



Bundesrat

VII. Tagung der Vereinigung der Senate Europas

Berlin, 1. bis 3. September 2005

VIIth Meeting of the Association of European Senates

Berlin, 1 to 3 September 2005



SENATE EUROPE

VII^e Réunion de l'Association des Sénats d'Europe

Berlin, du 1^{er} au 3 septembre 2005

VII. Tagung der Vereinigung der Senate Europas

Bikameralismus und Föderalismus im Wandel –
aktuelle Entwicklungen und Reformbestrebungen

VIIth Meeting of the Association of European Senates

Bicameralism and Federalism in a Process of Change –
Current Developments and Reform Projects

VII^e Réunion de l'Association des Sénats d'Europe

Bicamérisme et fédéralisme en mutation –
tendances et réformes envisagées

Inhaltsverzeichnis

I. Eröffnung der Tagung	5
II. Bikameralismus und Föderalismus im Wandel – aktuelle Entwicklungen und Reformbestrebungen	9
III. Durchführung von internationalen Informationsforen	93
IV. Ort des IX. Treffens der Vereinigung	106
V. Schlussfolgerungen des Präsidenten	106
VI. Teilnehmerliste	110

Table of Contents

I. Opening of the Meeting	115
II. Bicameralism and Federalism in a Process of Change – Current Developments and Reform Projects	119
III. Holding International Information Forums	196
IV. Place of the IX th Meeting of the Association	208
V. Conclusions of the President	208
VI. List of Participants	212

Table des Matières

I. Ouverture de la réunion	215
II. Bicamérisme et fédéralisme en mutation – tendances et réformes envisagées	219
III. Réalisation de forums d'information internationaux	302
IV. Lieu de la IX ^{ème} réunion de l'association	315
V. Conclusions du président	315
VI. Liste des participants	319

VII. Tagung der Vereinigung der Senate Europas

Bikameralismus und Föderalismus im Wandel – aktuelle Entwicklungen und Reformbestrebungen

I. Eröffnung der Tagung

**Ministerpräsident Matthias Platzeck,
Präsident des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland**

Sehr verehrte Kollegen, Exzellenzen, meine sehr verehrten Damen und Herren,

es ist mir eine große Freude und Ehre, Sie heute im Bundesrat in Berlin zur VII. Tagung der Vereinigung der Senate Europas willkommen heißen zu dürfen.

Besonders begrüßen möchte ich den Gründervater der Vereinigung und Präsidenten des französischen Senats, Herrn Christian Poncelet. Herzlich willkommen!

Die Vereinigung der Senate Europas, sehr verehrter Herr Poncelet, meine Damen und Herren, hat sich seit ihrer Gründung im November 2000 als eine hervorragende Einrichtung erwiesen. In diesem Jahr feiern wir ihr 5-jähriges Bestehen, und es ist eine besondere Ehre für den Bundesrat, in diesem Jubiläumsjahr Gastgeber zu sein.

Dabei trifft es sich sehr gut, dass es ebenfalls genau fünf Jahre zurückliegt, seit der Bundesrat nach seinem Umzug von Bonn im September 2000 seine Arbeit in diesem Gebäude aufnehmen konnte. In der Geschichte dieses Hauses spiegelt sich auf eindrucksvolle Weise die wechselhafte Geschichte meines Landes wider, vom Kaiserreich bis zum Ersten Weltkrieg, vom „Dritten Reich“ über die Schrecken des Zweiten Weltkriegs, von der deutschen Teilung bis zur Wiedervereinigung. Im letzten Jahr konnten wir das 100-jährige Bestehen des Gebäudes begehen, das

schon einmal Sitz einer Zweiten Kammer, des Preußischen Herrenhauses, sozusagen des House of Lords des Königreichs Preußen, war. Es hat diesem Gebäude seinen Namen gegeben, den es heute noch trägt.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde das Preußische Herrenhaus aufgelöst, und es zog im Jahre 1921 der Preußische Staatsrat, die in ihren Kompetenzen stark beschnittene Zweite Kammer des Landes Preußen, in das Gebäude ein. Mit der Machtergreifung Hitlers wurde jegliches parlamentarische Leben aus dem Preußischen Herrenhaus verbannt. Fortan residierten Teile des nationalsozialistischen Machtapparates in dem prunkvollen Palais. Von dem guten Geist des Ortes, an dem zu Beginn des 19. Jahrhunderts der junge Felix Mendelssohn Bartholdy seine ersten Kompositionen vollendet hatte und an dem später das parlamentarische Leben Preußens gediehen war, sollte lange nichts mehr zu spüren sein.

Das im Krieg stark zerstörte Gebäude, zu DDR-Zeiten lediglich partiell als Verwaltungs- und Akademiegebäude genutzt, musste nach der Wende zunächst im Brachland zwischen Ost und West – die Grenze verlief genau hier – ein mehrjähriges verlassenes Dasein fristen, bevor es schließlich im September 2000 mit dem Einzug des Bundesrates erneut zur Heimstätte parlamentarischen Lebens werden konnte. Durch den Einzug des Bundesrates hat sich der Kreis wieder geschlossen. Das Gebäude ist nun wie schon zu seinen Anfängen wieder Sitz einer Zweiten Kammer bzw. eines zweiten Hauses, wenn auch der Bundesrat weder mit dem Preußischen Herrenhaus noch mit dem Staatsrat zu vergleichen ist.

Für mich, verehrte Kollegen, hat es besondere Bedeutung, dass heute in diesem historischen Gebäude die Vereinigung der Senate Europas zusammengekommen ist. Das war bis vor einigen Jahren noch unvorstellbar. Dafür, dass es möglich wurde, bin ich, sind wir Deutschen außerordentlich dankbar. Wir leben nun, nach der Wiedervereinigung Deutschlands und nach der Erweiterung der Europäischen Union, mitten in Europa, rundum umgeben von Freunden und Verbündeten, mit denen wir unsere Erfahrungen und Ansichten austauschen.

Die Vereinigung der Senate Europas bietet uns ein hervorragendes Forum, uns und unsere Völker in unserer Vielfalt einander nä-

her zu bringen. Durch die gegenseitige Vermittlung von Kenntnissen über Rolle und Arbeitsweise der Zweiten Kammern schärfen wir dabei nicht nur unser Verständnis für unterschiedliche parlamentarische Systeme und deren strukturelle Besonderheiten, sondern können darüber hinaus wichtige Impulse für die Arbeitsweise der jeweils eigenen Kammer gewinnen.

Ganz in diesem Sinne haben wir für die diesjährige Tagung der Vereinigung ein Hauptthema vorgeschlagen, von dem ich hoffe, dass es uns allen interessante Aufschlüsse und fruchtbare Anstöße liefert: Nachdem wir auf den letzten Tagungen viel darüber gelernt haben, wie unsere Kammern funktionieren und arbeiten, lassen Sie uns in diesem Jahr unser Augenmerk darauf legen, inwieweit die bestehenden Systeme Gegenstand einer kritischen Überprüfung sind und wie eventuelle Reformen aussehen könnten. Lassen Sie uns gemeinsam erörtern, wo in unseren Häusern Reformbedarf gesehen wird und wie die unterschiedlichen aus dem Bikameralismus oder auch Föderalismus erwachsenden Problemstellungen in den einzelnen Ländern gelöst worden sind oder werden sollen. Kurzum, meine Damen und Herren, lassen Sie uns herausfinden, ob und inwieweit Bikameralismus in Europa einem Wandel unterworfen ist und in welche Richtung die aktuellen Entwicklungen zeigen!

In der Bundesrepublik Deutschland ist seit längerer Zeit eine grundlegende Reform des föderalen Systems in der Diskussion. Die Mitspracherechte des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren werden teilweise als zu weitgehend empfunden. Die Arbeit einer im Jahre 2003 eingesetzten Reformkommission, auf die ich später noch näher eingehen werde, ist im letzten Jahr ganz am Ende, fünf Meter vor dem Ziel, gescheitert. Dennoch ist die Diskussion in Deutschland nicht abgebrochen. Ich bin mir sicher, dass sie nach den Bundestagswahlen, die am 18. September dieses Jahres stattfinden, wieder an Aktualität und Bedeutung gewinnt.

Doch nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten unserer Vereinigung gibt es Bestrebungen, das bikamale System und teilweise auch die damit zusammenhängenden staatlichen Strukturen zu reformieren. Ich denke, hierbei lassen sich interessante wie lehrreiche Vergleiche ziehen. Ich bin gespannt, hierüber mehr von Ihnen zu erfahren, und freue mich auf

eine anregende Debatte, zu der mir schon zahlreiche Wortmeldungen vorliegen.

