in OW (Art. 60 Abs. 1 Ziff. 3 KV) und AI (Art. 20^{bis} KV). Seit der Reform der Nidwaldner Landsgemeinde vom 23. 10. 1994 fanden alle wichtigen Wahlen, nämlich Regierungs- und Ständeratswahlen (Art. 51 Abs. 1 Ziff. 3 aKV), ebenso wie Verfassungsänderungen an der Urne statt (am 1. 12. 1996 stimmten die Nidwaldner der vollständigen Abschaffung der Landsgemeinde zu). In AR und GL, die ebenfalls die Landsgemeinde kennen, ist die Wahl der Abgeordneten an der Urne schon längere Zeit eingeführt (AR seit 1920; GL seit 1970); vergl. zum Ganzen VEITH, S. 84 ff.

³²⁶ Art. 74 Abs. 5 der Verfassung des Kantons Jura (SR 131.235).

³²⁷ So beklagt sich auch SEGESSER, III, S. 240: „Dieser Ständerat ist eine total verfehlte Schöpfung. Die Stimme der Kantone spricht sich in ihm nicht aus, sondern nur die Stimme der Individuen.“

³²⁸ Weshalb der Ständerat auch immer wieder als zur „zweiten Volksvertretung“ degeneriert bezeichnet wurde, vergl. statt vieler: ZELLWEGER, „Ständerat“, S. 11 f.

³²⁹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 94 f.

³³⁰ So NEIDHART, Föderalismushearings, III, S. 1044 und S. 1046; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 94.

³³¹ Drei Monate nach einer Kampfwahl um den Ständeratssitz des Kantons BL konnten sich nach einer Umfrage der Expertenkommission zur Hebung der Stimmbeteiligung über „Partizipation und Abstinenz“ (P. TRAPPE): „Die Baselbieter Stimmbürgeruntersuchung“, Bern 1972, über 50 % der Stimmbürger weder an den Namen des Siegers noch an denjenigen des Verlierers erinnern.

³³² Vergl. LA ROCHE, Föderalismushearings, III, S. 1045: „Meiner Meinung nach ist doch kein Unterschied, ob eine Partei- oder Interessenkoalition im Stimmvolk einen Mann in den Sattel hebt, oder eine gleiche Koalition in einem kantonalen Parlament.“

c) Nachteile

Das Modell der Bestellung des Ständerats durch die Gliedstaatenbehörden erscheint nicht in demselben Masse demokratisch legitimiert wie das gegenwärtige Senatssystem. Während heute die direkte Volkswahl im Majorzverfahren zur Folge hat, dass die Abgeordneten der meisten, insbesondere der bevölkerungsstarken Stände, welche eine grössere Anzahl Abgeordneter ins Parlament entsenden, die „legitimsten“³³³ Mitglieder der Bundesversammlung sind - da sie eine breite Wählerschicht auf ihre Seite bringen müssen -, erscheint die Bestellung durch eine Gliedstaatenbehörde geradezu undemokratisch³³⁴. Dabei gilt es zunächst zu unterscheiden zwischen den Varianten einer Ernennung durch die Kantonsregierung, also der Gliedstaatenexekutive und der Wahl durch das Kantonsparlament. Bei der Ernennung durch die Gliedstaatenexekutive drängen sich hierbei eindeutig die grösseren Bedenken auf.

Auf der anderen Seite muss auch der Nutzen einer isolierten Kreation des Ständerates durch die kantonalen Behörden angezweifelt werden. Eine Wahl oder Ernennung der Ständeratsabgeordneten, verbunden mit einer mehrjährigen Amtsdauer, bietet keinerlei Gewähr dafür, dass sich der „kantonale Vertreter“ nicht im Verlaufe seiner Amtszeit von den Interessen der ihn gewählten Behörden entfernt³³⁵. Die Wahl durch das Parlament oder die Ernennung durch die Exekutive haben noch keineswegs automatisch ein faktisches imperatives Mandat zur Folge³³⁶. Für Abhilfe würde hierbei nur ein uneingeschränktes Abberufungsrecht zugunsten des Kurationsorgans sorgen, wie dies in einigen Kantonen, so beispielsweise in den Kantonen Neuenburg³³⁷ (bis 1944) und Waadt³³⁸ (bis 1931) tatsächlich vorgesehen war³³⁹, wo die Revokation aber weitgehend toter Buchstabe blieb. Ein deutlicher Widerspruch ergäbe sich bei dieser Konstellation besonders zum freien Mandat der Abgeordneten; aus welchen konkreten Gründen könnten sie abberufen werden? Bedürfte es eines klaren Verstosses gegen kantonale Interessen? Wie deckt

³³³ Siehe AUBERT, *Traité*, II, N 1292, der darauf hinweist, dass kein einziger Nationalrat so viele Stimmen wie ein Ständerat erhält (mit Ausnahme jener Stände, die nur minimal im NR vertreten sind). Für den Kanton Zürich bedeutet dies, dass ein Ständerat beinahe hunderttausend Wähler auf sich vereinigen muss.

³³⁴ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 95; TRIVELLI, S. 44. Anderer Ansicht anscheinend der Kanton AI (Antworten, I, 707 Rz. 136), der die frühere Methode der Ständeratswahl durch die kantonalen Volksvertreter als adäquates Ausleseprinzip für Persönlichkeiten, die nicht in „alle Niederungen eines turbulenten Wahlkampfes hinuntersteigen“ wollen, postuliert. Vergl. auch NEIDHART, „Reform“, S. 130 f.; *ders.*, *Föderalismushearings*, III, S. 1042 ff.

³³⁵ Siehe dazu HERTIG, S. 79 f., der nachweist, dass sich der Entscheidstil mit zunehmender Dauer des Aufenthaltes in den Räten wandelt und generell eine Tendenz zu verstärkter Kompromissbereitschaft bei längerer Amtszeit besteht. Deutlich manifestiert sich dies bei den Parlamentariern der SP, welche sich, frisch gewählt noch klar zu ihren politischen Prinzipien bekennen, deren Entscheidstil sich aber nach wenigen Jahren „mässigt“.

³³⁶ So GUIGAN, *Föderalismushearings*, III, S. 1065 f.

³³⁷ Gerade das Dekret des Grossen Rates des Kantons NE vom 23. 11. 1848 (*Recueil des lois, décrets et autres actes du Gouvernement de la République et canton de Neuchâtel*, 1848, p. 421) zeigt die Erschütterungen, welche die neue Bundesverfassung für die Konzeption der damaligen parlamentarischen Systeme mit sich brachte, und die nötigen Präzisierungen im kantonalen Recht, die es aufgrund der Einführung der neuen Institutionen bedurfte (vergleichbare Vorschriften lösten 1855 das Dekret ab und galten bis 1944, „Loi du 20 décembre 1855 sur l'élection des députés du canton de Neuchâtel au Conseil des Etats suisse“, art. 3, *Recueil des lois, décrets et autres actes du Gouvernement de la République et canton de Neuchâtel*, 1855-1856, p. 392):
„Art. 121: A chaque session ordinaire ou extraordinaire, le Grand Conseil nomme, au scrutin de liste et collectivement, deux députés chargés de représenter le canton au Conseil des Etats. Ils sont rééligibles (art. 64 CF).
Art. 122: Le Grand Conseil peut le révoquer.
Art. 123: Les députés sont, entre eux, conformément à l'article 62 CF, sur le pied de la plus parfaite égalité.
Art. 124: Ils votent, conformément à l'article 74 CF, sans instructions et au plus près de leur conscience.
Art. 126: La députation devra entretenir des rapports fréquents avec le Conseil des Etats pour le tenir au courant des délibérations et de toutes les questions qui peuvent plus spécialement intéresser le canton.“

Vergl. dazu TRIVELLI, S. 45, 186 f., der übrigens auch darauf hinweist, dass die jeweilige Bezugnahmen des Dekrets auf die damalige BV unkorrekt sind (Art. 62 ist falsch zitiert; Art. 64 entsprach realiter Art. 69 und Art. 74 dem Art. 79 BV).

³³⁸ Décret du 29 septembre 1848 sur la nomination des membres du Conseil national et du Conseil des Etats, art. 23; *Recueil des lois, décrets et autres actes du Gouvernement du canton de Vaud et des actes de la Diète helvétique qui concernent ce canton*, 1848, p. 349. Und ferner: décret du 11 mai 1849 sur la nomination des membres du Conseil des Etats, art. 1; *Recueil des lois, décrets et autres actes du Gouvernement du canton de Vaud et des actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral de la Confédération suisse*, 1849, p. 61.

³³⁹ Ein allgemeines *Abberufungsrecht* gegenüber Parlament und Regierung, auf Bundesebene nicht bekannt, findet sich in sieben Kantonen (BE, LU, UR, SO, SH, TG, TI). BE und LU kennen die Abberufung des Grossen Rates, das TI kennt die Abberufung des Regierungsrates, und in den anderen vier Kantonen ist beides möglich. Dabei richtet sich die Abberufung stets gegen die Gesamtbehörde, niemals gegen einzelne Amtsträger, wie dies in den USA der Fall ist (vergl. MÖCKLI, „Direkte Demokratie“, S. 107 ff.). In den USA bedeutet das Recall das Recht einer Anzahl Stimmbürger, einen Urnenentscheid über die Abberufung eines gewählten Amtsträgers während der Amtsdauer herbeizuführen (ULI GLASER, „Direktdemokratische Elemente in den Wahlverfahren der USA: Das 'Recall'-Verfahren“, in: *SJPW* 31 [1991], S. 45-59). Als erster Staat führte 1908 Oregon den Recall ein, nachdem ihn 1903 Los Angeles als erste Stadt eingeführt hatte. Heute ist in 15 Staaten der Recall von „elected state officials“ zulässig, in sechs Staaten mit Ausnahme bestimmter Richter und 17 weitere Staaten erlauben den Recall von „local officers“ (MÖCKLI, a.a.O., S. 113).

sich dies mit dem Auftrag des Parlaments, gesamtheitlich für das Wohl der ganzen Nation bemüht zu sein?³⁴⁰ Letztendlich würde sich der Ständerat seiner Zusammensetzung nach dem deutschen Bundesrat annähern, sich aber insoweit von ihm unterscheiden, als der von der Gliedstaatenbehörde berufene Ständerat ein Repräsentant seines Kantons bleibt und Weisungen nicht unterworfen ist. Das Resultat wäre demnach eine Zwischenform zwischen Bundesrat und Senat, die aber noch näher zum Senatssystem hin tendiert.

Mit der Wahl durch das Kantonsparlament bzw. die Ernennung durch die Kantonsregierung ist im weiteren noch eine nicht unwesentliche Nebenwirkung verbunden. Die Bestellung des Kurationsorgans, also des Parlaments oder der Regierung, würde zur indirekten Wahl der Abgeordneten in den Ständerat führen³⁴¹, hätte also eine mittelbare bundespolitische Bedeutung. In der Folge würde es im kantonalen Wahlkampf zu einer verstärkten Beeinflussung durch Probleme der Bundespolitik kommen, welche die Beschäftigung mit spezifisch kantonalen oder regionalen Problemen in den Hintergrund rücken könnte³⁴². Diese Erfahrung wurde auch in Deutschland gemacht, wo bereits bei der Wahl der Landtage, der Wahlorgane für die Landesregierungen und damit indirekt auch der Delegationen des Bundesrates, im wesentlichen Fragen der Bundespolitik im Zentrum des Wahlkampfes stehen, gliedstaatliche Interessen dagegen nur beiläufig oder überhaupt nicht thematisiert werden³⁴³. Darin könnte man natürlich zunächst eine Beeinträchtigung der gliedstaatlichen Eigenheiten und eine Verdrängung der Gliedstaatenpolitik durch die Bundespolitik erblicken, umgekehrt aber erhalten die Landtagswahlen ihrerseits wegen ihrer Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Bundesrates eine mittelbare bundespolitische Bedeutung und werden daneben mehr und mehr zu „Testwahlen“ für die Bundestagswahl. Insofern erfolgt eine Vernetzung der föderalistischen Ebenen.

d) Schlussfolgerung

Die Einführung der Bestellung der Ständeratsabgeordneten durch Kantonsparlament bzw. Kantonsregierung ist angesichts der zu erwartenden Nachteile und den nur fragwürdigen Vorteilen abzulehnen³⁴⁴. Nichtsdestotrotz sind in einzelnen Kantonen im Rahmen kantonalen Verfassungsrevisionen Bestrebungen in dieser Richtung feststellbar: so legte der Tessiner Staatsrat im Dezember 1994 nach 17 Jahren Vorarbeit den Entwurf für eine neue KV vor, die eine Neuregelung des Wahlrechts der Ständeräte enthalten soll, deren einer vom Regierungsrat ernannt würde³⁴⁵.

2. Beschränkung der Wählbarkeit auf Mitglieder der Gliedstaatenbehörden

Allein die Wahl der Abgeordneten in den Ständerat durch die Kantonsbehörden scheint also noch keinen entscheidenden Fortschritt in der Frage der Einbringung kantonalen Aspekte in den Entscheidungsprozess auf Bundesebene zu bringen. Könnten die Probleme, die sich daraus ergeben, dass der Ständerat keine Vertretung der kantonalen Vollzugsverwaltung darstellt gelöst werden, indem der Ständerat zu einer Vertretung der kantonalen Regierungen nach dem Vorbild des deutschen Bundesrates umgestaltet wird?³⁴⁶ Die Idee, dass sich Beziehungen zwischen Kanton und Bund am leichtesten über kantonale Vertreter im Bundesparlament herstellen lassen müssten, führte dazu, dass (trotz des Instruktionsverbotes von Art. 91 BV) verschiedene Kantone die Möglichkeit vorsehen, dass mindestens je ein Mitglied der kantonalen Exekutive gleichzeitig Mitglied des Ständerates bzw. des Nationalrates sein darf.

³⁴⁰ Die Streichung des Abberufungsrechtes im Kanton Neuenburg erfolgte genau aus dieser Überlegung: eine Kommission des Grossen Rates, 1944 mit der Prüfung eines kantonalen Gesetzes zur Ausübung der politischen Rechte beauftragt, liess die Möglichkeit der Abberufung der Ständeräte fallen: „La majorité de la Commission est enfin d'avis qu'il n'y a pas lieu de maintenir la disposition de l'article 3 de la loi spéciale de 1855, octroyant au Grand Conseil le droit de révoquer les députés au Conseil des Etats. Pour que ce droit possède une valeur pratique, il faudrait que soient précisés les motifs éventuels de révocation. Or, le mandat de conseiller aux Etats n'étant pas impératif, nous ne voyons pas quelles précisions pourraient être utilement stipulées. Au surplus le droit de révocation, qui provient apparemment de l'époque des diètes fédérales, est étranger à la conception actuelle des mandats politiques dans notre pays.“ In: Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel, 1944-1945, pp. 197 f.; zit. nach TRIVELLI, S. 186 f.

³⁴¹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 95.

³⁴² Dieses Phänomen führte in den USA schon vor der Einführung der Volkswahl der Senatoren (1913) faktisch zur Volkswahl, da in verschiedenen Einzelstaaten die Wahl der Parlamente aufgrund der Verpflichtung der Kandidaten auf einen bestimmten Senats-Kandidaten entschieden wurde bzw. in einigen Staaten direkte Wahlversammlungen vorgesehen waren. Vergl. TRIPP, S. 128; WILLIAM H. RIKER, „The Senate and American Federalism“, in: American Political Science Review 49 (1955), S. 463 ff.

³⁴³ Vergl. HANS HUGO KLEIN, „Parteipolitik im Bundesrat?“, in: DÖV 24 (1971), S. 325-330; HEINZ LAUFER, „Der Bundesrat als Instrument der Opposition“, in: ZParl 1 (1970), S. 329; ders., „System“, S. 72 ff., 104 ff.; REUTER, S. 142 und 158.

³⁴⁴ Ebenso JAAG, „Zweite Kammer“, S. 96.

³⁴⁵ SPJ 1994, S. 19.

³⁴⁶ Die Idee der Steigerung des Einflusses der Kantone auf die bundespolitische Willensbildung durch zwingend von der kantonalen Legislative gewählte Ständeräte, deren einer Mitglied der kant. Exekutive und der andere des kant. Parlaments ist, macht auch NEIDHART, „Reform“, S. 130 f., der aber im weiteren für eine Zusammenlegung der beiden Räte zu einer Bundesversammlung ist. Siehe dazu nachfolgend § 30, A, III, 2.

a) Doppelmandat

Eine Möglichkeit die Anliegen der Kantone, genauer der Kantonsbehörden, auf der Ebene des Bundesgesetzgebers nachdrücklicher einzubringen, besteht in der *Personalunion von Sitz im Ständerat und Mitgliedschaft in einer kantonalen Behörde*³⁴⁷. Ein unbestreitbarer Vorteil einer solchen Ständeratsmitgliedschaft von Angehörigen der obersten Kantonsbehörden, sei dies nun das *Kantonparlament* oder die *Kantonsregierung*, wäre die unmittelbare Geltendmachung von Anliegen dieser Behörden und die Gewährleistung eines Informationsflusses zwischen Bund und Kanton³⁴⁸. Im weiteren würde die Personalunion zwischen Mitgliedschaft in der Zweiten Kammer und in einer Kantonsbehörde auch eine gewisse Koordination zwischen den Tätigkeiten auf Bundes- und Kantonebene sicherstellen³⁴⁹.

Voraussetzung für dieses System wäre zunächst einmal, dass die Mitgliedschaft in der betreffenden Kantonsbehörde eindeutig bestimmbar und abgrenzbar ist. Kein Problem stellt sich diesbezüglich bei der Zugehörigkeit zum Kantonparlament, dessen Mitglieder durch eine Volkswahl bestimmt werden³⁵⁰. Solange die Regierung ebenfalls aus einer Volkswahl hervorgeht, stellen sich hier ebenfalls keine Probleme. Die Frage der Abgrenzung stellt sich deshalb, weil gerade in Deutschland, das gerne als Vorbild in dieser Frage herangezogen wird, die Regierungschefs der einzelnen Länder, die Ministerpräsidenten, zwar aus einer Volkswahl hervorgehen, das Landeskabinett aber von diesen relativ selbständig ernannt wird. Dazu kommen noch Staatssekretäre, die in den meisten Länderkabinetten zwar nicht den Status eines Mitglieds der Landesregierung besitzen, in Bayern (Art. 43 Abs. 2 der Landesverfassung) und Baden-Württemberg (Art. 45 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung) aber Sitz und Stimme im Kabinett haben und als Bundesratsabgeordnete einsetzbar sind³⁵¹.

Die Doppelmitgliedschaft in einer Kantonsbehörde und im Ständerat wirft aber beachtliche faktische Probleme auf. Die Kombination der Tätigkeit im Bundesparlament und in einer Kantonsbehörde muss dem betreffenden Amtsinhaber in jeder Hinsicht Ausserordentliches abverlangen und setzt darüber hinaus das System des Milizparlamentes auf Bundesebene voraus³⁵². Die damit verbundenen Probleme sind offensichtlich: ist die Mitgliedschaft im Ständerat mit derjenigen in einem *Kantonparlament* verknüpft, so besteht nicht nur die Gefahr, dass der Parlamentarier durch seine zweifache parlamentarische Tätigkeit zu sehr beansprucht wird, um noch einer privaten Erwerbstätigkeit nachzugehen³⁵³, sondern es stellt sich das Problem der Arbeitsüberlastung überhaupt³⁵⁴, welche ja gerade als eines der Hauptargumente für die Reform des Parlaments auf Bundesebene vorgebracht wurde³⁵⁵. Diese sachfremden Kriterien würden sich in Form einer äusserst schmalen Rekrutierungsbasis und einer verzerrten Repräsentation der Wählerschaft bemerkbar machen und könnten nur bedingt mit der Umwandlung beider Teillämter in ein Vollamt gelöst werden.

Die Personalunion zwischen Sitz im Ständerat und Mitgliedschaft in der *Kantonsregierung* hätte zwar ebenfalls eine zeitliche Belastung zur Folge, die sich auf die Tätigkeit der Gesamtregierung auswirken müsste, könnte aber durch verschiedene organisatorische Vorkehren weitgehend kompensiert werden³⁵⁶. Die Ausübung eines

³⁴⁷ Vergl. die vorstehenden Ausführungen § 2, D, 4; ferner: JAAG, „Zweite Kammer“, S. 96 ff.; H. J. MEYER, S. 47; KRIESI, „Vorschläge“, S. 245; DICKE, S. 97 ff.; KNAPP, „Quel fédéralisme demain?“, S. 99; THÜRER, „Föderalismus“, S. 70; Arbeitsgruppe EICHENBERGER, BBI 1992 II 1070 f.; J. GEIGER, S. 79 ff.; SEILER, S. 757.

³⁴⁸ Dazu u.a. BLUMER/MOREL, II, 2, S. 56; NAWIASKY, „Das föderalistische Problem“ in: Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Bd. 9, Einsiedeln/Köln 1947, S. 18 f.

³⁴⁹ Vergl. den Kanton AG, Antworten, I, 809, Rz. 120 und die ETH, Antworten, III, 33 f., Rz. 103.

³⁵⁰ Wobei auch hier die Abgrenzung nicht immer völlig klar ist, so sehen einige Kantonsparlamente sog. „Suppleanten“ oder Stellvertreter vor, welche den eigentlichen, gewählten Abgeordneten vertreten können. So in den Kantonen GR („Stellvertreter“, vergl. das Art. 1 Gesetz über die Vertretung der Kreise im Grossen Rat vom 4. 6. 1972), VS (130 „députés suppléants“, vergl. Art. 84 KV) und JU (26 „députés suppléants“, vergl. Art. 85 KV; Art. 47, 48, 49 Loi sur les droits politiques du 26-10-1978). Vergl. J. BINDER, „Ist das Wahlsystem des Nationalrats überholt?“, in: NZZ-Schriften zur Zeit 11, S. 45-53, S. 52.

³⁵¹ LAUFER, „System“, S. 73; SCHÄFER, „Der Bundesrat“.

³⁵² Vergl. JAAG, „Zweite Kammer“, S. 97, der darauf hinweist, dass Doppelmitgliedschaft in einer vollamtlichen Zweiten Kammer nicht möglich ist und auf das Beispiel des amerikanischen Senats verweist.

³⁵³ Dazu nachfolgend die Ausführungen über die Parlamentsreform. Ob allerdings diese Einschränkung in der Erwerbstätigkeit angesichts der doch beeindruckenden Zahlen betreffend die Parlamentarierbezüge, die HANHART, „Kreuz- und Querverbindungen im Parlament (1991-1995)“, 1992, veröffentlicht, schwer ins Gewicht fällt, dürfte nicht gänzlich unumstritten sein.

³⁵⁴ Nicht nur die Bundesversammlung wird von einer permanenten Überbelastung bedroht, sondern auch die Kantonsparlamente können ihre Aufgaben zunehmend nur mit Mühe bewältigen. Vergl. BORER, S. 274.

³⁵⁵ Vergl. ERNST FRISCHKNECHT, „Das Parlament an der Belastungsgrenze?“, FS für PETER GILG, Bern 1988, S. 62 ff.; FELIX AUER, „Miliz- oder Berufsparlament?“, in: „Kann unser Milizparlament seine Aufgaben noch erfüllen?“, Zürich 1988, S. 13 ff.; Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“ vom 29. Juni 1978, BBI 1978 II 996 ff., bes. S. 1032 ff.; ALOIS RIKLIN/SILVANO MÖCKLI, „Milizparlament?“, in: „Das Parlament - Oberste Gewalt des Bundes?“, S. 145 ff.; BORER, S. 272 ff.

³⁵⁶ Beispielsweise Vergrösserung des Regierungskollegiums (die Zahl der Regierungsmitglieder variiert in den Kantonen zwischen fünf [AG, BL, GR, JU, NE, SH, SO, TG, TI, VS], sieben [AR, BE, BS, FR, GE, GL, LU, OW, SG, SZ, UR, VD, ZG, ZH] und neun [NW und AI, wobei hier vom Grossen Rat Ende November 1994 eine Reform der Verwaltungsstrukturen sowie eine Verkleinerung der Regierung auf sieben Mitglieder beschlossen worden ist]; vollamtliche Regierungsposition, sofern dies

Doppelamtes durch Angehörige der Kantonsregierung scheint generell vorteilhafter als die Besetzung durch Mitglieder des Kantonsparlaments. Dies liegt nicht nur daran, dass Regierungsmitglieder sich in der Regel hauptamtlich³⁵⁷ mit den Problemen ihres Kantons zu befassen haben, sondern auch Einsitz im Regierungskollegium haben, wodurch sie mit den Schwierigkeiten und Anliegen der Exekutivbehörden vertraut sind. Im Gegensatz dazu haben Parlamentsabgeordnete, obgleich sie an der Diskussion und Beschlussfassung über die grundsätzliche Ausrichtung der Politik des Kantons bzw. an der Regierungsfunktion³⁵⁸ beteiligt sind, i.d.R. keine Vertrautheit mit den Schwierigkeiten der Verwaltung. Mit der zunehmenden Arbeitsteilung im Parlament ist überdies eine Spezialisierung der einzelnen Abgeordneten verbunden, die sich dahingehend auswirkt, dass den einzelnen Parlamentariern kaum je derselbe umfassende Überblick zukommt, wie dies - beinahe zwangsläufig - bei den Mitgliedern der Regierung der Fall ist.

Mit der Beschränkung der Mitgliedschaft im Ständerat auf Angehörige der kantonalen *Regierungen* könnte demnach das Ziel der Nutzbarmachung der Verwaltungserfahrung der kantonalen Behörden und der Einbringung der spezifischen Interessen des jeweiligen Standes am besten realisiert werden³⁵⁹. Diese Bestellung des Ständerates durch Regierungsmitglieder der Kantone könnte durch verschiedene Verfahren erfolgen, so durch eine Volks- oder Parlamentswahl als auch durch eine Ernennung durch die Regierung³⁶⁰ selber. Beim System der Volks- oder Parlamentswahl wäre die gleichzeitige Wahl von Regierung und Ständeratsabgeordnetem sinnvoll, stiesse aber auf gewisse Schwierigkeiten: das Regierungsmitglied, welches als Abgeordneter in die Zweite Kammer entsendet werden soll, würde vom Volk bzw. der Volksvertretung als solches in seiner Funktion bereits im Zeitpunkt der Wahl bestimmt, hätte also bereits von Anfang an eine Funktion inne, die es von seinen ihm prinzipiell gleichgestellten Kollegen abheben würde. Anstelle der freien Zuteilung³⁶¹ der einzelnen Departemente im Kollegium, erfolgte eine verbindliche Festlegung auf das Doppelmandat von Ständerat und Regierungsmitglied.

Mögliche alternative Lösungen wären bspw. die Bestimmung des Vertreters innerhalb der Regierung auf die gleiche Art und Weise, wie heute die einzelnen Departemente bzw. Direktionen zugeteilt werden oder generell die Delegation des Vertreters der stärksten Partei im Kanton, was allerdings nicht völlig befriedigt, da hier die sachliche Qualifikation völlig ausser Acht gelassen wäre. Interessant wäre unter Umständen folgendes Modell: Zu Beginn der siebziger Jahre zog der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung³⁶² sowie entsprechende Verfassungsänderungen in Beratung (umfassende strukturell-organisatorische Reform: u.a. logischere Departementseinteilung, Vereinfachung der Organisationsstruktur und die vermehrte Delegationsmöglichkeit von Entscheidbefugnissen)³⁶³. Dabei wurden von der Kommission für die Reorganisation der Verwaltung auch die Schaffung einer *Planungskoordinationsstelle* sowie die Einführung eines *ressortfreien Präsidialdepartements* vorgeschlagen: Dieser Vorschlag sah ein Regierungspräsidium vor, das (zweijährig) rotiert hätte und neben dem der jeweilige Regierungspräsident keine eigene Direktion, sondern nur Koordinationsaufgaben besessen hätte. Man könnte sich nun fragen, ob der solchermassen freigestellte *Regierungspräsident* auch die Funktion des Standesvertreters hätte ausüben können. Damit wäre gewährleistet, dass sich dieser über die

noch nicht der Fall wäre; vakanter Sitz in der Zweiten Kammer (siehe nachfolgend b). Vergl. auch URS FELDER, „Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems“, Zürich 1993.

³⁵⁷ Das Mandat eines Regierungsrates als Nebenamt kennen die Kantone AR, AI, GL, NW, OW, UR (das Mandat beinhaltet hier mehr als ein Nebenamt, ist jedoch kein Vollamt; gemäss der im Kanton praktizierten Sprachregelung handelt es sich um ein „Hauptamt“) und ZG.

³⁵⁸ Zum Problem der Abgrenzung des Begriffes der Regierungs- von der Legislativfunktion bzw. der Exekutiv- und Legislativfunktion, vergl. SEILER, S. 67 ff., 72 Anm. 28; HÄFELIN/HALLER, N 728 („In der Schweiz ist neben dem Bundesrat auch die Bundesversammlung an der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit beteiligt“); FLEINER/GIACOMETTI, S. 522; BORER, S. 398 ff.; WALTER BUSER, „Der Bundesrat als oberste leitende Behörde der Eidgenossenschaft (Art. 95 BV)“, in: FS EICHENBERGER, Basel/Frankfurt 1982, S. 683-691, bes. S. 685; EICHENBERGER, „Die staatsleitenden Behörden des Bundes (Bundesversammlung und Bundesrat) im Entwurf für eine neue BV“, in: „Der Staat der Gegenwart“, S. 499-519, bes. S. 507 f.; SCHMID, „Verhält-nis“, S. 31 ff., 238; HANGARTNER, „Parlament und Regierung“, S. 492 ff.

³⁵⁹ H. J. MEYER, S. 47 f.

³⁶⁰ So können in Deutschland nur Mitglieder der Regierung von der jeweiligen Landesexekutive als Bundesratsmitglieder ernannt werden (Art. 51 Abs. 1 GG). Vergl. aber die besondere Stellung der Staatssekretäre in Bayern und Baden-Württemberg.

³⁶¹ Wobei auch diese „freie“ Zuteilung verschiedenen komplexen, gleichsam gewohnheitsrechtlich begründeten Mechanismen und Faktoren unterliegt, bspw. der bisherigen Amtsdauer, Alter, Parteizugehörigkeit, Beruf und persönlichem Werdegang. Zum Kollegialitätsprinzip vergl. HEINRICH UEBERWASSER, „Das Kollegialprinzip: seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereiche von Regierung und Verwaltung - unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates“, Basel 1989; SALADIN, „Probleme des Kollegialitätsprinzips“, in: ZSR NF 104 (1985) I, S. 271 ff.; WALTER GUT, „Das Kollegialitätsprinzip“, NZZ vom 16./17. 7. 1988, S. 21; H. LÜTHY, „Kollegialitätsprinzip/I: Streit in den Exekutiven: Die heile Welt ist in Gefahr“, in: Politik und Wirtschaft 9 (1988), S. 16 ff.; MARTIN BREITENSTEIN, „Reform der Kollegialregierung: Bundesrat und Staatssekretäre in einem zweistufigen Regierungsmodell“, Basel/Frankfurt a.M. 1993.

³⁶² Das Gesetz betr. die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz) vom 22. April 1976 [SG 153.100] löste mit seinem Inkrafttreten am 1. Juli 1977 u.a. das Gesetz betr. Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 9. April 1908 ab.

³⁶³ Vergl. ZELLWEGGER, Föderalismushearings, III, S. 1059; Basler Nachrichten vom 31. 8., 19. und 27. 11., 6. und 7. 12. 1974; SPJ 1974, S. 153.

Tätigkeit der übrigen Direktionen oder Departemente orientieren könnte und durch die Aufgabe die er in Bern zu erfüllen hätte, zu einer Stärkung des Kollegialsystems beiträgt. Dagegen spricht aber, dass nur eine längere Mitgliedschaft im Ständerat eine gewisse Kontinuität gewährleistet. Mit einem alle zwei Jahren wechselnden Regierungspräsidenten wäre dies nicht möglich.

b) Vakanter Sitz in der Zweiten Kammer

Als Alternative zur Besetzung sämtlicher Sitze im Ständerat durch *ständige* Abgeordnete, seien dies nun Mitglieder der jeweiligen Kantonsparlamente oder der Kantonsregierung³⁶⁴, könnte man auch einen der Sitze in der Zweiten Kammer zur Verfügung des *jeweils betroffenen kantonalen „Ressortministers“*³⁶⁵ der Kantonsregierung freihalten. Ähnlich dem EU-Ministerrat³⁶⁶, wären die Kantone damit in die Lage versetzt, für jedes einzelne Geschäft das jeweils zuständige Regierungsratsmitglied zu entsenden, womit eine - zumindest in verwaltungstechnischer Hinsicht - sachkundige Vertretung sichergestellt würde³⁶⁷.

Der Vorteil einer solchen Regelung liegt auf der Hand: es sind sämtliche Mitglieder der Kantonsregierung potentielle Ständeratsabgeordnete, was sicherstellt, dass der jeweils kompetenteste, zumindest der von seiner Fachrichtung her versierteste, Vertreter Einsitz in der Zweiten Kammer nehmen kann. Dieser kann dann, als Abgeordneter auf Zeit, den Standpunkt der Kantonsregierung in einer bestimmten Materie optimal zum Ausdruck bringen. Darüber hinaus würde sich auch die Arbeitsbelastung der Kantonsvertreter in Grenzen halten, da die betreffenden kantonalen Departementsvorsteher sich auf der Bundesebene nur gerade mit den ihrem Fachbereich zugeordneten Problemen beschäftigen müssten. Der Informationsfluss zwischen den beiden Ebenen Bund und Kantone würde hier zweifellos erhöht und eine effiziente und rationelle Einbringung der *kantonalen Verwaltungserfahrung* sichergestellt³⁶⁸. Gerade im modernen Planungs- und Leistungsstaat, in welchem die kantonale Verwaltungstätigkeit weit über eine bloss mechanistische Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben hinausgeht, „Vollzug“ der Bundesgesetze also immer auch ein umfassendes Tätigsein der Kantone im planerischen und ausführenden Bereich beinhaltet, kann eine Berücksichtigung der kantonalen Verwaltungserfahrung im Gesetzgebungsverfahren einen höchst erwünschten Rationalisierungseffekt zur Folge haben.

Die Nachteile eines solchen Systems der „flexiblen Mitgliedschaft“³⁶⁹ liegen aber auf der Hand: Zum einen bedeutet es, dass keine vollamtliche Zweite Kammer mehr möglich ist. Damit der Standpunkt der kantonalen Regierungen jeweils optimal zum Ausdruck kommt, kann immer nur jenes Mitglied der Regierung gerade Einsitz im Rat nehmen, das sich auch auf der kantonalen Ebene mit diesen Problemen beschäftigt. Dies hätte ferner auch einen nachhaltigen Einfluss auf die Arbeitsweise der Zweiten Kammer, die Gefahr liefe, einer gewissen Immobilität anheimzufallen, da die Geschäfte jeweils ziemlich starr auf längere Sicht festzulegen wären. Zum anderen - und dies scheint das bei weitem schwerwiegendere Problem zu sein -, stellt sich die Frage, wie das jeweilige Mitglied der Regierung bestimmt werden soll, welches das Ständeratsmandat in der zur Diskussion stehenden Materie auszuüben hat. Es kann durchaus zweifelhaft sein, in welches konkrete Fachgebiet, in welches Ressort, eine zu behandelnde Thematik fällt. Damit aber nicht genug: Wie bereits bei der Kasuistik der ständerätlichen Entscheidungsstrukturen dargestellt worden ist, beinhaltet eine zur Diskussion stehende Materie u.U. nicht nur Probleme verschiedener Fachbereiche, sondern kann je nach Stadium der Beratung einmal diese oder jene spezifische Facette angesprochen sein und besondere Anschlussfragen aufwerfen. Es könnte sich dann ein Legitimationsdefizit ergeben, wenn der

³⁶⁴ NEIDHART, „Reform“, S. 130 f., schlägt vor, das Zweikammersystem aufzuheben und den Ständerat im Nationalrat zu integrieren. Dabei soll jeder Kanton ein „Ständeratsmitglied“ aus dem Kreis der kantonalen Legislative und eines aus der Kantonsregierung entsenden, wobei die Wahl beider „Ständeräte“ ausschliesslich durch die kantonale Legislative erfolgen soll.

³⁶⁵ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 98 f.

³⁶⁶ Mit Inkrafttreten des EU-Vertrages am 1. 11. 1993 und der Entscheidung des Rates vom 8. 11. 1993 gilt die Bezeichnung „Rat der Europäischen Union“. Der Rat, der sich aus je einem Minister der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, ist das Entscheidungsorgan der Gemeinschaft. Je nach dem zu behandelnden Sachgebiet ändert sich seine Besetzung (z.B. Aussen-, Wirtschafts-, Finanz- oder Agrarminister).

³⁶⁷ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 98 f.; SEILER, S. 757; ZELLWEGER, „Ständerat“, S. 13; *ders.*, „Ist der Ständerat noch zeitgemäss?“, im TA vom 1. 12. 1967, schlägt vor, jeder kantonalen Regierung ein „Ständeratsdepartement“ einzugliedern, dessen Vorsteher hauptamtlich Mitglied des SR wäre, wogegen das zweite Ständeratsmandat (wobei er hier die Halbkantone bemerkenswerterweise nicht berücksichtigt) nicht einer bestimmten Person anvertrauen will, sondern jeweils dem bezüglich einer bestimmten Materie sachverständigen Regierungsmitglied. Auch altBR STICH äusserte sich in einem Gespräch mit der „Schweizer Illustrierten“ vom 13. 12. 1993, S. 15, 16 für ein System der wechselnden Fachvertreter der kantonalen Regierungen.

³⁶⁸ Diese „bürokratische“ Funktion wird auch als eine der wichtigsten Funktionen des deutschen Bundesrates betrachtet: Indem durch den Bundesrat im *Plenum* die politisch verantwortliche *Spitze* und in den *Ausschüssen* gemäss Art. 52 Abs. 4 GG die *Fachbeamten* der Landesbehörden frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess eingeschaltet werden, wird die Verwaltungserfahrung der Länder nutzbar gemacht. Zur Bedeutung der Bundesratsausschüsse: THOMAS ELLWEIN, „Der Entscheidungsprozess im Bundesrat“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, S. 213 ff., S. 222 ff. Allgemein zur bürokratischen Funktion des deutschen Bundesrates: NEUNREITHER, S. 126; HESSE, „Unitarischer Bundesstaat“, S. 28 f.; HERZOG, „Der Bundesrat“, § 44, Rz. 44; NIEMANN, S. 225.

³⁶⁹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 98.

einmal bestimmte „Ressortminister“ über gänzlich neue Aspekte, die sich vielleicht völlig unerwartet aufgetan haben, verbindlich zu entscheiden hat. Er wird ganz zwangsläufig bemüht sein müssen, sein Informationsdefizit abzubauen und sich mit seinem besser informierten Amtskollegen beraten. Hier aber stellen sich dann sogleich wieder Probleme des Öffentlichkeitsprinzips. Eine mögliche Lösung für dieses Problem wäre eine *Stellvertretung* des jeweiligen Ständeratsmitglieds durch den konkret betroffenen Regierungsratskollegen. Auf jeden Fall müsste es sich im Interesse des Ansehens und der politischen Tragweite der Beschlüsse der Kleinen Kammer um ein Mitglied der Kantonsregierung handeln und dürfte kein Fachbeamter sein³⁷⁰.

Man muss grundsätzlich hinterfragen, ob es überhaupt erstrebenswert ist, wenn der stets zuständige und interessierte Ressortleiter an der gesetzgeberischen Entscheidung auf Bundesebene beteiligt ist: Da zur Ausführung der vom Bundesgesetzgeber erlassenen Gesetze grundsätzlich die Kantone mit ihren Behörden berufen werden und es daher die kantonalen Bürokratien sind, die ihren Vollzugsapparat den neuen Gesetzen und Vorgaben anzupassen haben, kann es möglicherweise zu Interessenskollisionen und zu Versuchen der kantonalen Entscheidungsträger kommen, aus welchen Gründen auch immer - meist dürften sie finanzieller Natur sein -, unliebsame, d.h. mit besonderem Aufwand verbundene Aufgaben abzuwälzen oder den Handlungsbedarf herunterzuspielen. Auch die der Kleinen Kammer gleichgestellte Volkskammer kann hier nur sehr bedingt für einen gewissen Ausgleich sorgen, indem sie den von ihrem kantonalen Amt her geprägten Abgeordneten, allgemeine staatspolitische Erwägungen entgegensetzt. Die Gefahr der Einseitigkeit der Entscheidungen liesse sich nur sehr schwer bannen³⁷¹. Das Modell des offenen Sitzes zur Verfügung des jeweils betroffenen Ressortministers beinhaltet im übrigen dasselbe Problem, das bereits bei der Wahl respektive der Ernennung der Mitglieder der Zweiten Kammer durch das Kantonsparlament bzw. die Kantonsregierung aufgetaucht ist: Die Wahlkämpfe auf der Ebene der Kantone laufen Gefahr zur Bühne der Austragung von Problemen der Bundespolitik zu werden; die eigentliche Aufgabe der Kantonsbehörden, die kantonale Politik, tritt in den Hintergrund.

3. Bindung der Ständeräte an Instruktionen der Kantonsbehörden

Das deutsche Bundesratssystem beruht im wesentlichen auf der *Bestellung* und *Instruktion*³⁷² und nicht wie das Senatssystem auf Wahl und Abstimmungsfreiheit der die Mitgliedschaft in diesen Legislativorganen ausübenden Personen. Die vorstehenden Vorschläge zur Modifikation des Ständerates sind dagegen allesamt in der Tradition des Senatssystems verwurzelt gewesen, trotz etwaiger Verfälschungen, sei es bei der institutionalisierten Wahl von Mitgliedern der Kantonsbehörden bzw. der Frage deren Beschränkung auf Mitglieder der Kantonsexekutive. Letztlich würde man sich bei einer solchen Wahl wieder den Ursprüngen des Bundesstaates von 1848 zuwenden. Ob dies angesichts des Trends in der Demokratie wahrscheinlich ist, wird noch näher ausgeführt.

Einen gänzlichen Systembruch aber erfährt das bisherige System, wenn man konsequent gewillt ist, den Ständerat zu einer effektiven Vertretung der Kantone umzubauen: Die Einführung der Wahl der Ständeräte aus dem Kreis der Kantonsbehörden müsste fast zwangsläufig auch eine *Bindung an die Instruktionen* dieser Behörden mit sich bringen, sollen die kantonalen Interessen verbindlich zur Geltung gebracht werden³⁷³. Dies aber führt zur Einführung des reinen Bundesratssystems mit all seinen fragwürdigen Konsequenzen. Es wäre dann sogar denkbar, den Ständerat auf jeweils *einen* weisungsgebundenen Vertreter je Kanton zu reduzieren³⁷⁴, ja beispielsweise den Staatsschreiber zu delegieren, wobei man diesem noch zugute halten könnte, dass er wohl derjenige ist, der im Regierungskollegium den besten Überblick hat³⁷⁵. Der Abgeordnete müsste also nicht einmal zwingend Mitglied

³⁷⁰ Hier ist wiederum auf das deutsche System zu verweisen: Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG ist der Bundesrat aus Regierungsmitgliedern der Länder zusammengesetzt (Minister oder Staatssekretäre). Das bisherige Wirken des Bundesrates zeigt, dass die Ministerpräsidenten der Länder nicht nur nominell dem Bundesrat anzugehören pflegen, sondern oft auch aktiv an seinen Beratungen teilnehmen, was erheblich zum Ansehen dieses Organs beigetragen hat. Auch die Stellvertreter der Bundesratsmitglieder müssen Mitglieder der Landesregierung sein (Art. 51 Abs. 1 Satz 2 GG), womit verhindert werden soll, dass die Vertretung der Minister durch die ihnen beigegebenen Fachberater, also durch die Ministerialbürokratie, erfolgt. Vielmehr sollen die Länder im Bundesrat durch politische Persönlichkeiten „vertreten“ sein. In der Praxis gehören also *alle* Mitglieder der Länderregierungen dem Bundesrat an: als ordentl. Mitglieder entsprechend der Stimmenzahl der Länder im Rat und im übrigen als stellvertretende Mitglieder (REUTER, S. 86 f., ALBERT PFITZER, „Die Organisation des Bundesrates“, in: „Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft“, S. 176). An die Sitzungen des Bundesrates werden dann je nach Verhandlungsgegenständen ordentl. Mitglieder oder Stellvertreter abgeordnet, sodass jeweils die zuständigen Ressortvorsteher zur Stelle sind.

³⁷¹ Vergl. dazu auch JAAG, „Zweite Kammer“, S. 99: „So wie der Krieg nicht den Generälen überlassen werden sollte, so sollten auch rechtspolitische Fragen militärischer Art nicht vorwiegend von Kriegsministern entschieden werden.“

³⁷² Die Instruktionsgebundenheit der Mitglieder des deutschen Bundesrat an ihre Länderregierungen ist zwar nicht ausdrücklich im Bonner GG verankert, wird aber faktisch akzeptiert. Vergl. GIESE/SCHUNCK, Art. 51, Anm. II, 8; VON MANGOLDT zu Art. 51 Anm. 3.

³⁷³ Dazu das Beispiel der bundesrätlichen Vorlage über die Neuregelung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiative mit Gegenentwurf (BB I 1984 II 333-410), siehe vorstehend § 27, C, II, 1, e.

³⁷⁴ D. J. NIEDERMANN, „Die Schweiz und Europa-staatspolitische Aspekte“, Referat vor der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung, 16. November 1990, S. 6.

³⁷⁵ ZELLWEGER, Föderalismushearings, III, S. 1059 f.

eines Gliedstaatenorgans sein, da dessen Bindung an Instruktionen der Kantonsbehörden die Geltendmachung ihrer Anliegen und die Durchsetzung ihres Willens auf Bundesebene wirkungsvoll gewährleistet³⁷⁶. Dennoch wäre es auch in diesem System des gebundenen Mandats durchaus sinnvoll, die Mitgliedschaft in der Zweiten Kammer auf Mitglieder des Kantonsparlaments oder der Kantonsregierung zu beschränken³⁷⁷. Denn auch der instruierte Vertreter müsste nämlich mehr sein, als ein blosser Bote oder Briefträger³⁷⁸. Zum einen weil er die Haltung und die Entscheide seines Instruktionsorgans vor dem Plenum der übrigen Kantonsvertreter glaubhaft verteidigen muss, wobei es gerade nicht der Sinn einer Parlamentsdebatte sein kann, den parlamentarischen Gegenspieler von den eigenen Auffassungen zu überzeugen, sondern vielmehr die Standpunkte der Kantonsbehörden vor allem für die *Öffentlichkeit* kundzumachen. Die Debatten haben primär keine Beratungsfunktion, sondern erfüllen vielmehr eine Begründungsfunktion³⁷⁹. Da sämtliche Abgeordnete vor der Diskussion ihre Instruktionen erhalten hätten, würde dies hier besonders deutlich. Zum anderen ist, wie die Erfahrungen der alten Tagsatzung gelehrt haben³⁸⁰, eine Instruktion nicht zu allen Aspekten einer Frage erschöpfend möglich: Gewisse Probleme und Folgefragen treten meist erst im Laufe der Beratungen einer Materie ein, ohne in den Kantonsbehörden zuvor erörtert worden zu sein³⁸¹. Hier müssten den Abgeordneten selbständige Entscheidungsbefugnisse zukommen, wenn sie nicht dauernd der Beschwerne ausgesetzt sein sollten, Weisungen einzuholen³⁸².

Im Interesse einer möglichst optimalen Konsensfindung wäre es daher angebracht, die entsprechenden Ständeratsbeschlüsse erst *nachträglich* den Kantonsbehörden zur Billigung vorzulegen. Insofern müsste von einer „bedingten Instruktionsbindung“ die Rede sein, als dem Vertreter ein gewisser Handlungs- und Gestaltungsspielraum innerhalb bestimmter Grenzen zugebilligt würde, wobei der letztliche Entscheid unter dem *Vorbehalt der Genehmigung* durch die Kantonsbehörde stünde. Es liessen sich realistischerweise bei komplizierten Gesetzestexten die Voten von 26 Kantonen ohne die Möglichkeit der Erarbeitung eines Kompromisses im Plenum, kaum je auf einen einheitlichen Gesetzestext vereinigen. Hier läge auch die „wichtigste Quelle des Eigengewichts“³⁸³ der instruierten Vertreter, nämlich die Möglichkeit, dass sie selbst auf die Beschlussfassung über die Instruktion Einfluss nehmen könnten - beispielsweise durch die Mitwirkung in vorberatenden Kommissionen -, was im übrigen ebenfalls für eine möglichst stark legitimierte Position der Ständevertreter spricht.

Als klarer Vorteil einer Bindung der Ständeratsabgeordneten ist vorab die verbindliche Durchsetzung des Willens der gliedstaatlichen Organe auf Bundesebene zu nennen, daneben auch die Einbringung von praktischem Verwaltungswissen der Kantonsbehörden. Die Nachteile einer solchen Lösung sind allerdings beträchtlich³⁸⁴. Davon abgesehen, dass sich ein mit instruierten Abgeordneten besetzter Ständerat zu einer eigentlichen „unechten Kammer“ entwickeln muss, hätte die Instruktionsgebundenheit der Ständeräte eine erhebliche Schwerfälligkeit des Verfahrens zur Folge. Dass aber die Debatten im Ständerat aufgrund der vorgängigen Präjudizierung der Entscheidungen durch Instruktionen zur „Farce“ würden³⁸⁵, kann aber nicht unwidersprochen bleiben: Es wurde weiter oben dargelegt, dass der Debatte in jedem Fall eher Begründungscharakter der kantonalen Standpunkte zukommen müsste als eine eigentliche Beratungsfunktion. Der Handlungsspielraum im Plenum wäre durch die Weisungsgebundenheit der Abgeordneten zwar beschränkt (abgesehen von einem im Vergleich zur gegenwärtigen Instruktionsfreiheit eher marginalen Handlungsspielraum für „Unvorhergesehenes“), die Debatte könnte aber wertvolle Impulse für die Meinungsbildung innerhalb der Kantone in weiteren Geschäften derselben Materie geben und der Meinungsbildung in der Öffentlichkeit dienlich sein. Schwerer wöge wohl die Vergrösserung der *Arbeitslast* für die kantonalen Instruktionsorgane. Mit der zusätzlichen Aufgabe, sich der Behandlung der Probleme des Bundes zu widmen, wäre eine erhebliche Überlastung der jeweiligen Instruktionsorgane, sei es das Gliedstaatenparlament, sei es die Gliedstaatenregierung verbunden. Es wären neben den kantonalen Geschäften nun auch noch regulär die Probleme

³⁷⁶ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 100 f., hält die Bekanntgabe gliedstaatlicher Stellungnahmen durch Parlaments- oder Regierungsmitglieder, obwohl damit zusätzliches Gewicht verbunden wäre, für eine unnötige Belastung der Behördenmitglieder, da ja ohnehin die wichtigen Entscheidungen *vor* der Sitzung der Zweiten Kammer gefällt würden.

³⁷⁷ A.M. ist hier JAAG, „Zweite Kammer“, S. 101, mit Verweis auf die Situation im deutschen Bundesrat, wo trotz Instruktionsgebundenheit auf die Mitgliedschaft von Angehörigen der Landesregierungen im Bundesrat grosses Gewicht gelegt wurde.

³⁷⁸ ZILLER/OSCHATZ, S. 60.

³⁷⁹ Hierauf hat insbes. WILHELM HENNIS immer wieder hingewiesen, etwa in „Zur Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit“ (1967), in: *ders.*, „Die missverständene Demokratie“, S. 121-134. Er stellt sich damit gegen die Auffassung von SCHMITT, der in seinem Werk „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“, davon ausgeht, dass sich die Abgeordneten im Plenum nicht mehr überzeugen lassen, was daher auch gar nicht nachteilig oder anstössig sein muss.

³⁸⁰ KAMER, S. 71 f.

³⁸¹ Siehe auch STRICKRODT, S. 321-324: „Ein Bundesratsmitglied, das in solchen Lagen nur bereits vorbestimmte Voten abgeben kann, ist zur politischen Sterilität verurteilt.“

³⁸² Angesichts der telekommunikativen Möglichkeiten wäre dies heute zugegebenermassen keine sonderliche Schwierigkeit mehr, jedoch könnte es angesichts der Gefahr missverständlicher Weisungen bzw. eines allzu voreiligen und überhasteten Vorgehens angesichts der permanenten Zeitnot zu einigen unliebsamen Effekten kommen.

³⁸³ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 101.

³⁸⁴ STRICKRODT, S. 321 ff.; Antworten, I, S. 750 (Kanton SG, Rz. 162); Antworten, II, S. 173 f. (KCVP, Rz. 423).

³⁸⁵ So JAAG, „Zweite Kammer“, S. 102.

auf Bundesebene zu behandeln. Abhilfe böte in diesem Fall nur die Beschränkung der Zuständigkeit der Zweiten Kammer und damit der kantonalen Instruktionsorgane auf wesentliche Fragen. Damit stellt sich selbstverständlich sofort wieder das Problem der Abgrenzung der Kompetenzbereiche eines solchen Ständerates. Ein besonders heikler Punkt würde die Beschränkung des Instruktionsrechts gegenüber den Abgeordneten auf die Kantonsregierung bilden³⁸⁶.

Es stellt sich im weiteren die Frage der zahlenmässigen Zusammensetzung des Ständerates in diesem Modell der instruierten Kantonsvertretung und damit auch die Frage, ob die Instruktion der Abgeordneten durch die Kantonsbehörden eine *einheitliche Stimmabgabe* der Abgeordneten bedingt. Geht man von einer sturen Weisungsgebundenheit der Abgeordneten aus, so wäre es nach der heutigen, gleichmässigen Sitzverteilung im Ständerat (mit Ausnahme der Halbkantone) tatsächlich egal, ob nun ein Vertreter oder deren zwei Einsitz im Rat besässen. Es wäre aber auch möglich, analog dem deutschen Bundesrat die Zahl der Vertreter von gewissen Gegebenheiten (Bevölkerungsstärke, Wirtschaftskraft etc.) abhängig zu machen und abzustufen. Es leuchtet ein, dass dies für das Gleichgewicht unter den Kantonen eine wesentlich einschneidendere Massnahme wäre im Vergleich zu einer Abstufung unter dem heutigen Modell, in dem der einzelne Ständerat seine eigene Überzeugung vertritt und nach seinem Gewissen abstimmt.

Ferner stellt sich im weiteren das Problem einer möglichen Belastungsprobe für den Zusammenhalt der kantonalen Behörden, insbesondere der Regierungen. Nicht immer ist die Meinungsbildung innerhalb der kantonalen Behörde einfach: Die einheitliche Stimmenabgabe der instruierten Vertreter stellt bereits eine Überspitzung in der Sache selbst dar³⁸⁷. Gerade bei Fragen, die mit weltanschaulichen Gesichtspunkten belastet sind, könnten sich enorme Spannungen innerhalb der kantonalen Behörden ergeben.

4. Beurteilung der Vorschläge

a) Allgemeine Bemerkungen zur Problematik der Zweiten Kammer als spezifisch föderalistisches Organ

Die zuvor behandelten möglichen Varianten der verstärkten Einflussnahme der Gliedstaatenbehörden auf die Tätigkeit der Zweiten Kammer weisen alle mehr oder weniger beträchtliche Nachteile und Nebenwirkungen auf, welche teilweise schon angesprochen wurden. So müsste in jedem Fall mit der Verdrängung der Fragen kantonalen Politik in den kantonalen Wahlkämpfen durch die Behandlung von Materien der Bundespolitik gerechnet werden. Darüber hinaus hätten sich die kantonalen Behörden intensiver als zuvor mit Problemen der Bundesebene auseinanderzusetzen und käme es zu einer Gleichgewichtsverschiebung der Staatsgewalten auf der Kantonebene. Allerdings sind solche Erscheinungen bereits seit längerer Zeit, auch ohne die oben genannten besonderen Beziehungen zwischen Zweiter Kammer und Kantonsbehörden auszumachen: Die allgemeine Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund hin führt schon seit langem zu einem Gewichtsverlust der Kantone und insbesondere der Kantonsparlamente. Seit langem stehen die Kantonsregierungen in den Beziehungen zum Bund als Vertreter des Kantons im Vordergrund, indem z.B. regelmässig die Kantonsregierungen in die Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene eingebunden werden. Aufgrund des Vollzuges von Bundesgesetzen ist die Kantonsregierung auch ohne weitergehende Verflechtung mit der Zweiten Kammer intensiv mit Problemen des Bundes beschäftigt. Auch die Verdrängung der Kantonspolitik durch Fragen der Bundespolitik könnte nicht allein auf eine Verflechtung der Zweiten Kammer mit den Kantonsbehörden zurückgeführt werden.

b) Das Problem des Demokratiedefizits

In demokratischer Hinsicht erscheint eine institutionalisierte Besetzung des Ständerates mit kantonalen Regierungsräten als nicht ganz unbedenklich: So sind diese zwar ebenso wie die gegenwärtigen Ständeräte vom Volk gewählt und es steht dem kantonalen Staatsrecht offen, die von der Regierung im Ständerat einzunehmende Position von einer parlamentarischen Beeinflussung abhängig zu machen³⁸⁸, es besteht aber durchaus ein Unterschied, ob dem Volk die direkte Wahl des Ständeratsabgeordneten zusteht oder ob dessen Bestimmung indirekt erfolgt, womöglich allein durch die Regierung. Nicht nur wegen der fehlenden „*Bundesratstradition*“ in der Schweiz ist das letzte Modell heikel, sondern auch weil das System der Regierungsrepräsentanten nicht in das demokratische Modell des Ständerats passt, der in seiner gegenwärtigen Form das *Staatsvolk* (gegliedert nach der territorialen Einbindung) repräsentiert. Ein nach dem Bundesratssystem ausgeformter Ständerat wäre zwar immer noch ein Repräsentationsorgan, im Gegensatz zu seiner heutigen Form würde er aber nicht mehr dieselben Staatsbürger - nur in verschiedener Gliederung - wie der Nationalrat repräsentieren, sondern eben die *Regierungen* der Kantone. Auch wenn dieses Organ, das ausschliesslich oder teilweise aus Mitgliedern der Kantonsregierung besteht, seine repräsentative Stellung dem Volk verdankt, muss die demokratische Repräsentation, da sie nur über den Umweg über Exekutivorgane

³⁸⁶ Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen unter 4, d.

³⁸⁷ STRICKRODT, S. 322 f.

³⁸⁸ So SEILER, S. 757, der gegen den Umbau des Ständerates zu einer Vertretung kantonalen Regierungen auch keinerlei demokratische Bedenken hegt.

erfolgt³⁸⁹, angezweifelt werden, da nur wer Regierungsrat wird, auch Ständerat und somit Kantonsvertreter werden kann.

Hinzu kommt noch als weiterer Kritikpunkt ein „ungenügender Gewaltenteilungsdogmatismus“³⁹⁰. Das populäre Gewaltenteilungsschema strebt im Idealfall eine völlige personelle Trennung der drei „Gewalten“ an³⁹¹. Als Ausdruck der Gewaltenteilung gelten jedoch nur Unvereinbarkeitsvorschriften zwischen den drei „Gewalten“ auf der *gleichen* staatlichen Ebene, nicht aber Unvereinbarkeitsbestimmungen innerhalb der einzelnen Gewalt (mit Ausnahme des Konzepts der Intra-Organ-Kontrolle nach LOEWENSTEIN) oder zwischen Organen auf *verschiedenen* staatlichen Ebenen³⁹². Gerade für die Verhältnisse in der Schweiz ist diese Beschränkung auf eine einzelne staatliche Ebene nicht unbedenklich, indem die personelle Unvereinbarkeit, deren zentrales Anliegen die Aufteilung der staatlichen Macht auf verschiedene Personen ist, nur jeweils isoliert auf Bundes- und Kantonsebene als Gewaltenteilungsproblem betrachtet wird³⁹³. Das Zusammenwirken dieser beiden Ebenen entgeht einer solch fixierten Betrachtungsweise selbstverständlich völlig. Dass also ein kantonales Regierungsmitglied von Bundesrechts wegen ohne weiteres Nationalrat oder Ständerat sein kann, sofern das jeweilige Recht seines Heimatkantons dies nicht ausschliesst³⁹⁴ - meist weniger aus Gewaltenteilungsargumenten als vielmehr aufgrund der Befürchtung der übermässigen Beeinträchtigung der kantonalen Regierungsfunktion -, ist äusserst inkonsequent³⁹⁵. Da die Aufgabe der kantonalen Exekutiven zu einem grossen Teil im Vollzug von Bundesrecht liegt, wird die vom Föderalismus ebenfalls erhoffte machthemmende Wirkung durch die Eröffnung einer derartigen Ämterkumulation geradezu sabotiert.

c) Auswirkungen auf die Stellung des Ständerates

Das Bemühen, den Ständerat in seiner Funktion als *Föderativorgan* zu stärken, ihn also vom „Repräsentanten“ der Kantone zu deren eigentlichen „Vertreter“ zu verwandeln, hätte weitreichende Konsequenzen für die gesamte Organisationsstruktur des Bundesparlaments. Geht man vom Szenario eines aus *Regierungsvertretern* bestückten Ständerates aus, der den Kantonsinteressen Nachachtung verschaffen soll, so muss fast zwangsläufig das *Instruktionsverbot* fallen³⁹⁶. Die Regierungsvertreter hätten ihre Stimmen demnach nicht mehr in freier Überzeugung, sondern vielmehr nach den Weisungen der kantonalen Gesamtregierung abzugeben. Ein solchermassen aufgebautes Organ kann aber nicht mehr als parlamentarische Kammer im engeren Sinne bezeichnet werden, da es der

³⁸⁹ Vergl. FEBER, S. 15.

³⁹⁰ SEILER, S. 385, S. 569; siehe zur Gewaltenteilungsproblematik auch die voranstehenden Ausführungen unter § 24, C.

³⁹¹ WERNER BEELER, „Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen“, Zürich 1983, S. 46 f., 62 f.

³⁹² HÄFELIN/HALLER, N 613.

³⁹³ HÄFELIN/HALLER, N 613, betonen die Geltung des Grundsatzes der personellen Gewaltentrennung nur für die Staatsorgane der gleichen Ebene (Bund, Kantone, Gemeinden). Der Grundsatz habe nichts zu tun mit der vom kantonalen Recht z.T. vorgesehenen Unvereinbarkeit bzw. zahlenmässig beschränkten Vereinbarkeit von Mitgliedschaft in der kantonalen Regierung und Einsitz in der Bundesversammlung. Vergl. BGE 114 Ia 395, 402 ff., wo die Unvereinbarkeit des Amtes eines Mitglieds der Gemeindeexekutive mit kantonalem Richteramt (Art. 82 lit. b Tessiner Gemeindeorganisationsgesetz) nicht als Problem der Gewaltentrennung sondern als Frage der Beschränkung des passiven Wahlrechts (als auf ernsthaften und sachlichen Gründen beruhend) geprüft und geschützt wurde.

³⁹⁴ Vergl. dazu etwa MALEK BUFFAT, „Les incompatibilités. Etude de droit fédéral et cantonal“, Lausanne 1987, S. 92 ff.

³⁹⁵ So gilt im Bemühen der Verwirklichung der personellen Gewaltentrennung eine Unvereinbarkeit von Nationalratsmandat und Bundesbeamtung (Art. 77 BV), wobei dieser Unvereinbarkeitsgrund der BV, der nur von den vom Bundesrat bzw. von der Bundesversammlung gewählten Beamten spricht, entsprechend einer verschärfenden Praxis zu Art. 18 BPR auf *alle* Bundesbeamten Anwendung findet (HÄFELIN/HALLER, N 612). In der Folge kann ein von der PTT angestellter Briefträger im Interesse der Vermeidung der „Ämterkumulierung“ zwischen Legislative und Exekutive nicht Nationalrat werden, wohl aber ein kantonaler Regierungsrat. Vergl. dazu SEILER, S. 384.

³⁹⁶ Ähnlich auch der Schlussbericht WAHLEN, S. 473 f.: Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass die aus dem Kreis der kantonalen Regierungs- oder Parlamentsmitglieder gewählten Vertreter im SR wenn schon nicht rechtlich, so doch faktisch gehalten wären, den Instruktionen ihrer Kantone zu folgen. A.M. ist hier JAAG, „Zweite Kammer“, S. 105 der auf die Erfahrungen mit den vielfachen Doppelmitgliedschaften in kantonalen Behörden und der Bundesversammlung hinweist. JAAG übersieht hier aber mE die Tatsache, dass es zweierlei ist, ob nun aufgrund irgendwelcher kantonalen Wahlen mehr oder weniger „zufällig“ Behördenvertreter ins Bundesparlament gewählt werden (wenn dies überhaupt noch möglich ist) oder ob die Beschränkung auf diesen Personenkreis (von Bundesrechts wegen) verbindlich vorgeschrieben ist.

demokratischen Repräsentation nicht mehr entspricht³⁹⁷. Die staatsrechtliche Stellung des Ständerates wäre völlig neu zu definieren³⁹⁸.

aa) Auswirkungen auf die klassischen Funktionen des Ständerates

Jedes staatliche Organ bedarf zur Erfüllung der ihm von der Verfassung oder dem Gesetzgeber zugewiesenen Funktion einer entsprechenden Ausgestaltung. Es wurde bereits mehrfach angesprochen, dass Form und Funktion des Ständerates seit seiner Schaffung entscheidende Wandlungen durchgemacht haben. Stand ursprünglich das Bemühen einer besseren Repräsentation der Kantone und der Versuch des politischen Ausgleichs im Vordergrund, so können dem Ständerat heute allgemein die Funktionen einer bundesstaatlich strukturierten Kammer zugeschrieben werden. Diese Änderung in der Gewichtung der Funktionen des Ständerates gehen entscheidend auf die Änderungen seiner Form zurück, also in erster Linie auf die Ausgestaltung seiner inneren Struktur. Es ist daher nachfolgend auch zu prüfen, wie diese Korrelation von Form und Funktion unter der Annahme des *institutionalisierten Einbaus von kantonalen Behördenvertretern*, primär von Mitgliedern der Kantonsregierungen, neu festzulegen wäre. Die Frage, ob der Ständerat den klassischen Funktionen der Zweiten Kammer durch eine modifizierte Zusammensetzung, also durch den Einbau von kantonalen Behördenvertretern, weiter gerecht werden könnte, muss stark bezweifelt werden: Nach der gegenwärtigen Bestimmung der dem Ständerat zukommenden Funktionen und Aufgaben, würde gerade die Funktion des Ständerates als einer „*chambre de réflexion*“, die eine Ausrichtung des Ständerates an einer gesamtschweizerischen Sicht bedingt, der Bindung der Ständeräte an Vorgaben der Kantonsregierung diametral entgegenlaufen. Um dieser Funktion gerecht zu werden, bedarf der Ständerat eben gerade der Unabhängigkeit von kantonalen Beeinflussungen. Es ist gegenwärtig insbesondere die Funktion einer „*chambre de réflexion*“, welche die Senatsstruktur des Ständerates und damit die Volkswahl seiner Mitglieder legitimiert. Um dieser Funktion gerecht werden zu können, muss den Ständeräten eine Stellung zuerkannt werden, die es ihnen erlaubt, die „bundespolitische Perspektive“, die Beachtung gesamtschweizerischer Belange, wahrzunehmen, ohne in „kantonale Abhängigkeit“ zu geraten³⁹⁹.

Auch die *gewaltenteilende Funktion* des Ständerates bedarf einer starken Stellung der Ständeräte, wenn sie sich in ihrer Gesamtheit als Zweite Kammer sowohl gegenüber abweichenden Meinungen des Nationalrats als auch gegenüber Beeinflussungen des Bundesrates behaupten sollen. Gerade hier erweist sich die durch die direkte Volkswahl und das Instruktionsverbot nach Art. 91 BV abgesicherte Stellung der Abgeordneten des Ständerates sowie die Ausgestaltung der Zweiten Kammer nach dem Repräsentationsprinzip als ideale Grundlage. Auf die gleiche Weise legitimiert wie die Mitglieder des Nationalrates, ja teilweise sogar noch weitaus „legitimer“⁴⁰⁰, können die Ständeräte diesen gegenüber gleichberechtigt auftreten und hat auch der Bundesrat diese Stellung des Ständerates ganz besonders zu berücksichtigen: Nicht zuletzt deshalb, weil die Kleine Kammer durch ihre Zusammensetzung aus vom Volk gewählter „Senatoren“ sowie durch ihre grössenbedingte spezifische Atmosphäre als ein von ihrer ganzen Anlage her ausgesprochen geeignetes Organ zur peniblen Überprüfung von Regierungsvorlagen erscheint.

Bezieht man die Form und die Kompetenzen des Ständerates auf seine Funktion als *Repräsentanz der Kantone*, so wurde bereits mehrfach erwähnt, dass dessen Ausgestaltung als Senat zunächst tatsächlich wenig adäquat erscheint. Die Ständeräte sind in ihrer Stellung als unabhängige Parlamentarier juristisch in keiner Weise gehalten, ihnen bekannte Standpunkte ihrer Regierung im Heimatkanton bzw. die des kantonalen Parlaments sich zu eigen zu machen⁴⁰¹.

³⁹⁷ Der SR würde zu einer eigentlichen „*unechten Kammer*“. Allerdings muss darauf verwiesen werden, dass die Verwendung der Begriffe der echten und der unechten Zweiten Kammer, wie in § 19, A erwähnt, in der Lehre nicht einheitlich ist: Grundsätzlich ist unter einer echten Kammer eine Zweite Kammer zu verstehen, die über die Eigenschaften eines Parlaments im eigentlichen Sinne verfügt. In der Literatur findet sich hier oft eine phänomenologische Aufzählung der Ausgestaltung verschiedener Parlamente (WILHELM HENKE, „Parlament, Parlamentarismus“, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart/Berlin 1966, Sp. 1476 ff.). Weite Definitionen geben z.B. K. PETERS, S. 22; HANS W. KOPP, „Parlamente: Geschichte, Grösse, Grenzen“, Frankfurt a.M. 1966, S. 8. Enger: DÄNZER-VANOTTI, S. 1 ff. Ferner ROSENDAHL, S. 54 ff.; FEBER, S. 15 ff.

³⁹⁸ Darüber hinaus sind auch die weiteren Auswirkungen einer weisungsgebundenen Stimmabgabe der Ständeräte auf die übrigen föderativen Mitwirkungsrechte nicht zu vernachlässigen: So würde etwa das Institut eines *Kantonsreferendums*, das zwar ohnehin nie von Bedeutung war, gänzlich überflüssig (WILL, § 2 III 2).

³⁹⁹ HANGARTNER, „Staatsaufgaben“, S. 405.

⁴⁰⁰ AUBERT, Traité, II, N 1292, weist darauf hin, dass die direkte Wahl im Majorzverfahren zur Folge hat, dass bestimmte Ständeräte für sich in Anspruch nehmen können, die „legitimsten“ Mitglieder des ganzen eidgenössischen politischen Personals zu sein. So wurde z.B. in der Wahl zum SR vom 22. 10. 1995 im Kanton ZH die Vertreterin des LdU, MONIKA WEBER, im ersten Wahlgang mit 163'493 Stimmen gewählt, während es eines zweiten Wahlgang bedurfte, da die nächstfolgende Kandidatin, die Freisinnige VRENI SPOERRY, mit immerhin 133'188 Stimmen das absolute Mehr um 2'377 Stimmen verpasste (schliesslich wurde sie im zweiten Wahlgang mit 172'119 Stimmen gewählt). Im Vergleich dazu bedurften die Zürcher Nationalratskandidaten im Schnitt rund 8'600 Stimmen, um einen der 34 Sitze (1991 noch 35) zu erringen. Vergl. NZZ vom 23. 10. 1995.

⁴⁰¹ HÄFELIN/HALLER, N 692.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass sich mit der Zusammensetzung des Ständerates aus Mitgliedern der kantonalen Behörden, die Repräsentationsbasis des Ständerates nachhaltig ändert⁴⁰². Dies lässt sich insofern legitimieren, als man damit versucht, auch seine Funktionalität zu modifizieren. Mit dem Versuch der Einführung einer neuen, „bürokratischen“ Funktion, die sich im Einbringen des Verwaltungswissens der Kantone ausdrückt, soll gleichzeitig die klassische Funktion des Ständerats als Bewahrer der kantonalen Kompetenzen und als Repräsentationsorgan der Kantone gestärkt werden. Die Kritik des Abbé SIEYÈS am Zweikammersystem erfährt in einem solchen System jedoch eine neuerliche Aktualität. SIEYÈS sah in der Errichtung einer Zweiten Kammer eine Gefährdung der Gleichheit und somit letztlich auch der Freiheit der Bürger eines Staates. Das unikamerale Volksparlament, ausgestattet mit oberster und letzter Entscheidungskompetenz, erschien ihm als Ideal. Setzte man den Ständerat aus gebundenen Kantonsvertretern zusammen, so müsste dies einen direkten Einfluss auf dessen *Kompetenzkatalog* haben. Nach dem Bundesratsprinzip zusammengesetzt, wäre es zwar nicht zwingend, dass der Ständerat dem Nationalrat etwa nur in solchen Fragen gleichberechtigt ist, die unmittelbar Rechte und Kompetenzen der Kantone betreffen⁴⁰³. Es entspräche aber einer inneren Folgerichtigkeit, dem Ständerat, dessen Funktion nun hauptsächlich die eines Vertreters von Gliedstaateninteressen - ausgedrückt durch die Kantonsbehörden - wäre, gewisse bundesstaatlich motivierte Spezialfunktionen zuzuweisen⁴⁰⁴ und damit gleichzeitig die absolute Gleichstellung mit der Volkskammer fallen zu lassen. Denn solange der Ständerat ebenfalls das (Gliedstaaten-)Volk repräsentiert, ist diese aus demokratischen Gründen gerechtfertigt, aber nicht mehr, wenn die Zweite Kammer der Einbringung der expliziten Haltung der Kantonsbehörden dient. Hauptpunkte bundesstaatlich motivierter Spezialfunktionen könnten sein: die Kompetenzverlagerungen von den Kantonen zum Bund, Fragen des Finanz- und Lastenausgleichs, der Rolle der Kantone in der Aussenpolitik und Fragen der Gebietsänderungen.

bb) Kantonaler Bedeutungszuwachs in der Aussen- und Europa-Politik?

Gerade auch im Hinblick auf die *europäische Integration* wurde angeregt, den Ständerat in Anlehnung an den deutschen Bundesrat insofern in eine Kammer der kantonalen Regierungen umzugestalten, als die Kantone mindestens einen oder auch beide Ständeratssitze mit Mitgliedern der kantonalen Exekutive zu bestellen hätten. Abgesehen davon, dass bereits heute den Kantonen eine ganze Palette von substantiellen Mitwirkungsrechten in der Aussen- und Europapolitik zur Verfügung steht, stellt sich die Frage, ob eine solche institutionelle Reform zur Stärkung der kantonalen Mitsprache, einen entscheidenden Beitrag zur Lösung der wirklichen und der behaupteten Schwächen des schweizerischen Zweikammersystems haben kann.

Der Ständerat ist bereits heute, dank seiner gleichberechtigten Stellung im schweizerischen Zweikammersystem an allen wesentlichen Fragen im Bereich der auswärtigen Beziehungen in irgendeiner Form beteiligt. So muss er als gleichberechtigte Kammer jedem Beschluss der Bundesversammlung zu den auswärtigen Angelegenheiten zustimmen, damit dieser überhaupt rechtsgültig zustande kommen kann⁴⁰⁵. Der Ständerat hätte in der Ausgestaltung als „Kammer der Kantone“ nach einem Beitritt zum EWR stark an Bedeutung gewonnen: ein neuer EWR-Erlass hätte nur mit der Zustimmung auch des Ständerates von der Bundesversammlung genehmigt und damit im Verfahren von Art. 103 EWR-Abkommen angenommen werden können⁴⁰⁶. Diese Möglichkeit würde bei einem Beitritt zur EU entfallen, da ein vom Rat nach Art. 148 EG-Vertrag beschlossener neuer EG-Erlass nicht mehr landesrechtlich genehmigt werden könnte. Die spezifischen Interessen der Kantone würden durch die Beteiligungsrechte des *Parlaments* - also auch des Ständerates - im Bereich der Aussenpolitik⁴⁰⁷ und durch die Beteiligungsrechte der *Kantone* vor der Stimmabgabe des schweizerischen Vertreters im Rat zum Zuge kommen.

Aber auch die zahlenmässige Zusammensetzung verdient es, bei einer Besetzung des Ständerates durch gebundene Kantonsvertreter neu überdacht zu werden. Die Abgeordneten im Ständerat, der den Charakter einer tatsächlichen Kantonsvertretung angenommen hat, geben ja nun nicht mehr *ihre* Stimme ab, sondern lediglich die Stimmen ihrer Kantone. Sie wären nicht mehr frei entscheidungsberechtigt und lediglich ihrem Gewissen unterworfen, sondern, ob stillschweigend oder nicht, an die Instruktionen ihrer Regierungen gebunden.

⁴⁰² MASTIAS/GRANGÉ, S. 396 f.

⁴⁰³ So aber HEGER, S. 256.

⁴⁰⁴ Vergl. dazu auch vorstehend die Vorschläge zu Modifikationen der Kompetenzverteilung zwischen NR und SR unter IV.

⁴⁰⁵ Das betrifft alle Erlasse des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (etwa Art. 85 Ziff. 2 BV) und die Genehmigung aller völkerrechtlichen Verträge (Art. 85 Ziff. 5 BV). Ferner kann der SR parlamentarische Initiativen (Art. 21^{bis} Abs. 2 GVG), Postulate und Empfehlungen (Art. 30 Abs. 2 GRS) im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten selbst beschliessen oder dazu eine Erklärung abgeben (Art. 34 GRS). Ausserdem kann jedes Mitglied des SR ausserpolitische Fragen mit Motionen, Empfehlungen, Postulaten, Interpellationen und einfachen Anfragen aufgreifen (Art. 22-33 GRS). Vergl. ausführlich dazu BERNHARD EHRENZELLER, „Legislative Gewalt und Aussenpolitik“, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 283-597.

⁴⁰⁶ LOMBARDI, S. 241 f.; *ders.*, „Die Gestaltung des künftigen EWR-Rechts: Grundzüge des Verfahrens im EWR und im schweizerischen Recht“, in: AJP 1991, S. 1330-1344, 1338-1340.

⁴⁰⁷ Der neue Art. 47^{bis} a des GVG, seit 1. 2. 1992 in Kraft, legt die Informations- und Anhörungsrechte der Räte und ihrer Kommissionen fest und regelt die Koordination zwischen den Kommissionen. Vergl. dazu den Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe der ausserpolitischen Kommissionen beider Räte vom 26. März 1993. Siehe dazu die Ausführungen über die Parlamentsreform nachfolgend unter H.

d) Auswirkungen auf das kantonale Verfassungsgefüge

aa) Bei der Personalunion zwischen Mitgliedschaft in Kantonsregierung und Zweiter Kammer

Die Auswirkungen auf das kantonale Verfassungsgefüge gemäss dem Szenario einer konsequenten Bestellung des Ständerates durch Mitglieder der kantonalen Exekutiven lassen sich unter den Stichworten der „Stärkung der Exekutive“ und, in Anlehnung an die deutsche Literatur, der „Depossedierung der Kantonsparlamente“ zusammenfassen. Es müsste ein zunehmender Bedeutungsverlust bzw. eine politische Auszehrung der *Kantonsparlamente* befürchtet werden, wie dies in Deutschland schon seit längerem für die Landtage der Länder konstatiert wird⁴⁰⁸. Denn auch in den schweizerischen Kantonen führt eine Entwicklungstendenz zur Verstärkung der Exekutive. Mit der Schaffung einer engeren Verbindung zwischen kantonaler Exekutive und Bundesversammlung würde dieser Trend noch weiter gefördert⁴⁰⁹. Die Kantonsparlamente wären im Gegensatz zu den kantonalen Regierungen von der Mitwirkung auf Bundesebene ausgeschlossen.

Eine mögliche Abhilfe gegen eine solche Entwicklung könnte darin bestehen, die Kantonsverfassungen dahin zu ändern, dass die Kantonsregierung verpflichtet würde, in bestimmten Fragen vor einer Abstimmung im Ständerat die *Stellungnahme des Kantonsparlaments* einzuholen⁴¹⁰. Es wäre aber wenig sinnvoll, wenn die Regierung im jeweiligen Kantonsparlament wegen ihrer Stimmabgabe im Ständerat explizit zur Rechenschaft gezogen werden könnte. Zum einen würden dabei die Grenzen der Zuständigkeit zwischen Kantonsregierung und Kantonsparlament verwischt, und zum anderen würden Themen, die bereits breite Erörterungen auf Bundesebene erfahren und in der Bundesversammlung ihren Abschluss gefunden hätten, in das kantonale Gefüge getragen und könnten dort für eigentliche politische Grabenkämpfe sorgen. Ein eigentlicher „Nachtusch“ in den Kantonsparlamenten würde hier eher zum Schaden gereichen⁴¹¹.

bb) Bei der Personalunion zwischen Mitgliedschaft in Kantonsparlament und Zweiter Kammer

Auch dieses Modell hätte einige unliebsame Konsequenzen zur Folge: Einer der Gründe des hohen Ansehens des Ständerates liegt in der direkten Wahl der Ständeräte durch das Volk im Majorzverfahren. Einige der Ständeräte, es wurde bereits dargelegt, können daher für sich in Anspruch nehmen, sie seien die „legitimsten“ Mitglieder der ganzen Bundesversammlung, ja aller Bundesbehörden überhaupt⁴¹². Bei einer indirekten Bestellung der Ständeräte durch die Kantonsparlamente besteht nun die Gefahr, dass der Ständerat in seinem Ansehen gegenüber dem Nationalrat, als dem unmittelbar gewählten und damit - in seiner Gesamtheit - am stärksten legitimierten Organ sinkt. Dies aber muss zwangsläufig auch auf die Kantonsparlamente zurückfallen: Sie geraten unversehens in eine erhöhte Begründungspflicht für ihre Wahl, wollen sie sich nicht dem Vorwurf ausgesetzt sehen, die Interessen des Kantons zu vernachlässigen.

e) Prozedurales Vorgehen

Die organisatorische Ausgestaltung der Zweiten Kammer im Sinne einer verstärkten Vertretung der kantonalen Exekutiven setzt eine gewisse bundesrechtlich vorgesehene einheitliche Regelung voraus⁴¹³. Wenn DICKE aber meint, die Umstrukturierung des Ständerates liesse sich mittels Verfassungsänderung auf kantonaler Ebene bewerkstelligen, da doch die Wahl des Ständerats nach kantonalem Recht erfolge⁴¹⁴, so muss dem Folgendes entgegengehalten werden: Die BV legt tatsächlich nicht fest, wie die Ständeräte zu wählen sind⁴¹⁵, jedoch kann man dem deutschen und italienischen Text von Art. 80 BV entnehmen, dass die Abgeordneten „gewählt“⁴¹⁶ und nicht von den Kantonsregierungen ernannt werden⁴¹⁷. Nach TRIVELLI verbietet sich die Ernennung der Ständeräte durch die Kantonsregierung bzw. jede Form der Kooptation bereits aus den Schranken des Art. 6 Abs. 2 lit. b BV⁴¹⁸. Im

⁴⁰⁸ GERHARD KONOW, „Zur Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Verfassungsordnung“, in: DÖV 1970, S. 22 ff., bes. 25; RUPERT SCHOLZ, „Landesparlamente und Bundesrat“, in: „Einigkeit und Recht und Freiheit“, FS für KARL CARSTENS, Bd. 2: Staatsrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1984, S. 831-851; HEGER S. 103 ff.