Sofern Sie sich noch nicht angemeldet haben, machen Sie bitte von den auf Ihren Tischen ausliegenden Anmeldeformularen Gebrauch. Wir nehmen Ihre Wortmeldungen hier vorne gerne entgegen. In der ersten Runde werde ich die Redner in der alphabetischen Reihenfolge der deutschen Namen ihrer Länder aufrufen. Danach geht es in der Reihenfolge der Wortmeldungen weiter.

Als weiterer wichtiger Tagesordnungspunkt ist eine Diskussion über die Durchführung internationaler Informationsforen unter der Schirmherrschaft der Vereinigung der Senate Europas vorgesehen. Diese Thematik habe ich auf Wunsch des Vorsitzenden des russischen Föderationsrates, unseres verehrten Kollegen Sergej Michajlowitsch Mironow, auf die Tagesordnung gesetzt. Der stellvertretende Vorsitzende des russischen Föderationsrates, Herr Mesenzew, wird uns über die Hintergründe der Thematik informieren.

Zum Abschluss unserer Beratungen wollen wir schließlich den Ort für die übernächste Tagung der Vereinigung der Senate Europas festlegen. Für Vorschläge wäre ich Ihnen dankbar. Wie ich höre, liegen erste Vorschläge vor; wir werden vielleicht sogar eine Kampfabstimmung machen müssen.

Wie ich bereits zu Anfang betont habe, hat uns die Vereinigung der Senate Europas bislang ein einzigartiges Forum für einen stets anregenden Meinungs- und Erfahrungsaustausch geboten. Als ein solches Forum, nicht als politisches Beschlussorgan möchte ich – ich denke, wir alle – die Vereinigung begreifen. Ich will aus diesem Grunde ganz in der Tradition unserer ersten Sitzungen von einer gemeinsamen Schlusserklärung der Präsidenten absehen. Ich werde die Tagung mit einer kurzen Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte abschließen und hoffe, den Zielsetzungen der Vereinigung der Senate Europas auf diese Weise hinreichend Rechnung tragen zu können.

Im Folgenden noch einige organisatorische Bemerkungen! Sowohl vormittags als auch nachmittags wird eine Kaffeepause im Foyer des Hauses stattfinden. Zu Beginn der ersten Kaffeepause, um 10.30 Uhr, wird in der Eingangshalle des Bundesrates das traditionelle Familienfoto der Delegationsleiter aufgenommen. Im unmittelbaren Anschluss daran möchte ich Sie um einen Eintrag

in unser Gästebuch bitten. Während der Mittagszeit sind die Delegationsleiter zu einem offiziellen Empfang beim Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland, Herrn Professor Dr. Horst Köhler, eingeladen. Für die übrigen Tagungsgäste wird ein Mittagessen im Festsaal dieses Hauses auf Einladung des Direktors des Bundesrates, Herrn Dirk Brouër, stattfinden.

Ich freue mich, Sie am morgigen Samstag zu einem Ausflug in mein Heimatland Brandenburg einladen zu dürfen. Aber ich bitte um Ihr Verständnis, dass es mir auf Grund der aktuellen politischen Lage in Deutschland zu meinem Bedauern nicht möglich sein wird, Sie auf diesem Ausflug zu begleiten; ich darf Wahlkampfveranstaltungen besuchen. Der stellvertretende Ministerpräsident des Landes Brandenburg, Herr Minister Jörg Schönbohm, wird mich am Samstag vertreten.

II. Bikameralismus und Föderalismus im Wandel – aktuelle Entwicklungen und Reformbestrebungen

Christian Poncelet,
Präsident des Senats der Französischen Republik

Sehr geehrter Herr Präsident, meine lieben Kollegen, sehr verehrte Damen und Herren,
zunächst möchte ich dem Präsidenten des Bundesrates, unserem Kollegen und Freund Matthias Platzeck, meinen Dank dafür aussprechen, dass er uns heute zur VII. Tagung unserer Vereinigung in Berlin empfängt. Ich danke Ihnen, lieber Herr Präsident, auch für Ihren freundlichen Empfang und die netten Worte, die Sie an mich gerichtet haben und die ich natürlich gerne gehört habe. Danke auch für die perfekte Organisation unserer Arbeiten.
Ich darf Ihnen sagen, wie glücklich ich darüber bin, Sie alle wieder hier zu treffen, und dies in immer größerer Zahl seit den jüngsten Beitritten des Föderationsrates der Russischen Föderation und des Oberhauses des Vereinigten Königreichs.

Die Dynamik der Vereinigung der Senate Europas ist ein weiterer Beweis für die Vitalität des Bikameralismus, dem wir alle solch große Bedeutung beimessen und der, das darf ich an dieser Stelle unterstreichen, in der Welt immer mehr Verbreitung findet, ebenso wie die Demokratie, für die der Bikameralismus in gewisser Weise das „non plus ultra“ darstellt.

Herr Präsident, meine lieben Kollegen, wie Sie wissen ist Frankreich kein föderaler Staat. Frankreich ist ein Einheitsstaat; lange Zeit hindurch war er die Urform – bis hin zur Karikatur – eines zentralisierten Staates, eines Jakobinerstaates.

Heute stimmt das nicht mehr. Frankreich befindet sich in einer tief greifenden und, wie ich meine, unumkehrbaren Dezentralisierungsbewegung. Natürlich halten sich Klischees hartnäckig. Im Ausland haftet Frankreich noch immer das Bild eines zentralistischen Staates an, in dem „alles in Paris geschieht“. Natürlich geschieht noch immer vieles in Paris. Im Inland haben viele meiner Landsleute – und sogar zahlreiche Kommunalpolitiker – die Dezentralisierung mit all ihren Konsequenzen, vor allem im Bereich der neuen Verantwortlichkeiten der Kommunalpolitiker und insbesondere bei der Verlagerung der Steuerverantwortung, noch nicht vollständig in ihrem Denken und Handeln verinnerlicht. Und man stellt, nebenbei bemerkt, fest, dass die Mittel Europas, die finanziellen Mittel Frankreichs, die finanziellen Mittel der Departements und der Regionen alle denselben Ursprung haben, nämlich das Portemonnaie des Steuerzahlers. Die Frage ist nur, wer in das Portemonnaie des Steuerzahlers greift!

Ganz sicher vollzieht Frankreich einen beträchtlichen Wandel. Bei uns war die Zentralisierung schon unter Ludwig XI., später dann unter Ludwig XIV. weit fortgeschritten, ganz zu schweigen von der Zeit Richelieus. Der Staat kam vor der Nation. Die Revolution verstärkte diesen Prozess noch, allen anderweitigen anfänglichen Absichten zum Trotz. Napoleon brachte ihn dann zur Vollendung. Zwar verlangsamte und beruhigte sich der Zentralisierungsprozess im Laufe der Zeit. Jedoch sollte Frankreich erst am Ende des 20. Jahrhunderts, nachdem der sich durch seine Weitsicht auszeichnende Visionär de Gaulle im Jahr 1969 an dieser Thematik gescheitert und daraufhin zurückgetreten war, ernsthaft den umgekehrten Weg der Dezentralisierung einschlagen.

Ein erster Schritt erfolgte zu Beginn der achtziger Jahre mit der Übertragung der Exekutivgewalt in den Departements und in den Regionen von den Präfekten als Vertretern des Staates auf die örtliche Exekutive, nämlich auf die Präsidenten der Generalräte und die Präsidenten der Regionalräte.

Zwanzig Jahre später legten wir – in den Jahren 2003 bis 2004 – eine neue, noch bedeutendere Etappe auf dem Weg zur Dezentralisierung zurück. Diese bezeichneten wir als den „zweiten Akt“ der Dezentralisierung.

So änderten wir im Jahre 2003 unsere Verfassung und nahmen dort neue Prinzipien zum Schutze der Gebietskörperschaften und ihrer Finanzen auf.

Seither ist die Dezentralisierung, damit sie nicht in Frage gestellt wird, in der Verfassung verankert. Das Prinzip wurde im ersten Artikel der Verfassung festgeschrieben, neben den Grundprinzipien und den Grundelementen unserer Republik. Dies stellt ein Ereignis dar!

Des Weiteren wird das Subsidiaritätsprinzip anerkannt.

Ein anderes innovatives Element ist die Einführung von Experimentierklauseln für Gebietskörperschaften, womit diesen für einen befristeten Zeitraum und mit einer präzisen Zielsetzung Abweichungen von nationalen Gesetzen ermöglicht werden.

Im gleichen Sinne gesteht die Verfassung den Gebietskörperschaften nunmehr eine Regelungsbefugnis zu; das heißt, sie können allgemeine Maßnahmen für die Anwendung der Gesetze selbst ergreifen, die in ihre Verantwortung fallen.

Eine weitere bedeutsame Neuerung ist die Einführung des Volksentscheids über regionale oder lokale Fragen. Die Initiative hierzu kann auf lokaler Ebene ergriffen werden.

Schließlich ist die finanzielle Autonomie der Gebietskörperschaften in der französischen Verfassung verankert und garantiert: Sie sieht vor, dass deren eigene Einnahmen – ich zitiere – „einen entscheidenden Anteil an der Gesamtheit ihrer Einnahmen“ darstellen.

Daneben, und dies ist eine wesentliche Garantie, sieht die Verfassung nunmehr vor, dass jede Übertragung von staatlichen Aufgaben auf eine Gebietskörperschaft mit der Zuweisung von Einnahmen in Höhe derjenigen einher geht, die der Staat für deren Wahrnehmung bereit gestellt hatte. Es wird Sie nicht überraschen, wenn ich Ihnen sage, dass der Senat, der wie Sie wissen

die Gebietskörperschaften repräsentiert, als Sprecher der lokalen, kommunalen und regionalen Vertreter für die Aufnahme dieser Garantie in der Verfassung Sorge getragen hat.

Die Verfassungsänderungen, deren herausragende Aspekte ich Ihnen soeben dargelegt habe, stießen nicht auf starke Ablehnung, wurden aber zugegebenermaßen auch nicht mit Begeisterung aufgenommen. Warum?

Viele Bürger wünschen sich zwar, dass bestimmte Entscheidungen „näher bei ihnen“, d. h. von Abgeordneten getroffen werden, die sie gut kennen und an die sie sich rasch wenden können. Das ist der Vorteil einer bürgernahen Verwaltung. Gleichzeitig jedoch ist der Gedanke der Gleichheit in der politischen Kultur Frankreichs sehr präsent, und viele Bürger befürchten, dass die Dezentralisierung Ungleichheiten zwischen den einzelnen Gebieten fördert und in einem Land mit „unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ resultiert.

Darüber hinaus muss man auch zugeben, dass manches durch die Dezentralisierung unklar wird: Es ist schwieriger zu wissen, wer für was verantwortlich ist und wer was tut.

Frankreich hat den Weg der Dezentralisierung eingeschlagen, aber diese neue rechtliche Realität muss erst noch in die Gepflogenheiten und in die Köpfe eingehen.

In den Jahren 2003 und 2004 führte die Verfassungsänderung zu einer umfangreichen Gesetzgebungstätigkeit, da eine Reihe von Gesetzen zur konkreten Umsetzung dieser Leitlinien verabschiedet werden musste.

Das wichtigste Gesetz ist wohl das Gesetz „über die lokalen Freiheiten und Verantwortlichkeiten“, in dem die neuen, nun auf die Gebietskörperschaften übertragenen Kompetenzen festgelegt werden. Wie Sie wissen, ist der Präsident des Generalrats jetzt das Exekutivorgan auf Departementebene und der Präsident der Region das Exekutivorgan auf regionaler Ebene. Dieses Gesetz wurde durch sehr umfangreiche Konsultationen vorbereitet.

So führte auch der Senat eine Dezentralisierung durch und organisierte unter meinem Vorsitz in jeder Region die so genannten „Generalstände der kommunalen Vertreter“: Abgeordnete, Senatoren, Regionalräte, Generalräte und Bürgermeister trafen in jeder Region zusammen und diskutierten miteinander die Änderungen der Verfassung. Damit konnten rund 22.000 kommunale Vertreter

ihren Standpunkt zu den verschiedenen Aspekten der Dezentralisierung darlegen.

Letztendlich wurden mit diesem Gesetz recht bedeutende Kompetenzen auf die Departements und die Regionen übertragen. Ich nenne hier insbesondere die berufliche Bildung, das Verkehrswesen, nämlich Nationalstraßen und Flughäfen, das Sozialwesen, die Mindestunterstützung für eine soziale und berufliche Eingliederung, den sozialen Wohnungsbau, das Bildungswesen – beim Bildungswesen nur im Hinblick auf die materiellen Aspekte, natürlich nicht in Bezug auf die Lehrpläne und Pädagogik –, die Kultur, insbesondere den Schutz bestimmter historischer Denkmäler, und den Tourismus – und diese Aufstellung ist bei weitem nicht vollständig.

Die betroffenen Bereiche entsprechen in etwa denen der ersten Dezentralisierungswelle. Vor zwanzig Jahren jedoch handelte es sich zumeist um eine partielle Übertragung. Dieses Mal wurden die Hauptkompetenzen und die Mittel zu deren Ausübung übertragen. So gehen rund 130.000 Bedienstete aus dem Staatsdienst in den Dienst der Regionen und Departements über. Und dies stellt die Regionen und Departements vor ein Problem, aber auch die betroffenen Mitarbeiter, von denen einige lieber weiter im Dienste des Staates tätig geblieben wären. Andere wiederum akzeptieren den Wechsel zu den Gebietskörperschaften schneller. Im Rahmen des Staatsdienstes konnten sie sich innerhalb des gesamten Staatsgebiets versetzen lassen, bei einer Tätigkeit für Regionen oder Departements ist diese Möglichkeit wesentlich begrenzter.

Herr Präsident, meine lieben Kollegen, die Änderungen in Verfassung und Gesetzgebung zugunsten der Dezentralisierung blieben nicht ohne Folgen für das französische Zwei-Kammer-System.

In Frankreich kann kein Gesetz veröffentlicht werden, wenn der Senat nicht seine Zustimmung dazu erteilt hat. Bei bestimmten Verfassungsgesetzen muss das Gesetz in derselben Fassung sowohl von der Nationalversammlung als auch vom Senat beschlossen werden. Der Senat bleibt in gewisser Weise diejenige Versammlung, die das Regierungshandeln ständig kontrolliert und bei bestimmten Themen Aufklärung verlangen kann; darüber hinaus jedoch repräsentiert der Senat die Gebietskörperschaften,

die Regionen, die Departements und die Gemeinden. Bei dieser Dezentralisierungsbewegung spielte der Senat eine besonders wichtige Rolle, vor allem in der Ausarbeitung und Diskussion der entsprechenden Gesetzestexte. Dies geschah unter dem Einfluss der Debatten, die natürlich mit den Gebietskörperschaften jeder einzelnen Region geführt wurden.

Der Senat bewahrte seine Legislativkompetenz und erhielt nun zugleich – und das ist völlig neu – ein Prioritätsrecht für die Prüfung der Gesetzesvorhaben, die hauptsächlich die Organisation der Gebietskörperschaften zum Inhalt haben, während zuvor ein solches Vorhaben zunächst von der Nationalversammlung diskutiert werden konnte. Das ist jetzt nicht mehr der Fall: Zuerst muss es dem Senat vorgelegt werden.

Allgemein betrachtet stärkt die Dezentralisierung eher die Legitimität und Besonderheit des Senats, und dies gilt umso mehr, als der Senat mehrfach zu verschwinden drohte.

Dazu war es jedoch notwendig, den Wahlmodus für den Senat zu aktualisieren. Die neunjährige Amtszeit erschien zu lange, insbesondere nachdem die Amtszeit des Staatspräsidenten von sieben auf fünf Jahre verkürzt worden war.

Im Jahr 2003 ergriff der Senat selbst die Initiative, um die Amtszeit der Senatoren auf sechs Jahre zu verkürzen und sie mit der Amtszeit der kommunalen Abgeordneten in Einklang zu bringen. Dies war in der Tat ein kompliziertes Vorhaben und eine schwere Geburt! Parallel dazu wurde das passive Wahlalter von zuvor 35 Jahren auf 30 Jahre herabgesetzt, um eine Verjüngung des Senats einzuleiten. Dabei habe ich – eine kleine Anekdote am Rande – häufig festgestellt, dass in jedem Abgeordneten auch ein Senator schlummert: Ich selbst war zunächst Abgeordneter und wurde später dann Senator, und das gilt auch für viele meiner Kollegen.

Um nun die Umsetzung des Dezentralisierungsprozesses fortlaufend kontrollieren und evaluieren zu können, richtete der Senat ein Kontrollgremium zur Dezentralisierung ein, ein Gremium, in dem alle im Senat vertretenen Lager repräsentiert sind.

Damit nimmt der Senat seine Rolle als Protektor der Gebietskörperschaften und Hüter der Dezentralisierung umfassend wahr. In gewisser Weise will er hierdurch die „Nachbetreuung“ der Dezentralisierung sicherstellen.

Herr Präsident, meine lieben Kollegen, da Frankreich kein föderativer Staat, sondern ein dezentralisierter Einheitsstaat ist, habe ich mich absichtlich vom vorgeschlagenen Thema entfernt, um einen Bereich anzusprechen, der eher auf die Struktur meines Landes zugeschnitten ist.