⁴⁰⁹ H. J. MEYER, S. 48.

⁴¹⁰ Für Deutschland siehe dazu ERK VOLKMAR HEYEN, „Der Bundesrat - Ein Rat der autonomen Kabinette“, in: Der Staat 1982, S. 191 ff., S. 200.

⁴¹¹ STRICKRODT, S. 321 f.

⁴¹² AUBERT, *Traité*, II, N 1292.

⁴¹³ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 122.

⁴¹⁴ DICKE, S. 98 mit Verweis auf HÄFELIN/HALLER, N 696. Ähnlich auch LOMBARDI, S. 241.

⁴¹⁵ AUBERT, *Kommentar BV*, Art. 80, Rz. 16; *ders.*, *Traité*, II, N 1284; FLEINER/GIACOMETTI, S. 504.

⁴¹⁶ Einzig der französische Text ist nicht ganz einheitlich: „elire“ heisst „wählen“ und entspricht nicht „nommer“ („ernennen“). Während es der Regierung obliegt zu „ernennen“, „wählt“ das Volk (und ebenso das Parlament).

⁴¹⁷ SCHOLLENBERGER, „*Kommentar*“, S. 499; FLEINER/GIACOMETTI, S. 505; a.M. BURCKHARDT, „*Kommentar*“, S. 658.

weiteren muss aber auch auf das Instruktionsverbot von Art. 91 BV hingewiesen werden⁴¹⁹, welches die strikte Vertretung kantonaler Interessen durch die kantonale Exekutive als illusorisch erscheinen lässt.

Somit kann festgehalten werden, dass eine Umwandlung des Ständerats in eine Kammer der kantonalen Regierungen formal ohne grosse Schwierigkeiten zu verwirklichen wäre: Es stehen der Wahl von kantonalen Regierungsmitgliedern allenfalls kantonale Unvereinbarkeitsvorschriften entgegen, und schon nach geltendem Recht könnte sich ein Kanton bzw. das Kantonsvolk von dafür gewählten kantonalen Regierungsmitgliedern vertreten lassen. Diese „Kantonsvertreter“ wären jedoch nach wie vor nicht instruktionsgebunden, d.h. wollte man die Mitglieder des Ständerates verbindlich verpflichten, nach den Weisungen ihrer kantonalen Regierungen zu stimmen, so müsste auch das Instruktionsverbot von Art. 91 BV aufgehoben werden. Mit dieser Transformation des Ständerates in eine Kammer der kantonalen Regierungen wäre aber effektiv ein Schritt zurück zum System der Tagsatzung erfolgt, welches man 1848 eben gerade zu überwinden trachtete⁴²⁰.

Ganz im Gegensatz zu den Vorschlägen zur Verstärkung der Verbindung zwischen Ständerat und kantonalen Behörden, insbesondere der kantonalen Exekutive, steht im übrigen die tatsächliche Entwicklungstendenz in der Staatspraxis der einzelnen Kantone⁴²¹. Es lässt sich feststellen, dass diese tendenziell auf die *Beschränkung* der gleichzeitigen Inhabung kantonalen Ämtern und eines Sitzes in der Bundesversammlung gerichtet ist⁴²². Die generelle Unvereinbarkeit von kantonalen Ämtern mit dem Einsitz in der Bundesversammlung war ursprünglich nur im Kanton Tessin vorgeschrieben⁴²³, später kamen die Kantone Graubünden, Schaffhausen und Jura hinzu⁴²⁴ und im gleichen Sinne wurde 1987 die Unvereinbarkeit in der Kantonsverfassung von Bern festgehalten⁴²⁵. Heute kennt z.B. das baselstädtische Organisationsgesetz in § 23⁴²⁶ die Möglichkeit, dass je ein Mitglied des Regierungsrates gleichzeitig Mitglied des Ständerates bzw. des Nationalrates sein darf. Es geht davon aus, dass die Mitglieder der kantonalen Exekutive wohl dank den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen die Anliegen des Kantons am effektivsten auf der Bundesebene vertreten könnten⁴²⁷. Allerdings haben die baselstädtischen Stimmbürger verschiedentlich zum Ausdruck gebracht, dass sie solche Doppelmandate nicht zu akzeptieren gewillt sind⁴²⁸. In der Praxis lässt sich generell feststellen, dass die Zahl der kantonalen Regierungsmitglieder in der Zweiten Kammer tendenziell rückläufig ist: In der Legislaturperiode 1987 bis 1991 waren es noch deren fünf, 1991 bis 1995 noch vier Regierungsräte⁴²⁹.

⁴¹⁸ TRIVELLI, S. 184. Dies muss mE jedoch angezweifelt werden, bezieht sich Art. 6 Abs. 2 lit. b BV wie die systematische Auslegung zeigt, primär nur auf die einfache Gesetzgebung auf kantonalen Ebene und verlangt für diese eine demokratische Form. Die Vorschrift gibt den Kantonen freie Hand die einfache Gesetzgebung im Sinne der repräsentativen Demokratie (den Bürgern steht nur das Wahlrecht zu) oder der direkten Demokratie (die Bürger besitzen überdies Gesetzesreferendum und -initiativrecht) auszugestalten. Die BV schreibt also nur gerade „minimal standarts“ vor, d.h. dem Bürger muss auf kantonalen Ebene auf alle Fälle das Recht zur Wahl der Volksvertreter eingeräumt werden. Der Ständerat als Organ des Bundes scheint hier aber nicht angesprochen. Vergl. HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 60 f., 141; HÄFELIN/HALLER, N 247 f.

⁴¹⁹ AUBERT in Kommentar BV, Art. 80, Rz. 16.

⁴²⁰ LOMBARDI, S. 241.

⁴²¹ MASTIAS/GRANGÉ, S. 395; HEGER, S. 115 f.; LOMBARDI, S. 210 f.

⁴²² Keine einschränkenden Vorschriften kennen nur noch die Kantone:

AI, NW, OW, SZ und UR.

Eine *generelle Unvereinbarkeit* gilt in den Kantonen:

BE, GR, JU, SH und TI.

Partielle Unvereinbarkeit gilt in folgenden Kantonen (in Klammern die Zahl jener Regierungsräte, die *nicht* der Beschränkung unterliegen und ein Mandat in den eidgenössischen Räten, sei es NR oder SR innehaben dürfen):

AG (1), AR (2), BL (1), BS (erlaubt sind zwei Doppelmandate, dabei höchstens 1 NR und 1 SR), FR (2), GE (2), GL (2, wobei Landamman und Landesstatthalter nicht gleichzeitig den eidg. Räten angehören dürfen), LU (2), NE (erlaubt sind zwei Doppelmandate, davon höchstens 1 SR), SG (2), SO (3), TG (1), VS (1), VD (max. 2 Mitglieder im NR und 1 im SR), ZG (2), ZH (2).

Es gilt dabei zu bedenken, dass derartige Vorschriften aber nur auf *kantonalen* Ebene Rechtswirkungen entfalten, d.h. sie können den Gewählten nur zur Niederlegung des kantonalen Amtes, nicht aber des Mandates für NR oder SR zwingen. Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 663, 703.

⁴²³ KAMER, S. 67; HEGER, S. 115.

⁴²⁴ BEELER, S. 19; AUBERT in Kommentar BV, Art. 77, Rz. 37.

⁴²⁵ Die Änderung der Berner KV ging auf eine Volksinitiative zurück, die unmittelbar unter dem Eindruck des Berner F inanzskandals von 1984 stand („Weltwoche“ v. 18. 6. 1987, S. 18). Aufgrund des durch diesen Skandal erschütterten Vertrauens in die Exekutive (vergl. Bericht der parl. Untersuchungskommission sowie zur seitherigen Verbesserung der Verwaltungsaufsicht R. JODER, in ERNST BUSCHOR (Hg.), „Ziele und Grenzen der Verwaltungsaufsicht. Referate der Jahresversammlung der SGV 21. 3. 87“, Bern 1987, S. 58-63) wurde das Stimmvolk zur Annahme des Verbots der Personalunion als klassischen Fall der Ämterkumulation bewegt. Vor der Annahme der Volksinitiative am 14. 6. 1987 waren max. vier Doppelvertretungen in Regierungsrat und Bundesparlament zugelassen. Vergl. die strengen personellen Unvereinbarkeiten in der KV von 1993.

⁴²⁶ Siehe vorstehend FN 362.

⁴²⁷ WEISS, S. 273.

⁴²⁸ So in den Nationalratswahlen von 1971 und den Ständeratswahlen 1978, vergl. BaZ vom 1. und 4. 12. 1978.

⁴²⁹ In der Legislaturperiode 1971/75 waren noch acht Angehörige von Kantonsregierungen Mitglieder des SR, 1975/79 immerhin noch sieben (JAAG, „Zweite Kammer“, S. 107, Anm. 8).

Auch im internationalen Vergleich lässt sich eine Tendenz feststellen, die zunehmend zur Abschaffung der „Doppelmandate“, also gleichzeitiger Mitgliedschaft im nationalen Parlament und regionalen Räten, führt. So ist in Belgien nach Art. 119 der neuen Verfassung die Abschaffung des Doppelmandates vorgesehen, da die Mitglieder der Gemeinschafts- und der Regionalräte nicht mehr gleichzeitig Abgeordnete des nationalen Parlaments sein dürfen⁴³⁰. Dieses Beispiel ist natürlich insofern unter Vorbehalt zu verstehen, als es in Belgien zu einem umwälzenden Umbau des Staatsgefüges gekommen ist, aber gerade deshalb interessant, weil sich Belgien nun, im Gegensatz zum früheren System, um so mehr als föderaler Staat versteht.

5. Zusammenfassung

Prinzipiell gibt es keine zwingende Ausgestaltung der Gliedstaatenvertretung auf Bundesebene⁴³¹, stellt man es sich aber zur Aufgabe, den Kantonen eine stärkere Position innerhalb des Bundesparlaments einzuräumen, so lassen sich zwangsläufig gewisse Grundbedingungen ausmachen und stellt sich die Frage nach einer möglichst optimalen Verflechtung zwischen *Kantonsbehörden* und *Zweiter Kammer*. Die verschiedenen dargestellten Lösungen vermögen jedoch allesamt nicht recht zu überzeugen. Vielmehr scheint es, als hätte eine vermehrte Einbeziehung von Organen der Kantone in die Willensbildung des Bundes im Ständerat eine Tendenz zum Verlust der Autonomie und Eigenständigkeit der Kantone zur Folge: „Depossidierung“ der Kantonsparlamente, Arbeitsüberlastung der Kantonsbehörden, Beschränkung der Kompetenzen und Verdrängung der Kantonspolitik seien hier noch einmal als Stichworte genannt. Auch das Modell der *Personalunion zwischen Mitgliedschaft in der Zweiten Kammer und in einer Kantonsexekutive* vermag keine wesentlichen Vorteile zu gewährleisten. Um die Nachteile dieser Lösung, die auch schon die Arbeitsgruppe WAHLEN gegen dieses System vorbringt⁴³², einigermaßen zu neutralisieren, müssten die Doppelmitglieder durch das Volk gewählt und dürften nicht an Instruktionen gebunden werden.

Es bleibt abschliessend zu fragen, ob das verständliche Bemühen, den Ständerat in seiner Rolle als Förderativorgan aufzuwerten, in der Forderung nach einem wie auch immer gearteten „Bundesratssystem“ nicht am eigentlichen Ziel vorbeischießt. Es ist keineswegs völlig eindeutig, dass es sich bei einem Bundesrat, wie wir ihn in Deutschland demonstriert sehen, tatsächlich um ein „besseres“ Förderativorgan handelt, das die Idee des Föderalismus stärker zum Ausdruck bringt als eine nach dem Senatsprinzip aufgebaute Zweite Kammer⁴³³. Auch steht nicht fest, dass das Senatssystem den Interessen der Gliedstaaten widerspräche, weil mit der Entsendung unabhängiger Delegierter „der einzelstaatliche Einfluss auf die Willensbildung des Reiches eine Schwächung erfahre, möglicherweise sogar völlig aufgehoben werden würde“, wie es LEIBHOLZ für das Deutsche Reich ausdrückte⁴³⁴. Im Gegenteil könnte man, so eine extreme Gegenmeinung, die Ausgestaltung des Förderativorgans als Bundesrat geradezu als eine „organisatorische Anomalie in einem Bundesstaat“ verstehen⁴³⁵.

Der Ständerat, der in seiner heutigen Form als Senat ausschliesslich unabhängige Abgeordnete kennt, die juristisch in keiner Weise gehalten sind, ihnen bekannte Standpunkte „ihrer“ kantonalen Regierungen oder die des Kantonsparlament ihres Heimatkantons sich zu eigen zu machen, vermag dennoch seiner Funktion als Repräsentationsorgan der Kantone innerhalb des Bundesparlaments gerecht zu werden. Dazu bedarf es lediglich einer Differenzierung der beiden Aspekte, die sich in dieser Repräsentation der Kantone verbergen. Zum einen war und ist es der Versuch, die kantonalen Kompetenzen so weit als möglich und sinnvoll vor dem Zugriff der Bundesgewalt zu bewahren. Angesichts der Ergebnisse in den §§ 24 ff., wo dargelegt werden konnte, dass der Ständerat ungeachtet seines Wahlmodus und seiner Unabhängigkeit keineswegs gehindert ist, auf die Bewahrung der den Kantonen verbliebenen Kompetenzen Rücksicht zu nehmen⁴³⁶, kann man sagen, dass der Ständerat dieser Funktion gerecht wird.

Wie bereits in der historischen Herleitung dargestellt worden ist, finden sich im schweizerischen System eine ganze Reihe von Kompromissen zwischen dem föderalistischen und dem demokratischen Element, wie z.B. der Volkswahl der Ständeräte und Konzessionen des demokratischen Nationalrates an den Föderalismus in der Wahlkreisregelung und in der jedem Kanton zustehenden Mindestvertretung⁴³⁷. Wenn sich somit im schweizerischen System weniger prägnant eine eindeutig föderalistische Kammer einer ebenso eindeutigen demokratischen Volkskammer gegenüberstellt, so darf das föderalistische Element keineswegs unterschätzt werden. Auch ein vom Volk gewähltes Förderativorgan, dessen Mitglieder ohne Instruktionen agieren, kann im bundesstaatlichen Organisationsgefüge durchaus seinen legitimen Platz besitzen. Wesentlich ist seine mehrheitlich anerkannte Funktion,

⁴³⁰ ALEN, S. 37.

⁴³¹ TRADT, S. 91 f.

⁴³² Schlussbericht WAHLEN, S. 473 f.: Nachteil des gebundenen Mandats, Verlust an Autorität des SR gegenüber NR und BR.

⁴³³ So aber ANSCHÜTZ, „Kommentar“, Vorbemerkung zum 2. Abschnitt, S. 177.

⁴³⁴ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 206.

⁴³⁵ So die Kritik BILFINGERS an der Einrichtung des Reichsrates in der Weimarer Reichsverfassung, in: „Der Reichsrat“, S. 546.

⁴³⁶ Wiederum sei auch auf die Studie von TRIVELLI, S. 311 ff., S. 513 f. verwiesen, vergl. auch Schlussbericht WAHLEN, S. 474.

⁴³⁷ Auf Grund dieser föderalistischen Konzessionen (vergl. Art. 72, 73 und 91 BV) werden selbst die Nationalratswahlen zu eigentlichen *kantonalen* Angelegenheiten. Vergl. MESSMER, S. 227 Anm. 43.

nicht seine Form. Der Bundesstaat an sich verlangt schliesslich nur die Mitwirkung der Gliedstaaten bei der Bildung des Bundeswillens, dass dies aber ausschliesslich in einer der beiden Parlamentskammern zum Tragen kommen muss, ist nirgends vorgeschrieben. Der Sinn des Zweikammersystems im Bundesstaat wird durch die beiderseitige Annäherung der beiden Kammern durch ihre jeweiligen Kompromisse genauso wenig untergraben, wie wenn zwischen Nationalrat und Ständerat eine schroffe, prinzipielle Gegensätzlichkeit vorgesehen wäre. Gerade in der Demokratisierung des ursprünglich zum Teil gouvernementalen Bestellungsprinzips, also der allorts eingeführten Volkswahl der Ständeräte, wurde eine bedeutende Stärkung der Stellung des föderativen Organs gegenüber dem von Anfang an durch die Volkswahl demokratisch legitimierten Nationalrat erreicht⁴³⁸.

Im übrigen nimmt auch die grundsätzliche Repräsentationsausrichtung der Abgeordneten im Ständerat, die mehrheitlich auf die Bewahrung der kantonalen Kompetenzen hin ausgerichtet ist⁴³⁹, der Verknüpfung eines eidgenössischen Mandats mit der Funktion in einer kantonalen Behörde viel an Berechtigung. Die Ständeräte sind sich ihrer besonderen Verantwortung gegenüber ihrem geographischen Raum durchaus bewusst und sehen sich entsprechend ihrer subjektiven Einstellung durchaus als dessen Vertreter, ohne sich deswegen gleich an ein imperatives Mandat gebunden zu fühlen⁴⁴⁰. Da die Bindung des einzelnen Ständerates aber trotzdem ein wesentliches Element seiner Organisationsstruktur darstellt, die Ständeräte also nicht gleichsam im luftleeren Raum schweben, sondern sich durchaus ihrer kantonalen Sendung bewusst sind⁴⁴¹, braucht es nicht noch eine forcierte Abhängigkeit der Kantonsvertreter von ihren Heimatregierungen, sondern vielmehr eine gerechtere Aufteilung bzw. Vertretungszahl der einzelnen Stände. Es kann hier auch auf die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe WAHLEN verwiesen werden, wonach „die kantonale Koordination wohl verstärkt werden muss, dass aber kein Anlass dazu besteht, durch neue Bestimmungen auf der Ebene der BV eine stärkere Verbindung zwischen den Kantonen und ihren Abgeordneten im Ständerat vorzuschreiben; auf den Zwang, Abgeordnete aus dem Kreise der Regierungs- oder Parlamentsmitglieder zu wählen, ist zu verzichten. Die ausserhalb rechtlicher Normen stehenden politischen Sitten und der Einsatz der Mittel, welche den Kantonen und den Abgeordneten zur Verfügung stehen, sind ohne weiteres geeignet, zureichende Bindungen zu gewährleisten.“⁴⁴²

III. Einfügung weiterer oder alternativer Repräsentationselemente

Die allgemeine Bejahung des Zweikammersystems schliesst nun noch keineswegs eine Einigkeit über die jeweilige Zusammensetzung der beiden Parlamentskammern und deren Repräsentationsgrundlagen ein. Im Verlaufe der Arbeit wurde mehrfach auf die Bedeutung des Prozesses der *Unitarisierung* im schweizerischen Bundesstaat hingewiesen und angesichts des steten Fortschreitens dieser Entwicklung könnte man durchaus die Frage nach der Relevanz des *kantonalen* Elementes in der modernen Schweiz aufwerfen. Ist mit anderen Worten vor dem Hintergrund der Unitarisierung eine der proportionalen Ersten Kammer gleichgestellte Zweite Kammer noch gerechtfertigt, welche die Schweiz nach Kantonen repräsentiert?⁴⁴³ NEIDHART verwies etwa darauf, dass in der unitarischen Schweiz der Gegenwart die Zuordnung eines einzelnen Bürgers zu einem bestimmten *sozialen Verband* diejenige zu einem bestimmten *Kanton* an Relevanz weit übersteige⁴⁴⁴. In der Folge sei es von viel durchgreifenderer Bedeutung, ob eine Person Mitglied in einer Gewerkschaft oder einem Arbeitgeberverband sei, als etwa die Frage, ob er nun aus dem Kanton Zürich stamme oder aus Zug, Graubünden oder dem Aargau und in Zürich nur arbeitet. In der Folge postuliert NEIDHART eine Zusammenlegung des zweikammerigen Beratungsverfahrens, ein Tätigwerden der bisherigen National- und Ständeräte in einer einkammerigen Bundesversammlung, worin er eine ausreichende Möglichkeit, der spezifischen Interessenwahrung der Kantone erblickt⁴⁴⁵. Wollte man nun aber unter Beibehaltung der Zweiten Kammer und gleichzeitigem Ersatz der bisherigen Repräsentationsbasis das *Volk* in einer von der Proportionalität abweichenden Einteilung repräsentieren, wäre dies wohl nur in einer Art „Sozialkammer“ denkbar, in der das Volk, gegliedert nach sozialen Verbänden, repräsentiert würde. Nachfolgend soll auf einige ausländische

⁴³⁸ So hält auch BRYCE, III, S. 75, fest, dass eine Erste Kammer (gemeint ist das neben der Volkskammer bestehende Organ) ganz allgemein um so stärker ist, je demokratischer sie ist. Nur im solchermassen demokratisierten bundesstaatlichen Zweikammersystem hat sich das Gleichgewicht zwischen den beiden Kammern zu erhalten vermocht, während ansonsten die Erste Kammer durchwegs in eine untergeordnete Stellung geraten ist.

⁴³⁹ TRIVELLI, S. 285, 311 ff., 513 ff.; Schlussbericht WAHLEN, S. 475; HUBER-HOTZ, S. 171 f.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 400.

⁴⁴⁰ Vergl. HERTIG, S. 117.

⁴⁴¹ MONIKA WEBER, „Die kantonalen Parlamente im Vergleich zum Bundesparlament“, S. 60 f.

⁴⁴² Schlussbericht WAHLEN, S. 475; vergl. auch HUBER-HOTZ, S. 172; die Ergebnisse von TRIVELLI, S. 311 ff., S. 513 ff. stützen ebenfalls diese These.

⁴⁴³ HEGER, S. 178 f.; NEIDHART, „Reform“, S. 86; Schlussbericht WAHLEN, S. 448 f., 469.

⁴⁴⁴ NEIDHART, „Reform“, S. 86.

⁴⁴⁵ NEIDHART, „Reform“, S. 86, betrachtet die „Bundesrepräsentation der Kantone“ im übrigen als durchaus legitim, da es sicher „ein gewisses politisches Gefälle zwischen den grossen und kleinen, den welschen und deutschsprachigen sowie den in ihrer Bevölkerungsmehrheit konfessionell unterschiedlichen Kantonen“ gibt. Allein, diese Repräsentation wäre auch im Rahmen eines vergrösserten Nationalrates als Bundesversammlung möglich. Vergl. nachstehend § 30, A, III, 2.

Zweikammersysteme verwiesen werden, welche sich einer derartigen Repräsentationsbasis zumindest teilweise angenähert haben.

1. Ständische oder soziale Elemente

Das Konzept einer ständischen Repräsentation in Zweiten Kammern, wie es in Grossbritannien verwirklicht wurde (feudalständische Repräsentation), muss nicht zwangsläufig historisch begründet sein⁴⁴⁶. In Ländern mit einer starken katholischen Tradition, wie dies z.B. in Bayern oder Irland der Fall ist, fand der Gedanke der katholischen Soziallehre⁴⁴⁷, dass dem Gemeinwohl eine Konzertierung der *berufsständischen* Kräfte wesentlich stärker diene als jede Form von Parteienhader und Klassenkampf, einen zwar abgeschwächten, jedoch durchaus wahrnehmbaren Ausdruck in der Organisation der Zweiten Kammer⁴⁴⁸. Hinter diesem Typ der Zweiten Kammer, der erstmals in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts in verschiedenen Verfassungen realisiert wurde, steckt letztlich der Gedanke, dass die Demokratie zu Unrecht mit ihrem Prinzip der Gleichheit in einer ganz theoretisch-schematischen Weise allen Bürgern gleiche Entscheidungsgewalt zuerkenne. Statt dessen sollte der Einzelne über seine *Berufsgruppe*, die seinen Lebenskreis in stetiger Wechselwirkung weitgehend bestimmte, aus einer natürlichen Ordnung heraus an der Bildung des politischen Lebens und des Staates teilhaben⁴⁴⁹, was schlussendlich auch zu einer Überwindung des „mechanischen Majoritätsprinzips durch eine organische Gliederung des Volkes“ führen sollte⁴⁵⁰. Ein weiteres Beispiel einer ständischen Grundlage der Zweiten Kammer, hier auf dem Boden sozialistischer Ideologie, bot der jugoslawische „Produzentenrat“ der Verfassung von 1953, der nachfolgend näher dargestellt wird⁴⁵¹.

a) Der bayerische Senat

Als einziges deutsches Bundesland leistet sich Bayern eine Ständekammer als begutachtendes Gremium, das dem Gesetzgeber, dem Landtag, als fachkundiger *Berater* zur Seite steht. Die Zielvorstellung der bayerischen Verfassung von 1946 für den Senat war dabei ein *nichtparteiliches* Gremium zu schaffen, in dem die gesellschaftliche Gruppierungen des Staates zum Ausdruck kommen sollten. Schon in der ersten bayerischen Verfassung von 1818 gab es ein Zweikammersystem, in dem Abgeordnete und Ständevertreter gleichberechtigt waren. Nach der Abschaffung der Monarchie 1918 war der Landtag die einzige Gesetzgebende Versammlung. 1945 einigte man sich mühsam auf einen Kompromiss: einige Verfassungsrechtler hielten den Senat damals schon für eine Fehlkonstruktion, da sie der Ansicht waren, er müsse vom Volk gewählt werden. Der Senat, der 1946 als Zweite

⁴⁴⁶ Der Gedanke einer berufsständischen Interessenvertretung wurde v.a. im 19. Jhd. in einer Vielzahl von Schriften im Zusammenhang mit der Problematik der Repräsentation als Gegensatz zur Volksrepräsentation postuliert: Dabei wurde eine Vielzahl von Modellen entworfen. Eine auf die Verhältnisse Preussens und Deutschlands gegen Ende des 19. Jhdts. bezogene Interpretation von Staat und Gesellschaft im Föderalismus, die auf eine komplizierte *Kombination berufsständischer und territorialer Repräsentation* hinausläuft, findet sich bei CONSTANTIN FRANTZ, „Föderalismus“, S. 118 ff., S. 125; *ders.*, „Unsere Verfassung“, 2. Aufl., Berlin 1851, S. 51. Für FRANTZ waren die konstitutionellen Kammern stets Gegenstand heftiger Ablehnung. In ihnen hielt er, wie ROUSSEAU, eine Willensübertragung für unmöglich, zumal dann, wenn der Gewählte an den Wählerwillen nachher nicht mehr gebunden sein soll. Die nächste Fiktion sei, dass die Abgeordneten zugleich auch noch das übrige Land vertreten sollen. Ganz anders die wahre, „organische“ Volksvertretung im Föderalismus: „Sind Staat und Gesellschaft grundwesentlich verschieden, so sind die Vertretungskörper eben dazu da, dass die Gesellschaft im Staate zu ihrem Rechte komme, und darum müssen folglich alle gesellschaftlichen Elemente im Landtage oder Reichstage ihre Vertretung finden“ („Föderalismus als das leitende Prinzip“, S. 124). Daraus folge eine Kombination territorialer und berufsständischer Repräsentation: Vertreten werden können nur organische Körperschaften wie Berufsstände oder Gemeinden, die anders als die „Wählerhaufen“ des Liberalismus einen realen Gesamtwillen entwickeln können. Die Repräsentation kann daher auch nur aus der Mitte der Körperschaften selbst heraus erfolgen, und der Abgeordnete vertritt auch nur seine Wähler. Als Stände wollte FRANTZ alle wichtigen Gruppen der bürgerlichen Gesellschaft vertreten sehen, wobei sich seine Einschätzung, welche Gruppen relevant sind, im Laufe der Zeit geändert hat, grundsätzlich aber jedes Gewerbe, jeder Handel und vor allem die Landwirtschaft vertreten sein sollten, hingegen die Beamtenschaft unberücksichtigt blieb, da sie „kein eigenes Lebensprinzip in der bürgerlichen Gesellschaft“ verkörpert, sondern dem Staat angehört (ausgenommen sind allerdings Lehrer, Professoren und auch die Geistlichen).

⁴⁴⁷ Die Enzyklika „Quadragesimo Anno“ (1931) beeinflusste auch den portugiesischen Staatsmann ANTONIO SALAZAR, der 1930 die Nationale Union als Einheitspartei begründete und Portugal nach 1932 in autoritärem und ständischem Geist regierte („Estado novo“) sowie 1934 den österreichischen Kanzler DOLLFUSS, dessen Verfassung aus Österreich einen „Christlichen Ständestaat“ formen wollte. Die Tendenz zum ständischen Staat zeigte sich in Österreich aber schon früh nach 1920, der Gründung des Bundesstaates, und fand in der von der Regierung 1934 erlassenen ständisch-autoritären Verfassung nur ihren letzten und deutlichsten Ausdruck. Siehe dazu ADOLF MERKL, „Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs“, Wien 1935, S. 63 ff.; einlässlich auch HELMUT WOHNOUT, „Regierungsdiktatur oder Ständeparlament? Gesetzgebung im autoritären Österreich“, Wien/Köln/Graz 1993, insbes. S. 13-56.

⁴⁴⁸ SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 523 f. Vergl. auch H. HERRFAHRDT, „Das Problem der berufsständischen Vertretung“, Stuttgart-Berlin 1921.

⁴⁴⁹ ROSENDAHL, S. 87; SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 358 ff.

⁴⁵⁰ KELSEN, „Allgemeine Staatslehre“, S. 358, mit einer staatsrechtlichen Kritik des Gedankens.

⁴⁵¹ Siehe nachfolgend § 31, E, II.

Kammer eingerichtet wurde⁴⁵², war aber als „Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes“ konzipiert⁴⁵³ und stellte sich damit in eine Tradition des Oberhausideals, wonach die „Erste Kammer“ ein Elitengremium darstellt, das möglichst viele geistige, politische und ökonomische Qualitäten⁴⁵⁴ und Sonderstellungen einschliesst⁴⁵⁵, ein dem Liberalismus des 19. Jahrhunderts entspringendes Gedankengut.

Der Senat hat 60 Mitglieder, die durch soziale, wirtschaftliche, kulturelle und gemeindliche Körperschaften zu wählen sind. Aufgrund der Auswahl der entsendungsberechtigten Verbände und Organisationen sowie deren Gewichtung, die - nach dem Massstab spiegelbildlicher Vertretung - dem Stand des sozialkulturellen Profil des Landes Ende der vierziger Jahre entspricht und namentlich ein erhebliches Übergewicht der Landwirtschaft beinhaltet⁴⁵⁶, sieht sich der Senat permanenter Kritik ausgesetzt: Er setzt sich zusammen aus Vertretern der Gewerkschaften (11), Land- und Forstwirtschaft (10), der Gemeindeverbände (6), Industrie und Handel (5), Genossenschaften (5), Handwerk (5), Freie Berufe (5), Religionsgemeinschaften (5), Wohltätigkeitsorganisationen (5) und drei Vertretern der Hochschulen. Damit stellen etwa die Landwirte, die in Bayern noch 3 Prozent der Bevölkerung ausmachen, rund 17 Prozent des Senats. Ähnlich überrepräsentiert sind die Gewerkschaften, währenddem es etwa für Naturschützer, Behinderten-, Familien-, Jugend- oder Frauenverbände keinen Platz im Senat gibt. Man kann sich daher fragen, ob sich der Senat noch auf der Höhe der gesellschaftlichen Entwicklung und politischer Erfordernisse befindet. Ist der Senat als Spiegel der bayerischen Gesellschaft blind geworden? Keine der im Senat vertretenen Gruppen ist bereit, einen Sitz abzugeben: zu attraktiv scheinen nicht nur Titel und Einfluss; für die Funktionäre stellen auch die Entschädigungen eine lukrative Nebeneinnahme dar⁴⁵⁷. Organisatorisch ist der bayrische Senat zweifellos eine nach Art einer berufsständischen Zweiten Kammer eingerichtete Abteilung des Parlaments. Es ist allerdings fraglich, ob angesichts seiner funktionellen Ausgestaltung - er besitzt fast keine Hemm- und Kontrollmöglichkeiten⁴⁵⁸ - von einem echten Zweikammersystem die Rede sein kann⁴⁵⁹. Immer wieder wurde der Senat daher aber kritisiert, und seit 1946 kam es zu insgesamt drei (erfolglosen) Abschaffungsversuchen der Zweiten Kammer. Gegenwärtig sind von Seiten der SPD und der Grünen erneut zwei Gesetzesanträge auf Abschaffung des Senats im Landtag hängig⁴⁶⁰, die aber wenig Aussicht auf Erfolg haben dürften⁴⁶¹. Für eine Abschaffung bräuchten die Antragsteller im Landtag eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit und eine Volksabstimmung⁴⁶².

b) Der irische Seanad

aa) Die Genese des irischen Zweikammersystems

Der irische Senat (Seanad Éireann) zeigt im Gegensatz zum bayerischen Beispiel, wie sich eine berufsständische Repräsentation durchaus flexibler gestalten lässt: Durch eine *breitere Definition der Stände* kann eine ausgewogenere Vertretung der gestaltenden Grössen des Staates gewährleistet werden⁴⁶³. Die Bestimmung der irischen Senatoren ist nicht nur aufgrund ihrer Originalität sondern auch aufgrund ihrer Komplexität äusserst bemerkenswert und kann nur unter der Berücksichtigung der wechselvollen und tragischen Geschichte dieses Landes um die Erlangung seiner nationalen Identität erklärt werden, die nachfolgend nur kurz gestreift werden kann, da deren Darstellung den Rahmen der hier gesteckten Aufgabe sprengen würde. Vorab nur soviel: von den 60 Mitgliedern des

⁴⁵² BODO DENNEWITZ/BORIS MEISSNER, „Die Verfassungen der modernen Staaten“, Hamburg 1948, III, S. 17 ff., bezeichnen den bayrischen Senat als „recht schüchternen Versuch“, die Organisation einer Zweiten Kammer nach dem Gesichtspunkt einer berufsständischen Repräsentation einzuführen.

⁴⁵³ Vergl. zum Ganzen KALKBRENNER, S. 110 ff., S. 139 ff.; ROSENDAHL, S. 87 f.

⁴⁵⁴ So lautet Art. 36 Abs. 3 der Verfassung von 1946: „Der Senator soll mindestens 40 Jahre alt sein und sich durch Redlichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung auszeichnen.“

⁴⁵⁵ J. H. KNOLL, „Führungsauslese in Liberalismus und Demokratie“, Stuttgart 1957, S. 72.

⁴⁵⁶ HERBERT SCHNEIDER, „Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland“, Opladen 1979, S. 14.

⁴⁵⁷ So erhält ein Senator für 4-5 Sitzungen monatlich DM 2'735.- Aufwandsentschädigung und eine steuerfreie Pauschale von DM 500.- sowie pro Sitzung noch ein zusätzliches Sitzungsgeld von DM 205.-. Wer mehr als 200 km anreist, bekommt einen ganzen Sitzungstag zusätzlich. Den Staat Bayern kostet dies jährlich acht Millionen Mark.

⁴⁵⁸ Gemäss Art. 41 der Verfassung verliert der Senat das Recht zur Entscheidung, wenn er nicht innerhalb einer bestimmten Frist tätig geworden ist.

⁴⁵⁹ ROSENDAHL, S. 134.

⁴⁶⁰ Main-Echo vom 17./18. 2. 1996 („SPD und Grüne jetzt einig: Senat gehört abgeschafft“); Donau Kurier vom 12. 4. 1996. Die Kritiker aus den Reihen der Grünen und der SPD halten den Senat für völlig überflüssig und seine Arbeitsleistung minimal.

⁴⁶¹ Auch Befürworter des Senats räumen allerdings dessen Reformbedürftigkeit ein, hauptsächlich Vertreter der CSU, die es bei einer moderaten Reform des Senats belassen wollen; in diesem Sinne etwa PAUL WILHELM (Landtag, CSU), der den Senat für eine „gute Konstruktion“ hält, von der man einfach noch merken muss, dass man sie „braucht“.

⁴⁶² Als Ausweichmöglichkeit erwägen die Grünen daher ein Volksbegehren, das eine „Verschlanung“ der gesamten Staatsregierung und des Landtages beinhalten soll, so CHRISTIAN MAGERL (Landtag, Die Grünen).

⁴⁶³ Zum irischen Zweikammersystem vergl. MASTIAS/GRANGÉ, S. 295 ff.; MORLAY AYEARST, „The Republic of Ireland“, London 1971; THOMAS GARVIN, „The Irish Senate“, Dublin 1969; JOHN MC GOWAN SMYTH, „The Theory and Practice of the Irish Senate“, Dublin 1972.

aus dem Jahre 1937 stammenden irischen Seanads werden 43 aus einer Gruppe von auf nationaler und lokaler Ebene benannten Vertretern der fünf *Berufsstände* gewählt⁴⁶⁴. Sechs weitere Senatoren wählen die Universitäten und elf ernennt der *Taoiseach*, der Regierungschef⁴⁶⁵.

Zur Einführung dieser ungewöhnlichen Zweiten Kammer muss man sich der dramatischen Geschichte des irischen Freiheitskampfes bewusst werden⁴⁶⁶. Das ganze politische Leben Irlands ist und war geprägt von den beiden grossen Fragen der Erringung der *Unabhängigkeit* einerseits und andererseits der *Teilung der Insel* in die drei Südpfvinzen und die sechs nördlichen der neun Grafschaften von Ulster („Northern Ireland“), deren vorwiegend protestantische Bevölkerung eine Vereinigung mit dem katholischen Irland nach wie vor ablehnt. Nach der Ausrufung der Unabhängigkeit durch die nationale Sinn Féin-Bewegung im Jahre 1919, brach in Irland ein Bürgerkrieg aus. Um die Situation zu entschärfen, gestand Grossbritannien im Jahre 1920 Irland, ohne Nordirland (Ulster), einen relativ grossen Autonomiestatus zu („Irish Government Act“). Dieses Autonomiestatut sah die Einführung eines volksgewählten Repräsentantenhauses (Dáil) und eines teilweise vom *König* ernannten Senats vor. Dieses Konzept einer nach britischem Vorbild errichteten Zweiten Kammer wurde allerdings von den Nationalisten aufs heftigste abgelehnt. 1921 kam Grossbritannien den Iren entgegen, indem es ihnen am 6. 12. 1921 den Status eines selbständigen Dominion im Commonwealth unter Abtretung der sechs nördlichen Grafschaften Ulsters als „Northern Ireland“ verlieh. Es wurde 1922 eine erste Verfassung angenommen, welche einen neuen Senat installierte, der im Unterschied zum Senat von 1920 zur Hälfte von der *irischen Regierung* ernannt wurde. Die andere Hälfte wurde von der Ersten Kammer bezeichnet⁴⁶⁷. Diese Zweite Kammer konnte nun zwar nicht mehr als Instrument des britischen Imperialismus bezeichnet werden, repräsentierte aber immer noch hauptsächlich die besitzenden Klassen und wurde daher von den nationalistischen Republikanern der Sinn Féin abgelehnt. Das irische Volk liess sich aber mit dem Status eines Dominions nicht mehr besänftigen und als 1932 ein erbitterter Gegner Grossbritanniens, EAMON DE VALERA, Parteichef der Fianna Fáil, einer Partei, die sich v.a. aus Anhängern der Sinn Féin rekrutierte, an die Macht kam, tat er den letzten Schritt, indem er die im Dominion-Status niedergelegten Bindungen einseitig durchschnitt. 1937 beendete DE VALERA seinen Kampf mit der formellen Unabhängigkeitserklärung des „souveränen, unabhängigen und demokratischen“ Staates *Eire*⁴⁶⁸.

DE VALERA war von Anfang an bestrebt, die Verfassung von 1922 und deren Institutionen zu revidieren, zunächst noch durch Ergänzungen, Amendments, dann 1936, kurz vor der eigentlichen Totalrevision der Verfassung, durch die gänzliche Abschaffung der Zweiten Kammer, die trotz der Reform von 1922 von den Nationalisten stets als ein letztes Relikt britischer Tradition betrachtet worden ist. Somit bestand während eines Jahres ein reines Einkammersystem, welches aber nicht in einen permanenten Zustand übergeführt werden sollte. Im Sinne seiner Schöpfer sollte mit dem neuen Senat klar mit der Vergangenheit und insbesondere mit dem britischen Oberhaus-Modell von 1920/1922 gebrochen werden. DE VALERA, überzeugter Katholik und Nationalist, kehrte dem protestantischen Grossbritannien den Rücken und liess sich bei der berufsständischen Ausgestaltung des Senats entscheidend von der päpstlichen Enzyklika „Quadragesimo anno“ von PIUS XI. inspirieren. Er schuf damit ein System, das hinsichtlich seiner Originalität seinesgleichen in Europa sucht⁴⁶⁹.

bb) Die Zusammensetzung des Senats

Die sechzig Mitglieder des Senats besitzen wie die Abgeordneten des Dáil ein fünfjähriges Mandat. Die Gesamterneuerung des Senats findet aber in jedem Fall, auch bei ausserordentlichen Auflösungen des Repräsentantenhauses vor Ablauf von dessen Mandat, innerhalb von 90 Tagen nach der Erneuerung des Dáil statt. Diese sechzig Senatoren, deren Bestimmung hochkomplex ist und verschiedene Modalitäten in sich vereinigt, setzen sich aus drei verschiedenen Kategorien zusammen⁴⁷⁰:

- die Repräsentanten der fünf Berufsstände (43 Mitglieder);
- die Senatoren, die von den beiden Universitäten gewählt werden (6 Mitglieder);
- die vom Regierungschef ernannten Senatoren (11 Mitglieder).

⁴⁶⁴ Art. 18 der Verfassung vom 1. Juli 1937. Deutsche Übersetzung bei A. KIMMEL, S. 176-210.

⁴⁶⁵ Vergl. DES DINAN, „Constitution and Parliament“, in: BRIAN GIRVIN/ROLAND STURM (Hrsg.), „Politics and Society in Contemporary Ireland“, Aldershot 1986, S. 71-86, bes. S. 83 f.

⁴⁶⁶ MASTIAS/GRANGÉ, S. 293 ff.

⁴⁶⁷ Die vom Repräsentantenhaus bestimmten Senatoren wurden aus einer Kandidatenliste mit der dreifachen Anzahl Sitze ausgewählt, die zu zwei Dritteln durch den Dáil und zu einem Drittel durch den Senat selbst bestückt worden war. Das Senatsmandat wurde auf 12 Jahre hin ausgelegt, bei einer Teilerneuerung des Senats alle drei Jahre. Als Zweite Kammer übte der Senat gemeinsam mit dem Dáil die Gesetzgebung aus, mit Ausnahme der Finanzfragen.

⁴⁶⁸ Irland trat erst im Dezember 1948/April 1949 aus dem Commonwealth aus und anerkennt seither, nunmehr erst offiziell „Republik“ (Poblacht Na h’Éireann) den englischen König nicht mehr als „Staatsoberhaupt“. Art. 3 i.f. und 5 der Verfassung.

⁴⁶⁹ Verfassung vom 1. Juli 1937.

⁴⁷⁰ Art. 18 Abs. 4 der Verfassung.

α) Die Repräsentation der Berufsstände

Die Repräsentation der *Berufsstände* ist mit 43 Mitgliedern die zahlenmässig bedeutendste Kategorie der Abgeordneten im Senat. Die Mitglieder dieser Kategorie werden in einer indirekten Wahl in zwei Stufen ermittelt. Dabei sind zunächst die Verbände und Organisationen der Berufsstände bei der Aufstellung der Kandidaten beteiligt, die Wahl selbst ist aber einem nachfolgend näher beschriebenen Wahlkollegium vorbehalten, dessen grösserer Mitgliederanteil auf der Grundlage *lokaler* Einheiten gewählt wird. Die 43 Sitze sind seit 1937 unverändert auf die fünf grossen sozialen bzw. berufsständischen Kategorien aufgeteilt:

- Landwirtschaft (inkl. Fischerei): 11 Sitze;
- Arbeitnehmer: 11 Sitze;
- Industrie und Handel (inkl. Architektur, Finanzsektor und dgl.): 9 Sitze;
- Öffentliche Verwaltung und Sozialeinrichtungen: 7 Sitze;
- Erziehung und Kultur (Kunst und Literatur, Bildungswesen, Mediziner und Juristen): 5 Sitze.

Die Kandidatenlisten werden jeder der fünf Kategorien (panels) gesondert präsentiert. Die Sitze jeder dieser Stände müssen ihrerseits wieder auf zwei *Untergruppen* von Kandidaten aufgeteilt werden:

- Kandidaten, die von den Berufsorganisationen und -syndikaten, Wirtschafts- oder Kulturverbänden, portiert werden und die durch den *Seanad Returning Officer* registriert werden (*Nominating Bodies sub-panel*) sowie

- Kandidaten, die von den Abgeordneten des Dáils präsentiert werden, wobei jede Kandidatur von mindestens vier Abgeordneten unterstützt werden muss (*Oireachtas sub-panel*).

Jeder dieser Kandidaten-Untergruppen (sub-panel) ist eine gewisse *Mindestanzahl* an Sitzen im Senat garantiert, die aber, je nach dem Ausgang der Wahlen, innerhalb einer bestimmten Spannbreite variieren, aber eine bestimmte Maximalzahl nicht überschreiten kann (siehe dazu Anhang 20a).

Schliesslich müssen die Kandidaten aus Personengruppen gewählt werden, die über entsprechende „Kompetenzen und praktische Berufserfahrung“ in der Branche verfügen, die sie repräsentieren sollen. Diese spezifische Qualifikation unterliegt der Kontrolle des *Seanad Returning Officer*. Allerdings werden nur sehr selten Kandidaturen aufgrund mangelnder Fähigkeiten oder Erfahrungen in der entsprechenden Branche zurückgewiesen; vielmehr scheint hier die politische Erfahrung resp. die Parteizugehörigkeit ausschlaggebend zu sein⁴⁷¹. Interessanterweise finden sich auf den Kandidatenlisten häufig die Namen von Politikern, die bei den vorausgegangenen Wahlen zum Dáil den Sprung in die Repräsentantenkammer nicht geschafft haben⁴⁷². Der Wahlkörper, der die Repräsentanten der fünf Berufsstände letztlich wählt, setzt sich zusammen aus:

- den 166⁴⁷³ neugewählten Abgeordneten des Dáil, der 90 Tage zuvor erneuert worden ist;
- den 60 Senatoren, deren Mandat abläuft;
- den 677 Mitgliedern der *Councils of County or County Borough*, die aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind⁴⁷⁴.

Mit ungefähr 75 % Anteil stellen somit die auf *territorialer* Grundlage (den 26 Grafschaften und den vier County-Boroughs) direktgewählten Mitglieder den grössten Teil des Wahlkörpers. Die Wahl selbst findet im Korrespondenzverfahren statt und die Stimmabgabe erfolgt für jeden Berufsstand getrennt.

β) Die sechs von den Universitäten gewählten Senatoren (University elections)

Die Inhaber eines Diploms von einer der beiden Universitäten Irlands, dem auf gälischer und katholischer Tradition beruhenden *Galway College* und dem auf protestantischer Tradition basierenden *Trinity College* in Dublin, haben das Recht sechs Abgeordnete des Senats zu wählen⁴⁷⁵. Diese Senatoren werden direkt gewählt, wobei die Anzahl der Stimmberechtigten, ungefähr 60'000, also kaum 3 % der Stimmberechtigten für die Wahl des Repräsentantenhauses beträgt. Obwohl der Umfang der Wahlkörper der beiden Universitäten sehr unterschiedlich ist⁴⁷⁶, wählen beide Universitäten je drei Senatoren. Auch hier erfolgt die Wahl im Korrespondenzverfahren. Diese Gruppe von Senatoren zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die sich ihre Kandidaten häufig als politisch unabhängig bezeichnen und sich auch, einmal gewählt, im Senat nur selten einer der Parteigruppierungen anschliessen.

⁴⁷¹ JOHN COAKLEY, „The Irish Senate Election of 1977: Voting in a small Electorate“, in: Parliamentary Affairs, London 1980, S. 325.

⁴⁷² So wurden 1977 26 erfolglose Bewerber für einen Sitz im Dáil in den Senat gehievt (d.h. 44 %).

⁴⁷³ Mit dem Gesetz No. 17 vom 1. Juli 1980 wurde die Zahl der Abgeordneten des Repräsentantenhauses von 148 auf 166 erhöht.

⁴⁷⁴ Die Zahl von 903 Stimmberechtigten, wurde am 28. 9. 1982 durch den *Seanad Returning Officer* festgehalten.

⁴⁷⁵ Eine Verfassungsänderung vom 5. 7. 1979 erlaubt, dass die Inhaber von Diplomen jeder höheren staatlichen Bildungsinstitution mit Hochschulniveau, stimmberechtigt sind.

⁴⁷⁶ Im Januar 1983 betragen die Zahlen: 50'820 für das Galway College und 10'293 für das Trinity College.

χ) Die vom Premierminister ernannten Senatoren

Diese elf Senatoren, die nur gerade knapp zwei Zehntel des Senats ausmachen, sind die letzte Spur des Senats von 1922, der noch zur Hälfte von der Regierung ernannt worden ist. Die Verfassungsschöpfer wollten mit der Beibehaltung dieser besonderen Gruppe von Senatsabgeordneten mögliche politische Missklänge zwischen den beiden Kammern vermeiden, gegebenenfalls eben mit einer gewissen Berichtigung der politischen Zusammensetzung den Senat mit der Mehrheit im Repräsentantenhaus zu harmonisieren, was durchaus im Interesse des Funktionierens des parlamentarischen Regierungssystems⁴⁷⁷ liegt. Daher finden die Ernennungen dieser elf Senatoren auch zuletzt statt, wenn die übrigen 49 Senatoren bekannt sind. So kann der Premierminister in voller Kenntnis, die übrigen Senatssitze verteilen⁴⁷⁸. Nun ergaben etwa die Wahlen zum Dáil im Jahre 1973 für die Koalition von *Fine Gaël* und *Labour* eine leichte Mehrheit (50,7 %), die Wahlen der Senatoren aber nur gerade 24 Sitze, womit der Koalition dieser beiden Parteien noch sechs Sitze zur Mehrheit in der Zweiten Kammer fehlten. Diese wurde dann aber problemlos erreicht, indem der neue Premierminister, LIAM COSGRAVE (*Fine Gaël*), die elf von ihm zu ernennenden Senatoren auf die beiden Koalitionsparteien, also die Mehrheitsparteien im Dáil, aufteilte (sieben Sitze für die *Fine Gaël* und vier Sitze für *Labour*), womit diese beiden Parteien auch im Senat mit 58,3 % über eine bequeme Mehrheit verfügten⁴⁷⁹.

cc) Die Rolle des Senats im irischen Verfassungsgefüge

Der mehrheitlich berufsständisch bezeichnete Senat bildet zusammen mit dem Dáil Éireann das irische Parlament (Oireachtas)⁴⁸⁰. Die Verfassungsväter bemühten sich 1937, mit dem Senat eine mehr technische als politische Zweite Kammer zu schaffen, die nicht in der Lage sein sollte, sich der Politik des Dáil und der Regierung ernsthaft in den Weg zu stellen. Dies ist auch der Grund dafür, dass der Senat innerhalb einer Frist von 90 Tagen nach der Wahl des Dáil einer integralen Erneuerung unterworfen wird und dass der Premierminister über das Recht verfügt, ihm elf genehme Senatoren zu bestimmen. Schliesslich erlauben es auch die dem Senat zubemessenen Kompetenzen, gerade einmal die Rolle einer „chambre de réflexion“ auszuüben, ohne aber Entscheidungen der Regierung oder des Dáils konkret behindern zu können. Der Senat ist mit seiner Konzeption letztlich auf ein konsultatives Gremium reduziert worden.

α) Politische Kontrollkompetenzen

Der Senat verfügt zwar über bestimmte Informations- und Untersuchungsmöglichkeiten, welche es ihm erlauben, Handlungen der Regierung und der Verwaltung zu kontrollieren. Das Ergebnis dieser Kontrollen ist allerdings beschränkt auf die Äusserung von Ermahnungen oder Ansichten. In keinem Fall besitzt der Senat eine direkte Interventionsmöglichkeit im Bereich der Regierung. Im übrigen hat der Senat keinerlei Anteil an der Bildung der Regierung: Der Premierminister wird dem Präsidenten allein vom Dáil vorgeschlagen, dem gegenüber die Regierung auch allein Rechenschaft schuldet. Ferner können höchstens zwei Senatoren ins Kabinett berufen werden, wobei diesen weder das Amt des Premierministers (Taoiseach), noch des stellvertretenden Premierministers (Tánaiste) oder des Finanzministers zufallen darf. Der Senat hat weder das Recht zur Interpellation noch kann er im Anschluss an eine Regierungserklärung eine Debatte durchführen⁴⁸¹. Dafür besitzt der Senat immerhin die Möglichkeit den Ministern Fragen zu stellen.

β) Gesetzgebungskompetenzen

Im Bereich der Gesetzgebung⁴⁸² lässt sich festhalten, dass der irische Senat weitreichende Kompetenzen besitzt, Gesetzesentwürfe vorzuschlagen, darüber zu beraten und sich dazu vernehmen zu lassen. Seine Kompetenzen

⁴⁷⁷ Während das Staatsoberhaupt, der Präsident, aus allgemeinen Wahlen hervorgeht, wird der Regierungschef, der Premierminister, der gleichzeitig der Führer der stärksten Partei ist, vom Dáil bestimmt und ist auch nur diesem verantwortlich.

⁴⁷⁸ Das parlamentarische Regierungssystem Irlands ist im Gegensatz zum englischen System geprägt vom Vorhandensein einer Mehrzahl von Parteien. Dies hat bisweilen verhältnismässig instabile Mehrheitsverhältnisse zur Folge und zwingt zu Koalitionen: So trat am 17. 11. 1994 Premierminister ALBERT REYNOLDS, Vorsitzender der Fianna Fáil, zurück, nachdem am Vortag die Labour Party die Koalition aufgekündigt hatte. Nach dem Scheitern der Koalitionsgespräche zwischen Fianna Fáil und Labour Party wählte das Repräsentantenhaus am 15. 12. mit 85 von 166 Stimmen den Vorsitzenden der bisher oppositionellen Fine Gael, JOHN BRUTON, zum neuen Premierminister. Dessen Mitte-Links-Koalition aus Fine Gael, Labour Party und Democratic Left verfügt im Dáil über eine Mehrheit von 5 Sitzen und ist im Seanad auf die Unterstützung durch Unabhängige angewiesen.

⁴⁷⁹ Siehe auch MASTIAS/GRANGÉ, S. 303 ff.

⁴⁸⁰ Vergl. Art. 15 Abs. 1 Ziff. 2 der Verfassung.

⁴⁸¹ Seit dem 10. 7. 1979 können immerhin gewisse Senatoren vom Präsident ermächtigt werden, eine kurze Antwort auf Regierungserklärungen abzugeben.

⁴⁸² Art. 20 ff. der Verfassung.

finden jedoch ihre Schranke, sobald es um die Entscheidung einer gesetzgeberischen Massnahme geht. Diese hängt allein vom Dáil ab, weshalb es auch keines Differenzbereinigungsverfahrens bedarf.

Der Senat hat, gemeinsam mit dem Dáil, ein *Initiativrecht*, wobei aber keine der beiden Kammern im Finanzbereich ein solches besitzt. Die Vorstösse von Seiten der Senatoren unterliegen zunächst der Prüfung durch den Senat selbst und dann durch den Dáil. Modifiziert dieser den von der Zweiten Kammer übermittelten Text, so geht der Vorschlag an den Senat zurück und folgt das Verfahren in erster Linie den Vorschlägen des Dáil. Der Premierminister kann Gesetzesentwürfe beiden Kammern vorlegen, mit Ausnahme der Finanzvorlagen, die zuerst dem Dáil zu unterbreiten sind. Der Senat, dem diese Aufmerksamkeit früher nur selten zuteil wurde, entwickelt sich aber, auf-grund seiner rationelleren Tätigkeit, mehr und mehr zum bevorzugten Ansprechpartner, was Gesetzesvorlagen namentlich verwaltungstechnischer Natur betrifft. Das Recht zu Gesetzesrevisionen und -abänderungen ist dem Senat in keiner Weise beschränkt, ausser im Bereich der Finanzgesetzgebung, in welchem die Zweite Kammer nur gerade „Empfehlungen“ geben kann. Im Gegensatz zum Initiativrecht wird das Abänderungsrecht vom Senat häufig beansprucht. Die Reichweite der Beschlussfassungen des Senats über Abänderungen ist zumindest *formal* sehr begrenzt, in der *Praxis* aber erfreuen sich die Änderungen des Senats in der anderen Kammer einer hohen Beachtung. Dank seiner Sachkunde und der von ihm geübten Zurückhaltung, werden die Abänderungsvorschläge von der Regierung und vom Dáil häufig aufgenommen und berücksichtigt. Allerdings bemühte sich die Verfassung zu vermeiden, den Senat in die Lage zu versetzen, die Gesetzgebungskompetenzen des Dáil in irgendeiner Weise zu hemmen. Der Senat muss daher zunächst eine Frist von 90 Tagen für die Beratung von Vorlagen, die ihm unterbreitet worden sind, einhalten⁴⁸³. Diese Frist kann mit Zustimmung des Dáil verlängert werden, und ist bei Finanzvorlagen auf 21 Tage⁴⁸⁴ beschränkt. Es besteht kein Differenzbereinigungsverfahren, da die letztendliche Entscheidung ohnehin beim Dáil liegt. Der Senat führt nur eine einzige Lesung durch, nach der das Repräsentantenhaus völlig frei darüber Beschluss fasst, ob sie die Änderungsvorschläge des Senats annimmt oder verwirft. Die einzige Machtbefugnis, die dem Senat effektiv zur Verfügung steht, resultiert aus der Verwerfung einer Gesetzesvorlage: In diesem Fall hat der Präsident der Republik die Möglichkeit, das Gesetz nicht zu veröffentlichen, wenn es vom Dáil nicht mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen worden ist⁴⁸⁵.

dd) Die politische Rolle des Senats

Die Verteilung der Sitze des Senats im Rahmen der Berufsstände führt nicht dazu, dass die Zusammensetzung der Zweiten Kammer tatsächlich ein getreuliches Abbild der sozialkulturellen Struktur des Landes präsentiert, wie dies ursprünglich vorgesehen war. Zwar stellen die im Sektor der Landwirtschaft/Fischerei Tätigen - dem Hauptzweig der irischen Wirtschaft -, einen sehr grossen Teil der Senatoren (1983 waren es 12 Senatoren, also $\frac{1}{5}$ der gewählten Senatsmitglieder), was aber die übrigen Berufe und Tätigkeiten angeht, entspricht die formelle Zusammensetzung des Senats nicht immer der realen soziologischen Bevölkerungsstruktur⁴⁸⁶. So setzte sich der Senat 1983 zu rund einem Drittel aus Angehörigen des *Bildungssektors* zusammen, indem sich abgesehen von den sechs Universitätsvertretern, den Angehörigen der Kategorie „Kultur und Bildung“ auch in den anderen Listen („Arbeit“ und „Verwaltung“) und unter den elf ernannten Senatoren Lehrkräfte fanden⁴⁸⁷. Auch der Einfluss der politischen Parteien auf die Zusammensetzung des Senat entspricht in keiner Weise den Absichten seiner Schöpfer: Namentlich das System der *berufsständischen Kategorien*, das eine spezifische Repräsentation der Bürger auf der Grundlage ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen im Rahmen der grossen Wirtschaftssektoren, losgelöst durch die Vermittlung durch politische Parteien, hätte verwirklichen sollen, unterliegt seit geraumer Zeit schon der Kontrolle der politischen Kräfte. Dies beginnt bereits bei der Auswahl der Kandidaten. Die Kandidaturen rühren wie schon erwähnt, zum einen von den berechtigten berufsständischen Organisationen (Nominating Bodies sub-panel) und zum anderen von den Parlamentariern (Oireachtas sub-panel). Bei diesen letzteren handelt es sich naturgemäss um parteipolitisch gefärbte Kandidaturen, da sie ja von bestimmten Parteigruppierungen getragen werden. Es scheint, dass die parteipolitische Erfahrung einen weitaus bedeutenderen Einfluss hat, als die geforderte „Kompetenz und praktische Berufserfahrung“. Es lässt sich im weiteren beobachten, dass die meisten Gewählten, gleich welcher Kategorie oder Unter-Liste sie entstammen, sich nach ihrer Wahl einer der politischen Gruppierungen anschliessen und damit der Parteidisziplin unterwerfen, selbst wenn sie sich bei ihrer Kandidatur nicht explizit zu einer bestimmten politischen Richtung bekannt haben. Die Parteien spielen auch im weiteren Wahlverfahren eine tragende Rolle und bemühen sich ihre Anhänger im Wahlgremium über die politischen Ausrichtungen der Kandidaten zu unterrichten. Dies wird dadurch erleichtert, dass das Wahlgremium für die berufsständischen Senatoren sehr begrenzt ist (rund 900

⁴⁸³ Art. 23 der Verfassung.

⁴⁸⁴ Art. 21 Abs. 3 der Verfassung.

⁴⁸⁵ Dieser Fall tritt jedoch äusserst selten ein: So sind von 1938 bis 1981 nur gerade zwei Vorlagen vom Senat verworfen worden.

⁴⁸⁶ So fanden sich im Februar 1983 (MASTIAS/GRANGÉ, S. 307): 12 Landwirte (20 %); 8 Vertreter der Wirtschaft bzw. Unternehmer (13,3 %); 5 Verwaltungsräte (8,3 %); 1 Arbeiter bzw. Angestellter (1,6 %); 3 Juristen (5 %); 1 Mediziner (1,6 %); 5 Vertreter der übrigen freien Berufe (8,3 %); 6 Universitätsprofessoren (10 %); 12 Vertreter des Bildungswesens (20 %); 5 Beamte bzw. Verbands- oder Parteikader (8,3 %); 2 Personen ohne spezifischen Beruf resp. einer anderen Tätigkeit (3,2 %).

⁴⁸⁷ Dürftig ist - im internationalen Durchschnitt - der Anteil der Juristen mit blossen 5 %.

Personen) und dass die Mitglieder dieses Wahlkörpers, namentlich was ihre politische Ausrichtung angeht, bereits bestens bekannt sind. So ist nun ein Gremium, das sich aus Personen zusammensetzt, die allesamt selber ein politisches Amt innehaben, dazu berufen, über Kandidaten abzustimmen, die ihrerseits häufig von den Parteien ausgewählt worden sind. In der Folge kann man den Ausgang der Wahl dieser Kategorie von Senatoren bereits absehen, sobald man die parteipolitische Zusammensetzung des Wahlkörpers kennt.

ee) Zusammenfassung

Zusammenfassend könnte man die irische Zweite Kammer als eine Art parlamentarischer „Lehrwerkstatt“ bezeichnen, die für die in dieses Gremium gewählten Parteipolitiker meist nur gerade eine Zwischenstation darstellt: Bei den Wahlen von 1989 schaffte ein Viertel der Senatoren den Sprung in den Dáil⁴⁸⁸. Vergleicht man nun die Absichten der Verfassungsschöpfer von 1937 mit der Realität des irischen Senats von heute, so kann man feststellen, dass die ursprünglichen Ziele kaum oder nur sehr bedingt erreicht worden sind. Zwar sollte der Senat nach der Meinung der Nationalisten, die 1920 und 1922 schlechte Erfahrungen mit den damaligen Zweiten Kammern gemacht hatten, niemals mehr zum „Hemmschuh“ der volksgewählten Kammer werden. In dieser Hinsicht wurde die Intention der Verfassungsväter auch tatsächlich erfüllt: Der Senat ist kein Hemmnis gegenüber der Regierung oder dem aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Dáil. Die Ähnlichkeit in der politischen Zusammensetzung der beiden Kammern hatte während langer Zeit die Vermeidung von Konflikten zwischen der Zweiten Kammer und der Regierungsmehrheit im Dáil zur Folge. Nun ist es aber kaum eine ausreichende Existenzgrundlage für eine Zweite Kammer, wenn es ihr gelingt, mögliche Krisen zu umschiffen: Es bedarf einer positiven Begründung, die der Zweiten Kammer ausreichende Legitimation verschafft. Seine Rolle als minderberechtigter Teil des Gesetzgebungsorgans füllt der Senat seit langer Zeit durchaus erfolgreich aus und überzeugte, indem er seine Funktion als sachkundiges beratendes Organ definierte und als parlamentarische Tribüne fungierte, in der - besonders von den durch die Universitäten ge-wählten Senatoren - auch unabhängige Meinungen vertreten werden konnten.

Dagegen muss man den Versuch, die Institutionalisierung einer parlamentarischen Repräsentation der Nation im Rahmen der sozialkulturellen Strukturen und der Berufsstände als Ergänzung zu der durch die Parteien getragenen direkten Repräsentation der Bürger einzuführen, als gescheitert betrachten. Die politischen Kräfte haben sehr rasch die Kontrolle über die Besetzung des Senats übernommen, so dass in dieser Hinsicht kaum noch spezifische Unterschiede bestehen. Während in Grossbritannien auch unabhängige Lords zuweilen Einfluss auszuüben vermögen und das konservative Übergewicht primär das Ergebnis sozialer Herkunft, nicht parteipolitischer Personalplanung ist, wird die irische Zweite Kammer, wie bereits erwähnt, *parteipolitisch* dominiert. Paradoxerweise gilt dies in besonderem Masse für die Gruppe der *berufsständischen* Senatoren. Von den erwähnten 43 Senatoren war z.B. bei den Wahlen 1989 ein einziger (bei den Wahlen 1987 keiner) parteilos. Im Senat ist also die überkommene *berufsständisch* begründete Repräsentation faktisch durch eine *parteipolitisch* begründete ersetzt worden⁴⁸⁹. Die Eigentümlichkeit des irischen Senats beruht demnach weniger auf dem Vorhandensein der Kategorie berufsständischer Senatoren, als vielmehr auf der sehr unterschiedlichen Art und Weise der Bestellung der einzelnen Kategorien.

2. Wirtschaftliche Interessen

Verschiedentlich wurden bereits in den 1960er Jahren Stimmen laut, die angesichts des Bedeutungsrückgangs der Kantone die Frage stellten, ob es nicht sinnvoller wäre, die Ständekammer durch ein wie auch immer geartetes Vertretungsgremium der Wirtschaftsgruppen zu *ersetzen*⁴⁹⁰. Damit rückte die Zweite Kammer in die Nähe der soeben beschriebenen *berufsständischen* Kammern. Das Zweikammersystem wurde schon früh als probates Mittel propagiert, wichtige wirtschaftliche und berufliche Richtungen, die verschiedenartigen Interessen des Handels, der Fabrikation, des Handwerks, der Landwirtschaft, ferner die Interessen der Bildung, der Kunst und Wissenschaft, neben den *nationalen* wirksam zur Geltung zu bringen, indem die Erste Kammer die einen, die Zweite Kammer die anderen Interessen darstelle⁴⁹¹. Bereits im Jahre 1894 sprach Abbé LEMIRE in der französischen Deputierten-kammer den Wunsch aus: „A côté de la chambre des députés, issue du suffrage universel direct, je voudrais une autre chambre nommée par les divers états, professions, corps de métiers.“⁴⁹² Gleiche Postulate tauchten auch bei

⁴⁸⁸ JOHN COAKLEY, „The Senate Election“, in: MICHAEL GALLAGHER/RICHARD SINNOTT (Hrsg.), „How Ireland Voted 1989“, Galway 1990, S. 148-159. Siehe dazu auch Anhang 20b.

⁴⁸⁹ Es könnte möglicherweise gerade an dieser parteipolitischen Absicherung - auf der Ebene der Repräsentation wie der Funktion - liegen, dass nur gerade eine kleine, relativ neue Partei, die 1986 gegründeten Progressive Democrats, die Abschaffung der Zweiten Kammer forderte.

⁴⁹⁰ GRUNER, „Regierung und Opposition“, S. 59; Schlussbericht WAHLEN, S. 446 ff.

⁴⁹¹ Vergl. etwa das im Schlussbericht WAHLEN, S. 446, dargestellte Modell b: hier wurde, unter Beibehaltung des Nationalrats eine Umwandlung des Ständerates in ein *Kollegium von Experten* vorgeschlagen, welche ihr Mandat *hauptberuflich* ausüben. Die Ständeräte - drei pro Kanton, wobei einer von der kantonale Regierung, zwei vom kantonalen Parlament gewählt würden - hätten Experten aus dem Bereiche der Politik, der Wirtschaft, der Technik, des Sozialwesens und der Kultur zu sein.

⁴⁹² Journ. off. 1894 Débats parl. chambre, S. 562, zitiert nach HATSCHKE, „Allg. Staatslehre“, I, S. 76; LABOULAYE, III, S. 385.

der Verfassungsreform in Belgien 1891-1893 und 1904 auf⁴⁹³. JENKS sagte vom Parlament des Staates Victoria (Australien), der eine Rat vertrete die Arbeit, der andere das Kapital⁴⁹⁴. Dass dies angesichts der sich permanent im Wandel begriffenen Wirtschaftsinteressen keine tragfähige Lösung für eine Neugestaltung des Zweikammersystems sein kann, erscheint einleuchtend. Nach wie vor bleibt im Interesse der historisch gewachsenen *föderalistischen Grundstruktur* unseres Staates die *territoriale Gliederung* die erfolgversprechendste Basis für die Ausgestaltung der Zweiten Kammer. Eine Zweite Kammer als Wirtschafts- oder Sozialkammer könnte kaum gleichberechtigt neben eine demokratisch legitimierte Volkskammer treten⁴⁹⁵. Denkbar wäre allenfalls eine in ihren Kompetenzen herabgesetzte „Fachkammer“⁴⁹⁶, der nur bestimmte Gesetzgebungsakte vorzulegen sind bzw. der nur der Rang eines Gutachters zukommt. In diesem Zusammenhang sei etwa das im Schlussbericht WAHLEN, S. 447, dargestellte Modell d) erwähnt, wonach die Erste Kammer („politische Kammer“), zusammengesetzt aus Abgeordneten, welche in - mit den Kantonen übereinstimmenden - Wahlkreisen gewählt werden, nur die eigentlichen *politischen* Fragen entscheidet⁴⁹⁷. Dabei kann sie eine *Wirtschafts- und Sozialkammer* konsultieren, die aus zwei Abgeordneten pro Kanton zusammengesetzt ist, gewählt von der kantonale Legislative oder Exekutive, sowie aus Vertretern der Organisationen aus den Bereichen Wirtschaft, Sozialwesen, Erziehung, Wissenschaft, Kultur, Gemeinnützigkeit und Jugend. Diese Kammer soll sich als Prioritätsrat mit Gegenständen von wirtschaftlicher und sozialer Tragweite beschäftigen⁴⁹⁸. Realistischerweise kann ein solches Gremium aber allein schon wegen der Schwierigkeiten bei der Abgrenzung seiner Kompetenzen (was ist etwa unter „politischen“ Entscheiden zu verstehen?) und seiner Legitimationsgrundlage höchstens *zusätzlich* zum bestehenden politischen Zweikammersystem hinzutreten. Die Hinzufügung einer solchen Kammer zum bestehenden Zweikammersystem wäre aber durchaus überlegenswert, weshalb nachfolgend unter § 31 auf das Konzept eines solchen Rates eingegangen wird.

3. Jugendkammer und Senat

Angesichts der einschneidenden Veränderungen in der demographischen Struktur der Bevölkerung und der damit verbundenen altersmässigen Zusammensetzung des Elektorats, d.h. der über 18jährigen Schweizerbürger, kann man sich die Frage stellen, welche Konsequenzen die Veränderungen in der altersmässigen Zusammensetzung auf den Ausgang von Abstimmungen und Wahlen haben. Im Interesse einer *Befriedung des potentiell zunehmend konfliktintensiveren Verhältnisses zwischen den Generationen*, schlägt MÖCKLI⁴⁹⁹ einige originelle institutionelle Neuerungen vor, die z.T. auf bereits bestehenden Vorkehren zum Schutz von Minderheiten beruhen und die auf die neue Konfliktlinie übertragen werden könnten. So könnte ein *demographisches Mehr* neben oder anstelle eines Ständemehrs bei Volksabstimmungen treten: zusätzlich zur Mehrheit der Stimmenden könnte auch eine Mehrheit der unter 50jährigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangt werden, damit eine Vorlage gültig angenommen ist. Überlegenswert wäre auch die Einführung eines sog. „*Generationenrats*“ anstelle des Ständerates. Dies insbesondere dann, wenn das Durchschnittsalter in den eidgenössischen Räten markant steigen würde. Im Generationenrat müssten dann zumindest 50 % der Mandatsinhaber unter 50 Jahre alt sein. Auch in den Stellungnahmen zum Fragenkatalog der Arbeitsgruppe WAHLEN fanden sich vereinzelt Forderungen nach einer Verjüngung des Parlaments⁵⁰⁰. FRIEDRICH HAYEK schlägt demgegenüber vor, das Legislativorgan nur durch die 45-60jährigen wählen zu lassen⁵⁰¹. Als einziger Kanton sieht Glarus in seiner Kantonsverfassung ein Höchstalter für die Wählbarkeit in den Ständerat und andere Ämter vor: danach endet die Passivlegitimation mit vollendetem 65. Altersjahr⁵⁰².

⁴⁹³ HATSCHEK, „Allg. Staatslehre“, I, S. 76.

⁴⁹⁴ JENKS, „The government of Victoria (Australia)“, London 1881, nach ESMEIN, I, S. 139.

⁴⁹⁵ CONDRAU, S. 42.

⁴⁹⁶ Nach der Terminologie K. PETERS.

⁴⁹⁷ Hier wurde für wichtige Entscheide eine doppelte Mehrheit verlangt, nämlich die Mehrheit der Abgeordneten und die Mehrheit der *Kantone*, welche jene vertreten.

⁴⁹⁸ Wären deren Entscheide mit einer qualifizierten Mehrheit getroffen worden, so hätten diese durch die politische Kammer nur mit einer qualifizierten Mehrheit der *Abgeordneten* und der *Kantone* abgeändert oder aufgehoben werden können. Gestützt auf ihr Initiativrecht hätte die Wirtschafts- und Sozialkammer die Befugnis haben sollen, der politischen Kammer auch Vorlagen politischer Natur zu unterbreiten.

⁴⁹⁹ MÖCKLI, „Struktur“, S. 23 f.

⁵⁰⁰ Schlussbericht WAHLEN, S. 446 (Modelle a und b), wo die Beibehaltung des Zweikammersystems befürwortet wurde, jedoch der Nationalrat durch Vertreter der „jungen Generation aller Parteien“ ergänzt werden sollte (Modell a).

⁵⁰¹ FRIEDRICH A. HAYEK, „Recht, Gesetzgebung und Freiheit“, Band I-III, München 1980/1981, III, S. 156.

⁵⁰² Vergl. dazu BBl 1989 III 730, 739-743. Die Bundesversammlung hielt die Bestimmung für innerhalb des Ermessensspielraums von Art. 4 BV liegend. Vergl. AUBERT, Traité, II, N 1285.

4. Zusammenfassung

Auch die Errichtung einer berufsständischen Interessenvertretung würde dem Abgeordneten nicht die Notwendigkeit einer Abwägung der Interessen ersparen⁵⁰³. Da die Summe von Einzelinteressen, deren Geltendmachung Sinn der berufsständischen Kammer ist, auf keinen Fall ein Allgemeininteresse ergeben kann⁵⁰⁴, kann auch „ein ‘Social Parliament’ im berufsständischen Sinne (...) niemals Trägerin der massgeblichen politischen Entscheidungen in einem Staate sein.“ Der Versuch, eine berufsständische Kammer in irgendeiner Form an die Stelle des politischen Parlamentes bzw. eines Teiles von ihm zu setzen, würde die Entwicklung der politischen Struktur des modernen Staates allerdings sprengen und teilweise sogar hinter den dualistisch-mittelalterlichen Ständestaat zurückführen müssen: In ihrer gegenwärtigen Gestalt wären die „Stände“ im weitesten Sinn im Gegensatz zu denen des Mittelalters lediglich durch gemeinsame, materielle oder berufliche Interessen zusammengehaltene „Erwerbs- oder Berufsstände“⁵⁰⁵ ohne tieferes, inneres Zusammengehörigkeitsgefühl, das sich im Mittelalter noch durch eine gemeinsame Lebenshaltung, Lebensauffassung und sogar gewissen Äusserlichkeiten im Alltag manifestiert hat.

Sowohl das bayerische als auch das irische Beispiel zeigen, dass ständeparlamentarische Repräsentationsprinzipien heute überlebt sind⁵⁰⁶. Dem Repräsentationsgedanken mangelt insbesondere das Subjekt: Parteipolitische Organisation und Überlagerung sozialer Gräben einerseits und Prozesse gesellschaftlicher Modernisierung und Nivellierung andererseits haben die ursprüngliche Legitimation für Ständevertretungen, nämlich die relative Autonomie der Stände, sukzessive ausgehöhlt. Dass dies in Irland und Bayern bislang nicht zur Auflösung der Zweiten Kammern geführt hat, liegt nicht zuletzt daran, dass die Vertretung von Berufsständen nunmehr faktisch *parteilpolitisch* determiniert wird und damit näher an die *demokratisch-egalitäre Repräsentation* herangerückt wird. Es erfolgte eine klare Anpassung der Funktionen. Statt Konkurrenz zur Ersten Kammer, stellen die ständischen Vertretungen Rekrutierungs- und Expertenhilfe dar. Mit der Nutzung des, auch im Fall des irischen Senats, immer noch vorhandenen Unterschieds zur parteipolitisch festgefügteten Volksvertretung erfolgt eine Konsens- und Akzeptanzverbreiterung.

G. Umgestaltung des Ständerats zu einer Kammer der Regionen?

I. Allgemeines zur Vertretung von Regionen

1. Der Begriff der Region

Das Wort „Regionalismus“ beinhaltet die unterschiedlichsten Vorstellungen, welche von mehr analytischen Konzepten über *politisch/technokratische Aufgabenlösungsmodelle* bis hin zu eigentlichen *staatsphilosophischen Glaubensbekenntnissen* reichen⁵⁰⁷. In zentralistisch organisierten Ländern ist unter Regionalismus vor allem ein politisches Programm der Dezentralisation oder Dekonzentration zu verstehen: Vieles, was in Bundesstaaten als „Föderalismus“ diskutiert wird, wird hier unter dem Stichwort „Regionalismus“ debattiert⁵⁰⁸. In echten Bundesstaaten geht es dagegen mehr um Organisationsformen, die sich irgendwie zwischen die bestehenden Gebietskörperschaften schieben. Um diese Form des Regionalismus geht es nun auch bei den folgenden Überlegungen. Prinzipiell wird der Begriff der Region durch zwei Bezüge gekennzeichnet: Zum einen bezieht sich Region stets auf einen *homogenen* Raum, wobei die Homogenität auf der Basis unterschiedlichster Kriterien behauptet werden kann⁵⁰⁹. Dazu zählen:

- physisch-geographische Gegebenheiten, die ein Gebiet zu einer geographischen Region machen;
- ethnische, sprachliche, kulturelle oder religiöse Gemeinsamkeiten der Bevölkerung (smehrheit) eines bestimmten Territoriums;
- eine gemeinsame Vergangenheit;
- die ökonomische Struktur, die ein Territorium prägt.

Treffen mehrere dieser Kriterien zusammen, so wird die regionale Identität eines Gebietes um so ausgeprägter sein. Zum anderen wird ein solchermassen bestimmter homogener Raum in bezug auf eine übergeordnete territoriale Einheit abgegrenzt⁵¹⁰. Die Gesamtheit, auf die sich die Region bezieht, kann dabei sehr

⁵⁰³ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 186 f., 188, bes. S. 187 zu Anm. 4.

⁵⁰⁴ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 183.

⁵⁰⁵ LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 185.

⁵⁰⁶ SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 524.

⁵⁰⁷ Siehe dazu FRENKEL, II, N 770.

⁵⁰⁸ HRBEK/WEYAND, S. 19 ff., 22 ff.

⁵⁰⁹ HRBEK/WEYAND, S. 15 ff.

⁵¹⁰ So sind wesentliche Merkmale des Regionsbegriffes nach HEILAND (siehe OLAF BOUSTEDT, „Grundriss der empirischen Regionalforschung“, I, Hannover 1975, S. 86) u.a. das *Hierarchiekriterium*: die Region ist (Raum-)Teil eines grösseren (Raum-) Ganzen sowie (Raum-)Ganzes in (Raum-)Teilen. Das Ganze ist mehr als die Summe der Teile. Das Ganze ergibt eine neue Qualität oder das *Individualitätskriterium*: Die Region ist danach ein Raumausschnitt mit einem Komplex individueller Merkmale, durch die sie sich gegenüber benachbarten Raumausschnitten abhebt. Das wichtigste Merkmal ist wohl das sog.

unterschiedlich definiert sein⁵¹¹: Es kann sich um die „globale Staatengemeinschaft“ handeln, womit Region dann eine „Weltregion“ meinen würde. Aus dieser Perspektive betrachtet wäre ganz Europa ebenso wie der Nahe Osten oder Mittelamerika eine Region. Andererseits könnte die übergeordnete territoriale Einheit, aus welcher die Region ausgegrenzt wird, einen Kontinent umfassen, womit der Begriff der Region auf ein zusammenhängendes, nationale Grenzen überschreitendes Gebiet als sog. „transnationale“ Region angewendet werden könnte⁵¹². Im Zusammenhang mit der Diskussion um ein „Europa der Regionen“⁵¹³ steht dagegen der Begriff der Region als Gliederungskategorie des *Nationalstaates* im Mittelpunkt des Interesses. Dabei können nun die Abgrenzungskriterien stark variieren: Für diese Ebene ist der Begriff der Region noch sehr unbestimmt. So gibt es rein *funktionale* Gliederungen, beispielsweise interkommunale Zweckverbände für die Versorgung mit öffentlichen Leistungen oder zur Lösung bestimmter Aufgaben. Solcherlei Gliederungen lassen sich zunächst darin zusammenfassen, dass ein *Problemgebiet* nicht mit einer *Gebietskörperschaft* zusammenfällt, sondern deren Grenzen, i.d.R., überschreitet. Das kann dann der Fall sein, wenn das gesamte Problem, z.B. die Kehrlichtverbrennung, zweckmässigerweise nur im übergemeindlichem Raum, der aber noch nicht den gesamten Gliedstaat einschliesst, bewältigt werden kann. Es ist aber auch möglich, dass die regionale Anknüpfung darauf zurückzuführen ist, dass Kosten und Nutzen einer Einrichtung sich räumlich nicht decken. Es gilt dann, den Problemraum so zu organisieren, dass die sogenannten „spillovers“ internalisiert, d.h. räumlich vollständig erfasst werden. Das Spilloverkonzept der politischen Ökonomie ist denn auch vor allem von Wert für die Erkennung und Strukturierung von Regionen⁵¹⁴. Darauf wird nachfolgend bei der Umschreibung der einzelnen Regionstypen und deren Bedeutung für die Regionalpolitik noch näher einzugehen sein.