Letztendlich ist es aber gar nicht so schwer, Frankreich heute in die Problematik einzureihen, die Sie, Herr Präsident, gewählt haben, ausgehend von der Aktualität in Ihrem Lande, das eines der Modelle für den Föderalismus darstellt. Ist die Dezentralisierung nicht die unitaristische Version des Föderalismus? Ist in dieser „Rückbesinnung auf die lokale Ebene“ nicht auch das Zusammenspiel von europäischen Ländern zu erkennen, die von sehr unterschiedlichen Ausgangspunkten her kommen?

Vielleicht gibt es ein Gleichgewicht, wie Sie gerade in Ihrer Einführung in unsere Arbeiten völlig zurecht betonten, ein optimales Gleichgewicht, das wir alle zwischen der zentralen, der nationalen Ebene als Garant für die Effizienz auf bestimmten Gebieten und der lokalen Ebene als Garant für bürgernahe Entscheidungen und demokratische Vitalität suchen.

Aber kann man dieses optimale Gleichgewicht finden, oder genauer gesagt: Kann man sicher sein, es gefunden zu haben? Ich glaube nicht. Wie Bismarck sagte, ich zitiere: „Politik ist eben keine exakte Wissenschaft“. Und fast möchte ich hinzufügen: Sie tut gut daran.

Bevor ich das Wort dem nächsten Redner überlasse, möchte ich allen noch einmal sagen, wie sehr ich mich über Qualität und Bedeutung unserer Arbeiten freue, die den persönlichen Anteil jedes einzelnen widerspiegeln, und wie angenehm es ist, dass wir alle in unserem Europa, mit unseren Empfindsamkeiten und mit unseren Unterschieden, in harmonischer Verbundenheit frei über bestimmte Probleme debattieren können.

Ich beglückwünsche den Bundesrat und seinen Präsidenten nochmals zu der hervorragenden Organisation dieser Tagung und ich sichere der Schweiz als unserem nächsten Gastgeberland unsere volle Unterstützung für den Erfolg der nächsten Tagung zu. Ich danke allen für Ihre freundliche Einladung.

**Prof. Hugo Vandenberghe,
Vizepräsident des Senats des Königreichs Belgien**

Herr Präsident, sehr verehrte Kollegen, meine Damen und Herren, seit 1831 kennt Belgien ein parlamentarisches Zweikammersystem, nämlich das Abgeordnetenhaus - die Kammer - und den Senat. Ursprünglich bildete der Senat das konservative Gegengewicht als Gewähr gegen mögliche Abenteuer der Kammer. Durch Reformen ab 1893 wurde der Senat allerdings zunehmend demokratisch. Die Wählbarkeitsbedingungen und Wahlrechte sind heute dieselben wie für das Abgeordnetenhaus.

Die wichtigste Reform des belgischen konstitutionellen Systems erfolgte durch die Verfassungsänderung von 1993. In Artikel 1 des neuen belgischen Grundgesetzes wird dargelegt, dass Belgien ein aus Gemeinschaften und Regionen gebildeter Föderalstaat ist. Belgien zählt drei Gemeinschaften: die flämische, die französische und die deutschsprachige Gemeinschaft. Daneben gibt es die flämische Region, die wallonische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt. Da für die Regionen und Gemeinschaften Teilparlamente ins Leben gerufen wurden, wurde die Zahl der Parlamentsmitglieder in den föderalen Kammern von 212 auf 150 für die Kammer und von 184 auf 71 für den Senat verringert.

Von den insgesamt 71 Senatoren sind 21 Gemeinschaftssenatoren. Diese werden durch die Parlamente der drei Gemeinschaften bestimmt, und zwar zehn für die flämische Gemeinschaft, zehn für die französische Gemeinschaft und einer für die deutschsprachige Gemeinschaft. Die übrigen 50 Senatoren gehören zwei verschiedenen Kategorien an: 40 Senatoren werden durch das französische und das flämische Wahlkollegium direkt gewählt, zehn Senatoren werden hinzugewählt, und zwar sechs für die flämische Gemeinschaft und vier für die französische Gemeinschaft.

Mit der neuen Zusammensetzung des Senats wurden auch die Aufgaben und die politische Rolle der Zweiten Kammer grundlegend geändert. Die beiden Hauptaufträge des reformierten Senats sind vor allem, ein Treffpunkt für die föderalen und die Teilstaatenbehörden zu sein und darüber hinaus als „Chambre de Réflexion“ aufzutreten, als Kammer nämlich, die für die Qualität der Gesetzgebung bürgt.

Durch die Reform von 1993 wurde somit das integrale Zweikam-

mersystem abgeschafft, wobei nun beide Kammern des Parlaments demselben Gesetzestext zustimmen müssen.

Das Grundgesetz unterscheidet jetzt drei Arten von Gesetzen: Für jede Gesetzgebung, die sich auf die Struktur des Staates und der Institutionen bezieht, bleiben das Abgeordnetenhaus und der Senat gleichermaßen zuständig.

Dies gilt folglich für die Änderung des Grundgesetzes und für Gesetze, die mit besonderen Mehrheiten verabschiedet werden müssen.

Für andere Angelegenheiten hat sich das Grundgesetz für ein restriktives Zweikammersystem entschieden, wobei die Beratung im Senat grundsätzlich fakultativ ist und das Abgeordnetenhaus in jedem Fall das letzte Wort hat.

Ein in der Kammer gebilligter Text kann durch den Senat geprüft werden, wenn 15 Senatoren das so genannte Evokationsrecht ausüben. Dann kann der Senat den vorgelegten Gesetzestext binnen einer Frist von 60 Tagen ändern und ihn an das Abgeordnetenhaus zurücksenden, welches das Schlussurteil ausspricht. Die Frist von 60 Tagen kann verlängert werden.

In einer begrenzten Anzahl besonderer Angelegenheiten, vor allem auf Ebene der Justiz, hat der Senat dieselbe Befugnis wie das Abgeordnetenhaus, weshalb es sich hier um ein gleichwertiges Zweikammersystem handelt.

Seit Einführung des neuen föderalen Systems wurden mehrere Reformvorschläge formuliert, die jedoch bislang keine ausreichende Unterstützung in beiden Kammern fanden. Tatsächlich erfordern Reformen des Zweikammersystems – in erster Linie bezüglich der Arbeitsweise der Zweiten Kammer – die Billigung durch eine Zweidrittelmehrheit, und dies sowohl im Abgeordnetenhaus als auch im Senat.

Der erste Reformgedanke geht in Richtung auf eine Stärkung der Vorstellung, dass der Senat der Treffpunkt der Gemeinschaften und der Regionen mit der Föderalregierung sein muss. Es wird festgelegt, dass lediglich 21 Senatoren direkt durch die Teilstaatenparlamente und die übrigen 50 Senatoren durch die föderalen Wahlen – nicht anhand des Resultats der Teilstaatenwahlen – bestimmt werden. In mehr oder minder starkem Maße wird die Auffassung vertreten, dass zwischen den Teilstaaten und allen in der Zweiten Kammer tätigen Senatoren eine feste Beziehung bestehen sollte.

Deshalb schlagen einige, wie die Regierung Verhofstadt im Jahr 2002, vor, den Senat nur aus Mitgliedern der Teilstaatenparlamente und Teilstaatenregierungen zu bilden, und dies auf paritätischer Grundlage zwischen der niederländischsprachigen und der französischsprachigen Gemeinschaft. Andere wiederum regen an, die Senatoren direkt wählen zu lassen, aber nicht bei den föderalen Wahlen, wie dies heute der Fall ist, sondern anlässlich der Teilstaatenwahlen, damit sich das Ergebnis der Teilstaatenwahlen in der politischen Zusammensetzung des Senats als Teilstaatenparlament auf föderaler Ebene deutlich widerspiegelt.

Was die Zuständigkeiten betrifft, so hat es – ebenfalls von der Regierung Verhofstadt – Vorschläge gegeben, die gesetzgebende Befugnis des Senats weitgehend abzuschaffen, sie auf die Änderung des Grundgesetzes, die Verabschiedung von Gesetzen mit besonderer Mehrheit und die internationalen Verträge zu beschränken. Die Rolle der Zweiten Kammer als „Chambre de Réflexion“, die über die Qualität der föderalen Gesetzgebung wacht, würde vollkommen verschwinden. Andere schlagen dagegen vor, dem Senat eine umfassende gesetzgebende Befugnis zu erteilen, wobei alle Entwürfe durch den Senat evoziert werden können und, wenn der Senat zweimal denselben Änderungsvorschlag billigt, Übereinstimmung zwischen Kammer und Senat zu Stande kommen müsste, um den endgültigen Text zu akzeptieren.

In einer zweiten Fassung der Reformvorschläge der Regierung Verhofstadt im Jahr 2004 wurde dem Senat insofern eine minimale gesetzgebende Aufgabe zugewiesen, als die Mehrheit einer Sprachgruppe die Prüfung eines bestimmten Gesetzestextes beantragen könnte. Dieser Änderungsvorschlag wäre – wohlgeachtet – dann annehmbar, wenn die Mehrheit in beiden Sprachgruppen einen Änderungsvorschlag unterstützte.

Die Reformvorschläge der Regierung wurden an ein institutionelles Forum verwiesen, eine Ad-hoc-Instanz mit Vertretern der Föderalregierung, der Regionen, der Provinzen und einer begrenzten Anzahl von Mitgliedern der Kammer und des Senats. Die Angelegenheit liegt augenblicklich jedoch auf Eis, da das Forum nur einmal zusammengetreten ist und weder eine Agenda verfasst noch eine Terminabsprache über weitere Beratungen getroffen hat. Übrigens geht es bei dem institutionellen Gespräch nicht nur um die eventuelle Reform der Zweiten Kammer, sondern auch um

eine weitere Neuordnung und Umverteilung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden des Föderalstaats und denjenigen der Teilstaaten. Da alle diese Reformen sowohl in der Kammer als auch im Senat mit Zweidrittelmehrheit genehmigt werden müssen, sieht es bis heute nicht so aus, als würden nach den im Sommer 2007 in Belgien vorgesehenen nächsten Wahlen grundlegende Änderungen im Zweikammersystem eintreten.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, mit Fug und Recht kann behauptet werden, dass ein Zweikammersystem einer föderalen Staatsstruktur inhärent ist. Damit das Zweikammersystem den Anforderungen des Beteiligungsprinzips entspricht, ist es erforderlich, dass die Teilstaaten so in einer der beiden Kammern des föderalen Parlaments vertreten sind, dass die föderale Gesetzgebung in Bezug auf ihr Gebiet nicht einseitig gegen ihren Willen geändert werden kann. Deshalb kann eine Reform des Senats, bei der seine wichtige Rolle als Garant für die Qualität der Gesetzgebung nicht anerkannt würde, nicht unterstützt werden.

Die zweite Lesung eines Gesetzestextes durch eine anders zusammengesetzte Kammer, aus einer anderen Perspektive, hat ihren Nutzen in der Vergangenheit unter Beweis gestellt. Eine zweite Lesung durch eine andere Kammer erlaubt überdies, dass der Bürger, nachdem er den in der Kammer genehmigten Text zur Kenntnis genommen hat, nachträglich einen Appell an die Zweite Kammer richten kann, Änderungsvorschläge einzubringen oder eine andere Option vorzuschlagen. Damit ist dies eine Garantie für die demokratische Beteiligung.

Allgemein wird übrigens die Klage laut, die Überregulierung und die mangelnde Qualität der Gesetzgebung tasteten die Verwaltungskraft und die Glaubwürdigkeit der Politik an. Eine Zweite Kammer, welche die Gesetzgebung nicht nur aus parteipolitischer Sicht mit besonderer Sorgfalt prüft und auch auf die Übertragung der europäischen Gesetzgebung in nationales Recht achtet, kann eine besondere Rolle spielen.

Zudem gilt es zu unterstreichen, dass in einem föderalen Einkammersystem die Gefahr besteht, dass das föderale Parlament in einer bipolaren Föderation wie Belgien den Gegensatz zwischen den beiden großen Gemeinschaften eher verschärft als mildert. Wenn der Staat bipolaren Charakter hat, ist es nützlich, dass es eine Versammlung gibt, die bestrebt ist, die Gegensätze im Land

zu überwinden, und die zu Kompromissen fähig ist. Deshalb ist es kein purer Zufall, dass in den meisten Föderationen ein Zweikammersystem besteht.

Der Gedanke der Beteiligung des Teilstaates und der Bürger impliziert, dass eine Zweite Kammer funktionieren kann, die nachhaltig mäßigenden Einfluss im Land ausübt.

Damit der Senat seine eigene Rolle spielen kann, muss seine Zusammensetzung allerdings einen spezifischen Charakter aufweisen. Folglich muss sich die Zusammensetzung des Senats stärker an der der Teilstaatenparlamente orientieren. Es ist angezeigt, eine gewisse Zahl von Senatoren direkt im Rahmen der Teilstaatenwahlen wählen zu lassen und eine weitere Zahl von Senatoren aus den Teilstaatenparlamenten selbst zu bestimmen.

Ein Grundgesetz ohne den Senat als Zweite Kammer würde an sich jedem föderalistischen Denken entgegenstehen und lässt sich schwer mit einem demokratischen Rechtsstaat vereinbaren. Gesetzgebung ist jedenfalls mehr als formale Gesetzgebungstechnik. Sie setzt die Erfüllung allgemeiner Rechtsgrundsätze wie Sorgfalt, Vorhersehbarkeit und Vorhersagbarkeit voraus. So trägt eine Zweite Kammer in einem föderalen Staat nicht nur zu einer guten Verwaltung, sondern auch zur Verbesserung der Funktionsweise des Rechtsstaates bei.

Vielen Dank.

Mustafa Pamuk,

**Vizepräsident der Kammer der Völker der parlamentarischen
Versammlung von Bosnien und Herzegowina**

Meine Damen und Herren,

es erfüllt auch mich mit großer Freude und Befriedigung, an einer so hochrangigen Tagung hier in Berlin teilnehmen zu können – der Stadt, die Herr Poncelet gestern Abend als Symbol Europas, das sich mit sich selbst versöhnen möchte, bezeichnet hat.

Jeder moderne Staat verabschiedet seine Gesetze auf eine Art und Weise, die seinen jeweiligen realen Bedingungen entspricht. Wir in Bosnien-Herzegowina haben ein Zweikammerparlament gemäß den spezifischen Bedingungen des Dayton-Abkommens. In Bezug auf seine gesetzgebende Funktion ist die Kammer der

Völker oder Oberhaus dem Abgeordnetenhaus völlig gleichgestellt. Sie erfüllt aber auch die besondere Funktion, die vitalen nationalen Interessen der konstituierenden Völker von Bosnien und Herzegowina zu schützen. Ohne diese spezifische Rolle wäre die Verabschiedung von Entscheidungen im Parlament zweifellos erheblich einfacher, jedoch könnte eine solche Vereinfachung dazu führen, dass die ethnische Mehrheit den ethnischen Minderheiten ihren Willen aufzwingt, was für die Zukunft von Bosnien-Herzegowina verheerende Folgen hätte. Die Theorie der pluralistischen Gemeinwesen weist darauf hin, dass der Kampf zwischen konkurrierenden Interessen, sofern er sich unter chaotischen Bedingungen abspielt, für alle beteiligten Gruppen schädlich sein kann. Deshalb sollten wir versuchen, Lösungen mittels konstruktiver Maßnahmen zu finden, die auf Kompromissen basieren und zu einem für alle Beteiligten befriedigenden Ergebnis führen. Dies führt dann letztlich zum Konsens als idealer Form der Problemlösung.

Alle relevanten politischen Gruppen in Bosnien-Herzegowina haben eindeutig ihre Verpflichtung zur Integration in euro-atlantische Strukturen unter Beweis gestellt, was die Arbeitsbelastung der Kammer der Völker in Bezug auf gesetzgeberische Maßnahmen erhöht hat. Die Kammer der Völker von Bosnien-Herzegowina hat jedoch nur 15 Mitglieder, fünf aus jedem Volk. Mit der zunehmenden Anzahl von zu berücksichtigenden Meinungen wird es erforderlich, die Anzahl der Delegierten in der Kammer der Völker zu erhöhen. Dann können die Anforderungen des euro-atlantischen Integrationsprozesses angemessen erfüllt und der Transformationsprozess beschleunigt werden, der schließlich zur Harmonisierung der einheimischen Gesetze mit der europäischen Gesetzgebung führen soll.

Bosnien-Herzegowina steht unmittelbar vor der Unterzeichnung der Stabilisierungsvereinbarung mit der Europäischen Union. Wir müssen die drei entscheidenden Reformgesetze verabschieden, das Gesetz über höhere Bildung, das Polizeigesetz und das Gesetz über den öffentlichen Rundfunk, die seit mehreren Monaten im Parlament verhandelt werden. Diese Gesetze werden höchstwahrscheinlich in diesem Monat verabschiedet.

In einer so komplexen Verfassungsstruktur wie in Bosnien-Herzegowina spielt die Kammer der Völker bei der Verabschiedung

derartiger Gesetze eine fast unschätzbare Schlüsselrolle. Die Gesetze und der Schutz von vitalen nationalen Interessen erfordern jedoch, dass die Delegierten über ein enormes Wissen verfügen sowie enorme Anstrengungen leisten und Konzentration aufbringen, wobei sie eine große Verantwortung übernehmen. Wir erwarten von der Vereinigung der Senate Europas Hilfe bei der Erfüllung der Anforderungen für diese sehr komplexen Aufgaben – durch einen intensiven Austausch von Erfahrungen und Wissen. Die Tagung hier in Berlin hat gezeigt, dass kontinuierliche Bemühungen von Parlamentariern aus verschiedenen Systemen mit unterschiedlicher Geschichte und Konzeption – wenn vielleicht auch keine Konvergenz – zumindest Synergieeffekte hervorbringen, die es sowohl Europa als auch Mitgliedstaaten wie Bosnien-Herzegowina ermöglichen, sich wieder mit sich selbst zu versöhnen.