Was eine Region an sich ist, konnte zuvor annäherungsweise umschrieben werden. Wie sind jedoch die einzelnen relevanten Merkmale der *Regionstypen* innerhalb des Nationalstaates zu umschreiben, und welche politische Bedeutung haben sie? In der Literatur finden sich dazu zahlreiche Definitions- und Erklärungsversuche⁵¹⁵. Politisch relevant werden Regionen in der Regel erst dann, wenn sie als „lebensweltliche Kategorie“ für ihre Bewohner von Bedeutung sind⁵¹⁶. An dieses Verständnis von Regionen als „Lebenswelt“ knüpfte unter anderem der Europarat in der „Erklärung von Bordeaux“ an⁵¹⁷. In dieser Erklärung wurde die Region definiert als „eine menschliche Gemeinschaft, die innerhalb der grössten gebietsmässigen Einheit eines Landes liegt. (...) Eine solche Gemeinschaft ist gekennzeichnet durch eine geschichtliche oder kulturelle, geographische oder wirtschaftliche Homogenität oder eine Kombination dieser Kennzeichen, die der Bevölkerung eine Einheit verleiht in der Verfolgung gemeinsamer Ziele und Interessen.“

Über die rechtliche oder politische Qualität der so bezeichneten Gliederungen ist damit aber noch nichts ausgesagt. Je nach konkreter Anforderung können verschiedene Typen von Regionen gebildet werden. Bei der Bildung von Regionen gibt es nach LAUSCHMANN⁵¹⁸ drei verschiedene Möglichkeiten:

1. nach dem Prinzip der relativen Gleichartigkeit oder zumind. Ähnlichkeit von raumprägenden Elementen;
2. nach dem Kriterium der Interdependenz bzw. der Funktionalität von raumprägenden Beziehungen;
3. nach (politischen) Programmen und Massnahmen; entscheidend für dieses Prinzip ist nicht so sehr die Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes, sondern irgendein anzustrebender Soll-Wert eines Raumes.

Der erste Regionstyp ist die sog. „Homogenitäts/Heterogenitätsregion“, wie sie v.a. analytisch eine Rolle spielt, aber auch rechtlich bedeutsam sein kann (etwa i.S. von Sprachregionen, Bergregionen etc.). Der zweite

Individualitätskriterium: es entspricht dem Grundgedanken der „Gleichartigkeit oder Homogenität nach Innen, Andersartigkeit oder Heterogenität nach Aussen“.

⁵¹¹ HRBEK/WEYAND, S. 16.

⁵¹² Als Beispiele *grenzüberschreitender* Zusammenarbeit benachbarter Regionen (bi- oder multilaterale interregionale Kooperationen) können genannt werden: die *Arbeitsgemeinschaft Alpenländer* (ARGE ALP), in der die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern, die österreichischen Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg, die italienischen autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient sowie die Region Lombardei und ferner die Kantone Graubünden, St. Gallen und Tessin vertreten sind (HRBEK/WEYAND, S. 53 ff.); die *Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria*, welche eine am 20. 11. 1978 gegründete Arbeitsgemeinschaft von Ländern, Regionen, Republiken und Komitaten der Ostalpengebiete (HRBEK/WEYAND, S. 56 f.); die vielfältige *Zusammenarbeit am Oberrhein* (B. SPEISER, „Europa am Oberrhein. Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Korporation“, Basel/Frankfurt a.M. 1993); der *SaarLorLux-Raum*, der eine institutionalisierte Zusammenarbeit im „Montandreieck“ Saarland, Lothringen und Luxemburg im Rahmen einer gemischten Regierungskommission (HRBEK/WEYAND, S. 64 ff.); die EUREGIO, ein grenzüberschreitender Zusammenschluss eines deutschen (Rhein-Ems) und zweier niederländischer Kommunalverbände mit 104 Gemeinden, Städten und Kreisen und verschiedene weitere Kooperationsabkommen.

⁵¹³ Dazu statt vieler: HUBERT HIERL, „Europa der Regionen“, Bonn 1995.

⁵¹⁴ FRENKEL, I, N 460 ff.

⁵¹⁵ In der Fachliteratur finden sich verschiedenste Umschreibungen, statt vieler: BOUSTEDT, S. 83 ff.

⁵¹⁶ ROLAND STURM, „Stichwort ‘Regionen’“, in: DIETER NOHLEN (Hrsg.), „Wörterbuch Staat und Politik“, Bonn 1991, S. 584 - 586.

⁵¹⁷ Diese wurde 1978 bei einer Konferenz über Probleme der Regionalisierung verabschiedet, die die Parlamentarische Versammlung und die Ständige Konferenz der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften des Europarates initiiert hatten. Vergl. HARRY A. KREMER (Hrsg.), „Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus“, Beiträge zum Parlamentarismus, Band 2, München 1988, S. 187.

⁵¹⁸ Siehe BOUSTEDT, S. 138.

Regionstyp wird z.B. durch die auf einen zentralen Ort ausgerichtete Nodalregion repräsentiert, also eine Stadt mit ihrem Hinterland. Beide Typen sind im Sinne LANGES deskriptiv⁵¹⁹. Der dritte Typ dagegen ist normativer Art. Hier geht es um die Verwirklichung staatlicher Absichten. Beispiele sind etwa Planungsregionen, Wirtschaftsförderungsregionen, etc. Für die Organisation regionaler Probleme kann man sich also eine grundsätzlich beliebige unterteilbare, kreisförmige Skala von Formen vorstellen. Ihre Extreme, die sich zugleich berühren, sind die *Nichtorganisation* bzw. *anarchische Konkurrenzsituation* einerseits und das Aufgehen in einer für *sämtliche Regionalprobleme zuständigen, umfassenden Gebietskörperschaft* andererseits.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es hier nicht darum gehen kann, sich auf eine verbindliche Definition der „Region“ festzulegen, sondern nachfolgend vielmehr versucht werden soll, die aktuellen Probleme, die sich in der Schweiz aus der heutigen Regionalpolitik ergeben, kurz zu umreißen und deren Bedeutung für eine mögliche Reform der Staatsstruktur darzulegen. Dabei werden vor allem auch ökonomische Fragen zu erläutern sein, die in engstem Zusammenhang mit der Bedeutung des Föderalismus und der staatlichen Aufgabenverteilung stehen und damit auch für mögliche territoriale Repräsentationsformen von grösster Bedeutung sind. Als Ausgangspunkt stehen demnach folgende Regionstypen im Vordergrund⁵²⁰:

- *Homogene Regionen*. Das Kriterium für deren Bildung ist die Gleichartigkeit. Mit Blick auf die Analyse der Ursachen und die Verringerung des regionalen Wohlstandsgefälles ist beispielsweise zu unterscheiden zwischen reichen und armen, rasch und langsam wachsenden Regionen;
- *Funktionalregionen*: Das Kriterium ist hier die Komplementarität. Bei der Analyse des Zentrum-Peripherie-Gefälles und der Kernstadt-Umland-Problematik wird von einem Kern ausgegangen, der auf die ihn umgebende Zone ausstrahlt und gleichzeitig auf deren Unterstützung angewiesen ist;
- *Planungsregionen*: Diese bestehen aus meist zusammenhängenden Gebieten, die mit Problemen beschäftigt sind, welche gemeinsam und koordiniert angegangen werden sollten (z.B. Raumplanung);
- *Politische Regionen*: Dabei handelt es sich um diejenigen Gebietskörperschaften, welche über die organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Mittel für konkrete Massnahmen verfügen, in der Schweiz also um Bund, Kantone und Gemeinden.

2. Bedürfnis nach einer regionalen Neugliederung der Schweiz?

Nach Art. 22^{quater} BV sind die Kantone für die Raumplanung zuständig. Der Bund fördert und koordiniert hingegen die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen (Abs. 2); ausserdem berücksichtigt er in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung (Abs. 3). Gestützt auf diese Verfassungsgrundlage wurde auf den 1. 1. 1980 das RPG⁵²¹ erlassen. In Artikel 1 RPG werden dessen Ziele wie folgt umschrieben: „Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. (...)“ Demnach sind Bund, Kantone und Gemeinden verpflichtet, gemeinsam Richtlinien für die Raumplanung festzulegen. Mit Massnahmen der Raumplanung sollen unter anderem Bestrebungen unterstützt werden, die das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinwirken (Art. 1 Abs. 2 Bst. c). Im Raumplanungsbericht von 1987⁵²² beschreibt der Bundesrat als eine seiner Zielvorstellungen die Dezentralisation: „Eine dezentralisierte, zukunftstaugliche Siedlungs- und Zentrenstruktur des Landes ist zu erhalten“ (Leitsatz Nr. 6). „Eine Konzentration auf wenige Zentren und Räume widerspricht auf die Dauer unserer föderalistischen Staatsordnung. (...) Die landesweite Dezentralisation muss auf regionaler und örtlicher Ebene konzentriert erfolgen und darf nicht zu einer dispersen Siedlungsstruktur führen. (...) Wohnen und Arbeiten sind auf begrenzte Siedlungsgebiete zu konzentrieren. (...) Die raumwirksamen Massnahmen sind daher besser und systematischer auf ihre Auswirkungen zu prüfen und im Hinblick auf eine dezentralisierte Konzentration zu koordinieren.“⁵²³ Ende 1989 hat der Bundesrat das Bundesamt für Raumplanung beauftragt, Grundzüge der Raumordnung zu erarbeiten: darin wird nun der oben genannte Leitsatz der *dezentralen Konzentration* in eine Strategie umgesetzt, die auf einem „*vernetzten Städtesystem*“ aufbaut, wobei die einzelnen Städte sich gegenseitig in der Wahrnehmung verschiedener Funktionen ergänzen sollen⁵²⁴. Ausgangspunkt der Strategien für die Entwicklung des schweizerischen Siedlungsraumes ist somit das Konzept des verkehrsmässig und funktional vernetzten Städtesystems. Durch ein solches System, das eine Dezentralisation der verschiedenen Funktionen auf das ganze Land erlaubt, dürfte die Schweiz ihre Wettbewerbsfähigkeit besser bewahren als durch die Konzentration aller Funktionen auf ein einziges Ballungszentrum.

⁵¹⁹ KLAUS LANGE, „Die Organisation der Region“, Siegburg 1968, S. 8 ff.

⁵²⁰ Vergl. auch FRENKEL, I, N 779.

⁵²¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), SR 700.

⁵²² BBl 1988 I 871 ff.

⁵²³ BBl 1988 I 984 f.

⁵²⁴ „Raumordnung der Schweiz. Grundzüge der Raumplanung“, EJPD, Bundesamt für Raumplanung, S. 38 f.

Eines der Kernprobleme der modernen Raumordnungspolitik besteht heute darin, dass die *politischen Regionen* sich nicht mit den *Funktionalregionen* decken⁵²⁵. So sind etwa die Ballungsräume charakterisiert durch Lärm und Luftverschmutzung, Verkehrsprobleme usw. Damit erweist sich die Grossstadtproblematik von ganz besonderer Bedeutung für die Regionalismuskussion. Angesprochen ist hier die Erscheinung der Agglomerisierung, also der Verstärkung der Umgebung von Städten, ohne dass deren politische Grenzen geändert werden. Neben den *bundes-staatlichen Gewichtsverschiebungen* führt das zu einer gewissen „Ausbeutung“ der Städte, weil diese grosse Infrastrukturleistungen (z.B. Verkehr, Spitäler) zu erbringen haben, deren Nutzniesser aber oft ausserhalb wohnen und dort auch ihre Steuern zahlen. Die Agglomerisierung kann auch dazu führen, dass Gliedstaatengrenzen überschritten werden (in den USA trifft dies bspw. für 23 der 170 *standard metropolitan areas* oder für rund die Hälfte der 25 grössten davon zu), zuweilen sogar internationale, man denke hier besonders an die einzigartige Situation von Basel, welches Zentrum einer der wenigen städtischen Agglomeration der Welt ist, die auf dem Gebiet von drei Staaten liegt: den beiden Bundesstaaten Schweiz und Deutschland und dem zentralisierten Einheitsstaat Frankreich. Als eigentliche Ursache für die Probleme der Agglomerationen gilt dabei in erster Linie die Abwanderung bestimmter Bevölkerungsgruppen in die Vororte. Die Städte wachsen damit metastasengleich in die bisher ländlichen Gebiete hinein und führen zu einer schleichenden Verstärkung: „Die *Landflucht*, die im Zuge der Industrialisierung zum Städtewachstum geführt hat, ist übergegangen in die *Stadtflucht*.“⁵²⁶ Insofern lässt sich auch von einer „Desurbanisierung“, einem Ausufer der Städte in den ländlichen Raum, sprechen, die sich aus der „Suburbanisierung“, dem Wachstum der Vororte, seit 1945 entwickelt hat⁵²⁷. Diese beiden Phänomene bewirken zunehmend das Auseinanderklaffen der Lebensräume: Wohnen in den Vororten - Arbeiten, Einkaufen von Gütern des aperiodischen Bedarfs und Inanspruchnahme zentralörtlicher Leistungen im Zentrum - Erholung in ländlichen Gebieten. Diese Entmischung führt zu Spannungen: Der Kreis der Nutzniesser von öffentlichen Leistungen deckt sich nicht mehr mit dem Kreis der Entscheidungs- und Kostenträger. Aus der Wirtschaftswissenschaft ist bekannt, dass solche räumlichen *externen Effekte* oder *Spillovers* zu Wohlstandsverlusten führen. Wenn Nutzniesser, Entscheidungsträger und Kostenträger auseinanderfallen, entspricht das Angebot an öffentlichen Leistungen nicht mehr den Bedürfnissen der Bevölkerung, und die Bereitstellung der Leistungen erfolgt mit zu hohen Kosten. Ausserdem entsteht bei den Anbietern das Gefühl des Ausgebeutetseins, wenn sie erkennen müssen, dass Einwohner aus anderen Gemeinwesen öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen, für welche sie fast nichts bezahlen.

Die Gemeinwesen, die öffentliche Leistungen erbringen, die durch auswärtige Nutzniesser nicht voll vergütet werden, versuchen oft, die entsprechenden Aufgaben nach oben, von den Gemeinden an den Kanton bzw. von den Kantonen an den Bund abzuschieben. Soweit es sich um öffentliche Leistungen handelt, die einen räumlich begrenzten Wirkungskreis haben, führt dies zu einer eigentlichen „Überzentralisierung“, die ihrerseits mit Wohlfahrtsverlusten und den schon genannten Gefühlen des Ausgebeutetseins verbunden ist. Denn nun werden zur Finanzierung der lokalen und regionalen Aufgaben Steuerzahler herangezogen, die aufgrund ihrer räumlichen Entfernung, keinen direkten Nutzen haben. Ist als Folge der Sub- und Desurbanisation der Kreis der Nutzniesser von öffentlichen Leistungen grösser als der Kreis der Entscheidungs- und Kostenträger, so ist es im Falle der Aufgabenverlagerung von der Gemeinde- auf die Kantonsebene und von der Kantons- auf die Bundesebene gerade umgekehrt. Besonders stossend wird dies, wenn die Nachteile dieser „Überzentralisierung“ durch Einwohner ärmerer Gebiete zu tragen sind, wodurch die regionalen Disparitäten noch weiter vergrössert werden. Politisch verstärkt sich damit der Druck auf zusätzliche regionale Umverteilung mittels Finanzausgleich und Regionalpolitik.

Ursprünglich wurden die Probleme, die sich aus dem Auseinanderklaffen von Nutzniesser-, Entscheidungs- und Kostenträgerkreisen ergaben, durch *Gebietsreformen* gelöst. So hat die Stadt Zürich beispielsweise ihre politischen Grenzen mehrmals durch Eingemeindung von Vororten den faktischen Stadtgrenzen angepasst. Seit dem Zweiten Weltkrieg scheint diese Lösung allerdings aus der Mode geraten; im Gegenteil, zeichnet sich sogar eine Gegenbewegung ab, indem für die Quartiere mehr Autonomie gefordert und auch gewährt wird. Auch auf der regionalen Ebene ist die politische Bereitschaft begrenzt, Spillover-Probleme durch *Anpassung von Kantonsgrenzen* zu lösen. Als einziger erfolgreicher Schritt in diese Richtung könnte der Anfang 1994 erfolgte Anschluss des Laufentals an den Kanton BL genannt werden. Generell stellen Gebietsreformen nur dann eine zweckmässige Lösung der Spill-over-Problematik dar, wenn die einzelnen öffentlichen Leistungen einen annähernd gleichen Wirkungssperimeter aufweisen, was aber nur selten der Fall ist. So unterscheiden sich die Einzugsbereiche von Hochschulen oder Gymnasien erheblich von Theatern, Spitälern oder Kehrrichtverbrennungsanlagen.

Vergleicht man etwa die Arbeitsmarktregion Zürich mit über einer Million Einwohner mit Regionen im Berggebiet mit teilweise wenigen tausend Einwohner, so ist offensichtlich, dass bei vielen öffentlichen Aufgaben die „optimale Gebietsgrösse“ von den letzteren nicht erreicht wird. Die Einwohner dieser Regionen müssen gewisse Leistungen von grösseren Städten beziehen oder die betreffenden Aufgaben dem Bund übertragen. Für die

⁵²⁵ RENÉ L. FREY, „Regionen als Gegenstand der Ökonomie. Schwierige Abstimmung von Finanzausgleich, Regionalpolitik und Raumplanung“, in der NZZ vom 27./28. 8. 1994, S. 85.

⁵²⁶ FREY, a.a.O.

⁵²⁷ Zum Ganzen FREY, „Städtewachstum - Städtewandel. Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomeration“, 1990; ders., „Von der Land- zur Stadtflucht. Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel“, Schriften des Forschungsinstituts für Regionalismus und Regionalstrukturen, Riehen/Basel, Nr. 6, 1981.

kostengünstige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen braucht es also *Spezialregionen* unterschiedlicher Grösse. Da sich im Verlaufe der Zeit die technischen und nachfrageseitigen Bestimmungsfaktoren der öffentlichen Aufgaben ändern, sollten diese Spezialregionen flexibel sein und den Beitritt oder Übertritt einzelner Gebietskörperschaften erlauben.

Langfristig wird sich die Schweiz von ihrer *kleinräumigen* Struktur lösen müssen. Der Nutzen des Föderalismus kommt nur voll zur Geltung, wenn alle Gliedstaaten politisch und wirtschaftlich in annähernd gleicher Weise lebensfähig sind. Gegenwärtig ist dem jedoch nicht so: Zu viele Aufgaben werden nach wie vor auf den Bund abgeschoben⁵²⁸. Ein Vergleich der räumlichen Gliederung der Schweiz mit jener anderer Länder Europas führt zur selben Erkenntnis. Die bisherige Regionalpolitik entspricht im wesentlichen den Anforderungen der *Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden*, und nicht der *Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen* hinweg. Deshalb wäre es an der Zeit, diese beiden Formen der Zusammenarbeit zu vereinigen und dabei sowohl eine Politik, die sich auf die kleinräumigen Regionen abstützt (bottom-up), als auch eine Politik anzuwenden, die unter Beachtung der nationalen Perspektive diesen Kleinregionen gewisse Vorgaben macht (top-down). Für diese beiden Ebenen der Regionalpolitik sind differenzierte Instrumente erforderlich, die entweder den Mikroregionen oder den Grossräumen Rechnung tragen. Beide Formen sind integrierende Bestandteile der Regionalpolitik des Bundes, wobei die Zielgewichtung zwischen diesen beiden Regionsgrössen unterschiedlich ist: Föderalismus, Eigenständigkeit und die nachhaltige Entwicklung stehen beim Typ der Kleinregion im Vordergrund. Um die Ziele der wirtschaftlichen Stabilität, des gesamtwirtschaftlichen Wohlstandes und ebenso der Nachhaltigkeit geht es v.a. bei der Politik für Regionen, mit denen wir im internationalen Wettbewerb mithalten wollen⁵²⁹. Gerade im Hinblick auf das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit ist die Regionalpolitik zu vereinfachen und stärker föderalistisch auszurichten: Die Regionalpolitik der vergangenen 20 Jahre hat sich mehrheitlich an den kleinräumigen Regionen ausgerichtet, die sich vor allem durch die interkommunale Zusammenarbeit auszeichnen. Es ging darum, die Attraktivitätsunterschiede bezüglich Wohnstandortqualität und wirtschaftlichem Umfeld zwischen wirtschaftlich schwächeren und stärkeren Regionen auszugleichen, um auch in Randregionen die Besiedlung sicherzustellen - kurz, um den Abbau regionaler Disparitäten. Diesem Ziel diene vornehmlich der *Finanzausgleich* zwischen den Regionen, sowohl zwischen dem Bund und den Kantonen wie auch innerhalb der Kantone. Die heutige Regionalpolitik fördert dagegen die Entwicklung der Regionen, ohne dass der Bund im voraus festlegt, welche Regionen entwicklungsfähig sind und welche nicht. Insofern werden die Gegensätze Alpenraum/Mittelland oder Stadt/Land ersetzt durch ein Mosaik von Kleinregionen. Deshalb richten sich die Ziele heute vielmehr nach der Effizienz (wirtschaftliche Stabilität und allgemeines Wohlbefinden) als nach dem Finanzausgleich. Es kann sich also nicht darum handeln, Randregionen zugunsten der Ballungszentren zu vernachlässigen, sondern neue Kooperationsmodelle zwischen der Regionalpolitik und sektoriellen Politiken zu finden.

In der Schweiz mangelt es aber noch an Regionen, welche für die Erbringung der für die internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheidenden sogenannten *Cluster* die optimale Grösse haben. Unter Cluster ist dabei die Anhäufung sich beeinflussender und verstärkender Eigenschaften zu verstehen, wobei man zwischen *geographischen*, *sektoralen*, *funktionalen* und *Innovations-Clustern* unterscheidet. Globalisierung, Deregulierung, europäischer Binnenmarkt und Liberalisierungsbestrebungen des GATT haben die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu einem Thema werden lassen. Namentlich die Schaffung des europäischen Binnenmarktes, die Frage nach dem schweizerischen Weg zur Integration und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft haben unsere Regionalpolitik insofern beeinflusst, als nicht mehr nur kleinräumig gedacht werden kann. Es scheint klar, dass sich die Regionsgrössen hinsichtlich der europäischen Herausforderungen von den Gebietseinheiten unterscheiden, die bisher von den Instrumenten zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit betroffen waren⁵³⁰. Daher ist es zumindest aus ökonomischer Sicht sinnvoll, Regionen zu schaffen, die es ihren Unternehmungen erlauben, in diesem Wettbewerb erfolgreich zu bestehen. Es scheint als böten erst Regionen zwischen etwa einer und drei Mio. Einwohner optimale Grundlagen für einen Cluster. Regionen dieser Grössenordnung sind in der Lage, wichtige zentralörtliche Leistungen in der erforderlichen Breite und relativ kostengünstig anzubieten. Daraus folgt, dass sich in der Schweiz etwa ein halbes Dutzend dieser Grossregionen herausbilden sollten, mit jeweils einer Grossstadt als Kern und einer Einflusszone, bestehend aus Mittel- und Kleinstädten, ländlichen Gebieten sowie Erholungs- und Ausgleichsräumen. Denkbar wären etwa die, im Rahmen der europäischen Dimension und gestützt auf ein europäisches statistisches System (NUTS)⁵³¹, von der Regionalpolitik des Bundes definierten fünf bis neun Grossregionen⁵³²:

⁵²⁸ Vergl. dazu vorstehend § 18, A, II, 1, c.

⁵²⁹ VOLKER KIND, „Neuorientierung der Regionalpolitik“, in: Die Volkswirtschaft 68 (1995), Nr. 1, S. 25.

⁵³⁰ Beratende Kommission für die regionale Wirtschaftsförderung, BIGA, S. 7.

⁵³¹ Die Europäische Kommission verwendet drei verschiedene Stufen der Einteilung EG/EU-Europas in Regionen im Rahmen ihrer „Nomenclature des unités territoriales Statistique“ (NUTS): Jeder Mitgliedstaat wird in einem ersten Schritt in Grossregionen eingeteilt, von denen wiederum jede in zwei Stufen (NUTS II und III) aufgeteilt wird. In Deutschland stellen die *Länder* die Regionen der Ebene NUTS I dar, die *Regierungsbezirke* bilden die Regionen der Stufe NUTS II, die *Kreise* die der Ebene NUTS III. Dänemark als Ganzes stellt nach NUTS I und II eine einzige Region dar (!), die Gemeinden (Amtskommunen) bilden die Regionen der Stufe III. In Italien und Spanien entsprechen die Autonomen Gemeinschaften bzw. Regionen (als

1. Nordostschweiz (AI, AR, GL, SG, SH, TG, ZH)
 - 1.1. Zürich
 - 1.2. Ostschweiz (AI, AR, GL, SG, SH, TG)
2. Nordwestschweiz (AG, BE, BL, BS, SO)
 - 2.1. Bern
 - 2.2. Nordwestschweiz (AG, BL, BS, SO)
3. Zentralschweiz (LU, NW, OW, SZ, UR)
4. Westschweiz (FR, GE, JU, NE, VD)
5. Südschweiz (GR, TI, VS)
 - 5.1. Graubünden
 - 5.2. Tessin
 - 5.3. Wallis

Diese Regionen werden ihre optimale Grösse freilich nur erreichen können, wenn es ihnen gelingt, die kantonalen Grenzen zu überwinden. Grossregionen müssen auch nicht notwendigerweise fix abgegrenzt sein, sondern sollten im Sinne einer „géométrie variable“ den spezifischen Bedürfnissen der einzelnen Aufgaben angepasst werden können, was im Einzelfall auch bedeuten kann, dass sie sich auch überlappen können. Voraussetzung hierfür wäre dann aber ein funktionierender horizontaler Lastenausgleich. Eine Regionalpolitik, die sich auch nach den Grossräumen richtet, erlaubt es, die Koordinationsfrage unter einem anderen Gesichtswinkel anzugehen und die Verbindung zu den Zielvorstellungen der Raumordnungspolitik herzustellen. Seit einiger Zeit wird versucht, Regionalpolitik und Raumplanung zu koordinieren, um im Sinne der Raumordnungspolitik Synergien zu wecken. Dies hat jedoch bislang keine grosse Wirkung gezeigt. Dennoch wird das Konzept des vernetzten Stadtsystems durch eine Regionalpolitik ergänzt, die sich hauptsächlich auf den oben beschriebenen Regionsgrössen abstützt. Dabei ist zu beachten, dass dieses Konzept Regionen mit variablen Grenzen vorsieht. Die Vorstellung des *Systems der vernetzten Städte* als Antwort auf die zunehmende Konkurrenz der europäischen Metropolen kann das Konzept mit den fünf bis neun Grossräumen ergänzen, die eine Lösung für einzelne Probleme von internationaler, mindestens jedoch von interregionaler Tragweite darstellen. „Die flächendeckende Sichtweise als Grundkriterium sowohl in der Raumplanung als auch in der Regionalpolitik bietet Gewähr, dass sich in der Raumordnungspolitik alle Kategorien - Städte und Agglomerationen, ländlicher Raum, Berggebiete und Grenzregionen - berücksichtigt sehen und in ihren Funktionen gegenseitig benötigen und ergänzen.“⁵³³ Die Grossregionen als Zielgebiet erlauben eine weitere Dezentralisierung. Der Bund übernimmt nur noch die Verantwortung für eine sich zwar über das ganze Land erstreckende, innerhalb von Grossregionen aber konzentrierte Bereitstellung von eigenen oder mitfinanzierten vernetzten Infrastrukturen und Dienstleistungen. Sie bilden die massgebende Ebene für eine Regionalpolitik des Bundes im europäischen Rahmen. Es gilt jetzt Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft stärken und die Teilnahme der Schweizer Regionen an Europa vorzubereiten⁵³⁴.

Es muss jedoch festgehalten werden, dass diese Vision der Schweiz von ‘über-übermorgen’ die Erfüllung verschiedenster Grundbedingungen voraussetzt, wie etwa einen Dauererfolg des einheitlichen europäischen Binnenmarktes, dass die Nachbarstaaten der Schweiz ihren Grenzregionen vermehrte Autonomie gewähren und dass sich langsam ein grenzüberschreitendes Denken bei den Bewohnern dieser potentiellen Regionen entwickelt. „Auf sehr lange Frist könnte sich dann die Bundesebene sukzessive als überflüssig erweisen. Gewisse Kompetenzen dürften nach oben (auf die europäische Ebene), andere nach unten (auf die Grossregionen) verlagert werden. Dass es daru nter noch lokale Gebietskörperschaften braucht, ist allerdings unbestritten. Je mehr technisch-wirtschaftliche Gründe grössere Regionen notwendig machen, desto mehr braucht der Mensch Geborgenheit im überschaubaren

die territoriale Gliederung des Nationalstaates) den statistischen Regionen nach NUTS II; sie werden jeweils zu Gruppen zusammengefasst, um Regionen der Stufe NUTS I zu bilden. Zu der Entsprechung zwischen den NUTS-Einteilungen und der territorialen Gliederung der einzelnen Mitgliedstaaten der EU siehe Commission of the European Communities, „The Regions in the 1990s. Fourth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community“, Brüssel/Luxemburg 1991, S. 84; I. B. F. KORMOSS, „Activities of the EC and the Application of the Subsidiarity Principle in Policy Fields of Particular Regional Interest“, Brügge 1992; HRBEK/WEYAND, S. 169 Anm. 6.

⁵³² Siehe „Die Volkswirtschaft“ 67 (1994), Nr. 10, S. 37. Vergl. auch den Zusammenschluss der Kantone BE, FR, SO, NE und JU zum Wirtschaftsraum Mittelland („Espace Mittelland“) im Jahre 1994 und an dem die Kantone VD und VS mit Beobachterstatus mitwirken. Der „Espace Mittelland“ will sich „als attraktive Grossregion im In- und Ausland ein markantes Profil geben“ und so die regionale Wirtschaftskraft stärken. Alle beteiligten Kantone leiden an ähnlichen Strukturproblemen. Gemeinsam versuchen sie nun einen regional zusammenhängenden Lebens- und Wirtschaftsraum zu schaffen, aus dem eine regionale Identität entstehen soll (BaZ v. 19. 6. 1996). Geleitet wird der Espace von einem Regierungsausschuss, der sich aus je einem Regierungsmitglied pro Kanton zusammensetzt und durch eine vorberatende Chefbeamtengruppe unterstützt wird.

⁵³³ KIND, S. 26.

⁵³⁴ Beratende Kommission für regionale Wirtschaftsförderung, BIGA, S. 10. Siehe vorstehend FN 532: Die Wirtschaft der Kantone des Espace Mittelland ist eng mit Europa verbunden; um aber als Wirtschaftsstandort wahrgenommen zu werden, sind die einzelnen Kantone zu klein (v. a. gegenüber den Wirtschaftsräumen Zürich, Basel und Genf/Lausanne hat das Mittelland in den letzten Jahren an wirtschaftlicher Bedeutung eingebüsst).

Lebensraum.⁵³⁵ Insofern skeptisch äussert sich EICHENBERGER⁵³⁶ zum Problem der Identität: „Für die innerstaatliche föderative Komponente bietet sich der Schweiz vorderhand und ersichtlich keine Alternative an. Sie braucht die eigene Bundesstaatlichkeit lebensnotwendig. Eine grossräumige europäische Föderativordnung, so sehr die Schweiz selbst eine solche im Kleinformaat vorgebildet und als wohl glaubwürdig praktiziert hat, vermöchte ihr die eigene Bundesstaatlichkeit nicht zu ersetzen, wenn die schweizerische Identität nicht aufgegeben werden will.“

II. Zur Vertretung der Sprachregionen im besonderen - der Ständerat als ethnische Kammer

Die Sprachregionen sind keinesfalls zwingend identisch mit den zuvor erwähnten Grossregionen. Die Regionalpolitik steht immer in enger Beziehung zum Föderalismus, was auch den sprachlichen Föderalismus betrifft und bezieht sich auch auf die Grundzüge der Kohäsion und der nationalen Einheit. Teilweise wurden bereits im Rahmen der Totalrevisionsdiskussionen Vorschläge erhoben, für eine Umgestaltung der Kantone zu Regionen⁵³⁷. Diese Forderung ist aber weit von jeder dogmatischen Durchdringung und damit letztlich auch von jeder Realisierungsstrategie entfernt. Am ehesten noch denkbar ist das Einbringen von sprachspezifischen Elementen in der organisatorischen Ausgestaltung der Bundesinstitutionen, also eine gleichsam „betroffenheits-föderalistisch motivierte Ersetzung der historisch gewachsenen Kantone durch die Sprachgebiete“⁵³⁸.

Die Idee einer solchen, den verschiedenen Sprachregionen bzw. Volksgruppen explizit Rechnung tragenden Vertretung wurde schon im Rahmen der Beratungen zu einer Totalrevision der BV 1870 geäussert. So machte ein Privatmann aus Nyon, der das Zweikammersystem generell begrüsst, den Vorschlag, den einzelnen Sprachgruppen, also der deutschen, französischen, italienischen und rätoromanischen (zur italienischen Gruppe gerechnet) Gemeinschaft, je einen Drittel der Sitze in beiden Kammern zuzuordnen⁵³⁹. Im gleichen Kontext wie die Forderung der Beschränkung der Anwendbarkeit des Ständemehrs auf gewisse eng begrenzte föderalistische Aspekte, kann auch die radikal formulierte Forderung des MOUVEMENT POPULAIRE ROMAND im Anschluss an CHARPILLOZ/GRIMM-GOBAT⁵⁴⁰ gesehen werden, die in einem „Manifeste romand“⁵⁴¹ u.a. den Umbau des Ständerates von seiner klassischen Funktion der Kantonsvertretung zu einer eigentlichen *Ethnikenkammer* forderten und dabei eine gleichgewichtige Besetzung durch „Alémaniques“ und „Latins“ postulierten⁵⁴². „La Constitution fédérale doit être modifiée de façon que les communautés linguistiques soient institutionnalisées et fondées en droit“ und „tous les efforts doivent tendre à faire reconnaître les entités linguistiques, en quelque sorte à mi-chemin entre les Etats cantonaux légués par l’histoire de l’Etat fédératif.“ Es geht dabei nicht um das Hineinschieben einer Zwischenebene „Sprachregionen“, sondern um die Neugestaltung der Kleinen Kammer, weg von der historisch gewachsenen Kantonsvertretung hin zur gleichgewichtig von Deutschschweizern und „Lateinern“ zu besetzenden ethnischen Kammer: „L’Assemblée fédérale sera constituée d’un parlement et d’une deuxième chambre dans laquelle Latins et Alémaniques disposeront d’une représentation égale“; „L’Assemblée fédérale n’aura compétence que pour les objets communs aux quatre groupes qui constituent la Confédération.“⁵⁴³

Erwiesenermassen ergeben sich im parlamentarischen Alltag allein aus dem sprachlichen Nebeneinander oft technisch bedingte Verständigungsschwierigkeiten, insbesondere bei komplexen Fachgeschäften, und ganz allgemein

⁵³⁵ FREY, „Regionen als Gegenstand der Ökonomie“.

⁵³⁶ EICHENBERGER, „Föderalismus und Regionalismus“, S. 51 ff.

⁵³⁷ Zwei Private im Vernehmlassungsverfahren von 1967/1969 (Arbeitsgruppe WAHLEN, IV, S. 203, Rz. 70, 72); prinzipiell positiv SALADIN, „Holzwege“, S. 250; skeptisch dagegen SCHÜRMAN, „Regionen anstelle von Kantonen?“, S. 95 ff.; *ders.*, „Die Region als staatsrechtliches und politisches Gebilde“, S. 72 f.

⁵³⁸ WILLI, § 54 II 4 b 5.

⁵³⁹ Protokoll NRK 1871, Annex C, S. 9.

⁵⁴⁰ A. CHARPILLOZ/G. GRIMM-GOBAT, „La romandie dominée“, Lausanne 1982, S. 109-112.

⁵⁴¹ Genf 1984, S. 29-31.

⁵⁴² Vergl. WILLI, § 49 II mit Anm. 4.

⁵⁴³ „Manifeste romand“, S. 30. Darüber hinaus wollte das Mouvement populaire romand, inspiriert von CHARPILLOZ/GRIMM-GOBAT, S. 111, auch die Zusammensetzung des Bundesrates radikal verändern. Vier Deutschschweizer Bundesräten sollten vier „Lateiner“ gegenüber sitzen, die allein von den Welschen, den Tessinern und den Romanisch-Bündnern gewählt werden sollten. Einzig auf diese Weise erhoffte sich das Mouvement populaire romand eine Behebung der bestehenden Missstände („Le poids démographique de la Romandie diminue rapidement“, S. 9; „A la direction des principales entreprises romandes, on rencontre déjà quatre Alémaniques pour cinq Romands“, S. 13; „La Romandie, malgré l’existence de ses six Etats cantonaux, est devenue une véritable colonie intérieure“, S. 13; „La Romandie n’a pas reçu sa part des subventions fédérales, alors qu’elle paie corrélement ses ‘cotisations’ à la Confédération“, S. 14; „Cette situation économique est due en partie au fait que la Romandie ne possède aucun pouvoir réel“, S. 14; „Les structures institutionnelles sont au service de la majorité“, S. 15; „[...] si l’on raisonne en fonction des communautés linguistiques et culturelles, il faut admettre que les structures fédératives de la Suisse présentent des lacunes extrêmement graves“, S. 17; „Les décisions importantes, dans le système actuel, requièrent une double majorité: celle du peuple et celle des cantons. La Suisse allemande est majoritaire sur les deux plans [75 % de la population et 19 cantons et demi-cantons sur 26]“, S. 17 [im gleichen Sinne: CHARPILLOZ/GRIMM-GOBAT, S. 102]; „De toute évidence, le fédéralisme fondé sur les cantons n’est pas prévu pour assurer l’existence des minorités linguistiques“, S. 18). Das Mouvement gelangt letztlich zur Überzeugung: „Le fédéralisme suisse est l’opium des minorités latines“, S. 18 (siehe auch CHARPILLOZ/GRIMM-GOBAT, S. 95). Vergl. auch Amtl. Bull. NR 1984 1962.

resultiert daraus auch eine gewisse Schwerfälligkeit in der Abwicklung der Tagesgeschäfte. Der dreisprachige Verkehr in der Bundesversammlung verhindert ferner - was u.U. nicht einmal besonders nachteilig ist -, eine messerscharfe, geschliffene Rhetorik bei Rede und Gegenrede. Eine Tatsache verdient jedoch festgehalten zu werden: Bereits heute sind, rein zahlenmässig betrachtet, die sprachlichen Minderheiten bereits leicht übervertreten.

Tabelle 45: Vertretung der Sprachregionen im Parlament

Sprachgruppe	Wohnbevölkerung		Schweizerbürger		Parlamentsabgeordnete ⁵⁴⁴	
Deutsch	4'371'665	63,6 %	4'131'139	73,4 %	176	71,5 %
Französisch	1'319'748	19,2 %	1'153'792	20,5 %	60	24,4 %
Italienisch	522'400	7,6 %	230'758	4,1 %	10	4,06 %
Rätoromanisch	41'242	0,6 %	39'397	0,7 %	-	-
Andere	611'758	8,9 %	73'167	1,3 %	-	-

(Quelle: KERR, „Parlement et société en Suisse“, S. 97 ff. [HANHART, S. 90]; eigene Erhebungen)

Es bleibt aber zu prüfen, wie ausgeprägt die Bindungen an die jeweilige Sprachgruppe tatsächlich ist und welchen Stellenwert sie als Entscheidfaktor im politischen Entscheidungsprozess spielt. Hier sei erneut auf die bereits in § 26 angesprochene Untersuchung von KERR hingewiesen: Es zeigte sich, dass die Parlamentarier sich nur bedingt mit ihrer Sprachgemeinschaft identifizieren, wobei am losesten die Bindung bei den Abgeordneten aus der Deutschschweiz ist. Die Abgeordneten der einzelnen Sprachgruppen identifizierten sich folgendermassen mit ihrer Sprachgemeinschaft:

Tabelle 46a: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Muttersprache

	Deutschschweizer	Romands	Tessiner
„Gar nicht“	54 %	46 %	13 %
„Schwach“	33 %	19 %	13 %
„Stark“	9 %	13 %	38 %
„Sehr stark“	5 %	22 %	38 %

(Quelle: KERR, „Parlement et société en Suisse“, S. 102 [HANHART, S. 93])

Namentlich die Romands an der Sprachgrenze, aus sog. „zweisprachigen Regionen“, fühlten sich ihrer Sprachheimat sehr viel stärker verbunden als die Abgeordneten aus der übrigen Westschweiz. Die folgende Tabelle gibt Aufschluss darüber, wie stark die Bindung der welschen Abgeordneten aus den zweisprachigen Regionen Jura, Berner Jura, Fribourg, Wallis und der Parlamentarier aus dem übrigen französischen Sprachgebiet (GE, VD, NE) zu ihrer Sprachgemeinschaft ist⁵⁴⁵.

Tabelle 46b: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Sprachgemeinschaft

Bindung zur Sprachgemeinschaft	Welsche Abgeordnete aus zweisprachigen Regionen (JU, FR, VS)	Welsche Abgeordnete aus Regionen jenseits der Sprachgrenze (GE, VD, NE)
Gar keine Bindung	30 %	56 %
Schwache Bindung	10 %	23 %
Starke Bindung	20 %	9 %
Sehr starke Bindung	40 %	12 %

(Quelle: KERR, „Parlement et société en Suisse“, S. 102 [HANHART, S. 93])

Dagegen fühlt sich nur gerade einer von zehn Abgeordneten aus der Deutschschweiz seiner Sprachregion tiefer verbunden. Auch die Bindung bei Abgeordneten aus eher ländlichen Regionen ist relativ schwach ausgefallen.

Tabelle 46c: Bindung der Abgeordneten zu ihrer Muttersprache aufgeschlüsselt nach ihrer Herkunft

Bindung zur Muttersprache	Abgeordnete aus der Urschweiz (UR, SZ, OW, NW)	ländlichen Regionen	halbstädtischen Regionen	städtischen Regionen
Gar keine Bindung	50 %	50 %	54 %	56 %

⁵⁴⁴ Die Parlamentarier aus zweisprachigen Regionen werden der jeweils im Kanton dominanten Hauptsprache zugeordnet (so werden die Abgeordneten des Kantons FR, der einen Bevölkerungsanteil von rund 29,7 % Deutschsprechenden aufweist, ebenfalls der Gruppe der Romands zugeordnet).

⁵⁴⁵ KERR, S. 102 (HANHART, S. 93).

Schwache Bindung	38 %	50 %	38 %	24 %
Starke Bindung	12 %	0	6 %	11 %
Sehr starke Bindung	0	0	2 %	9 %

(Quelle: KERR, „Parlement et société en Suisse“, S. 103 [HANHART, S. 94])

Der Vorschlag, den ethnischen Volksgruppen im Ständerat nun rechtliche Bedeutung zuzumessen, hätte allerdings die Einführung eines gänzlich neuen Elements in unserer Verfassung zur Folge. Damit wäre nicht nur ein der schweizerischen Verfassungstradition wesensfremder Grundgedanke übernommen, sondern gerade in einer Epoche wieder aufflammender Nationalismen ein engstirniges Konzept anerkannt, das nicht ohne Sprengkraft ist. Da die Sprachregionen in der Schweiz, anders als etwa in Belgien⁵⁴⁶, keine einander monolithisch gegenüberstehenden Blöcke bilden ist eine paritätische Vertretung der Sprachregionen im Ständerat nur sehr schwer vorstellbar⁵⁴⁷. Die Verschiedenheit der Kulturen und Mentalitäten ebenso wie die Vielfalt der Überzeugungen und Auffassungen kommt, trotz der Vermischung der Bevölkerung, am zuverlässigsten im Rahmen der Kantone zum Ausdruck. Eine Kammer der Sprachregionen zu schaffen, würde bedeuten, die wirklichkeitsnahe Begegnung und Auseinandersetzung zwischen den vielfältigen Strömungen und Eigenarten der Schweiz durch den vergrößernden und summarischen Antagonismus der Sprachregionen zu verdrängen⁵⁴⁸. Demzufolge ist die Schweiz auch nur schwer mit Staaten wie Kanada oder Belgien⁵⁴⁹ zu vergleichen, deren Föderalismus sich de facto bipolar darstellt, obwohl mehrere Gemeinschaften, Regionen bzw. Provinzen nebeneinander bestehen, sich aber fast sämtliche Konfliktlinien auf den Gegensatz zweier ethnischer Gemeinschaften zurückführen lassen⁵⁵⁰. Solche Staaten, die sich schwergewichtig aus zwei territorialen oder ethnischen Gemeinschaften zusammensetzen und in der Folge „zweiteilige“ oder „bipolare“ Föderationen bilden, sind a priori in ihrem Bestand gefährdeter als andere föderativ strukturierte Staaten⁵⁵¹, da sie meist nur wenig Möglichkeiten für „tension-reducing coalities“⁵⁵² bieten, also nicht auf ständig wechselnde interterritoriale Koalitionen zurückgreifen können⁵⁵³.

In eine ähnliche Richtung zielte der Vorschlag des damaligen CVP-Generalsekretärs RICKENBACHER, der eine Revision des Ständemehrs forderte aufgrund dessen negativen Auswirkungen, wie der Verstärkung der Mentalitätsunterschiede und der Zersetzung des nationalen Zusammenhalts. Als Ausgleich schlägt er eine „Zustimmung der Sprachregionen“ statt des Ständemehrs vor⁵⁵⁴. Ähnlich sollte zur Förderung des Verständnisses für die Probleme der sprachlichen Minderheiten, nach einer Motion des NR ROLF ENGLER (CVP)⁵⁵⁵, eine qualifizierte Mehrheit aller Abgeordneten der lateinischen Sprachgruppe, in beiden Kammern, die Möglichkeit eines suspensiven Vetos, das ein spezielles Differenzbereinigungsverfahren auslösen würde, erhalten.

H. Die Parlamentsreform und ihre Auswirkungen auf die Stellung des Ständerates

Von erheblicher Auswirkung für die Geltung des Ständerates und seiner Stellung im Staatsgefüge als Teil des Bundesparlamentes ist die gegenwärtige Parlamentsreform. Die Akzeptanz, welche dem Ständerat entgegengebracht wird, hängt zu einem grossen Teil auch an der Überzeugung seiner Nützlichkeit, sei es als Organ des Ausgleichs und der Integration widerstreitender Minderheiteninteressen, sei es als ein Garant der Qualität der Gesetzgebungstätigkeit⁵⁵⁶. Angesichts der Forderungen nach einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der

⁵⁴⁶ ALEN, S. 34 ff.; Institut für Europäische Politik, Materialien zur Europapolitik Band 12, „Europa der Regionen - Akzeptanz durch Bürgernähe?“, zusammengestellt und eingeleitet von SABINE PAG und OTTO SCHMUCK, Bonn 1994, S. 178.

⁵⁴⁷ Vergl. auch GEORGES-ANDRÉ CHEVALLAZ, „Die Schweiz oder der Schlaf des Gerechten“, Zürich 1969, S. 161 f.

⁵⁴⁸ Dazu auch die neue belgische Verfassung, die einen Senat vorsieht, der nicht paritätisch aus Niederländischsprachigen und Französischsprachigen zusammengesetzt ist.

⁵⁴⁹ Das Zweikammersystem Belgiens, in dem die Abgeordnetenkammer und der Senat in etwa die gleiche Zusammensetzung und die gleichen Befugnisse aufwiesen, wurde nach den letzten Parlamentswahlen grundlegend geändert: Der Senat vertritt weder die Gemeinschaften noch die Regionen qualitate qua, indem die Gemeinschaftsräte gemäss Art. 67 der Verfassung nur 21 Vertreter im Senat mit 71 Mitgliedern stellen. Der Senat ist aber auch nicht paritätisch aus Niederländischsprachigen und Französischsprachigen zusammengesetzt.

⁵⁵⁰ So ist Kanada zwar auf der Gleichheit der zehn Provinzen aufgebaut, wobei dies aber durch die offizielle Einsprachigkeit von Québec untergraben wird. Vergl. MCWHINNEY, „Comparative Federalism“, S. 17, 106 und 111.

⁵⁵¹ Beispiele für Staaten mit zweipoligem Föderalismus sind u.a. Sri Lanka, Zypern, die ehem. Tschechoslowakei oder Pakistan.

⁵⁵² ELAZAR, „Exploring Federalism“, S. 244.

⁵⁵³ DUCHACEK, S. 248.

⁵⁵⁴ „Bund“ vom 14. Juni 1994.

⁵⁵⁵ Motion ENGLER (93.3169) - „Erneuerung des Föderalismus“ vom 18. 3. 1993, am 9. 3. 1995 in Form eines Postulates angenommen. Vergl. auch die Motion COTTIER (CVP), „Erneuerung des Föderalismus“ vom 5. 10. 1994 (93.3175), die in Teilen die gleichen Forderungen erhebt (insbes. Massnahmen bezügl. der Mitwirkung der Kantone bei der Aussenpolitik des Bundes). Diese Motion wurde am 9. 3. 1995 in Form eines Postulats angenommen.

⁵⁵⁶ Vergl. Schlussbericht WAHLEN, S. 442.

Bundeslegislative, verschiedentlich vom Postulat begleitet, die Zweite Kammer zugunsten zweiter Lesungen im Nationalrat abzuschaffen und so die Problemlösungskapazität des Gesetzgebers zu erhöhen, sind umfassendere Reformen zu gewärtigen. Die Bedeutung, die dem Parlament als Teil des Gesetzgebers im modernen Gesetzesstaat zukommt, hängt von verschiedensten Faktoren ab: Als Prämisse muss aber zunächst klargestellt werden, dass der Einfluss des Parlaments als eines Schöpfers konsensfähiger Lösungen nicht im quantitativen Ausstoss von Erlassen und der möglichst raschen Erledigung der anstehenden Geschäfte liegt, sondern vielmehr in der Garantie ausgewogener, möglichst intensiver Beschäftigung der Probleme⁵⁵⁷. Damit aufs engste verknüpft, sind der Einfluss und das Gewicht der die parlamentarischen Entscheidungen vorbereitenden Organe, wie Exekutive, Expertenkommissionen, Parlamentskommissionen und die Fraktionen in den Räten selber. Mit anderen Worten muss man sich bei der Frage nach der Existenzberechtigung und der Ausgestaltung des Zweikammersystems stets dieser Grundbedingungen bewusst bleiben. Eine Betrachtung des Schicksal des Ständerates kann nicht isoliert von der Frage nach der Zukunft des Gesamtparlamentes behandelt werden.

I. Reformbedarf

Damit das Parlament seiner verfassungsmässigen Funktion als Repräsentant des Volkes gerecht werden kann, muss seine Stellung, Arbeitsweise und Wirksamkeit fortlaufend überprüft und den sich verändernden Anforderungen der Zeit angepasst werden. Im Zuge der Mirage-Affäre brachte eine Revision 1967 die Verstärkung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Die Geschäftsprüfungskommissionen wurden ausgebaut und erhielten ein ständiges Sekretariat. Der Einsatz von Untersuchungskommissionen wurde geregelt, sowie das Recht der Kommissionen festgelegt, Experten beizuziehen. Die Parlamentsdienste wurden teilweise verselbständigt und der Dokumentationsdienst geschaffen⁵⁵⁸.

Durch einen Bundesbeschluss von 1972 wurden die Parlamentsdienste ausgebaut, den ständigen Kommissionen Sekretariate gewährt und der Protokollierungsdienst ins Leben gerufen. Im selben Jahr verlangte NR BINDER (CVP, AG) die Abklärung der Frage, ob ein Milizparlament bei der steigenden Zahl der Geschäfte noch in der Lage sei, seine Aufgaben zu erfüllen, oder ob es durch ein Berufsparlament ersetzt werden könnte. In ihrem Bericht „Zukunft des Parlaments“ gelangte eine parlamentarische Studienkommission zum Schluss, dass „eine Systemänderung sich nicht aufdrängt, sondern dass die Lösung in zahlreichen Einzelmassnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmethoden des Parlaments gesucht werden muss.“⁵⁵⁹ Die Kommission erarbeitete eine Reihe zukunftsgerichteter Reformvorschläge, um der ständig wachsenden Zeit-, Sachkunde- und Entscheidungsnot des Parlaments entgegenzuwirken⁵⁶⁰. Im Mittelpunkt der Verbesserungsmöglichkeit stand - neben Anregungen zur besseren Koordination der Parlamentsarbeit sowie zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Parlamentsbetriebes - der Vorschlag, ein System von ständigen Kommissionen zu schaffen, um den Milizparlamentariern bei einem tragbaren Zeitaufwand eine intensive Auseinandersetzung mit den immer komplexer werdenden Themenbereichen zu ermöglichen. Leider wurden die Hauptanliegen der Reform nicht realisiert. BINDER bemerkte dazu verbittert: „Das Parlament war nicht fähig und besass weder den Willen noch die Kraft, noch den Mut, eine eigentliche, der heutigen Zeit angepasste Parlamentsreform, die diesen Namen verdient, durchzusetzen.“⁵⁶¹

Trotz dieser negativen Bilanz war das Parlament auch in den gut zehn Jahren seit dem Schlussbericht der Kommission „Zukunft des Parlaments“ im Bereich der Reformen nicht untätig geblieben und hat einige Anstrengungen unternommen, um der steigenden Geschäftslast Herr zu werden⁵⁶². Im Nationalrat wurde das Verfahren durch eine Beschränkung der Redezeit und eine Förderung der Schriftlichkeit gestrafft, im Ständerat die Verfahren bei der Behandlung von persönlichen Vorstössen und parlamentarischen Initiativen neu geregelt und als neue Instrumente die Empfehlung und die Erklärung des Ständerates geschaffen. Auch das GVG wurde, wie bereits erwähnt, mehrfach revidiert⁵⁶³, insbesondere die Pflicht zur Offenlegung der Interessenverbindungen begründet, der Inhalt der persönlichen Vorstösse, sowie das Verfahren der parlamentarischen Initiative definiert. Durch Revision des Entschädigungsgesetzes wurden die Bezüge der Parlamentarier erhöht und der Teuerung angepasst. Die Parlamentsdienste wurden verselbständigt, reorganisiert und weiter ausgebaut. Diese punktuellen Reformen, die alle zur Effizienzsteigerung des Parlaments beigetragen haben, dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, und hier scheint die Kritik von NR BINDER durchaus berechtigt, dass an den Grundstrukturen der Bundesversammlung seit Gründung des Bundesstaates keine Änderungen vorgenommen worden sind. Das Verharren in den alten Strukturen erscheint deshalb so gefährlich, weil alle anderen Lebensbereiche gerade in den vergangenen 150 Jahren eine rasante Wandlung erfahren haben. Seit den fünfziger Jahren zeichnete sich aber immer klarer ab, dass die im 19. Jahrhundert

⁵⁵⁷ Zur Verfassungstheorie und zur tatsächlichen Entwicklung nach der Einführung der BV von 1874 vorstehend § 18.

⁵⁵⁸ BUSER, „Organisation“, S. 394 ff.

⁵⁵⁹ Schlussbericht der Studienkommission „Zukunft des Parlaments“, BBl 1978 II 996 ff. (Motion BINDER zitiert S. 1132 ff.).

⁵⁶⁰ BBl 1978 II 1095 ff.

⁵⁶¹ Zitiert nach RHINOW, „Das Parlament reformieren!“, in der BaZ vom 24. April 1990.

⁵⁶² SEILER, S. 508 f.

⁵⁶³ Etwa die Änderungen von 1984 und 1989 (AS 1984 768; 1989, 257).

angelegten Organisationsstrukturen der Legislative den Herausforderungen der Gegenwart nicht mehr gerecht zu werden vermochten. Mit der zunehmenden Technizität und Komplexität des gesellschaftlichen Lebens hat die Bundesversammlung v.a. gegenüber der Exekutive an Bedeutung verloren⁵⁶⁴. Das Parlament war immer weniger in der Lage, sich das erforderliche Sachwissen anzueignen, um den hochqualifizierten Beamten der Verwaltung als ebenbürtiger Partner gegenüberzutreten.

II. Die Reformphase 1990-1992

Am 14. März 1990 leiteten nun zwei freisinnige Parlamentarier, Ständerat RHINOW (BL) und sein Genfer Kollege, der damalige Nationalrat PETITPIERRE mit ihren gleichlautenden parlamentarischen Initiativen (in Form der allgemeinen Anregung) eine neue Phase der Parlamentsreform ein⁵⁶⁵. Hauptziel der Reform war die Professionalisierung der Parlamentsarbeit. In einer ersten Phase sollten organisatorische Verbesserungen vorgenommen werden, die sich rasch und ohne Verfassungsänderung realisieren liessen. Die Initianten forderten dazu: eine Beschleunigung des Rechtsetzungsverfahrens (z.B. durch die Vorbereitung von Geschäften in gemeinsamen Kommissionen beider Räte; durch die Straffung des Differenzbereinungsverfahrens; durch die Konzentration der Sitzungstage der Kommission auf einzelne Wochentage, die grundsätzlich hierfür freizuhalten sind, oder auf Kommissionssessionen; durch eine vermehrte Konzentration der Arbeit in ständigen Kommissionen); eine effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit, v.a. die Behandlung der Geschäfte nach einer Dringlichkeitsordnung in sachlicher und zeitlicher Hin-sicht; verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Rahmen der Aussenpolitik; weitere Verbesserungen der Arbeitsbedingungen der Parlamentsmitglieder und die Möglichkeit, dass sich Bundesräte in den parlamentarischen Kommissionen und in den Räten unter Umständen vertreten lassen können.

Erst in einer zweiten Phase sollten grundsätzlichere, strukturelle Reformen erfolgen: so die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an Kommissionen; die volle Entlöhnung von Parlamentsmitgliedern, die ihr Mandat vollamtlich ausüben, wobei ein nebenamtliches Mandat möglich bleiben sollte, sowie die differenzierte Behandlung der Geschäfte in beiden Räten. Nachdem beide Räte diesen Initiativen in der Herbstsession 1990 Folge gegeben haben, arbeiteten Kommissionen des Stände- und Nationalrats entsprechende Vorlagen aus⁵⁶⁶. Gemäss dem Auftrag der Initianten beschränkten sie sich auf Verbesserungsvorschläge, welche die institutionelle Ordnung des Parlaments nicht berührten. In der Herbstsession 1991 wurden die Reformvorschläge der Kommissionen weitgehend gutgeheissen. Das ehrgeizige Reformvorhaben konnte jedoch nur zum Teil umgesetzt werden, da weite Bereiche der Reform in der Volksabstimmung vom 27. 9. 1992 scheiterten.

1. Verwirklichte Reformvorhaben

a) Wechsel von den ad-hoc Kommissionen zu einem System von ständigen Kommissionen

Die in der Bundesversammlung zu behandelnden Geschäfte bedürfen der Vorberatung in den Kommissionen. Geschah dies bis anhin in fallweise zusammengesetzten Kommissionen, wurden nun für alle Sachbereiche ständige Legislativkommissionen geschaffen⁵⁶⁷. Bereits die Studienkommission „Zukunft des Parlaments“ hatte in ihrem Schlussbericht vom 29. Juni 1978 die wesentlichen Vorteile der ständigen Kommissionen festgehalten⁵⁶⁸. Mit der Schaffung der ständigen Kommissionen konnte eine wichtige Voraussetzung für eine aktivere Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsprozess verwirklicht werden⁵⁶⁹.

b) Verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Bereiche der Aussenpolitik

Wichtigste Aufgabe des Parlaments ist, neben seinen Kontrollfunktionen, die Gesetzgebung. Bedingt durch die steigende internationale Vernetzung hat sich die Rechtsetzung in den letzten Jahrzehnten zunehmend von der nationalen auf die internationale Ebene verlagert. Vor der Parlamentsreform 1991 beschränkte sich die Rolle der Legislative im aussenpolitischen Bereich im wesentlichen auf die Gutheissung oder Verwerfung der ausgehandelten

⁵⁶⁴ Siehe vorstehend § 18, A, II, 2.

⁵⁶⁵ P.I. 90.228 und 90.229 zur Parlamentsreform, Amtl. Bull. SR 1990, S. 653 ff. und Amtl. Bull. NR 1990 1624 ff.

⁵⁶⁶ BBl 1991 III 617 ff. (Bericht Kommission NR); BBl 1991 IV 358 ff. (Bericht Kommission SR); BBl 1991 III 812 ff. (Stellungnahme des BR).

⁵⁶⁷ Aussenpolitische Kommission; Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur; Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit; Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie; Sicherheitspolitische Kommission; Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen; Kommission für Wirtschaft und Abgaben; Staatspolitische Kommission; Kommission für Rechtsfragen.

⁵⁶⁸ „Die wiederholte und regelmässige Behandlung gleicher und ähnlicher Geschäfte durch dieselbe Kommission fördert: die Sachkunde der Kommissionsmitglieder, die Kontinuität der politischen Willensbildung innerhalb eines Sachgebietes, die für eine erfolgreiche Kommissionsarbeit notwendige Diskussion über Grundsatzfragen eines bestimmten Sachbereichs, die Erfassung der Zusammenhänge innerhalb eines bestimmten Sachgebietes zwischen den verschiedenen Vorlagen des Bundesrates, während mehrerer Jahre.“ (BBl 1978 II 1109)

⁵⁶⁹ MARTIN GRAF, „Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren“, in: Ggh 1991/3, S. 11-40.

Staatsverträge. Die Verhandlungsführung lag in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates, das Parlament hatte keinerlei Einfluss auf die Ausgestaltung der Vertragsinhalte. Der neue Art. 47^{bis}a GVG⁵⁷⁰ bringt hier eine wesentliche Verbesserung, indem er bestimmt, dass der Bundesrat die Ratspräsidenten sowie die ausserpolitischen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über alle ausserpolitischen Entwicklungen zu informieren hat (Abs. 2) und er die ausserpolitischen Kommissionen zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, zu konsultieren hat, bevor er diese festlegt oder abändert (Abs. 3). Diese verstärkte ausserpolitische Mitwirkung der Legislative ist, angesichts der zunehmenden Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik im Kampf gegen den Funktionsverlust des Parlaments, ein grosser Schritt in die richtige Richtung.

c) Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens

Vor der Reform wurde das Hin- und Herschieben von Differenzen zwischen den Kammern erst abgebrochen, wenn der eine Rat seine Beschlüsse für endgültig erklärt hat und der andere trotzdem an seinen abweichenden Beschlüssen festhielt. Erst nach diesen Erklärungen konnte eine Einigungskonferenz zur Ausarbeitung eines Einigungsantrages eingesetzt werden. Nach neuem Recht wird die Einigungskonferenz automatisch eingesetzt, wenn nach je drei Beratungen in jedem Rat noch Differenzen bestehen⁵⁷¹.

Daneben kam es zu zahlreichen kleineren Neuerungen, die ebenfalls der Verbesserung des parlamentarischen Verfahrens dienten (gemeinsame Sitzungen der Kommissionen beider Räte zur Informationsbeschaffung, Stärkung der parlamentarischen Führungsorgane und bessere Planung der Ratstätigkeit).

2. Gescheiterte Reformvorhaben

Obwohl das Parlament aus der Reformphase 1990-1992 gestärkt hervorging, konnte, bedingt durch den negativen Volksentscheid vom 27. 9. 1992, ein gravierendes Problem der Legislative nicht befriedigend gelöst werden. Wie eine 1990 veröffentlichte Studie zeigte⁵⁷², haben sich die eidgenössischen Räte in den letzten Jahrzehnten vom Miliz- zum Halbberufsparlament entwickelt. Die Untersuchung stütze sich auf die Antworten, die 206 der 246 Parlamentarier zu einem Fragebogen abgegeben haben. Im Durchschnitt wenden die Parlamentarier 48 % ihrer Arbeitszeit für die parlamentarische Tätigkeit auf. Weitere 9 % widmen sie politischer Arbeit, die in keinem direkten Zusammenhang zum Parlamentsmandat steht. Nur 36 % der Arbeitszeit der Parlamentarier, die mehrheitlich mehr als 60 Stunden in der Woche arbeiten, bleiben für die nichtpolitische Arbeit übrig. Mit diesem Drittel der Arbeitszeit wird aber mehr als die Hälfte des Einkommens (54 %) erzielt. Während die Parlamentariertätigkeit heute also vom Arbeitsaufwand her einem Halbberufsparlament entspricht, sind Entschädigung und Infrastruktur der Bundesversammlung dem Milizprinzip zuzurechnen. Die Parlamentarier werden mit durchschnittlich 50'000 Franken netto entschädigt und besitzen weder ein Büro, noch Sekretäre oder Assistenten. Die Studie kommt daher zum Schluss, dass die Schweiz einen sehr hohen immateriellen Preis in der Form einer äusserst schmalen Rekrutierungsbasis und einer verzerrten Repräsentation der Wählerschaft für dieses System des Halbberufsparlamentes bezahlt. Dieser Entwicklung wollten die Reformer mit der Änderung des Entschädigungsgesetzes und der Schaffung eines neuen Infrastrukturgesetzes entgegenwirken⁵⁷³.

Die Verwirklichung dieser Reformen hätte einer breiten Bevölkerungsschicht wieder den Zugang zum Parlament ermöglicht. Den Befürwortern der Parlamentsreform wurde jedoch vorgeworfen, sie strebten den Wechsel zum Berufsparlament an. Doch gerade diese Neuerungen hätten die schleichende Entwicklung vom Miliz- zum Halbberufs- und schliesslich zum Berufsparlament aufhalten können⁵⁷⁴. Indem die Parlamentarier durch eine zeitgemässe Infrastruktur weitgehend von administrativen Aufgaben entlastet worden wären, hätten sie sich vermehrt auf ihre politische Aufgabe konzentrieren können.

III. Reformphase ab 1993

Im Herbst 1993 sind die Reformarbeiten wieder aufgenommen worden. Die beiden Staatspolitischen Kommissionen der Räte haben einen gemeinsamen Ausschuss unter der Leitung von Nationalrat BOREL eingesetzt, welcher weitere Reformanliegen zuhanden der Kommissionen zu prüfen hatte. In dieser zweiten Phase sollten Reformen an die Hand genommen werden, welche eine Revision der Bundesverfassung voraussetzten. In ihrer Sitzung vom 30. 6. 1994 beschloss die SPK des Nationalrates den inzwischen ausgearbeiteten Reformvorschlägen der

⁵⁷⁰ Fassung nach BG vom 4. Oktober 1991, in Kraft seit 1. Februar 1992.

⁵⁷¹ Art. 17 Abs. 1 GVG (Fassung nach BG vom 4. Oktober 1991); siehe vorstehend § 24, B, III.

⁵⁷² ALOIS RIKLIN/SILVANO MÖCKLI, „Milizparlament?“, S. 145 ff.

⁵⁷³ Die jährliche Grundentschädigung sollte von 30'000 auf 50'000 Fr., das Taggeld von 300 auf 400 Fr. erhöht werden.

Zusätzlich hätte jeder Parlamentarier jährlich 30'000 Fr. für die Anstellung eines persönlichen Mitarbeiters sowie 24'000 Fr. zur Deckung der Kosten seiner persönlichen Infrastruktur (z.B. Büro) erhalten.

⁵⁷⁴ Bereits 1990 betrug in der Bundesversammlung der Anteil an „versteckten“ Berufspolitikern 34,8 %.

Subkommission BOREL Folge zu leisten. Mit dem nun vorgeschlagenen Revisionspaket⁵⁷⁵ sollen zunächst diejenigen Bestimmungen der BV über die Bundesversammlung zeitgerecht angepasst werden, welche unabhängig von einer eigentlichen Staatsleitungsreform verwirklicht werden können.

1. Die Vorschläge im einzelnen

a) Vorschläge zur effizienteren Gestaltung des Ratsbetriebes

aa) Stärkung des Ratspräsidenten (Art. 78 und 82 BV)

Der Nationalratspräsident hat protokollarisch das höchste Amt im Staat. Die Arbeitslast dieses Mandates hat in den letzten Jahren besonders stark zugenommen. Dieser Entwicklung trägt der Vorschlag Rechnung, den Ratspräsidenten durch zwei Vizepräsidenten unterstützen zu lassen. Ein Vizepräsident könnte dann beispielsweise die Beratungen leiten, so dass dem Präsidenten mehr Zeit zu Repräsentationspflichten und Öffentlichkeitsarbeit bliebe. Eine Kommissionsminderheit lehnte das Dreierpräsidium ab und schlug statt dessen eine Verlängerung der präsidentialen Amtsdauer auf zwei Jahre vor.

bb) Kompetenzdelegation an parlamentarische Kommissionen/Bildung gemeinsamer Kommissionen beider Räte (Art. 85^{bis} BV)

α) Verankerung der Kommission in der Bundesverfassung

Den parlamentarischen Kommissionen kommt, wie erwähnt, eine grosse Bedeutung zu. Das Parlament nimmt etwa seine Kontrollfunktionen durch die beiden Finanz- bzw. Geschäftsprüfungskommissionen wahr; die Grundstrukturen neuer Gesetzesentwürfe entstehen während den Vorberatungen in den Kommissionen. Ihrer wichtigen Funktion entsprechend, soll die Existenz ständiger Kommissionen nun auch in der Verfassung verankert werden.

β) Bildung von gemeinsamen Kommissionen beider Räte

Neu soll auch eine Verfassungsgrundlage für die Bildung gemeinsamer Kommissionen beider Räte geschaffen werden. Während im Legislativbereich aus Gründen der *doppelten Repräsentation von Volk und Ständen* an einer getrennten Beratung auch in den Kommissionen festgehalten werden soll, erscheint eine enge Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen beider Räte im Bereich der Oberaufsicht im Sinne der effektiveren Gestaltung der Parlamentsarbeit als angebracht. Durch den engen Kontakt wird gewährleistet, dass bei der Ausübung der Kontrollfunktion ein einheitlicher Massstab angewendet wird. Ferner scheint es wenig sinnvoll, dass zwei Kommissionen die gleiche Untersuchung durchführen. Diesen Überlegungen trägt bereits heute Art. 57 GVG⁵⁷⁶ Rechnung, wenn er bestimmt, dass sich parlamentarische Untersuchungskommissionen für die Ermittlung und für eine gemeinsame Berichterstattung zusammenschliessen können, sofern die Mehrheit der Mitglieder jeder Kommission zustimmt. Die Schaffung der neuen Verfassungsbestimmung soll nun das Recht der Räte gemeinsame Kommissionen zu bilden, auf Verfassungsebene ausdrücklich verankern.

γ) Kompetenzdelegation an parlamentarische Kommissionen

Durch die Delegation von Kompetenzen an Kommissionen könnten die Plenumsdebatten entlastet und eine Effizienzsteigerung der Parlamentstätigkeit erreicht werden. Ausgeschlossen wird eine Delegation von Kompetenzen im Bereiche der Rechtsetzung. Die Kommission trägt dabei den Bedenken Rechnung, dass selbst bei öffentlich zugänglichen Kommissionssitzungen der Gesetzgebungsprozess an Transparenz verlieren und die demokratische Kontrolle leiden würde. Der Bericht der nationalrätlichen Kommission führt dazu aus: „Es besteht die Gefahr, dass durch eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an Kommissionen vermehrt im Sinne von speziellen Gruppeninteressen auf Kosten des Allgemeinwohls legiferiert wird.“ Deshalb soll sich die Kompetenzdelegation an die Kommission auf Bereiche der Oberaufsicht (z.B. Genehmigung des Geschäftsberichtes) und der Ausübung der administrativen Selbstverwaltung des Parlaments (z.B. Wahl von Beamten der Parlamentsdienste) beschränken.

b) Revision der Unvereinbarkeitsregeln der BV

aa) Aufhebung der Unwählbarkeit von Personen „geistlichen Standes“ in den Nationalrat (Art. 75 BV)

Da die geltenden Unvereinbarkeitsregeln nicht geeignet sind, dem Grundsatz der Gewaltenteilung Nachachtung zu verschaffen, sollen diese grundsätzlich einer Revision unterzogen werden. Dabei steht zunächst die nur noch historisch erklärbare Bestimmung der Unwählbarkeit von „Personen geistlichen Standes“ in den Nationalrat im

⁵⁷⁵ Vergl. den Bericht der SPK des Nationalrates, BBl 1995 I 1133 ff.

⁵⁷⁶ Fassung nach BG vom 1. Juli 1966.

Vordergrund. Zur Zeit der Entstehung der BV war es ein vordringliches Anliegen des jungen Bundesstaates, den Religionsfrieden zu sichern. Deshalb wurden drei konfessionelle Ausnahmeartikel in die Verfassung aufgenommen: das Verbot des Jesuitenordens, das Verbot der Errichtung neuer Klöster und der Ausschluss der Geistlichen aus dem Nationalrat. Jesuiten- und Klosterartikel konnten bereits 1973 durch eine Volksabstimmung aufgehoben werden⁵⁷⁷. Heute erscheint die Beteiligung von Geistlichen in der Bundesversammlung unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung als unproblematisch, mithin sollte Art. 75 aufgehoben werden.

bb) Unvereinbarkeit zwischen einer Tätigkeit im Dienst des Bundes und einem Mandat in den eidgenössischen Räten (Art. 77 und 81 BV)

Art. 77 BV bestimmt, dass das Nationalratsmandat mit der Stellung als vom Bundesrat gewählter Beamter unvereinbar ist. In Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre erklärt Art. 18 Abs. 1 und 2 BPR, dass Unvereinbarkeit für alle Bundesbeamten besteht. Diese Regelung wurde zunehmend als stossend empfunden, da sie einerseits Personen, deren berufliche Tätigkeit im Hinblick auf die Gewaltentrennung als unproblematisch erschien, wie z.B. Briefträger, ihres passiven Wahlrechts beraubte, während andere Personen deren Tätigkeit eine unabhängige Mandatsausübung zumindest erschwerte, etwa Verwaltungsräte von PTT und SBB, ein solches Amt übernehmen konnten. Gemäss den Vorschlägen der Kommission soll neu auf Verfassungsstufe nur die Unvereinbarkeit des Nationalratsmandats mit dem Amt eines Ständerates bzw. eines Bundesrates festgehalten werden. Die Regelung der Unvereinbarkeit für Beamte und andere Personen im Dienst des Bundes soll wegen seiner Ausführlichkeit neu auf Gesetzesstufe verwiesen werden. Die Gesetzesbestimmung soll gemäss Vorschlag der Kommission folgenden Grundsätzen folgen:

- Unvereinbarkeit ist zu beschränken auf Beamte, die in bedeutendem Ausmass am Entscheidungsprozess der Exekutive beteiligt sind (beispielsweise Amtsdirektoren, Vizedirektoren);

- Festsetzung einer Unvereinbarkeit für Verwaltungsräte öffentlicher Betriebe sowie für andere Personen, die im Dienste des Bundes wichtige Funktionen mit weittragenden Entscheidungsbefugnissen ausüben (beispielsweise Mitglieder der Verwaltungsräte von SBB und PTT).

Die heute bestehende Asymmetrie der Unvereinbarkeitsregeln für Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates (Art. 81 BV) in bezug auf die Zugehörigkeit zum Bundespersonal könnte, so ein Vorschlag im VE 1995 (Erläuterungen, S. 147), durch eine Ergänzung von Art. 122 Abs. 3 VE 1995 folgendermassen beseitigt werden: „Die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates dürfen nicht dem Bundespersonal angehören“ (dazu auch nachfolgend cc).

cc) Vereinheitlichung der Unvereinbarkeitsregeln beider Räte

Gemäss dem geltenden Recht gehen die Unvereinbarkeitsregeln des Ständerates weniger weit als diejenigen des Nationalrates⁵⁷⁸, indem hier kein Ausschluss von Geistlichen und Bundesbeamten vom Ständeratsmandat besteht. Die Kommission schlägt vor, die Unvereinbarkeitsbestimmungen des Ständerates an diejenigen des Nationalrates anzupassen und so auch in der Kleinen Kammer die konsequente Verwirklichung der personellen Gewaltenteilung durchzusetzen. Die Regelung der Unvereinbarkeitsbestimmungen des Ständerates durch den Bund anstelle der Kantone erscheint insoweit als gerechtfertigt, als der Ständerat ja ein Bundesorgan ist. In der durch die SPK des Nationalrates durchgeführten Vernehmlassung wurden von Seiten der Kantone keine Bedenken gegen diese Kompetenzabtretung an den Bund geäussert.

c) Allgemeine Anpassung veralteter Verfassungsbestimmungen

Die Reform bietet auch Gelegenheit veraltete Verfassungsbestimmungen an die heutigen Realitäten anzupassen.

aa) Entschädigung des Ständerates durch den Bund anstelle der Kantone (Art. 83 BV)

Obwohl der Ständerat als Repräsentant der Kantone in der Legislative auftritt, ist er eine Bundesbehörde. Bereits nach geltendem Recht erhalten die Ständeratsmitglieder einen Teil ihres Einkommens (Entschädigung für die Teilnahme an Kommissionssitzungen, Reiseentschädigungen und die Kosten für die Vorsorge) vom Bund. Diese Entwicklung soll nun im Zuge der Reform vollendet und die Entschädigung der Ständeratsmitglieder dem Bund zugewiesen werden.

bb) Anzahl und Einberufung der Sessionen (Art. 86 BV)

Art. 86 BV bestimmt, dass sich die Räte „jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung“ versammeln. Tatsächlich finden schon seit langem im Frühjahr, im Sommer, im Herbst und im Winter, also viermal im Jahr,

⁵⁷⁷ Aufhebung der Art. 51 und 52 BV, angenommen in der Volksabstimmung vom 20. 5. 1973 (BBl 1973 I 590 f., 1660).

⁵⁷⁸ Vergl. dazu BBl 1995 I 1143 ff. und vorstehend § 24, A, I, 2, b.

Parlamentssessionen statt. Auch in weiteren Punkten entspricht diese Bestimmung nicht mehr der heutigen Verfassungswirklichkeit. Art. 86 Abs. 2 BV hält fest, dass vom Bundesrat, von einem Viertel der Nationalräte und von fünf Kantonen die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangt werden kann. Im Gegensatz zum Nationalrat und Bundesrat haben die Kantone noch nie von ihrem Recht Gebrauch gemacht. Es erscheint daher sinnvoller, diese Möglichkeit neu dem *Ständerat* zu gewähren und damit dessen Benachteiligung gegenüber Bundesrat und Nationalrat auszugleichen. Schliesslich wird die dritte Sessionsform, die Sondersession, heute in der BV überhaupt nicht erwähnt. Um diesen Graben zwischen Theorie und Praxis zu schliessen, soll die Verfassung wie folgt revidiert werden:

- Abs. 1 bildet die verfassungsmässige Grundlage für die ordentliche Session der beiden Räte;
- gemäss Abs. 2 können ausserordentliche Sessionen vom Bundesrat oder von einem Viertel der Mitglieder eines der beiden Räte verlangt werden;
- Abs. 3 gewährt schliesslich jedem Rat das Recht Sondersessionen abzuhalten, falls die Geschäftslast dies erfordert.

cc) Stellung des Parlamentsdienstes (Art. 94^{bis}, Art. 102 Ziff. 15, Art. 105 BV)

Laut der Verfassung dient die Bundeskanzlei gleichzeitig der Landesregierung und den eidgenössischen Räten. Zu Beginn des Bundesstaates genügte, angesichts der bescheidenen Bundesaufgaben, ein Organ, um die administrativen Dienste sowohl für den Bundesrat als auch für die Bundesversammlung zu besorgen. Daher wurde das Sekretariat der Bundesversammlung in die Bundeskanzlei integriert. Mit den wachsenden Bundeskompetenzen entwickelte sich die Bundeskanzlei zunehmend zur Stabsstelle des Bundesrates. Parallel dazu hat das Parlament rund um sein Sekretariat zahlreiche neue Dienste aufgebaut, woraus die Parlamentsdienste entstanden sind. Obwohl das GVG die fachliche Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung gewährleistet (Art. 8^{novies} GVG⁵⁷⁹), erscheint ihre administrative Unterstellung unter die Bundeskanzlei in verschiedener Hinsicht problematisch. Einerseits führt diese Doppelunterstellung zu einer Verwischung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, andererseits ist sie unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung höchst problematisch. Deshalb schlägt die Kommission die administrative Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung vor.

2. Vorgehen bei der Reformverwirklichung

Es stellt sich abschliessend die Frage, wie das Verhältnis der laufenden Bemühungen der Totalrevision der BV zur Vorlage für eine Partialrevision der Verfassungsbestimmungen über die Bundesversammlung aussieht. Die SPK des Nationalrates hat den eidgenössischen Räten am 21. Oktober 1994 ihre Vorlage für eine Partialrevision der Verfassungsbestimmungen über die Bundesversammlung unterbreitet. Die Vorschläge sind in der bereits im Sommer 1994 durchgeführten Vernehmlassung bei Kantonen und Parteien fast durchwegs auf ein positives Echo gestossen und wurden so ausgestaltet, dass sie in der Form einer Partialrevision der BV verwirklicht werden können: Die Reformvorschläge würden in Form von zwei Beschlussentwürfen den Stimmberechtigten unterbreitet, im „BB über die mit einem Mandat in der Bundesversammlung verbundenen Unvereinbarkeiten“ und im „BB über die Organisation der Bundesversammlung“. Falls nun aber das Projekt der Totalrevision der Bundesverfassung zügig voranschreitet, sollten diese Änderungen in die Vorlage der Totalrevision integriert werden. Soweit diese Vorschläge aber über eine reine Nachführung hinausgehen, konnten sie aus Gründen der Transparenz und Konsequenz nicht in den Nachführungstext des Verfassungsentwurfes 1995 aufgenommen werden.

I. Zusammenfassung

Zweite Kammern sind im Verlaufe der Arbeit bereits mehrfach als *institutionalisierte Kompromisse* beschrieben worden⁵⁸⁰. Ihr Bestehen und ihre Effizienz hängen demnach davon ab, ob die politisch-gesellschaftliche Situation, die den Kompromiss erforderte, fortbesteht, ein neuer Konflikt befriedet werden muss und dies durch dauerhafte Institutionalisierung erfolgen soll, oder andere Funktionen durch die Zweite Kammer übernommen werden können. Von besonderer Bedeutung ist in jedem Fall das der Zweiten Kammer zugrunde liegende Repräsentationsprinzip. Es stellte sich dabei heraus, dass neben der demokratisch-egalitären Vertretung grundsätzlich nur noch die territorial fundierte Repräsentation Bestand hat. Zweite Kammern, die in unitarischen Staaten nach reformerischer Anpassung an die demokratisch-egalitäre Repräsentation auf zunehmende gesellschaftliche Homogenisierung und nicht vorhandene Regionalisierungsbestrebungen treffen, laufen Gefahr, obsolet zu werden.

⁵⁷⁹ Fassung nach BG vom 7. Oktober 1988, in Kraft seit 1. Februar 1989/BG vom 4. Oktober 1991, in Kraft seit 1. Februar 1992.

⁵⁸⁰ Vergl. dazu auch JEANNETTE MONEY/GEORG TSEBELIS, „Upper Houses in Comparative Perspective“, in: International Political Science Review 13 (1992), S. 25-43.