Ich danke Ihnen.

**Ministerpräsident Matthias Platzeck,
Präsident des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland**

Meine sehr geehrten Kollegen, Exzellenzen, verehrte Damen und Herren,

Zweikammersystem und Föderalismus sind in Deutschland eine besonders ausgeprägte und nachhaltige Verbindung eingegangen. Zu allen Zeiten, zu denen Deutschland ein Verfassungsstaat war, gab es hier eine föderale Staatsstruktur und ein Zweikammersystem. Stets hatte die Zweite Kammer dabei die Aufgabe, die politische Mitwirkung der Gliedstaaten auf der nationalen Ebene zu organisieren. Diese Aussage trifft auf das deutsche Kaiserreich, die Weimarer Republik und die Bundesrepublik gleichermaßen zu.

Wir alle wissen – wir hören es heute wieder –, wie vielgestaltig Zweite Kammern in den Verfassungssystemen der Welt und in Europa sind. Vielleicht ist der deutsche Bundesrat im Vergleich all dieser Systeme die Zweite Kammer, die am stärksten auf eine Vertretung der Gliedstaaten im Gesamtstaat hin konzipiert ist. Dies ist eine Folge der geschichtlichen Entwicklung vom Staatenbund zum Bundesstaat, die nur dadurch möglich wurde, dass

den beteiligten Fürsten und Freien Städten eine Mitwirkung auf der Ebene des Bundes garantiert war. So entwickelte sich die spezifisch deutsche Tradition der Zweiten Kammer, in der die Spitzen der Exekutive der Gliedstaaten vertreten sind. Den Bundesrat bezeichnet man deshalb recht zutreffend als „Parlament der Regierenden“.

Dieser Exkurs in die Geschichte erklärt nicht nur die weltweit wohl einmalige Zusammensetzung des Bundesrates, er lässt auch deutlich werden, warum jede Veränderung im föderalen System Deutschlands auf das Zweikammersystem durchschlägt. Je mehr die Gliedstaaten autonom entscheiden, desto weniger brauchen sie den Bundesrat zur Artikulation ihres politischen Willens. Je größer aber der Grad der Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen ist und je mehr der Bund damit an sich ziehen kann, desto größer ist auch die Bedeutung der Vertretung der Länder im Bundesrat.

Die Entwicklung des föderalen Systems in der Bundesrepublik Deutschland ist seit 1949 von einer immer weiter fortschreitenden Unitarisierung gekennzeichnet. Der Schlüsselbegriff lautet „kooperativer Föderalismus“, wobei nicht wenige meinen, dass wir mittlerweile schon eher zu einer Art „kooperativem Zentralismus“ übergegangen sind. Verstärkt wird diese Entwicklung durch die fortschreitende europäische Integration, die durchaus die Tendenz zur Zentralisierung befördert.

Dabei sind zwei grundlegende Strukturmerkmale der deutschen Staatsorganisation von großer Bedeutung:

Dies ist zum einen die Regel, dass die Ausführung der Gesetze, auch der Bundesgesetze, grundsätzlich durch die Behörden der Länder erfolgt. Es ist also ein eher seltener Ausnahmefall, dass Gesetze des Bundes durch Behörden des Bundes vollzogen werden.

Das zweite wesentliche Merkmal ist, dass auch die Haushalte der Länder aus Steuereinnahmen gespeist werden, über die Gesetze des Bundes entscheiden. Von geringfügigen Ausnahmen abgesehen, gibt es also keine Steuereinnahmen der Länder, sie beziehen ihre Einnahmen im Wesentlichen aus Steueraufkommen, das sie sich mit dem Bund teilen. Das macht die Sache übrigens selten einfacher.

Schon diese beiden Faktoren schaffen ein enormes Bedürfnis nach Kooperation und sorgen dafür, dass die Eigenständigkeit

der Länder in Deutschland im Vergleich zu anderen Bundesstaaten eher gering ausgeprägt ist. Dafür verfügen sie über viel mehr Mitwirkungsrechte, als dies in anderen Bundesstaaten üblich ist. Diese Mitwirkung spielt sich in unterschiedlichen Formen der informellen Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landesbehörden ab, aber ihre deutlichste und politisch wichtigste Ausprägung findet sie im Bundesrat.

Meine Damen und Herren, im Zuge der immer weiteren Perfektionierung des kooperativen Föderalismus ist der Bundesrat ein immer größerer Machtfaktor geworden. Nirgendwo manifestiert sich dies deutlicher als in der Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze, also der Gesetze, die nicht nur einer Mehrheit im Bundestag, sondern auch einer Mehrheit im Bundesrat bedürfen. Als das Grundgesetz 1948/49 im Parlamentarischen Rat erarbeitet wurde, bestand dort die Einschätzung, dass circa 10% der Gesetze des Bundes der Zustimmung des Bundesrates bedürfen würden. Schon Anfang der 50er-Jahre lag die Quote bei über 40%. Sie stieg auf ein Maximum von etwa 60% an und hat sich derzeit bei circa 53% eingependelt. Zustimmungspflichtig sind vor allem solche Gesetze, die in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen oder die Steuern betreffen, die ganz oder teilweise in die Kassen der Länder fließen.

Bei einer so hohen Quote zustimmungsbedürftiger Gesetze ist es klar, dass es auch auf die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates ankommt. In den ersten 20 Jahren der Bundesrepublik Deutschland waren die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat fast durchgehend gleichgerichtet. Das Konfliktpotenzial zwischen beiden Häusern und die Spannungen im bikameralen System blieben deshalb überschaubar. Das änderte sich, als 1969 die sozialliberale Koalition in Bonn an die Macht kam und sich einem Bundesrat gegenüber sah, der von der auf der Bundesebene in Opposition befindlichen CDU/CSU dominiert war. In jenen Jahren wurde zum ersten Mal der Vorwurf der Blockade durch den Bundesrat laut. Als sich dann in den 90er-Jahren die unionsgeführte Bundesregierung unter Helmut Kohl einem von der SPD dominierten Bundesrat gegenüber sah, wurden die gleichen Vorwürfe erhoben, sie kamen diesmal nur von der anderen politischen Seite. Wie Sie wissen, ist es derzeit wieder eine SPD-geführte Bundesregierung, die ihre Politik durch den Bun-

desrat, in dem die CDU/CSU die Mehrheit hat, blockiert sieht. Die Spannungen im Zweikammersystem in Deutschland, also die unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, sind sogar eine Ursache gewesen bzw. sind fast die Ursache für die Notwendigkeit von Neuwahlen zum Bundestag, die am Sonntag in zwei Wochen stattfinden.

Lassen Sie mich diese Darstellung der Verfassungsentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung und des Zweikammersystems in Deutschland zusammenfassen:

Erstens: Die Zweite Kammer im deutschen Verfassungssystem, der Bundesrat, ist zu einem bedeutenden Machtzentrum geworden. Keine Bundesregierung kann wesentliche innenpolitische Reformvorhaben ohne die Mitwirkung des Bundesrates durchsetzen. Wenn – wie dies in den vergangenen 35 Jahren überwiegend der Fall gewesen ist – die politische Mehrheit im Bundestag nicht auch die Mehrheit im Bundesrat stellt, entsteht so etwas wie eine „informelle große Koalition“ aller maßgeblichen politischen Kräfte in Deutschland. Politisch möglich ist dann nur, was im Rahmen dieser „Koalition“ ausgehandelt werden kann.

Zweitens: Die Struktur dieser „informellen großen Koalition“ ist für den Wähler nur sehr schwer zu durchschauen. Einerseits erlebt er kontroverse Debatten in Bundestag und Bundesrat, andererseits erfährt er in den meisten Fällen, dass dann doch, z. B. im Vermittlungsausschuss – einem Gremium von Bundestag und Bundesrat, das hier im Hause tagt –, eine Einigung gelungen ist. Welche Seite daran welchen Anteil hatte, kann der Wähler kaum nachvollziehen. Dementsprechend fällt es ihm schwer, die politische Verantwortung klar zu verorten und richtig zuzuweisen.

Drittens: Der Grad an politischer Autonomie der Länder ist immer weiter zurückgegangen. Immer mehr Bereiche sind aus der Gesetzgebung der Länder in die des Bundes übergegangen. Die Landesexekutiven, also die Landesregierungen, hat dies nicht sehr berührt, weil sie über den Bundesrat weiterhin Einfluss behielten. Die Parlamente auf der Ebene der Länder allerdings haben ihre Funktion als Gesetzgebungsorgan weitgehend eingebüßt.