Feudal- und *Berufsstände* haben ihre gesellschaftliche Fundierung weitgehend verloren, die heutigen, modernen Konfliktlinien, die der Transformation in politische Institutionen bedürfen, verlaufen anderswo.

Die Vertretung territorialer Einheiten, welche eine sehr fundierte Repräsentationsbasis darstellen, kann nun verschiedene Formen annehmen. Gerade im Bundesstaat ist die Zweite Kammer am ehesten voll in den Prozess gesamtgesellschaftlicher Interessenvermittlung integriert: sie wacht über die Machtverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten, vertritt auch regionale Sonder- und Minderheiteninteressen, ist aber ebenso gleichberechtigter Partner der Ersten Kammer bei der Lösung von Konflikten, die weder mit der Stellung noch mit den Belangen der Region etwas zu tun haben. Der Grundkonsens über den Zusammenhalt der Glieder wie ihrer Beibehaltung ist tief verankert.

Zahlreiche Vorwürfe am Zweikammersystem betreffen das langwierige Verfahren und das retardierende Element des Ständerates. Es zeigt sich, dass ein grosser Teil der Kritik am Zweikammersystem gegenstandslos würde, sobald die Dauer der Beratungszeit in National- und Ständerat auf ein überblickbares Mass zurückgestutzt werden könnte und die Räte ihre Arbeit entsprechend zügig und der Bedeutung und Dringlichkeit der Vorlage angemessen erledigen könnten⁵⁸¹.

⁵⁸¹ HUBER-HOTZ, S. 178; vergl. vorstehend § 24, B, III.

§ 30 Die Abschaffung des Ständerates

A. Zur Einführung eines Einkammersystems im allgemeinen

I. Historische Abschaffungsversuche der Zweiten Kammer

Auch nach der Annahme der Bundesverfassung 1848 blieb das Zweikammersystem durchaus nicht unumstritten, und es kam alsbald zu gelegentlichen Unmutsäusserungen einiger überreizter Zentralisten, welche beharrlich die Abschaffung des Ständerates forderten¹, sich damit aber kein Gehör verschaffen konnten und so mit der Zeit verstummten. Es finden sich gesamthaft nach 1848 generell nur wenig Stimmen, die sich ernsthaft gegen die neue Verfassungsordnung aussprachen und diejenigen, die sich doch regten, waren in der Regel unerbittliche Gegner des neuen föderativen Aufbaus des Staates. So kritisierte im Jahre 1851 BAUMGARTNER noch immer die neue Zweite Kammer²: zunächst hervorhebend, dass die Instruktionen der Parteien diejenigen der Kantone ersetzt hätten, wies er im weiteren darauf hin, dass die Abgeordneten, welche die Kantone in die Räte entsenden, diese in keiner Weise repräsentierten, sondern vielmehr bedeute deren Wahl allein, dass eine gewisse Fraktion der Bürger oder des kantonalen Parlaments ihnen „ein gewisses Mass von allgemeinem Vertrauen“ geschenkt hätte. Nach seiner Meinung könnte der Ständerat durchaus einmal bei Gelegenheit eine nützliche Rolle spielen, aber, so BAUMGARTNER, er sei dennoch nicht viel mehr als „eine Ausschmückung des politischen Salons (...) wenig anders als das Supplement zum Nationalrat“, das durch ein Kantonsreferendum ersetzt werden könnte, das innerhalb dreier Monate nach jeder Entscheidung des Nationalrates zu ergreifen wäre. Man habe eben den amerikanischen Senat kopiert, ohne sich dessen Vorteile zu erhalten, besonders dessen exklusive exekutive Kompetenzen.

Ansonsten jedoch erwies sich das Zweikammersystem nach 1848 als erfreulich konstruktiv und führte kaum je zu erheblichen Kontroversen³. Das neue System gewann mit der Zeit an Ansehen, nicht zuletzt wegen seiner im Vergleich zur alten Tagsatzung überraschend effizienten Arbeitsweise. Auch Befürchtungen, dass sich die Abgeordneten eines Kantons je nach der Zugehörigkeit zu einem der beiden Räte völlig anders verhalten würden, erwiesen sich als haltlos. Da die Ständeräte nicht instruktionsgebunden waren, votierten sie in der Regel ihrer persönlichen Meinung entsprechend, bald kantonalistisch, bald zentralistisch. Die Stellung der Kantone wurde deshalb bereits von Anfang an sowohl durch die Nationalräte als auch durch die Ständeräte verteidigt⁴. Die Organisation der Legislative, die sich somit zusehends etablieren konnte, wurde auch im Verlaufe der Partialrevisionen von 1866 nicht in Frage gestellt⁵.

Im Zuge der Beratungen über die Totalrevision der BV 1871/72⁶ musste sich die Kommission des Ständerates nun aber besonders mit einem Vorschlag beschäftigen, der von sechzig Grossräten und Repräsentanten der Gesellschaft des Kantons Zürich aufgeworfen wurde - darunter auch NR SALOMON BLEULER⁷. Darin wurde nicht nur die Einführung des Referendumsrechts, der Volksinitiative sowie der direkten Volkswahl des Bundesrates gefordert, sondern auch die Beseitigung des Erfordernisses des doppelten Mehrs von Volk und Ständen im Falle von Verfassungsrevisionen, und, kurz und bündig, die Abschaffung des Ständerates⁸. Nachdem der Bundesrat in seiner Botschaft vom 17. Juni 1870 in der Organisation der Bundesversammlung keine Veränderungen vorgeschlagen hatte, stellte NR BLEULER in der Nationalratssitzung vom 17. 1. 1872 den Antrag, die Frage der Organisation der Bundesversammlung insbesondere die Frage der Zweckmässigkeit der Abschaffung des Ständerates der Kommission zur neuerlichen Prüfung zurückzuweisen⁹. Seinen Antrag begründete BLEULER damit, dass das Zweikammersystem

¹ CONDRAU, S. 109.

² G. BAUMGARTNER, „Schweizerspiegel (drei Jahre unter der Bundesverfassung von 1848)“, Zürich 1851, S. 66 ff.

³ DUBS, II, S. 77.

⁴ BLUMER/MOREL, II, S. 6 ff., der feststellte, dass die Mitglieder beider Kammern einzig nach ihrer persönlichen Anschauung stimmen und diese „ebensowohl eine zentralistische als eine kantonalistische sein“ könne, und dass besonders in materiellen Fragen die Mitglieder des National- wie des Ständerates sich von den Interessen ihrer Kantone leiten liessen. Dem kann heute nicht mehr zugestimmt werden: in dieser frühen Phase des Bundesstaates waren die Parlamentarier weder eng an Parteien- und Verbandsinteressen gebunden (H. J. MEYER, S. 46; W. SCHAUMANN, „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in der staatlichen Willensbildung“, in: ZSR NF 74 [1955], S. 269 ff., bes. S. 273 f.), noch fand sich in den Räten, dank dem praktisch herrschenden Einparteiensystem, eine heterogene Parteienlandschaft. Gerade die heutige Parteivielfalt hat aber, unter anderem, die beiden Kammern in unterschiedlicher Weise gezeichnet.

⁵ BLUMER/MOREL, III, S. 6 ff.

⁶ CONDRAU, S. 109 f.; TRIVELLI, S. 160; MARTI, S. 116.

⁷ BLEULER, von 1869 bis 1884 Nationalrat, war ein führender Grütliauer und Mitglied des sozialistisch-gewerkschaftlichen Arbeiterbundes. Er beteiligte sich 1866 an der Gründung der „demokratischen“ Partei, die sich als Opposition gegen die den Grundsätzen des Manchester-Liberalismus huldigende Herrschaft ALFRED ESCHERS, Führer der liberalen Partei Zürichs, verstand.

⁸ Protokoll SRK 1871, Annex B, S. 12.

⁹ „Der Art. 66 resp. Art. 75-78 (Abschnitt Ständerat) wird an die Kommission zurückgewiesen zur Prüfung der Frage, ob nicht die Organisation der Bundesversammlung in zwei Kammern aufgehoben und durch die einfache schweizerische Volksvertretung (Nationalrat) ersetzt werden soll.“

nicht nur mehr oder weniger überlebt und überhaupt kein echt schweizerisches Erzeugnis sei, da es aus der Fremde entlehnt wäre, sondern auch damit, dass im Falle der Ausdehnung des Referendums der Ständerat nicht nur überflüssig, sondern bei Dissens mit dem Nationalrat selbst sogar gefährlich wäre („Der Ständerat ist unnötig und gefährlich“). Die Situation stelle sich nur anders dar, wenn das Referendum begrenzt bliebe. Von verschiedenen Seiten, insbesondere von NR ANDERWERT (TG), wurde nun aber eingewendet, dass sich der Ständerat seit seiner Schaffung als unbestreitbar nützlich erwiesen habe: die Zweite Kammer habe oft den freieren Gesichtspunkt vertreten und sich durchaus nicht als Hemmnis für die natürliche Entwicklung erwiesen. Ein Eintreten auf BLEULERS Vorschlag, der keinem realen Bedürfnis entspreche, hätte zur Folge, dass man das ganze Fundament, auf dessen Grundlage das Staatsgebäude errichtet wäre, neu gestalten müsste. Nur wenn es tatsächlich allzu häufig Kontroversen zwischen den beiden Räten gäbe, müsste ein geeignetes Verfahren zur Beseitigung der Differenzen gefunden werden, im Augenblick sei dafür aber kein Bedürfnis vorhanden. BLEULER zog daraufhin seinen Antrag zurück, behielt sich aber dennoch vor, ihn nach der Erledigung der Frage des Referendums neuerlich zur Abstimmung vorzulegen. Es erfolgte aber auf ein Begehren von dritter Seite doch noch eine Abstimmung über den Antrag im Rat, wobei er mit einer deutlichen Mehrheit von 64 gegen 7 Stimmen verworfen wurde¹⁰.

Nachdem der erste Anlauf einer Totalrevision nur knapp gescheitert war, sich aber nach den Nationalratswahlen vom Oktober 1872 deutlich erkennen liess, dass die liberalen und insbesondere radikalen und demokratischen Befürworter einer mehr oder weniger zentralistischen Revision der Bundesverfassung an Gewicht gewonnen hatten, wurde die Totalrevision erneut in Angriff genommen. Dabei wurde das Konzept des Zweikammersystems prinzipiell nicht mehr in Frage gestellt¹¹. Allerdings rief die Zusammensetzung des Ständerates zahlreiche Vorschläge hervor, die sich im einzelnen mit den Bedingungen der Nomination der Ständeräte auseinandersetzten: unter anderem wurde eine Bestimmung vorgeschlagen, welche die Freiheit der Kantone in der Bestimmung ihrer Abgeordneten beschränken sollte. Interessanterweise von der ständerätlichen Kommission selber angenommen, sollten die Mitglieder des Ständerates mit jeder Gesamterneuerung des Nationalrates auf die Dauer von drei Jahren gewählt werden. Die Kommission trat hierbei im weiteren für die Volkswahl der Ständeräte in jedem Kanton ein¹². Abgesehen von einigen kleineren und eher formalen Modifikationen¹³, wurden diese Vorschläge in den Räten allerdings fallengelassen. Die BV vom 29. Mai 1874 übernahm daher in ihren Artikeln 71-94 das Zweikammersystem im ganzen, wie es bereits die BV von 1848 (Art. 60-82) umschrieben hatte.

Im Rahmen der Prüfung der Motion der katholisch-konservativen Nationalräte ZEMP, KEEL und PEDRAZZINI vom 6. Juni 1884¹⁴, welche u.a. die proportionale Nationalratswahl und eine Reform des Art. 120 BV im Sinne der Einführung der Partialrevision auf Bundesebene vorschlug, verlangte NR AUGUSTIN KELLER (AG)¹⁵, Mitglied der Radikalen, die Abschaffung des Ständerates und, als dessen Ersatz, die Einführung doppelter Beratungen im Nationalrat¹⁶. Der Antrag KELLERS wurde zusammen mit der Motion betreffend die Verhältniswahl am 24. 6. 1884

¹⁰ Protokoll NR 1871, S. 370-372; Bulletin der Verhandlungen der Bundesversammlung über die Revision der Bundesverfassung, Nationalrat, S. 48 ff.

¹¹ Zu erwähnen ist allenfalls der obskure „Entwurf einer schweizerischen Bundesverfassung, redigiert von den Solothurnischen Sonderbündlern“ von 1874. Das Projekt, scheinbar von einer Geheimgesellschaft der Jesuiten ausgearbeitet, war ein von antidemokratischen Vorschlägen geprägtes Werk, das wohl eher von Gegnern der Jesuiten stammte, um diese in der Öffentlichkeit zu diskreditieren. Der Entwurf sah u.a. die Abschaffung von Nationalrat, Ständerat und Bundesrat vor und die Ausübung der Exekutivgewalt durch eine Kommission von fünf Personen. Bezüglich der Legislative sah man die Restauration der alten Tag-satzung vor, in welche allein die „gut römisch Gesinnten“ wählbar wären und deren Entscheide der Billigung des Papstes unterworfen gewesen wären. Schlussendlich wäre diese Verfassung, einmal angenommen, nicht mehr der Revision offengestanden! Vergl. TRIVELLI, S. 160 f., Anm. 3.

¹² Protokoll SRK 1873, S. 42.

¹³ Wie die Änderung der Bezeichnung „Gesandte“ in „Abgeordnete“ für die Mitglieder des Ständerates in den entsprechenden Artikeln der BV.

¹⁴ „Die Bundesversammlung wolle, in Anwendung der Art. 118 und 119 der Bundesverfassung, eine Revision derselben in folgenden Richtungen beschliessen:

1. Der Art. 73, handelnd über die Wahlen für den Nationalrath, ist zum Zweck einer gerechteren Eintheilung der Wahlkreise dahin zu ergänzen, dass in denselben ein bis höchstens drei Vertreter zu wählen sind; eventuell, dass die Wahlen soweit möglich nach dem Grundsatz der proportionalen Vertretung stattfinden. (...)

5. Die Rechte des Volkes bezüglich seiner Mitwirkung in Fragen der Bundesverfassung, der Bundesgesetzgebung und der von den Bundesbehörden zu erlassenden Beschlüsse sind auszudehnen und zu diesem Zwecke die Bestimmungen der Art. 89 und 120 abzuändern und zu ergänzen.“ Vergl. auch HIS, III, S. 109.

¹⁵ KELLER war bereits 1848 für kurze Zeit und dann von 1867 bis 1881 Mitglied des Ständerates. Seine Forderung, welche er 1884 als Nationalrat erhob, war eine konsequente Weiterführung seiner kompromisslosen Haltung gegen das Zweikammersystem an sich, welche er bereits bei der Gründung des Bundesstaates vertreten hatte.

¹⁶ Vorschlag 10 des Annexes der Motion ZEMP, KEEL und PEDRAZZINI.

dem Bundesrat überwiesen, auf dass er Bericht und eventuelle Anträge stellen sollte¹⁷. Der Antrag fiel in der Folge zusammen mit den erfolglosen Anträgen auf Verhältniswahl dahin¹⁸.

Auch in späteren Beratungen über die Frage des Proporzwahlrechts wurde gelegentlich die Forderung nach der Aufhebung des Ständerates laut. Hierbei handelte es sich jedoch weniger um ernsthafte politische Vorstösse als mehr um politisch-strategische Stimmungsmache¹⁹. Nach der Ablehnung der Initiative auf Proporzwahl des Nationalrates durch die Volksabstimmung vom 4. 11. 1900²⁰, womit der erste Ansturm gegen das herrschende Parteienregime abgewehrt worden war²¹, wagten die Oppositionsparteien im Jahre 1909 einen erneuten Vorstoss, indem sie am 25. Juni ein formuliertes Initiativbegehren mit über 142'000 Unterschriften einreichten, welches die Aufhebung des geltenden Art. 73 BV und dessen Ersetzung durch einen neuen Artikel über die Verhältniswahl forderte. Wiederum beantragte der Bundesrat mit Botschaft vom 25. 2. 1910 und ihm folgend die Bundesversammlung am 7. 5. 1910 die Ablehnung der Initiative²². Bemerkenswert allerdings ist die Begründung, welche der Bundesrat für seine ablehnende Haltung anführt, indem er unter anderem auf die Gefahr des Aufreissens einer Kluft zwischen beiden Räten verweist. Besonders BR COMTESSE, damaliger Bundespräsident, verteidigte die ablehnende Haltung der Regierung im Nationalrat und führte dabei aus²³, dass ein Festhalten am Gleichgewicht zwischen beiden Kammern dringend notwendig sei. Das bedeute, wolle man konsequent bleiben, dass „*si vous trouvez juste que le système proportionnel soit appliqué pour l'élection du Conseil national, que les minorités du peuple soient représentées plus qu'elles ne le sont aujourd'hui, et qu'on leur garantisse une place, il faut aussi logiquement appliquer ce principe de justice au Conseil des Etats, qui est aujourd'hui élu presque partout par le peuple, et assurer aux majorités et aux minorités une part plus large que celle qu'elles ont dans la représentation au Conseil des Etats. Il faut pour cela, non pas le détruire, mais en élargir la base électorale et augmenter le nombre des députés au Conseil des Etats. Nous ne voulons pas trancher la question de savoir s'il faudra, en augmentant ce nombre, maintenir l'égalité de représentation entre les cantons. (...) Je dis alors qu'on doit élargir, pour permettre le fonctionnement de la représentation proportionnelle, les bases électives du Conseil des Etats. (...) Si votre réforme est juste, pourquoi ne pas l'étendre à l'élection du Conseil des Etats, tout en lui donnant ainsi une plus solide assise, une meilleure organisation, et en faisant œuvre d'équilibre dans notre régime constitutionnel?*“²⁴

¹⁷ Verhandl. B.vers., Juni 1884, No. 35; L. R. VON SALIS „Schweizerisches Bundesrecht“, I, S. 476 (No. 168); SCHOLLENBERGER, „Die Schweiz seit 1874“, S. 122.

¹⁸ Die Motion ZEMP, KEEL und PEDRAZZINI war insofern erfolgreich, als der BR bis zu jenem Zeitpunkt die Auffassung vertrat, nach Art. 120 BV dürfe das Volk nur über die Frage der Totalrevision (auf Begehren von 50'000 Stimmberechtigten), nicht aber über Partialrevisionen abstimmen, nun aber mit Botschaft vom 13. 6. 1890 die Revision des gesamten 3. Abschnittes der BV über die Verfassungsrevision beantragte, indem er eine genaue Unterscheidung von Partial- und Totalrevision vorsah (neue Art. 118 - 122). In der Bundesversammlung wurde sodann auch noch die formulierte Verfassungsinitiative als zulässig erklärt, wobei sich gerade der SR für diese demokratische Erleichterung der Revision einsetzte (mit der Einführung der ausformulierten Partialrevisionsinitiative und deren Beschränkung auf Verfassungsfragen erhielten die Stände direkten Zugang zur Entscheidung über das Schicksal von Volksinitiativen - wohl mit ein Grund, neben parteipolitischen Überlegungen wie Verstärkung oppositioneller Einflussmöglichkeiten im radikal dominierten Bundesstaat, weshalb die Bestrebungen zur Einräumung auch der ausformulierten Volksinitiative gerade vom SR ausgingen, siehe WILI, § 12 II 1 a α, Anm. 23). Die revidierten Artikel 118 - 122 wurden am 5. 7. 1892 von Volk und Ständen deutlich angenommen (BBI 1890 III 454 ff., 1891 I 16-21; vergl. HIS, III, S. 109; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 811 f.).

¹⁹ CONDRAU, S. 111; Sten. Bull. April und Juni 1910.

²⁰ Nach 1890 hatte die Frage nach Verhältniswahl im Parlament einige Jahre geruht, bevor oppositionelle Gruppen der Bundesversammlung im Juni 1892 eine Kommission zur Ausbildung einer Vorlage zur Verfassungsrevision bestellten. Diese arbeitete einen neuen Art. 73 BV aus, wonach der NR nach dem Grundsatz der Proportionalvertretung gewählt werden und jeder Kanton und Halbkanton einen Wahlkreis bilden sollte. Eine entsprechende Motion NR WULLSCHLEGER (SP, BS) zugunsten der Proporzwahl des NR wurde von der liberal-radikalen Mehrheit in der Grossen Kammer, die um den Verlust ihrer Macht bangte, verworfen, worauf die Volksinitiative, die einen ähnlichen Wortlaut hatte, lanciert wurde und über 64'000 Unterschriften erhielt. In der Volksabstimmung vom 4. 11. 1900 wurde die Revisionsvorlage jedoch von Volk und Ständen mit 244'666 gegen 169'008 Stimmen und 10 3/2 gegen 9 3/2 Ständen verworfen (BBI 1900 IV 779); vergl. SALIS, II, S. 232; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 646; EMIL KLÖTI, „Die Proportionalwahl in der Schweiz“, 1901, S. 130 ff., 167 ff.

²¹ Gleichzeitig mit der Frage nach dem Nationalratsproporz kam als weitere demokratische Neuerung auch die Frage nach der Volkswahl des BR und der Erhöhung seiner Mitgliederzahl von sieben auf neun zur Abstimmung. Diese Idee geht zurück auf einen Antrag des radikalen NR CARTERET (GE), der 1872 damit im NR scheiterte und eine 1898 von NR SCHERRER-FÜLLMANN (SG) gestellte Motion. Im Sommer 1899 wurde gleichzeitig mit der Proporzinitiative die Initiative auf Revision des Art. 96 BV mit über 56'000 Unterschriften, die sog. Doppeliniziativa, eingereicht. Der BR beantragte Verwerfung (Botschaft vom 22. 9. 1899, BBI 1899 IV 74; 1900 III 669), die Bundesversammlung folgte diesem Antrag (21. 6. 1900). Volk und Stände verwarfen die Initiative am 4. 11. 1900 ebenfalls mit 270'522 gegen 145'926 Stimmen und 12 4/2 gegen 7 2/2 Stände (BBI 1900 IV 779). Vergl. SALIS, II, S. 233; BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 725; HIS, III, S. 114 f.

²² Die Abstimmung vom 23. 10. 1910 führte zu einem recht interessanten Ergebnis, indem Volks- und Ständesvotum divergierten: die Initiative erhielt wohl eine Mehrheit von 10 4/2 annehmenden Ständesstimmen, aber nicht auch die Mehrheit der Einzelstimmen, da sich 265'194 Stimmberechtigte gegen und nur 240'305 für die Initiative aussprachen (BBI 1910 V 427). Vergl. dazu vorstehend § 23, C, III, 4. Siehe auch BURCKHARDT, „Kommentar“, S. 172 ff.

²³ Sten. Bull. NR 1910, 84.

²⁴ Gänzlich unbegründet waren die Sorgen der liberal-demokratischen Mehrheit nicht, wie sich spätestens mit der Annahme des Proporzwahlsystems des NR in der Volksabstimmung vom 13. 10. 1918 (BBI 1918 V 100) zeigte. Am 10. 8. 1919 folgte die

Der Vertreter der Kommissionsminderheit des Nationalrates versuchte vergeblich seine Ratskollegen vom doppeldeutigen Charakter der Argumentation des Bundesrates zu überzeugen²⁵, indem er ausführte, dass die schlimmste Vorstellung, die der Bundesrat bis zum Ende zurückbehalten habe, und die dazu bestimmt sei, dem braven konservativen, föderalistisch gesinnten Bürger einen Schauer durch die Knochen zu jagen, wohl diejenige der Beseitigung oder Modifikation des Ständerates sei. „*On dirait à méditer le message du Conseil fédéral que le Conseil national a été créé pour garantir une majorité au Parti radical et que le Conseil des Etats est destiné à établir une situation de privilège en faveur des cantons de l'ancien Sonderbund. (...) Mais le Conseil des Etats n'est qu'un prolongement affaibli et modernisé de l'ancienne Diète. Il n'a pas été institué au profit des partis, mais pour exprimer d'une manière tangible et efficace le caractère et les personnalités de la Confédération. Il n'y a aucune raison pour qu'une composition plus juste du Conseil national entraîne une modification dans le Conseil des Etats qui, lui, est ce qu'il est et ne peut être autre chose.*“ Die Furcht, in der Folge den Ständerat ebenfalls einer Modifikation unterziehen zu müssen, trug wohl dazu bei, dass sich die Räte für die Verwerfung der Initiative aussprachen. Im Verlaufe der Zeit kam es noch zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, welche sich mit Modifikationen des Parlaments im allgemeinen und des Ständerates im besonderen befassten.

II. Vorschläge im Rahmen der Totalrevisionsbestrebungen der Bundesverfassung

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe WAHLEN für eine Totalrevision der BV brachten kaum derart radikale Positionen: Allein der Vorschlag der Gruppe Bundesbehörden der Arbeitsgemeinschaft der Universität Zürich²⁶ sah in der Abschaffung des Ständerates die folgerichtige Konsequenz aus der Entwicklung der Schweiz seit 1848 (Bevölkerungsexplosion, wachsender Einfluss der Wirtschaftsverbände, Entwicklung zum Sozialstaat) und der Verlagerung des politischen Lebens vom Parlament zur Regierung hin sowie der damit verbundenen „Abwertung“ der Kantone²⁷. Nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft sei es unter diesen Umständen nicht mehr notwendig, die parlamentarische Vertretung der Kantone durch die Institution des Ständerates weiter aufrechtzuerhalten, sondern wäre es durchaus möglich, die Wahrung der föderalistischen Interessen in anderer Weise zu gewährleisten²⁸. Der Ständerat, der somit als „Vertreter der Kantone“ keine Existenzberechtigung mehr habe, könnte „zur Not noch als ‘chambre de réflexion’ vertretbar sein“, was aber nicht zwingend sei, da die notwendige Gründlichkeit und überlegte Arbeit ebenso durch zwei getrennte Lesungen in einer einzigen Kammer gewährleistet würden²⁹. Als Vorteile des Einkammersystems wurden angeführt: der Gewinn an Transparenz bei den parlamentarischen Beratungen; die *Schmälerung des Einflusses von Interessengruppen*, welche heute die Kammern gegeneinander ausspielen können; die *Vereinfachung der Arbeit* der Parlamentarier sowie eine *Entlastung des Bundesrates*, der nicht mehr gezwungen wäre, denselben Beratungsgegenstand zweimal vortragen zu müssen. Darüber hinaus hoffte die Arbeitsgemeinschaft, mit einem Einkammersystem den Mechanismus von austauschbaren, wechselnden Mehrheiten und Oppositionen beleben zu können: Ziel der Autoren dieser Stellungnahme war es, einen Spannungszustand zwischen Mehrheit und Opposition zu schaffen, in dem die Parteien als wesentlichste Faktoren in der politischen Meinungsbildung im Volk, die ihnen zugeordnete Rolle wieder übernehmen können.

Die Abschaffung des Ständerates sei daher also auch eine Grundvoraussetzung für eine Reform des Wahlsystems mit dem Ziel, der regierenden Mehrheit eine kräftige Opposition entgegenzustellen. Die Gruppe begründet ihren Vorschlag also auch damit, dass die gegenwärtige, in der verschiedenen Wahlart begründete unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der beiden Kammern einem Regierungssystem mit wechselnden Mehrheiten - Regierung/Opposition - entgegenstehe. Wollte man allen Parteien vom System her die gleichen

Annahme von Übergangsbestimmungen zur Einführung der Verhältniswahl (BBl 1919 IV 688) und bei den Gesamterneuerungswahlen vom Oktober 1919 gelangte das Proporzwahlrecht erstmals zur Anwendung. Es führte prompt zum Ende der liberal-radikalen Parlamentsmehrheit im NR, was sich augenfällig im Vergleich der Wahlergebnisse von 1917 äusserte (siehe dazu Anhang 22). Zu halten verstand sich die Mehrheit der Radikalen vorerst nur noch im SR, dessen Mitglieder entweder weiterhin nach dem Majorzverfahren oder von den Kantonsparlamenten gewählt wurden. Vergl. MARTI, S. 62.

²⁵ Sten. Bull. NR 1910, 29.

²⁶ Siehe Antworten, III, S. 90 ff., Rz. 238 ff.; Schlussbericht WAHLEN, S. 443 ff.; ferner auch ROLF SCHWEIGER, „Eine mögliche Reform des schweizerischen Wahlsystems“, in: „Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?“, Zürich 1969, S. 54-60, bes. S. 57. Siehe nachfolgend unter Ziff. 2 auch den Vorschlag NEIDHARTS, der ebenfalls im Schlussbericht WAHLEN, S. 444, Erwähnung findet.

²⁷ Schlussbericht WAHLEN, S. 443. Die Arbeitsgemeinschaft führt dabei aus, dass aufgrund dieser Umstände bloss noch die Eidgenossenschaft die Stellung eines eigentlichen Staates beanspruchen kann, während die Kantone diese Position verloren haben.

²⁸ Die Arbeitsgruppe nannte etwa eine *obligatorische Konsultation der Kantone* im vorparlamentarischen Verfahren; *kantonale Direktorenkonferenzen*; die Beteiligung der Kantone an *Abstimmungen*, welche *Kompetenzübertragungen* von den Ständen auf den Bund oder die Schaffung neuer Kompetenzen betreffen sowie das *Referendum*.

²⁹ Das Ziel sei die Verwirklichung eines Spannungszustandes zwischen Mehrheit und Opposition, wie oben noch näher dargelegt wird. Das gegenwärtige Zweikammersystem jedoch mache in dieser Hinsicht keinen Sinn: es wären weder Unterschiede in den Wahlverfahren oder in der Zusammensetzung vorhanden, noch hätten die Kammern verschiedene Kompetenzen. Es müsse nun darum gehen, „einen modernen Führungsstil anzunehmen“ (Schlussbericht WAHLEN, S. 443).

Chancen einräumen, eine Regierung zu bilden, müssten alternativ die beiden Kammern nach der gleichen Wahlart gewählt werden oder müsste eine Kammer der anderen untergeordnet werden. Geht man aber einmal von der gleichen Wahlart für Nationalrat wie Ständerat aus, so würde, nach Meinung der Gruppe, dem Ständerat die an und für sich jetzt schon fragliche Legitimationsbasis (Repräsentation der Kantone im Bund) entzogen und es ginge eigentlich nur noch darum die Konsequenz zu ziehen und die Zweite Kammer abzuschaffen. Als Ausgleich dafür schlägt die Gruppe vor, die Zahl der Sitze des nun einkammerigen Parlaments auf 250 festzusetzen und die Wahl der Parlamentarier einheitlich zu ordnen. Jeder Kanton bildet danach mindestens einen Wahlkreis, wobei jedem Kanton (inkl. Halbkanton) zunächst, als Konzession an das föderalistische Prinzip, zwei Sitze zugeteilt würden. Die restlichen 200 Sitze würden entsprechend der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt, wobei jeder Kanton auf mindestens einen Sitz Anspruch hat. Zusammenfassend erhielt also jeder Kanton zumindest drei Sitze, wobei Kantone, welchen mehr als drei Sitze zustehen, in Wahlkreise unterteilt werden und darauf zu achten sei, dass so viele Dreierwahlkreise als möglich geschaffen werden sollen. Bleibt ein Überrest, werden ein oder zwei Zweierwahlkreise gebildet. Einerwahlkreise sind nicht vorgesehen.

III. Aktuelle Vorschläge zur Beseitigung der Zweiten Kammer

1. Neuere Abschaffungsbestrebungen im allgemeinen

Im Rahmen der Antworten auf die Umfrage der Arbeitsgruppe WAHLEN traten, es wurde vorstehend dargestellt, Postulate auf, die auf eine radikalere Änderung der föderativen Struktur der Eidgenossenschaft abzielten: Von der Obligatorischerklärung von Konkordaten für eine fernbleibende Minderheit über die Festsetzung gemeinsamer Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Kantonen auf bestimmten Gebieten bis zur Umkehrung der Kompetenzvermutung (Beschränkung der kantonalen Gesetzgebungskompetenz auf abschliessend aufgezählte Bereiche) und zur Abschaffung des Ständerates. Verschiedene Stellungnahmen befürworteten eine Regelung für Änderungen im Bestand oder territorialen Umfang der Kantone, wie sie durch die Basler Wiedervereinigungsfrage und den Jurakonflikt nahegelegt wurde. Im Laufe des Jahres 1970 schien es nun, als ob die Kritik, die an einzelnen Elementen der föderativen Struktur der Eidgenossenschaft im Rahmen der Stellungnahmen zur Totalrevision der BV im Vorjahr zum Ausdruck gekommen war, neue Nahrung fände. Im Vordergrund stand dabei die sozialpolitische Zurückhaltung des Ständerates in verschiedenen, z.T. bereits dargelegten Gesetzgebungsprozessen³⁰. Da man als einen der Hauptgründe für die reservierte Haltung der Kleinen Kammer die massive Untervertretung der SP auszumachen glaubte³¹, thematisierte der sozialdemokratische Parteitag 1970³² die Frage einer Ständeratsreform, übertrug das Problem einer Kommission und zog die Lancierung einer entsprechenden Volksinitiative in Erwägung³³. In erster Linie wurde die Erhöhung der Mitgliederzahl der Kleinen Kammer befürwortet, im weiteren eine stärkere Repräsentation der bevölkerungsreichen Kantone, die Einführung der Proporzwahl oder zumindest eine Unterordnung der Ständekammer unter die Volkskammer im Differenzbereinungsverfahren. Nach der Abstimmung über die Bundesfinanzreform, bei der das ablehnende Ständemehr das annehmende Volksmehr wirkungslos gemacht hatte³⁴, wurde von sozialdemokratischer Seite auch verlangt, dass das Erfordernis des Ständemehrs für Verfassungsänderungen aufgehoben werde. Als Begründung wurde der Verstoß auf das Erfordernis des Ständemehrs durch das sozialdemokratische Parteiprogramm von 1983, wonach „das System des Ständemehrs (...) geändert“ werden sollte³⁵, sah die SP in ihrem Parteiprogramm auch eine „Reform des Ständerates (...) zum Beispiel durch die Abschaffung der Gleichwertigkeit von National- und Ständerat“ vor³⁶. Diese Absichtserklärungen hatten sich jedoch weder in den Nahzielen der Partei für die Legislaturperiode 1983-1987 noch den darauffolgenden niedergeschlagen. Die Jungsozialisten griffen nun mit einem Antrag vom 20. 7. 1987 das Anliegen erneut auf, allerdings in einer etwas drastischeren Variante: So sollte die SP am ausserordentlichen Parteitag vom 26. 9. 1987 die Lancierung einer Volksinitiative „zur Aufwertung des Parlaments“ mit folgenden Postulaten beschliessen:

1. Einführung des Berufsparlaments;
2. Inkompatibilität von Parlamentssitz und Verwaltungsratsmandat;

³⁰ Die Zweite Kammer hatte sich bezüglich der *Strafgesetzbuchrevision* (der NR wollte urspr. die Erziehungs- und Wiedereingliederungstendenz im Strafvollzug stärker zum Ausdruck gebracht haben als der SR, vergl. Sten. Bull. NR 1970 515 ff. und 739 f.; Sten. Bull. SR 1970 82 ff., 117 ff., 427 ff. und 456); dem *Kündigungsschutz im Mietrecht* (erst eine Einigungskonferenz der eidgenössischen Räte brachte hier einen Kompromiss in der Frage der Kündigungsbeschränkung zustande, vergl. vorstehend § 27, C, II, 1, d); dem *Arbeitsvertragsrecht* (Sten. Bull. SR 1970 313 ff., 341 ff.; vergl. SPJ 1970, S. 136 f.) und der Frage der *Ergänzungsleistungen zur AHV* (siehe SPJ 1970, S. 139 f.) nicht eben besonders fortschrittlich erwiesen.

³¹ Im Jahre 1970 sah die Sitzverteilung im SR folgendermassen aus: FDP 14, CVP 18, SP 2, BGB 3, Demokraten 3, LP 3, LdU 1.

³² Der ordentliche Parteitag, der weitherum Beachtung fand, tagte am 28./29. Juni in Biel; vergl. SPJ 1970, S. 187 f.

³³ SPJ 1970, S. 24 f. mit Anm. 116-118.

³⁴ Siehe hierzu die vorstehenden Ausführungen unter § 27, B, II, 2, f.

³⁵ SPS: Parteiprogramm 1983, Bern 1983, S. 23 These 10. Radikaler formuliert war dagegen noch die Forderung im Programmtext der SP vom Juli 1982 (Bern 1982, S. 27 f., These 10).

³⁶ SPS: Parteiprogramm 1983, Bern 1983, S. 23, These 10.

3. Öffentlichkeit der parlamentarischen Kommissionssitzungen;

4. *Abschaffung des Ständerats*.

Der Antrag wurde allerdings an der Parteivorstandssitzung vom 22. August 1987 zurückgezogen³⁷.

2. Integration des Ständerates in den Nationalrat

Keine eigentliche Abschaffung der Kleinen Kammer, sondern deren Überführung und Integration in die Grosse Kammer schlägt NEIDHART vor³⁸. Es dränge sich eine Abschaffung des Bikameralismus auf, die vor allem deshalb gerechtfertigt sei, weil die Zweite Kammer, so wie sie heute besteht, „keine faktische und keine rechtliche Repräsentation der Kantone, sondern eine partielle Verdoppelung jener gesellschaftlichen und politischen Kräfte, die auch schon im Nationalrat repräsentiert werden“, darstellt³⁹. NEIDHART schlägt als Lösung eine *Zusammenlegung* der beiden Kammern zur Bundesversammlung vor⁴⁰, die sich entsprechend der bisherigen Mitgliedschaftsbezeichnungen aus 44 Ständeräten, je zwei pro Kanton, und aus einem gleichbleibenden Anteil von 175 Nationalräten zusammensetzen solle. Damit berücksichtigt er das föderalistische Element also insofern, als er vorsieht, dass ein Teil der künftigen Bundesversammlung gleichmässig auf die Kantone zu verteilen sei. Die Nationalratswahlen würden im übrigen weiterhin gemäss den bestehenden Proporzregeln erfolgen, hingegen sollten die Ständeräte im Sinne der Stärkung der Stellung der Kantone nicht mehr vom Volk, sondern von den kantonalen Legislativen gewählt werden. NEIDHART befürwortet dabei die Erweiterung jedes kantonalen Regierungsrates durch ein Mitglied, welches von Amtes wegen die Rolle des Ständerates jeweils auf die Dauer einer Legislatur wahrnimmt und im weiteren für die Beziehungen des Kantons zum Bund, zu regionalen Zusammenschlüssen und zu den Gemeinden zuständig sein soll. Das zweite Ständeratsmitglied müsste sodann aus dem Kreis der kantonalen Legislative gewählt werden⁴¹.

Die Idee, das Zweikammersystem abzuschaffen und dafür den Nationalrat um die entsprechende Zahl von Mitgliedern aufzustocken, die von den Kantonen delegiert würden, wurde u.a. in den Föderalismushearings von 1973 geäussert⁴². Die Idee der Überführung der Bundesversammlung in ein unikamerales Parlament wurde im Ergebnis von der Arbeitsgruppe WAHLEN abgelehnt⁴³. Obwohl die Ständeräte nach wie vor gesondert zu wählen wären und in der Bundesversammlung gleichberechtigt und vollständig integriert mit den Nationalräten votieren sollten, würde deren Einfluss in einer einkammerigen Bundesversammlung entscheidend geschwächt. Als eigenständiger Rat heute den 200 Parlamentariern des Nationalrates gleichgestellt, würden sie dann statt dessen in einer gemeinsamen Kammer gerade noch ein Fünftel der Mitglieder stellen. Dies hätte einen kaum abschätzbaren Einfluss auf die Kompromisserzielung innerhalb des Rates: sicher ist, dass die gegenwärtig im Ständerat überproportional vertretene Minderheit der kleinen katholischen Kantone ausserordentliche Mühe haben dürfte, ihr Gewicht bei der Beschlussfassung einzubringen. Zumindest als psychologischer Faktor in der Suche nach einem für alle Minderheiten akzeptablen Kompromiss ist der Ständerat als eigenständige Institution, in welcher konkreten Ausgestaltung auch immer, unbedingt beizubehalten.

3. Parlamentarische Initiative der Grünen Fraktion vom 15. Dezember 1989

a) Gegenstand der Initiative

In ihrer parlamentarischen Initiative vom 15. Dezember 1989 forderte die Grüne Fraktion die Abschaffung des Ständerates⁴⁴. Der föderalistischen Idee sei, so wird gefordert, durch ein geeignetes Abstimmungsverfahren im Nationalrat Rechnung zu tragen. Zur Begründung führten die Initianten an, dass sie sich aufgrund der „verständnislosen Haltung des Ständerates in der Frage der Restwassermengen“ im Gewässerschutzgesetz veranlasst fühlten, die Frage der Rolle und der Existenzberechtigung des Ständerates aufzugreifen⁴⁵. Grundsätzlich wurde die Funktion des Ständerates als eine notwendige Institution des Ausgleichs der historischen Gegensätze zur Zeit der Gründung des Bundesstaates gewürdigt, allerdings fragten sich die Initianten ob die heutige Situation mit derjenigen von 1848 noch identisch sei.

Als neuere Entwicklungen, die es zu berücksichtigen gelte, führten die Initianten insbesondere an:

³⁷ Vergl. WILI, § 12 II 2 c e, Anm. 185.

³⁸ NEIDHART distanziert sich in der Zwischenzeit von den Abschaffungsbestrebungen und nennt sie gar eine „Jugendsünde“ (im „Vaterland“ vom 18. 12. 1989).

³⁹ So NEIDHART, „Reform“, S. 130.

⁴⁰ NEIDHART, „Reform“, S. 93, S. 130 f.; Schlussbericht WAHLEN, S. 444.

⁴¹ NEIDHART, „Reform“, S. 130 f.

⁴² STADLER, Föderalismushearings, III, S. 1069 f.

⁴³ Schlussbericht WAHLEN, S. 444 ff.

⁴⁴ Vergl. BBl 1991 I 1151-1157, Bericht der Kommission; Wortlaut der Initiative (89.253) im Amtl. Bu II. NR 1992 148; vergl. auch AUBERT, Traité, II, N 1253.

⁴⁵ Amtl. Bull. NR 1992 S. 148.

- die Überlastung der Bundesräte, welche in Kommissionen und Ratsverhandlungen für jedes Geschäft in doppelter Weise beansprucht würden. Diesbezüglich würde die Abschaffung einen gewaltigen Zeitgewinn bedeuten.
- den zunehmenden Gewichtsverlust der innenpolitischen Entscheidungsprozesse gegenüber den aussenpolitischen. Gemeint war damit der wie auch immer geartete Anschluss der Schweiz an den Europäischen Wirtschaftsraum, welcher die Rechtsetzung und Politik, so die Initianten, de facto „europäisch“ und die alten Strukturen zu einem Anachronismus werden lasse.
- das Heranwachsen einer jüngeren Generation, die sich der „Umbruchzeit“ in der sie lebt bewusst ist und „sich nicht mehr hauptsächlich für die Grösse des Bruttosozialprodukts interessiert, sondern dafür, ob dieser Planet noch bewohnbar bleibt.“

Mit dem Hinweis auf die Einführung eines elektronischen Abstimmungsverfahrens im Nationalrat, das es ermögliche, nicht nur die Stimmen für und gegen einen Antrag, sondern auch die *Standesstimmen* im Nationalrat festzustellen, sollte das Argument der Unabdingbarkeit des Ständerates für den Erhalt des Föderalismus entkräftet werden⁴⁶. Überhaupt sei die Sorge um den Föderalismus nur ein vorgeschobenes Argument der Verteidiger des Ständerates. Vielmehr ginge es um den Ständerat „als Bastion des Patriarchats, der Gerontokratie und der Plutokratie“⁴⁷.

In ihren Erwägungen⁴⁸ hielt die Mehrheit der Kommission demgegenüber an der Rolle des Ständerates als einem Grundpfeiler der schweizerischen Staatsstruktur fest, der eine unabdingbare Voraussetzung des Gleichgewichtes zwischen den verschiedenen Kantonen, Regionen, Kulturen und Sprachgruppen bilde⁴⁹. Da die Schweiz ein Bundesstaat sei, bedeute dies die Notwendigkeit, dass die Kantone als Träger dieses Bundes unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl ihre Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einbringen können müssen⁵⁰. Die Kommission hob in besonderer Weise die Funktion des Ständerates als ein Mittel der Repräsentation und dadurch der Integration namentlich der kleineren Kantone mit ihrem ausgeprägten Selbstverständnis hervor. Dieser Umstand, so die Kommission, sei für die wirtschaftsschwächeren Bergregionen und für peripher gelegene Kantone wie Genf, Schaffhausen und Tessin von besonderer Bedeutung. „Dank dem Ständerat können sich diese Kantone im Bundesstaat wirksam vertreten fühlen; ohne Ständerat würden sie durch die bevölkerungsstarken Mittellandkantone majorisiert und dadurch tendenziell vom Bundesstaat entfremdet.“ Substantieller wird die Argumentation mit dem Hinweis darauf, dass die zur Zeit der Gründung des Bundesstaates bestehenden Probleme der Integration der verschiedenartigen Kantone tatsächlich weitgehend gelöst seien, das Bedürfnis nach territorial orientierter Interessenvertretung aber nach wie vor bestehe. Zentrale Politikbereiche wie Raumplanungs-, Energie- und Verkehrspolitik - als Stichworte werden „Bahn 2000“ und Neat genannt - würden stark von regionalen Interessen geprägt und auch die fortschreitende europäische Integration fördere eher das Bedürfnis nach regionaler Interessenvertretung, als dass es sie vermindert. Die Kommission betonte auch die durch das Zweikammersystem geförderte Qualität des Gesetzgebungsverfahrens und führte in ihrem Bericht aus, dass es offensichtlich sei, „dass die Aufteilung der Gesetzesberatung auf je zwei vorberatende Kommissionen und zwei Kammern mit verschiedener Zusammensetzung und unterschiedlichem Fachwissen und Arbeitsstil sinnvoller ist als zwei oder mehrere Lesungen in derselben Kammer.“⁵¹ Voraussetzung dafür, dass Differenzen zwischen beiden Räten zu einem bereichernden Prozess argumentativer Auseinandersetzung und Weiterentwicklung führen, ist eine verschiedenartige Zusammensetzung der beiden Kammern. Die Kommission räumt zwar ein, dass die relativ stärkere Vertretung konservativer Kräfte in den kleineren Kantonen und das Majorzverfahren für die Wahl der Ständeräte zu einer prinzipiell konservativeren Position des Ständerates führen, dies mag wohl aus der Sicht einer bestimmten parteipolitischen Richtung gesehen bedauerlich sein, dürfe aber kein entscheidendes Kriterium für oder gegen das Zweikammersystem darstellen⁵².

Nachdem der Antrag der Kommission mit zehn zu einer Stimme (bei vier Enthaltungen) auf Verwerfung der Initiative lautete, gab NR PETER SCHMID (GPS, TG) ein Votum zu den Beweggründen ab, welche zur Initiative seiner Fraktion geführt hätten⁵³. Vor allem die Verzögerungstaktik der Kleinen Kammer bei verschiedenen dringlichen

⁴⁶ Die Idee zu diesem vorgeschlagenen Verfahren, so die Initianten, entspringt der praktischen Erfahrung an den Delegiertenversammlungen der GP, an welchen „aus Sorge um den Föderalismus“ nicht nur das Stimmenmehr, sondern auch das Ständemehr ermittelt und im Entscheidungsprozess berücksichtigt wird.

⁴⁷ Amtl. Bull. NR 1992 148/149.

⁴⁸ Amtl. Bull. NR 1992 148 ff.

⁴⁹ Die Kommission hatte am 31. 8. 1990 NR FIERZ als Vertreter der Initianten sowie J.-F. AUBERT und L. NEIDHART angehört.

⁵⁰ Dieses Argument scheint allerdings nicht besonders stichhaltig; der Bundesstaat ging im Falle der Schweiz wohl aus der Fusion ursprünglich souveräner Kantone hervor, nur, auf welche Weise sich diese nun im Bund Gehör verschaffen, ist nicht zwingend vorgegeben. Auch Deutschland versteht sich als Bundesstaat und kennt im Bundesrat ein abgestuftes Recht der Länder.

⁵¹ Amtl. Bull. NR 1992 149.

⁵² Auch die Kommissionmehrheit bemängelte das zu lange dauernde Gesetzgebungsverfahren, sah die Ursache darin aber nicht im Zweikammersystem an sich, als vielmehr in der mangelnden Planung und Koordination der Kommissions- und Ratsarbeiten. Abhilfe sei hier im Rahmen der p.I. PETITPIERRE (90.228) und RHINOW (90.229) zur Parlamentsreform zu suchen.

⁵³ Amtl. Bull. NR 1992 151. In einem Artikel im St. Galler Tagblatt vom 23. 12. 1989 gab SCHMID indirekt zu, mit dem „Paukenschlag“ am Ende der Wintersession weniger die Abschaffung des Ständerates ernsthaft erwogen zu haben, als vielmehr die Gelegenheit zu weniger weit gehenden Reformen eröffnen zu wollen, so zu Fragen nach dem künftigen Gewicht, den

Geschäften im allgemeinen und bei der Frage der Restwassermengen im besonderen, hätten gezeigt, dass es dem Ständerat weniger um die Wahrung standesspezifischer Interessen als vielmehr um die Wahrnehmung solcher von Interessenverbänden ginge. „Wozu ein Ständerat, der eigentlich nicht so sehr das Wohl der Kantone vertritt als vielmehr noch unverblümt als der Nationalrat die Partikularinteressen einflussreicher Gruppen?“⁵⁴ Dies führte zur Idee, das Ständemehr innerhalb des Parlaments derart zu ermitteln, indem einfach die Mehrheitsverhältnisse innerhalb der Vertreter der einzelnen Kantone im Nationalrat zusätzlich verrechnet würden. Angesichts der mit dieser Radikallösung über die weitere Existenzberechtigung der Kleinen Kammer provozierten Diskussionen und Folgeanträgen zog die Fraktion die Initiative zurück.

Im Rahmen der Vorprüfung dieser Initiative kam es zu drei Anträgen, die Gegenvorschläge in Form von Initiativen der Kommission beinhalteten, indes abgelehnt wurden und in der Folge als Initiativen der Kommissionsminderheiten als separate Geschäfte dem Nationalrat vorgelegt wurden, darunter eine parlamentarische Initiative bezüglich „Männerquoten im Ständerat“⁵⁵. Diese verlangte eine Änderung der BV in der Weise, dass Vollkantone in den Ständerat einen Mann und eine Frau abordnen sollen, womit sowohl Männern als Frauen je 20 Sitze garantiert wären - Halbkantone wären von der Regelung nicht betroffen gewesen⁵⁶.

b) Reaktionen in der Presse

Im Rahmen dieser Arbeit wurde bereits verschiedentlich auf die Bedeutung der „öffentlichen Meinung“, die keineswegs mit dem Staatsorgan „Volk“ identisch ist⁵⁷, hingewiesen, besonders im Zusammenhang mit der Akzeptanz der Institution des Ständemehrs. Die öffentliche Meinung⁵⁸, in der Regel eruiert durch Meinungsumfragen⁵⁹, artikuliert sich darüber hinaus vor allem durch die veröffentlichte Meinung in den Medien. Da die verstärkte Öffentlichkeit zu einer Art Ersatz für institutionalisierte Volksentscheide werden kann, indem die Behörden von Anfang an verstärkt auf die öffentliche Meinung achten⁶⁰ und sich auch nach dieser richten - es sind ja scheinbar zunehmend die Medien, welche die Rolle des Vermittlers zwischen Staat und Volk übernehmen⁶¹ -, kann

Kompetenzen oder dem Wahlmodus der Standesvertreter. Dabei werden als mögliche Varianten die Beschränkung des Differenzbereinigungsverfahrens auf Verfassungstexte und ein bloss beschränktes Veto des Ständerates genannt.

⁵⁴ In seinem Artikel (FN 53) spricht SCHMID sogar von einer zunehmenden „gröblichen Missachtung“ des Volkswillens, indem der SR „in zunehmenden Mass notwendige, ja dringend erforderliche Gesetzeserlasse auf unverantwortliche Weise abschwächt und blockiert.“

⁵⁵ Amtl. Bull. NR 1992 S. 151 ff. (91.400), p.I. der Minderheit der Kommission 89.253. Bericht und Beschlussfassung der Kommission vom 24. 1. 1991 (BBl 1991 I 1151); Stellungnahme des BR vom 8. 5. 1991 (BBl 1991 II 907). Bei diesen Initiativen handelte sich im übrigen um die letzten, die von *Kommissionsminderheiten* vorgelegt werden konnten. Der Grund hierfür war, dass solche Initiativen von Kommissionsminderheiten insofern privilegiert wurden, als dass sie kein Vorprüfungsverfahren durchlaufen mussten. Es bestand hier also die latente Gefahr des Missbrauchs.

⁵⁶ Von 715 Stimm- und Wahlberechtigten, die im Juli 1993 befragt wurden, sprachen sich 42 % für eine Ständeratsquote aus. Im Winter 1991 hatten sich 40 % der im Rahmen der VOX-Analyse zu den Nationalratswahlen 1991 Befragten (LONGCHAMP/HARDMEIER, Analyse der Nationalratswahlen 1991, in: VOX 16 [1992], Nr. 43) noch für einen garantierten Frauenanteil von 40 % im NR ausgesprochen, 29 % waren eher für eine Ständeratsquote und 25 % unterstützten den Vorschlag, im BR dem schlechter vertretenen Geschlecht 3 der 7 Sitze zu garantieren. Im Sommer 1993 fand nun die Forderung „Pärchen in den Ständerat“ mit den erwähnten 42 % am meisten Unterstützung, die Nationalratsquote unterstützten 40 %, eine Quote für den BR 37 %. Im zeitlichen Vergleich hat damit das Unterstützungspotential zwar erheblich zugenommen, es fanden sich aber weder absolute noch sichere, relative Mehrheiten. Bei der Ständerats- und Nationalratsquote hielten sich befürwortende und gegnerische Stimmen beinahe die Waage (Jahresbericht „Direkte Demokratie“, UNIVOX-Kommentar 1993, II B, S. 16 ff.):

Tabelle VIII: Unterstützungspotentiale von Quoten für die Bundesversammlung und den Bundesrat (in Prozent)

	Nationalrat	Ständerat	Bundesrat
eher dafür	40	42	37
unentschieden	10	7	8
eher dagegen	44	43	48
keine Angabe	6	8	7

⁵⁷ SEILER, S. 122 f.

⁵⁸ Der Begriff der öffentlichen Meinung als eine Emanation des „Volksgeistes“ kann selbstverständlich verschiedene Ausformungen annehmen. Sie kann eine allumfassende oder auch nur eine partikuläre (teilspektbezogene) sein, wobei sich die Partikularität auf einen Gegenstand oder auch einen einzelnen Meinungsträger beziehen kann. Ferner kann eine stabile (verfestigte) einer fluktuierenden „tagesöffentlichen“ Meinung gegenüberstehen.

⁵⁹ Diese wurden erstmals in der Mitte der 1930er Jahre in den USA erhoben.

⁶⁰ So betonte auch der BR in seinem Vorwort zum Verfassungsentwurf 1995, Bern 1995, S. 3 f., die Bedeutung der öffentlichen Diskussion und legte seinem Entwurf einen Fragebogen zur Ermittlung der Haltung der Öffentlichkeit in einigen besonders konflikträchtigen Punkten bei.

⁶¹ Diese Rolle, urspr. dem Parlament zugeordnet, später von den Parteien als intermediäre Gewalten übernommen, wird zunehmend Sache der Medien. Die Parteien vermögen heute immer weniger ihrem Auftrag bei der politischen Meinungsbildung gerecht zu werden, vergl. EICHENBERGER, „Beziehungen zwischen Massenmedien und Demokratie“, in: FS SCHÜRMAN, Fribourg 1987, S. 405-425, bes. S. 420 f.

dies in letzter Konsequenz dazu führen, dass die Medien die öffentliche Meinung nicht mehr nur darstellen, sondern selber gestalten⁶² und so zu einer „4. Gewalt“ im Staate aufsteigen⁶³. Dies rechtfertigt es, einen etwas ausführlicheren Blick auf die Reaktionen in der Presse auf die Initiative der Grünen wiederzugeben, sind sie doch mit ein Gradmesser für das politische Klima für die Realisierbarkeit institutioneller Reformen.

- Eher positiv äusserten sich nur wenige Kommentatoren, vornehmlich aus dem linken Parteienspektrum:

OSKAR RECK⁶⁴ glaubt „im Lande wieder so etwas wie eine Aufbruchsstimmung“ auszumachen und sieht in der Initiative der Grünen ein Zeichen der politischen Entkrampfung⁶⁵ indem sie auf dringend notwendige Innovationsdefizite aufmerksam macht. Klar ist, dass die Chancen der extremen Forderung der Grünen minim sind, da der Ständerat kaum Hand bieten würde zu seiner eigenen Exekution. Die Bereitschaft zu strukturellen Reformen, so konstatiert RECK, ist im Wachsen begriffen und die Initiative macht in diesem Zusammenhang durchaus Sinn. In einem späteren Kommentar zur Revision des Gewässerschutzgesetzes⁶⁶ äussert sich RECK bereits dezidierter und wirft die Frage auf, ob denn eigentlich allmählich eine Volksinitiative zur Abschaffung des Ständerates fällig sei? Angesichts des Sieges der „Alpen-Opec“, wie man den Verbund der Gebirgskantone etwas despektierlich nennt, deren Repräsentanten sich „Arm in Arm mit den Baronen der Elektrowirtschaft“ weigerten, der Sicherung „angemessener Restwassermengen“ zuzustimmen, müsse man sich fragen, ob die Mehrheit im Ständerat eigentlich wisse, was sie da anrichtet. Sie erniedrige den Föderalismus zu einer Karikatur seiner selbst und „befördert die Kleine Kammer zu einem etablierten Bremserklub.“ Die „Chambre de réflexion“ werde so immer mehr zur „Chambre de négation“. Als mögliche Auswege verweist der Autor auf die Möglichkeit die Kleine Kammer in die Grosse Kammer zu integrieren und so dem kooperativen Föderalismus mehr Gewicht zu verleihen; denkbar wäre auch ein Senat, der den Ständevertretern in spezifischen Fällen ein begrenztes Veto einräumte. Das Resümee ziehend bleibt RECK aber skeptisch und sieht keine Chancen zu Verfassungsänderungen im Sinne dieser Begehren.

Auch Ständerat THOMAS ONKEN (SP, TG), der im „Aargauer Tagblatt“ vom 24. 1. 1990 zitiert wird, sieht den Vorstoss der Grünen insofern als geboten an, „als damit eine grundsätzliche Diskussion ausgelöst“ werden könnte. Es könnte darüber debattiert werden, ob das „mühsame und langfädige Zweikammersystem“ der schnelllebigen Zeit von heute noch gerecht werde und ob die heutige Gleichstellung der beiden Räte bei der Behandlung der einzelnen Geschäfte nicht zugunsten einer Aufgabenteilung zwischen den beiden Kammern aufgegeben werden sollte.⁶⁷ „Demokratiedefizit“ sieht RUDOLF H. STRAHM, im „Bund“ vom 5. 5. 1990, im Ständerat. Indem von 46 Ständeratssitzen, bedingt durch das Wahlverfahren, gerade einmal deren 6 für SP und LdU verbleiben, übersteige die Übermacht der extrem Konservativen das Mass des Demokratischen. Die Stimmkraft eines Appenzell Innerrhodens habe im Ständerat 35mal mehr Gewicht als die eines Berners oder einer Bernerin. Der Ständerat, im letzten Jahrhundert wohl noch berechtigt, weil er der im Krieg unterlegenen katholischen Minorität eine Sperrmöglichkeit erlaubte, habe heute nichts mehr mit katholischer Kultur zu tun, sondern sei mehrheitlich eine „Wirtschaftskammer der Dinosaurier: Fossile Politiker mit dem Bleigewicht ihrer Verwaltungsratsmandate an den Klumpfüssen hindern die Mehrheit am Fortbewegen.“ Als Beispiel nennt STRAHM die Diskussion um die Erhöhung der Restwassermengen für Kraftwerke und die Düngermengen für landwirtschaftliche Böden. „Nach demokratischen Prinzipien hätten die Kraftwerksverwaltungsräte wegen Befangenheit in Ausstand treten müssen, und der Ständerat wäre gleich auf unter die Hälfte geschrumpft.“ Auch er kritisiert die analoge Kompetenzverteilung auf die beiden Räte, da damit im Ständerat „der Volkswille in die Mühle des Majorz“ gerät. Als kurzfristige Lösung gegen das unerträgliche Demokratiedefizit im Ständerat sieht der Kolumnist, da er nicht mit der baldigen Entfernung der Kleinen Kammer rechnet, eine Modifikation des Differenzbereinungsverfahrens, indem bei Nichteinigung der beiden Kammern dieses Verfahren in der Vereinigten Bundesversammlung stattfinden könnte⁶⁸. Dies vermindere das Gewicht der Zweiten Kammer und deblockiere die „Vormacht der Bremser“.

„Der Ständerat gehört abgeschafft“ meint THOMAS BÜCHI⁶⁹, Kantonsrat der GP des Kantons Zürich, der in seinem Beitrag die historische Bedeutung des Ständerates als einer Institution des Kompromisses zwischen dem Antrag auf blosser Repräsentation der Kantone und demjenigen der schweizerischen Nation als solcher würdigt. Die Einsetzung eines gleichberechtigten Zweitrates war wohl „die einzige Möglichkeit, die Gründung des Bundesstaates

⁶² LOEWENSTEIN, „Verfassungslehre“, S. 360 f.

⁶³ SEILER, S. 123.

⁶⁴ In der „Weltwoche“ vom 21. 12. 1989.

⁶⁵ Gleichzeitig mit dem Vorschlag von RHINOW, der eine Arbeitsteilung zwischen den Kammern als mögliche Lösung der drängendsten Probleme sieht und die durchgehende Gleichberechtigung der beiden Kammern nur noch in einigen ausgesuchten Bereichen für praktikabel hält.

⁶⁶ In der „Weltwoche“ vom 14. 6. 1990.

⁶⁷ Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen auf § 29, D.

⁶⁸ Diesen Vorschlag machte bereits NR JOLISSAINT (BE) im Jahre 1870 in der Kommission des NR für die Vorbereitung der Totalrevision der BV: Im Falle von Divergenzen zwischen beiden Räten über ein Gesetz oder einen Bundesbeschluss, sollten sie sich unter dem Vorsitz des Nationalratspräsidenten zusammenfinden und mit Zweidrittelsmehrheit der stimmenden Mitglieder der beiden Kammern einen definitiven Entscheid treffen. Der Vorschlag wurde jedoch mit 7 gegen 5 Stimmen knapp verworfen. Vergl. Protokoll NRK 1871, S. 146.

⁶⁹ Im TA vom 20. Mai 1990.

nicht ernsthaft zu gefährden.“ Jedoch sei heute zunehmend die Schweiz als Nation gefordert, da angesichts der heutigen Mobilität der Bevölkerung, den zunehmend grenzüberschreitenden ökologischen Problemen und der wirtschaftlichen Expansion der meisten Betriebe über die Kantons Grenzen hinaus, die Unterschiede zwischen einzelnen Kantonen vor den Gemeinsamkeiten in den Hintergrund treten. Durch eine engere Bindung an den europäischen Wirtschaftsraum oder einen zukünftigen EG-Beitritt werde diese Tendenz sich noch verstärken. Der Autor betont im weiteren, dass die Vorteile des doppelten Mehrs, „welches verhindert, dass die bevölkerungsärmeren Kantone, die sprachlichen Minderheiten und die Bergregionen in ihrer Eigenart leichtfertig überfahren werden“ auch von der Grünen Partei anerkannt würden, nur hätten eben doppeltes Mehr und Zweikammersystem nicht zwingend etwas miteinander zu tun. Das doppelte Mehr liesse sich auch mit Hilfe der elektronischen Abstimmungsanzeige bei allen Abstimmungen in der Grossen Kammer ermitteln. Auch weitere Möglichkeiten des Schutzes schwächerer Bevölkerungsgruppen seien denkbar, so z.B. Quotenregelungen oder eine erhöhte Mindestvertretung bevölkerungsarmer Kantone.

- Zurückhaltende Reaktionen zeigten sich besonders in der Westschweiz:

In der „24 Heures“ vom 16. 12. 1989 betont ALAIN PICHARD die feste Verankerung des Zweikammersystem als eines Fundaments der schweizerischen Institutionen, ganz analog der Notwendigkeit des doppelten Mehrs von Volk und Ständen. Auch der Vorschlag der Initianten, die Idee des Föderalismus zumindest dadurch zu wahren, indem die Stimmen im Nationalrat zunächst einmal individuell und anschliessend nach kantonaler Herkunft gezählt würden und so ein „doppeltes Mehr“ zu schaffen, wie dies bei den Delegiertenversammlungen der Grünen bei wichtigen Fragen regelmässig erfolge, scheint dem Kommentator nicht überzeugend. Immerhin sind die Parteidelegierten oft nur Vertreter einer expliziten Entscheidung einer Sektion, währenddem die Parlamentarier auf vier Jahre gewählt werden und frei von Instruktionen agieren.

STÉPHANE SIEBER, Kommentator im „L'Express“ vom 30. 12. 1989, schlägt deutlichere Töne an und bezeichnet den Vorstoss, JEAN-FRANÇOIS AUBERT zitierend, als „totalement stupide“. Die Grünen bewiesen mit ihrer „initiative parlementaire révolutionnaire“ erneut ihren Willen, einen totalen Wechsel der Gesellschaft zu provozieren. SIEBER versucht in seinem Artikel einen Überblick über die substanziellen Funktionen des Zweikammersystems zu geben und verweist besonders auf die Bedeutung des Ständerates als Sprachrohr der kleinen Kantone, auch wenn seine Zusammensetzung zugegebenermassen die politischen Kräfteverhältnisse weniger zuverlässig wiedergebe als der Nationalrat, was aber durchaus Absicht sei - mit dem expliziten und legitimen Ziel den Föderalismus zu verteidigen. „Le nier ne peut que conduire à cette conception unitaire de la Suisse dont une seule et brève expérience historique a suffi à démontrer la monstruosité.“ Eine weitere eminent bedeutsame Funktion des Bikameralismus sei die qualitative Verbesserung der Gesetzestätigkeit. Überhaupt erscheinen die Stände weitaus weniger anfällig für demagogische Anwendungen als der Nationalrat und drücken den meisten Geschäften ihren gemässigten Stempel auf. „En résumant brutalement, on peut dire que les écologistes veulent punir la Chambre des cantons qui se permet de ne pas céder à leurs sirènes à propos de la nouvelle loi sur la protection des eaux.“

Von „politique-fiction des écologistes“ spricht VICTOR LASSERRE in der „Entreprise romande“ vom 26. 1. 1990, der bezug nimmt auf einen Artikel zur Abschaffung des Ständerats von NR LAURENT REBEAUD (GPS) im „Bulletin vert“, dem Parteiblatt der GP Genfs. Der Ständerat sei dort allzu pauschalisiert als überalterte, von „politiciens en fin de carrière“ besetzte, gegen alle neuen Ideen feindselig eingestellte Kammer, die die Interessen der Industrie und der Energiewirtschaft vertrete und gegenüber den Interessen der Wirtschaft kriecherisch ergeben wäre, bezeichnet worden. Dies treffe so wohl kaum zu.

In einem Kommentar im St. Galler Tagblatt vom 25. 1. 1990 bekennt sich RENÉ RHINOW zu seiner Überzeugung zu dringend notwendigen Reformen: „Es scheint, als ob dem raschen gesellschaftlichen Wandel und dem gewaltigen Ausbau der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung ein grosses Beharrungsvermögen im staatlich-organisatorischen Bereich gegenüberstehe. (...) Insofern darf gesagt werden, wir versuchten, die aktuellen Probleme (auch bald diejenigen des 21. Jahrhunderts) mit Strukturen des 19. Jahrhunderts zu lösen.“ Aus dieser Optik heraus, erstaune der Vorstoss der grünen Fraktion auf den ersten Blick nicht sonderlich. Änderungen seien durchaus denkbar und auch nötig, das gegenwärtige System nicht sakrosankt. Als möglichen Ansatz sieht RHINOW eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen den beiden Räten und nennt als Beispiel die Zuweisung der Verantwortung für die Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung an den Nationalrat, diejenige für die Aussenpolitik an den Ständerat. Dieser aber bilde einen „Grundpfeiler des Föderalismus schweizerischer Prägung“ und dessen Abschaffung würde das bundesstaatliche Gefüge, das Gewicht kleiner Kantone grundlegend verändern. Ferner zählt er einige weitere bedeutsame Funktionen der Zweiten Kammer auf, so deren Rolle als „chambre de réflexion“, welche die anstehenden Probleme aufgrund ihrer Mitgliederstruktur, ihrer Arbeitsweise und Grösse auf andere, ruhigere Weise anpackt als der „oft auch am Spektakel und an den Medien orientierte, mehr parteipolitisch geprägte Nationalrat.“ Bei allem Bedauern über das konservative Übergewicht, wäre es völlig verfehlt, dem Ständerat vorzuwerfen, er missachte den Volkswillen⁷⁰. Deshalb meint RHINOW zusammenfassend: „Reformen ja, Abschaffung nein. Mit Rosskuren haben wir in der Schweiz noch nie Probleme gelöst - schon gar nicht im Bereich der Staatsorganisation.“

⁷⁰ So NR PETER SCHMID im St. Galler Tagblatt vom 23. 12. 1989.

Als „politisch unklug“ bezeichnete Ständerätin ESTHER BÜHRER (SP, SH) die parlamentarische Initiative der Grünen⁷¹. Auch wenn sie in der Kleinen Kammer häufig auf der Verliererseite stände, halte sie es für unlogisch den Ständerat abzuschaffen: „Man könnte sich ja auch eine andere Zusammensetzung vorstellen, und das ist Sache des Volkes.“

- Teilweise hat die Initiative auch einen wahren Sturm der Entrüstung ausgelöst:

Mit markigen Worten reagierte Ständerat ANDREAS ITEN (FDP, ZG)⁷², der den Grünen Anmassung und Besserwisserei vorwirft und ihnen ein leicht verändertes Zitat von LUDWIG MARCUSE zur kurzlebigen französischen Juli-Regierung von 1830 widmet, wonach die Grünen „kaum aus dem Ei gekrochen und noch ganz dottrig“, bereits wie ein alter Hahn krähen und sich anmassend wie unbestrittene Parteibonzen gebärden. ITEN verweist zunächst auf die historischen Ursprünge des Zweikammersystems und die Erkenntnis aus dem Sonderbundkrieg, dass die Schweiz nicht zentralistisch regiert und von einigen grossen Kantonen beherrscht werden könne, sondern es der Vertretung der kleinen Stände in Bern mit einer starken Stimme bedürfe. Im weiteren unterstreicht ITEN die Bedeutung der Kleinen Kammer für die Aufrechterhaltung der Gleichgewichtslage in der Schweiz: „Auch eine ‘grüne’ Schweiz bräuchte ein vermittlungsfähiges Balancesystem, das nicht nur von gesellschaftlichen urbanen Überlegungen und Kräften bestimmt wird, sondern auch von räumlich ländlichen. (...) In der Herstellung der Gleichgewichtslage spielt das Zweikammersystem eine wichtige Rolle.“

Als unglaublich und reines Politikspektakel aus einer Verärgerung heraus qualifiziert MARTIN MERKI in seinem Kommentar die Initiative der Grünen⁷³. Dies einerseits deshalb, weil ein „Herausbrechen einer derart tragenden Säule des föderalistischen Staatssystems nur im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung ernsthaft erwogen werden“ kann und andererseits aufgrund der politischen Widersprüchlichkeit des Postulats der Grünen, die den Minderheitenschutz bei jeder passenden Gelegenheit zelebrieren „und ausgerechnet das Instrument, das diesem Prinzip entspricht“ abschaffen wollen.

Zweifel am Demokratieverständnis der Grünen Fraktion äussert die NZZ⁷⁴, die es als unverantwortlich bezeichnet, nach missliebigen Beschlüssen einer Institution die Forderung nach deren Abschaffung zu stellen, denn „so hätten wir wohl innert kürzester Frist Dutzende von Initiativen, die einen Gemeinderat, ein Kantonsparlament oder gar den Bundesrat ins Pfefferland wünschen würden.“ Der Ständerat sei geschaffen worden, um bereits bei der parlamentarischen Willensbildung die kleinen Kantone, die sprachlichen Minderheiten und die wirtschaftlich schwachen Bergregionen mitreden zu lassen. In dieser Funktion habe sich die Zweite Kammer durchaus bewährt, auch wenn es in ihr nicht selten dazu komme, dass die materiellen Interessen der Bergkantone stärker gewichtet würden. Die Forderung nach seiner Abschaffung sei nicht nur ein Zeichen für die „virulenten fundamentalistischen Strömungen“ in den Reihen der Grünen Partei, sondern auch ein Beleg dafür, die Rolle des Ständerates im Zweikammersystem gründlich missverstanden zu haben. „Seine Ausschaltung wäre ein grundlegender Einbruch in unser föderalistisches System, eine wesentliche Verminderung des Schutzes vieler Minderheiten - und zwar von einer Seite, die sonst vorgibt, sich besonders um sie zu kümmern.“

Mit der Empfehlung, die Initianten mögen „zuerst in einen staatsbürgerlichen Kurs“ um sich dort „über die Grundzüge des helvetischen Staatswesens orientieren zu lassen“, wird Ständerat MAX AFFOLTER (FDP, SO) im Aargauer Tagblatt vom 24. 1. 1990 wiedergegeben. Seiner Ansicht nach „weisen sich die Initianten über sehr wenig Kenntnisse der staatsbürgerlichen Zusammenhänge in der Schweiz aus.“ Das Zweikammersystem sei nach wie vor gerechtfertigt, auch wenn man bei einzelnen Geschäften nicht mit den Beschlüssen des Ständerates einverstanden sei. In eine ähnliche Richtung zielt Ständerätin MONIKA WEBER (LdU, ZH), die das Zweikammersystem als positive Institution bezeichnet und dieser Ausprägung des föderalistischen Prinzips festhält, auch wenn der Ständerat oft als „Bremser“ wirke, denn „es garantiert einen föderalistischen Frieden, weil alle Kantone gleich stark vertreten sind.“

In einem Beitrag in der „Schweizerzeit“ vom 25. 5. 1990 kommentiert ULRICH SCHLÜER den Vorstoss der Grünen ebenfalls äusserst kritisch. Er wertet den Ständerat als einen wesentlichen Pfeiler einer über Jahrhunderte hindurch teils gewachsenen teils zäh errungenen ausbalancierten Staatsordnung, die „einem Massanzug vergleichbar, verschiedenen kulturellen und sprachlichen Gruppen sowie einander einst bekämpfenden konfessionellen Gruppen nicht nur ein Nebeneinander erlaubt, die diese vielmehr sogar dafür gewonnen hat, miteinander unseren Staat zu tragen und weiter auszubauen.“ Der Ständerat motiviere noch heute die in ländlichen Gebieten Verwurzelten und die in städtischen Agglomerationen Wohnhaften zum Miteinander.

c) Würdigung der Initiative

Auch hier ist analog den parlamentarischen Initiativen zur Modifizierung des Ständemehrs zu bemerken, dass es erst eines aktuellen Anstosses, hier in der Frage der Restwassermengen im Gewässerschutzgesetz, bedurfte, um diese radikale Reaktion zu provozieren. Es drängt sich bei der Initiative der Grünen aber einmal mehr der

⁷¹ Wiedergegeben im „Vaterland“ vom 18. 12. 1989.

⁷² In der „Schweizerzeit“ vom 16. 2. 1990.

⁷³ Im „Vaterland“ vom 18. 12. 1989.

⁷⁴ NZZ vom 28. 12. 1989.

Eindruck des „medienvermittelten Popularitätsbemühens“⁷⁵ auf. Interessant ist die heftige Reaktion in der Presse. Dass die Abschaffung der Zweiten Kammer kaum ernsthaft in Betracht gezogen werden konnte, war auch den Initianten selber klar, vielmehr ging es darum, ein Zeichen zu setzen („Paukenschlag“) und den Finger auf gewisse Missstände zu legen. Die Reaktionen fielen aber überwiegend heftig aus und es entsteht der Anschein, als offenbare allein der Gedanke der Reform subversives Gedankengut.

Die laufende Parlamentsreform nimmt verschiedenen Kritikpunkten der Initianten den Wind aus den Segeln (Aussenpolitik etc.). Aber auch ganz allgemeine theoretische Überlegungen lassen Zweifel an der Vorteilhaftigkeit der Abschaffung des Ständerates aufkommen: Es wurde schon mehrfach auf den Vorteil der besseren Beratung im Rahmen eines Zweikammersystems hingewiesen. Liesse sich nun das gleiche Resultat in einem ein-kammerigen Parlament durch das Mittel der *mehrmaligen Lesung* derselben Vorlage ebenso gut erreichen?⁷⁶ CONDRAU weist darauf hin, dass die mehrfache Lesung in einer einzigen Kammer niemals die Vorteile des Zweikammersystem im legislativen Bereich aufwiegen kann, da es nun einmal nicht der menschlichen Natur entspricht, an ein und dieselbe Vorlage ein zweites Mal mit der gleichen Frische und mit der gleichen Unbefangenheit heranzutreten⁷⁷. Ganz automatisch werden bei einer mehrfachen Beratung dieselben Beweggründe und Leitsätze wirken, dieselben Interessen und Leidenschaften herrschen. „Der Standpunkt des gleichen Rates, der mehrmals über dieselbe Sache entscheiden soll, ist offenbar ein ungleich befangenerer als der einer ganz anderen, neu an die Frage herantretenden Körperschaft“ schreibt auch DUBS⁷⁸.

IV. Verknüpfung mit der Frage der Regierungsreform

Die Frage der Abschaffung des Ständerates kann nicht einfach isoliert von der Frage eines Systemwandels im *Regierungsmodell* betrachtet werden, zu vielfältig sind die Verbindungen zwischen einer wie auch immer ausgestalteten Zweiten Kammer und dem jeweiligen Regierungssystem. Eine moderne Theorie des Zweikammersystems muss zwangsläufig, wenn sie nicht dysfunktional wirken soll, die jeweils grundlegenden Strukturprinzipien des Regierungssystems berücksichtigen⁷⁹. Gelegentlich wird nun für die Schweiz der Übergang zum *parlamentarischen Regierungssystem*, dessen Hauptcharakteristikum in der Konkurrenz zwischen Regierung und Parlament liegt, empfohlen⁸⁰, wobei hier in der Regel das englische System als Grundmodell und Vergleichsbasis herangezogen wird⁸¹.

1. Zum Regierungssystem im allgemeinen

Auf Grund verschiedener parlamentarischer Vorstösse⁸² wurde zu Beginn der neunziger Jahre ein Reformprozess ausgelöst, der sich mit der Leistungsfähigkeit und der Funktionstauglichkeit des schweizerischen Regierungssystem befasst und dessen Ziel es ist, den Bundesrat von Verwaltungstätigkeit zu entlasten und dafür die Regierungstätigkeit zu stärken⁸³.

a) Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie

Das politische System der Schweiz wird in der Literatur der politischen Wissenschaft im allgemeinen als „Konkordanzsystem“ oder „Konkordanzdemokratie“ bezeichnet. Die Konkordanzdemokratie lebt vom Prinzip des „gütlichen Einvernehmens“. Die Regierung ist eine „Allparteienregierung“ oder eine „grosse Koalition“, in der alle relevanten politischen Kräfte vertreten sind. Eine starke organisierte Opposition fehlt dabei völlig oder ist nur ansatzweise auszumachen. Die Regierungspolitik ist darauf angelegt, die Interessen möglichst aller politisch und wirtschaftlich einflussreichen Gruppierungen zu berücksichtigen, also Kompromisse zu finden, die von niemandem bekämpft werden. Eigentliche Mehrheitsveränderungen oder Regierungswechsel bei Wahlen finden nicht statt, es kommt i.d.R. lediglich zu Gewichtsverlusten innerhalb des Systems⁸⁴. Das *Konfliktsregelmuster* der

⁷⁵ EICHENBERGER, „Veränderungen der Demokratie durch die Medien“, S. 21 f.

⁷⁶ CONDRAU, S. 45 f.; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 172 f.

⁷⁷ CONDRAU, S. 46.

⁷⁸ DUBS, II, S. 45 f.

⁷⁹ STAMMEN, S. 123 ff.; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 13 f.

⁸⁰ GERMANN, „Staatsreform“.

⁸¹ Im Gegensatz dazu steht, als weitere mögliche Ausformung eines parlamentarischen Regierungssystems das „altfranzösische System“, das 1878/79 bis 1963 grosse Krisen einigermassen unbeschadet überdauern konnte.

⁸² Dazu zählen im besonderen die p.I. RHINOW (90.231), Amtl. Bull. SR 1990 657 ff.; die gleichlautende Motion der FDP-Fraktion (90.435), Amtl. Bull. NR 1991 169 ff.; Motion KÜHNE (90.401), Amtl. Bull. NR 1991 169 ff.; Postulat SVP (90.538), Amtl. Bull. NR 1990 1925 ff.; Postulat GADIANT (90.540), Amtl. Bull. SR 1990 667 ff.; vergl. die Botschaft zum RVOG, BBl 1993 III 1008 ff.

⁸³ Vergl. zum Ganzen GIOVANNI BIAGGINI, „Regierungsreform: Vorgehen, Stand und Perspektiven. - Zum Entwurf eines neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)“, in: Ggh 1994/1, S. 11 ff.; HÄFELIN/HALLER, N 154h, 833a und 833b, 875.

⁸⁴ ROGER BLUM, „Konkordanzdemokratie? Konkurrenzdemokratie?“, im TA vom 30. 1. 1984, S. 45 f.

Kompromissfindung, diese Technik der Regelung politischer Konflikte mittels Kompromiss, ist das kennzeichnende Merkmal der Konkordanzdemokratie⁸⁵. Dieses Konfliktregelungsmuster besteht darin, dass sich alle am Konflikt Beteiligten absprechen und danach streben, den kooperativen Kompromiss, der die Konkordanzlösung ermöglicht, zu erreichen. Diese Lösung stellt letztlich „den kleinsten gemeinsamen Nenner der jeweiligen Interessen-Konstellation“ dar⁸⁶.

Die Frage nach den Entstehungsbedingungen der Konkordanzdemokratie hat in der politischen Wissenschaft zur Entwicklung von zwei konkordanztheoretischen Ansätzen geführt: DAALDER⁸⁷, LEHMBRUCH⁸⁸, LIJPHART⁸⁹ und LORWIN begründeten die (ältere) sozio-kulturelle, LEHNER⁹⁰ die polit-ökonomische Konkordanztheorie⁹¹.

Die sozio-kulturelle Konkordanztheorie führt die Entstehung bzw. die Existenz von Konkordanzdemokratien primär auf zwei Faktoren zurück: zum einen die *Fragmentierung bzw. Segmentierung der Gesellschaft* und zum anderen auf *Verhaltensdispositionen der Eliten*. In der in einzelne religiöse, ethnische, sprachliche und soziale Segmente aufgesplitterten Gesellschaft ist jedes Segment daran interessiert, „unmittelbar mit seinen Führern in den politischen Entscheidungsgremien repräsentiert zu sein, um damit seine spezifischen Werte und Interessen auf höchster Entscheidungsebene zu sichern“⁹². Die Verhaltensdispositionen der Eliten dagegen vermeiden den in solch segmentierten Gesellschaften leicht eskalierenden Konflikt. Jedoch müssen diese Eliten über ein gemeinsames Interesse an der Systemerhaltung haben und damit über die Bereitschaft zur Anwendung konsensschaffender Interaktions- und Entscheidungsstrategien verfügen⁹³.

Im Rahmen der polit-ökonomischen Konkordanztheorie schliesst LEHNER zwar die Segmentierung der Gesellschaft als Entstehungsbedingung der (schweizerischen) Konkordanzdemokratie nicht aus, nimmt aber in seine Theorie noch zusätzliche sozial-strukturelle Faktoren und institutionelle Elemente auf. Insbesondere das Referendum sieht er dabei als institutionelles Element. Ihm misst er die Bedeutung eines die Mehrheitsverhältnisse destabilisierenden Faktors bei, was aus rationalen Gründen zur Bildung einer Konkordanzdemokratie führt⁹⁴. Sozialstrukturelle Faktoren, die eine Konkordanzdemokratie ermöglichen, erblickt LEHNER in der „zunehmenden sozialen Differenzierung“, die sich in Industriegesellschaften analog der Spezialisierung im Produktionsbereich ergibt. Dies wiederum erleichtert die Bildung von sozialen Organisationen, die mit ihren immer spezifischeren Zielen und Zwecken verstärkt in den politischen Entscheidungsprozess einwirken können.

Lebt die Konkordanzdemokratie vom Prinzip des gütlichen Einvernehmens, so dominiert in der Konkurrenzdemokratie dagegen das Prinzip des Wettbewerbs unter den politischen Parteien. Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Österreich, in abgeschwächter Form auch Italien und die USA sind Konkurrenzdemokratien⁹⁵. „Die Regierung setzt ihr Wahlprogramm in die Tat um, berücksichtigt also bei ihrer Politik vor allem die Vorstellungen des Regierungslagers und übergeht jene der Opposition. Politik bedeutet darum auch, dass ein permanenter Wahlkampf stattfindet, dass sich die Opposition dauernd als mögliche künftige Regierung, als Alternative präsentiert und profiliert. Und in der Tat kann es vorkommen, dass bei Wahlen oder durch Regierungsstürze ein Machtwechsel stattfindet.“⁹⁶

b) Der Ständerat als Faktor der Konkordanzdemokratie

Hier kann auf die vorstehenden Ausführungen unter § 25 verwiesen und soll nur kurz auf die Bedeutung des Ständerates als Bedingung und Ursache für die Konkordanzdemokratie hingewiesen werden, wie sie namentlich der polit-ökonomische Ansatz vertritt. Obwohl die Konkordanzdemokratie in der Bundesverfassung nicht *expressis verbis* verankert ist, werden nach dem polit-ökonomischen Ansatz die Institutionen der Verfassung als die Hauptgründe für das Entstehen der Konkordanzdemokratie betrachtet. Als eigentliche „*institutionelle Konkordanzzwänge*“, werden in der Lehre die Volksinitiative und das fakultative Referendum genannt. Die überragende Rolle kommt nach einhelliger Ansicht dem *Referendum* zu, welches sowohl für die Integration der

⁸⁵ NIEMETZ, S. 66.

⁸⁶ NIEMETZ, S. 66.

⁸⁷ HANS DAALDER, „The Consociational Democracy Theme“, in: World Politics, 26/4, S. 604-621; GERMANN, „Staatsreform“, S. 80 f.

⁸⁸ Siehe zu seiner Analyse der Stellung des deutschen Bundesrates und des Ständerates vorstehend § 26, A.

⁸⁹ AREND LIJPHART, „The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands“, 2. Aufl., Berkeley 1975.

⁹⁰ FRANZ LEHNER, „Grenzen des Regierens“, Königstein/Ts. 1979.

⁹¹ HOMANN, S. 418.

⁹² HOMANN, S. 419.

⁹³ HOMANN, S. 419.

⁹⁴ HOMANN, S. 425.

⁹⁵ GERMANN, „Staatsreform“, S. 86 f., weist darauf hin, dass weder Konkordanz- noch Konkurrenzdemokratie in „reiner“ Ausprägung existieren, sondern in allen westlichen Demokratien die Wirklichkeit gekennzeichnet ist durch „fließende Übergänge, durch eine Mischung von Kooperations- und Konfrontationselementen. Selbst in Grossbritannien, das dem reinen Konkurrenzmodell vielleicht am nächsten kommt, gibt es Bereiche des Konsens zwischen Regierung und Opposition.“

⁹⁶ BLUM, a.a.O., S. 45.

konservativen Elemente, als auch für den dominierenden Einfluss der Verbände verantwortlich gemacht wird. Es liegt in der Natur des Referendums, dass es sich vor allem als Bremse eignet, wodurch es in erster Linie konservativ-präventiven Kräften als Obstruktionsmittel dienlich ist. Häufig wird aber auch auf die *föderalistischen Strukturen*, insbesondere das Ständemehr und das Zweikammersystem mit seinen völlig unterschiedlichen Repräsentationsgrundlagen Bezug genommen⁹⁷. Einige Autoren heben den Einfluss des Wahlsystems hervor, welches eine Zersplitterung der Parteienlandschaft begünstigt und die Mehrheitsbildung erschwere. Seltener erwähnt wird, neben der Initiative, die Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens.

2. Abschaffung der Zweiten Kammer als unabdingbare Voraussetzung des parlamentarischen Regierungssystems?

a) Zur Zweiten Kammer im parlamentarischen Regierungssystem

Konkurrenzdemokratie und parlamentarisches Regierungssystem an sich sind keineswegs identisch. Zentraler Anknüpfungspunkt für die Einführung von alternativen Entscheidungsstrukturen ist die Modifikation des bestehenden Konkordanzsystems⁹⁸. So schlägt denn GERMANN⁹⁹ vor, das Konkordanzsystem zugunsten eines *bipolaren Systems* aufzugeben. Dabei geht er aber davon aus, „dass ohne grundlegende Verfassungsänderungen ein Abgehen von Konkordanz und Allparteienregierung praktisch unmöglich ist.“¹⁰⁰ Jedoch ist bereits unter den gegenwärtigen Bedingungen ein bipolares System von Regierung und Opposition möglich¹⁰¹.

Eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von KURT EICHENBERGER erstellte 1991 den zuvor bereits erwähnten Zwischenbericht¹⁰² zur institutionellen Reform der Regierungstätigkeit und anschliessend einen Vorentwurf für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)¹⁰³. Als Ziele einer Regierungsreform, die den Bundesrat von Verwaltungstätigkeit entlasten und dafür die Regierungstätigkeit stärken sollte¹⁰⁴, wurden u.a. die Sicherstellung einer wirksamen und effektiven Führung sowie deren Legitimation genannt¹⁰⁵. Im Rahmen der Prüfung des Modells D, des *parlamentarischen Regierungssystems*, nach welchem die Regierung in ihrem Bestand und ihrer Tätigkeit prinzipiell dauernd vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist, befasste sich die Arbeitsgruppe EICHENBERGER auch mit der Organisation des Parlaments, namentlich mit der Zusammensetzung und den Befugnissen der Zweiten Kammer¹⁰⁶. Mit Blick auf verschiedene ausländische Lösungen, die von gleichberechtigten Zweiten Kammern (z.B. dem italienischen Senat) bis hin zur faktischen Bedeutungslosigkeit der Zweiten Kammer (z.B. dem britischen House of Lords) ein reichhaltiges Spektrum möglicher Gestaltungsformen bietet, stellt die Arbeitsgruppe fest, dass sich die Ausgestaltung der Zweiten Kammer als eigentliche Vertretung der Gliedstaaten, mit im Vergleich zur ersten Kammer reduzierten, teilweise aber auch erweiterten Kompetenzen, als besonders attraktiv erweisen könnte. Völlig unabhängig von der Frage nach einem möglichen Wechsel des Regierungssystems hält die Arbeitsgruppe im Blick auf eine allfällige Annäherung der Schweiz an Europa dieses Modell als sehr bedenkenswert¹⁰⁷.

⁹⁷ GERMANN, „Staatsreform“, S. 54 ff., S. 90; LEHNER; GERHARD SCHMID, „Konkordanzprinzip und Regierbarkeit“, in: SJPW 23 (1983), S. 81 ff.; WILDHABER, „Vertrag und Gesetz“, S. 113 ff.

⁹⁸ KRIESI, „Vorschläge“, S. 228.

⁹⁹ GERMANN, „Politische Innovation“, *ders.*, „Staatsreform“, S. 16 ff.

¹⁰⁰ GERMANN, „Politische Innovation“, S. 187.

¹⁰¹ Vergl. YANNIS PAPADOPOULOS, „Mythes et réalité des systèmes parlementaires“, in: Politische Rundschau, 72 (1993), No. 3, S. 52-56, bes. S. 53 f.: „On fait souvent la confusion entre régime parlementaire et système dit concurrentiel, fondé sur l'interaction entre majorité et opposition ainsi que sur l'alternance au pouvoir.“

¹⁰² BBl 1992 II 1018 ff.; siehe vorstehend unter § 29, H.

¹⁰³ BBl 1993 III 1009 f.

¹⁰⁴ Siehe dazu auch zahlreiche parlamentarische Vorstösse (vorstehend FN 82).

¹⁰⁵ Der BR übernahm die Konzeption des Zwischenberichts in die Botschaft von 1993 zum neuen RVOG (BBl 1993 III 10 10 ff.; SEILER, S. 521). In der Volksabstimmung vom 9. 6. 1996 wurde das RVOG allerdings mit 544'324 (39,4 %) Ja zu 837'390 (60,6 %) Nein bei einer Stimmbeteiligung von 31,3 % deutlich verworfen. Zum Scheitern führte dabei v.a. die umstrittene Einführung von *Staatssekretären* zur Entlastung des BR (NZZ v. 10. 6. 1996). Eine Analyse des BFS ergab, dass neuerlich ein Gegensatz zwischen den Sprachregionen zu verzeichnen war (das Ständemehr war nicht erforderlich): Zugestimmt haben zwar einzig die Kantone NE (56 %), VD (56,2 %) und GE (63,1 %); die Zustimmung der übrigen welschen Kantone bewegte sich zwischen 36,4 % (VS) und 45,3 % (JU). Dennoch haben die Gemeinden der Romandie und des TI der Vorlage mit 54 % zugestimmt; in der deutschen Schweiz belief sich der Ja-Stimmen-Anteil nur auf 35 % (BaZ v. 31. 7. 1996).

¹⁰⁶ BBl 1992 II 1070 f.

¹⁰⁷ BBl 1992 II 1071.

b) Berücksichtigung des föderalistischen Elements?

aa) Die Zweite Kammer als Organ des Föderalismus im parlamentarischen Regierungssystem

Die Diskussion um das Konzept des parlamentarischen Regierungssystems darf in der Schweiz einen Aspekt aber nicht unterschlagen: die historische und faktische Bedeutung des föderalistischen Elements des Ständerates. Um den durch den Ständerat miterzeugten Konkordanzzwang zu beseitigen, schlägt GERMANN wie erwähnt vor, diesen abzuschaffen oder ihm die gleiche Repräsentationsbasis zu geben wie dem Nationalrat¹⁰⁸. Da beides nicht zu überzeugen vermag - die erste Lösung ihrer Radikalität, die zweite ihrer Ineffizienz wegen nicht, zieht GERMANN eine Umgestaltung des Ständerats nach dem Muster des deutschen Bundesrats in Betracht und sähe es in diesem Zusammenhang als optimal an, ihm ein aufschiebendes Veto gegen Erlasse der Volkskammer einzuräumen, mit welchem eine zweite Lesung erzwungen werden könnte. Dass eine Zweite Kammer nach dem Bundesratsmodell unter dem gegenwärtigen Konkordanzsystem der Schweiz nicht befriedigt, wurde bereits erörtert, wie aber sähe es aus, wenn es zu einem eigentlichen Systemwechsel im Regierungssystem käme, der Trennung von Regierung und Opposition verbunden mit der Schaffung realer Chancen für Machtwechsel und die Förderung eines Zweiparteiensystems? Wie wäre die Rolle der Zweiten Kammer, die, wie wir gesehen haben, sich heute durchaus ihrer föderalistischen Verantwortung bewusst ist, zu definieren? Hilft hier der Blick auf den englischen „Prototyp“?

Es wurde bereits mehrfach betont, dass gerade Bundesstaaten, also föderal organisierte Staaten, heute die beste Legitimationsgrundlagen für die Existenz Zweiter Kammern bieten: Im Bundesstaat bedarf es einer Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Gliedstaaten sowie einer Mitwirkungsmöglichkeit dieser Glieder bei der Willensbildung auf Bundesebene. Welche Bedeutung kann nun einer Zweiten Kammer in einem *Bundesstaat* zukommen, dessen Regierungssystem vom „Westminster-Modell“ ausgeht, d.h. von einem Nebeneinander von normativ unumschränktem Parlament und einer von diesem in ihrer Existenz abhängigen und daher verantwortlichen Regierung? Die gliedstaatliche, territoriale Repräsentation muss, wie das kanadische und australische Beispiel zeigen, deutlich zweitrangig bleiben, soll sie nicht systemsprengende Wirkung entfalten. Die Westminster-Tradition stellt primär den Gedanken der *parteilpolitischen* Durchdringung des Parlaments verbunden mit der Möglichkeit, bei sich auflösender Parlamentsmehrheit die Vertrauensfrage zu stellen, in den Vordergrund. Die Rollenverteilung von Opposition und Regierungsparteien im Parlament erlaubt es wiederum der Regierung, sich ihrer Mehrheit im Parlament als Instrument der raschen Umsetzung ihres Willens bis hin zur Parlamentsauflösung zu bedienen.

Es stellt sich nun die Frage, welche Rolle der Zweiten Kammer zukommen kann, die zum einen die politische Machtverteilung in diesem ausbalancierten System von Regierung und Parlamentsmehrheit einerseits sowie der Opposition andererseits nicht beeinträchtigt und zum anderen gleichzeitig der territorialen Repräsentation hinreichend Geltung verschafft. Es schälen sich nach den obigen Ausführungen zwei Alternativen heraus:

1) Zum ersten kann man konsequent das *Parlament* durch die direktdemokratisch legitimierte *Volkskammer* ersetzen, womit man dem Demokratieverständnis von SIEYÈS nahekommt, dessen Absage an jegliche Differenzierung der Bürger eines Landes nach überkommenen Kriterien wie Stand oder Herkunft und deren Bestreben der Durchführung radikaler Egalität zwangsläufig die Existenz einer Zweiten Kammer, in der das Volk nach anderen Massstäben als nach dem der Proportionalität vertreten wäre, ablehnt¹⁰⁹. Die regionale Interessenvertretung muss dann durch die Schaffung einer nicht dem Parlament zuzurechnenden institutionalisierten Vertretung der Gliedstaaten respektive deren Vertreter mit spezifisch föderativen Mitwirkungsrechten hergestellt werden. Der *deutsche Bundesrat* scheint auf den ersten Blick einen solchen gelungenen Kompromiss zwischen Parteilpolitik und regionaler Interessenvertretung darzustellen¹¹⁰. Die Einbeziehung der Landesregierungen im Bundesrat setzt parteilpolitischen „Ansinne“ enge Grenzen, wenn es sachlich um die Interessenvertretung der *Länder* geht. Das parteilpolitische Blockadepotential des Bundesrates gegenüber dem Bundestag darf selbstverständlich keineswegs unterschätzt werden und es lässt sich durchaus die These vertreten, dass *parteilpolitisch* gefärbte Entscheidungen bei sehr wichtigen bundespolitischen Kontroversen gegenüber Bedenken aus Ländersicht stets letztendlich die Oberhand behalten¹¹¹. Es ist aber im Bundesratsmodell unmöglich, dauerhafte stabile Fraktionsbindungen zur parteilpolitischen Organisation der Parlamentsarbeit einzugehen, da die Landesregierungen ein Bundesland nicht nur als Ganzes und kollektiv im Wege des imperativen Mandats vertreten, sondern auch weil die parteilpolitische „Instrumentalisierung“ des Bundesrates als „Gegenkammer“ durch verschiedene Umstände erschwert wird, so beispielsweise durch¹¹²:

¹⁰⁸ GERMANN, „Staatsreform“, S. 21.

¹⁰⁹ Dazu vorstehend § 5, B.

¹¹⁰ In den Debatten um eine Reform der Zweiten Kammer haben nicht nur in der Schweiz (GERMANN, „Staatsreform“, S. 21), sondern auch in Australien, Kanada (CAMPBELL, S. 160 ff.; LEMCO, S. 274 f.), Italien oder auch Spanien (RAMON PUNSET, „El Senado y las comunidades autonomas“, Madrid 1987, S. 221 ff.) Reformbefürworter u.a. auf das Vorbild des deutschen Bundesrates verwiesen. Es wird ihm nachgesagt, auf eine besondere Weise die Vertretung *regionaler* Interessen trotz einer durchgängig *parteilpolitisch* geprägten Aggregation gesellschaftlicher Interessen im Bereich der politischen Institutionen zu ermöglichen.

¹¹¹ Dazu WOLF-RÜDIGER SCHENKE, „Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus“, in: HANS PETER SCHNEIDER/WOLFGANG ZEH (Hrsg.), „Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland“, Berlin/New York 1989, S. 1485-1521, S. 1499.

¹¹² Siehe SCHÜTTEMAYER/STURM, S. 531.

- die weniger direkte Legitimation der Bundesratsvertreter, die nicht aus direkten Wahlen hervorgehen;
- die Verantwortung der Landesregierungen gegenüber ihrem regionalen Wahlvolk;
- die Profilierungsbemühungen von Landespolitikern auch gegenüber ihrer im Bund regierenden Mutterpartei;
- die Einwirkung des Verwaltungsvollzuges (der „Bürokratie“) auf die Gesetzgebung;
- spezifische gemeinsame Länderinteressen (etwa an der Sicherung ihrer Finanzquellen; Abwehr von Kompetenzbescheidungen durch Bund oder EU).

2) Will man aber das Prinzip der territorialen Interessenvertretung *im Parlament* beibehalten, so bleiben nur zwei Möglichkeiten: Zum einen belässt man es bei einer Zweiten Kammer, die gleich stark ausgestaltet ist wie die Erste. Diese Zweite Kammer sollte aber nicht durch direkte Wahlen legitimiert sein. Nur so kann es der Ersten Kammer bei ernststen Kontroversen, wie die britische Entwicklung von 1911 gezeigt hat, möglich gemacht werden, sich nicht nur bei konkreten Gesetzesvorhaben, sondern auch generell, hinsichtlich der Definition der verfassungspolitischen Rolle der Zweiten Kammer durchzusetzen. Dem Regierungschef ist es möglich, wenn es der Ersten Kammer nicht gelingt, die öffentliche Meinung erfolgreich gegen die „demokratisch nicht legitimierte Machtanmassung“ der Zweiten Kammer zu mobilisieren, als Notbremse immer noch zum Instrument der Ernennung von loyalen neuen Mitgliedern der Zweiten Kammer zu greifen¹¹³. Zum anderen kann man eine Zweite Kammer einrichten, die direkt gewählt wird, der aber nur *beratende* Funktion zukommt, also nur über verkürzte Einflussmöglichkeiten verfügt. Hier müsste allerdings auch das bereits erwähnte suspensive Veto vermieden werden, da damit zu rechnen wäre, dass sich die durch Volkswahl legitimierte Zweite Kammer ohnehin um eine Ausweitung ihrer Mitspracherechte bemühen wird. Im Falle einer solchen „beratenden“ Kammer könnte es sich empfehlen, dem Beispiel des irischen Senats folgend, die Legislaturperioden der beiden Kammern zu koppeln, um das Streben der Zweiten Kammer nach unabhängiger Machtentfaltung zu bremsen.

bb) Die australische Verfassungskrise von 1975

Als warnendes Exempel für die Folgen, die eintreten könnten, wenn eine Verfassung diese Konstruktionsbedingungen nicht beachtet, wird bisweilen die *australische Verfassungskrise* von 1975 genannt¹¹⁴. Als echter Bundesstaat war die australische Verfassung bemüht, naturgemäss einen Ausdruck ihrer föderalen Elemente in der Zweiten Kammer zu verankern¹¹⁵. Dabei äusserte sich ein wesentlicher Einfluss des amerikanischen Modells, der sich zunächst und v.a. in der echten Gleichheit der Staatenvertretung spiegelte¹¹⁶. Der australische Verfassungskompromiss Ende des 19. Jahrhunderts zwischen den vier kleineren ehemaligen Kolonien (Queensland, South Australia, Western Australia und Tasmania) und den beiden grossen (New South Wales und Victoria) versuchte das amerikanische Modell eines *volksgewählten Senats* und die *parteilpolitische Logik des Westminster-Modells* zu verbinden. Um der Gefahr der Verdoppelung der parteipolitischen Repräsentation und der gegenseitigen Blockade beider nahezu gleichberechtigter Kammern zu entgehen, standen eine Reihe von Vorkehrungen zur Verfügung, wie die bei der Volkswahl zweier Kammern i.d.R. anzutreffende *Variation der Wahlsysteme* (seit 1949 Proporzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen für den Senat; Majorzwahl in Einerwahlkreisen für das Repräsentantenhaus), *unterschiedliche Wahlperioden* (Halberneuerung des Senats und vollständige Neuwahl des Repräsentantenhauses nach drei Jahren)¹¹⁷, *potentiell unterschiedliche Legislaturperioden* (flexible für das Repräsentantenhaus, zeitlich festgeschriebene für den Senat) und die *Territorialisierung des Repräsentationsprinzips* in der Zweiten Kammer durch die gleichgewichtete Vertretung der sechs Bundesstaaten, zu denen noch jeweils zwei Vertreter des Australien Capital Territory und des Northern Territory kommen. Alle diese Vorkehrungen konnten schlussendlich die Orientierung der Politik in der Zweiten Kammer an parteipolitischen Konfliktlinien nicht verhindern: Die Reform des Wahlsystems für den Senat von 1949 bot ganz im Gegenteil gerade kleineren Parteien und unabhängigen Senatoren oft die Möglichkeit, zum mehrheitsbeschaffenden „Zünglein an der Waage“ zu werden.

¹¹³ So veranlasste der kanadische Premierminister im September 1990 einen Peers-Schub, mit dem er innerhalb eines Monats die Zahl der kanadischen Senatoren um 24 auf 112 (acht mehr als üblich) erhöhte, um die Blockadepolitik der Opposition im Senat zu durchkreuzen („The Economist“, 6. Oktober 1990, S. 70 f.).

¹¹⁴ SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 527 f.

¹¹⁵ Vergl. vorstehend § 22, C, I, 2.

¹¹⁶ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 113 ff.; TRIVELLI, S. 91 ff.

¹¹⁷ Eine Verfassungsänderung i.S. der *gleichzeitigen Wahl* von Repräsentantenhaus und Senat scheiterte am 21. 5. 1977 in der Volksabstimmung. Interessanterweise hatte sich das Stimmvolk mit 62,2 % für und nur mit 37,8 % gegen diese Verfassungsänderung ausgesprochen. Die Vorlage scheiterte jedoch am *Stimmeneinstand* der Provinzen (drei Gliedstaaten dafür, drei dagegen). Ähnlich scheiterte auch eine Verfassungsänderung in der Volksabstimmung vom 1. 12. 1984, welche die *gleiche Amtsdauer für Repräsentanten und Senatoren* vorgesehen hätte, was von 50,4 % der Stimmberechtigten knapp angenommen worden wäre, jedoch von vier Provinzen abgelehnt wurde. Insgesamt scheiterten fünf Verfassungsänderungen trotz bundesweiter Zustimmung durch die Stimmberechtigten allein am Gliedstaatenmehr (1937, zwei Vorlagen 1946, 1977 und 1984). Dazu WILI, § 27 V 1 a Anm. 152.

Der australische Senat war ursprünglich bewusst zu dem Zweck geschaffen worden, ein Hüter der Interessen und Rechte der Einzelstaaten zu sein¹¹⁸, was rein äusserlich schon im Vorschlag zum Ausdruck kam, ihn „*States Assembly*“ zu nennen¹¹⁹. Die Praxis hat aber ergeben, dass die in den Senat gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt wurden: Im Laufe der Zeit zeigte sich, dass der Senat ausschliesslich ein Instrument in der Hand der Mehrheitspartei war, welche die ihr genehme Politik betrieb. Im Jahre 1975 gelang es dem Repräsentantenhaus nicht einmal mehr, Finanzgesetze durchzusetzen und es blieb als letzter Schritt nur noch der Rückgriff auf die von der Verfassung vorgesehene „double dissolution“-Lösung, die gleichzeitige Neuwahl beider Kammern. Der Ausgang des Konflikts zwischen den beiden Kammern lief eigentlich in doppelter Weise den Verfassungstraditionen des parlamentarischen Regierungssystems zuwider: Das Recht zur Parlamentsauflösung, in der Praxis die Prärogative des Premierministers wanderte de facto in den *Senat* und wurde hier zum Instrument einer Oppositionskoalition. Schwerwiegender aber ist, dass die Regierung Neuwahlen ausschreiben musste, obwohl ihre parlamentarische Mehrheit in der Ersten Kammer sie unverändert getragen hätte und damit eigentlich auch nach der Logik des Westminster-Modells weiterhin ausreichend legitimiert gewesen wäre, um weiterregieren zu können¹²⁰. Es ist fraglich, ob diese „bemerkenswerte Kombination von Druckfaktoren“¹²¹, also die Möglichkeit des Senats, am Schicksal des Repräsentantenhauses und letztlich der Regierung, zu rütteln, sich aber gleichzeitig dem Risiko einer parteipolitischen Umgestaltung auszusetzen, angesichts der parteipolitischen Abhängigkeiten, nur vorteilhaft ist. Das Konzept der territorialen bzw. regionalen Interessenvertretung durch die Volkswahl einer völlig gleichberechtigten Kammer im Rahmen des Westminster-Modells, kann selbst auf dem Umweg einer parteipolitischen Nationalisierung nur schwer gelingen.

c) Die britische Diskussion zur Reform des Oberhauses

Nachfolgend lohnt sich eine kurze Betrachtung der gegenwärtigen Diskussion des englischen feudalständischen Zweikammersystems, das sich bis in die Gegenwart hinein im Prototyp des parlamentarischen Regierungssystems zu behaupten vermochte, jedoch nicht ohne unangefochten geblieben zu sein¹²². Es werden heute bezüglich der Reform vier Positionen vertreten: „*retain, reform, replace, remove altogether*“¹²³. Jede dieser vier Positionen versucht die Frage, ob die fehlende demokratische Legitimation der Mitglieder des englischen House of Lords geheilt werden kann oder soll, zu beantworten¹²⁴. Die Verteidiger der Zweiten Kammer in ihrer heutigen Form bilanzieren deren Funktionserfüllung positiv, betonen ihre Unabhängigkeit von ausserparlamentarischem Druck und parteipolitischen Zwängen. Für sie ist das legitimatorische Defizit funktional aufgewogen. Dagegen wollen jene, die auf Reform oder Ersetzung des House of Lords drängen, verändern um zu bewahren. Dabei versuchen jene nicht in erster Linie, interne Effizienzverbesserungen zu realisieren, sondern beabsichtigen den völligen Wandel des Repräsentationsprinzips. Im Rückgriff auf eine Vorlage der Labour-Regierung von 1968/69 und als Reaktion auf die Wirkungen des Life Peerage Acts soll das House of Lords unterteilt werden in abstimmungsberechtigte, auf Lebenszeit ernannte und nicht abstimmungsberechtigte Erbfolge-Peers, deren Nachkommen keinen Sitz mehr im House of Lords erhalten sollen. Damit würde das adelsständische Element allmählich abgeschafft; das demokratisch-egalitäre Repräsentationsprinzip würde nicht verdoppelt. Ob damit die nun noch als Vorteile der Lords gepriesenen Eigenschaften schlussendlich entfielen, und damit auch ihre Funktionalität als Gegengewicht zur mangelnden Legitimation völlig verschwände, kann hier dahingestellt bleiben.

Die Verfechter einer Ersetzung des Oberhauses favorisieren eine ganz oder teilweise direkt gewählte Zweite Kammer oder eine auf regionaler¹²⁵ und/oder berufsständischer Repräsentation beruhende Kammer¹²⁶. Damit verbunden ist allerdings das Risiko einer Verdoppelung der Repräsentationsgrundlage. Die legitimationsstiftende Verankerung insbesondere regionaler Repräsentation in der politischen Kultur ist jedoch sehr gewöhnungsbedürftig und braucht lange Zeit: Die Funktionalität einer solcherart fundierten Kammer hängt von zahlreichen Variablen ab und kann folglich gesetztestechnisch kaum verbindlich und nachhaltig geschaffen werden. Am rigorosesten ist die Position der Labour-Linken, welche das House of Lords abschaffen und zum Einkammersystem übergehen wollen¹²⁷. Die Anhänger einer Reform des House of Lords scheinen sich jedoch mit ihren völlig unterschiedlichen

¹¹⁸ PATON, S. 47; OVERACKER, S. 23 f.

¹¹⁹ Vergl. 1897 Draft Bill Adelaide Session.

¹²⁰ BRIAN GALLIGAN, „An Elected Senate for Canada? The Australian Model“, in: *Journal of Canadian Studies* 20 (1985/86), H. 4, S. 77-98; CAMPBELL SHARMAN, „Second Chambers“, in: HERMAN BAKVIS/WILLIAM M. CHANDLER (Hrsg.), „Federalism and the Role of the State“, Toronto u.a. 1987, S. 82-100, bes. S. 92 ff.

¹²¹ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 115.

¹²² Siehe dazu unter anderem vorstehend § 28, B.

¹²³ NORTON, S. 288; SHELL, S. 208 ff.; SCHÜTTEMEYER/STURM, S. 522 f.

¹²⁴ Siehe dazu vorstehend § 20, B, I.

¹²⁵ Ob in Grossbritannien regionale Vertretungen auf zentraler Ebene je zur Geltung kommen können, hängt nicht zuletzt von der weiteren gesamteuropäischen Entwicklung ab. Vergl. ROLAND STURM, „Nationalismus in Schottland und Wales“, Bochum 1981, S. 236 ff.; siehe vorstehend auch § 2, D, IV, 1 und 2.

¹²⁶ AUSTIN MITCHELL, „The Case for Labour“, *Burnt Mill* (Harlow) 1983, S. 169 f.

¹²⁷ BENN, S. 133 f.

Legitimitätsvorstellungen gegenseitig noch zu blockieren. Es bleibt abzuwarten, ob der Druck zur gänzlichen Beseitigung des House of Lords immer grösser wird, oder ob die Gewöhnung der Bürger an diese Institution stark genug ist, um ihre Abschaffung zu verhindern.

d) Das italienische Zweikammersystem

Nach den dargestellten Ausführungen scheint klar, dass das Konzept des parlamentarischen Regierungssystems nur sehr schwer mit der Institution des Zweikammersystems vereinbar ist, wie die Verfassungskrise in Australien oder die Abschaffung der Zweiten Kammer in Dänemark und Schweden nur allzu deutlich belegen. Gibt es aber doch Möglichkeiten einer Zweiten Kammer auch in einem parlamentarischen Regierungssystem eine neue, den Strukturprinzipien dieses Regierungssystems angemessene ideenmässige Interpretation ihrer Stellung und Funktion zu geben? Könnte das italienische Verfassungssystem der Nachkriegszeit, das eine Konstruktion der *völligen Gleichberechtigung* zweier Parlamentskammern¹²⁸ kennt, ein gangbare Lösung für ein funktionierendes Zweikammersystem in einem Modell des parlamentarischen Regierungssystems sein?

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem Ende des Faschismus hatten die Italiener die politische Grundordnung ihres Landes durch zwei politische Grundentscheidungen auf eine völlig neue Grundlage gestellt: Zum einen mit der Entscheidung für die *Republik* und gegen die Monarchie und zum anderen mit der Entscheidung für eine *neue Verfassung* und gegen die Beibehaltung oder Erneuerung des oktroyierten Statuto Albertina von 1848¹²⁹. Hier ist v.a. von Bedeutung, dass die italienische Constituante das neu begründete parlamentarische System Italiens mit einem Zweikammersystem ausstattete, dessen Einführung in der verfassungsgebenden Versammlung heftig umstritten war. Auf Grund der Erfahrungen mit dem alten italienischen Senat vor dem Ersten Weltkrieg gab es eine Vielzahl von Gegnern des Zweikammersystems und seiner Restitution. Speziell die Parteien des linken Spektrums lehnten es entschieden ab. Schliesslich fand sich dennoch eine Mehrheit für dessen Einführung. Dementsprechend besteht das italienische Parlament nach Art. 70 ff. der Verfassung vom 27. 12. 1947 aus der Abgeordnetenversammlung (Camera dei Deputati) mit gegenwärtig 630 Mitglieder und dem Senat (Senato della Repubblica) mit 325 Mitgliedern. Während die Mitglieder der Abgeordnetenversammlung „auf Grund allgemeiner und direkter Wahl“ unmittelbar vom Volk für fünf Jahre gewählt werden, erfolgt die Wahl der Senatoren im Regelfall auf regionaler Basis - urspr. auf sechs, seit einer Verfassungsreform von 1963 ebenfalls auf fünf Jahre; dabei stellt jede der italienischen Regionen - mit Ausnahme des Aostatal (ein Senator) - mindestens sieben Senatoren. Neben diesen gewählten Senatoren gibt es noch „Senatoren von Rechts wegen und auf Lebenszeit“ - die ehemaligen Präsidenten der Republik; zudem kann der amtierende Präsident der Republik fünf Bürger, „die durch höchste Verdienste auf sozialem, wissenschaftlichem, künstlerischem und literarischem Gebiet dem Vaterland zur Zierde gereichten, zu Senatoren auf Lebenszeit ernennen“ (Art. 59 Abs. 2). Gegenwärtig finden sich zehn Senatoren auf Lebenszeit im Senat. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass dem italienischen Senat laut Verfassung (Art. 70-82) exakt dieselben politischen Rechte zustehen wie der Abgeordnetenversammlung: Bei der Gesetzgebung, bei der Etatberatung und -bewilligung und auch bei der Bildung und dem Sturz der Regierung sind die beiden Kammern völlig gleichberechtigt. Jede Regierung bedarf, gemäss Art. 94 Abs. 1 der Verfassung, ausdrücklich des Vertrauens *beider* Kammern. „Jede Kammer spricht das Vertrauen aus oder entzieht es auf Grund eines begründeten Antrags, über den namentlich abgestimmt wird.“ Auf Grund der geschilderten Verfassungsentscheidung hat Italien diejenige „zweite Kammer in den Nachkriegsverfassungen geschaffen, die das grösste Mass an Gleichberechtigung“ aufweist¹³⁰. Diese Konstruktion der Gleichberechtigung zeigt, dass die verfassungsgebende Versammlung nicht unbedingt von einem zeitgemässen Verständnis des parlamentarischen Regierungssystems ausging, sondern vielmehr von der Anschauung eines - in der Praxis längst überholten - Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts¹³¹: „Die politische Praxis, auch gerade in Italien, hat insgesamt erwiesen, dass diese Konstruktion nicht nur auf eine blosser und an sich unnötige Verdoppelung des Parlaments als Volksvertretung hinausläuft, sondern darüber hinaus dadurch, dass die Handlungsmöglichkeiten der Regierung durch ihre Bindung an zwei gleich starke Partner nicht selten wesentlich eingeschränkt werden, das Funktionieren des Regierungspozesses beträchtlich erschwert wird.“ Die zahlreichen Regierungskrisen, welche das gesamte italienische Regierungssystem beeinträchtigen, sind nicht zuletzt auch eine Folge dieser dem parlamentarischen Regierungssystem nicht adäquaten Konstruktion des Zweikammersystems. Die italienische Konstruktion der Zweiten Kammer hat versäumt, die grundlegenden Strukturprinzipien des Regierungssystems zu berücksichtigen. Es scheint, zusammenfassend festgehalten, dass man sich in Italien bei der Wiederbegründung der politischen Ordnung nach 1945 keine tieferen Gedanken über das strukturelle oder funktionale Zusammenpassen von modernem einheitsstaatlichem parlamentarischen Regierungssystem und Zweiter Kammer gemacht hat.

¹²⁸ Unter den italienischen Verfassungsvätern wurde diese Gleichstellung oft als „logische Konsequenz des Zweikammersystems“ bezeichnet. Dazu VON BEYME, „Das politische System Italiens“, Stuttgart 1970, S. 41.

¹²⁹ VON BEYME, a.a.O., S. 18 ff.; zur wechselvollen Geschichte des italienischen Senates, siehe PIERO AIMO, „Bicameralismo e Regioni“, Mailand 1977; ENZO CHELI, „Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia“, Bologna 1978; MASTIAS/GRANGÉ, S. 319 ff.

¹³⁰ VON BEYME, a.a.O., S. 41.

¹³¹ STAMMEN, S. 127.

e) Zusammenfassung

Die Frage der Ausgestaltung des Parlaments, also dessen Struktur als Zweikammersystem an sich, die Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden Kammern (gleichberechtigte Partner? Vorrechte der einen Kammer?), deren Zusammensetzung und deren Verhältnis nach aussen, stehen nicht einfach im luftleeren Raum, sondern werden bedingt durch eine Vielzahl von einzelnen Faktoren, die ihrerseits voneinander abhängig sind. Neben den historischen Fundierungen ist einer der wichtigsten Faktoren das *Regierungssystem*. So lässt beispielsweise eine Kollegial- und Präsidialregierung eine völlig andere Ausgestaltung des Parlaments und eine andere Verteilung der Kompetenzen unter den beiden Kammern eines Zweikammersystems zu, als dies etwa im parlamentarischen Regierungssystem der Fall ist. In diesem besteht zwischen der Regierung und derjenigen Parlamentskammer, der die Regierung verantwortlich ist, eine ausserordentlich enge Verknüpfung. Daraus folgt konsequenterweise eine *Bevorzugung* dieser Kammer in all jenen Bereichen, die mit der Verantwortlichkeit der Regierung in Zusammenhang stehen¹³². D.h., eine völlige Gleichberechtigung der beiden Kammern ist zumindest im Bereich der Beziehungen gegenüber der Regierung ziemlich unrealistisch. Das parlamentarische Regierungssystem ist gerade dort, wo das Vertrauen in die Regierung zur Debatte steht, auf klare Mehrheitsverhältnisse, also auf deutliche Grenzen zwischen Regierungspartei oder -koalition und Opposition, angewiesen. Sobald aber zwei Kammern unabhängig voneinander in massgeblicher Weise in die Entscheidung einbezogen werden, besteht die latente Möglichkeit auseinanderfallender Mehrheitsverhältnisse, indem die Regierungspartei in der einen, die Opposition in der anderen Kammer die Mehrheit stellt. Ein Beispiel für die Problematik von parlamentarischem Regierungssystem und weitgehender Gleichberechtigung der beiden Kammern bot das australische Zweikammersystem.

Das muss zwar nicht zwingend bedeuten, dass ein Zweikammersystem im parlamentarischen Regierungssystem völlig ausgeschlossen ist. Es ergab sich aber aus den Erfahrungen der australischen Verfassungskrise und den Problemen des kanadischen Systems, dass das Prinzip *regionaler Interessenvertretung* durch die Volkswahl einer gleichberechtigten Zweiten Kammer im parlamentarischen Regierungssystem selbst auf dem Weg einer parteipolitischen Nationalisierung nicht adäquat in eine einheitliche nationale Interessenaggregation integriert werden kann. Die Entwicklung in Kanada zeigt, dass, wenn man mit regionaler Selbstregierung ernst machen möchte, der nächste Schritt derjenige von der Föderation zum Staatenbund mit der Institutionalisierung der Spitzenverhandlungen der Regierungschefs als zentraler Clearingstelle und „responsible government“ der Provinzen wäre. Eine einfache Rekonstitution des Senates als eine direkt gewählte Regionalkammer, die der Volkskammer mit *identischen* Kompetenzen gleichgestellt wird, kann bspw. in Kanada ebensowenig, wie dies in Australien der Fall war, vermeiden, dass die Zweite Kammer - anstatt die Volkskammer um das regionale Element zu bereichern - die parteipolitische Polarisierung des Unterhauses verdoppelt bzw. widerspiegelt (wenn auch u.U. mit anderen Kräfteverhältnissen, so doch der gleichen politischen Logik verpflichtet). Um das System nicht lahmzulegen ist zwar nicht unbedingt die Beseitigung der Zweiten Kammer erforderlich, wohl aber eine (erhebliche) Abweichung von der absoluten Gleichberechtigung. Damit könnte die Beteiligung beider Kammern und somit des föderativen Elements an der Beschlussfassung gewahrt werden. Für die Schweiz sind diese Lösungen allesamt nur wenig befriedigend, da sie es nicht ermöglichen, der Tradition der gewachsenen Strukturen des Föderalismus und seiner Stellung als gleichberechtigtes Prinzip neben dem demokratischen Prinzip gerecht zu werden und es gleichzeitig nicht schaffen, dem demokratischen Postulat der direkten Legitimation Genüge zu tun.

B. Zur möglichen Akzeptanz der Abschaffung des Ständerates

Im Rahmen der VOX-Analyse der Nationalratswahlen von 1991¹³³ untersuchten die beiden Autoren LONGCHAMP und HARDMEIER die Einstellung der Stimmberechtigten zu Fragen der Parlamentsreform. Es ergab sich, dass eine Abschaffung des Ständerates für grosse Teile der Bevölkerung ausserhalb jeglicher Diskussion stand; nur gerade 13 % der Befragten wiesen in dieser Hinsicht eine positive Einstellung auf. Bemerkenswerterweise war die Haltung fast gänzlich unabhängig von der Kantonszugehörigkeit. Auch in jenen Kantonen, deren Einfluss durch den Ständerat geschwächt wird, änderte sich an den besagten Grössenordnungen nichts. Der gleiche Eindruck entstand, wenn man die Haltungen nach Wählerschaften differenziert. Selbst bei den Mitgliedern der Grünen Partei, die ja auf parlamentarischer Ebene zuvor den Vorstoss unternommen haben, den Ständerat abzuschaffen, waren nur Minderheiten der Anhängerschaft für ein solches Vorgehen. Daraus konnte gefolgert werden, dass sich artikulierender Unmut gegen den Ständerat v.a. gegen seine *Politik*, allenfalls gegen seine *Zusammensetzung*, nicht aber gegen die Institution als solche richtet¹³⁴.

¹³² JAAG, „Zweite Kammer“, S. 13, 58 f.; WHEARE, „Legislatures“, S. 201 ff.; a.M. K. PETERS, S. 52 ff.

¹³³ LONGCHAMP/HARDMEIER, „VOX-Analyse der Nationalratswahlen 1991“, in: VOX 16 (1992), Nr. 43.

¹³⁴ LONGCHAMP/HARDMEIER, S. 61 f.

Tabelle 47: Einstellungen zu ausgewählten Vorschlägen der Parlamentsreform nach Urnengang und Wahlentscheid (1991), Punkt 5: Abschaffung des Ständerates

	Wahlberechtigte	Wählende NWR	GPS	SPS	CVP	FDP	SVP	AP	Liste ohne Partei
eher dafür	13 %	13 %	28 %	26 %	3 %	6 %	5 %	12 %	16 %
unentschieden	21 %	18 %	10 %	22 %	22 %	15 %	5 %	12 %	22 %
eher dagegen	55 %	63 %	54 %	48 %	69 %	72 %	87 %	68 %	54 %
keine Angabe	11 %	6 %	8 %	4 %	6 %	7 %	3 %	8 %	8 %

(Quelle: VOX, „Nationalratswahlen 1991“)

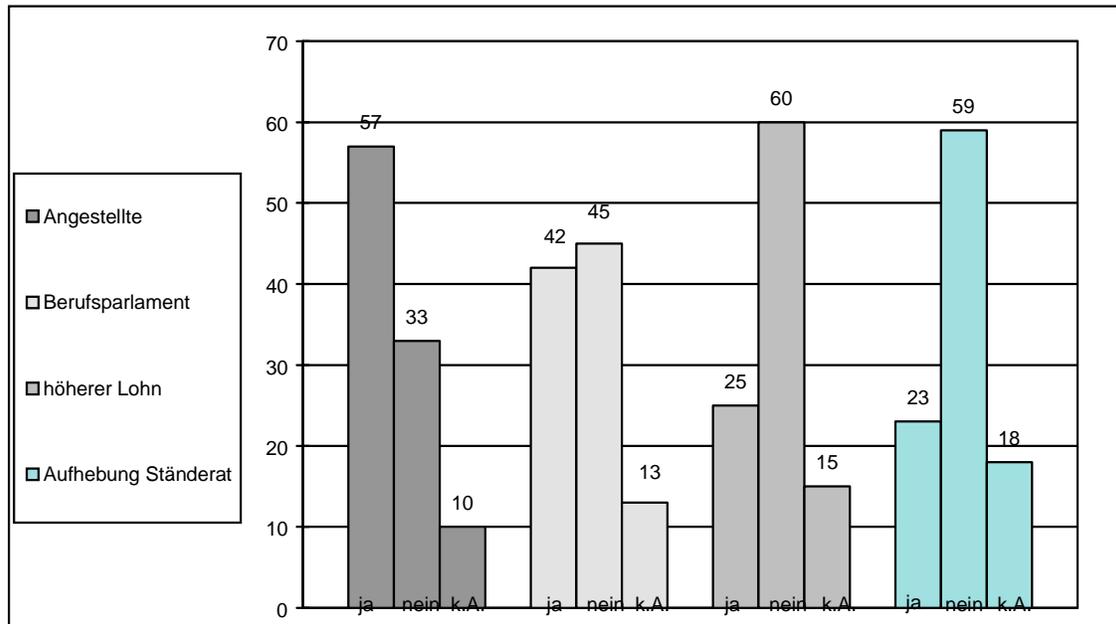
Im Juni und Juli 1992 führte das Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung erneut eine Befragung von 677 Stimm- und Wahlberechtigten durch. Die Befragten hatten sich u.a. zur damals bevorstehenden Volksabstimmung über die Parlamentsreform zu äussern und konnten dabei vier Möglichkeiten für Reformen des Parlamentes kommentieren¹³⁵: Die beiden wesentlichsten Aspekte der vorgeschlagenen Parlamentsreform waren dabei die *bessere Entschädigung der Parlamentarier* und die Möglichkeit der *Anstellung von Mitarbeitern* für wissenschaftliche Arbeiten und Sekretariatsarbeiten. Diese beiden Punkte wurden von den Befragten völlig unterschiedlich beurteilt: Eine deutliche Mehrheit sprach sich einerseits gegen eine bessere Bezahlung (25 % Ja, 60 % Nein) andererseits für die Möglichkeit aus, dass die Parlamentarier persönliche Mitarbeiter anstellen dürfen (57 % Ja, 33 % Nein).

Daneben wurden den Befragten noch zwei zusätzliche, im weiteren Umfeld der Reformdiskussion liegende, Reformpostulate vorgelegt: Die *Einführung eines Berufsparlamentes* und die *Abschaffung des Ständerates*. Dieser letzte Vorschlag wurde mit 23 % Ja zu 59 % Nein (18 % äusserten sich nicht) allerdings sehr deutlich abgelehnt (siehe dazu die nachfolgende Graphik). Nur knapp verworfen wurde dagegen die Idee, dass sich die Parlamentarier vollberuflich der Parlamentsarbeit sollten widmen können. Im Vergleich mit der Untersuchung im Jahr zuvor¹³⁶, hatten die Befürworter eines Berufsparlamentes an Boden gewonnen.

¹³⁵ UNIVOX-Kommentar 1992, II B, S. 12 ff.; Abstimmung vom 27. 9. 1992 über das Entschädigungsgesetz, welches die höheren Taggelder und die jährliche Grundentschädigung regelt; das Infrastrukturgesetz mit Krediten für Angestellte und persönliche Infrastruktur sowie das rev. GVG. Vergl. vorstehend § 30, H.

¹³⁶ Nur 24 % der Stimm- und Wahlberechtigten sprachen sich mittelfristig für ein Berufsparlament aus, vergl. LONGCHAMP/HARDMEIER, S. 61 f.

Graphik 13: Parlamentsreform



(Darstellung: UNIVOX-Jahresbericht II A-92, S. 4)

Graphik 13 zeigt die vier Vorschläge im Rahmen der Reformdiskussion im Überblick: Der erste Balken gibt jeweils die Prozentzahlen der befürwortenden Antworten wieder, der zweite Balken visualisiert die ablehnenden Antworten und der dritte schliesslich zeigt den prozentualen Anteil der Nichtantwortenden.

„Momentan steht eine Reform des Schweizer Parlamentes in Bern zur Diskussion. Halten Sie die folgenden Veränderungsvorschläge für sehr gut, ehre gut, eher schlecht oder sehr schlecht? (...) B) Die Stellung des Nationalrates soll durch die Abschaffung des Ständerates gestärkt werden.“

Tabelle 48: Akzeptanz für die Abschaffung des Ständerates

	Total	Ge- schlecht		Alter			Lebens- standard		Beruf		Sprachgebiet		Siedlungsart		Kanton		Parteisympathie			
		M	F	18-39	40-64	65-84	I, II	III, IV	Angst.	Arbeit.	Deut.	Rom.	Stadt/ Agglom.	Land	ZH	BE	FDP	CVP	SPS	keine
sehr gut	49 7%	32 10%	17 5%	16 5%	23 9%	8 7%	18 7%	28 7%	23 9%	5 3%	34 7%	15 10%	35 9%	14 5%	6 5%	6 8%	2 3%	4 7%	10 12%	22 8%
ehere gut	107 16%	53 16%	54 16%	46 16%	43 16%	17 15%	43 16%	58 15%	45 18%	28 18%	88 17%	19 12%	62 15%	45 16%	18 14%	7 9%	4 7%	7 12%	24 28%	45 16%
ehere schlecht	202 30%	96 29%	106 31%	108 37%	68 26%	24 21%	73 28%	120 31%	79 32%	37 24%	155 30%	47 30%	120 30%	82 30%	15 12%	25 32%	21 36%	18 31%	24 28%	81 28%
sehr schlecht	198 29%	114 34%	84 24%	68 23%	84 32%	44 38%	87 33%	105 27%	51 21%	47 30%	174 33%	24 15%	113 28%	85 31%	64 50%	28 35%	27 47%	22 37%	16 19%	65 23%
keine Antwort	121 18%	38 11%	83 24%	55 19%	44 17%	22 19%	42 16%	73 19%	46 19%	40 25%	70 13%	51 33%	71 18%	50 18%	26 20%	13 16%	4 7%	8 14%	12 14%	72 25%
Total der Befragten	677 100%	333 100	344 100	293 100%	262 100%	115 100%	263 100%	384 100%	244 100%	157 100%	521 100%	156 100%	401 100%	276 100%	129 100%	79 100%	58 100%	59 100%	86 100%	285 100%

(UNIVOX-Kommentar 1992, Frage II A 30 B)

Es fällt auf, dass der Anteil der *Nichtantwortenden* bei Frauen und Romands markant höher ausgefallen ist als bei Männern und Deutschschweizerinnen und Deutschschweizern. Es scheint als hätten sich in diesen Gruppen viele keine Meinung zugetraut oder aber wären am Thema schlicht nicht interessiert gewesen. Zusammenfassend kann man sagen, dass in der Bevölkerung allenfalls Retouchen am politischen System der Schweiz Aussicht auf Unterstützung haben.

C. Parlamentarische Systeme mit einer Kammer

Es ist interessant festzustellen, dass das Einkammersystem keinen solch durchschlagenden Erfolg verbuchen konnte, wie das Modell des Zweikammersystems. Bemerkenswert ist dabei der Nachahmungstrieb auch in jenen Staaten, die mit der Tradition Zweiter Kammern nur wenig anfangen können, wie beispielsweise die Einführung eines Zweikammersystems in der zentralasiatischen Republik Kirgistan zeigt, wo mit grosser Mehrheit der Bevölkerung (rund 73 % der abgegebenen Stimmen) eine entsprechende Revision der noch aus sowjetischer Zeit stammenden Verfassung gutgeheissen wurde¹. Nach der Abschaffung des bisherigen noch zu sowjetischen Zeiten gewählten Einkammerparlamentes, welches verschiedene Reformvorhaben der Regierung des reformorientierten Präsidenten blockiert hatte, besteht die Legislative (Zhogorku Kenesh) seit der Revision der Verfassung vom 22. 10. 1994 aus zwei Kammern, dem Unterhaus mit seinen 35 Abgeordneten (Gesetzgebende Versammlung), welche permanent tagen und primär für die Gesetzgebung verantwortlich sind und dem Oberhaus, bestehend aus 70 Deputierten (Rat der Volksvertreter), welche zweimal jährlich zusammentreten und über die endgültige Annahme der vom Unterhaus erarbeiteten Vorlagen beschliessen.

I. Nationale Einkammersysteme

Ob das Zeitalter des integralen Bikameralismus in Europa auf Nationalstaatenebene also tatsächlich vorbei ist, wie GERMANN es postuliert², muss nach den bisherigen Ausführungen zumindest bezweifelt werden. Tatsächlich wurden in verschiedenen, hauptsächlich skandinavischen Staaten die meist als eigentliche „Oberhäuser“ konzipierten Zweiten Kammern abgeschafft, jedoch darf hieraus nicht auf eine generelle Tendenz in Richtung der Abschaffung des Bikameralismus geschlossen werden, da die jeweiligen Verhältnisse und Umstände, die zur Beseitigung der zweiten Parlamentskammern geführt hatten, sehr spezifisch waren. Die Abschaffung der Zweiten Kammer war oft verbunden mit einer Systemänderung des gesamten Regierungsmodells.

1. Fälle ursprünglicher Zweikammersysteme

In Neuseeland (1950)³, Dänemark (1953) und Schweden (1969/1970) wurde nach teilweise heftigen Kontroversen, teilweise eher still und bedächtig, die oft auf eine lange Tradition zurückblickenden Zweiten Kammern abgeschafft. Auch im US-Staat Nebraska wurde 1934 die Zweite Kammer aufgehoben⁴, und so besitzt dieser Staat noch heute als einziger Gliedstaat der USA ein einkammeriges Parlament⁵. Im Falle der drei zuvor genannten Länder zeigt sich die bereits behandelte Problematik der doppelten Existenzgefährdung Zweiter Kammern besonders deutlich: Zweite Kammern repräsentieren i.d.R. soziale Schichten, Berufsstände oder im Falle von Bundesstaaten territoriale Gliederungen und in Konfliktsituationen mit den Ersten Kammern zeigt sich nun, ob deren andersartige Repräsentationsprinzipien noch genügend tragfähig und akzeptiert sind. Dänemark und Schweden repräsentieren insofern einen Sonderfall, als die nordischen Staaten überhaupt sehr eng miteinander verwandt scheinen. Die Verfassungspraxis insbesondere der skandinavischen Staaten drückt ein gewisses unitarisches und gegen ein eigentliches Zweikammersystem gerichtetes Gepräge aus.

¹ Vergl. NZZ vom 24. Oktober 1994, S. 2.

² GERMANN, „Staatsreform“, S. 75. Er beruft sich dabei auf die Arbeit von YVES WEBER, „La crise de bicaméralisme“, in: RDP 1972, S. 573-606.

³ Zur Abschaffung des Zweikammersystems in Neuseeland siehe H. J. BENDA, „The End of Bicameralism in New Zealand“, in: Parliamentary Affairs, Vol. 4 (1950/51), S. 57 ff.

⁴ In den 1930er Jahren führte dies zu einer breiten Diskussion über das Konzept des Einkammersystems in den USA. Vergl. L. B. ORFIELD, „The Unicameral Legislature in Nebraska“, The Michigan Law Review, Vol. 33 (1934/35), S. 26 ff.; JOHN P. SENNING, „The One-House Legislature“, New York 1937; ALVIN W. JOHNSON, „The Unicameral Legislature“, Minneapolis 1938; THOMAS A. ROUSSE, „Bicameralism vs. Unicameralism“, New York 1937. Ungeachtet dieser breiten Diskussion in den späten 30er Jahren, wurde das Thema in der darauffolgenden Entwicklung rasch wieder fallengelassen, nicht zuletzt aufgrund weitaus drängenderer politischer Herausforderungen und Problemlagen. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildete die 1971 von JESS UNRUH, dem vormaligem Sprecher und langjährigem Führer des kalifornischen Abgeordnetenhauses, pointiert geäußerte positive Einschätzung des Einkammersystems als „the wave of the future“. Er schrieb dazu: „I favor unicameralism because I believe that it would improve the legislature's competitive position with respect to other branches of government. A shift to unicameral legislatures is at the hearth of legislative reform.“ (J. UNRUH, „Unicameralism - The Wave of the Future“, in: DONALD C. HERZBERG/ALAN ROSENTHAL, eds, „Strengthening the States: Essays on Legislative Reform“, Garden City 1971, S. 87, 94, bes. S. 92)

⁵ Zur Ausgestaltung und Organisation der Legislativorgane der amerikanischen Einzelstaaten vergl. die Literaturhinweise in LAWRENCE D. LONGLEY, „Legislative Bicameralism and Unicameralism in the American States: A Research Bibliography“, in: Legislative Studies Section Newsletter, Legislative Studies Section, American Political Science Association, vol. 10, I (Nov. 1986), S. 82-85.

a) Dänemark

Nach der alten, durch Volksabstimmung vom 28. Mai 1953 ausser Kraft getretenen Verfassung vom 5. Juni 1849, besass Dänemark ein Zweikammersystem⁶, bestehend aus *Folketing*, der eigentlichen Volksvertretung⁷ und dem *Landsting*, dem Oberhaus. Nach der alten Verfassung hatte das Oberhaus, die Zweite Kammer, 76 Mitglieder. Die Gesamtheit der Mitglieder wurde durch indirekte Wahl bestimmt, deren Mandat dauerte einheitlich acht Jahre. Dabei wurde nun ein Viertel der Mitglieder jeweils vom Landsting, dessen Mandat zu Ende ging, nach Proporzsystem gewählt. Die übrigen Mitglieder (drei Viertel des Gesamtbestandes) wurden je zur Hälfte alle vier Jahre von in geheimer Wahl durch das Volk gewählten Wahlmännern (ihrerseits nach Proporz gewählt) bestimmt. Wahlberechtigt waren in der ersten Stufe dieses Wahlverfahrens alle zum Folketing wahlberechtigten Bürger, die das 35. Lebensjahr vollendet hatten. Die Wahlmänner wählten dann die für ihren Wahlbezirk zugewiesene Zahl an Landsting-Abgeordneten⁸. Die Zahl der auf die einzelnen Bezirke entfallenden Landsting-Abgeordneten schwankte zwischen 6 und 15.

Mit seiner Mitgliederzahl war der Landsting ungefähr halb so stark wie der Folketing, der seinerseits über 150 Mitglieder verfügte und die seit der Revision von 1915 durch die wahlberechtigten Bürger gewählt wurden, die das 25. Lebensjahr vollendet hatten. Im Bereich der Gesetzgebung waren sich die beiden Kammern grundsätzlich gleich. Im Prinzip war für die Verabschiedung von Gesetzen ein konkurrierendes Votum seitens beider Kammern in getrennten Sitzungen erforderlich. Komplizierter war die Stellung der beiden Kammern bezüglich der parlamentarischen Kontrolle: tendenziell konnte von einer Verantwortung der Regierung vor der Ersten Kammer gesprochen werden, indem aber gerade Gesetzesvorlagen eines positiven Votums in beiden Kammern bedurften, konnte eine permanente Opposition in der Zweiten Kammer der Regierung die Amtsausübung praktisch verunmöglichen. Zwar war die Bildung eines Vermittlungsausschusses im Falle der Nichteinigung beider Kammern vorgesehen; aber sein Vorschlag bedurfte wiederum des bestätigenden Votums im Plenum der beiden Kammern. Allerdings waren Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Kammern selten. Die Durchgriffsmöglichkeiten der Parteien sowie die relative Stabilität im Meinungsbildungsprozess haben Differenzen zwischen Erster und Zweiter Kammer kaum je zu dramatischen Konflikten ausarten lassen. Der Landsting war wegen der indirekten Wahl, des hohen Stimmrechtsalters der Mandatsdauer von acht Jahren und des Systems der Teilerneuerungen viel stabiler und konservativer als der Folketing. „In der Tat, so sehr wurde die Übereinstimmung der Mehrheiten - und angesichts des Auswahlsystems auch der Meinungen - zur Regel, dass hier recht eigentlich der Kern der Verfassungsreform liegt, die mit einem Einkammer-System geendet hat.“⁹ Zudem erlaubte das umständliche Revisionsverfahren kaum Verfassungsänderungen, da eine Mehrheit der Stimmenden verlangt wurde, die mindestens 45 % aller Stimmberechtigten ausmachte.

Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg hatten Reformbemühungen eingesetzt, die v.a. beim Zweikammersystem ansetzten: Das System hatte sich als schwerfällig und träge erwiesen. So sollte der Reichstag 205 Mitglieder haben, deren 170 von allen Aktivbürgern nach dem Proporzwahlssystem in direkter Wahl bestimmt werden sollten. Danach sollten, auf der Grundlage der bei der Reichstagswahl erfolgten Stimmabgabe und ebenfalls nach Proporz, unter denen die auf besonderen, vor der Reichstagswahl veröffentlichten Parteilisten aufgeführt waren, noch weitere 34 Personen hinzugewählt werden, die dann ihrerseits Mitglieder des Reichstags würden. Diese 34 sollten dann zusammen mit 34 der direkt Gewählten eine besondere „Kammer“ bzw. Abteilung bilden. Wichtigste Vorlagen sollten im vereinigten Reichstag behandelt werden, in gewissen anderen Materien, in denen sich die beiden Tings nach den parlamentarischen Lesungen nicht hätten einigen können, sollte die Entscheidung dem vereinigten Reichstag zukommen¹⁰.

Bei der Verfassungsreform von 1953 wurde nun ein Einkammersystem eingeführt¹¹. Das Parlament, der Folketing, zählt nun 179 Mitglieder, die in allgemeiner und direkter Wahl auf 4 Jahre bestellt werden. Das dänische Einkammersystem ist insofern bemerkenswert ist, weil der Folketing nun gewisse Funktionen der Zweiten Kammer übernommen hat: So muss die dritte Lesung nicht weniger als 12 Tage ausgesetzt werden, wenn 2/5 der Mitglieder dies verlangen. Ausgenommen hiervon sind die Finanzgesetze. Ferner muss neu, wenn ein Drittel der Abgeordneten

⁶ J. HIMMELSTRUP, „Das öffentliche Recht Dänemarks 1932-1953“, in: JöR NF 4 (1954), S. 255 ff.; MASTIAS/GRANGÉ, S. 432 ff.; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 127 ff.; TRIVELLI, S. 107.

⁷ Die Verfassung von 1849 hatte die konstitutionelle Monarchie mit einem aus zwei Kammern bestehenden Parlament eingeführt. Am 5. 6. 1915 wurde sie erstmals vollständig revidiert und u.a. die Abhängigkeit der Wahlberechtigung von der Steuerkraft abgeschafft. Seit der Revision war das Folketing nun von allen über 25 Jahre alten Bürgern nach dem Proporzsystem zu wählen.

⁸ Das Gesamtgebiet war in sieben Wahlbezirke aufgegliedert. Vergl. SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 128.

⁹ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 129. Zur parteipolitischen Zusammensetzung des Rigsdags 1952 siehe Anhang 21.

¹⁰ Bei der Volksabstimmung, die am 23. 5. 1939 erfolgte, erreichte der Vorschlag zwar die übergrosse Mehrheit der abgegebenen Stimmen, nicht aber die für das Verfassungsreferendum vorgesehene Prozentzahl der Stimmberechtigten: von den erforderlichen 45 % wurden nur 44,6 % erreicht! Es fehlten 12'000 Stimmen. Ein neuer Versuch wurde nach 1945 unternommen: Die Ergebnisse der am 9. 2. 1946 ernannten Verfassungskommission führten zur Verfassungsrevision von 1953.

¹¹ In der Volksabstimmung vom 28. 5. 1953 wurde die neue Verfassung von einer Mehrheit, die mehr als 45 % der Stimmberechtigten ausmachte, angenommen.

es binnen drei Tagen verlangt, die betreffende Vorlage einem Volksentscheid (Referendum)¹² unterworfen werden (mit Ausnahme aller Steuergesetze).

b) Schweden

Nach der schwedischen Verfassung von 1809¹³ besass das Land zunächst einen Vier-Stände-, dann nach der Verfassungsreform von 1867 einen Zweikammer-Reichstag¹⁴. Die Art der Zusammensetzung der beiden Kammern lässt eine Theorie der politischen Repräsentation erkennen, die den Prinzipien von BENJAMIN CONSTANT entspricht: Das Oberhaus des Reichstags, zuletzt bestehend aus 151 Mitgliedern wurde indirekt aus den Landtagen und den Stadtparlamenten der autonomen Grossstädte gewählt und zwar auf eine Weise, dass bei jährlicher Achtererneuerung jeder Abgeordnete für acht Jahre gewählt war. Dagegen wurden die Mitglieder des Unterhauses des Reichstags, zuletzt 233, unmittelbar vom Volk auf vier Jahre bestimmt. CONSTANT'S Repräsentationslehre entsprechend repräsentierte das Unterhaus demnach die rasch sich wandelnde „öffentliche Meinung“ (opinion publique), das Oberhaus, in dem sich auf Grund des etwas eigentümlichen Wahlmodus die Kräfteverhältnisse stets nur langsam verändern konnten, die „representation de la durée“.

Die beiden Kammern des Reichstages waren völlig gleichberechtigt. Insbesondere betraf dies, da es nach der schwedischen Verfassung bis zur Reform vom 1. 1. 1971 kein Misstrauensrecht des Parlaments gegen die stets noch als „Berater des Königs“ verstandene Regierung gab, vor allem die Etatberatung und die Gesetzgebung. Die Gleichstellung der beiden Kammern wurde in der politischen Praxis dadurch noch wesentlich verstärkt, dass die Mitglieder beider Kammern in einer Vielzahl von Fach- und Vermittlungsausschüssen zusammenarbeiteten und dass es aus verschiedenen Gründen häufig gemeinsame Abstimmungen beider Reichstagskammern gab, in denen die einfache Mehrheit quer durch beide Kammern zu Entscheidung eines Problems ausreichte. Dieser Verfassungszustand bestand in Schweden bis zum 1. 1. 1971, dem Tag, an dem eine im Vorjahr beschlossene Reform der Verfassung in Kraft trat, die neben dem Wahlsystem, der Wahlperiode und dem Verhältnis zwischen Reichstag und Regierung namentlich die Struktur des Zweikammersystems betraf. Der wesentliche Inhalt dieses Teils der Reform war die Abschaffung des Oberhauses, der ersten Kammer, und damit der Übergang Schwedens vom Zweikammersystem zum Einkammersystem. Die Frage nach den Motiven, die in Schweden zu diesem Übergang geführt haben¹⁵, der in Dänemark bereits 1953 herbeigeführt worden war. Schon seit längerer Zeit liess sich erkennen, dass Stimmenveränderungen bei der Wahl zum *Unterhaus* des Reichstages und den dort bewirkten Änderungen in den Mehrheitsverhältnissen keine spürbaren Konsequenzen, vor allem keine Regierungswechsel, nach sich zogen. Die Veränderung der Mehrheitsverhältnisse wurde durch die häufigen gemeinsamen Abstimmungen der beiden Kammern durch die Mehrheitsverhältnisse im Oberhaus regelmässig neutralisiert. Aus dieser Perspektive haben zunächst die bürgerlichen Oppositionsparteien das Zweikammersystem kritisiert und immer vehementer seine Abschaffung gefordert, da das schwedische Oberhaus den Sozialdemokraten dazu verhalf, auch bei mitunter für sie heiklen Sitzverhältnissen in der Volkskammer an der Macht zu bleiben¹⁶. Erst die Niederlage der Sozialdemokraten in den Kommunalwahlen von 1966 bewirkte eine veränderte Einstellung dieser Partei, die bis anhin auf Grund ihres traditionell besseren Abschneidens bei den Kommunal- und Stadtratswahlen wenig Interesse an einer Systemänderung gezeigt hatte, da sie sich stets auf eine absolute Mehrheit in der ersten Kammer verlassen konnte. Nun waren auch die Sozialdemokraten zu einer Verfassungsänderung bereit, die die Abschaffung der ersten Kammer bringen sollte.

Die an CONSTANT'S Lehre orientierte Repräsentationstheorie, welche die Grundlage für das schwedische Zweikammersystem darstellte, die ursprüngliche Motivation, nach der die „representation de l'opinion publique“ wegen ihres schnellen Wandels durch die „representation de la durée“ balanciert werden sollte, hatte ihren Sinn und damit ihre Rechtfertigung völlig verloren. Unter den Bedingungen eines modernen demokratisch legitimierten Staatssystems, in dem die möglichst genaue und rasche Repräsentation der Veränderungen des Volkswillens unabdingbar scheint, hat umgekehrt gerade dieser ursprüngliche Beweggrund den eigentlichen Anstoss für die Abschaffung des Oberhauses ergeben. „Eine gründlichere Veränderung in der Einschätzung politischer Einrichtungen ist schwerlich vorstellbar.“¹⁷ Es wurde nach der Einsicht in die Tatsache, dass die alte Legitimationsbasis des Zweikammersystems entfallen ist, nicht etwa der Versuch gemacht, zum Zwecke der Beibehaltung des

¹² Das Gesetz ist abgelehnt, wenn in der Volksabstimmung die Mehrheit der Stimmen, die ihrerseits mind. 30 % der Stimmberechtigten ausmachen, die Vorlage verwirft. Das Referendum kann nur vom Parlament, nicht vom Volk ergriffen werden.

¹³ Schweden kannte seit dem 14. Jhd. eine geschriebene Verfassung. Bis zur Totalrevision von 1974/76 galt die Verfassung von 1809. Diese bestand aus vier Grundgesetzen (aus der eigentl. Verfassung von 1809, welche die Grundlagen der Staatsform enthielt; dem Thronfolgesetz von 1810; der Reichstags-Geschäftsordnung von 1866 und dem Pressegesetz von 1949).

¹⁴ Vergl. LUTZ FRANKE, „Verfassungsreform in Schweden“, in: ZParl I (1970), S. 287 ff.; STAMMEN, S. 127 ff.

¹⁵ Die Verfassung von 1809 war im Lauf der Jahre schon mehrfach geändert worden. Mit der Verfassungswirklichkeit vermochte es aber immer weniger Schritt zu halten: so hatte sich z.B. in der Praxis ein parlamentarisches Regierungssystem durchgesetzt, obschon der Verfassung noch immer das Bild einer konstitutionellen Monarchie zugrunde lag.

¹⁶ GERMANN, „Staatsreform“, S. 75.

¹⁷ STAMMEN, S. 129.

Zweikammersystems, insbes. des Fortbestandes des Oberhauses, eine neue, zeitgemässere Theorie der Zweiten Kammer im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems, also unter Berücksichtigung der wesentlichen Strukturprinzipien dieses Systems, zu entwickeln. Konsequenterweise wurde der für überflüssig gehaltene Teil des Parlaments entfernt und somit die Struktur des Parlaments zumindest formal den Postulaten einer modernen Demokratie angepasst. „Implicite hat man mit diesem Verfahren die Möglichkeit geleugnet, dass es im modernen parlamentarischen Regierungssystem einheitsstaatlicher Prägung überhaupt noch eine positive Begründung einer Zweiten Kammer geben könne.“¹⁸

II. Kantonale Legislativen

1. Zur Form der kantonalen Parlamente im allgemeinen

Sämtliche kantonalen Parlamente sind mit einer einzigen Parlamentskammer ausgestattet. Die Kantonsparlamente werden nur noch in den Landsgemeindekantonen sowie in Graubünden nach dem Majorzsystem gewählt, in allen anderen Kantonen gilt heute das Proporzsystem. Die Amtsdauer beträgt durchschnittlich vier Jahre, Ausnahmen finden sich im Kanton Fribourg (5 Jahre), Graubünden (2 Jahre) sowie Appenzell Ausserrhoden (3 Jahre) und Appenzell Innerrhoden (ein Jahr)¹⁹. Genauso wenig wie die Kantone eine Zweiteilung ihrer Parlamente kennen, ist auch in keinem Kanton ein dem Ständemehr vergleichbares „Gemeinde-, Bezirks- oder Ämtermehr“ für die Annahme von kantonalen Verfassungsänderungen zu finden²⁰. Das erscheint nicht ganz selbstverständlich, auch wenn klar ist, dass die Kantone eben keine föderal aufgebauten Gemeinwesen sind, denn die Gemeindeautonomie erscheint theoretisch vom Kanton her genauso gefährdet, wie es die kantonale Autonomie vom Bund ist²¹. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang nun, dass alle kantonalen Legislativorgane nur eine einzige Kammer aufweisen. Dennoch gibt es auch hier faktische Durchbrechungen:

2. Ausnahme: Die Zusammenarbeit der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Nach dem negativen Ausgang der Volksabstimmung über die Wiedervereinigung der beiden Basel am 7. Dezember 1969 im Kanton Basel-Landschaft kam es in beiden Kantonen zu politischen Vorstössen, welche zumindest den *Grundsatz der Partnerschaft* in die Kantonsverfassungen einzufügen beabsichtigten²². In gemeinsamen Beratungen von Kommissionen beider Kantone wurde ein gleichlautender Partnerschaftsartikel verabschiedet und in einer gleichzeitig in beiden Halbkantonen durchgeführten Volksabstimmung am 8. 12. 1974 angenommen²³. Die Kommissionen beider Kantone waren davon ausgegangen, dass weder die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der beiden Kantone noch die verfassungsmässigen Befugnisse von Volk, Parlament und Regierung eine Schmälerung erfahren dürften²⁴. Der Regierungsrat des Kantons BL hielt in einem Bericht an den Landrat dementsprechend fest, dass der Partnerschaftsartikel weder eine Kompetenz- noch eine eigentliche Verhaltensvorschrift sei, da er keine neuen Befugnisse schaffe und die Zusammenarbeit nicht mit Zwang durchsetzbar sei²⁵. Der Artikel sei vielmehr eine Richtlinienbestimmung, die neben dem an die eigenen Behörden gerichteten Auftrag zur Zusammenarbeit gleichzeitig auch einen Appell und eine Aufforderung gegenüber den Behörden der benachbarten Gemeinwesen beinhalte.

Mit § 17a Abs. 2 KV-BS sowie § 3 Abs. 3 KV-BL, die das Aufstellen von Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden fordern²⁶, wurde nun den zuständigen Instanzen der verbindliche Auftrag erteilt, mit

¹⁸ STAMMEN, S. 129.

¹⁹ TSCHÄNI, „Das neue Profil der Schweiz, Konstanz und Wandel einer alten Demokratie“, Zürich 1990, S. 270 f.; PAUL STADLIN (Hrsg.), „Die Parlamente der schweizerischen Kantone, Synoptische Tabellen über Organisation und Verfahren“, Zug 1990, Tabelle I.

²⁰ Vergl. aber gew. Entsprechungen zum Ständemehr, etwa in Form eines akzessorischen Gemeindemehrs für Entscheidungen eines Gemeindeverbandes, WILI, § 48.

²¹ R. MÜLLER, Föderalismushearings, III, S. 1051.

²² Vergl. LUZIUS WILDHABER/STEPHAN BREITENMOSER, „Aufgabennormen und Grundrechte in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt“, in: KURT EICHENBERGER et al. (Hrsg.), „Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, Basel 1984, S. 45-88, bes. S. 74 ff.

²³ § 17a KV-BS (SG 111.100) sowie § 47^{bis} KV-BL von 1892/§ 3 KV-BL von 1984 (GS 29.276; SGS 100).

²⁴ Ratschlag und Entwurf Nr. 7013 vom 8. 8. 1973 zu einem Grossratsbeschluss betr. Vornahme einer partiellen Verfassungsänderung und zu einem Grossratsbeschluss betr. Revision der KV vom 2. 12. 1889 (Ergänzung der Verfassung durch einen § 17a); Bericht der Grossratskommission Nr. 7087 vom 26. 7. 1974 zum Ratschlag und Entwurf Nr. 7013, S. 12, wonach die Partnerschaft „auf keinen Fall einer Wiedervereinigung in Etappen“ gleichkomme.

²⁵ Bericht Nr. 510 des Regierungsrates des Kantons BL an den Landrat betr. die Ersetzung der Wiedervereinigungsparagrafen durch einen Partnerschaftsartikel vom 14. 8. 1973, S. 26.

²⁶ JENNY, „Nachbarschaftsrecht“, S. 301 ff.

dem andern Kanton (bzw. den Nachbarn in der Region²⁷) entsprechende Vereinbarungen abzuschliessen. Dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe entsprach die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden vom 22./17. Februar 1977²⁸, die am 26. 5. 1977 sowohl vom baselstädtischen Grossen Rat als auch vom basel-landschaftlichen Landrat²⁹ sowie am 19. 9. 1977 vom Bundesrat genehmigt wurde. Diese Vereinbarung verwirklicht unter anderem ein *faktisches Zweikammersystem* ganz ausserhalb den Grundanforderungen bezüglich des Repräsentativ-Charakters.

Das Zusammenwirken von Aktivbürgern, Parlament und Regierung bzw. Gemeinden bei der Bildung des Staatswillens ist grundsätzlich auf die *innerkantonale* Rechtsetzung und Rechtsverwirklichung ausgerichtet³⁰. Die beiden Halbkantone versuchen nun mit dieser Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden dieses Hindernis zu verringern³¹: Die Vereinbarung regelt nicht nur das Zusammenwirken der Regierungen und der Parlamente einschliesslich eines Differenzbereinigungsverfahrens, sondern auch die Durchführung von Volksabstimmungen über partnerschaftliche Vorlagen.

§ 3 der Vereinbarung hält ausdrücklich fest, dass die beiden Regierungen keine gemeinsame Behörde bilden und keine gemeinsamen Beschlüsse fassen³². Eine solche Fusion zweier kantonalen Behörden zu einer gemeinsamen Exekutive wäre schon aufgrund von Art. 7 Abs. 1 BV, dem Verbot „besonderer Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen“, aufgrund der politischen Bedeutung einer solchen Zusammenlegung bundesrechtswidrig³³. Anträge zuhanden der beiden Parlamente, die partnerschaftliche Geschäfte betreffen, gehen von den einzelnen Regierungen aus. Zur gemeinsamen Bearbeitung von Sachfragen können Arbeitsausschüsse eingesetzt werden. Abschnitt I der Vereinbarung (§§ 1-4) regelt die Zusammenarbeit der beiden *Kantonsregierungen*, die sich jährlich mindestens drei Mal unter dem Vorsitz des Regierungspräsidenten des Tagungskantons zu gemeinsamen Sitzungen versammeln (§ 1), wobei sie allerdings keine gemeinsame Behörde bilden und auch keine gemeinsamen Beschlüsse fassen (§ 3). Sie entwickeln die Ziele der Zusammenarbeit, informieren sich laufend gegenseitig über Gesetzesrevisionen und Planungsprojekte und beraten über alle Fragen von gemeinsamem Interesse (§ 2). Die formelle Beschlussfassung erfolgt getrennt an der nächsten Regierungssitzung auf dem eigenen Staatsgebiet. Die Anträge zuhanden der beiden Parlamente, die partnerschaftliche Geschäfte betreffen, gehen von den einzelnen Regierungen aus. Die kantonsinternen Zuständigkeiten und Kompetenzen bleiben von der Vereinbarung unangetastet³⁴.

Abschnitt II (§§ 5-9) widmet sich nun der Kooperation der *Parlamente*. Die Vereinbarung enthält hier zunächst die Pflicht der Büros des Grossen Rates und des Landrates zur gegenseitigen Information über die Tagesordnungen sowie diejenigen Anzüge und Motionen, Postulate und Interpellationen, die sich auf Gegenstände von gemeinsamem Interesse beziehen (§ 5). Auf diese Weise soll die Möglichkeit der Koordination gewährleistet werden. Nach § 6 sind die Ratsbüros und die Kommissionen beider Parlamente befugt, regelmässig oder nach Bedarf gemeinsame Sitzungen abzuhalten. Von herausragender Bedeutung ist im II. Abschnitt die Bestimmung von § 7, der die *Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte* durch die beiden Kantonsparlamente regelt. Dabei handelt es sich zunächst um Geschäfte, welche schon ihrer Natur nach das Zusammenwirken beider Parlamente erfordern und somit „partnerschaftlich“ an sich sind (so namentlich die Genehmigung von Verträgen oder Beschlüsse betreffend gemeinsame Institutionen³⁵) oder um Geschäfte, welche die beiden Parlamente - auf Antrag der Regierung oder von sich aus - zu einem partnerschaftlichen erklären³⁶.

²⁷ Mit § 17a KV-BS und § 3 KV-BL fand zum ersten Mal der Begriff „Region“ in kantonalen Verfassungen Eingang (JÜRIG WITMER, „Grenznachbarliche Zusammenarbeit, das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf“, Zürich 1979, S. 84 ff.).

²⁸ „Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden“ (SG-BS 118.300).

²⁹ Ratschlag Nr. 7307 vom 22. April 1977; Bericht Nr. 424 des Regierungsrates des Kantons BL vom 5. April 1977.

³⁰ GIACOMETTI, „Kantone“, S. 416.

³¹ JENNY, „Nachbarschaftsrecht“, S. 289.

³² Ratschlag Nr. 7307 vom 22. 4. 1977 betreffend Genehmigung der Vereinbarung, S. 10.

³³ JENNY, „Nachbarschaftsrecht“, S. 291; Ratschlag Nr. 7307 vom 22. 4. 1977, S. 10; Votum AUBERT am Juristentag 1969, ZSR NF 88 (1969) II, S. 1085 f.; *ders.*, *Traité*, I, N 880: Art. 7 BV untersagt den Kantonen den Abschluss von „politischen“ Verträgen, also auch die Schaffung von „suprakantonalen“ Regionen, in welchen unabhängige Behörden über umfangreiche Kompetenzen verfügen. Wollten zwei oder mehrere Kantone ein gemeinsames Parlament und eine gemeinsame Regierung einrichten, so wäre dazu, nach AUBERT, eine Revision der BV nötig. Solche suprakantonalen Regionen stünden darüber hinaus im Widerspruch zur Systematik der BV, welche ausser Bund und Kantonen keine „Zwischenverbände“ kennt.

³⁴ Gemäss § 4 können zur gemeinsamen Bearbeitung von Sachfragen Arbeitsausschüsse eingesetzt werden, deren Zusammensetzung die beiden Regierungen frei bestimmen. Vorbehalten bleiben nach JENNY, „Nachbarschaftsrecht“, S. 303, die Kompetenzen der durch Sondervereinbarungen geschaffenen gemeinsamen Organe, etwa des Technikumsrates der IBB (§§ 15 ff. des Abkommens zw. den Kantonen BS und BL zum Betrieb der Ingenieurschule beider Basel [HTL] in Muttenz [GS 30.241]).

³⁵ Z.B. die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel (Vereinbarung betr. die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel vom 3./17. 12. 1974 [SG 952.800]); die Vereinbarungen über die Pro Rheno Aktiengesellschaft von 1974 und 1979 (SG 785.720, 785.740).