Diese negativen Bewertungen der deutschen Verfassungsstruktur überwiegen in der derzeitigen Debatte deutlich. Es wäre aber verfehlt, die positiven Elemente zu übersehen. Der Zwang zur Zusammenarbeit hat immer wieder dazu geführt, dass grundlegende

politische Weichenstellungen in Deutschland letztlich im Konsens erfolgt sind. Das hat zu einem hohen Grad an Stabilität und Verlässlichkeit des staatlichen Handelns geführt. Auch scheint mir die Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen oft reibungsloser zu funktionieren als in föderalen Systemen, die weniger auf Kooperation und mehr auf Trennung angelegt sind. Aus vielen Gesprächen mit ausländischen Kollegen wissen wir, dass man uns Deutsche um diese beiden Punkte durchaus beneidet. Wir sollten also lernen, die Vorzüge unseres Systems nicht gering zu schätzen.

Dennoch: Ab Mitte der 90er-Jahre wurden in der öffentlichen Diskussion die Nachteile unserer föderalen Ordnung und der deutschen Ausprägung des Zweikammersystems zunehmend deutlicher wahrgenommen als die Vorteile. Bemerkenswerterweise war es einer meiner Vorgänger im Amt des Bundesratspräsidenten, der jetzige Bundesfinanzminister Hans Eichel, der als Erster konkrete Reformanstrengungen forderte und hierfür die Einsetzung eines Gremiums von Bundestag und Bundesrat anregte. Damit war eine Diskussion eröffnet, die zunächst von den Ländern untereinander, dann zwischen Länderregierungen und Bundesregierung geführt wurde. Schließlich schalteten sich auch Bundestag und Bundesrat als die beiden Organe der verfassungsändernden Gesetzgebung ein und beschlossen im Jahre 2003, eine gemeinsame Reformkommission einzusetzen.

Als wir Ihnen vorschlugen, „Bikameralismus und Föderalismus“ zum Thema unserer diesjährigen Tagung zu machen, waren wir noch sehr zuversichtlich, Ihnen die Ergebnisse dieser Reformbemühungen präsentieren zu können, doch die Auflösung des Bundestages hat einen Abschluss zunächst unmöglich gemacht. Es lohnt dennoch, die sich abzeichnenden Ergebnisse einer Betrachtung zu unterziehen; denn es handelt sich nicht nur um einzelne Vorschläge, sondern langsam lässt sich durchaus ein konsensfähiges Reformpaket am Horizont erkennen.

Das Schlüsselwort der Debatte in der Kommission hieß „Entflechtung“. Gemeint war damit die Reduzierung gemischter Finanzierungszuständigkeiten von Bund und Ländern, ein größeres Maß an Unabhängigkeit der beiden staatlichen Ebenen bei der Rechtsetzung durch weniger zustimmungsbedürftige Gesetze sowie die Aufgabe der Rahmengesetzgebung und im Gegenzug mehr Gestaltungs-

möglichkeiten für die Länder. Schon die Benennung dieser Eckpunkte zeigt, dass eine Reform des Föderalismus in Deutschland mit Veränderungen des bikameralen Systems einhergehen muss.

Ich möchte mich darauf beschränken, Ihnen wenige Kernpunkte der sich abzeichnenden Lösungen aufzuzeigen. Dabei ist klar, dass bei einer Reform dieser Art über keinen einzelnen Punkt endgültig Einigkeit erzielt ist, solange nicht Einigkeit über alle relevanten Fragen besteht. Alles, was ich über mögliche Ergebnisse sage, steht also unter dem Vorbehalt, dass es in der Zukunft gelingt, ein Gesamtkonzept zu vereinbaren.

Die in meinen Augen wesentlichste Änderung würde unmittelbar den Bundesrat betreffen. Eine mögliche Einigung würde voraussichtlich eine Neudefinition der Voraussetzungen für die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen im Bundesrat beinhalten. Danach würde die Zustimmungsbedürftigkeit sehr viel deutlicher als jetzt auf die Fälle konzentriert, in denen die finanziellen Belange der Länder berührt sind: Bundesgesetze, die Regelungen des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation beinhalten, würden in Zukunft zustimmungsfrei werden. Dies betrifft etwa die Hälfte der heute zustimmungsbedürftigen Gesetze. Dagegen würden in Zukunft alle Bundesgesetze zustimmungsbedürftig, die typischerweise für die Länder mit hohen Ausgaben verbunden sind. Das sind vor allem Gesetze, die Leistungsansprüche der Bürger begründen.

Die Einschätzung geht dahin, dass bei einer derartigen Änderung statt derzeit 53 % aller Bundesgesetze noch 35 bis höchstens 40 % zustimmungsbedürftig sein werden. Dass damit auch eine Verschiebung der Gewichte im Zweikammersystem Deutschlands verbunden wäre, liegt auf der Hand.

Dennoch scheint mir gerade dieser Teil einer möglichen Reform in die richtige Richtung zu weisen. Einerseits trägt sie zur Entflechtung der staatlichen Ebenen bei, weil sie die Zahl der Gesetze, die die Bundestagsmehrheit im Ergebnis alleine verabschieden kann, fühlbar erhöht. Andererseits würden in Zukunft die die Länder besonders berührenden, weil finanziell belastenden Gesetze zuverlässiger der Zustimmungsbedürftigkeit unterliegen, als das jetzt der Fall ist.

Ein zweiter und bis zum Schluss besonders umstrittener Eckpunkt war die Stärkung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder.

Hier steht eine abschließende Einigung aus, weshalb die Reform in ihrer Gesamtheit eben noch nicht vereinbart werden konnte. Auch im Verhältnis der Länder untereinander bestehen durchaus Schwierigkeiten. Die 16 deutschen Länder unterscheiden sich erheblich in Größe und Finanzkraft. Da liegt es auf der Hand, dass einige für sich mehr Gestaltungsspielräume wünschen, während andere ihre Kapazitäten schneller überfordert sehen. Außerdem wird der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von großen Teilen der Bevölkerung hohe Bedeutung beigemessen.

Trotzdem zeichnete sich am Ende eine Lösung ab, wonach es in einer Reihe von Einzelbereichen zur Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Länder gekommen wäre. Auch wenn dies zum Teil kleine Kompetenzfelder sind, zeichnete sich in der Gesamtschau durchaus eine fühlbare Vergrößerung der Zuständigkeiten der Landesparlamente ab. Wesentlichster Bereich in diesem Zusammenhang wäre die Besoldung der Beamten gewesen, ein Anliegen, das von einer Anzahl der Länder mit Nachdruck verfolgt wurde, da das Gros der Beamten in Deutschland bei den Ländern tätig ist.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen steht auch die von einigen Ländern nachdrücklich erhobene Forderung nach einer vollständigen Übertragung aller bildungspolitischen Kompetenzen auf die Länder. Hier ist bislang keine Einigung zwischen den beiden staatlichen Ebenen zu erzielen gewesen. Eine Lösung für das Gesamtreformpaket wird nur möglich sein, wenn es gelingt, in diesem Punkt noch zu einem Konsens zu kommen. Auf beiden Seiten ist hier Augenmaß gefordert.

Zu dem weiten und schwierigen Feld der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern hat die Kommission kaum Vorschläge gemacht. Eine Entflechtung hätte hier mehr Finanzautonomie für die Länder bedeutet. Ob dies aber mit den sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Länder und dem Gleichheitsbedürfnis der Bevölkerung vereinbar gewesen wäre, erscheint mir fraglich. Die Bewusstseinslage der Deutschen unterscheidet sich gerade in diesem Punkt sehr von derjenigen unserer Schweizer Nachbarn. Die wenigen absehbaren Änderungen in den Finanzbeziehungen sind eher punktuell, so dass ich hier auf Details nicht eingehen möchte.

Der Kommission ist von vielen außen stehenden Beobachtern kritisch vorgehalten worden, sich nicht genug um die Finanzen gekümmert zu haben. Ich denke aber, meine Damen und Herren, dass man in der speziellen Situation Deutschlands 15 Jahre nach der Wiedervereinigung sehen muss, dass die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern gerade auch den Aufbau Ostdeutschlands betreffen. Hierzu sind erst Anfang dieses Jahres weitgehende Neuregelungen in Kraft getreten, und es wäre in meinen Augen kaum sinnvoll gewesen, diese durch die Diskussion in der Föderalismuskommission schon wieder zur Disposition zu stellen. Als Ministerpräsident eines ostdeutschen Landes ist mir nur zu bewusst, wie wichtig es ist, weiterhin finanzielle Planungssicherheit zu haben.