³⁶ Hierzu bedarf es eines übereinstimmenden Beschlusses des Grossen Rates und des Landrates. Entsprechenden Antrag können die Regierungen oder einzelne Parlamentarier stellen. Die Definition einer Vorlage als partnerschaftliches Traktandum liegt somit in der Verantwortung der Parlamente.

Die Ratsbüros haben nach § 7 lit. a die Behandlung der partnerschaftlichen Geschäfte durch die Parlamente zu koordinieren und zeitlich aufeinander abzustimmen. Die beiden Parlamente beraten die partnerschaftlichen Vorlagen allerdings getrennt und treffen unter dem Vorbehalt des Referendums selbständig den definitiven Entscheid (§ 7 lit. b). Nach § 7 lit. b können die Kommissionen Mitglieder der beiden Regierungen zur Erteilung von Aufschlüssen zu ihren Sitzungen einladen und von den Regierungen ergänzende Berichte verlangen. Im Ergebnis kommt es damit zur Bildung eines faktischen „Zweikammersystems“, welches allerdings nicht unter einem gemeinsamen Dach agiert und - dies als weitere Einschränkung gegenüber dem klassischen Begriff des Zweikammersystems - nur die partnerschaftlichen Geschäfte *zweier Staatsgebiete* betrifft. Selbst wenn man aber die engen definitorischen Massstäbe AUBERTS³⁷ anlegt, so kann man bei grosszügiger Auslegung von dessen Voraussetzungen von einem eigentlichen (echten) Zweikammersystem im Bereich der Behandlung partnerschaftlicher Verträge sprechen: Die beiden Räte sind insofern auf verschiedene Art gebildet, als sie jeweils ein eigenes Wahlvolk repräsentieren, sie besitzen gleiche Zuständigkeiten in dieser Materie und sie verhandeln getrennt. Daher bedarf es auch eines Verfahrens für die Bereinigung allfälliger Differenzen: § 8 Abs. 1 sieht vor, dass die vorberatenden Kommissionen im Falle abweichender Beschlüsse der Parlamente über eine partnerschaftliche Vorlage zusammentreten, um einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten³⁸. Beschlüsse des Grossen Rates und des Landrates über partnerschaftliche Geschäfte gelten erst als zustandegekommen, nachdem sie von beiden Parlamenten gutgeheissen worden sind (§ 9 Abs. 1). Kommt es aber auf die Berichte der Kommissionen hin nicht zu einem solch übereinstimmenden Beschluss, so fällt nach § 9 Abs. 2 eine weitere Behandlung gemäss der vorliegenden Vereinbarung dahin³⁹.

D. Zusammenfassung

Beinahe jede politische Generation seit Bestehen der Kleinen Kammer hat das Thema von deren Abschaffung einmal mehr oder weniger heftig aufgegriffen und hat - voreilig - ihr Totenglöcklein geläutet. Oft wurde die Existenzberechtigung des Ständerates aus dem politischen Spektrum kurzlebiger Opposition heraus angezweifelt und ebenso oft haben die Meinungen der scharfzüngigsten Opponenten im Falle politischer Opportunität abrupt gewechselt. Ausgangspunkt der meisten Einwände gegen das Zweikammersystem und wichtigster Einwand ist derjenige der „Verschleppung“ der Gesetzgebungstätigkeit. Obwohl das Verfahren im Einkammersystem tatsächlich vereinfacht ist, bedeutet dies noch lange nicht eine automatisch gesteigerte Leistungsfähigkeit für ein Parlament. Auch wenn die effizientere Organisation der Gesetzgebungstätigkeit von grosser Bedeutung ist, kann es nicht nur darum gehen, das Rechtsetzungsverfahren zu beschleunigen. Der Weg dahin, das zeigen bereits die teilweise realisierten Anliegen der Parlamentsreform, wie das gestraffte Differenzbereinigungsverfahren, führt nicht über den Verzicht auf das Zweikammersystem an sich, auch nicht über eine Differenzierung zwischen den Kompetenzen von Nationalrat und Ständerat, sondern in erster Linie über eine weitergehende Reform der Räte, welche die Struktur, die Verfahren und die Kompetenzen des Gesamtparlaments zusammenhängend beinhaltet⁴⁰. Zwei unterschiedlich zusammengesetzte Kammern mit einer doppelten Beratung vermögen das Bemühen um eine qualitativ hohe Gesetzgebung besser sicherzustellen als nur eine einzige Kammer mit mehreren Lesungen. So hält auch SCHMID Reformen oder gar die Abschaffung des Ständerates für sachlich keineswegs angebracht: der Ständerat habe nichts von seiner Bedeutung als relativ verbandsferne „chambre de réflexion“ und effizientes Organ der kleinen Kantone eingebüsst⁴¹.

Der Ständerat hat damit hinsichtlich seiner Funktionserfüllung und seiner Repräsentationsbasis eine doppelte Absicherung seiner Existenz erfahren: Es liess sich bereits allgemein festhalten, dass Zweite Kammern unter Bedingungen echter *Bundesstaatlichkeit* eine erhebliche Bandbreite an Aufgaben entfalten. Sie sind ein wichtiges Element der Gewaltenteilung, fungieren als „chambre de réflexion“, bringen zusätzliche oder andersartige Erfahrungen und Ansichten in den Gesetzgebungsprozess ein, verteidigen die bundesstaatliche Kompetenzordnung, vertreten regionale Interessen und Anliegen und integrieren Minderheiten. Andere Zweite Kammern, etwa in dezentralisierten Einheitsstaaten, operieren in einem weit weniger günstigen Umfeld, indem die ihnen zugrundeliegenden Repräsentationsprinzipien entweder überholt sind (z.B. Grossbritannien; Irland) und erst zögernd in Richtung territoriale Repräsentation umgestellt werden (z.B. Spanien; Frankreich) oder mit jenen der Ersten Kammern identisch sind (z.B. die skandinavischen Staaten).

³⁷ AUBERT, *Traité*, II, N 1246 ff.; *ders.* in Kommentar BV, Art. 71, Rz. 34.

³⁸ Fehlt eine solche Kommission, d.h. hat eines der Parlamente zunächst auf die Bestellung einer solchen verzichtet, so hat das betreffende Ratsbüro gemäss § 8 Abs. 2 die Wahl einer Kommission vorzunehmen bzw. eine ständige Kommission mit dem strittigen Geschäft zu betrauen. Die beiden Kommissionen arbeiten sodann einen Einigungsvorschlag aus und erstatten ihren Parlamenten Bericht über das Ergebnis der Einigungsverhandlung.

³⁹ Nach JENNY, „Nachbarschaftsrecht“, S. 304, geht nach dem Abbruch der Behandlung jedes Parlament getrennt weiter vor.

⁴⁰ EICHENBERGER, „Vorgeplänkel“, S. 34 f.; HUBER-HOTZ, S. 180 f.

⁴¹ SCHMID, „Föderalismus und Ständerat“, S. 334 ff.

Verfügt die Zweite Kammer über identische Rechte, wie es beim Ständerat der Fall ist, hängt ihre tatsächliche Funktionserfüllung davon ab, wie stark sie durch ihre Repräsentationsgrundlage im politischen System verankert ist. Ist sie durch Wahlen legitimiert, kann sie zum kompetenten Gesetzgeber, Interessenvertreter und machtvollen Kontrolleur werden und ihre Nützlichkeit unter Beweis stellen. Der Ständerat ist damit, wie zuvor erwähnt, doppelt abgesichert: zum einen beruht er auf einer anerkannten Repräsentationsgrundlage, die er zum zweiten funktional überzeugend ausgestaltet, was wiederum die Akzeptanz seiner Repräsentationsbasis stärkt. Konfliktsituationen mit dem Nationalrat sind geradezu systemimmanent, werden mit anerkannten Spielregeln auf dem Wege des Kompromisses gelöst.

Nachfolgend bleibt noch zu untersuchen, ob es - trotz dem allgemeinen Konsens über Sinnhaftigkeit und Wert des bundesstaatlichen Zweikammersystems an sich - nicht möglich ist, gleichsam als willkommene Ergänzung, ein wie auch immer geartetes Drei- oder Mehrkammersystem einzurichten, um den bereits mehrfach angesprochenen, immer prononcierteren Problemen im gegenwärtigen Zweikammersystem (Progression der kleinen Gliedstaaten durch die demographische Entwicklung; Zweifel bezüglich der konkreten Zusammensetzung der Zweiten Kammer) effektiv entgegenzutreten zu können.

§ 31 Dreikammersysteme

A. Allgemeines

Im Rahmen der Diskussion um die Totalrevision der BV Ende der sechziger Jahre wurde in verschiedenen Stellungnahmen behauptet, der Ständerat weise bloss noch den Charakter einer zweiten Volkskammer auf, unterscheide sich von dieser nur durch das Wahlverfahren und erfülle die ihm im Jahre 1848 zugeordnete Funktion nicht mehr. Um hier Abhilfe zu schaffen und im weiteren auch die Schwerfälligkeit der parlamentarischen Tätigkeit sowie den Druck der Spitzenorganisationen wirtschaftlicher und sozialer Natur zu bekämpfen, wurde u.a. mehrfach die Bildung einer „Dritten Kammer“, etwa in Form eines Wirtschafts- oder Sozialrates angeregt¹. Der Gedanke, das bewährte Zweikammersystem zu erhalten und dessen Nachteile und Fragwürdigkeiten durch die Einrichtung einer „Dritten Kammer“ zu kompensieren, erscheint durchaus überlegenswert und verdient, hier näher vertieft zu werden.

Von den ungefähr 193 Staaten der Welt besitzen rund 80 ein Zweikammersystem, 111 ein Einkammersystem, keines aber ein eigentliches „Mehrkammersystem“. Diese Feststellung zwingt natürlich erneut dazu, sich mit der Definition des Begriffs Zweikammersystem bzw. der „Kammer“ überhaupt zu befassen. Kann überhaupt von „Dritten Kammern“ gesprochen werden, wären solche Einrichtungen „Kammern“ im eigentlichen Sinne? Es wurde bereits dargelegt, wie unbestimmt schon im Zweikammersystem der Begriff der „Kammer“ ist². Es gibt ebensowenig einen einheitlichen Begriff der Kammer wie es eine einheitliche Definition des Zweikammersystems überhaupt gibt. Ein beinahe allen Staaten gemeinsamer Grundzug ist allerdings, dass im Gegensatz zur organisatorischen Gestalt der Zweiten Kammer die Erste Kammer, also die Volkskammer, in ihren Wesenszügen erstaunlich einheitlich auftritt. Es gibt hier nur eine *Grundform*, während individuelle Variationen der einzelnen Staaten das Wesen dieser Kammer nicht berühren. Die Einheitlichkeit der Organisation der Volkskammer blieb sogar über Epochen hinweg bestehen, in denen sich die staatsrechtliche Stellung und Bedeutung der Volkskammer grundsätzlich gewandelt hat: Der Übergang der gesetzgebenden Gewalt vom Souverän der konstitutionellen Monarchie auf die Volksvertretung des republikanischen Staates hat die Organisation völlig unberührt gelassen. Demgegenüber trat die Zweite Kammer stets in den unterschiedlichsten Formen auf: die Vielzahl der einzelnen Erscheinungsformen staatsrechtlicher Institutionen, die als Kammern eines Zweikammersystems und insbesondere als „Zweite Kammern“ eingeordnet werden können, macht eine systematische Einordnung fast unmöglich, erfordert mithin eine strenge Systematik und Fragestellung, um die verwirrende Vielfalt überhaupt in den Griff zu bekommen (die Fragestellungen, etwa nach der Repräsentationsgrundlage, der Art der Berufung etc. wurden zuvor eingehend besprochen). Wesentliche Elemente, wie etwa der Grundsatz der Nichtidentität zwischen Volkskammer und Zweite Kammer gelten zwar für alle Zweikammersysteme, sind aber keine verbindlichen Dogmen, die sich in der Staatswirklichkeit niederschlagen müssen. Ebensowenig wie es nun eben eine Einheitsform der „Zweiten Kammer“ gibt, kann in abstrakt-theoretischer Weise von einer „Dritten Kammer“ oder einem Dreikammersystem überhaupt gesprochen werden. Auch hier kann nur die klare Fragestellung nach *Zweck* und *Funktion* und damit auch nach der *Repräsentationsgrundlage* Klarheit schaffen. Jede neben die Volkskammer und erst recht neben ein komplettes Zweikammersystem zu stellende Institution bedingt einen politischen Sinn: der Kreis der durch ein solches System geförderten Zwecksetzungen ist nicht begrenzt. Es können sich immer wieder neue Zwecksetzungen ergeben, die sich aber in der Organisation der Dritten Kammer niederschlagen. Ebenso wie es immer wieder neue Typen und Zwischentypen der Zweiten Kammer (berufsständische, wirtschaftliche etc.) geben kann, ist es genauso legitim, wenn der Verfassungsschöpfer den ursprünglich überschaubaren Rahmen des Zweikammersystems ausweitet und neuen Entwicklungen in der Staatswirklichkeit mit einer entsprechen motivierten Neuschöpfung einer Dritten Kammer gerecht zu werden versucht, deren Aufgabe die Einbringung spezifischer Interessen sein soll.

B. Repräsentationsbasis einer hypothetischen Dritten Kammer

Wiederum zeigt sich der enge Zusammenhang zwischen Form und Funktion potentieller zusätzlicher Gremien. Geht es um gewaltenteilige Anliegen, um das Einbringen gesellschaftlicher Interessen oder die Verfolgung politischer Ziele? Das Spektrum möglicher anstrebarer Funktionen und Motive äussert sich nicht nur in der Frage der Ausgestaltung der jeweiligen Kompetenzen, sondern auch entsprechend in der Repräsentationsbasis solcher hypothetischer Kammern.

¹ So wurde bspw. im Schlussbericht WAHLEN, S. 447, ein Modell (c) diskutiert, wonach unter Beibehaltung von NR und SR (der sich aus Mitgliedern der kantonalen Regierungen zusammensetzen sollte, die je nach den im Parlament behandelten Geschäften wechseln sollten) ein *Wirtschafts- und Sozialrat* geschaffen würde, dessen Mitglieder von den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen ernannt werden, wobei die Mandatszahl der „Bedeutung“ dieser Organisationen entsprechen sollte. Dieser Rat würde jeweils vor den Parlamentssessionen zusammentreten, die Gesetzesvorlagen behandeln und Änderungen und Empfehlungen zuhanden der Kammern präsentieren, denen die Vorlagen dann überwiesen werden.

² ROSENDAHL, S. 54 ff.

I. Gliedstaaten oder Regionen

a) Kooperativer Föderalismus als Ausgangslage einer Dritten Kammer

Im Sinne einer permanenten Direktorenkonferenz könnte daran gedacht werden, dem Ständerat eine institutionalisierte Interessensvertretung der Kantone zur Seite zu stellen. Bereits zuvor wurde ein ähnliches Konzept angesprochen, als es darum ging, die Möglichkeiten darzustellen, den Ständerat als „Koordinationsorgan“ des *horizontalen Föderalismus* und somit als ein Forum für die interkantonale Zusammenarbeit zu verwenden³. Dieses Konzept scheiterte letztlich am Grundtyp des Ständerates als einer Zweiten Kammer des Senatstyps, dessen Mitglieder nicht an Instruktionen der Gliedstaatenregierungen zu binden sind und die eben *Repräsentanten* und nicht Vertreter der Kantone darstellen, auch wenn sie sich nichtsdestotrotz - wie die empirischen Ergebnisse gezeigt haben -, eine kantonale Ausrichtung bewahrt haben und somit oft den kantonalen Partikularinteressen Rechnung tragen können.

Mit der Gründung der bereits näher vorgestellten *Konferenz der Kantonsregierungen*⁴, die einem offensichtlichen Bedürfnis nach einer institutionalisierten Interessensvertretung der Kantone entspricht und die ebenso offenkundigen Schwächen der kantonalen Mitwirkungsrechte und diejenigen der verwirrenden Vielzahl von interkantonalen Konferenzen und Gremien durch Bündelung der Interessen und Abstimmung des Verhaltens der Kantone auszugleichen beginnt, scheint man sich einem möglichen Modell einer Dritten Kammer zu nähern. Die Qualifikation der KdK als eine „Dritte Kammer“ ginge aber, trotz ihrer beachtlichen praktischen Bedeutung und ihrem Leistungsausweis als „Instrument des Föderalismus“⁵ fehl. Letztlich scheitert diese am Problem der *Repräsentationsgrundlage* und der mangelnden *Legitimation*: Die Mitglieder der Konferenz sind eben nicht die „Kantone“, sondern die „kantonalen Regierungen“⁶. Es findet sich hierin eine gewisse Verwandtschaft zum deutschen Bundesrat, der aber ins System der Gesetzgebung auf Bundesebene eng eingeflochten ist - will man nun seine Qualifikation als Zweite Kammer bestreiten oder nicht. Die KdK ist ihrerseits aber kein Element der Behördenstruktur auf Bundesebene. Indem der Bundesrat eingeladen wird, an den Sitzungen der Konferenz teilzunehmen⁷, wird deutlich, dass es sich bei ihr um ein Organ handelt, das sich vor allem als Gegenpart und Ansprechpartner zur Bundesexekutive und nicht als eine Ergänzung zum Legislativorgan auf Bundesebene versteht. Die KdK besitzt keinerlei formellen Einfluss auf die Gesetzgebung auf Bundesebene, vielmehr bezweckt sie in allgemeiner Weise die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich und die Sicherstellung der Koordination und Information in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes⁸.

b) Die Rolle des Ständerats neben einer permanenten „Kantonskammer“

Der KdK kommt wie oben dargelegt keineswegs der Charakter einer Dritten (Kantons-)Kammer im eigentlichen Sinne zu. Dennoch löste die Gründung der Konferenz am 8. Oktober 1993 vor allem im Bund anfängliche Skepsis aus. Der eigentliche Auslöser für die Gründung war die damalige Erkenntnis der Kantone, dass auf aussenpolitischer Ebene Entwicklungen im Gang waren, auf die sie selber keinen Einfluss nehmen konnten, obwohl sie von ihnen in ganz direkter Weise berührt wurden. Weit über diesen aussenpolitischen Bereich setzte die Gründung der KdK ein Zeichen: Allgemeine Zielsetzung und Anspruch war es, dem Föderalismus neuen Auftrieb zu verleihen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu fördern. Die Konferenz sollte sich dementsprechend nicht mit einem einzigen Thema befassen, sondern wurde konzipiert zur Behandlung aller Querschnittsthemen föderalistischer Natur⁹. Dies bedingt ein Engagement der KdK auf zweierlei Ebenen: zum einen strebt sie auf der *vertikalen Ebene* die Sicherstellung einer verstärkten Mitwirkung und Einflussnahme der Kantone auf der Willensbildung im Bund an, und zum anderen soll sie auf der *horizontalen Ebene* eine engere Abstimmung und Zusammenarbeit der Kantone herbeiführen¹⁰.

Auf Bundesebene schien ein solch starkes Organ interkantonalen Kooperation z.T. erhebliche Bedenken zu verursachen, und so wurde v.a. deren Verhältnis zu den Bundesbehörden einer kritischen Betrachtung unterworfen: „Einträchtig wird jetzt zwar versichert, damit werde weder der Ständerat konkurrenziert noch eine neue Kraft im Bundesstaat geschaffen. Doch ist völlig klar, dass damit dem Bundesrat ein starkes Organ gegenübersteht, das die

³ Siehe vorstehend § 29, D, III, 2, b, bb und cc.

⁴ Siehe vorstehend § 2, D, III, 2, b, bb, α.

⁵ MÜNGER, S. 252.

⁶ Art. 2 Abs. 1 der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993.

⁷ Art. 3 Abs. 1 der Vereinbarung.

⁸ Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung.

⁹ Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung nennt insbes. Fragen der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund, des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone sowie der Aussen- und Integrationspolitik.

¹⁰ MÜNGER, S. 252.

föderalistischen Interessen vertritt. Wenn dem nicht so wäre, weshalb hätte es denn dieser Lobby bedurft?¹¹ Diese Skepsis ist zwischenzeitlich aber der Überzeugung gewichen, dass es auch im Interesse des Bundes liegt, wenn die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonsregierungen intensiviert wird, was sich auch vorteilhaft auf die vertikale Zusammenarbeit auswirken kann¹². ERIC HONEGGER, der erste Präsident der Konferenz äusserte sich in einem Beitrag in der NZZ vom 7. 12. 1993 wie folgt zum Verhältnis KdK/Ständerat:

„Sie will auch keine Konkurrenz zum Ständerat sein. Dieser ist ein von der Bundesverfassung eingesetztes Organ des Bundes. Auch wenn Bestellung und Entschädigung der Mitglieder formell durch die Kantone erfolgen, unterscheidet er sich de facto nur noch in der Zahl von der andern, mit den genau gleichen Aufgaben betrauten Kammer der Bundesversammlung, dem Nationalrat. Welche von diesen beiden Kammern die Interessen der Kantone, dort wo sie berechtigterweise erhoben werden, besser wahrnimmt, bleibe dahingestellt. Die Bundesparlamentarier in beiden Kammern verstehen sich erfahrungsgemäss nicht primär als Kantonsvertreter; zu Recht, denn sie stimmen gemäss Bundesverfassung ohne Instruktionen und repräsentieren den eigenen Kanton höchstens in einem unverbindlichen, allenfalls politischen Sinn. Zudem bestehen unter den herrschenden rechtlichen und politischen Gegebenheiten erhebliche Informationsdefizite. Insbesondere ist die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen, für den Ständerat etwa festgehalten im Art. 16 seines Geschäftsreglements, jener frühen gegenseitigen Information hinderlich, die für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Ständerats- und Nationalratsmitgliedern und kantonaler Regierung im parlamentarischen Verfahren nötig wäre. Andererseits kann der Bundesparlamentarier nicht immer über eine umfassende Information über die Belange seines Kantons und die diesen interessierenden kantonsrelevanten Traktanden der Bundespolitik verfügen. Während die aus föderalistischer Sicht grundsätzlich erwünschte Umgestaltung des Ständerats in eine echte Kammer der Kantone höchstens langfristig denkbar ist, kann die Konferenz rasch die Interessensvertretung der Kantone bis zu einem gewissen Grad institutionalisieren.“

c) Kommission von Kantonsvertretern anstelle des Vernehmlassungsverfahrens?

Es wurde gesagt, dass die Einführung einer Dritten Kammer einem *Bedürfnis* entsprechen sollte. Nah verwandt mit der Konferenz der Kantonsregierungen wäre der Einsatz einer permanenten Kommission von Kantonsvertretern im Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens, also etwa eine „institutionalisierte kantonale Beteiligung am Vernehmlassungsverfahren“ um beispielsweise gemeinsame Stellungnahmen abzugeben oder sich bei komplexen Materien kundig zu machen. Anstelle der Anhörung der Kantone im *Vernehmlassungsverfahren* könnte man prüfen, ob es nicht sinnvoll wäre, ein beratendes Gremium aus Mitgliedern der einzelnen Kantonsregierungen und kantonalen Fachbeamten zusammenzusetzen¹³.

Die Funktion dieses Rates müsste allerdings rein *beratender* Natur sein, um die parlamentarische Verantwortung für die Gesetzgebung nicht zu tangieren. Die nebenamtlich tätigen Ratsmitglieder wären entweder Regierungsmitglieder oder vorzugsweise kantonale Fachbeamte, welche stets über die zur Diskussion stehende Problematik und deren Auswirkungen auf den kantonalen Vollzug orientiert wären. Das Gremium müsste daher von Vorlage zu Vorlage neu einberufen werden. Der Vorteil dieses Rates könnte zunächst in einer Verbesserung der Qualität des Gesetzgebungsverfahrens und einer gewissen Entlastung der Kantonsregierungen erblickt werden. Problematisch je-doch wäre dessen Verhältnis zur Bundesversammlung an sich. Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen unter C.

II. Ethnien

In der südafrikanischen Verfassung vom 22. September 1983 welche nachfolgend noch genauer betrachtet wird, wurde ein *Dreikammersystem* verwirklicht¹⁴, das gliedstaatliche Mitwirkungsrechte nicht den einzelnen Gliedstaaten bzw. sonstigen Territorien, sondern den verschiedenen Bevölkerungsminderheiten (Weissen, Mischlingen und Indern) zugestand¹⁵. Die schwarze Bevölkerungsmehrheit wurde von jeglicher Beteiligung an einer der drei Kammern des Parlaments ausgeschlossen. An die Stelle einer föderalistischen Zwecksetzung trat damit letztlich der Schutz der bestehenden Rassentrennung. Ein auf der Basis von Ethnien bestehendes Dreikammersystem setzt das Vorhandensein klar abgrenzbarer ethnischer Blöcke voraus. Die Gefahr des Missbrauchs eines solchen Systems, der beispielsweise in einer Differenzierung der Kompetenzen oder der Organisation der einzelnen Kammern liegt, ist allerdings erheblich. Ein solches System könnte nur funktionieren, wenn der politische Wille zu einer echten

¹¹ RUDOLF BAECHTOLD in der Weltwoche vom 14. Oktober 1993.

¹² So äusserte sich auch der BR grundsätzlich positiv zur Zusammenarbeit mit der KdK: In seinem Bericht vom 29. 11. 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, S. 40 ff., hält er fest, dass angesichts der innenpolitisch immer unmittelbareren Auswirkungen aussenpolitischer Entwicklungen und Entscheide die Notwendigkeit besteht, die innenpolitische Verankerung aussenpolitischer Handelns zu festigen. U.a. soll dies durch die Vertiefung des Dialogs zwischen Bundesrat und Kantonen über aussenpolitische Fragen, „insbesondere im Rahmen des Kontaktgremiums Bund/Kantone und im Rahmen der neugegründeten Regierungskonferenz der Kantone“ erfolgen.

¹³ Zur möglichen Übertragung der Aufgabe der Einbringung der kantonalen Vernehmlassungen im Bund auf den SR und den Gründen dagegen (verspäteter Zeitpunkt, Instruktionsfreiheit) siehe vorstehend § 29, D, III, 2, b.

¹⁴ Siehe nachfolgend unter E, III.

¹⁵ Sect. 52 und der 53 der Verfassung Südafrikas von 1983.

Gleichberechtigung der verschiedenen Ethnien und damit auch der Gleichberechtigung der Kammern besteht. Ist dies aber nicht der Fall, so wird sich eine der Kammern mehr oder weniger offen als Kontrollorgan über die anderen entpuppen und diese dominieren. Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe WAHLEN¹⁶ wurde ebenfalls kurz auf eine, die Volksgruppen repräsentierende sog. „chambre des ethnies“ verwiesen, welche in einer Stellungnahme heftig verworfen wurde, mit dem Hinweis darauf, dass die Schaffung einer solchen Kammer keine Lösung der Minderheitsprobleme brächte, sondern deren Bewältigung vielmehr weiter komplizieren müsste.

III. Sozialgruppen

Bis in die Gegenwart wird gelegentlich eine soziale Gewaltenteilung darin erblickt, bestimmten Gruppen, die sich meist durch Besitz oder Bildung besonders auszeichnen, eine hervorgehobene Stellung im Staat zuzuweisen. So basierte der Liberalismus des 19. Jahrhunderts auf einer sozialen Hierarchie, in der nur den durch Besitz oder Bildung Privilegierten überhaupt politische Rechte zukamen. Eine solche anti-egalitäre Tendenz legt es durchaus nahe, eine Kultur- oder Wirtschaftskörperschaft zu postulieren, die in ihren Bereichen ein Vetorecht gegen Gesetze hätte¹⁷.

NR GRESSOT bemerkte bezüglich der Diskussion über die Reorganisation des Parlamentes am 14. 12. 1943¹⁸: „Une solution moyenne consisterait dans le maintien du Conseil des Etats qui est la représentation de la Suisse fédéraliste, dans le maintien aussi, mais avec transformation, du Conseil National auquel on retirerait certaines prérogatives d'ordre financier et ses tâches sociales, Conseil National qui serait non plus nommé au suffrage universel et avec le système de la proportionnelle, mais élu par le suffrage familial à instituer et qui deviendrait ainsi la représentation de la Suisse familiale. On pourrait prévoir encore une troisième Chambre: la Chambre des métiers, ou Chambre professionnelle qui serait élue par les métiers et qui aurait pour tâche la solution des questions sociales; cette Chambre serait la représentation de la Suisse sociale. Ainsi nous aurions une synthèse de la vraie Suisse: la Suisse fédéraliste, la Suisse familiale et la Suisse sociale.“ Damit würde ein *Dreikammersystem* verwirklicht, in welchem der Ständerat als Föderativorgan erhalten bliebe, der Nationalrat in eine „Familienkammer“ umgewandelt und zusätzlich ein als Berufskammer amtierender Wirtschaftsrat geschaffen würde¹⁹.

IV. Vertretung ökologischer Interessen

1. Das „Modell von Flüh“ - ein Zukunftsrat (ZK) als Dritte Kammer

Als einen Beitrag zur laufenden Revision der BV verstand die „Gruppe von Flüh“²⁰, die Anregung zur Schaffung eines sog. „Zukunftsrates“ (ZK) als Dritte Kammer neben National- und Ständerat, der sich um die Lösung gesamtgesellschaftlicher Fragen im Interesse unserer Nachfahren bemühen und um die Beachtung der Nachhaltigkeit in Gesetzen und Beschlüssen sorgen soll²¹. Die Idee des Zukunftsrates geht ursprünglich zurück auf eine Publikation von ROLAND POSNER von der Technischen Universität Berlin²², der das Drei-Kammersystem als Möglichkeit betrachtet, die *Rechte künftiger Generationen* wahrzunehmen: Der demokratischen Idee verpflichtet, stellt dabei die erste Kammer die eigentliche Volksvertretung und die zweite Kammer die Vertretung der Regionen dar; nun soll zur *räumlichen* Repräsentanz via Länderkammer neu die *zeitliche* Repräsentanz via Zukunftskammer treten.

„Da die gängige Strategie, das Problem der Zukunftsvorsorge in Teilprobleme zu zerlegen und diese getrennt anzupacken, versagt hat, wird vorgeschlagen, dieses Problem in seinem ganzen Umfang ernst zu nehmen und eine umfassende demokratische Institution für die Zukunftsvorsorge zu schaffen. Die bisher in zwei Kammern gegliederte Legislative föderativ organisierter Staaten ist um eine Zukunftskammer zu erweitern, die die Interessen

¹⁶ Schlussbericht WAHLEN, S. 448.

¹⁷ ERNST VON HIPPEL, „Gewaltenteilung im modernen Staate“, Köln 1949, S. 47 f.

¹⁸ Sten. Bull. 1943 NR 320; vergl. auch AUBERT, *Traité*, II, N 1245.

¹⁹ Kurz verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Motion von NR URSULA HAFNER (SP) (93.3569) „Schaffung eines Jugendparlamentes“ vom 7. 12. 1993, worin der BR beauftragt wird, die organisatorischen und materiellen Grundlagen für die Institutionalisierung eines eidgenössischen Jugendparlamentes zu schaffen.

²⁰ Die „Gruppe von Flüh“, hervorgegangen aus dem 1973 in Basel gegründeten „Forum für verantwortbare Anwendung der Wissenschaft“, führte zu diesem Thema am 26./27. 11. 1995 in Langenbruck eine Tagung durch, in welcher sich verschiedene Referenten mit dem Konzept einer institutionalisierten Interessenvertretung ökologischer und sozialer Anliegen im Rahmen einer Dritten Kammer befassten. Ausgangspunkt der Tagung war die Sorge um den Erhalt der Lebensgrundlagen für die kommenden Generationen. Vergl. „nux integra“, hrsg. vom „Forum für verantwortbare Anwendung der Wissenschaft“, Nr. 92, 1996; „Bund“ vom 1. 12. 1995.

²¹ Nachhaltig ist, gemäss der Definition des BRUNDTLAND-Reports, eine Entwicklung, „welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“

²² ROLAND POSNER, „Das Drei-Kammer-System: Ein Weg zur demokratischen Organisation von kollektivem Wissen und Gewissen über Jahrtausende“, in: *ders.* (Hrsg.), „Warnungen an die ferne Zukunft - Atommüll als Kommunikationsproblem“, München 1990. Den Anstoss zur Idee gab POSNER eine Umfrage unter Semiotikern aus Ost- und Westeuropa zum Thema: 'Wie können die heutigen Menschen ihren Nachfahren die Gefahren radioaktiver Abfälle mitteilen?' Dabei kam er zum Schluss, dass kein noch so raffiniert codiertes Informationssystem dies gewährleisten könne, sondern nur eine lebendige Institution.

der Nachgeborenen auf verfahrenstechnisch gesichertem Weg in die Gesetzgebung einbringt (...).“ Das Modell POSNER, das in Deutschland nie über die akademische Diskussion hinaus kam, wurde in der Folge auf schweizerische Verhältnisse übertragen und zu einem Entwurf ausgearbeitet²³, der als Arbeitsgrundlage der Tagung von Langenbruck diente und der als Vorschlag im Rahmen der Totalrevisionsbestrebungen dem Bundesrat übergeben wurde²⁴.

Der ZK soll aus 70 „Zukunftsrätinnen und -räte“ bestehen, die parallel zu National- und Ständerat tagen²⁵. Der Entwurf sieht eine Volkswahl mit Einteilung in vierzehn bevölkerungsmässig etwa gleich grossen Wahlkreisen vor²⁶, wobei alle volljährigen Personen, einerlei ob im Besitz des Schweizer Bürgerrechts oder nur niedergelassen, wählbar wären. Strenge Unvereinbarkeitsvorschriften sollen verhindern, dass Personen aus einer kantonalen oder nationalen Legislative, Exekutive oder Judikative im Rat Einsitz nehmen. Als weitere Einschränkung dürften die Kandidatinnen und Kandidaten seit mindestens einem Jahr kein Verwaltungsratsmandat mehr ausüben und müssten von einem parteiunabhängigen Komitee portiert werden. Die Zukunftsrätinnen und -räte werden auf sieben Jahre gewählt und können maximal einmal wiedergewählt werden. In § 4 des Entwurfes werden die Aufgaben des ZK näher umschrieben, wobei gemäss Ziff. 1 der Zukunftsrat Normen bearbeitet, die heute beachtet werden müssen, „um eine zukunftsverträgliche Entwicklung der Gesellschaft und den Interessenschutz zukünftig lebender Menschen zu gewährleisten.“ Darüber hinaus soll der ZK in der Gesellschaft die Meinungsbildung über zukunftsverträgliche Normen fördern und der Bevölkerung ein Ansprechpartner für zukunftsrelevante Fragen sein. Die Stellung des Rates scheint jedoch nicht ganz unproblematisch: Umstritten war in den Beratungen zum Entwurf insbesondere die Frage, ob ein ZK den beiden bestehenden Kammern beigeordnet oder gar übergeordnet²⁷ werden soll. Im Falle einer solchen Vorrangstellung jedoch, sei aufgrund der eingeschränkten Wählbarkeit eher mit einer Einengung der Demokratie als mit einer Erweiterung zu rechnen²⁸. Nach § 5 des Entwurfes, der die Kompetenzen des Rates umschreibt, kann der ZK darauf hinwirken, dass die BV und die bestehenden Gesetze, soweit sie zukunftsverträglichen Normen nicht entsprechen, revidiert werden. Er kann hierzu ein auf Bundesgesetze erweitertes Initiativrecht in Anspruch nehmen. Wie die beiden anderen Räte kann der Zukunftsrat parlamentarische Initiativen und Vorstösse (Motionen, Postulate, Interpellationen, Einfache Anfragen) lancieren (§ 5 Ziff. 2). Bei Verfassungs- und Gesetzesänderungen sowie bei Erarbeitung neuer Gesetze, zu denen der Impuls nicht vom ZK selbst ausgehen, kann er im Sinne von Vor-gaben jene

²³ HANS-PETER STUDER und AVJI SIRMOGLU, „Ein Zukunftsrat für die Schweiz - Skizze einer konkreten Möglichkeit“.

²⁴ „Das Modell von Flüh - Ein Zukunftsrat als Dritte Parlamentskammer. Skizze eines Modells zur Wahrung der Interessen der zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz in der politischen Willensbildung“. Am 7. 8. 1995 in Flüh (SO) entworfen, an einer Arbeitstagung am 25. und 26. 11. 1995 in Langenbruck (BL) ausgearbeitet und am 26. 2. 1996 dem EJPD als Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren für die Revision der BV eingereicht.

²⁵ „§ 1 Ziele und Zusammensetzung

1. Der Zukunftsrat (ZR) ist neben dem Nationalrat (NR) und dem Ständerat (SR) die dritte Kammer der Legislative der Schweiz.
2. Er besteht aus 70 Abgeordneten, die vom Volk gewählt werden.
3. Die Abgeordneten sind ihrem Gewissen und einem wenig natürlichen Ressourcen konsumierenden Lebensstil verpflichtet und haben gemeinsam die Aufgabe, für die Zukunft in- und ausserhalb der Schweiz zu sorgen, indem sie die grundlegenden Interessen der zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner schützen. Der Interessenschutz wird zu zukünftigen Menschen unabhängig davon gewährt, welcher Nationalität, Religion, Sprache oder Rasse, welchem Geschlecht oder Alter diese angehören werden. In den Schutz werden auch alle Tiere und Pflanzen und ihre notwendigen Lebensräume einbezogen.
4. Der Zukunftsrat ist auf Kontinuität hin angelegt. Über eine Auflösung wird in gleicher Weise entschieden wie im Nationalrat und im Ständerat.“

²⁶ § 2 und 3 des „Modells von Flüh“.

²⁷ So NR MARGRITH VON FELTEN, vergl. „Bund“ vom 1. 12. 1995; § 6 des Entwurfes lautet nun:

„Organisation

1. Die Zukunfts-rätinnen und -räte bilden zusammen mit den Mitgliedern der beiden anderen Räte die Vereinigte Bundesversammlung. (...)“

§ 7 regelt im weiteren das „Verhältnis zum Nationalrat, zum Ständerat und zum Bundesrat:

1. Der Zukunftsrat ist grundsätzlich gleichrangig zu den beiden anderen Parlamentskammern. Seinen Aufgaben entsprechend, erstrecken sich jedoch seine Kompetenzen wesentlich auf die Vorgabe und allfällige Durchsetzung zukunftsverträglicher Normen.
2. Der Zukunftsrat kann vorgeben, dass nebst Initiativen auch Gesetze innerhalb gegebener Fristen ausgearbeitet, behandelt und verabschiedet werden müssen.
3. Bei der Revision oder Neuerarbeitung von Gesetzen, zu denen der Impuls nicht vom Zukunftsrat selbst ausgeht, ist folgendes Verfahren zur Abstimmung zwischen den drei Räten vorgesehen:
 - Der Zukunftsrat erarbeitet zuhanden des Bundesrats zukunftsgerichtete Zielsetzungen und Normen, die in einem neuen oder zu revidierenden Gesetz beachtet werden müssen.
 - Der Zukunftsrat verfolgt die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes und gibt zuhanden von Nationalrat und Ständerat eine Stellungnahme ab.
 - Nach Behandlung im Nationalrat und im Ständerat kann der Zukunftsrat Änderungsvorschläge eingeben.
 - Diese gelten als angenommen, wenn sie nicht im Nationalrat und im Ständerat je mit Dreifünftels-Mehrheit abgelehnt werden, oder wenn der Zukunftsrat abschliessend mit Zweidrittels-Mehrheit darauf beharrt.
4. Generell ist bei allen Geschäften Einstimmigkeit anzustreben.“

²⁸ So HANSJÖRG SEILER, vergl. „Bund“ vom 1. Dezember 1995.

Normen geltend machen, die im Interesse einer zukunftsverträglichen Entwicklung beachtet werden müssten. Im übrigen soll der Rat die Umsetzung zukunftsverträglicher Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in Verordnungen der Exekutive kontrollieren (§ 5 Ziff. 4) und verlangen können, dass er in die Ausarbeitung solcher Verordnungen einbezogen wird (Ziff. 5), wobei er „damit ein allfälliges Gegengewicht zur Macht der einschlägigen Verbände“ bildet.

2. Der Ökologische Rat - Institution einer nachhaltigen Entwicklung

Der „Ökologische Rat“ (ÖkoRat) der St. Galler Wirtschaftsprofessoren BINSWANGER und WEPLER ist ein ursprünglich für die EU im Rahmen der Revision des Maastrichter Vertrages konzipiertes Modell, das sich durchaus auf eine nationale oder regionale Ebene übertragen lässt²⁹. Ein Gremium „anerkannter Fachleute in ökologischen Fragen aus dem Bereich der Wissenschaft“ hat bei allen Gesetzes- und Budgetvorlagen das Recht zur Stellungnahme und zu Änderungsvorschlägen. Der Erlass von Verordnungen in umweltrelevanten Bereichen ist von seiner Zustimmung abhängig. Die Mitglieder würden hälftig von Umweltorganisationen und von den Fraktionen vorgeschlagen sowie von der Bundesversammlung gewählt. Beim Modell des „Ökologischen Rates“ wird also die Repräsentanz der Nachgeborenen nicht an einen wählbaren Rat delegiert, sondern an ein Gremium von Fachleuten³⁰, dessen Kompetenz sich auf die nachträgliche Korrektur der Gesetzgebung beschränkt, währenddem der zuvor behandelte „Zukunftsrat“ als ein selbständiger Teil der Legislative an deren Gestaltung aktiv mitwirkt³¹.

V. Wirtschaftskammern als Dritte Kammern

1. Der Grundgedanke

Bereits mehrmals wurde auf das Problem der steigenden Komplexität der heutigen legislatorischen Fragestellungen hingewiesen. Insbesondere Themen wirtschaftlicher oder finanzpolitischer Natur führen immer häufiger zu einem Sachkundenotstand der Parlamentarier, dem nur bedingt abgeholfen werden kann. Könnte ein „Wirtschaftsrat“ zur Artikulation solcher Probleme dienlich sein? Das Problem der Verbindung eines politischen Parlaments mit einer wirtschaftlichen Kammer wurde bereits im Zusammenhang mit der Fragwürdigkeit der *berufsständischen* Interessenvertretung angesprochen. Der Versuch, Politik und Wirtschaft zu trennen und auf dieser Basis ein Zweikammersystem aufzubauen, konnte aber nicht gelingen, da die Entscheidung stets im Politischen liegen muss. Es ergibt sich daher die Frage, wie man allenfalls den *politischen* Kammern einen zusätzlichen Wirtschaftsrat zur Seite stellen könnte.

2. Tatsächliche Vorbilder

a) Der Reichswirtschaftsrat der Weimarer Republik und seine Nachfolger

Art. 165 der Weimarer Reichsverfassung führte einen sog. „Reichswirtschaftsrat“ ein, der als die zusammenfassende Organisation eines Systems von Arbeiter- und Angestelltenvertretungen, in Verbindung mit paritätischen, aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, zusammengesetzten Bezirkswirtschaftsräten konzipiert war³². Aufgrund einer Verordnung vom 4. Mai 1920³³ setzte sich der Rat aber als „vorläufiger“ Reichswirtschaftsrat bloss aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen Berufe und Teile des Wirtschaftslebens zusammen. Dem Reichswirtschaftsrat sollten von der Reichsregierung nach Art. 165 Abs. 4 WRV sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzesentwürfe von grundlegender Bedeutung zur Begutachtung vorgelegt werden. Der endgültige Reichswirtschaftsrat sollte ein Initiativrecht haben, um selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen und die Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten zu lassen. Der Reichswirtschaftsrat hätte im übrigen kein Mitwirkungsrecht bei der Reichsgesetzgebung besessen und wäre im wesentlichen auf eine rein begutachtende Tätigkeit beschränkt gewesen. Nach SCHMITT³⁴ konnte man diese Institution kaum unter den Aspekt der Gewaltenteilung betrachten, da der Reichswirtschaftsrat *keine* besondere Kammer darstellte, auch wenn seine Mitglieder als Vertreter der wirtschaftlichen Interessen des ganzen Volkes galten und an Aufträge nicht gebunden waren (so gemäss Art. 5 der Verordnung vom 4. 5. 1920). Der Reichswirtschaftsrat litt damit allerdings an einem inneren Widerspruch, indem er in seiner Gestalt nicht eine eigentliche Interessenvertretung darstellte, sondern

²⁹ HANS CHRISTOPH BINSWANGER/CLAUS WEPLER, „Der Ökologische Rat als Institution einer nachhaltigen Entwicklung“, in: ANDREAS BRANDENBERG (Hrsg.), „Standpunkte zwischen Theorie und Praxis“, FS für HANS SCHMID, Bern 1995.

³⁰ Etwas ähnliches sieht die 3. Auflage des Entwurfes für eine neue BV von KÖLZ/MÜLLER vor, indem hier eine unabhängige *Landschafts- und Umweltkommission* vorgeschlagen wird, die über ein Initiativrecht gegenüber der Bundesversammlung verfügt und bei umweltrelevanten Gesetzen anzuhören ist (Art. 39^{bis}).

³¹ Mit den Worten POSNERS: „Der Zukunftsrat ist eine Art permanente Verfassungsrevision.“

³² Vergl. SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 298 f.; LEIBHOLZ, „Repräsentation“, S. 192 ff.; GLUM, „Reichswirtschaftsrat“.

³³ RGBl. S. 858.

³⁴ SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 298.

rechtssatzmässig als eine Repräsentation des *Volksganzen*³⁵ erschien, ebenso wie das Parlament. Als selbständiges Wirtschaftsparlament aber war er nicht anzusehen, weil einem Parlament für wirtschaftliche Gesetze und andere Angelegenheiten ein selbständiges Beschlussrecht zustehen müsste. Dass der Reichswirtschaftsrat hauptsächlich auf eine *gutachterliche* Tätigkeit beschränkt war, trug ebenfalls dazu bei, dass nur noch in Ausschüssen verhandelt wurde und nicht einmal mehr die Formalität einer öffentlichen Diskussion, die eben zu einem Parlament gehört, eingehalten wurde. Einzelne verwaltungsrechtliche Befugnisse, wie die Erteilung der Erlaubnis zur Herstellung von Zündhölzern (Reichsgesetz vom 28. Mai 1927, RGBl. I, S. 123) konnten daran nichts ändern³⁶.

1953 wurde die Idee eines *Bundeswirtschaftsrats* erneut aufgenommen³⁷. Dieser hätte aus 30 bekannten vom Bundespräsidenten ernannten Ökonomen, sowie 120 weiteren Mitgliedern bestehen sollen, welche sich zur Hälfte je aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreterkreisen rekrutierten: hiervon wären 40 Vertreter der Industrie; 14 Vertreter des Handels; 14 Vertreter für das Kunstgewerbe und freien Berufe; 12 Vertreter für Banken und Versicherungsunternehmen; 28 für die Land- und Forstwirtschaft sowie 12 Vertreter der Verwaltung. Die Idee gelangte aber nie über das Stadium eines Entwurfes hinaus.

b) Weitere Staaten

Auch andere Staaten haben zwischen 1920 und 1940 unter verschiedensten Formen „Berufskammern“ bzw. Kammern oder Wirtschaftsräte eingeführt: so Italien, Österreich, Frankreich und Portugal³⁸. Als Beispiel sei der Länder- und Ständerat der Verfassungsreform von 1929 in Österreich genannt, der einen fehlgeschlagenen Versuch darstellte, erstmals ein ständisches Element in die Legislative aufzunehmen. Im Jahre 1933 wurden Vorarbeiten für eine neue Verfassung betrieben, die ein Zweikammersystem vorsah, wobei eine Kammer ihrerseits aus drei nebeneinander agierenden Körperschaften bestanden hätte³⁹. Ein stark verkleinerter *Nationalrat*, der den Namen Volksrat erhalten sollte⁴⁰, wäre auf die rein politische und kulturelle Bereiche betreffende Gesetzgebung beschränkt worden. Dem *Ständerat* sollte die wirtschaftliche Gesetzgebung obliegen. Schliesslich sollte einem *Länderrat*⁴¹ die gesetzgebende Kompetenz in föderalistischen Fragen zukommen. Diese drei Organe sollten in ihrer *Gesamtheit* die Legislative der ersten Kammer bilden. Bei bereichsüberschreitenden Materien wäre es möglich gewesen, dass jeweils zwei oder auch alle drei Körperschaften gemeinsam getagt hätten. Als Zweite Kammer sollte ein Staatsrat fungieren, der sich aus 20 vom Bundespräsidenten ernannten Mitgliedern zusammengesetzt hätte. Bezüglich der Kompetenzen sind nur Mutmassungen möglich: Wahrscheinlich wären dem Staatsrat alle Gesetze zur Begutachtung zuzuleiten gewesen, und diesem hätte ein Vetorecht zugestanden.

Art. 44 der Maiverfassung von 1934 zählte als gesetzgebende Organe die vier vorbestehenden Körperschaften Staatsrat, Bundeskulturrat, Bundeswirtschaftsrat und Länderrat sowie als beschliessende Körperschaften den Bundestag und die Bundesversammlung auf⁴². Der Bundeswirtschaftsrat und der Bundeskulturrat waren jene Organe, durch die dem ständischen Gedanken in der Bundesgesetzgebung Geltung verschafft werden sollte: Durch sie sollte die nach Berufsständen und Kulturgemeinschaften organisierte Bevölkerung eine Vertretung finden. Der berufsständische Aufbau sollte selbst kein integraler Bestandteil der Verfassung sein, sondern durch ein eigenes Gesetzeswerk geregelt werden, weshalb die Verfassung über die beiden ständischen Vertretungskörper nur rahmenweise Organisationsbestimmungen enthielt. Der Bundeswirtschaftsrat umfasste zwischen 70 und 80 Vertreter, die von den sieben berufsständischen Hauptgruppen zu entsenden waren. Diese wurden von der Verfassung wie folgt festgelegt⁴³: *Land- und Forstwirtschaft; Industrie und Bergbau; das Gewerbe; Handel und Verkehr; Geld-, Kredit- und Versicherungswesen; die freien Berufe und der öffentliche Dienst*. Für die Schöpfer der Verfassung sollte der Bundeswirtschaftsrat in erster Linie das demokratische Element verkörpern. So erklärte ROBERT HECHT⁴⁴, dass die Repräsentation der Bevölkerung in einem „Wirtschaftsparlament“, wie er den Bundeswirtschaftsrat euphemistisch nannte, eher gewährleistet sei als in einem aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Vertretungskörper. Ähnlich

³⁵ Art. 5 der VO über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920 und § 16 Abs. 1 des Entwurfes eines Ausführungsgesetzes über den RWR.

³⁶ SCHMITT, „Verfassungslehre“, S. 299, schliesst seine Betrachtung über den Reichswirtschaftsrat mit den Worten ab: „Es könnte sein, dass hier Ansätze zu einer eigenartigen Neubildung vorliegen, die mit den überlieferten Vorstellungen von staatlicher Organisation nicht zu fassen wäre; doch muss bis heute gesagt werden, dass dieser Reichswirtschaftsrat der Weimarer Verfassung weder eine Zweite Kammer noch ein Wirtschaftsparlament ist.“

³⁷ TRIVELLI, S. 120.

³⁸ TRIVELLI, S. 120 f.

³⁹ WOHNOUT, S. 117 f.

⁴⁰ Das Volkshaus, die verkleinerte Nachfolgekörperschaft des Nationalrates, sollte zwischen 70 und 80 Mitglieder umfassen.

⁴¹ Dieser hätte 18 Mitglieder umfassen sollen, wobei jedes Bundesland zwei Vertreter delegiert hätte. Es zeichnete sich nach dem Konzept ab, dass das eine Mitglied der jeweilige Landeshauptmann und das andere der Landesfinanzreferent sein sollte.

⁴² WOHNOUT, S. 160 ff.

⁴³ Art. 48 Abs. 4.

⁴⁴ ROBERT HECHT, „Volkvertretung und Staatsführung in der neuen Verfassung“, Wien 1934, S. 16.

äusserte sich auch der autoritären Denken verhaftete Staatsrechtler ERICH VOEGELIN, für den der Bundeswirtschaftsrat „die Konzession an das massendemokratische Element in der Verfassung“ war⁴⁵.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges haben verschiedene Staaten Schritte in Richtung der Vertretung wirtschaftlicher und sozialer Interessen gemacht. Diese Gremien wurden aber grundsätzlich auf eine gutachterliche bzw. beratende Funktion beschränkt.

c) Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union

Vom WSA war bereits im Zusammenhang mit dem Ausschuss der Regionen die Rede und er soll hier nurmehr der Vollständigkeit halber Erwähnung finden: Gegründet am 1. 1. 1958 mit dem Inkrafttreten des EAG-/EWG-Vertrages als Beratungsorgan der wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen der Mitgliedstaaten, muss der Wirtschafts- und Sozialrat (WSA) von Ministerrat und Kommission in allen sozialen Fragen einschliesslich der Bildungsfragen sowie Fragen des Binnenmarkts, der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer gehört werden⁴⁶. Der WSA setzt sich seit dem 1. 1. 1995 zusammen aus: 222 vom Ministerrat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten für vier Jahre ernannte Mitglieder (Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien je 24; Spanien, Österreich, Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal und Schweden je 12; Dänemark, Finnland und Irland je 9; Luxemburg 6) sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern paritätisch aus den drei Hauptgruppen der *Arbeitgeber*, der *Arbeitnehmer* sowie der *Landwirte/Verbraucher/Freie Berufe und sonstigen*.

3. Einführung eines Wirtschaftsrates in der Schweiz?

Verschiedentlich wurde die Schaffung eines Wirtschaftsrates⁴⁷ auch in der Schweiz postuliert⁴⁸. So wurde beispielsweise gefordert, die Anhörung der Wirtschaftsverbände im Vor- und Hauptverfahren der Gesetzgebung durch die Einsetzung eines ständigen konsultativen Gremiums, eines sogenannten Wirtschaftsrates zu ersetzen⁴⁹. Hier kann z.B. das Projekt der *Jeunesse radicale suisse* von 1935⁵⁰ genannt werden. Diese schlugen die grundsätzliche Beibehaltung des Zweikammersystems vor, wobei zusätzlich zu den beiden bisherigen Räten ein „Conseil économique“ getreten wäre. Dieser Wirtschaftsrat hätte aus 30 Mitgliedern bestehen sollen, von denen 25 von den anerkannten Wirtschaftsverbänden, die restlichen 5 durch den Bundesrat bestimmt worden wären. Es hätte sich dabei um Vertreter der Landwirtschaft, der Arbeiter- und Angestelltenschaft, von Handel und Gewerbe, Industrie, Verkehr, der Verwaltung und der freien Berufe ebenso wie um Vertreter von Kunst- und Kultur handeln sollen. Die Rolle dieses Rates wäre grundsätzlich in allen Wirtschafts- und Sozialfragen rein konsultativer Natur gewesen.

NR SCHÜRMAN (SO) griff Ende der sechziger Jahre warnende Feststellungen im Richtlinienbericht des Bundesrates von 1968 auf, die auf eine Gewichtsverschiebung von den Exekutiv- und Legislativbehörden zu den Wirtschaftsverbänden aufmerksam gemacht hatten⁵¹, und ersuchte den Bundesrat in einer Motion um Berichterstattung über Möglichkeiten einer Institutionalisierung des Vernehmlassungsverfahrens sowie einer Stärkung der Parteien⁵². Um die Stellungnahme der einzelnen Interessengruppen für das Parlament erkennbar klarer zu machen und das Parlament vom Verbandseinfluss zu entlasten, regte er die Einrichtung eines *konsultativen Wirtschafts- und Sozialrates* an, wobei er auf ausländische Beispiele verwies. Die Wünschbarkeit einer Institutionalisierung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, eventuell in der Form eines Wirtschaftsrates, wurde auch in mehreren Antworten auf den Fragenkatalog der Arbeitsgruppe WAHLEN zur Totalrevision der BV bejaht, in anderen dagegen bestritten⁵³. Das Echo in der Öffentlichkeit fiel schwach aus; es

⁴⁵ ERICH VOEGELIN, „Der autoritäre Staat. Ein Versuch über das österreichische Staatsproblem“, Wien 1936, S. 229.

⁴⁶ Siehe dazu die Graphik zur „Zusammenarbeit“ (Art. 149 Abs. 2 EWGV), vorstehend § 20, B, II, 3, b, bb, β.

⁴⁷ Schlussbericht WAHLEN, S. 562 und 610; KAMER, S. 199; J. GEIGER, S. 79 f.; TRIVELLI, S. 119; RENÉ FREY, „Der Wirtschaftsrat, eine Möglichkeit zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Willensbildung in der Schweiz“, in: WuR 1968/4, S. 224-239.

⁴⁸ Vergl. Motion SCHMID (ZH) vom 3. 10. 1930, welche die Schaffung eines konsultativen Wirtschaftsrates vorschlug: „Der Bundesrat wird eingeladen, die Schaffung eines kleinen Wirtschaftsrates vorzubereiten, der als Begutachter des Bundes dienen soll, in welcher Eigenschaft ihm alle wichtigen Wirtschaftsangelegenheiten zur Prüfung vorgängig ihrer Erledigung durch die zuständigen Behörden zu unterbreiten sind. Er soll als Führerorgan für die private Wirtschaftstätigkeit wirken mit dem Zweck, planmässige Zusammenarbeit unter den Berufsständen herbeizuführen.“ Die Motion wurde im September 1932 durch den Nationalrat verworfen.

⁴⁹ FREY, a.a.O., S. 237 ff.

⁵⁰ *Jeunesse radicale suisse*: „Projet de Constitution fédérale de la Confédération suisse“, Genf 1935, Art. 104-125.

⁵¹ BBl 1968 I 1269.

⁵² Motion SCHÜRMAN vom 5. 6. 1968, Verhandl. B.vers., 1969, III, S. 36 („c) Ist eine Institutionalisierung der Verbände in dem Sinne anzustreben, dass ein ständiges konsultatives Organ mit bestimmten Vertretungsverhältnissen geschaffen wird?“).

⁵³ Es wurde zwar nicht bestritten, dass die Interessen wirtschaftlicher und sozialer Natur einer Berücksichtigung würdig sind; der Einfluss der entsprechenden Interessenorganisationen sollte aber an anderer Stelle geltend gemacht werden, als im Parlament als politischem Organ. Die Schaffung eines Wirtschafts- und Sozialrates mit beratender Funktion hätte zur Folge, dass die Führung der öffentlichen Angelegenheiten durch die Spitzenverbände institutionalisiert wird. Im übrigen gewährleiste die Wahl

bezog sich u.a. auf SCHÜRMANNS wenig populäres Begehren nach einer Aufwertung der Parteien durch gesetzliche Massnahmen. Bundespräsident VON MOOS, der die Motion erst ein halbes Jahr nach ihrer Begründung beantwortete, erwähnte Vorarbeiten des EJPD für eine Regelung des Vernehmlassungsverfahrens und veranlasste die Umwandlung der Motion in ein Postulat⁵⁴. Von Verbandsseite wurde der Kritik an der mangelnden Transparenz der vorparlamentarischen Entscheidungsphase mit einem hauptsächlich aus Gewerbekreisen unterstützten Postulat FISCHER (FDP, BE) vom 4. 6. 1969 begegnet, das eine möglichst umfassende Publizität befürwortete⁵⁵.

Dem Gedanken folgend, dass die Stellung des Parlaments heute wieder vermehrt gestärkt werden soll, was auch ein Ziel der seit Jahren andauernden Reformbestrebungen ist, scheint die Einführung eines *mitentscheidenden* Rates von vornherein fragwürdig. Das Parlament ist infolge des Regelungsbedarfes des modernen Wohlfahrtsstaates in routinemässiger Weise damit beschäftigt, unter äusseren Sachzwängen schnelles Recht zu schaffen. Es steht angesichts der ihm zugemuteten Aufgabenfülle in einem Zustand ständiger Überlastung⁵⁶. Überlegenswert scheint aber die Einführung eines beratenden Rates als ständige Einrichtung des Bundes⁵⁷. Die Idee eines Wirtschaftsrates scheint aber immer noch in den Köpfen, vornehmlich einiger Nationalökonominnen herumschweben. So schlug an einem Seminar des Schweizerischen Nationalfonds in Bern⁵⁸ der St. Galler Ökonome HEINZ HAUSER die Schaffung eines Wirtschaftsrates vor, der alle wirtschaftspolitischen Erlasse des Bundesgesetzgebers auf ordnungspolitische und fiskalische Grundsätze hin zu prüfen habe.

Es scheint aufgrund der Schwierigkeiten, die sich aber mit der Einführung eines solchen Rates verbinden, namentlich in der Frage seiner Kompetenzen, sinnvoller sich einen Wirtschafts- oder Sozialrat im Sinne eines „Rates der Weisen“ vorzustellen, wie er in Frankreich, Belgien, Italien, den Niederlanden oder Deutschland und auf der Ebene der EU in Form *unabhängiger* Räte für Wirtschafts- und Sozialpolitik schon seit längerer Zeit bestehen⁵⁹. Auch CHEVALLAZ⁶⁰ erachtet die Einrichtung eines Wirtschafts- und Sozialrates als legitimes Postulat, jedoch sollte dieser seiner Meinung nach kein Organ mit Entscheidungsbefugnis, keine Dritte Kammer und kein Senat, den man an die Stelle der Vertretung der Stände setzt, sein, sondern eine rein konsultative Versammlung, die sich aus Vertretern des Gewerbes, der Unternehmungen und der Gewerkschaften, der Praxis und der Wirtschaftswissenschaft zusammensetzt. CHEVALLAZ sieht den rein konsultativen Charakter eines solchen Gremiums darin begründet, dass es kaum wahrscheinlich wäre, dass sich in einer solchen Versammlung eine Mehrheit gegen eine Minderheit herauskristallisieren würde.

C. Kompetenzen und Stellung im Staatsgefüge

Die Hauptschwierigkeiten bei der Definierung der Rolle einer Dritten Kammer scheint nach den vorherigen Ausführungen die Frage, welcher Status dieser Kammer zukommen, welche Kompetenzen sie besitzen und wie sie bestellt werden soll, insbesondere also die Abklärung der Legitimationsgrundlage. SCHMITT weist darauf hin, dass ein Zweikammersystem, welches auf der Trennung von Politik und Wirtschaft aufbaut, kaum realisierbar sei. Die Entscheidung liege immer im Politischen. So wie die Zweite Kammer notwendigerweise ein Teil des Gesamtparlaments und damit ein Staatsorgan ist, muss auch eine Dritte Kammer in der staatlichen Behördenstruktur integriert sein. Es könnte niemals eine Mehrheit von Personen, die ihrer Rechtsstellung nach nicht Staatsorgan ist, eine Dritte Kammer darstellen, selbst wenn es ihr gelänge, die von der Körperschaft erwarteten Funktionen (spezifische Interessensvertretung) wahrzunehmen. Ein solches Gremium stünde auf einer anderen staatsrechtlichen Ebene. Trotz ihrer eigenen Prägung, aus der sich ihre Nicht-Identität zum bestehenden Zweikammersystem ergibt, muss auch die Dritte Kammer wie die Erste und die Zweite Kammer ein Repräsentativ- und Kollegialorgan sein⁶¹.

des NR nach dem Proporzverfahren bereits eine angemessene Vertretung jener Interessengruppen. Vergl. Schlussbericht WAHLEN, S. 448.

⁵⁴ Überweisung durch den NR am 24. September 1969.

⁵⁵ Verhandl. B.vers., 1969, II, S. 29.

⁵⁶ Vergl. dazu die vorstehenden Ausführungen zur Parlamentsreform unter § 29, H.

⁵⁷ Dazu sogleich nachfolgend unter C, II.

⁵⁸ NZZ vom 27./28. August 1994, S. 23.

⁵⁹ Als erster Schweizer Kanton sammelt Genf seit Januar 1995 erste Erfahrungen mit einem solchen unabhängigen beratenden Gremium: Der „*Conseil économique et social*“ setzt sich aus 60 Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammen, deren Aufgabe es ist, zuhanden der Regierung Handlungsvorschläge für die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erarbeiten. Der Rat arbeitet dabei eng mit seinem Pendant auf der Ebene der EU zusammen. Der Kanton subventioniert lediglich Administration und Büroräumlichkeiten, um die Unabhängigkeit des Rates zu wahren. Vergl. BaZ vom 2. 2. 1996.

⁶⁰ CHEVALLAZ, S. 160 ff., bes. 163 f.

⁶¹ Vergl. ROSENDAHL, S. 71.

I. Der Rat als mitentscheidendes Organ

Dem Gedanken folgend, dass die Stellung des Parlaments vermehrt gestärkt werden soll⁶², ist die Einführung eines zusätzlichen, mitentscheidenden Gremiums von vornherein zweifelhaft. Mit der Einschaltung eines weiteren Entscheidungsgremiums, einer „echten“ Dritten Kammer, müsste vielmehr ein Schwinden der parlamentarischen Verantwortung befürchtet werden⁶³. Das Parlament muss in der Lage sein, dem Druck der wirtschaftlichen und sozialen Gruppierungen zu widerstehen, einem Einfluss, dem es immer häufiger gelingt, gesetzgeberische Vorlagen scheitern zu lassen, bevor diese den Räten präsentiert werden. In dieser Auseinandersetzung erweisen sich zwei Kammern stärker als eine einzige; eine Dritte Kammer scheint hier fehl am Platz. Soll nun eine Dritte Kammer im Sinne eines „echten Dreikammersystems“ verwirklicht werden, so müssten dieser Kammer auch tatsächliche *Mitwirkungsrechte* als Teil des Legislativorgans zuerkannt werden. Von vornherein scheidet dabei aber eine *gleichberechtigte* Stellung neben den präexistierenden Kammern aus, würde doch bei einer potentiellen allgemeinen Zuständigkeit dieser Dritten Kammer der Entscheidungsprozess erheblich erschwert, unter Umständen sogar verunmöglicht. Es wäre auch fraglich, inwiefern eine allgemeine Zuständigkeit einer Dritten Kammer hinreichend legitimiert werden könnte: Die allgemeinen Grundfunktionen der Zweiten Kammer im Bereich der Gesetzgebung (Hem-mung und Kontrolle) können hier sinnvollerweise nicht mehr zur Rechtfertigung herangezogen werden, bleibt also nur eine ausserordentlich spezifische Funktionenerfüllung (Wahrung Interessen von wirtschaftlicher, sozialer, ökolo-gischer Art etc.). Diese spezifische Interessenwahrung bedingt ein wirksames Instrumentarium, was wiederum im Gegensatz zu einer vorbestimmten Minderstellung im organisatorischen Gefüge steht. Es ist nun also immerhin die Frage, ob man sich zu einem „schwächeren“ oder „stärkeren“ Dreikammersystem bekennen will und je nachdem die Kompetenzen der Dritten Kammer ausgestaltet.

AltNationalrat ARNOLD KNELLWOLF (SP)⁶⁴ schlug in den Jahren 1932 und 1935 in Broschüren eine Totalrevision der BV vor⁶⁵. Nach seinem Vorschlag sollte ein Dreikammersystem (Art. 17 seines Entwurfes) eingerichtet werden, das zur Überwindung der damaligen Krise beitragen sollte: Jedem Rat würde bei Widerstand der beiden andern Kammern die Anrufung des Volksentscheides über von ihm angenommene allgemeinverbindliche, nicht dringliche Vorlagen offenstehen, und Vorlagen aller drei oder wenigstens von zwei Kammern sollten dem fakultativen Referendum von 50'000 Stimmbürgern oder von acht Kantonen ebenso unterliegen wie Staatsverträge von über zehnjähriger Dauer (Art. 28 des Entwurfes). Den Kantonen, dem Bundesrat und jedem Ratsmitglied sollte das Antragsrecht an die eidgenössischen Räte gegeben sein, und auf formuliertes oder auch nur anregendes Begehren von 30'000 Stimmbürgern oder von acht Kantonsregierungen sollten derlei Anträge samt Stellungnahme der Räte dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen (Art. 59 des Entwurfes)⁶⁶.

II. Der Rat als konsultatives Organ

Realistischer als eine weitere Kammer im parlamentarischen Gefüge erscheint die Einrichtung eines Rates als *beratendes* Organ⁶⁷. Dieses könnte als ständige Einrichtung auf Bundesebene oder als ein Gremium der Kantone - hier kann an die Grundidee der Konferenz der Kantonsregierungen angeknüpft werden - ausgestaltet sein. IMBO-DEN vertrat beispielsweise die Ansicht, dass auf Bundesebene ein Stab von hochqualifizierten Fachleuten (Ökono-men, Soziologen, Juristen, Historiker und Ingenieure) beschäftigt werden sollte, die, losgelöst von jeder Verwaltungstätigkeit, ausschliesslich die laufende Gesetzgebung vorzubereiten hätten⁶⁸. GEIGER wirft die Frage auf, ob ein solches Organ allenfalls die Anhörung der Kantone im Vernehmlassungsverfahren ersetzen könnte⁶⁹.

Hier könnte ergänzend auf die bemerkenswerte Situation in Österreich hingewiesen werden, wo die Bundesregierung verpflichtet ist, Gesetzesanträge *bestimmten* Inhalts vor ihrer Vorlage zur parlamentarischen Behandlung *bestimmten Körperschaften* zur Begutachtung und Stellungnahme vorzulegen, wie etwa den *Kammern für Handel, Gewerbe, Industrie* und weiteren⁷⁰. Es sind dies gewisse Anklänge einer ständischen Beteiligung, welche ihre Wurzeln in der österreichischen Verfassungsgeschichte besitzen. SCHWARZ-LIEBERMANN bezeichnet diese Beteiligung sogar als rudimentären Ansatz an ein Dreikammersystem, wobei dann diese Dritte Kammer in ihrer Zusammensetzung je nach Gesetzesthematik variieren würde. Allerdings gilt es dabei zweierlei zu beachten: Zum

⁶² Dazu vorstehend § 29, H.

⁶³ J. GEIGER, S. 79, lehnt einen zusätzlich zum SR hinzutretenden „Rat der Kantone“ aus diesem Grund entschieden ab.

⁶⁴ Vergl. GRUNER, „Bundesversammlung“, I, S. 186 f.

⁶⁵ KNELLWOLF, „Entwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung. Dem Schweizervolk dargeboten durch ein ehemaliges Mitglied seiner Volksvertretung“, o.O. 1932, Steckborn ²1935; vergl. WILLI, § 16 III 2 a ε.

⁶⁶ Mit der deutlichen Ablehnung der von Konservativen, Jungliberalen und Frontisten lancierten Volksinitiative auf Totalrevision der BV in der Volksabstimmung vom 8. September 1935 (BBl 1935 II 445 f.), fiel auch dieser Entwurf aus der Diskussion.

⁶⁷ Hier kann auch an den AdR erinnert werden, dem Organ der Vertretung regionaler Interessen auf der Gemeinschaftsebene der EU; auch ihm kommen nur konsultative Kompetenzen zu; siehe vorstehend § 2, D, IV, 2.

⁶⁸ IMBODEN, „Helvetische Malaise“, S. 302.

⁶⁹ J. GEIGER, S. 80 f.

⁷⁰ SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 148.

einen sind die angesprochenen Kammern nur zur Begutachtung und Stellungnahme berufen und zum anderen bewegt sich die österreichische Verfassung mit ihrem schwachen Bundesrat als „Zweite Kammer“ ohnehin nur am Rande eines Zweikammersystems.

In den USA wurden schon die *conference committees*, also die Vermittlungsausschüsse der beiden Häuser des Kongresses, aufgrund ihrer faktischen Machtstellung als eigentliche „Dritte Kammern“ qualifiziert⁷¹. Diese können strittige Vorlagen völlig überarbeiten oder abändern.

III. Einschätzung

Es wurden im Verlauf der Arbeit verschiedene alternative Modelle von organisierten Interessenvertretungen dargestellt, sei es im Sinne von *begutachtenden oder beratenden* Interessenvertretungen, seien es politisch *mitentscheidende* oder gar von politisch *allein entscheidenden* Interessenvertretungen⁷². Um von einem Drei- oder Mehrkammersystem sprechen zu können muss die Dritte Kammer trotz aller Differenzierungen in ihrer äusseren Erscheinung, ihren politischen Zielsetzungen und ihrer verschiedenartiger organisatorischer Einzelheiten gewisse Grundanforderungen erfüllen, die in gleicher Weise für die beiden Kammern eines Zweikammersystems gelten. Nur wenn diese Bedingungen erfüllt sind, kann man von der fraglichen Institution überhaupt als von einer „Kammer“ sprechen:

1. Die Dritte Kammer muss *Staatsorgan* sein, was sie aber nicht hindert, auch (aber nicht allein) Funktionen erfüllen zu können, die ausserhalb der eigentlichen staatlichen Sphäre liegen.
2. Die Dritte Kammer muss eine *Körperschaft* im weitesten Sinne sein: d.h. eine „organisatorisch zusammengefasste und handlungsfähige Personenmehrheit“.
3. Die Dritte Kammer steht in einem klaren *Repräsentationsverhältnis*, muss also eine klar definierte Repräsentationsgrundlage (spezifische Interessen etc.) aufweisen können.
4. Die Dritte Kammer ist *organisatorisch* und *funktionell* den anderen beiden Kammern *zugeordnet*: Sie stehen in der Ausübung ihrer Kompetenzen in einem klar definierten Verhältnis (gleichberechtigte oder minderberechtigte Stellung), Selbständigkeit der Kammern, Prinzip der Inkompatibilität.
5. Die Dritte Kammer hat *Aufgaben innerhalb der Gesetzgebung*: diese können von einer Sonderfunktion ausgehen, dürfen sich aber nicht in einer rein begutachtenden, ratgebenden Funktion erschöpfen.

Eine der zu beachtenden Grundkautelen ist die Tatsache, dass das Leistungsvermögen des Parlaments nur sehr bedingt einer Steigerung fähig ist, da es besonderen strukturellen Vorgaben und Bedingungen unterliegt. Die Bundesversammlung ist eine relativ grosse Personenversammlung, deren Entschlussfassung nicht nur zeitaufwendige und komplizierte Vermittlungsprozesse voraussetzt, sondern die auch nur über beschränkte personelle, instrumentelle und organisatorische Mittel zur Aufgabenbewältigung verfügt. Die Einfügung eines neuen mitentscheidenden Organs, einer echten Dritten Kammer, in diese bereits jetzt schon schwerfällige Konstruktion würde aber eine weitere Beeinträchtigung des Gesetzgebungsverfahrens mit sich bringen und hätte wohl auch ein Schwinden der parlamentarischen Verantwortung für die Gesetzgebung, vor allem im Nationalrat, zur Folge.

Eine mögliche Alternative zu einem in der formellen Gesetzgebung mitentscheidenden Rat könnte unter Umständen ein *Gesetzesvorbehalt* zugunsten dieses Rates sein: Demnach erliesse das politische Parlament das (formelle) Gesetz, delegiert dann aber das *Verordnungsrecht* an den mit dem entsprechenden Fachwissen ausgestatteten Rat. Statt der Nutzbarmachung des spezifischen Fachwissens der kantonalen Verwaltung im Vorfeld der parlamentarischen Beratung (Vernehmlassungsverfahren) würde hier die Erfahrung der Experten in der Phase der Ausführungsgesetzgebung genutzt.

D. Der Spezialfall des Verfassungsrats

Im Rahmen der Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung bis zum Bundes-Jubiläum 1998 wurden verschiedene Verfahrens- und Vorgehensfragen aktuell. So waren im Zeitpunkt der öffentlichen Diskussion über den Verfassungsentwurf mit seinen Varianten bis Anfangs 1996 noch verschiedene Fragen offen, insbesondere wie dereinst über eine neue Verfassung abgestimmt werden soll⁷³. Die geltende BV bestimmt in Art. 119, dass die

⁷¹ So Senator GEORGE NORRIS zit. bei GEORGE GALLOWAY, „The Legislative Process in Congress“, New York 1953, S. 320 f.; DAVID J. VOGLER, „The Third House. Conference Committees in the United States Congress“, Evanston 1971, S. 5 ff.

⁷² Für den Themenkreis der *berufsständischen* Interessenvertretungen vergl. u.a.: HERRFAHRDT, S. 168 f. (zur begutachtend/beratenden berufsständischen Vertretung); TATARIN-TARNHEYDEN, „Die Berufsstände, ihre Stellung im Staatsrecht“, Berlin 1922, 243 ff. (zur politisch-mitbeschliessenden berufsständischen Kammer); SPANN, „Der wahre Staat“, Leipzig 1921, S. 285 f., 289 (zur politisch allein entscheidenden, berufsständischen Kammer).

⁷³ Die geltende BV geht davon aus, dass eine neue, totalrevidierte Verfassung als Ganzes Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung unterbreitet wird (Art. 123 BV). Der BR und die SPK NR/SR vertreten die Ansicht, dass für die Verfassungsrevision 1998 diese verfassungsmässigen Regeln nicht geändert werden sollten. Es wurde jedoch erwogen, im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts auf Gesetzesstufe gewisse Änderungen vorzunehmen, um die Modalitäten des Abstimmungsverfahrens zu präzisieren. Darüber hinaus sollte der Verzicht auf die grundsätzliche Änderung der

Totalrevision der Verfassung „auf dem Wege der Bundesgesetzgebung“ zu erfolgen habe. Das bedeutet, dass abgesehen von den Spezialvorschriften, welche die Bundesverfassung⁷⁴ und die Bundesgesetzgebung für die Verfassungsrevision vorsehen, die für die Bundesgesetzgebung massgeblichen Vorschriften (v.a. der BV und des GVG⁷⁵) zur Anwendung gelangen. Die BV sieht also von der Einsetzung eines besonderen Verfassungsrates, wie ihn verschiedene Kantone für die Totalrevision ihrer Verfassung vorschreiben⁷⁶, ab und sieht vor, dass die totalrevidierte BV von der Bundesversammlung im Verfahren der Bundesgesetzgebung⁷⁷ beschlossen wird.

Eine gewisse Annäherung an die Institution des Verfassungsrates kennt das Bundesrecht aber im Falle der Auflösung und Neuwahl der Bundesversammlung (Art. 120 Abs. 2 BV): Wenn die Initiative für eine Totalrevision⁷⁸ von nur einer Abteilung der Bundesversammlung oder vom Volk (Art. 120 Abs. 1 BV) ausgeht, muss eine Vorabstimmung über die Frage, ob eine Totalrevision stattfinden soll, durchgeführt werden⁷⁹. Spricht sich das Volk in dieser Vorabstimmung zugunsten einer Totalrevision aus, so wird die Bundesversammlung aufgelöst und neu gewählt⁸⁰. Es soll nicht ein Parlament, welches die Totalrevision zumindest teilweise ablehnt, mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung betraut werden. Insofern besteht hier mit der Möglichkeit der Wahl revisionsfreudiger Mitglieder⁸¹ der eidgenössischen Räte, wenn die amtierende Bundesversammlung nicht von sich aus die Totalrevision an die Hand nehmen will, eine Adaption der kantonalen Verfassungsräte⁸². Allerdings bleibt die Aufgabe des

„Abstimmungs-Spielregeln“ für die Reform nicht ausschliessen, dass der BR für künftige Verfassungsrevisionen eine Änderung der Revisionsbestimmungen vorschlagen wird. So könnten nach dem Vorbild einzelner Kantone Pakete gebildet werden, die gleichzeitig oder gestaffelt zur Abstimmung unterbreitet werden. Auch könnten zu bestimmten Fragen Grundsatzentscheide oder Variantenabstimmungen vorgesehen werden. Vergl. Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 21 f.

⁷⁴ Das System der BV unterscheidet Totalrevision und Partialrevision und regelt in den Art. 119 und 120 die Totalrevision, in Art. 121 und 121^{bis} die Partialrevision und enthält in den Art. 118, 122 und 123 gemeinsame Bestimmungen.

⁷⁵ Art. 9 ff. (Beratung und Verabschiedung in den beiden Räten); Art. 43-46 (Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung); Art. 21^{bis}-21^{sexies} GVG (Ausarbeitung durch eine Kommission der Bundesversammlung).

⁷⁶ In einzelnen Kantonen ist für die Totalrevision der KV die Einberufung eines besonderen Verfassungsrates (Konstituante) möglich (z.B. Art. 119 Abs. 2 Ziff. 2 KV SG; §§ 54, 55 KV BS) oder aber zwingend vorgeschrieben (z.B. § 34 Abs. 1 und 2 KV LU). Im Kanton LU verabschiedete der Grosse Rat 1993 eine Vorlage über ein neues Verfahren zur Totalrevision der 120 Jahre alten Staatsverfassung. In der Volksabstimmung vom 28. 11. 1993 entschieden sich die Stimmberechtigten für die Einsetzung eines 100köpfigen Verfassungsrates, verwarfen aber eine geschlechtsparitätische Zusammensetzung dieses Rates mit je 50 Frauen und Männern mit 64,7 % Nein -Stimmen (SPJ 1993, S. 18, 278). Vergl. zur Revision der Kantonsverfassungen: HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 149, S. 226 f.

⁷⁷ In Abweichung vom üblichen Gesetzgebungsverfahren ist jedoch das obligatorische Verfassungsreferendum (Art. 123 BV) von Volk und Ständen zu beachten.

⁷⁸ Initiativberechtigte sind:

- a) Die Bundesversammlung (Art. 119 BV), d.h. der Anstoss kann von einem Ratsmitglied, einer parlamentarischen Kommission (Art. 21^{bis} GVG) oder von einer Instanz ausserhalb der Bundesversammlung (Bundesrat, Kanton) ausgehen. Die Initiative der Bundesversammlung bedingt aber, dass beide Räte entsprechende gleichlautende Beschlüsse fassen.

- b) Eine Abteilung der Bundesversammlung (Art. 120 Abs. 1 BV).

- c) Das Volk (Art. 120 Abs. 1 BV): 100'000 Stimmberechtigte können die Initiative für eine Totalrevision in Form der allgemeinen Anregung ergreifen (ein formulierter Entwurf ist nur für die Partialrevision vorgesehen, vergl. HANGARTNER, „Grundzüge“, I, S. 222). Formelle Vorschriften enthalten Art. 68 ff. BPR und Art. 23 ff. GVG. Seit 1874 wurde nur ein einziges Mal in einer Volksinitiative die Totalrevision der BV begehrt (Frontisteninitiative von 1934).

⁷⁹ Ausschlaggebend ist in dieser Abstimmung nur das Volksmehr (120 Abs. 2 BV).

⁸⁰ Hier wird ausnahmsweise vom Prinzip der festen Amtsdauer des Nationalrates (Art. 76 BV) bzw. der Ständeräte (entsprechend den kantonalen Bestimmungen) abgewichen. Die Neuwahl der Bundesversammlung hat im weiteren zur Folge, dass auch der Bundesrat neu bestellt werden muss (Art. 96 Abs. 2 BV). Vergl. HÄFELIN/HALLER, N 940.

⁸¹ Allerdings hat das Volk in keinem Fall Gewähr für das Zustandekommen einer Revision: nach hL wird angenommen, dass im Falle eines Scheiterns des Entwurfs in der Schlussabstimmung in den Räten die Bundesversammlung rechtlich nicht verpflichtet ist, einen zweiten Anlauf zu nehmen. HÄFELIN/HALLER, N 941; AUBERT, *Traité*, I, N 376: „Bien entendu, il n'existe aucune garantie que le nouveau Parlement satisfera les espoirs des électeurs. Il pourrait même arriver qu'aucun projet ne voie le jour, faute d'accord entre les deux Conseils. La procédure prendrait fin, malgré les deux votes populaires (c onultation préalable et élections). L'hypothèse est curieuse.“

⁸² Vergl. dazu die Situation im Kanton BS: Das Initiativbegehren auf Totalrevision der KV kann von 4'000 Stimmberechtigten gestellt werden (§ 53 KV). Der Grosse Rat hat dann zu entscheiden, ob er dem Begehren „beitritt“, wobei dieser Beschluss nach der aktuellen Staatspraxis sowohl als *positiver* oder *negativer* Entscheid dem obligatorischen Referendum untersteht. Dabei wird dem Volk gleichzeitig auch die Frage vorgelegt, ob die Totalrevision vom Grossen Rat selbst oder von einem speziell zu wählenden Verfassungsrat durchzuführen sei (§ 54 Abs. 2 Satz 1 KV). Nach der ursprünglichen und nach RHINOW auch heute noch gültigen Version hätte der Grosse Rat direkt die Totalrevision durchzuführen, wenn er mit dem Begehren einverstanden ist, d.h. zu einer obligatorischen Vorabstimmung über die Grundsatzfrage und das durchzuführende Organ käme es nur, wenn der Grosse Rat das Begehren *ablehnt* (GIACOMETTI, „Kantone“, S. 457, Anm. 27). Nach dieser Ansicht könnte ein Verfassungsrat vom Volk nur eingesetzt werden, wenn der Grosse Rat die Revision nicht an die Hand nehmen will, wobei wohl auch hier der Gedanke ausschlaggebend wäre, dass bei einem reformwilligen Parlament kein Grund zur Wahl eines Verfassungsrates bestehe, sehr wohl aber bei einem Grossen Rat, der sich gegen die Durchführung der Revision stellt oder aber von sich aus eine solche einleiten möchte. Vergl. RENÉ RHINOW, „Volksrechte“, in: KURT EICHENBERGER et al. (Hrsg.) „Hand-

neugewählten Parlaments nicht auf die Ausarbeitung der neuen Verfassung beschränkt, sondern es hat auch alle übrigen Geschäfte der Bundesversammlung zu erfüllen. Die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfes erfolgt also im gleichen Verfahren wie die Ausarbeitung von Gesetzen (Art. 119 BV)⁸³, wobei die Frage gerechtfertigt erscheint, wie das bereits stark überlastete Parlament die grosse zusätzliche Aufgabe einer Totalrevision der BV bewältigen könnte. Der Gedanke, diese Aufgabe einem besonders dafür einberufenen Revisionsorgan, einem Verfassungsrat, zu übertragen, liegt hier natürlich nahe.

Interessanterweise war dies bereits 1942 einmal gefordert worden und zwar von NR ALBERT OERI, dessen Postulat vom 12. Juni 1942, obgleich letztlich gescheitert, als eigentliche Initialzündung für alle Bestrebungen zur Totalrevision der BV in den Jahren und Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg bezeichnet werden muss⁸⁴. „Ohne zur Frage der Notwendigkeit einer Totalrevision selbst Stellung zu nehmen“ wurde der Bundesrat dazu aufgefordert, „die Frage zu prüfen und Bericht und Antrag darüber zu stellen, ob nicht (...) dem Volk eine Partialrevision der Bundesverfassung vorzulegen sei, die es ermöglichen würde, die Revision der Bundesverfassung gegebenenfalls einem besonders zu wählenden Verfassungsrat zu übertragen.“ Mit der Frage, ob die Aufgabe einer Totalrevision nicht einem vom Parlament unabhängigen Verfassungsrat zu übertragen sei, wurde natürlich indirekt auch die Funktionsfähigkeit des Zweikammersystems angezweifelt⁸⁵.

Der Bundesrat erstattete über die Frage am 6. 8. 1943 einen Bericht⁸⁶, den der Nationalrat am 13. Dezember 1943 in Beratung zog und in dem der Bundesrat zum Schluss gekommen war, dass dem Begehren des Postulanten keine Folge zu leisten sei, schon deshalb, weil „durch die Schaffung eines Verfassungsrates, der anstelle des Nationalrates und des Ständerates eine Totalrevision vorzubereiten und dem Volke eine Vorlage zu unterbreiten hätte, das Zweikammersystem gerade bei der bedeutendsten legislativen Aufgabe ausgeschaltet bliebe. Bei der Schaffung des für unsere Demokratie grundlegenden Werkes würde die Vertretung der Kantone, der Ständerat, übergangen. Dadurch würde eine schwere Bresche in unsere föderative Demokratie geschlagen. Dieses schlechte Beispiel, ausgerechnet bei der Beratung einer neuen Bundesverfassung, könnte leicht weiterhin Schule machen.“⁸⁷

Der Postulant, NR OERI, verwahrte sich gegen diese Erwägungen und erwiderte, dass bei der Einberufung eines Verfassungsrates schlussendlich nur das Veto der Ständevertretung, des Ständerates, wegfallen würde, nicht aber dasjenige der Stände selbst (infolge des Erfordernisses der Annahme durch Volk und Stände). Im übrigen sei, so OERI, der Verfassungsrat in den meisten Kantonen zumindest als fakultative Einrichtung vorgesehen⁸⁸. Als Mindestforderung bezeichnete OERI die gemeinsame Beratung der von beiden Kammern zur Vorberatung der Revision bestellten Kommissionen und verwies dabei auf das Beispiel der gemeinsamen Finanzdelegation⁸⁹. Unterstützung erhielt er im Verlauf der Debatte von NR NIEDERHAUSER, der sich ebenfalls für das Projekt einsetzte und der es folgendermassen präzierte: „Der Verfassungsrat wird vom Volke nach dem Proportionalverfahren gewählt, wobei jeder Kanton und Halbkanton einen Wahlkreis bildet, der mindestens einen Vertreter erhält. (...) Die kantonalen Delegationen in den Verfassungsrat dürfen mit ebensoviel Recht wie die jetzigen Abordnungen in den Ständerat als Vertretungen ihrer Kantone gelten. Im Verfassungsrat wird nicht nur nach Köpfen, sondern auch nach Kantonen abgestimmt. So wie die Mehrheit einer kantonalen Delegation stimmt, so stimmt der Kanton; bei Stimmgleichheit innert der Delegation heben sich die Stimmen auf, der Kanton hat also praktisch genommen nicht Stellung bezogen.“ Die Projekte fanden aber in der Grossen Kammer keine grosse Anerkennung und mit 128 zu 9

buch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt“, S. 91-180, bes. S. 131 ff., S. 134 f., S. 155. Siehe auch PETER RÜEGG, „Über den Verfassungsrat in der heutigen Schweiz“, Diss. Zürich 1988.

⁸³ HÄFELIN/HALLER, N 941, 972 ff.

⁸⁴ „Nach dem Kriege wird sich ohne Zweifel das Begehren nach beförderlicher Vornahme einer Totalrevision der Bundesverfassung in weiten Volkskreisen einstellen. Die geltenden Verfassungsbestimmungen sehen in den Art. 118 ff. als Revisionsbehörde nur die eidgenössischen Räte vor und gewähren keine Möglichkeit, einen Verfassungsrat einzusetzen, wie es viele Kantonsverfassungen tun. Das kann sich als schwerer Nachteil für die Revisionsarbeit erweisen. Nach dem Wegfall des Vollmachtenregimes wird das Parlament wieder durch eine Fülle von Geschäften beansprucht sein und für Verfassungsberatungen nur wenig Zeit erübrigen können, so dass für diese eine jahrelange Dauer zu gewärtigen wäre. Ein besonderer Verfassungsrat könnte nicht nur rascher, sondern auch rationeller arbeiten. Er müsste nicht so viele Mitglieder zählen wie die Bundesversammlung, wäre aber selbstverständlich wie diese unter Berücksichtigung des föderalistischen Prinzips zu konstituieren. Ihm könnten die Mitglieder der eidgenössischen Räte angehören, müssten aber es nicht. Die Kandidatenwahl könnte auf Grund von Eignung und Interesse für staatsrechtliche Fragen getroffen werden. Hauptsächlich aber entginge die Bundesversammlung selber dem Vorwurf, ein wichtiges Volksanliegen zu verschleppen (...)“

⁸⁵ KAMER, S. 196 ff.

⁸⁶ BB1 1943 I 597.

⁸⁷ Vergl. NR MAX WEY, Sten. Bull. NR 1943 307 ff.

⁸⁸ KAMER, S. 197, kritisiert diese Argumentation, indem er, zu recht, darauf hinweist, dass dem Ständerat im gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren nicht nur ein blosses Vetorecht, sondern ein umfassendes Mitberatungsrecht zusteht und andererseits beurteilt er den Hinweis auf die fakultativen Verfassungsräte der meisten Kantone als nicht erheblich, weil ja alle kantonalen Parlamente auf dem Einkammerprinzip beruhen.

⁸⁹ KAMER, a.a.O., bemängelt dieses Beispiel insofern, als es sich bei der gemeinsamen Finanzdelegation um ein Kontrollorgan handelt, das nicht der Vorbereitung gesetzgeberischer Arbeiten dient.

Stimmen pflichtete der Nationalrat der Ansicht des Bundesrates bei, der sich zumindest bereit erklärt hatte, die Frage gemeinsamer Kommissionsberatungen noch einmal zu prüfen⁹⁰.

In der Herbstsession 1994 stellte sich nun die Frage der Einberufung eines Verfassungsrates erneut⁹¹: Der Nationalrat überwies am 16. 12. 1994 mit 105 gegen 54 Stimmen die Motion MEIER (CVP, LU) vom 28. 4. 1993⁹², die den Bundesrat aufforderte, die Totalrevision der BV so voranzutreiben, dass auf das 150-Jahr-Jubiläum des Bundesstaates 1998 eine entsprechende Vorlage durch die Bundesversammlung verabschiedet werden könne, wobei in der nationalrätlichen Debatte die Grüne Partei für die Einsetzung eines Verfassungsrates plädierte⁹³.

Um Volk und Ständen nach den dreissigjährigen Vorarbeiten eine Verfassungsvorlage noch in diesem Jahrhundert zum Entscheid unterbreiten zu können, sprachen sich der Bundesrat und die beiden Staatspolitischen Kommissionen gegen die Einsetzung eines Verfassungsrates aus⁹⁴. Voraussetzung für einen solchen wäre eine vorgängige Verfassungsrevision, da die geltende BV, wie anfangs bereits erwähnt, ein solches Revisionsorgan nicht vorsieht. Dabei müssten verschiedene formelle und materielle Fragen zuvor gelöst sein: so die Frage der Ausgestaltung eines solchen Rates, beispielsweise Ein- oder Zweikammersystem, die Zahl der Mitglieder, Unvereinbarkeitsregelungen und anderes. Der Bundesrat wies im übrigen darauf hin, dass mit dem möglicherweise mehrjährigen Nebeneinanderbestehen von Bundesversammlung und Verfassungsrat mannigfaltige Probleme aufgeworfen würden⁹⁵.

Tatsächlich sollte ohne Not nicht vom Zweikammersystem der Bundesversammlung, die dank ihrer grösseren Kontinuität mehr Sachkenntnis und Erfahrung einbringt, abgewichen werden. Der Hinweis auf deren ausserordentlich schwerfälliges Verfahren, geht fehl und übersieht, dass dies eben gerade im Wesen des Zweikammersystems begründet und im Interesse der Verbesserung der Qualität der Gesetzgebungstätigkeit durchaus gewollt ist. In der Einsetzung eines Verfassungsrates läge dann nicht zuletzt ein Präjudiz für eine weitgehende Revision der Verfassung selbst, denn, wenn man schon das Zweikammersystem der Bundesversammlung als grundsätzlich überlastet oder unfähig betrachtet, eine derart wichtige gesetzgeberische Arbeit zu lösen, dann müsste man es konsequenterweise überhaupt ablehnen und im Sinne einer Rationalisierung neu überdenken. Daneben besteht aber noch ein weiterer, mehr psychologischer Aspekt: hat der Verfassungsrat seine Arbeit beendet und das Zweikammersystem die Totalrevision unbeschadet überstanden, so bliebe dennoch der Eindruck, dass dieses entwertet wäre. Es müsste nun mit einer Verfassung arbeiten, zu der es nicht Stellung hatte nehmen können und der es u.U. nie zugestimmt hätte. Darüber hinaus wäre es dann naheliegend bei jeder möglichen hochkomplexen oder konfliktträchtigen Materie die Einsetzung eines dafür zuständigen Sonderrates zu fordern und somit sporadisch vom Zweikammersystem abzuweichen. Es sollte daher an der Bundesversammlung selber liegen, die geeignete Organisation für die Bewältigung der zusätzlichen Arbeiten zu treffen.

E. Verwirklichte Mehrkammersysteme

Wie eingangs erwähnt, besitzen von den heute souveränen Staaten ungefähr je die Hälfte ein Einkammer- resp. ein Zweikammersystem. Beispiele für eigentliche Drei- oder gar Mehrkammersysteme finden sich lediglich im historischen Rückblick⁹⁶, wobei vorab auch die Diskussion um die Form der Ländervertretung in der Bundesrepublik

⁹⁰ Sten. Bull. NR 1943 322.

⁹¹ Die Frage, ob eine neue BV von einem Verfassungsrat ausgearbeitet werden soll, wurde von der Arbeitsgruppe WAHLEN noch offengelassen. Sie beschränkte sich darauf, Vor- und Nachteile aufzuzeigen (vergl. BBl 1985 III 58). Art. 115 VE 1977 sah eine Regelung vor, nach welcher bei der Volksinitiative auf Totalrevision das Volk nicht nur darüber zu entscheiden habe, ob die Totalrevision einzuleiten sei, sondern auch über die Frage, ob die neue BV von der Bundesversammlung oder von einem Verfassungsrat ausgearbeitet werden soll. Vergl. auch das Postulat NABHOLZ vom 19. 9. 1991 (Amtl. Bull. NR 1991 1576 ff.).

⁹² Amtl. Bull. SR 1993 1101-1106.

⁹³ Vergl. Amtl. Bull. NR 1994 2439 ff., bes. das Votum NR SCHMID (GP, TG), S. 2441 f.: „Wenn man sieht, wie mühsam und langwierig sich unsere Ratsverhandlungen auch bei marginalen Themen dahinziehen, kann man sich schon fragen, wie unter den gegenwärtigen Umständen eine Totalrevision der Bundesverfassung vonstatten gehen kann. Verfolgt man die momentanen Tendenzen, ist nicht zu erwarten, dass sich im demnächst zu wählenden Parlament die reformfreundigen und innovativen Kräfte verstärken werden. (...) Die grüne Fraktion ist daher der Auffassung, es wäre besser, wenn die Totalrevision der Bundesverfassung nicht vom Parlament selbst, sondern von einem Verfassungsrat angegangen würde. Das brächte etwas frischen Wind und neue Ideen in die Ausarbeitung der Verfassung. Die beiden Räte sind mit den laufenden Geschäften bereits genug belastet und auf Detailprobleme und -anliegen derart fixiert, dass sie unmöglich innerlich frei und disponiert sind, ein wirklich zeitgemässes und zukunftsträchtiges Grundgesetz zu schaffen. Es sei denn (...), der Totalrevision der Bundesverfassung gehe eine Totalrevision der Bundesversammlung voraus.“

⁹⁴ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 21 f.; vergl. auch BaZ vom 22. 2. 1995.

⁹⁵ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, S. 22.

⁹⁶ Keine Berücksichtigung findet nachfolgend das nationalchinesische System (Republik China), das eine Nationalversammlung (Kuo-Min Ta-Hui) als oberste *politische* Behörde mit 405 Mitgliedern kennt, die auf vier Jahre gewählt sind, wobei als eigentliches Parlament (Gesetzgebende Versammlung) der sog. *Legislativ-Yüan* (Li Fa Yüan) mit 161 auf drei Jahre gewählten Mitgliedern agiert. Daneben bestehen ein Staatsprüfungs-Yüan, ein Aufsichts-Yüan, ein Justiz-Yüan und ein Exekutiv-Yüan (nach der Drei-Gewalten-Lehre des SUN YAT-SEN). Das System könnte als eine Art Mehrkammersystem bezeichnet werden.

Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg erwähnt werden soll, wo kurzzeitig die Installierung eines „Dreikammersystems“ erwogen worden ist. Vor allem KONRAD ADENAUER trat für einen indirekt gewählten Senat oder doch wenigstens für ein „Dreikammersystem“, bestehend aus *Parlament, Senat* und *Bundesrat* ein⁹⁷, unterlag aber in der Fraktion, welche sich mit knapper Mehrheit für das Bundesratssystem entschied.

I. Die Französische Verfassung des Jahres VIII (Konsularverfassung vom 13. 12. 1799)

Nachdem die Direktorialregierung, die seit 1795 versucht hatte, in Frankreich eine einigermaßen haltbare Ordnung zu schaffen, versagte⁹⁸ und der Ruf nach einem starken Mann immer lauter wurde, verständigte sich NAPOLEON mit SIEYÈS, damals Mitglied der Direktorialregierung und einem Teil der Abgeordneten des Parlaments zum Staatsstreich vom 18. brumaire VIII (9. 11. 1799). Damit wurde der Grundstein gelegt für eine teilweise gegenrevolutionäre und diktatorische Politik, die schlussendlich im Kaisertum enden sollte. Zunächst bestimmte die *Konsularverfassung vom 22. frimaire des Jahres VIII* (13. 12. 1799)⁹⁹ NAPOLEON als einen von drei Konsuln mit einer Amtszeit von zehn Jahren. Dieses Verfassungswerk beruhte auf einem Entwurf von SIEYÈS, der sich bemüht hatte, die ernüchternden Erfahrungen der letzten zehn Revolutionsjahre in einer ausgewogenen Konzeption zum Ausdruck zu bringen. An die Stelle doktrinäer Theorien der Volkssouveränität und der Gewaltentrennung trat mit dieser Verfassung - insbesondere nach den Korrekturen, die NAPOLEON am Entwurf vorgenommen hatte und die eine Stärkung der exekutiven Gewalt bezweckten -, eine auf der Heldenverehrung basierende, nur mangelhaft verschleierte Militär-diktatur¹⁰⁰. Unter Beibehaltung republikanischer Formen, legte die Verfassung die tatsächliche Macht in die Hände des Ersten Konsuls.

Die einzelnen Elemente dieser Verfassungskonzeption waren inspiriert und getragen von „pseudo-römischen“ Anlehnungen und Analogien. Sie sahen zur Erfüllung der legislativen Funktion, einen *Tribunat* mit 100 Mitgliedern, ein *Corps législatif* von 300 Mitgliedern und einen *Senat* mit 80 Mitgliedern vor, womit ein *Dreikammersystem* errichtet wurde, welches aber verhältnismässig eingeschränkt blieb, da die drei Abteilungen sich in ihren Zuständigkeiten ergänzten¹⁰¹. Die Senatoren mussten über ein Mindestalter von 40 Jahren verfügen und waren unabsetzbar. 56 von ihnen waren durch die Konsuln zu ernennen, 24 durch den Senat selbst zu kooptieren (aus 72 Vorschlägen, die wiederum je zu einem Drittel vom Tribunat, dem Corps législatif und dem ersten Konsul ausgingen)¹⁰². Die Hauptfunktion des Senats war es, aus einer Vorschlagsliste von 5'000, welche die Départements aufstellten, die Mitglieder der beiden anderen Kammern zu bestimmen sowie die Konsuln, Kassationsrichter und Kommissäre aus diesen auf mittelbaren Volkswahlen beruhenden nationalen Listen zu wählen (Art. 7-14)¹⁰³. Der Senat verfügte darüber hinaus über ein Veto gegen „verfassungswidrige Beschlüsse“ der beiden anderen Kammern.

Das Tribunat setzte sich aus Mitgliedern mit einem Mindestalter von 25 Jahren zusammen, wobei je ein Fünftel der Mitglieder jährlich erneuert werden sollte. Seine Aufgabe bestand lediglich in der Beratung der Gesetze, nicht aber in einer Beschlussfassung oder Abstimmung. Beim Corps législatif war ein Mindestalter von 30 Jahren vorgeschrieben und wurde ebenfalls eine Erneuerung von jährlich einem Fünftel vorgesehen. Seine Aufgabe bestand in der diskussionslosen Abstimmung nach Anhörung einer Debatte zwischen drei Mitgliedern des Tribunats und drei Mitgliedern des Staatsrats (Art. 25). Dieser wiederum hatte das alleinige Recht zur Gesetzesinitiative¹⁰⁴. Faktisch wurde diese fein differenzierte Struktur allerdings dadurch überspielt, dass NAPOLEON mit dem die Verfassung ergänzenden „Senatuskonsult“ vom 16. thermidor X (4. 8. 1802), einem Senatsbeschluss, zum *Konsul auf Lebenszeit* erklärt wurde und ihm erweiterte Kompetenzen übertragen wurden¹⁰⁵. Mit dem Senatsbeschluss vom 28. floréal XII (18. 5. 1804), der die Republik einem „Kaiser der Franzosen“ anvertraute und dazu den bisherigen Ersten Konsul,

AUBERT, *Traité*, II, N 1245, nennt als Beispiel eines Dreikammersystems in vorparlamentarischer Zeit die *Etats Généraux* des französischen Ancien Régime. Siehe dazu auch vorstehend § 10, B, I.

⁹⁷ R. MORSEY, in: MORSEY-REGEN, „Adenauer-Studien“, Bd. I, 1971, S. 49 f.; STERN, § 27, I 2, 27, S. 119; KLAUS KÖHLE, „Vorgeschichte, Arbeit und Konflikte des parlamentarischen Rates“, in: Politische Studien Nr. 199, 1971, S. 605-614, bes. S. 610 f.

⁹⁸ Zur Direktorialverfassung von 1795 siehe die vorstehenden Ausführungen unter § 10, B, III.

⁹⁹ Wiedergegeben bei DUGUIT/MONNIER, S. 66 f.

¹⁰⁰ HIS, I, S. 20 f.; S. 217.

¹⁰¹ AUBERT, *Traité*, II, N 1245; SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 71; HIS, I, S. 217.

¹⁰² Art. 15 und 16 der Verfassung.

¹⁰³ Die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung war somit zusammengeschmolzen auf die Bildung der Gemeindelisten eines Arrondissements, aus denen durch Auswahl eines Zehntels der Namen die Departementslisten gebildet wurden. Aus diesen wurden wiederum durch Auszug eines Zehntels der Namen die Nationalisten erstellt, welche dem Senat zur Auswahl der von diesem zu ernennenden Funktionäre vorzulegen waren. Die Verfassung hatte somit den Grundsatz der Volksvertretung praktisch aufgehoben.

¹⁰⁴ Das System der Verfassung vom 22. frimaire VIII mit seinem gegenseitigen Ineinanderwirken der einzelnen Organe fand in der Schweiz unter den helvetischen Staatsmännern grossen Anklang. So wollte der republikanische Mehrheitsentwurf der Senatskommission vom Januar 1800 (siehe vorstehend § 13, A, I, 2) den französischen *Senat* unter der Bezeichnung „Landgeschworenengericht“ einführen und so eine „Aristokratie der Bildung und des Talents zur Leitung der Staatsgeschäfte“ formen.

¹⁰⁵ HIS, I, S. 21.

NAPOLEON, berief, wurde jene Verfassungsstruktur praktisch liquidiert. Der *Senat* kam zwar formell in den Genuss einer Funktionsausweitung, seine Zusammensetzung jedoch unterlag gänzlich dem Willen des Kaisers¹⁰⁶.

II. Jugoslawien (1953-1974)

Nach dem Zweiten Weltkrieg bewies Jugoslawien, das sich unter TITO bemühte, einen eigenen Weg in der kommunistischen Welt zu gehen, viel Originalität in der Bestellung seiner parlamentarischen Institutionen. Nach dem offenen Bruch mit Moskau im Jahre 1948 entwickelte die jugoslawische Kommunistische Partei eine eigene Konzeption, eine Alternative zum Stalinismus. Ähnlich wie seinerzeit ROSA LUXEMBURG stellte TITO der bürokratischen Deformation des Sozialismus in der Sowjetunion das Konzept einer *sozialistischen Demokratie* gegenüber. Diese sah er in der Arbeiterselbstverwaltung verwirklicht, der „unmittelbaren Teilnahme der Produzenten an der Leitung der Wirtschaft“¹⁰⁷. Das Parlament der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien bestand nach der neuen Bundesverfassung von 1953¹⁰⁸ (Art. 24-69) aus der Bundesvolksversammlung, die sich aus dem *Bundesrat*, als Erster Kammer und dem sog. *Produzentenrat*, dessen Stellung gegenüber der Ersten Kammer etwas schwächer ausfiel, zusammensetzte. Beide Kammern, Bundesrat und Produzentenrat, wurden auf vier Jahre gewählt und tagten permanent. Zwischen den Gesamterneuerungswahlen konnte es zu partiellen Erneuerungen kommen, wenn ein Mitglied des Parlaments abberufen wurde oder - im Falle des Produzentenrates -, wenn es seine Produzententätigkeit beendete, womit namentlich der *ständische* Charakter der Zweiten Kammer betont wurde. Als eine „Quasi-Dritte-Kammer“¹⁰⁹ fungierte der *Nationalrat* (Rat der Nationalitäten), der jedoch weder ein ständiges Organ darstellte, noch an der Ausübung der Souveränität, welche allein der Bundesvolksversammlung zustand, teilhatte.

Die Zweite Kammer wurde, wie erwähnt, vom *Produzentenrat* gebildet, dessen Kreation vom produzierenden Teil des Volkes, wozu auch die Angehörigen des Transportwesens und des Handels zählten, erfolgte. Auf jede der drei Produzentengruppen (Landwirtschaft, Handwerk und Industrie) entfielen so viele Vertreter, wie es ihrem Anteil am *Sozialprodukt* entsprach¹¹⁰. Die Abgeordneten konnten jederzeit abberufen werden. Gegenüber der Ersten Kammer, dem Bundesrat, war der Produzentenrat weder in Rang noch Funktion durchwegs gleichberechtigt. Es liessen sich vier verschiedene Gruppen von Geschäften unterscheiden¹¹¹.

Als „Dritte Kammer sui generis“ fungierte der *Nationalrat* (Rat der Nationalitäten), der eine gesonderte Kurie der Ersten Kammer darstellte. Die Erste Kammer, der *Bundesrat*, setzte sich demnach aus zweierlei Gruppen von Abgeordneten zusammen: Einerseits auf Grund allgemeiner Wahlen unmittelbar vom Gesamtvolk bestellter Abgeordneter und andererseits von den Parlamenten der Gliedstaaten und autonomen Verbände¹¹² berufener Delegierter.

¹⁰⁶ Interessanterweise scheint NAPOLEON bei seiner „Restauration der 100 Tage“ die Umwandlung des Senats in ein erbliches Pairs-Haus vorgesehen zu haben; vgl. SCHWARZ-LIEBERMANN, S. 71.

¹⁰⁷ HEINRICH VOGEL, „Jugoslawische Arbeiterselbstverwaltung - ein Modell?“, in: Politische Studien Nr. 199, 1971, S. 468-474.

¹⁰⁸ LOTHAR SCHULTZ, „Die Verfassungsentwicklung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien seit 1945“, in: JöR NF 7 (1958), S. 314 f.; RENÉ MARCIC, „Die neue jugoslawische Verfassungsordnung“, JBl 1954, S. 37 ff.; TRIVELLI, S. 114 f. Von 1946 bis 1953 besass Jugoslawien ein Zweikammersystem, das sich aus einem *Bundesrat*, in welchem die Gesamtbevölkerung repräsentiert wurde und einem *Nationalrat* als Gremium für die Teilrepubliken und autonomen Provinzen zusammensetzte.

¹⁰⁹ MARCIC, „Zweite Kammer“, S. 144.

¹¹⁰ Die Gesamtzahl der Abgeordneten (214) wurde so bestimmt, dass 70'000 produzierende Einwohner einen Abgeordneten stellen. Jede Erzeugergruppe erhielt dabei so viele Abgeordnete, wie ihrem prozentualen Anteil am Sozialprodukt nach dem letzten Gesellschaftsplan entsprachen. Für 1953 war dementsprechend folgende Verteilung vorgesehen: Gruppe *Industrie* 134 Abgeordnete (Sozialprodukt: 609'809 Mio. Dinar [= 62,9 %]), Gruppe *Landwirtschaft* 72 Abgeordnete (Sozialprodukt: 323'454 Mio. Dinar [= 33,3 %]), Gruppe *Handwerk* 8 Abgeordnete (Sozialprodukt: 36'074 Mio. Dinar [= 3,7 %]) (vergl. SCHULTZ, S. 314 mit Anm. 83).

¹¹¹ a) Geschäfte, in denen sich beide Kammern *gleichberechtigt* gegenüberstanden und die Angelegenheit in getrennter Beratung behandelten. Darunter fielen Verfassungsänderungen und einfache Bundesgesetze mit Fragen aus den Bereichen der Wirtschaft, der Finanzen und der Sozialversicherung (also Gesetze, deren Inhalt gerade für einen kommunistischen Staat erhebliche Bedeutung hatte, wie MARCIC, a.a.O., 144 mit Anm. 29, betont). Ferner wirkte der Produzentenrat gleichberechtigt am Zustandekommen des Bundesgesellschaftsplanes und des Bundesvoranschlags mit und nahm an der Verfassungsgerichtsbarkeit, welche durch das Parlament wahrgenommen wurde, teil.
b) Geschäfte, welche beide Kammern in gemeinsamer Sitzung berieten, jedoch *in getrennten Abstimmungen entschieden*, waren die Wahl des Staatsoberhauptes, die Bestimmung der Mitglieder des Bundesvollzugsrates (der Bundesregierung) und die Wahl des Obersten Gerichtshofes.
c) Geschäfte, die *ausschliesslich* in die Kompetenz des *Produzentenrates* fielen waren eher untergeordneter Natur. Er konnte aber Empfehlungen und Verfügungen für die Wirtschaftsorganisationen, für Staatsorgane und Selbstverwaltungskörper in Fragen des wirtschaftlich-sozialen Lebens erlassen.
d) Geschäfte, welche gänzlich *ohne Mitwirkung des Produzentenrates* von der Ersten Kammer besorgt wurden. Von Verfassungen wegen waren generell *alle* Parlamentsgeschäfte der ausschliesslichen Entscheidungsgewalt der Ersten Kammer vorbehalten, mit Ausnahme der ausdrücklich von der Verfassung beiden Kammern zugewiesenen Geschäfte, wie in den beiden erstgenannten Gruppen (a, b) oder bei den allein dem Zuständigkeitsbereich des Produzentenrats zugewiesenen Aufgaben (c).

¹¹² Jugoslawien setzte sich bis 1992 zusammen aus den sechs Sozialistischen Republiken Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Makedonien, Slowenien, Crna Gora (Montenegro) und Serbien (mit den autonomen Provinzen Vojvodina und Kosovo-Metohija).

Diese letztere Gruppe versammelte sich fallweise zu einem eigenen Teilorgan, eben dem Nationalrat als Ausdruck des föderalistischen Elements des Gesamtstaates. Der Nationalrat trat entweder obligatorisch oder fakultativ zusammen. Stand ein Entwurf zu einer Verfassungsänderung oder ein Antrag im Bereich des Bundesvoranschlags zur Debatte, hatte der Rat obligatorisch zusammenzukommen. Stand ein Entwurf zu einem Gesetz oder einem sonstigen Parlamentsakt auf der Tagesordnung, der das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander oder das Verhältnis der Gliedstaaten zum Bund berührte, so konnte der Nationalrat zusammentreten. In beiden Fällen, in denen sich der Nationalrat versammelte, galt ein Akt der Ersten Kammer nur als gültig zustandegekommen, wenn beide Kollegien zugestimmt haben.

Die Jugoslawische Verfassung vom 7. April 1963¹¹³ führte nun ein noch ausgeklügelteres *Mehrkammersystem* ein, in welchem der *Bundesrat* als allgemeine Kammer je nach Geschäftsbereich mit einer von vier besonderen Kammern bzw. Räten zusammenarbeitete. Diese vier Kammern widmeten sich der *Wirtschaft*, der *Erziehung und Kultur*, der *Sozial- und Gesundheitspolitik* und der weiteren *politischen Organisation*, insbesondere dem Voranschlag und der Staatsrechnung. Jede dieser aus 120 Mitgliedern bestehenden Kammern wurde von den Kommunen gewählt und repräsentierte die Arbeiterschaft der Arbeitskollektive. Der *Bundesrat* als allgemeine Kammer mit 120 Mitgliedern stellte weiterhin, wie bereits 1953, noch einen *Rat der Nationalitäten* (Nationalrat) mit siebzig, von den Parlamenten der Republiken und autonomen Provinzen gewählten Mitgliedern aus seinen Reihen, dessen Zustimmung für eine Reihe von Geschäften, welche beispielsweise Fragen der Gleichbehandlung der Teilrepubliken untereinander betrafen, unerlässlich war. Die vier erwähnten Kammern nahmen jeweils in den Grenzen ihres Spezialgebietes gemeinsam mit dem Bundesrat an der Gesetzgebung teil, so dass je nach den Umständen drei, vier oder gar fünf Kammern an einem Geschäft beteiligt sein konnten¹¹⁴. Dem Bundesrat verblieb als ausschliesslicher Zuständigkeitsbereich die nationale Verteidigung und die Regelung der internationalen Beziehungen.

1968 wurde durch die Verfassungsamendments VIII und IX zur Verfassung von 1963 das System etwas modifiziert und vereinfacht, da sich das bisherige Verfahren als ausserordentlich schwerfällig erwiesen hatte. Die Verfassung hielt jedoch grundsätzlich am Konzept des Mehrkammersystems fest und so wies Jugoslawien in der Folge einen *Rat der Nationalitäten* mit 140 Mitgliedern auf, welche von den einzelnen Parlamenten der *Republiken* (jeweils 20) und den *autonomen Provinzen* (jeweils 10) auf vier Jahre gewählt wurden. Daneben bestand ein aus 120 Mitgliedern bestehender *Sozial-politischer Rat*, welcher die Bürger der Kommunen repräsentierte. Seine Mitglieder wurden in direkten und allgemeinen Wahlen auf vier Jahre gewählt. Schliesslich fanden sich eine *Wirtschaftskammer*, eine Kammer für *Soziales und Gesundheit* und eine Kammer für *Erziehung und Kultur*, mit jeweils 120 Mitgliedern, welche in einer indirekten Wahl von kommunalen Versammlungen gewählt wurden. Diese Kammern besaßen grundsätzlich aber nur noch rein beratende oder begutachtende Funktionen. Somit wurde das Schwergewicht auf die Republiken und autonomen Provinzen gelegt, indem nun der Rat der Nationalitäten von 1963, der ursprünglich nur fallweise im Rahmen des Bundesrates zusammentrat, an die erste Stelle gesetzt wurde. Dabei gilt zu bedenken, dass in der „Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien“ Demokratie in erster Linie *Autonomie* der sechs Teilrepubliken, der lokalen Parteikomitees und wirtschaftliche Selbstverwaltung bedeutete. Die Dezentralisierung der Wirtschaft und der Abbau der Regierungsbefugnisse des obersten Staatsorgans, des „Präsidiums der Republik“, führten zu einer weiteren Verstärkung der seit der Gründung des Staates vorhandenen zentrifugalen Kräfte.

Mit der Bundesverfassung vom 21. Februar 1974 wurden weitere Modifikationen am parlamentarischen System durchgeführt, so dass, nach dem während Jahren praktizierten Versuch der Anwendung eines Mehrkammersystems von einer Rückkehr zu einem aus zwei Kammern, dem *Bundesrat* als Volkskammer und dem „*Rat der Republiken und Gebietskörperschaften*“, bestehenden Parlament gesprochen werden kann: Der „Rat der Republiken und Gebietskörperschaften“ (Art. 284) sollte als eigentliches Koordinationsorgan die Standpunkte der einzelnen Gliedstaatenparlamente in seinem Zuständigkeitsbereich aufeinander abstimmen¹¹⁵, Bundesgesetze im Bereich der Finanzen (Geld, Kredit, Finanzwesen), Wirtschaftspolitik (Wirtschaftsregionalpolitik, Aussenhandel, Zollwesen) und Gewerkschaften verabschieden, diese interpretieren und deren Vollzug überwachen (Art. 286). Der „Rat der Republiken und Gebietskörperschaften“ bedurfte, um gültig verhandeln zu können, der Anwesenheit der Mehrheit aller Delegierten und sämtlicher Gliedstaatendelegationen (Art. 295 Abs. 1): Wo die Verfassung für ein Handeln des Bundes die Zustimmung der *Gliedstaatenparlamente* voraussetzte¹¹⁶, mussten die Delegationen der Gliedstaaten *ein-stimmig* entscheiden (Art. 295 Abs. 2). Da die Delegierten im Rat ihre Stimme prinzipiell

¹¹³ AUBERT, *Traité*, II, N 1245; JEAN-PIERRE FERRETJANS, in: RDP 79 (1963), S. 939-962, bes. S. 943, N 23; IVO KRBEK, „Die Verfassung der Sozialistischen Republik Jugoslawien vom 7. 4. 1963“, in: JöR 13 (1964), S. 243-324, bes. S. 269 ff.

¹¹⁴ TRIVELLI, S. 115.

¹¹⁵ Art. 286 Abs. 1 der Bundesverfassung Jugoslawiens.

¹¹⁶ Änderungen des Bundesstaatsgebietes (Art. 5 Abs. 3, Art. 283 Ziff. 4 und Art. 285 Ziff. 6 der Bundesverfassung); Internationale Verträge, welche die Änderung gliedstaatlicher Gesetze erforderten (Art. 271 Abs. 1); Kreditpflichtübernahmen des Bundes ausserhalb des ordentlichen Budgets (Art. 279 Abs. 5, Art. 286 Ziff. 4, Art. 295); Verfassungsänderungen (Art. 398 und 402 i.V.m. Art. 286 Abs. 1); auf entsprechenden Beschluss des Bundesrates bei Einleitung des Verfassungsrevisionsverfahrens (Art. 400 Abs. 1 und 2).

weisungsgebunden abgaben (Art. 296 Abs. 1)¹¹⁷, wurde damit die Bedeutung des Rates als ein Koordinationsorgan unter den verschiedenen Teilrepubliken deutlich: Der Entscheid der einzelnen Parlamente der Gliedstaaten wurde im Rat publik¹¹⁸.

III. Südafrika (1983-1994)

Die Unionsverfassung (South Africa Act 1909) hatte ursprünglich in eigenartiger Weise eine Kombination des Ernennungs- und Wahlsystems der Mitglieder des Senates verwirklicht. Ernannt wurden ursprünglich gemäss Sect. 24 Subsect. I der Verfassung acht regional nicht gebundene Mitglieder der Zweiten Kammer.

Für eine geraume Übergangszeit (1983-1994) fand sich in Südafrika eine hochkomplexe, der schwierigen Situation des Landes in keiner Weise gerecht werdende Struktur, indem gliedstaatliche Mitwirkungsrechte im Rahmen der institutionellen Ausgestaltung des Parlaments nicht den *Territorien*, sondern den drei *Bevölkerungsminderheiten* nach rassistischen Gesichtspunkten, ohne Berücksichtigung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit (!), zugestanden wurden¹¹⁹. Nach Sect. 37 Subsect. 1 der Verfassung von Südafrika vom 22. September 1983 besass die Republik Südafrika¹²⁰ ein verfassungsmässiges Parlament mit drei Kammern mit insgesamt 308 Mitgliedern, welche auf fünf Jahre gewählt waren. Die *Abgeordnetenversammlung* (House of Assembly)¹²¹ mit ihren 178 Mitgliedern war den Weissen vorbehalten. 166 Abgeordnete wurden direkt gewählt, vier vom Präsidenten und acht durch Kammermitglieder ernannt. In der *Repräsentantenversammlung* (House of Representatives)¹²² waren 85 Mitglieder (Coloureds), wobei 80 direkt gewählt, zwei vom Präsidenten und drei durch die Mitglieder der Kammer selbst bestimmt wurden. Sodann bestand eine *Delegiertenversammlung* (House of Delegates)¹²³, von deren 45 Mitgliedern 40 vom indischen Bevölkerungsteil, zwei vom Präsidenten und drei von der Kammer bestimmt wurden. Die Wahl des Staatsoberhauptes für fünf Jahre erfolgte durch ein 88köpfiges Wahlkollegium der Weissen, Coloureds und Inder (50 aus der Abgeordnetenversammlung, 25 aus der Repräsentantenversammlung und 13 aus der Delegiertenversammlung). Diesem wurde sodann ein 60köpfiger *Präsidentenrat* als Beratungsgremium zur Seite gestellt, der bei Unstimmigkeiten der drei Kammern eine verbindliche Entscheidung traf. Dieser Präsidentenrat setzte sich zusammen aus 20 Mitgliedern aus der Abgeordnetenversammlung, 10 aus der Repräsentantenversammlung, 5 aus der Delegiertenversammlung sowie 25 vom Präsidenten ernannten Mitgliedern.

Die Lösung der Verfassung von 1983 stiess von Anfang an auf heftigen Widerstand: Zu offensichtlich war der Schutz der Rassentrennung¹²⁴, zu stossend die völlige Ausserachtlassung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit bei der Bestellung der drei Kammern¹²⁵. Durch Parlamentsbeschluss wurde diese Verfassung am 19. Oktober 1992 dahingehend geändert, dass Schwarzen erstmals das Recht eingeräumt wurde, sich an einer Regierung zu beteiligen. Daraufhin befassten sich Vertreter von 26 politischen Delegationen seit dem 1. 4. 1993 mit der Ausarbeitung einer Interimsverfassung. Diese *Übergangsverfassung* wurde am 22. 12. 1993 vom Drei-Kammer-Parlament in Kapstadt mit 237 gegen 45 Stimmen verabschiedet und trat nach einer Reihe von Änderungen am 27. 4. 1994 in Kraft. Die Übergangsverfassung errichtete ein Parlament aus einer *Nationalversammlung* (Unterhaus) mit 400 direkt gewählten Abgeordneten (200 Direktmandate und 200 Regionallistenplätze) und einem *Senat* (Oberhaus) mit 90 Mitgliedern als Vertreter der Provinzen¹²⁶. Diese entsenden jeweils gleichmässig zehn Vertreter in den Senat. Diese beiden Parlamentskammern bilden die Verfassungsgebende Versammlung, die am 15. August 1994 in Kapstadt zu ihrer ersten Arbeitssitzung zusammenkam, um einen endgültigen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, den sie mit Zweidrittelmehrheit beschliessen soll¹²⁷.

¹¹⁷ Die einzelnen Gliedstaatenparlamente konnten ihre Delegationen aber auch mit Vollmacht ausstatten (Art. 300 Abs. 2).

¹¹⁸ Siehe auch WILL, § 28 II 1 b.

¹¹⁹ Siehe auch WILL, § 27 III 1 d.

¹²⁰ Nach Sect. 1 der Verfassung vom 22. 9. 1983 eine „parlamentarische Bundesrepublik“ mit vier Provinzen (Cape of Good Hope, Natal, Transval und Oranje Free State) mit eigenem Administrator und „Exekutivgremium“ (alle fünf Jahre vom Staatsoberhaupt ernannt). Daneben existierten 10 Regionen (Homelands), davon 6 „Autonomstaaten“ und 4 nominell unabhängige, international nicht anerkannte Republiken, sog. „Nationalstaaten“ (Bophuthatswana, Ciskei, Transkei und Venda).

¹²¹ Sect. 41 und Sect. 52 der Verfassung.

¹²² Sect. 42 und Sect. 52 der Verfassung.

¹²³ Sect. 43 und Sect. 52 der Verfassung.

¹²⁴ Revisionen der Verfassungsartikel über die Wahl des Staatspräsidenten, über Rassen- und nationale Angelegenheiten, über Exekutivgewalt und Kabinett, über die Legislativgewalt und über die rassengetrenten Parlamentswahlen bedurften zur Rechtsgültigkeit der Zustimmung durch die *absolute Mehrheit aller Mitglieder* in sämtlichen drei Kammern (Sect. 99 Subsect. 3). Änderungen der Normen über das Verfassungsrevisionsverfahren selber oder der Amtssprachenartikel (Sect. 99 Subsect. 2, Englisch und Afrikaans) bedurften gar der Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder in jedem der drei Kammern des Parlaments.

¹²⁵ Dazu WILL, § 27 III 1 d, Anm. 87.

¹²⁶ Die Provinzeinteilung wurde ebenfalls revidiert und die „Autonomstaaten“ und „Nationalstaaten“ (Homelands) wieder eingegliedert. Es bestehen nun neun Provinzen (Westkap, Ostkap, Nordkap, Oranje-Freistaat, Gauteng [urspr. Provinz Pretoria-Witwatersrand-Vereeniging], Nord-Transval, Ost-Transval, KwaZulu/Natal).

¹²⁷ Die neue Verfassung wurde am 8. 5. 1996 vom Parlament mit 421 zu 2 Stimmen (bei 10 Enthaltungen) genehmigt.

F. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es angesichts der schier unüberschaubaren Zahl an variierenden Vorschlägen und Varianten zur Frage der organisatorischen Ausgestaltung des Institutionengefüges der Legislative schwierig ist, nicht den Mut zu verlieren und sich resignierend auf den Standpunkt der unveränderten Beibehaltung des Zweikammersystems in seiner gegenwärtigen Form zurückzuziehen. Es geht nun nicht darum, zu verändern um des Veränderns willen, gleichsam unter dem Einfluss einer momentanen Modeströmung, sondern es geht darum, den sich seit der Zeit des Bundesstaat gewandelten Verhältnissen in angemessener Weise, unter Berücksichtigung aller wesentlichen Parameter, Rechnung zu tragen und ein System zu finden, das nicht nur fähig ist, den Anforderungen des nächsten Jahrhunderts zu entsprechen, sondern auch heute schon integrierende Kraft entfalten kann. Ob hier allenfalls ein Mehrkammersystem eine gangbare Alternative darstellt, muss jedoch bezweifelt werden.

Dabei ist v.a. das Problem der Repräsentation von ausschlaggebender Bedeutung: während die Repräsentationsbasis für National- und Ständerat weitgehend gefestigt und unbestritten ist, würde dies für eine Dritte Kammer, etwa in der Form eines Wirtschafts- und Sozialrates nicht in demselben Masse zutreffen. Die meisten der hier angesprochenen Dritten Kammern haben einen „konstruierten“, oft „technokratischen“ Charakter, der zwar rational nachvollziehbar ist und dessen Vorteile klar erkennbar sein mögen, selten aber dogmatisch klar durchdrungen ist. Das Postulat der Einfachheit, die der Dritten Kammer erst einen sicheren Rückhalt im Volk verleihen könnte, fehlt ihr weitgehend. Dazu kommt, dass oft kein echtes Bedürfnis nach einer Erweiterung des bewährten Zweikammersystems zu bestehen scheint. So werden etwa die Interessen wirtschaftlicher und sozialer Art bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingebracht, und treten in der Bundesversammlung als politischem Organ ebenfalls zu Tage. Es ist kein Platz für einen „Rat“, in dem bezahlte Lobbyisten Stellungnahmen vortragen, die deren Verband ohnehin einreicht. Es kann auch durchaus bezweifelt werden, ob eine Dritte, eine Volksgruppe repräsentierende Kammer eine Lösung der Minderheitenprobleme brächte. Wahrscheinlicher ist, dass diese Problematik eher noch verkompliziert würde.

Es wurde im Verlaufe der Arbeit gezeigt, dass die sicherste Grundlage für ein Zweikammersystem und eine Zweite Kammer ein akzeptiertes, dem demokratisch-egalitären theoretisch nachgeordnetes, institutionell aber nebengeordnetes Repräsentationsprinzip ist. Daraus kann eine Zweite Kammer spezifische Funktionen, insbesondere der Interessenvertretung, ableiten. Wie machtvoll dies geschieht, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Die zunehmende Ausdifferenzierung und Komplexität moderner Gesellschaften verlangt von der Politik je angemessene Ebenen der Interessenvertretung und deren Koordination. Eine Zweite Kammer kann hier mit einer klaren, richtig konstruierten, Grundlage die Repräsentation diversifizieren und die Legitimation der Politik verbreitern. Dem können Dreikammersysteme nicht oder nur bedingt nachkommen. Bezogen auf das bundesstaatliche Zweikammersystem der Schweiz bedeutet dies, dass eine Berücksichtigung der in dieser Arbeit angesprochenen Probleme, der mit der Bevölkerungsverschiebung und dem unterschiedlichen Wachstum der Kantone verursachten Veränderung des Gewichts des Föderalismusprinzips zuungunsten des Demokratieprinzips, nur im Rahmen einer Modifikation des konsequent durchgeführten bundesstaatlichen Zweikammersystems erfolgen kann. Welche Schlussfolgerungen aus den vorstehenden Ausführungen gezogen werden können, soll im nun folgenden vierten und letzten Abschnitt dargelegt werden.

Vierter Abschnitt: Schlussfolgerungen

§ 32 Das Zweikammersystem

A. Die Beibehaltung des Zweikammersystems

Das auf der Gleichberechtigung der beiden Kammern basierende schweizerische Zweikammersystem hat sich als wesentliches Element der Staatsorganisation im grossen und ganzen bewährt. Als Bestandteil und Faktor der Willensbildung auf Bundesebene hat sich der Ständerat fest etabliert und mit überzeugender Leistung durchwegs legitimiert. Allerdings hat seit der Gründung des Bundesstaates 1848 ein Funktionswandel eingesetzt, der nicht spurlos an den Institutionen auf Bundesebene vorbeigegangen ist. Historisch betrachtet waren sowohl die Integration der kantonalen Staatsgebilde und der gesellschaftlichen Subgruppen als auch die Wahrung der Teilautonomie derselben Grundprobleme des Staatsbildungsprozesses. Im Laufe der Zeit ist in der Gesellschaft aber ein neuer Problemlösungsbedarf entstanden mit Aufgaben von ganz anderer Dimension, welche die Probleme der Gesamtgesellschaft über die der einzelnen Kantone stellen (Sozialstaatlichkeit, Wirtschaftsfragen, Migrationsprobleme, Orientierungsarmut der Gesellschaft, Ökologieprobleme, wachsende Internationalität der bisher staatlich geprägten Elemente, Energieproblematik usw.). Diese Probleme müssen grundsätzlich durch die politischen Repräsentanten gelöst werden. Das Problem des Ständerates und seiner Zusammensetzung muss in dieser Hinsicht als Teilaspekt der *Repräsentationsverhältnisse* (Repräsentation also im Sinne von Präsent- und Handlungsfähigmachen einer politischen, real nicht zusammentretenden Gesamtheit) betrachtet werden: so wünschenswert eine effizientere Parlamentstätigkeit und gesteigerte Problemlösungsfähigkeit der Räte wären, so muss man sich doch bewusst bleiben, dass die eigentlichen Repräsentationsstrukturen in der Schweiz geprägt sind,

1. dadurch, dass immer mehr repräsentative Aufgaben vom Parlament auf die Exekutive bzw. die Verwaltung und gleichzeitig immer mehr Kompetenzen von den Kantonen auf den Bund übergegangen sind;
2. durch ein Auseinanderbrechen der parlamentarischen und ausserparlamentarischen Repräsentationsformen (vergl. das Vorverfahren in der Gesetzgebung);
3. durch eine wachsende Überlastung des Milizparlaments.

Der Ständerat spiegelt gegenwärtig aber immer noch den politischen Problemlösungsbedarf der Aufbauphase des schweizerischen Bundesstaates wider. Zunächst wollte er das nationale mit dem kantonalen Prinzip vereinen, daneben war und ist er v.a. auch als ein Ort der *Einheitsbildung zwischen den Kantonen* zu verstehen, welche er zu repräsentieren hat. Gerade diese Funktion aber wird nicht mehr durchwegs erfüllt: war ursprünglich die bessere Integration der Kantone durch deren Repräsentation angestrebt, so wird heute diese Funktion teilweise angezweifelt¹, etwa mit dem Argument, dass zum einen die kantonalen Interessen bereits im Nationalrat Eingang fänden (die Nationalräte entstammen ja ebenfalls kantonalen Wahlkreisen) und die Ständeräte ohnehin nicht instruktionsgebundene „Vertreter“ ihrer Kantone seien. Dazu komme, so eine ebenfalls oft erhobene Kritik, dass der Ständerat ähnlich stark wie der Nationalrat interessengebunden sei, aber dennoch gesamtschweizerische Probleme zu lösen habe und die ehemals besonders behüteten Kantone (Sonderbundskantone) heute bestens integriert seien. Heikel sei darüber hinaus auch die klare Untervertretung bestimmter gesellschaftlicher und parteipolitischer Gruppen im Ständerat, welche in den Kantonen durchaus bedeutsame Faktoren der Konsensfindung darstellen.

Es stellte sich daher die Frage, ob den heutigen Problemlagen mit der Überführung der Bundesversammlung in ein *einkammeriges* Parlament gedient wäre². Die in einer solchen „permanent vereinigten Bundesversammlung“ nach wie vor gesondert zu wählenden Ständeräte könnten dort als gleichberechtigte und vollständig integrierte Parlamentarier mit den Nationalräten gemeinsam agieren. Es wurde allerdings festgehalten, dass eine solche Überführung der Ständeräte in eine einkammerige Bundesversammlung deren Einfluss entscheidend schwächen würde. Im Unterschied zu heute, wo die Ständeräte als Mitglieder einer eigenständigen Kammer, die dem Nationalrat - mit Ausnahme minimier formeller Fragen - ein in jeder Hinsicht gleichgeordnetes Gegengewicht darstellen, würden sie dann statt dessen in einer einheitlichen Kammer gerade ein Fünftel der Mitglieder stellen.

Als Faktor in der Suche nach einem für alle lokal kompakten Minderheiten akzeptablen Kompromiss bleibt der Ständerat daher als eigenständiger Rat notwendig: Die Ausgleiche divergierender Interessen wird nur durch getrennte, gleichberechtigte Kammern gewährleistet. Denn trotz aller juristischen Unabhängigkeit zeigte sich, dass die Ständeratsabgeordneten der kantonalen Autonomie und den spezifischen Interessen der einzelnen Gliedstaaten ohne Zweifel ein grösseres Gewicht beimessen als die Parlamentarier im Nationalrat³. Der Ständerat ist damit also nicht unbedingt der „*défenseur patenté des cantons et de l'esprit fédéral*“⁴, er ist aber umgekehrt auch nicht einfach

¹ Siehe vorstehend § 28, B, III.

² So etwa NEIDHART, „Reform“, S. 93; siehe vorstehend § 30, A, III, 2.

³ HERTIG, S. 64 f.

⁴ DELLEY, „Positions législatives du Conseil des Etats“, S. 16.

eine Art „zweite Volkskammer mit anderer parteipolitischer Zusammensetzung“⁵. Diese spezifische Ausrichtung der Ständeräte bedeutet allerdings noch lange nicht, dass sie der erwähnten Ausgleichsfunktion zwischen den Kantonen unterschiedlicher Grösse und Wirtschaftsstärke gerecht werden, sondern nur, dass die ursprüngliche Repräsentationsfunktion an sich durchaus noch eine reale Grundlage besitzt.

Daneben verdient der Ständerat auch in seiner Funktion als „*chambre de réflexion*“ als eigenständige Zweite Kammer weiterhin belassen zu werden: Eine Verwesentlichung des repräsentativ-parlamentarischen Elementes etwa durch den Verzicht auf das Zweikammersystem würde hier eine empfindliche Lücke reissen, die durch organisatorische Kompensationen, wie *zweite Lesungen in der einzigen Kammer* nicht befriedigend gelöst würden. Die Qualität der Gesetzgebung ergibt sich gerade daraus, dass eine Materie von verschiedenen Seiten her durchleuchtet wird - was aber noch lange nicht heisst, dass der Ständerat gerade so und nicht anders zusammengesetzt sein könnte; zu vermeiden ist bloss eine plumpe Duplizierung des Nationalrats, ein Doublon.

Als Zwischenergebnis kann man also festhalten, dass der Ständerat seine historische Funktion als Kammer der Kantone erfüllt hat und auch in Zukunft noch ein Repräsentant der föderalistischen Säule der Staatsorganisation darstellen kann. Es spricht nun aber nichts dagegen, unter Wahrung dieser Funktion auch neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, die sich aus dem Wandel der Bundesstaatlichkeit ergeben haben. Auch wenn beispielsweise in der Analyse der Arbeitsgruppe WAHLEN in erster Linie die *Repräsentationsfunktion* und damit verbunden die *Schutzfunktion* des Ständerates für die verschiedenen Minderheiten in der Schweiz im Vordergrund stand, darf man die übrigen Funktionen des Ständerates als Zweite Kammer im Bundesparlament nicht ausser Acht lassen. Die Arbeitsgruppe ging insofern davon aus, dass Funktion und Stellung des Ständerates Gegenstand eines sehr weitreichenden Konsenses waren⁶ und empfand gerade die Repräsentationsfunktion als zentral für die Stabilität der Schweiz. Tatsächlich ist auch nach den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit in gleicher Weise davon auszugehen, dass es in der modernen Eidgenossenschaft trotz der sie erfassenden weitreichenden Unitarisierung, des Verschiebens der Gewichte auf den Bund, lokal kompakte, sich teilweise überschneidende Minderheiten gibt, deren Integration als eine Aufgabe von permanenter Aktualität anzusehen ist.

Für die Beibehaltung des Zweikammersystems spricht auch die *faktische Akzeptanz* des Ständerates im Bewusstsein der Bürger⁷. Es konnte festgestellt werden, dass der Ständerat im Laufe der Zeit wieder vermehrt an Ansehen gewonnen hat. Dies nicht zuletzt aufgrund des Übergangs zur Volkswahl der Ständeräte, die diesen eine ausserordentlich starke Legitimationsgrundlage verschafft. Es besteht allerdings durchaus die latente Gefahr eines Konfliktes zwischen demokratischem und föderativen Grundsatz, der sich immer dann in besonderer Weise artikuliert hat, wenn sich der Ständerat erkennbar auf die Verteidigung spezifischer dem „Gesamtwohl“ entgegenstehender Partikularinteressen versteift hat, was letztmals im Jahre 1989 eine parlamentarische Initiative auf dessen Abschaffung provoziert hatte⁸. Man könnte insofern eine Anknüpfung an die Sozialpsychologie wagen, insbesondere an die in ihrem Rahmen entwickelte und breit anerkannte *Equity-Theorie*⁹. Das Prinzip der relativen Gleichheit wird in der Sozial-psychologie häufig auch als Beitragsprinzip oder Equity-Prinzip bezeichnet¹⁰: Es handelt sich dabei um eine psychologische Gerechtigkeitstheorie, welche Aussagen darüber erlaubt, unter welchen Umständen Menschen z.B. Rechtspflichten als gerecht empfinden. Kommt in einer Konfliktsituation der Eindruck auf, dass sich der Ständerat allzu sehr auf die Position einer bestimmten „Minderheit“ - und sei es nur die der Energiewirtschaft - festlegt und setzt sich dank der Überrepräsentation der entsprechenden Kräfte diese Position durch, so besteht das Risiko, dass sich die Vertreter des Mehrheitsinteresses ungerecht behandelt und benachteiligt fühlen. Diese Benachteiligung liegt nicht in der Tatsache, dass sich verschiedene Vertreter im Ständerat (legitimerweise) der Interessen einer Minderheit angenommen haben und diese auch offen vertreten, sondern vielmehr in der verzerrten Überrepräsentation dieser Interessen, nicht zuletzt aufgrund der schematisch gleichen Sitzverteilung. Definiert man nun Equity als die Wahrnehmung, dass alle an einer Beziehung beteiligten Personen einen relativ gleichen Gewinn erhalten und entsprechend der Gegenleistung die einzelnen Menschen ihren Beitrag, etwa bei einer Arbeitsleistung, als hinreichend ausgeglichen beurteilen, so wird klar, dass von einer solchen Wahrnehmung im Falle vorwiegend auf der schematischen Sitzverteilung beruhenden Unausgeglichenheit der Interessen das Gefühl der Verdrossenheit aufkommen kann.

⁵ So aber RIKLIN, „Stellung“, S. 102.

⁶ Schlussbericht WAHLEN, S. 451.

⁷ Zur Frage der Akzeptanz in der Bevölkerung als Legitimationsgrundlage (i.S. MAX WEBERS, vergl. auch MÜLLER, „Gerechtigkeit“, S. 108 ff.; FRENKEL, I, N 28, 582 ff.; vorstehend § 19, C) sei auch auf die UNIVOX-Analyse von 1992 verwiesen (vorstehend § 30, B).

⁸ Siehe vorstehend § 30, A, III, 3 (p.I. der Grünen Fraktion vom 15. Dezember 1989).

⁹ GEROLD MIKULA (Hrsg.), „Gerechtigkeit und soziale Interaktion“, Bern 1980; ders. „Gerechtigkeit“, in: „Sozialpsychologie“, hrsg. von DIETER FREY/SIEGFRIED GREIF, 2. Aufl., München - Weinheim 1987, S. 174 ff.; HANS WERNER BIERHOFF, „Sozialpsychologie“, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1988, S. 96 ff., bes. S. 113 ff.; PAUL RICHLI, „Die Equity-Theorie als Kriterium für die Beurteilung des Gerechtigkeitsgehalts von Rechtsnormen“, in: WALTER R. SCHLUEP (Hrsg.), „Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends: FS zum 60. Geburtstag von Bundesrat ARNOLD KOLLER“, Bern/Stuttgart 1993, S. 149-172.

¹⁰ J. S. ADAMS, „Inequity in social exchange“, in: L. BERKOWITZ (Hrsg.), „Advances in experimental social psychology“, vol. 2, New York, 1965; E. WALSTER, E. BERSCHIED & G. W. WALSTER, „New directions in equity research“, in: Journal of Personality and Social Psychology, 1973, S. 151-176.

B. Modifikation des Ständerates

I. Funktionen und Stellung des Ständerates

Die ambivalente Rolle des Ständerates als eines Teils des Bundesparlaments einerseits und als Organ des Föderalismus andererseits äussert sich in erster Linie in dessen *Funktionen* und in seiner *organisatorischen Ausgestaltung*. Jedes Modifikationspostulat gegenüber dem Ständerat sollte sich zunächst an der schweizerischen Tradition der Gleichberechtigung der beiden Kammern und angesichts ihrer Funktionen an der herkömmlichen Kompetenzaufteilung orientieren und damit die Grundkautele der schweizerischen Staatsorganisation beachten: Die Gleichheit von Volk und Ständen, die Gleichheit der Kantone unter sich und darauf aufbauend die Gleichheit der beiden Parlamentskammern. Wird eines dieser Elemente modifiziert, so muss dies auf den anderen Ebenen eine entsprechende Kompensation bzw. Korrektur zur Folge haben.

Es wurde zuvor festgehalten, dass dem Ständerat noch immer eine entscheidende Rolle als Repräsentationsorgan der Kantone, mithin der lokal kompakten Minderheiten zukommt. Allein durch die in ihm erzeugten unproportionalen Mehrheiten wird den verschiedenen Minderheiten die Chance einer „zweiten Mehrheit“ innerhalb der Bundeslegislative gegeben, die sich der rein proportionalen Mehrheit des Nationalrates erfolgreich widersetzen kann. Entsprechend dieser Funktion der Herausbildung zweiter Mehrheiten ist der Ständerat auch geformt: zum einen drückt sich dies in der *schematischen Gleichstellung* eines jeden (Voll-)Kantons aus und zum anderen, was aber in diesem Zusammenhang noch weit wichtiger scheint, in seiner Zusammensetzung nach dem *Senatsprinzip*, also aus frei gewählten Abgeordneten statt aus instruierten Vertretern der Kantonsbehörden. Setzte man den Ständerat dagegen nach dem *Bundesratsprinzip* aus gebundenen Vertretern der Kantone bzw. deren Behörden zusammen, so könnte er dem Nationalrat nur in solchen Fragen gleichberechtigt sein, die unmittelbar Rechte der Kantone betreffen. In allen übrigen bedeutenden Fällen der Bundesgesetzgebung bliebe er dann aufgrund seiner Zusammensetzung auf ein Vetorecht beschränkt. Eine damit verbundene Eingrenzung der Kompetenzen des Ständerats auf echt *föderative* Belange, welche seinem Wesen zwar durchaus entsprechen würden, ist schlussendlich abzulehnen, denn dies könnte einerseits Abgrenzungsprobleme in Fragen der Auswirkung bestimmter Materien heraufbeschwören und andererseits die gegenwärtige unbefriedigende Situation bezüglich der Zusammensetzung nicht lösen helfen: Der Ständerat würde sich zu einem Bundesrat im deutschen Sinne entwickeln, ohne gleichzeitig dessen Vorteile zu übernehmen.

Letztlich problemfrei und unbestritten erscheinen die weiteren Kernfunktionen des Ständerates in seiner Rolle als Zweite Kammer des Bundesparlaments: die Kontrolle der Beschlüsse der Volkskammer, mithin die Rolle einer „*chambre de réflexion*“¹¹, und diejenige der gemeinsam mit dem Nationalrat auszuübenden Kontrolle des Bundesrates, also das Element der *Gewaltenteilung*¹². Auch bezüglich dieser Funktionen erweist sich der Ständerat in seiner Ausgestaltung nach dem Senatsprinzip als in hohem Masse zur Funktionenerfüllung geeignet, ja, für eine „*chambre de réflexion*“ auf Bundesebene ist die so gewährleistete Unabhängigkeit von kantonalen Behörden sogar unabdingbare Voraussetzung.

Beschränkt sich der Wirkungskreis des Ständerates also auf die Mitwirkung an den Aufgaben der Bundeslegislative, so ist das Senatsprinzip und damit die völlige Unabhängigkeit von den Kantonsbehörden unverzichtbar. Es wurde im Verlauf der Arbeit nun allerdings auch die Frage aufgeworfen, ob neben der Vertretung der kantonalen Interessen gegenüber dem Bund im Sinne der Repräsentationsfunktion auch die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der *horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit* durch den Ständerat sinnvoll wäre¹³. Die Einsetzung des Ständerates als ein solches Organ des kooperativen Föderalismus scheint aber kaum sinnvoll: es hätte nicht nur eine Abwertung des Ständerates als ein Organ der Bundeslegislative zur Folge, sondern dürfte auch in keiner Weise gewährleisten, dass interkantonale Kontakte transparenter und besser koordiniert würden. Hier kann hoffnungsvoll auf die neugeschaffenen Formen interkantonalen Zusammenarbeit und Koordination im Rahmen der „*Konferenz der Kantonsregierungen*“ als ein Instrument des Föderalismus verwiesen werden. Es kann heute - schon aus Gründen der Arbeitsbelastung und im Interesse der seriösen Erfüllung der übrigen anerkannten Funktionen - nicht die Aufgabe des Ständerates sein, diese interkantonale Zusammenarbeit zu koordinieren und zu fördern.

Zusammenfassend gilt, dass die Bedeutung des föderalistischen Elements im Konzept des schweizerischen Zweikammersystems, also die Verschaffung der Nachachtung der Interessen der Kantone im Bund, nicht unterschätzt werden darf. Der Ständerat entspricht in seiner gegenwärtigen Form, vor allem mit der schematisch gleichen Sitzverteilung, zwar nicht mehr der Problemstruktur unserer Gesellschaft, die ihre historischen Integrationsprobleme zumindest im Blick auf die alten Sonderbundskantone gelöst hat, dennoch ist diese Repräsentationsfunktion angesichts lokal kompakter Minderheiten für die Stabilität in der Eidgenossenschaft auch heute noch unverzichtbar. Sinn-voll und dringend notwendig wäre es hingegen, wie die Ergebnisse der Arbeit nahelegen, dem Wandel der

¹¹ Siehe vorstehend § 24, B.

¹² Siehe vorstehend § 24, C.

¹³ Siehe vorstehend § 29, D, III, 2, b.

Minderheitenpositionen angemessen Rechnung zu tragen. Dies bedeutet in erster Linie eine Modifikation in der Zusammensetzung des Ständerates, ohne ihn aber als das ausgleichende Element innerhalb des parlamentarischen Verfahrens, sei es als „chambre de réflexion“, sei es als senior pars des Nationalrats überhaupt herabzusetzen. Dass der Ständerat diese Funktionen ausüben kann, beruht nicht allein auf einer irgendwie gearteten zahlenmässigen Verteilung der Sitze, sondern auf dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren, wie im Verlaufe der Arbeit dargelegt werden konnte. Wesentlich ist, dass eine Modifikation im nachfolgend vorgeschlagenen Sinne dieser allgemein akzeptierten Funktion des Ständerates keinen Abbruch täte.

II. Organisatorische Ausgestaltung des Ständerates

Die Organisation einer Zweiten Kammer richtet sich wie erwähnt nach ihren Funktionen. Es wurde nun gelegentlich vorgeschlagen, eine verstärkte Vertretung der Kantone als Organisationselemente des Bundes durch eine institutionalisierte Verflechtung zwischen Ständerat und Kantonsbehörden anzustreben, etwa in Form einer *Doppelmitgliedschaft* von kantonalen Amtsträgern in der Zweiten Kammer, namentlich der Personalunion zwischen Sitz im Ständerat und in einer Kantonsregierung¹⁴. Diese Forderung beruht meistens auf der Prämisse, dass der Ständerat zum einen keinerlei Funktionen im Bereich der Geltendmachung von Anliegen der *Gliedstaatenorgane* im Bund ausübt und zum anderen die Repräsentationsfunktion, die vor allem in der zahlenmässigen Verteilung der Sitze zum Ausdruck kommt, als solche kaum der Wahrnehmung spezifisch kantonaler Interessen diene. Als nachahmenswertes Vorbild, um der Wahrnehmung der kantonalen Interessen mehr Gewicht zu verleihen, wird dabei gerne auf den deutschen Bundesrat verwiesen¹⁵.

Das Modell des deutschen Bundesrats ist als solches aber eine nur wenig sinnvolle Alternative: zwar wäre es ein naheliegender Ausweg zur Stärkung der Bindungen der Ständeräte an ihre Heimatkantone, etwa eine rechtliche Bindung der Ständeräte an Instruktionen der Kantonsbehörden bzw. den organisatorischen Einbau letzterer in den Ständerat zu fordern. Die Schaffung eines „*Ständeratsministers*“ liefe dann tatsächlich auf eine partielle Angleichung an den deutschen Bundesrat hinaus, wie sie etwa von JAAG vorgeschlagen¹⁶, aber bereits von der Arbeitsgruppe WAHLEN abgelehnt wurde¹⁷. Eine Einführung kantonalen Elemente in das Bundesorgan Ständerat müsste dieses im Ergebnis nur schwächen¹⁸. Nach seiner gegenwärtigen Zusammensetzung aus frei gewählten Abgeordneten, die als Mitglieder dieses Bundesorganes gewählt sind, kann der Ständerat dem Nationalrat gleichgestellt werden. Setze man nun den Ständerat also nach dem Bundesratsprinzip aus gebundenen Kantonsvertretern statt aus frei gewählten Abgeordneten zusammen, so könnte er dem Nationalrat nur in solchen Fragen gleichberechtigt sein, die unmittelbar Rechte und Kompetenzen der Kantone betreffen. In allen übrigen (nicht weniger wichtigen) Fragen der Bundesgesetzgebung müsste der Ständerat dann aufgrund seiner Zusammensetzung entweder ganz von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen oder zumindest auf ein blosses Einspruchsrecht beschränkt bleiben. Wollte man also etwa Mitglieder kantonaler Exekutiven in den Ständerat einfügen, so würde für diese die Gleichberechtigung nur noch dann einen Sinn machen, wenn durch die fragliche Vorlage kantonale Rechte betroffen wären. Es bliebe prinzipiell fragwürdig, in einem solchen Fall von einer Gleichstellung kantonaler Behördenvertreter mit dem Nationalrat auszugehen: Der Ständerat müsste, da dies nicht zu rechtfertigen wäre, analog dem deutschen Bundesrat, in seinen Kompetenzen reduziert werden. Der durch dieses System gewonnene Vorteil der Nutzbarmachung der politischen Erfahrung und des Verwaltungswissens der kantonalen Amtsträger wäre insofern teuer erkauf¹⁹.

Bei der institutionalisierten Einsitznahme von kantonalen Regierungsräten als Mitglieder im Ständerat stellt sich im weiteren das Problem der Legitimation: *wer* wählt den kantonalen Aussenminister? Ist es das kantonale Parlament? Die Kantonsexekutive? Es spricht kein Grund dafür, das Kantonsvolk, welches ein gültiges Staatsorgan ist und heute in allen Kantonen die Ständevertreter wählt und dem hierbei eine maximale Auswahlmöglichkeit zukommt, etwa auf die kantonalen Behördenvertreter zu beschränken, wollte man das Volk als Kurationsorgan belassen. Die Beschickung des Ständerates mit kantonalen Behördenvertretern hätte ferner noch weitere äusserst heikle organisatorische Probleme zur Folge, wenn nicht die schweizerische Tradition völlig aufgegeben und das System gesprengt werden soll. So wurde schon vorgeschlagen, die Nachteile, welche die Personalunion zwischen Sitz in der Zweiten Kammer und in einer Gliedstaatenregierung mit sich bringt, dadurch auf ein Minimum zu reduzieren, dass diese Doppelmitgliedschaft auf *ein* Ständeratsmitglied pro Kanton beschränkt würde, im Ergebnis also die Bildung von „Pärchen“²⁰. So entstünde zum einen auf jeden Fall eine Doppelvertretung für jeden Kanton, seien es nun Voll- oder Halbkantone, was zwar nicht grundsätzlich abzulehnen wäre, jedoch nichts am Problem des

¹⁴ So v.a. bei JAAG, „Zweite Kammer“, S. 130 f.

¹⁵ Siehe vorstehend § 29, F. I.

¹⁶ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 128 f.

¹⁷ Schlussbericht WAHLEN, S. 475.

¹⁸ HANGARTNER, „Staatsaufgaben“, S. 405.

¹⁹ Im übrigen sind auch ungebundene Senatoren i.d.R. erfahrene Politiker mit entsprechendem Potential, wobei ihnen natürlich der ganze verwaltungstechnische Rückhalt fehlt, der dem kantonalen Magistraten zur Verfügung steht.

²⁰ Kanton Schwyz in Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe WAHLEN, I, S. 260, Rz. 120; JAAG, „Zweite Kammer“, S. 130.

Ungleichgewichts zwischen grossen und kleinen Kantonen ändern würde. Wesentlich bedenklicher bei diesem Vorschlag wäre allerdings, dass hier zwei „Klassen“ von Ständevertretern gebildet würden. Auf der einen Seite stünde der volksgewählte Abgeordnete, auf der anderen der - gewählte? ernannte? instruktionsgebundene?²¹ - Regierungsvertreter. Auch wenn dieser vielleicht nur einen vakanten Sitz inne hätte, wäre das Problem nicht gelöst: dauernde Rotationen müssten jede sinnvolle Zusammenarbeit verunmöglichen.

Die Beteiligung kantonaler Exekutivorgane im Ständerat muss aber auch wegen der damit verbundenen, im Falle von Deutschland bereits beobachteten, weiteren Verschiebung der *innergliedstaatlichen* Gewichte zu Gunsten der jeweiligen Landesregierung abgelehnt werden. Der Ausbau einer direkten Verbindung zwischen kantonaler und Bundesexekutive durch die Entsendung einer möglichst grossen Zahl von kantonalen Regierungsmitgliedern wäre verbunden mit einer nicht unbedenklichen Kräfteverschiebung innerhalb der Kantone von den Legislativorganen auf die Regierung. Ein Phänomen, das in Deutschland unter dem Begriff der Depossedierung der Landtage schon lange kritisiert wird. Überhaupt muss das praktische Bedürfnis für eine solche Einbeziehung der kantonalen Exekutiven schon deshalb bezweifelt werden, weil ihnen durch andere institutionelle Vorkehrungen und Verfahren, etwa durch das Vernehmlassungsverfahren oder neuerdings die Konferenz der Kantonsregierungen als Möglichkeit der koordinierten Interessenvertretung durchaus wirksame Einflussmöglichkeiten im Stadium der Gesetzesberatung gewährt sind. Einem anderen Zweck könnte der Einbezug von kantonalen Behördenvertretern im Ständerat auch nicht dienen. Geht es aber tatsächlich nur um die Verstärkung des föderalistischen Elements, so sei darauf hingewiesen, dass sich die Ständeratsmitglieder, wie die Ergebnisse der Analyse der Entscheidungsparameter ergeben haben, ihrer besonderen Rolle als „Vertreter“ (richtiger eben Repräsentanten) ihres Kantons durchaus bewusst sind und auch dementsprechend handeln.

Bereits die Arbeitsgruppe WAHLEN hatte sich sehr deutlich für eine Beibehaltung der identischen Kompetenzen der beiden eidgenössischen Räte gemäss Art. 89 Abs. 1 BV ausgesprochen²². Diesem Ergebnis standen v.a. jene Bedenken gegenüber, welche die Arbeitsgruppe wegen der Unterrepräsentation der SP äusserte sowie die Skepsis, ob der Ständerat tatsächlich über eine ausreichende *Eigenständigkeit* gegenüber dem Nationalrat verfüge, so dass seine Existenz gerechtfertigt sei²³. Die gleichberechtigte Stellung des Ständerates erscheint hiernach zwar im Prinzip bejaht, in ihren Auswirkungen jedoch wieder in Frage gestellt. Offensichtlich ist hierbei nur, dass der Ständerat die zugeordnete Funktion einer „chambre de réflexion“ nicht erfüllen kann, wenn er dem Nationalrat nicht gleichgestellt ist. Nur aufgrund seiner gleichberechtigten Stellung kann er abweichende Standpunkte einführen und damit aufgetretene Einseitigkeiten in dem Entwurf des Nationalrates beseitigen, die Übereinstimmung mit dem übrigen geltenden (Verfassungs-)Recht gewährleisten sowie einen allfälligen Aktivismus des Nationalrates namentlich in Vorwahlzeiten bremsen.

Ihre zentrale Bedeutung erhält die gleichberechtigte Stellung des Ständerates aber erst, wenn man von seiner föderativen Funktion der Repräsentation diverser lokaler Minderheiten ausgeht. Die Stabilität des schweizerischen Staatsgefüges basiert auch heute noch wesentlich auf der Integration der verschiedenen ausgeprägten Minoritäten wie vor allem der Welschschweizer und der konservativen kleinen Kantone. Die Schweiz bedarf als ganze um der Stabilität des Staates willen der Beachtung der Interessen verschiedenster Minderheiten: würde man bestimmte dieser Gruppen in eine, proportional gerechnet, richtige Stellung fortwährender Minderheit drängen, fühlten sich diese auf eidgenössischer Ebene bald nicht mehr repräsentiert und die Entladung eines so provozierten Konfliktes wäre wohl unvermeidlich. Die Kleine Kammer bildet nun gleichsam ein Kernstück in diesem System divergierender Kräfte, indem sie gerade den erwähnten Minderheiten die Chance bietet, hier zur Mehrheit zu werden und diese zweite Mehrheit der rein proportional errechneten Mehrheit im Nationalrat gegenüberzustellen. Dadurch, dass dem Ständerat eine völlige Gleichberechtigung zukommt, wird er zum entscheidenden Faktor in der Suche nach einem tragfähigen Kompromiss. Eine andere Frage ist diejenige der schützenswerten Minderheiten: hier haben sich die Positionen angesichts des Wandels im Bundesstaat derart geändert, dass etwa nur noch sehr bedingt von einem Integrationsbedürfnis etwa der Urschweiz die Rede sein kann. Hier muss auf die Ergebnisse in der Repräsentationsausrichtung der einzelnen Abgeordneten erinnert werden: Die Abgeordneten sind geprägt von ihrem Umfeld, ihrer Herkunft, bringen also auch eine gewisse kantonale Eigentümlichkeit mit ein. Gerade dies führt wiederum zu einer Überrepräsentation der kleinen konservativen, katholischen Kantone, die keineswegs gerechtfertigt ist. *Die Repräsentation der Kantone in einem mehr psychologischen Sinne darf nicht unterschätzt werden.* Entgegen dem in der Arbeitsgruppe WAHLEN immer wieder zu bemerkenden Unbehagen wegen der fehlenden Repräsentativität in der Zusammensetzung der Kleinen Kammer, ist in diesem Fehlen, also in ihrem unproportionalen Aufbau, der Kern ihrer Funktionen und ihrer Gleichstellung gegenüber dem Nationalrat begründet. Die dadurch bewirkte Ausbildung zweiter gleichberechtigter Mehrheiten söhnt so die aus ihrer Minderheitenstellung in die Stellung mehrheitsfähiger Gruppen überführten diversen Minoritäten mit dem Staat als ganzem aus. Damit der

²¹ JAAG, „Zweite Kammer“, S. 130, betont, dass auf die Instruierung dieses Abgeordneten auf jeden Fall zu verzichten sei, um den Parlamentscharakter des Ständerates zu wahren. Letztlich wäre damit ein Ständeratsmitglied ex lege (weisungsfreies) Exekutivmitglied des Kantons. Damit wäre dann aber wiederum nicht viel gewonnen, ausser einer möglichen Verstärkung des Informationsflusses zwischen Ständerat und Kantonsregierung.

²² Schlussbericht WAHLEN, S. 451.

²³ Siehe dazu vorstehend § 19, C.

Ständerat dieser Kernfunktion aber weiterhin gerecht werden kann, wird eine Neuorientierung in der Frage der schützenden Minoritäten unabdingbar.