Liebe Kollegen, ich hoffe, ich konnte Ihnen einen Eindruck von der Reformdiskussion in Deutschland geben und auch den Hintergrund plastisch werden lassen, vor dem sich die Debatte abspielt. Die Diskussion über eine Reform des föderalen Systems, die bei uns auch immer eine Reform des Bikameralismus ist, ist nicht abgeschlossen. Ihr bisheriger Verlauf deutet darauf hin, dass es zu keiner Radikalbeseitigung des bestehenden Verbundsystems, des kooperativen Föderalismus, kommen wird. Dies ist auch nicht möglich, solange die Länder für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig sind und sich die beiden staatlichen Ebenen den Ertrag der wichtigsten Steuern teilen. Aber innerhalb des Systems ist mit fühlbaren Veränderungen zu rechnen, so dass die beiden Ebenen jeweils mehr eigenen Gestaltungsspielraum haben werden. Dies würde mit einer gewissen Reduzierung der Rolle des Bundesrates einhergehen, ohne aber das Zweikammersystem im Kern zu berühren. Der Bundesrat wird auch bei der Umsetzung der Reformideen ein bedeutender Faktor im deutschen Verfassungssystem bleiben.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.

**Francesco Moro,
Vizepräsident des Senats der Italienischen Republik**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender, ich würde gern direkt zur Sache kommen und meinen vorbereiteten Vortrag verlesen. Das Diskussionsthema dieser Konferenz ist das klassische Thema des Konstitutionalismus. Die Struktur und die Funktionen des Parlaments, vor allem der oberen Kammer, werden unweigerlich von der Einführung oder Entwicklung einer bundesstaatlichen Struktur beeinflusst.

Und dies gilt auch für Italien. Nachdem das Konzept eines föderalen Staates aufgegeben worden war, entschied sich die konstituierende Versammlung für den Regionalismus, auch wenn die Umsetzung dieser Entscheidung fast 30 Jahre lang ausgesetzt wurde.

Daher war es nur natürlich für eine im Prinzip zentralisierte Republik, wie sie direkt nach dem Krieg ins Leben gerufen wurde, dass der Senat die Funktionen einer – allerdings „auf regionaler Basis“ gewählten – politischen Kammer übernahm, die den gleichen Status hatte wie die andere Kammer, das Abgeordnetenhaus. Dies wird auch als „perfektes Zweikammersystem“ bezeichnet: Die jeweilige Regierung muss das Vertrauen beider Kammern besitzen, die gesetzgebenden Funktionen werden gemeinsam und völlig gleichberechtigt von beiden Kammern ausgeübt.

Die Debatte über die Senatsreform begann bereits, als in den 70er-Jahren die ersten Schritte zur Umsetzung des regionalen Systems ergriffen wurden.

Zu Beginn der Reform während der letzten Legislaturperiode wurde sie jedoch ein sehr aktuelles Thema, weil sie das Prinzip, dass die Gesetzgebung eine gemeinsame Aufgabe der Zentral- und der Regionalregierung ist, umkehrte: Sie legte nämlich eine Liste von Angelegenheiten fest, die ausschließlich und konsequent in die Zuständigkeit der Zentralregierung fallen, während die Regionen nur die übrigen, allgemeinen gesetzgebenden Aufgaben behielten. Die Senatsreform wurde damals nicht durchgeführt, löste aber eine kontroverse Debatte aus. Das Verfassungsgesetz Nr. 3 von 2001 sah nur eine Übergangslösung bis zur Durchführung der Reform unseres derzeitigen Zweikammersystems vor: Regionale Vertreter sollten von diesem Zeitpunkt an im Ausschuss für

regionale Angelegenheiten der beiden Kammern sitzen. Das Gesetz wurde jedoch nie umgesetzt.

Das derzeitige Parlament hat die Reform erneut aufgegriffen.

Im Rahmen einer umfassenden Überarbeitung des zweiten Teils unserer Verfassung verabschiedeten Abgeordnetenhaus und Senat in der ersten der beiden gemäß unserer Verfassung zur Änderung von Gesetzen notwendigen Abstimmung einen Grundsatztext. Ein wichtiger Teil dieses Textes ist eine radikale Neudefinition der Rolle und der Zuständigkeiten des Senats, der – nicht zufällig – „Bundessenat“ genannt wird, sowie eine genauere Definition der gesetzgebenden Befugnisse der Regionen. Eine wichtige Neuerung ist die Ausstattung der Regionen mit ausschließlichen Gesetzgebungsvollmachten in so wichtigen Bereichen wie Soziales und Gesundheit, Schulen und Lehrpläne sowie der regionalen und kommunalen Polizeiverwaltung und in sämtlichen sonstigen Angelegenheiten, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit des Zentralstaates fallen.

Unter Berücksichtigung von Modellen, wie sie in allen föderalen Staaten zu finden sind, spricht der Senat der Regierung nicht länger nur das Vertrauen aus, sondern erfüllt weiterhin wichtige gesetzgebende und kontrollierende Funktionen.

Die Anzahl der Mitglieder des neuen Senats wird von 315 auf 252 verringert. Diese Mitglieder werden in direkten und allgemeinen Wahlen in den einzelnen Regionen gewählt. Im Gegensatz zum heutigen System wird der Senat aber nicht mehr die gleichen Wahltermine haben wie das Abgeordnetenhaus.

Zurzeit werden die Mitglieder des Abgeordnetenhauses und des Senats zur gleichen Zeit gewählt, normalerweise für einen Zeitraum von fünf Jahren. Der neue Senat wird jedoch – wie in allen anderen föderalen Systemen – ein „kontinuierliches“ parlamentarisches Organ sein.

Die Senatoren werden von den Bürgern direkt gewählt, aber die Wahlen finden gleichzeitig mit den Wahlen zu den Regionalräten statt.

Bei jeder Erneuerung eines der 20 italienischen Regionalparlamente werden die dieser Region zugeordneten Senatoren ebenfalls neu gewählt. Es gibt bereits eine Bestimmung für die Mindestanzahl der Senatoren für jede Region: Zurzeit sind es sieben, aber nach der Reform werden es sechs sein, mit Ausnahme der

sehr kleinen Regionen Aostatal und Molise, die heute einen bzw. zwei Senatoren haben, was auch nach der Reform der Fall sein wird. Die anderen Sitze werden zwischen den Regionen entsprechend ihrer Einwohnerzahlen aufgeteilt.

Das Element, das jeden Senator mit seiner jeweiligen Region verbindet, ist die Tatsache, dass seine Wahl mit der Wahl der Regionalversammlung zusammenfällt. Es ist offensichtlich, dass das politische Ergebnis der Regionalwahlen sich auch in den gleichzeitig stattfindenden Senatswahlen widerspiegelt. Im heutigen System, in dem beide Parlamentskammern gleichzeitig gewählt werden, wird aber eine Kammer zur politischen Blaupause der anderen. Dies ist im heutigen System auch wichtig, weil beide Kammern der nationalen Regierung ihr Vertrauen aussprechen müssen. Nach der Reform wird dagegen der Senat – wie in allen föderalen Systemen – bei der Bildung der nationalen Regierung keine Rolle mehr spielen.

Aus diesem Grunde entschied man sich gegen ein System, in welchem die Vertreter der regionalen Exekutiven oder Regionalversammlungen direkt im Senat sitzen, aber auch gegen eine indirekte Wahl dieser Vertreter in einer Art zweiter Stufe. Man bevorzugte die Erhaltung einer direkten Vertretung durch die Senatoren, jedoch in Verbindung mit der Dynamik der Regionalpolitik. Senatoren müssen daher Bürger sein, die in der Region, in der sie gewählt werden, ansässig sind, oder sie müssen in dieser Region oder in Gemeinden oder Provinzen der Region bereits ein durch Wahl vergebenes Amt ausgeübt haben.

Zur Stärkung der Verbindung zwischen Senat und Region ernennen die regionalen gesetzgebenden Versammlungen und die Organe, welche die anderen Kommunen auf regionaler Ebene vertreten, für jede Region zwei Vertreter, die an den Verhandlungen des Senats ohne Stimmrecht teilnehmen. Es gibt auch eine Reihe von weiteren Bestimmungen, die garantieren, dass die Senatoren ihre Meinung in den Versammlungen der lokalen Vertreter kundtun, und die es umgekehrt den Versammlungen ermöglichen, die Arbeit des Senats – vor allem in Bezug auf Gesetzgebung – direkt zu beeinflussen.

Bei dieser gesetzgebenden Funktion der Zentralregierung spielt der Senat die direkteste und entscheidendste Rolle.

Wie bereits ausgeführt, zielt die Reform darauf ab, ein typisches –

ja einzigartiges – Phänomen des derzeitigen italienischen Zweikammersystems zu umgehen: die Tatsache, dass der Senat im Zusammenhang mit der