Zwar wäre es ein Trugschluss zu glauben, der oft beklagte Konservatismus des Ständerats könne dadurch beseitigt werden, dass man den Kantonen einfach einen dritten Sitz einräume und so etwa der SP als oftmals drittstärkste Kraft in den Kantonen eine entsprechend stärkere Vertretung böte. Diese Argumentation verkennt die Ursachen des Konservatismus im Ständerat. Nicht allein die konservative Grundhaltung des jeweiligen Ständeratsmitglieds ist ursächlich für die insgesamt konservative Linie des Ständerates; es ist vielmehr seine beschriebene Ausgleichsfunktion der divergierenden Minoritäten. Diese lässt einen Kompromiss oft nur nahe am Status quo zu, sodass der Ständerat ausser zur Stabilität entscheidend auch zum zwangsläufig damit verbundenen Fehlen weitreichender politischer oder gesellschaftlicher Reformen und schliesslich zu einer Grundhaltung beiträgt, nach der diejenige Politik für die Schweiz am geeignetsten erscheint, die unter Weglassung nicht kompromissfähiger politischer Ziele und unter Berücksichtigung aller bedeutsamen Sonderinteressen den Staat verwaltet. Hierbei geht es um die grundsätzliche Frage der Beibehaltung der *schematischen Gleichheit* der Kantone im Ständerat und nicht zuletzt auch um die Sonderstellung der Halbkantone. In der Arbeitsgruppe WAHLEN bildete dabei die erwähnte konstante Unterrepräsentation der SP in der Kleinen Kammer einen wesentlichen Auslöser für die Reformüberlegungen in dieser Richtung²⁴. Es schienen hier vor allem zwei Wege denkbar: entweder eine gleichmässige Erhöhung der Zahl der Sitze pro Kanton, um so der SP - oder anderen Parteien - den Eintritt in die Kleine Kammer zu ermöglichen oder die Aufgabe des Prinzips der schematischen Gleichheit²⁵. Ein solcher Übergang zur *strengen* Proportionalität hätte jedoch höchst unerwünschte Folgen, da zum einen tatsächlich kaum mehr ein Unterschied zur Zusammensetzung im Nationalrat bestünde und die Existenzberechtigung des Ständerates ernstlich in Frage gestellt würde, und zum anderen der angestrebte Minderheitenschutz, namentlich derjenige der romanischen Kantone untergraben würde. Aber auch eine gleichmässige Erhöhung der Sitze im Ständerat für jeden Kanton, beispielsweise auf drei Stimmen, liesse sich nicht mit dem Ziel rechtfertigen, eine Korrektur der verzerrten parteipolitischen Lage herbeizuführen, also etwa eine Unterrepräsentation der Sozialdemokraten zu beseitigen: Der Ausgang der Wahlen im Herbst 1995 bestätigte nämlich keineswegs die oft geäusserte Vermutung, allein die Zahl „2“ oder andere Elemente des Wahlrechts zum Ständerat verschoben die Gewichte im Ständerat wesentlich.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass die linken Parteien den bürgerlichen Parteien mit 72 zu 128 auch im Nationalrat deutlich unterlegen sind²⁶. Dann aber bleibt zu erwägen, dass es bei den Herbstwahlen 1995²⁷ nur sechs Kantone waren, in denen die Ergebnisse knapp genug ausfielen, um einen zweiten Wahlgang erforderlich zu machen, und man davon sprechen könnte, dass eine starke dritte politische Kraft im Kanton vom Ständerat ausgeschlossen wäre²⁸. In den übrigen Kantonen war der Abstand der Gewählten entweder sehr deutlich, oder aber ernsthafte Gegenkandidaten waren gar nicht erst aufgestellt²⁹. Unter jenen Kantonen waren es nun jedoch drei Kantone, in denen die SVP bzw. FDP oder CVP als drittstärkste politische Kraft nicht in den Ständerat einzogen, nur in zwei verbleibenden Kantonen scheiterte die Linke. Eine Beschränkung der Repräsentation der Linken im Ständerat durch dessen Aufbau bzw. dessen Wahlrecht lässt sich demnach zwar nachweisen, es hätte aber bei einer entsprechenden Modifikation insofern nur marginale Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung. Gegen die Beibehaltung der bisherigen schematisch gleichen Repräsentation eines jeden Kantons spricht in diesem Zusammenhang vor allem das Bestreben eines richtig verstandenen Minderheitenschutzes, nicht aber *parteiarithmetische* Erwägungen, da es ohnehin nicht die Aufgabe des Ständerates sein kann, alle Strömungen eines Kantons auf Bundesebene schweizerischer Weise davon auszugehen, dass es trotz einer fortschreitenden Unitarisierung lokal kompakte Minderheiten und sich teilweise überschneidende Minderheitenpositionen gibt, deren Integration als eine Aufgabe von permanenter Aktualität anzusehen ist. Dem Ständerat fällt hier eine entscheidende Rolle zu, weil durch die in ihm erzeugten unproportionalen Mehrheiten den Minderheiten die Chance einer „zweiten Mehrheit“ gegeben wird, die sich der proportionalen Mehrheit im Nationalrat erfolgreich widersetzen kann. Entsprechend dieser Funktion der Herausbildung zweiter Mehrheiten ist der Ständerat denn auch geformt: zum einen durch die schematische Gleichstellung eines jeden Kantons und zum anderen durch seine Zusammensetzung aus frei gewählten Abgeordneten, Senatoren, statt aus gebundenen Vertretern der Kantonsbehörden. Die Auswirkung auf die Stellung des Ständerates bei einer Zusammensetzung aus instruierten Kantonsvertretern entsprechend dem Bundesratsprinzip wurde bereits erläutert, der Vorteil des Senatssystems für die Schweiz bejaht.

Nun setzt dieses Senatssystem allerdings keineswegs auch zwingend eine schematisch gleiche Sitzverteilung der Ständeratsmandate unter die Kantone voraus, vielmehr handelt es sich dabei um eine Entscheidung der Verfassungsschöpfer, die, weit von irgendwelchen theoretisch-dogmatischen Überlegungen entfernt, sich rein an der

²⁴ Schlussbericht WAHLEN, S. 471.

²⁵ Schlussbericht WAHLEN, S. 471 f.

²⁶ BfS 1996, S. 371.

²⁷ Zu ähnlichen Ergebnissen kommen HEGER, S. 248 und MARTI, S. 116 f., für die Wahlen 1987.

²⁸ In den Kantonen ZH, LU, UR, FR, AG, TI, VD und VS waren zweite Wahlgänge erforderlich. NZZ und BaZ v. 23. 10. 1995.

²⁹ Siehe vorstehend § 29, B, VI, 1, b.

³⁰ AUBERT, Traité, II, N 1293.

politischen Zweckmässigkeit der Gründerzeit der BV orientierte. Diese Situation hat sich seither gewandelt. Und ebenso wie die Konflikte jener Epoche nicht mehr dieselben sind wie die Probleme der Gegenwart, haben sich auch die Gewichte bei den Minderheitenpositionen verschoben. Noch immer sind vor allem sprachliche, konfessionelle und ethnische Gegensätze auszumachen, gepaart mit wirtschaftlichen und sozialen Kontrasten. Vershoben haben sich aber auch die Gewichte der verschiedenen Interessen: während es die einen Minderheiten verstanden, sich in den neuen Bundesstaat weitgehend zu integrieren, blieben andere benachteiligt. Der vom Ständerat angestrebte Minderheitenschutz erfordert es demnach keinesfalls, dass die Kantone in ihm schematisch gleich vertreten sind, im Ge-genteil: die bereits analysierten „zweiten Mehrheiten“ könnten in einem moderat proportionalen Ständerat viel besser gerechtfertigt werden und höhere Akzeptanz erlangen, wenn sie sich tatsächlich im konkreten Fall aktualisierten.

Um eine ausgeglichene Struktur im Aufbau des Ständerates zu erreichen, die den gegenwärtigen Anschauungen der Gesellschaft (Stichwort Demokratisierung) und den realen Problemen, die sich dem Parlament stellen, entsprechen, wäre demnach folgendes Procedere denkbar: zunächst wären alle Kantone aufzuwerten und der leidige, nur noch historische Status von Halbkantonen generell abzuschaffen (Änderung von Art. 1 BV, Ausräumen der Zweifel bezüglich des Gewichtes der Stimmen der Halbkantone bei Kantonsreferendum und ausserordentlicher Einberufung der Bundesversammlung). Angesichts der faktischen Ungleichheiten der Kantone, die nun um so stärker ins Auge fallen, wäre sodann eine moderate Abstufung prüfenswert, welche die nach ihrem *Status* absolut gleichwertigen Kantone in ihren föderativen *Mitwirkungsrechten* entsprechend ihrem tatsächlichen Gewicht, namentlich entsprechend ihrer Bevölkerungszahl, berücksichtigt. Damit würde eine *relative Gleichheit* geschaffen, die immer noch gewisse Schematisierungen möglich macht und letztlich jenes Gleichgewicht ergäbe, welches sich im Ständerat herausgebildet hat; von einer Unterdrückung irgendwelcher Minderheitenpositionen könnte keine Rede sein. Hier bietet sich in erster Linie das „dynamische Modell“ an (vorstehend § 29, B, VI, 1). Das Modell würde einerseits die Minderheitenpositionen wahren, indem es keiner der dort beschriebenen drei Kantonsgruppen allein gelingen könnte, eine Mehrheit über die beiden anderen zu erringen, und andererseits würde sich das Gesamtgewicht der romanischen Kantone gegenüber den Deutschschweizer Kantonen sogar geringfügig verbessern: *das Verhältnis der Stimmen sich auf 1 : 2,12 gegenüber heute 1 : 2,29 verschieben. Der Hauptunterschied besteht aber in der veränderten Parität von Stadt/Land-Kantonen in der Deutschschweiz. Hier ergäben sich erhebliche Veränderungen, die den Entwicklungen der Bevölkerungsdemographie Rechnung tragen würden.*

Das bundesstaatliche Prinzip schliesst im übrigen grundsätzlich nicht aus, dass bei der Zusammensetzung der Zweiten Kammer, auch bei deren Ausformung als *Senat*³¹ in angemessener Weise auf die Bevölkerungszahl der einzelnen Gliedstaaten Rücksicht genommen wird. Eine moderate Anpassung an die *Bevölkerungszahl* ist gerade beim Ständerat um so gerechtfertigter, als man davon ausgehen kann, dass namentlich das nach dem Senatsprinzip (weisungsungebundene Repräsentanten) ausgestaltete Föderativorgan weniger die Gliedstaaten an sich, sondern vielmehr das nach den Grenzen der Gliedstaatenterritorien gegliederte Staatsvolk (also die jeweilige Gliedstaatenbevölkerung) repräsentiert (vergl. § 21, C, I). Beim oben beschriebenen Procedere würde demnach von der Anknüpfung am *Status* der Kantone, also dem richtig verstandenen Prinzip der absoluten Gleichheit der Kantone, wonach *alle* einen Sitz besässen, ausgegangen, unter gleichzeitiger Abmilderung dieses abstrakten Schemas, indem dieses im Sinne einer proportionalen Gleichheit bezüglich der Mitwirkungsrechte ergänzt wird. *Damit würde weiterhin am Grundsatz der Gleichberechtigung der Kantone festgehalten, die alten bestehenden Ungleichheiten beseitigt, ohne aber neue zu schaffen, wie dies etwa bei der blossen Aufwertung aller Halbkantone zu Vollkantonen auch und gerade im Blick auf die Mitwirkungsrechte der Fall wäre.* Eine damit verbundene Erhöhung der Zahl der Mitglieder der Zweiten Kammer hätte darüber hinaus keinen wesentlichen Einfluss auf die weiteren Funktionen der Kleinen Kammer, ist doch der Ständerat in seiner gegenwärtigen Form eine der kleinsten Zweiten Kammern überhaupt und bliebe es auch weiterhin. Der solchermassen zusammengesetzte Ständerat baut nicht nur auf der schweizerischen Tradition der Gleichheit der Kantone auf, sondern dürfte eine längst überfällige Korrektur der gegenwärtigen Mängel erlauben, ohne das Gesamtkonzept des schweizerischen Zweikammersystems zu tangieren. Der Ständerat würde keineswegs zu einer „schlechten Kopie“ des Nationalrats, sondern bliebe ein eigenständiges Organ föderalistischer Prägung.

³¹ Siehe dazu vorstehend eingehend die §§ 21 und 22.

§ 33 Das Ständemehr

Am Anfang dieser Arbeit stand die These, dass die politische Legitimität der Schweiz auf zwei Säulen beruht, deren Verhältnis zueinander nicht ohne Spannungen und sehr diffizil ist: Föderalismus und Demokratie. Diese beiden Säulen haben sich seit der Gründung des Bundesstaates sehr ungleich entwickelt und sind zunehmend in eine erhebliche Schiefelage geraten, die es nahelegt, das Verhältnis der beiden Säulen neu zu überdenken. Überdacht werden sollte dabei, neben dem zuvor behandelten Zweikammersystem auch die Ausgestaltung des damit eng zusammenhängenden Mitwirkungsrechts der Kantone im Bereich des Ständemehrs. Die verschiedenen, im Verlaufe dieser Arbeit vorgeschlagenen Modelle für Modifikationen des Zweikammersystems bzw. der Ausgestaltung des Ständemehrs¹ besitzen alle unzweifelhaft das Fluidum des Neuen, Ungewohnten, auch wenn ähnliche Systeme teilweise schon in anderen Staaten verwirklicht worden sind und sich dort bewährt haben. Wichtig scheint v.a. die Feststellung, dass sie alle nicht an den Grundfesten des Föderalismus als solchem rütteln, sondern nur versuchen, ihn auf eine neue, etwas zeitgemässere Grundlage zu stellen. Damit entsprechende Änderungen nicht als realitätsferne Ideale im Spekulativen verharren ohne eine Chance auf Akzeptanz, müssen sie selbstverständlich der Geschichtlichkeit des konkreten Gemeinwesens gerecht werden. Diese Geschichtlichkeit manifestiert sich nicht nur in den überkommenen Institutionen und den gewachsenen Strukturen, sondern auch in den durch verschiedene Sozialisationsprozesse geprägten Menschen. Änderungen von Institutionen sind nur möglich, wenn man sich der Einbettung des Menschen in eben jener Geschichtlichkeit bewusst bleibt, was aber nicht heisst, dass wirksame Änderungen nur im Rahmen historischer Tradition und in strikter Fortführung des einmal Errungenen möglich sind. Entscheidend ist, dass die Wirklichkeit, die Geschichtlichkeit des Menschen aber auch seine Anpassungs- und Lernfähigkeit bei der Reform von Institutionen berücksichtigt werden, denn die Modifikation von Institutionen mit ihren tragenden Strukturen sind letztlich immer abhängig von Veränderungsprozessen im Menschen selbst.

Gerade hier darf die Bedeutung des Ständemehrs für die Unterscheidung von Verfassungs- und Gesetzesebene nicht unterschätzt werden. Bereits der kantonale Liberalismus des 19. Jahrhunderts forderte, dass Verfassungsrecht dem Gesetzesrecht übergeordnet sei; die Verfassung als die demokratische Äusserung des Volkswillens wurde deshalb mit einem besonderen „Kultus“ umgeben und entsprechend dieser bevorzugten Stellung auch rechtlich stärker geschützt oder sogar für längere Zeit als unabänderlich erklärt. Demgegenüber befürworteten die ursprünglich revolutionären Radikalen eine leichte Abänderbarkeit der Verfassung gegenüber dem konservativen Dogma der starren Unabänderlichkeit. Die BV von 1848 orientierte sich in Anlehnung an liberale Kantonsverfassungen, wobei die Verfassungsschöpfer sehr bewusst den Entscheid fällten, Verfassungsrevisionen möglichst leicht zu gestalten. Das Ständemehr wurde dementsprechend schwach ausgeprägt (kein qualifiziertes Mehr) und ab 1874 sogar völlig ins Votum des Volkes verschoben. Dies ging solange gut, als das Bevölkerungsmoment der Kantone noch keine derart krassen Unterschiede wie heute kannte. Mit dem Wandel der Bevölkerungsdemographie wandelte sich aber das Gewicht des Ständemehrs zusehends. Dazu kommt ein weiteres Moment: Harmonierten Volk und Stände während langer Zeit, so häuften sich in den letzten dreissig Jahren immer häufiger die Divergenzen. Das Ständemehr, ursprünglich nicht als prohibitive Bremse gedacht, entwickelte sich zusehends zu einem Vetoinstrument. Beunruhigend daran ist weniger, dass es zu einer echten föderalistischen Hürde der Verfassungsrevision kommt, sondern vielmehr, die Frage *wer* nun über Wohl und Wehe einer Vorlage mit welchem Gewicht entscheidet.

Das Ungleichgewicht zwischen demokratischem und föderalistischem Prinzip ergibt sich im Bereich des Doppelmehr-Referendums also aus gänzlich verschiedenen Gründen, die sich aber im Effekt kumulieren:

1. Durch die demographische Entwicklung erfolgte eine markante Verschiebung zuungunsten des Demokratieprinzips. Die Stimmkraft der einzelnen Kantonsangehörigen ist bezüglich der Standesstimme massiv ungleich gewichtet.
2. Die erwähnte theoretische Sperrminorität von gegenwärtig ca. 9 %, die bei einer Abstimmung ein Volksmehr blockieren kann, entpuppt sich immer weniger als ein rein theoretisches Problem. Wie die Übersicht über die tatsächlichen Kollisionen und die Beinahekollisionen zeigt, betragen die realen Sperrminoritäten nur zwischen 19,5 und 24 %, mithin ein geringer Anteil an der Gesamtzahl der Stimmenden, der ein Volksmehr zunichte machen kann².
3. Mit der starken Zunahme von Abstimmungen, die ein Doppelmehr von Volk und Ständen erfordern, verschärfte sich die Problematik zusehends. Zwischen 1950 und 1970 gab es noch 50 solcher Doppelmehrabstimmungen; zwischen 1971 und 1990 bereits 120. In diesem Zusammenhang muss auch die sinkende Stimmbeteiligung sorgsam im Auge behalten werden. Obwohl von den Volksrechten (v.a. dem Instrument der Volksinitiative) intensiver Gebrauch gemacht wird, muss eine permanent sinkende Stimmbeteiligung, gerade in den Städten, festgestellt werden. Möglicherweise könnte dieses Phänomen

¹ Siehe Vorstehend § 23, C, IV.

² Gerade im Fall der letzten Beinahekollision, der EWR-Abstimmung vom 6. 12. 1992, rückte die Sperrminorität der kleinen zentral-schweizerischen und deutschsprachigen Kantone mit etwas über 11 % bedrohlich nahe an die theoretische Sperrminorität von 9 % heran.

auch Ausdruck eines gewissen Unbehagens oder gar Zweifels am Einfluss des einzelnen auf das definitive Resultat sein.

Bedeutsam scheint auch die zeitliche Streuung der Kollisionen und Beinahekollisionen zu sein: während über einen Zeitraum von beinahe 120 Jahren praktisch keine derartigen Fälle eintraten, kam es zu einer Häufung des Phänomens in den letzten 25 Jahren. Dabei ging es i.d.R. nicht etwa um Föderalismusfragen, welche die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen primär tangiert hätten, sondern um grundsätzliche Sachfragen, die die Bevölkerung polarisiert haben. Diese Polarisierung verlief in der Tendenz immer ungefähr entlang der klassischen Konfliktlinie; eine Mehrheit kleiner, deutschschweizerischer, konservativer Kantone wirft ihr Gewicht in die Waagschale und überstimmt damit eine Volksmehrheit, der tendenziell die jeweils romanische Minderheit unseres Landes angehört.

Dennoch drängt sich eine Abschaffung des Ständemehrs als föderalistisches Mitwirkungsrecht nicht unbedingt auf, sondern es besteht im Gegenteil ein durchaus legitimes Bedürfnis nach einer Sicherung der föderalistischen Struktur, soweit der tatsächlichen Bedeutung und den Interessen der einzelnen Kantone in angemessener Weise Rechnung getragen werden kann. Neben der Institution des Zweikammersystems, der Kompetenzordnung nach Art. 3 BV und der Organisationsautonomie der Kantone stellt das Erfordernis der doppelten Sanktion durch Volks- und Ständemehr ganz unbestreitbar einen der „institutionellen Grundsteine der schweizerischen Bundesstaatlichkeit“³ dar. Damit aber dieser institutionelle Pfeiler in seiner Existenz weiterhin gerechtfertigt werden kann, muss man sich der möglichen Modifikationen, etwa im Sinne eines qualifizierten Ständemehrs oder aber - weit vorteilhafter - einer moderat abgestuften Stimmenverteilung, bewusst bleiben.

Ein Haupteinwand der Differenzierung des Quorums nach der Zahl der Stimmberechtigten oder der Wohnbevölkerung ist die Besorgnis der Sinnentleerung föderativer Mitwirkungsrechte, wenn sie zu einer blossen zweiten Zählweise geraten⁴. Skeptisch äussert sich neuerdings auch NEIDHART zu Forderungen auf Abschaffung des Ständemehrs⁵, welche besonders als Reaktion auf die letzten Dissensfälle von Volks- und Standesvoten erhoben worden sind. Zwar würden Abstimmungsentscheide durch eine Aufhebung des Ständemehrs repräsentativer, doch würde, nicht zuletzt aus historischen Gesichtspunkten, ein altes Element der kantonalen Souveränität aufgehoben. Demgegenüber schlägt NEIDHART vor, das Ständemehr beizubehalten und im Gegenzug vermehrt Politikbereiche zu kantonalisieren. Die Kantone könnten dann selber tätig werden und entsprechende Gesetze und Vorschriften ändern. Ähnlich der ebenfalls nicht unumstrittenen *Kantonsklausel* bei Bundesratswahlen ist das Ständemehr (neben der Institution des Ständerates) ein bedeutendes Symbol der föderalistischen Rücksichtnahme⁶. Auch deshalb muss eine Modifikation des Ständemehrs mit besonderem Feingefühl erwogen werden und darf „emsigen Rechenschieber-Politologen“ nicht un widersprochen Gelegenheit gegeben werden, die verschiedenen „undemokratischen“, „fortschritts-widrigen“ und „effizienz-widrigen“ kantonalen Mitwirkungsrechte einer allzu raschen Korrektur zu überantworten. Dies allein darf aber kein Grund sein, eine allfällige Modifikation des Ständemehrs nicht ins Auge zu fassen. Die Legitimität eines politischen Staatswesens lässt sich nicht numerisch messen, sondern ist auch und gerade eine Frage der Akzeptation, des Einverständnisses, sich einer bestimmten Entscheidungsstruktur zu unterordnen. Im Falle der Demokratie fällt dies noch verhältnismässig leicht, indem sich der einzelne bewusst ist, über das gleiche Stimmgewicht zu verfügen, wie alle anderen Bürger auch. Dieses Gefühl der Gleichwertigkeit geht aber zusehends verloren, wenn jedem Kanton, völlig unabhängig von dem hinter ihm stehenden Bevölkerungspotential, eine Stimme zukommt. Dies kann in letzter Konsequenz dazu führen, dass immer mehr Bürger - und dies zu recht - den Eindruck erhalten, sie könnten sich in dieser Struktur nicht mehr gleichberechtigt Geltung verschaffen. Verschärft hat sich dieses Problem, wie nicht oft genug betont werden kann, durch die „kalte Progression“ der kleinen Kantone: In den letzten Jahrzehnten haben sich die demographischen Verhältnisse stark dahingehend verändert, dass immer mehr Stimmberechtigte in städtischen Agglomerationen, also in der Regel in bevölkerungsreichen Kantonen, wohnen und immer weniger in ländlichen Gebieten. Dieser Trend scheint ungebrochen, und es ist nicht völlig utopisch, wenn mittel- oder langfristig die Stimme eines Appenzellers nicht nur wie heute das 37fache Gewicht der Stimme eines Zürchers hat, sondern vielleicht das 50- oder 60fache. Kommt es nun nicht zu moderaten Anpassungen dieses Systems an diese demographischen Gegebenheiten und häufen sich die Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr ebenfalls entsprechend dem absehbaren Trend, so käme dies einer völligen Verzerrung der Intentionen der Schöpfer der BV von 1848 gleich, indem die ursprünglich gerechtfertigte Idee des Schutzes der Minderheiten in den grossen Kantonen zu einem Gefühl der Majorisierung durch die Kleinen kommt. Besonders bedenklich wird dies für das politische Klima bei Divergenzen in Sachbereichen, in denen nicht einmal ansatzweise von einer besonderen Betroffenheit der kleinen Kantone gesprochen werden kann.

Eine Lösung, die das Ungleichgewicht zwischen Föderalismus und Demokratie zwar bestehen lässt, indem sie einem Appenzeller weiterhin zwanzigmal mehr Stimmkraft gibt als einem Zürcher (gegenüber heute 37mal mehr und 1848 elfmal mehr) und damit dem Postulat des Minderheitenschutzes gerecht wird, aber dennoch eine

³ WILDHABER in Kommentar BV, Art. 123, Rz. 14.

⁴ Vergl. HANGARTNER, „Bundesstaat im Wandel“, S. 390, bezüglich der Wahl des Ständerates; WILI, § 51 II 3, bezüglich des Kantonsreferendums.

⁵ „Der Bund“, Nr. 136, vom 14. Juni 1994.

⁶ So FRENKEL in der NZZ vom 9./10. April 1994, S. 21.

angemessene Korrektur bringt, ist das bereits mehrfach genannte dynamische Modell. Dieses ermittelt das Ständemehr nicht mehr einfach nach dem Grundsatz, dass jeder Kanton, unbesehen seiner Grösse, gleichviel Stimmkraft hat, sondern teilt die Kantone in drei offene, der weiteren Entwicklung Rechnung tragende Gruppen ein, wobei jene Kantone mit weniger als 2 % der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (resp. analog der Regelung beim Ständerat der *Wohnbevölkerung*) eine Stimme, jene Kantone, die zwischen 2 und 4 % der Bevölkerung aufweisen, zwei Stimmen und diejenigen mit mehr als 4 % der Bevölkerung drei Stimmen haben. Dieses Modell würde auch die Kritik berücksichtigen, dass die demographische Entwicklung der Kantone ungleich ist, weil die kantonalen Grenzen heute nicht mehr unbedingt die Lebenswelten der Bürger darstellen. Ständerat und Ständemehr als Grundpfeiler der föderalistischen Ordnung und des Staatsaufbaus insgesamt, blieben erhalten: Das Herausbrechen einzelner Elemente dieser Ordnung würde vermieden und der Dualität von Volk und Ständen als Kompromiss, der 1848 die Gründung des Bundesstaates ermöglicht hat, Rechnung getragen, ohne eines der beiden bewährten Elemente abzuwerten.

Anhang

<i>Anhang 1: Die Anzahl der Gliedstaaten in den Bundesstaaten</i>	<i>A</i>
<i>Anhang 2: Die Grössenverhältnisse der Gliedstaaten untereinander</i>	<i>B</i>
<i>Anhang 3a: Die Einsprüche des Bundesrates</i>	<i>C</i>
<i>Anhang 3b: An Zustimmungsverweigerung gescheiterte Zustimmungsgesetze</i>	<i>C</i>
<i>Anhang 4a: Antrag der Majorität der ersten Sektion</i>	<i>D</i>
<i>Anhang 4b: Formulierung der Fragestellung der Revisionskommission</i>	<i>E</i>
<i>Anhang 5: Wortlaut des von der Revisionskommission am 8. April 1848 angenommenen Verfassungstextes</i> ..	<i>F</i>
<i>Anhang 6: Graphik zum Volkseinkommen der Kantone 1993</i>	<i>G</i>
<i>Anhang 7: Modelle für die Sitzverteilung im Europäischen Parlament (1976)</i>	<i>H</i>
<i>Anhang 8: Zum Militärpotential des Deutschen Bundes von 1815</i>	<i>I</i>
<i>Anhang 9: Kanadische Provinzen und Territorien</i>	<i>I</i>
<i>Anhang 10a: Veränderungen in der Sprachenverteilung bei den Schweizer Bürgern, die in der Schweiz leben</i>	<i>J</i>
<i>Anhang 10b: Schweizer Bürger, die in der Schweiz leben, nach Sprachenzugehörigkeit</i>	<i>J</i>
<i>Anhang 11: Ergebnisse von Volksinitiativen, fakultativen und obligatorischen Referenden</i>	<i>K</i>
<i>Anhang 12: Unterstützung ausgewählter Reformvorschläge der direkten Demokratie (1991)</i>	<i>L</i>
<i>Anhang 13: Unterstützung der Demokratiereformen nach Parteibindungen im Jahre 1992</i>	<i>M</i>
<i>Anhang 14: Bundeseinnahmen</i>	<i>M</i>
<i>Anhang 15a: Die Sitzverteilung in den kantonalen Parlamenten nach Parteien (1991-1995)</i>	<i>N</i>
<i>Anhang 15b: Die Stärke der Parteien in den kantonalen Parlamenten in Prozent (1991-1995)</i>	<i>O</i>
<i>Anhang 16: Die Sitzverteilung nach Parteien im Nationalrat bis zum Dezember 1999</i>	<i>P</i>
<i>Anhang 17: Fraktionsdisziplin (Legislatur 1987-1991)</i>	<i>P</i>
<i>Anhang 18a: Berufsstruktur von Nationalrat und Ständerat (Stand Sommer 1987)</i>	<i>Q</i>
<i>Anhang 18b: Berufe der eidgenössischen Parlamentarier im Vergleich zu neun anderen Staaten</i>	<i>Q</i>
<i>Anhang 18c: Die Berufe der eidgenössischen Parlamentarier nach ihrer politischen Herkunft</i>	<i>R</i>
<i>Anhang 18d: Vergleich der Berufsstruktur der Parlamentarier mit derjenigen der Gesamtheit der Wähler</i>	<i>R</i>
<i>Anhang 19: Kontakt der Parlamentarier mit Verwaltungsexperten</i>	<i>S</i>
<i>Anhang 20a: Untergruppen der Berufsstände des irischen Senats</i>	<i>S</i>
<i>Anhang 20b: Politische Zusammensetzung von Dáil und Seanad</i>	<i>S</i>
<i>Anhang 21: Zusammensetzung des Rigsdag im Oktober 1952</i>	<i>T</i>
<i>Anhang 22: Die Parteien in der Bundesversammlung 1917/1919</i>	<i>U</i>

Zu S. 98:

Anhang 1: Die Anzahl der Gliedstaaten in den Bundesstaaten

Bundesstaat	Anzahl Gliedstaaten
Argentinien	22 Provinzen, 1 Territorium und Hauptstadt ⁵⁹⁹⁷
Australien	6 Bundesstaaten und 2 Territorien ⁵⁹⁹⁸
Belgien	3 Regionen (je eigenes Parlament) und 9 Provinzen
Brasilien	26 Bundesstaaten und 1 Bundesdistrikt (Brasilia) ⁵⁹⁹⁹
Bundesrepublik Deutschland	16 Bundesländer ⁶⁰⁰⁰
Indien	25 Bundesstaaten und 7 Unionsterritorien ⁶⁰⁰¹
Kanada	10 Provinzen und 2 Territorien ⁶⁰⁰²
Komoren	3 Inselelndistrikte ⁶⁰⁰³
Malaysia	13 Bundesstaaten und 2 Bundesterritorien ⁶⁰⁰⁴
Mexiko	31 Bundesstaaten und 1 Bundesdistrikt ⁶⁰⁰⁵
Nigeria	30 Bundesstaaten und das Territorium der Hauptstadt mit insg. 589 Regionalregierungen ⁶⁰⁰⁶
Österreich	9 Bundesländer ⁶⁰⁰⁷
Pakistan	4 Provinzen und 1 Bundesdistrikt ⁶⁰⁰⁸
Russische Föderation	89 Territorialeinheiten (sog. Subjekte der Föderation) ⁶⁰⁰⁹
Schweiz	20 Kantone und 6 Halbkantone
USA	50 Bundesstaaten ⁶⁰¹⁰
Venezuela	20 Bundesstaaten, 1 Bundesdistrikt, 2 Bundesterritorien, 72 Bundesdependenzen ⁶⁰¹¹
Vereinigte Arabische Emirate	7 Autonome Emirate ⁶⁰¹²

(Fischer Weltalmanach, div. Jahrgänge)

⁵⁹⁹⁷ Art. 37 und 38 sowie 104-110 der Verfassung i.V.m. dem Dekret 15'000 vom 25. November 1957.

⁵⁹⁹⁸ Sect. 26 der Bundesverfassung.

⁵⁹⁹⁹ Art. 1-3 und Art. 47 § 1 der Bundesverfassung.

⁶⁰⁰⁰ Das Grundgesetz der BRD wurde durch den Einigungsvertrag vom 31. August 1990 in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie im Ostteil der Stadt Berlin in Kraft gesetzt und gilt seit dessen Wirksamwerden am 3. Oktober 1990 (Wiedervereinigung) als Verfassung des gesamten vereinigten Deutschlands.

⁶⁰⁰¹ Sect. 1 Subsect. 2 i.V.m. Schedule 1, Part A-C; Punjab ist seit 21. 1. 1992 Bundesstaat.

⁶⁰⁰² 10 Provinzen mit eigener Legislative und Exekutive, 2 Territorien unter Bundesverwaltung. Bis zum Jahr 2008 Schaffung eines eigenen Territoriums (Nunavut) der Inuit im Nordwesten mit 2,2 Mio. km² (davon 350'000 km² als Besitz) mit Selbstverwaltung.

⁶⁰⁰³ Art. 46 Abs. 2 und Art. 47 Abs. 2 der Föderationsverfassung.

⁶⁰⁰⁴ Art. 1 § 2 und Art. 2 der Bundesverfassung.

⁶⁰⁰⁵ Art. 43 der Verfassung.

⁶⁰⁰⁶ Sect. 3 Subsect. 1 sowie Schedule 1 der Bundesverfassung.

⁶⁰⁰⁷ Art. 2 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz.

⁶⁰⁰⁸ Art. 1 Abs. 2, Art. 34, Art. 37 Bst. i, Art. 51 Abs. 3 und Art. 59 Abs. 1 Bst. a der Verfassung von Pakistan.

⁶⁰⁰⁹ Nach der Verfassung vom 12. 12. 1993 setzt sich die Föderation aus 89 Territorialeinheiten zusammen: 21 Teilrepubliken mit weitgehender legislativer Autonomie, 10 autonome Kreise oder Bezirke (Okrug), 1 autonomes Gebiet, 6 Regionen (Kraj), 49 Gebiete (Oblasti), ferner als Exklave die Region Kaliningrad, sowie die 2 Städte mit Subjektsstatus, Moskau und St. Petersburg; 11 Wirtschaftsregionen.

⁶⁰¹⁰ Vergl. den hier überholten Art. I Sect. 2 Subsect. 3.

⁶⁰¹¹ Vergl. Ingress, Art. 9.

⁶⁰¹² Art. 1 Abs. 1 und Art. 68 der provisorischen Verfassung.

Zu S. 99:

Anhang 2: Die Grössenverhältnisse der Gliedstaaten untereinander

Staat	Bevölkerung	Fläche
Argentinien San Cruz : Buenos Aires Buenos Aires : Buenos Aires (Bundesdistrikt)	33'099'000 1,27 %	2'766'889 km ² 0,065 %
Australien Tasmania : New South Wales Tasmania : Western Australia	17'529'000 8,43 %	7'682'300 km ² 2,68 %
Brasilien Acre : São Paulo Seriye : Amazonas	153'850'000 1,21 %	8'511'996 km ² 1,41 %
Bundesrepublik Deutschland Bremen : Nordrhein-Westfalen Bremen : Bayern	81'338'093 3,8 %	356'853 km ² 0,57 %
Indien Nagaland : Uttar Pradesh Tripura : Madhya Pradesh	883'473'000 0,58 %	3'287'263 km ² 2,37 %
Kanada Prince Edward Island : Ontario Prince Edward Island : Québec	27'844'000 1,28 %	9'958'319 km ² 0,41 %
Komoren Mohéli : Grande Comore	510'000 9,86 %	1862 km ² 25,26 %
Malaysia Perlis : Selangor Perlis : Sarawak	18'610'000 7,43 %	329'758 km ² 0,64 %
Mexiko Baja California Sur : México Distrito Federal : Chihuahua	84'967'000 3,22 %	1'958'201 km ² 0,60 %
Nigeria Niger : Kano Imo : Sokoto	101'900'000 20,69 %	923'768 km ² 5,85 %
Österreich Burgenland : Wien Wien : Niederösterreich	7'991'500 17,26 %	83'858 km ² 2,16 %
Pakistan Balúchistán: Punjab North-West Frontier Prov. : Balúchistán	119'347'000 6,45 %	796'095 km ² 21,46 %
Russische Föderation Republik Altai : Moskau Republik Adygeja : Republik Sacha (ehem. Jakutien)	148'920'000 2,15 %	17'075'400 km ² 0,24 %
Schweiz Appenzell Innerrhoden : Zürich Basel-Stadt : Graubünden	7'000'000 1,17 %	41'284,53 km ² 0,52 %
Tansania Zanzibar : Mainland Tanzania	25'965'000 2,98 %	945'087 km ² 0,30 %
USA Wyoming : California Rhode Island : Alaska	255'610'000 1,52 %	9'372'614 km ² 0,2 %
Venezuela Amazonas : Zulia Nueva Esparta : Bolívar	20'310'000 2,49 %	912'050 km ² 0,48 %
Vereinigte Arabische Emirate Umm al-Qaiwan : Abu Dhabi Ajman : Abu Dhabi	1'668'000 3,38 %	77'700 km ² 0,33 %

(Basierend auf FRENKEL, II, N 714; eigene Ergänzungen)

Zu S. 188/189:

Anhang 3a: Die Einsprüche des Bundesrates

Zeitraum	Anzahl der Einsprüche	Einspruch vom Bundestag zurückgewiesen	Einspruch vom Bundestag nicht zurückgewiesen
1. Wahlperiode (1949-1953)	1	-	1
2. Wahlperiode (1953-1957)	1	1	-
3. Wahlperiode (1957-1961)	3	1	2
4. Wahlperiode (1961-1965)	-	-	-
5. Wahlperiode (1965-1969)	-	-	-
6. Wahlperiode (1969-1972)	1	1	-
7. Wahlperiode (1972-1976)	5	4	1
8. Wahlperiode (1976-1980)	7	5	2
9. Wahlperiode (1980-1983)	7	6	1
10. Wahlperiode (1983-1987)	-	-	-
11. Wahlperiode (1987-1990)	1	1	-
12. Wahlperiode (1990-31. 12. 1992)	2	2	-
Total	28	21	7

(Nach: REUTER, S. 94; ZILLER/OSCHATZ, S. 132 ff.; Handbuch des Bundesrates)

Anhang 3b: An Zustimmungsverweigerung gescheiterte Zustimmungsgesetze

Zeitraum	mangels Zustimmung gescheitert	vom Bundespräsident verkündet
1. Wahlperiode (1949-1953)	8	228
2. Wahlperiode (1953-1957)	6	254
3. Wahlperiode (1957-1961)	-	236
4. Wahlperiode (1961-1965)	3	227
5. Wahlperiode (1965-1969)	2	224
6. Wahlperiode (1969-1972)	1	172
7. Wahlperiode (1972-1976)	8	269
8. Wahlperiode (1976-1980)	9	182
9. Wahlperiode (1980-1983)	2	71
10. Wahlperiode (1983-1987)	-	192
11. Wahlperiode (1987-1990)	1	202
12. Wahlperiode (1990-31. 12. 1992)	1	94
Total	41	2'351

(Nach: REUTER, S. 93; ZILLER/OSCHATZ, S. 132 f.; Handbuch des Bundesrates)

Zu S. 233:

Anhang 4a: „Antrag der Majorität der ersten Sektion.

Bundesbehörden

- Art. 1. - Die Bundesbehörden sind:
I. Die Bundesversammlung,
II. Der Bundesrath,
III. Das Bundesgericht.

I. Bundesversammlung.

1. Organisation.

Art. 2. - Die oberste Gewalt des Bundes wird durch die Bundesversammlung ausgeübt, welche besteht:

- A. aus dem Repräsentantenrath,
B. aus der Tagsatzung.

A. Repräsentantenrath.

Art. 3. - Der Repräsentantenrath wird gebildet aus den Abgeordneten des schweizerischen Volkes. Auf je 20,000 Seelen wird ein Mitglied gewählt.

Art. 4. - Die Wahlen für den Repräsentantenrath finden in eidgenössischen Wahlkreisen statt.

Die Wahlkreise sind möglichst gleichmässig, doch mit Berücksichtigung besonderer Lokalverhältnisse festzusetzen.

Ein Wahlkreis, der weniger als 20,000 Seelen zählt, hat gleichwohl Einen Abgeordneten zu wählen.

Art. 5. - Stimmberechtigt ist jeder Schweizer, der das 21ste Altersjahr erreicht hat und nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist.

Art. 6. - Wählfähig als Repräsentant ist jeder Schweizerbürger, der stimmberechtigt ist und das 25ste Altersjahr angetreten hat.

Ausländer, welche durch Naturalisation in einem Kanton Bürger geworden sind, müssen seit wenigstens fünf Jahren das erworbene Bürgerrecht besitzen, um wahlfähig zu sein.

Art. 7. - Der Repräsentantenrath wird auf die Dauer von drei Jahren gewählt. Nach Ablauf dieses Zeitraums findet jeweiligen Gesamerneuerung statt. Die austretenden Mitglieder sind wieder wählbar.

Art. 8. - Die Mitglieder des Bundesraths und vom Bundesrath gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Repräsentantenrathes sein.

Art. 9. - Der Repräsentantenrath wird durch den Bundespräsidenten präsidirt (Art. ...) und wählt sich einen Vizepräsidenten, welcher in der nächstfolgenden ordentlichen Sitzung als solcher nicht wieder wählbar ist.

Art. 10. - Um gültige Verhandlungen vornehmen zu können, muss wenigstens die absolute Mehrheit der Mitglieder anwesend sein.

Art. 11. - Im Repräsentantenrath entscheidet die absolute Mehrheit der Anwesenden.

Art. 12. - Der Repräsentantenrath versammelt sich jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement zu bestimmenden Tag.

Er wird ausserordentlich einberufen durch Beschluss des Bundesraths oder wenn ein Viertheil der Mitglieder es verlangt.

Art. 13. - Die Mitglieder des Repräsentantenraths werden aus der Bundeskasse entschädigt.

Art. 14. - Die Bildung der Wahlkreise, Wahlart und nähere Organisation des Repräsentantenraths wird durch ein Bundesgesetz bestimmt.

B. Tagsatzung

Art. 15. - Die Tagsatzung besteht aus den Gesandten der XXII Kantone. Jeder Kanton hat eine Stimme, welche von einem Gesandten abgegeben wird.

Art. 16. - Den Kantonen steht es frei, ihren Gesandten Instruktionen oder Vollmachten zu ertheilen.

Art. 17. - Die Tagsatzung wählt für jede Sitzung einen Vizepräsidenten. Der Gesandte des gleichen Kantons kann nicht während zwei ordentlichen Sitzungen die gleiche Stelle bekleiden.

Art. 18. - Die Tagsatzung versammelt sich jährlich ein Mal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement zu bestimmenden Tag.

Sie wird ausserordentlich einberufen durch Beschluss des Bundesrathes oder wenn fünf Kantone es verlangen.

Art. 19. - Die Tagsatzung kann nur dann gültig verhandeln, wenn wenigstens die Gesandten von 12 Kantonen anwesend sind.

Art. 20. - Ein Beschluss kann nur mit 12 Standesstimmen gefasst werden.

Bei Wahlen entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmenden.

Art. 21. - Die Mitglieder der Tagsatzung werden von den Kantonen entschädigt.

Art. 22. - Mitglieder des Repräsentantenraths und des Bundesrathes können nicht zugleich Mitglieder der Tagsatzung sein. (...)"

Zu S. 235:

Anhang 4b: Formulierung der Fragestellung der Revisionskommission (Prot. Kom., S. 129 f.)

- „1) Wenn eine Kammer nach dem Mehrheitsantrage gebildet wird, will die Kommission für gewisse Beschlüsse die Zustimmung des Repräsentantenraths und der Mehrheit der Kantone verlangen?
Hiefür stimmte eine Minderheit von vier Mitgliedern.
- 2) Soll dieser Kammer überlassen bleiben, eine Anzahl von Gegenständen durch Stimmenmehrheit zu entscheiden, ohne Rücksicht auf die Kantone?
Hiefür erklärte sich eine Minderheit von acht Stimmen.
- 3) Will man sämtliche Beschlüsse der Zustimmung der Kantone unterstellen?
Hiefür erklärte sich eine Minderheit von drei Stimmen.
- 4) Will man die Beschlüsse theilweise von der Zustimmung der Kantone abhängig machen?
Hiefür erklärte sich eine Mehrheit von dreizehn Stimmen.
- 5) Wenn die Kommission zwei Kammern annimmt, will sie jeder Kammer gesonderte Geschäfte zuscheiden?
Hiefür stimmte eine Minderheit von drei Mitgliedern.
- 6) Oder will sie jeder Kammer besondere und beiden gemeinsame Geschäfte zuscheiden?
Hiefür erklärte sich eine Minderheit von fünf Stimmen.
- 7) Wenn die Kommission zwei Kammern statuirt, in der Weise, dass sowohl die Repräsentation der Gesamtbürger als diejenige der Stände über alle Gegenstände abgesondert berathen und entscheiden müssen, - will man festsetzen, dass wenn die Ständekammer in einem gegebenen Fall zu keiner Mehrheit gelange, alsdann der Beschluss der Nationalversammlung gleichwohl in Kraft erwachse?
Hiefür erklärte sich eine Mehrheit von elf Stimmen. Dagegen waren sieben Stimmen.
- 8) Sollen in der Ständekammer die Kantone durch 25 oder 44 Deputirte vertreten werden?
Bei getheilter Stimmenzahl wurde durch Stichentscheid für 25 Deputirte entschieden.
- 9) Will die Kommission die Ertheilung von Instruktionen untersagen und will sie festsetzen, dass die Abgeordneten der Ständekammer nach freier Überzeugung ihre Stimme abgeben müssen?
Hiefür erklärte sich eine Mehrheit von achtzehn Stimmen.
- 10) In der Hauptabstimmung erklärte sich für Zusammensetzung der Kammer nach dem Mehrheitsantrage mit dem Amendement:
dass einige Beschlüsse der Ratifikation der Stände unterstellt werden müssen - eine Minderheit von zwei Mitgliedern.
- 11) Für das Zweikammersystem in der Weise, dass jede Kammer gesonderte Attribute erhalten würde, stimmte eine Minderheit von zwei Mitgliedern.
- 12) Für das eigentliche Zweikammersystem, nach welchem über alle Gegenstände theils die Repräsentanten der Nation theils die Repräsentanten der Stände abgesondert berathen und entscheiden sollen, jedoch unter folgenden Bedingungen:
a) dass die Ständekammer aus 25 Abgeordneten der Kantone, je einem aus jedem ganzen und halben Kantone bestehe;
b) dass diese Abgeordneten an keine Instruktionen gebunden seyn dürfen, und
c) dass wenn diese Ständekammer zu keiner Mehrheit gelange, ein Beschluss der Nationalversammlung gleichwohl in Kraft erwachse, -
erklärte sich eine Mehrheit von siebzehn Stimmen.“

Zu S. 237:

Anhang 5: Wortlaut des von der Revisionskommission am 8. April 1848 angenommenen Verfassungstextes (Art. 55-77 Vorentwurf)

„Art. 55. Die oberste Gewalt des Bundes wird durch die Bundesversammlung ausgeübt, welche aus zwei Abtheilungen besteht:

- A. aus dem Nationalrath,
- B. aus dem Ständerath.

A. Nationalrath.

Art. 56. Der Nationalrath wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20,000 Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt.

Eine Bruchzahl über 10,000 Seelen wird für 20,000 Seelen gerechnet.

Jeder Kanton und bei getheilten Kantonen jeder der beiden Landestheile hat wenigstens ein Mitglied zu wählen.

Art. 57. Die Wahlen für den Nationalrath finden in eidgenössischen Wahlkreisen statt, welche in den Kantonen gebildet werden. (...)

B. Ständerath.

Art. 64. Der Ständerath besteht aus 44 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete; in den getheilten Kantonen jeder Landestheil einen Abgeordneten.

Art. 65. Die Mitglieder des Nationalrathes und des Bundesrathes können nicht zugleich Mitglieder des Ständerathes sein. (...)

C. Befugnisse der Bundesversammlung.

Art. 68. Der Nationalrath und der Ständerath haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer andern Bundesbehörde zugeschrieben sind.

Art. 69. Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Rätthe fallen, sind insbesondere folgende:

- 1) Gesetze und Verordnungen zur Ausführung der Bundesverfassung.
- 2) Errichtung bleibender Beamtungen und Bestimmung ihrer Gehalte.
- 3) Wahl des Bundesrathes, des Bundesgerichtes, des Generals, des Chefs des Stabes und eidgenössischer Repräsentanten.
- 4) Anerkennung Auswärtiger Staaten und Regierungen.
- 5) Bündnisse und Verträge mit dem Ausland, sowie die Gutheissung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland.
- 6) Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz; Kriegserklärungen und Friedensschlüsse. (...)
- 14) Die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege.
- 15) Kompetenzstreitigkeiten, insbesondere darüber:
 - a) ob ein Gegenstand in den Bereich des Bundes oder der Kantonsouveränität gehöre;
 - b) ob eine Frage in die Kompetenz des Bundesrathes oder des Bundesgerichtes falle.
- 16) Revision der Bundesverfassung. Art.

70. Die beiden Rätthe versammeln sich jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tag.

Sie werden ausserordentlich einberufen durch Beschluss des Bundesrathes, oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrathes oder fünf Kantone es verlangen.

Art. 71. Um gültig verhandeln zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rathes erforderlich.

Art. 72. Im Nationalrath und im Ständerath entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmenden.

Art. 73. Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Rätthe erforderlich.

Art. 74. Die Mitglieder beider Rätthe stimmen ohne Instruktionen.

Art. 75. Jeder Rath verhandelt abgesondert. Bei Wahlen (Art. 69, No. 3), bei Ausübung des Begnadigungsrechtes und für Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten vereinigen sich jedoch beide Rätthe unter der Leitung des Präsidenten des Nationalrathes zu einer gemeinschaftlichen Verhandlung, so dass die absolute Mehrheit der stimmenden Mitglieder beider Rätthe entscheidet.

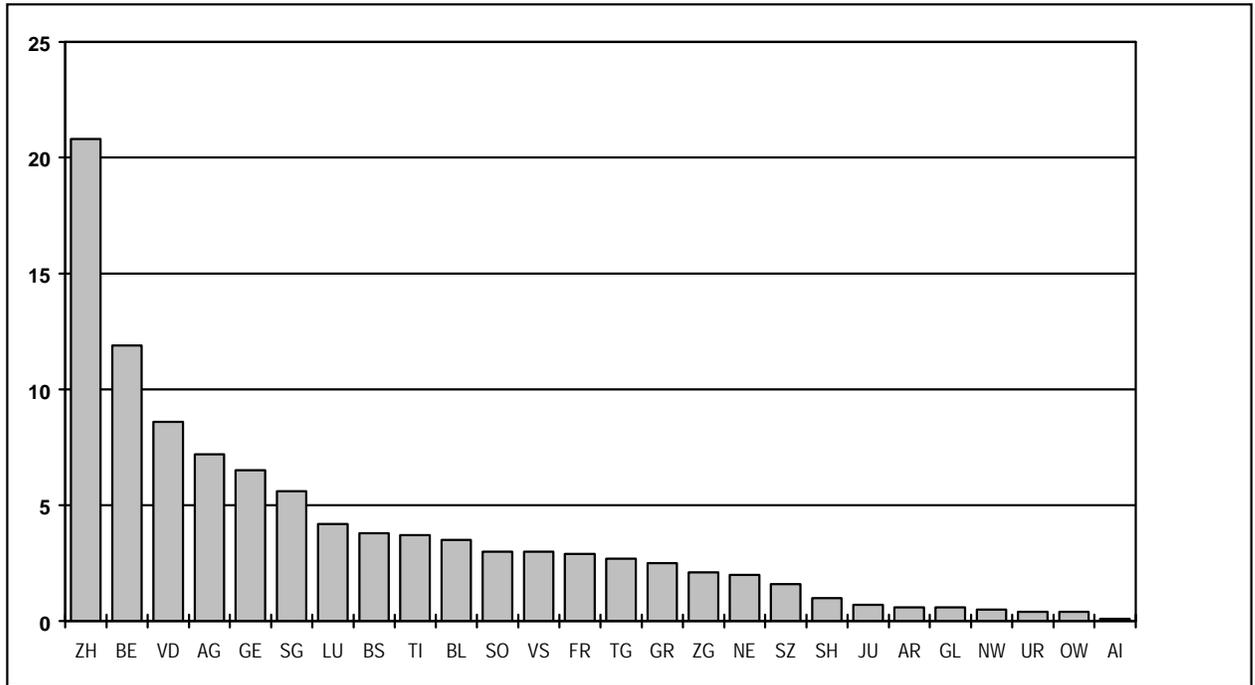
Art. 76. Jedem der beiden Rätthe und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu.

Art. 77. Die Sitzungen der beiden Rätthe sind in der Regel öffentlich.“

(Der Text des Entwurfes und der von DRUEY und KERN am 26. April vorgelegte Bericht finden sich in der Beilage zu Teil IV der Abschiede der Tagsatzung von 1847, Lit. B, resp. Lit. C; Rep. 1814-1848, III, S. 747-764 [in deutsch], Protokoll, S. 199-215 [in französisch]).

Zu S. 260:

Anhang 6: Graphik zum Volkseinkommen der Kantone 1993



(Quelle: BfS 1996, S. 137)

Zu S. 300:

Anhang 7: Modelle für die Sitzverteilung im Europäischen Parlament (1976)

	Bevöl- kerung in Mio.	Proz. Anteil	Man- date (1975)	Proz. Anteil	EP- Modell	Proz. Anteil	Irish. Modell	Proz. Anteil	Franz. Modell	Proz. Anteil	Italien. Modell	Proz. Anteil	Deut. Modell	Proz. Anteil
Luxemburg	0,357	0,138	6	3,0	6	1,7	9	2,3	3	1,0	6	1,6	6	1,54
Irland	3,086	1,196	10	5,0	13	3,6	18	4,7	6	2,1	16	4,4	20	5,12
Dänemark	5,045	1,956	10	5,0	17	4,8	20	5,2	8	2,8	18	5,0	20	5,12
Belgien	9,772	3,790	14	7,1	23	6,5	26	6,8	13	4,6	22	6,1	28	7,19
Niederlande	13,545	5,253	14	7,1	27	7,6	30	7,8	17	6,0	26	7,2	28	7,19
Gesamtheit der kleineren Staaten	31,805	12,335	54	27,2	86	25,2	103	26,8	47	16,5	88	24,3	102	26,16
Frankreich	52,507	20,364	36	18,2	65	18,3	68	17,7	55	19,4	64	17,7	72	18,46
Italien	55,413	21,491	36	18,2	66	18,6	69	18,0	58	20,4	67	18,6	72	18,46
Grossbritannien	56,056	21,741	36	18,2	67	18,9	70	18,2	59	20,8	68	18,8	72	18,46
Deutschland	62,054	24,067	36	18,2	71	20,0	74	19,3	65	22,9	74	20,5	72	18,46
Gesamtheit der grösseren Staaten	226,030	87,664	144	72,8	269	74,8	281	73,2	237	83,5	273	75,6	288	73,84
Gesamtheit aller Staaten	257,835	100,00	198	100,00	355	100,00	384	100,00	284	100,00	361	100,00	390	100,00

(Quelle: Zparl 2 (1976), S. 227; GRABITZ/LÄUFER, „Das Europäische Parlament“, S. 31)

Die hier im einzelnen gegenüber gestellten Modelle bildeten die Diskussionsgrundlage des Sitzverteilungsschlüssels, der schliesslich in Artikel 2 des Aktes vom 20. September 1976 niedergelegt wurde. Der als „Deutsches Modell“ bezeichnete Regierungsvorschlag wurde erstmals auf der sozialdemokratischen Fachkonferenz „Internationale Politik“ am 9. April 1976 von HANS-JÜRGEN WISCHNEWSKI vorgelegt.

Zu S. 322:

Anhang 8: Zum Militärpotential des Deutschen Bundes von 1815

	Liechtenstein	Hohenz.- Hechingen	Hannover	Preussen	Österreich
Aktives Heer (1/500 der Bevölkerung), davon:	55	145	13'045	79'234	94'822
Infanterie	40	107	9'612	58'314	69'826
Kavallerie	8	21	1'865	11'319	13'564
Artillerie	4	10	940	5'705	6'827
Scharfschützen	2	6	506	3'071	3'675
Pionniers, Pontniers	1	1	131	793	948

(Nach DREYER, S. 85 Anm. 62; I. RUDHART, „Das Recht des deutschen Bundes“, Stuttgart/Tübingen 1822, S. 172)

Zu S. 331:

Anhang 9: Kanadische Provinzen und Territorien

Provinzen und Territorien	Einwohner (1993)
Alberta	2'545'553
British Columbia	3'282'061
Manitoba	1'091'942
New Brunswick	723'900
Newfoundland	568'474
Nova Scotia	899'942
Ontario	10'084'885
Prince Edward Island	129'765
Québec	6'898'963
Saskatchewan	988'928
<i>Territorien:</i>	
Northwest Territories	57'649
Yukon Territory	27'797
Gesamt	27'296'859

(Quelle: Fischer Weltalmanach '94, Sp. 471)

Zu S. 355:

Anhang 10a: Veränderungen in der Sprachenverteilung bei den Schweizer Bürgern, die in der Schweiz leben (in Prozent)

Jahr	Deutschsprachige	Französischsprachige	Italienischsprachige	Rätoromanischsprachige	Andere
1910	72,8	22,1	3,9	1,2	0,1
1920	73,0	21,7	4,0	1,2	0,1
1930	73,7	21,0	4,0	1,2	0,1
1940	73,9	20,9	3,9	1,1	0,2
1950	74,1	20,6	4,0	1,1	0,2
1960	74,4	20,7	4,1	1,0	0,3
1970	74,5	20,9	3,9	1,1	0,2
1980	73,5	20,1	4,5	0,9	1,0
1990	73,4	20,5	4,1	0,7	1,3

(Quellen: WEIBEL, S. 81; BfS 1996, S. 357)

Anhang 10b: Schweizer Bürger, die in der Schweiz leben, nach Sprachzugehörigkeit

Jahr	Deutschsprachige	Französischsprachige	Italienischsprachige	Rätoromanischsprachige	Andere
1910	2'326'138	708'650	125'336	39'349	1'809
1980	3'986'955	1'088'223	241'758	50'238	53'812

(Quellen: WEIBEL, S. 81; BfS 1996, S. 357)

Zu S. 389:

Anhang 11: Ergebnisse von Volksinitiativen, fakultativen und obligatorischen Referenden

	1848-1870 Ang. Ver.	1871-1890 Ang. Ver.	1891-1910 Ang. Ver.	1911-1930 Ang. Ver.	1931-1950 Ang. Ver.	1951-1970 Ang. Ver.	1971-1990 Ang. Ver.	1991-1995 Ang. Ver.	Total Ang. Ver.
Obligatorische Referenden	2 8	5 3	10 4	15 2	11 3	25 9	51 13	15 5	134 47
fakultative Referenden	- -	5 11	6 8	3 5	6 10	8 11	17 13	17 6	62 64
Volksinitiativen	- -	- -	2 6	3 11	1 11	- 14	2 41	2 11	10 94
Volksinitiativen mit Gegenentwurf									
Initiative⁶⁰¹³	- -	- -	- -	1 1	- 1	- 2	1 7	- -	2 11
Gegenentwurf	- -	- -	- -	1 1	1 -	1 1	3 5	- -	6 7
Total	2 8	10 14	18 18	23 20	19 25	34 37	74 79	34 22	214 223
Total Abstimmungen	10	24	36	41	43	69	145	56	424

(Quellen: BFS 1996, S. 383; GERMANN, „Staatsreform“, S. 138 f.)

⁶⁰¹³ Initiativen mit Gegenentwurf wurden zusammen als eine Abstimmung gezählt.

Zu S. 406:

Anhang 12: Unterstützung ausgewählter Reformvorschläge der direkten Demokratie (Total und in Abhängigkeit von der Haltung zur EG im Jahre 1991)

Reformvorschlag	Total		Haltung		1991		
	1991	1990	sicher dafür	eher dafür	unentschieden	eher dagegen	sicher dagegen
a) Stärkung des Demokratie-Prinzipes							
<i>Gesetzesinitiative</i>							
eher einverstanden	56	48	63	56	56	54	46
unentschieden	14	16	12	15	21	11	12
eher nicht einverstanden	27	28	22	25	20	29	39
keine Antwort	4	8	3	4	3	6	3
<i>Abschaffung des Ständemehrs</i>							
eher einverstanden	43	--	55	46	36	33	32
unentschieden	17	--	14	22	27	16	12
eher nicht einverstanden	38	--	28	26	34	39	55
keine Antwort	3	--	3	6	3	11	1
b) Stärkung des Repräsentationsprinzips							
<i>Parlamentarisches Misstrauensvotum gegenüber Regierung</i>							
eher einverstanden	38	--	47	35	44	38	30
unentschieden	9	--	17	17	23	16	23
eher nicht einverstanden	55	--	33	43	33	45	45
keine Antwort	4	--	3	5	--	1	2
<i>Einheitsinitiative statt Volksinitiative</i>							
eher einverstanden	21	21	28	21	24	17	14
unentschieden	17	16	14	17	25	19	14
eher nicht einverstanden	58	54	56	59	47	61	68
keine Antwort	4	9	2	3	4	3	4
<i>Beschränkung der Referendumsmöglichkeit auf das Parlament</i>							
eher einverstanden	14	13	18	14	18	12	10
unentschieden	15	11	10	14	24	22	22
eher nicht einverstanden	66	68	69	68	53	59	64
keine Antwort	5	8	3	4	5	7	4

(Quelle: UNIVOX-Kommentar 1991, II B, S. 23)

Zu S. 408:

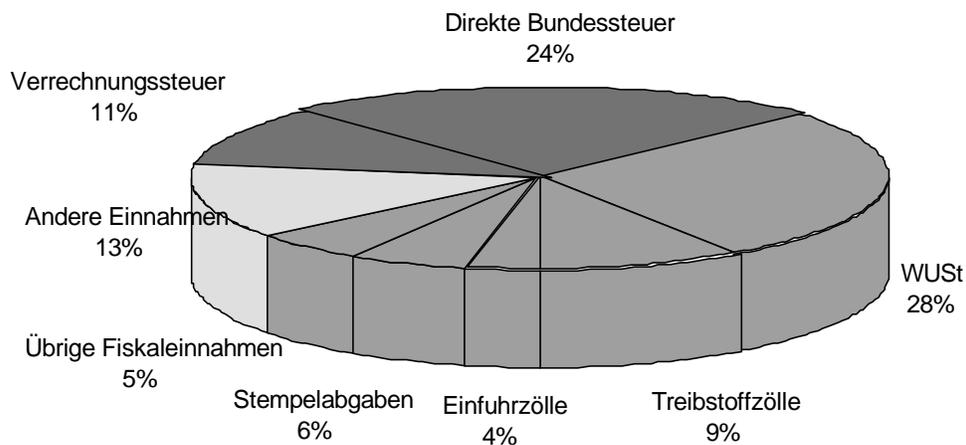
Anhang 13: Unterstützung der Reformen nach Parteibindungen im Jahre 1992 (in Prozent)

Demokratiereform	Total	FDP	SPS	SVP	CVP	Keine
Stärkung des Repräsentationsprinzips						
Parlamentarisches System	13	17	15	9	2	13
Parlamentsreferendum	28	40	29	34	28	25
Stärkung des Prinzips der Volksrechte						
Gesetzesinitiative	51	50	66	37	52	47
Abschaffung des Ständemehrs	38	33	56	31	24	35
Konstruktives Referendum	46	36	54	61	44	43
Ausländerstimmrecht	34	24	57	27	24	25

(Quelle: UNIVOX-Kommentar 1992, II B, S. 15)

Zu S. 441:

Anhang 14: Bundeseinnahmen



Zu S. 493/494:

Anhang 15a: Die Sitzverteilung in den kantonalen Parlamenten nach Parteien (1991-1995)

Kantone ⁶⁰¹⁴	Wahljahr	FDP PRD	CVP PDC	SPS PSS	SVP UDC	LPS PLS	LdU Adl	EVP PEV	PdA PST	GPS PES	SD DS	FPS PSL	Übrige	Total
Zürich	1995	46	11	45	40	-	6	9	-	16	3	3	1	180
Bern	1994	35	2	54	71	-	2	7	-	10	2	6	11	200
Luzern	1995	51	78	18	11	-	-	-	-	11	0	0	1	170
Uri	1996	19	37	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	64
Schwyz	1992	34	48	11	5	-	-	-	-	2	-	-	-	100
Obwalden	1994	14	37	-	-	-	-	-	-	-	-	0	4	55
Nidwalden	1994	21	33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	60
Glarus	1994	26	15	14	21	-	-	-	-	3	-	-	1	80
Zug	1994	28	33	11	3	-	-	-	-	-	-	-	5	80
Freiburg	1991	24	46	29	10	-	-	-	-	4	-	-	17	130
Solothurn	1993	54	39	36	0	-	-	-	-	8	-	7	-	144
Basel-Stadt	1992	21	15	32	0	17	3	6	1	3	8	3	21	130
Basel-Landschaft	1995	25	13	24	11	-	0	4	-	6	7	0	0	90
Schaffhausen	1992	17	5	20	19	-	-	1	-	-	-	7	11	80
Appenzell A.-Rh.	1993	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	63
Appenzell I.-Rh.	1995	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46
St. Gallen	1992	45	69	30	-	-	9	2	-	4	1	19	1	180
Graubünden	1994	26	38	7	41	-	-	-	-	-	-	-	8	120
Aargau	1993	41	37	44	36	-	5	8	-	7	3	19	-	200
Thurgau	1992	23	26	23	32	-	-	6	-	10	0	10	-	130
Tessin	1995	30	25	15	1	-	-	-	1	1	-	-	17	90
Waadt	1994	68	2	55	17	41	-	-	7	10	-	-	-	200
Wallis	1993	34	75	16	-	4	-	-	-	-	-	-	1	130
Neuenburg	1993	29	-	39	-	38	-	-	4	5	-	-	-	115
Genf	1993	15	14	15	0	27	-	-	21	8	-	-	-	100
Jura	1994	15	22	12	1	-	-	-	-	0	-	-	10	60
Total		739	719	557	319	127	25	43	34	108	24	74	119	2'997

(Quellen: NZZ vom 11. März 1996; BfS 1996, S. 374; Schweizerische Politik im Jahre 1991-1994)

⁶⁰¹⁴ Nach dem Kantonswechsel des Laufentals von Bern zu Basel-Landschaft wurden 1994 im Laufental Nachwahlen abgehalten, bei denen 6 Sitze zusätzlich verteilt wurden. Diese wurden im Vergleich zur Veränderung mitberücksichtigt.

Die Sitze in den Kantonsparlamenten von Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden sind parteipolitisch nicht zuteilbar.

Anhang 15b: Die Stärke der Parteien in den kantonalen Parlamenten in Prozent (1991-1995)

Kantone ⁶⁰¹⁵	Wahljahr	FDP PRD	CVP PDC	SPS PSS	SVP UDC	LPS PLS	LdU AdI	EVP PEV	PdA PST	GPS PES	SD DS	FPS PSL	Übrige	Total
Zürich	1995	22,6	6,5	21,6	21,2	-	4,7	5,5	-	8,9	2,9	3,1	3,4	100
Bern	1994	17,3	1,2	24,1	32,5	-	1,4	4,0	-	6,6	2,0	4,0	6,9	100
Luzern	1995	29,2	45,1	9,2	7,6	-	-	-	-	6,5	0,6	1,2	0,5	100
Uri	1996	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Schwyz	1992	30,2	41,1	15,4	8,9	-	-	-	-	4,3	-	-	0,0	100
Obwalden	1994	25,2	65,4	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	9,2	100
Nidwalden	1994	36,3	47,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,8	100
Glarus	1994	31,0	16,6	16,9	26,6	-	-	-	-	6,0	-	-	2,9	100
Zug	1994	31,9	34,9	14,2	8,5	-	-	-	-	-	-	-	10,4	100
Freiburg	1991	19,0	35,4	20,2	8,9	-	-	-	-	2,6	-	-	13,9	100
Solothurn	1993	34,6	25,8	24,9	1,7	-	0,6	0,2	-	5,3	0,4	6,4	0,1	100
Basel-Stadt	1992	15,2	10,4	21,1	1,2	11,9	2,5	5,3	1,4	3,5	5,5	2,6	19,4	100
Basel-Landschaft	1995	26,1	14,0	23,6	11,7	0,0	0,9	5,0	0,0	8,4	8,6	1,0	0,7	100
Schaffhausen	1992	20,2	5,6	25,5	21,1	-	-	1,9	-	-	-	9,7	16,0	100
Appenzell A.-Rh.	1993	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Appenzell I.-Rh.	1995	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
St. Gallen	1992	23,7	37,6	14,4	-	-	5,2	1,7	-	3,7	0,7	11,7	1,7	100
Graubünden	1994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Aargau	1993	19,6	17,7	19,9	17,1	-	2,9	4,8	-	4,4	2,6	9,5	1,5	100
Thurgau	1992	16,9	19,4	16,2	21,7	-	-	5,5	-	8,1	2,3	9,8	0,2	100
Tessin	1995	32,6	27,7	16,0	1,2	-	-	-	1,2	1,2	-	-	20,1	100
Waadt	1994	30,7	2,2	28,3	7,8	20,8	-	-	3,5	5,1	-	-	1,7	100
Wallis	1993	24,0	55,7	14,2	-	4,9	-	-	-	-	-	-	1,1	100
Neuenburg	1993	25,2	-	31,2	-	33,4	-	-	4,0	5,4	-	-	0,9	100
Genf	1993	13,4	12,6	13,8	2,3	24,7	-	-	19,0	7,9	-	-	6,4	100
Jura	1994	25,9	33,8	19,9	2,0	-	-	-	-	1,2	-	-	17,2	100

(Quellen: NZZ vom 11. März 1996; BfS 1996, S. 375; SPJ 1991-1994)

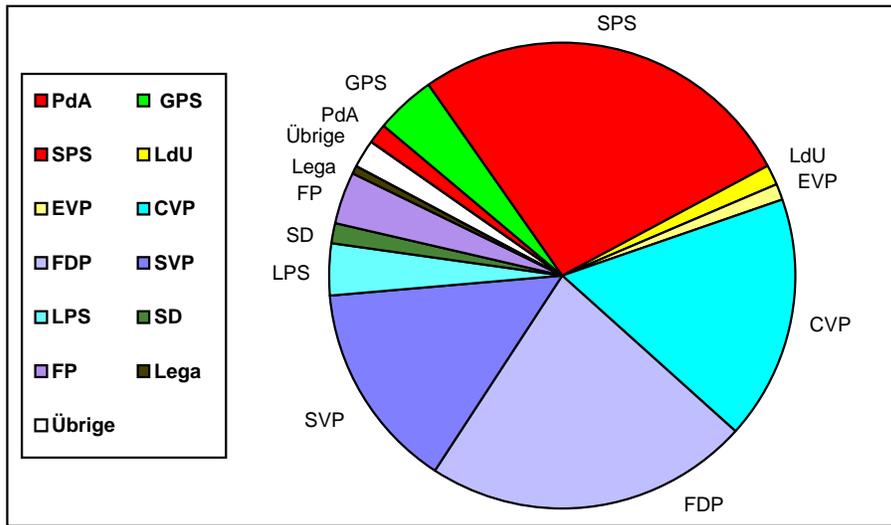
⁶⁰¹⁵ Für die Kantone *Uri* und *Graubünden* sind die Prozentzahlen hier nicht zu ermitteln, da in vielen oder sämtlichen Wahlkreisen Majorzwahlen stattfinden (so bildet in Uri jede der 20 Gemeinden einen Wahlkreis, wovon in 12 nach dem Majorzprinzip gewählt wird).

Für die Kantone *Zug*, *Solothurn* und *Aargau* wurde die Parteienstärke nach Listenstimmen berechnet.

In den Kantonen *Appenzell Ausserrhoden* und *Appenzell Innerrhoden* ist eine Parteizuordnung nicht möglich.

Zu S. 488:

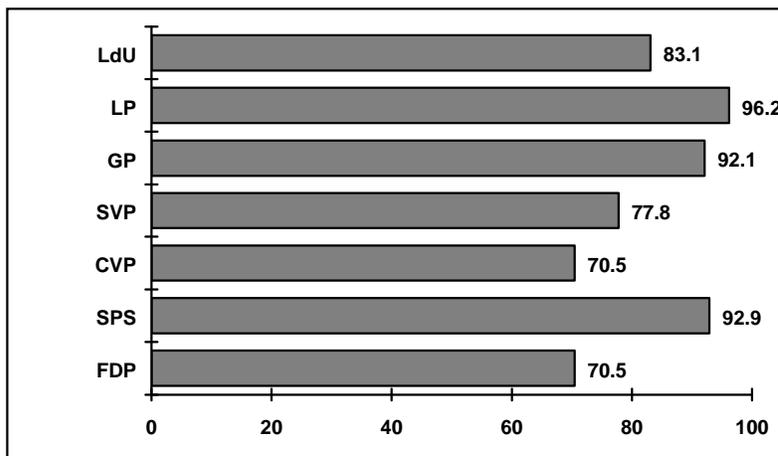
Anhang 16: Die Sitzverteilung nach Parteien im Nationalrat bis zum Dezember 1999



(Quelle: BfS 1996, S. 371)

Zu S. 496:

Anhang 17: Fraktionsdisziplin (Legislatur 1987-1991)



(Quelle: R. LÜTHI/ L. MEYER/ H. HIRTER, „Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat“, in: „Das Parlament - Oberste Gewalt des Bundes?“, Bern 1991, S. 53 ff.)

Die Graphik gibt den sog. Rice-Index wieder. Dieser misst die Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der Parteimehrheit und -minderheit. Eine *geschlossene* Stimmabgabe ergibt den Rice-Index 100, eine *hälftig gespaltene* Stimmabgabe den Wert 0. Abwesende und Stimmenthaltungen werden dabei nicht berücksichtigt. Beispiel: Der Mittelwert 70,5 bei der FDP bedeutet, dass die Fraktion im Durchschnitt im Verhältnis 85,3 % zu 14,7 % gestimmt hat ($85,25 - 14,75 = 70,5$).

Zu S. 514:

Anhang 18a: Berufsstruktur von Nationalrat und Ständerat (Stand Sommer 1987)

BERUFSGRUPPE	NATIONALRAT	STÄNDERAT
Freie Berufe		
Anwälte	12,0 %	37,0%
Freie Akademiker	1,5 %	2,2 %
Unternehmer	13,5 %	4,3 %
Gewerbetreibende	1,5 %	-
Landwirte	13,0 %	-
Hausfrauen	3,5 %	4,3 %
Rentner	2,0 %	4,3 %
Studenten	0,5 %	-
Total Selbständige	47,5 %	52,2 %
Magistraten		
kantonale Exekutive	4,0 %	10,9 %
kommunale Exekutive	6,5 %	-
Richter	0,5 %	-
Alt Magistraten	3,0 %	13,0 %
Verbandsfunktionäre		
Gewerkschaften	4,5 %	-
Wirtschaftsverbände	4,0 %	-
Parteisekretäre	1,0 %	-
Journalisten	4,0 %	-
Total politische Berufe	27,5 %	23,9 %
Privatwirtschaft		
leitende Angestellte	6,5 %	10,9 %
mittlere Angestellte	1,5 %	-
Staatsbedienstete		
höhere Beamte	4,0 %	6,5 %
mittlere Beamte	0,5 %	-
Lehrer, Dozenten	12,5 %	6,5 %
Total Arbeitnehmer	25,0 %	23,9 %

(Quelle: URS ALTERMATT in Civitas 9/10, 1987; Doc. Parlamentsdienste 1990, S. 192)

Anhang 18b: Berufe der eidgenössischen Parlamentarier im Vergleich zu neun anderen Staaten

Berufsgruppe	Vertreter in der eidgenössischen Bundesversammlung	Vertreter im Durchschnitt neun ausländischer Parlamente ⁶⁰¹⁶	Differenz
Freie Berufe	26,1 %	22,7 %	+3,4 %
Unternehmer	17,0 %	17,0 %	0 %
Lehrberufe	6,4 %	13,4 %	-7,0 %
Beamte	1,3 %	7,0%	-5,7 %
Journalisten	7,2 %	4,7 %	+2,5 %
Berufspolitiker	19,6 %	8,3 %	+11,3 %
Verbandssekretäre	6,0 %	5,8 %	+0,2 %
Bauern	7,2 %	7,5 %	-0,3 %
Arbeiter, kleine Angestellte, Kleingewerbe	3,4 %	8,0 %	-4,6 %
Andere	6,8 %	5,6 %	+1,2 %

(Quelle: KERR, Tableau 1.2, S. 37; HANHART, S. 15)

Anhang 18c: Die Berufe der eidgenössisch Parlamentarier nach ihrer politischen Herkunft

⁶⁰¹⁶ Die Daten basieren auf den nach gleichen Kriterien durchgeführten Umfragen der Parlamente von Australien, Belgien, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Niederlande, Island, Italien, USA.

Berufsgruppe	PdA	SP	LdU	CVP	FDP	SVP	LPS	NA	Rep.
Freie Berufe	25 %	11 %	22 %	44 %	27 %	15 %	20 %	33 %	50 %
Unternehmer	-	14 %	29 %	12 %	31 %	11 %	-	33 %	-
Lehrberufe	25 %	7 %	7 %	3 %	3 %	4 %	20 %	-	-
Journalisten	25 %	-	21 %	10 %	3 %	4 %	20 %	-	50 %
Berufspolitiker	25 %	34 %	7 %	15 %	22 %	11 %	10 %	17 %	-
Verbandssekretäre	-	16 %	7 %	3 %	3 %	7 %	-	-	-
Bauern	-	-	-	7 %	5 %	30 %	10 %	-	-
Arbeiter, kleine Angestellte, Kleingewerbe	-	2 %	-	3 %	2 %	-	-	-	-
Andere	-	16 %	7 %	3 %	2 %	7 %	20 %	17 %	-

(Quelle: KERR, Tableau 1.3, S. 38; HANHART, S. 16)

Anhang 18d: Vergleich der Berufsstruktur der Parlamentarier mit derjenigen der Gesamtheit der Wähler

Berufsgruppe	Prozentsatz der in dieser Gruppe tätigen Wähler	Prozentsatz der in dieser Gruppe tätigen Parlamentarier	Differenz
<i>Höhere Berufe</i>			
Unternehmer, Manager, Verwaltungsräte	3,1 %	17,9 %	
Freie Berufe	1,7 %	24,3 %	
Spitzenfunktionäre	0,1 %	8,1 %	
Lehrberufe, Geistliche	1,3 %	5,5 %	
Berufspolitiker	0,0001 %	14,9 %	
	6,1 %	70,6 %	+64,5 %
<i>Berufe der Mittelklasse</i>			
Mittlere Kader und Beamte	11,2 %	11,1 %	-0,1 %
Bauern	6,6 %	7,2 %	+0,6 %
Gewerbliche Kleinunternehmer, selbständige Handwerker	7,2 %	2,6 %	-4,6 %
Angestellte, kleine Beamte	19,0 %	0,9 %	-18,1 %
<i>Arbeitnehmer</i>			
Facharbeiter	14,2 %	0,4 %	
Angelernte	13,4 %	0,0 %	
Hilfs- und Dienstpersonal	9,0 %	0,0 %	
	36,6 %	0,4%	-36,2 %
Andere	13,3 %	7,2%	-6,1 %

(Quelle: HENRY KERR, Tableau 1.1, S. 36; HANHART, S. 14)

Zu S. 655:

Anhang 19: Kontakt der Parlamentarier mit Verwaltungsexperten

Fraktion	Kontakt mit Verwaltungsexperten (in Prozent)	
	Nationalrat	Ständerat
Freirepublikanische und nationale Fraktion	67	-
FDP	63	79
SVP	57	80
LdU	50	...
CVP	49	53
SP	43	100
Liberalen und evangelische Fraktion	38	50
PdA	-	-
Total	52	67

(Quelle: HERTIG, S. 98; 117)

Zu S. 734:

Anhang 20a: Untergruppen der Berufsstände des irischen Senats

	Mindestzahl der Vertreter jeder Untergruppe	Höchstzahl der Vertreter jeder Untergruppe
Landwirtschaft	4	7
Arbeiterschaft	4	7
Industrie und Handel	3	6
Verwaltung	3	4
Kultur und Erziehung	2	3
Total	16	27

(Quelle: MASTIAS/GRANGÉ, S. 298)

Zu S. 737:

Anhang 20b: Politische Zusammensetzung von Dáil (Wahlen vom 25. 11. 1992) und Seanad (Wahlen vom 4. 2. 1993)

	Dáil	Seanad
Fianna Fáil (Soldaten des Schicksals)	68 (40,9 %) (1989: 77)	25 (41,7 %)
Fine Gael (Familie der Iren)	45 (27,1 %) (1989: 55)	17 (28,3 %)
Labour Party	33 (19,9 %) (1989: 15)	9 (15,0 %)
Progressive Democrats (Fortschrittl. Demokraten)	10 (6,0 %) (1989: 6)	2 (3,3 %)
Democratic Left (ehem. Worker's Party)	4 (2,4 %) (1989: 7)	1 (1,6 %)
Sonstige	6 (3,6 %) (1989: 6)	6 (10,0 %)
Total	166	60

(Quelle: JOHN COAKLEY, „The Senate Election“, in: MICHAEL GALLAGHER/RICHARD SINNOTT (Hrsg.), „How Ireland Voted 1989“, Galway 1990, S. 148-159; Fischer Weltalmanach 1996, Sp. 341)

Zu S. 778:

Anhang 21: Zusammensetzung des Rigsdag im Oktober 1952

	FOLKETING ⁶⁰¹⁷	LANDSTING ⁶⁰¹⁸
A) POLITISCHE ZUSAMMENSETZUNG		
Konservative	27 (17,9 %)	12 (15,8 %)
Union der Rechtsparteien (Retsforbund)	12 (7,95 %)	1 (1,3 %)
Liberaler Partei (Venstre)	33 (21,85 %)	22 (28,95 %)
Radikalliberale (Det Radikale Venstre)	12 (7,95 %)	6 (7,9 %)
Sozialdemokraten	60 (39,75 %)	33 (43,4 %)
Kommunisten	7 (4,6 %)	1 (1,3 %)
Vertreter der Färöer-Inseln		1 (1,3 %)
B) ZUSAMMENSETZUNG NACH ALTER UND GESCHLECHT		
25- bis 34jährige	4 (2,6 %)	(erst ab 35 wählbar)
35- bis 49jährige	51 (33,8 %)	7 (9,2 %)
50- bis 64jährige	80 (53 %)	41 (53,95 %)
65jährige und älter	16 (10,6 %)	28 (36,85 %)
Männer	137 (90,7 %)	65 (85,5 %)
Frauen	14 (9,3 %)	11 (14,5 %)
C) BERUFSSTRUKTUR DER ABGEORDNETEN		
Gewerbetreibende und Unternehmer	11 (7,3 %)	10 (13,15 %)
Angestellte und mittlere Kader	28 (18,5 %)	6 (7,9 %)
Arbeiter	11 (7,3 %)	8 (10,5 %)
Bauern	21 (13,9 %)	14 (18,4 %)
Beamte	25 (16,5 %)	11 (14,5 %)
Freie Berufe	15 (9,9 %)	9 (11,85 %)
Berufspolitiker	27 (17,9 %)	6 (7,9 %)
Andere Berufe	13 (8,6 %)	12 (15,8 %)
TOTAL	151 (100 %)	76 (100%)

(Quelle: MASTIAS/GRANGE, S. 434 f.)

⁶⁰¹⁷ Gewählt am 5. September 1950.

⁶⁰¹⁸ Nach den Erneuerungen von 1947 und 1951.

Zu S. 758:

Anhang 22: Die Parteien in der Bundesversammlung 1917/1919

	NATIONALRAT		STÄNDERAT	
	1917	1919	1917	1919
Radikale	103	63	24	23
Katholisch-Konservative	42	41	16	17
Sozialdemokraten	19	41	-	-
Bauernfraktion	-	25	-	1
Liberale	12	9	2	2
Sozialpolitische Gruppe	7	7	1	-
Demokraten	-	-	1	1
Fraktionslose	3	3	-	-
TOTAL	189	189	44	44

(Quelle: MARTI, S. 62)

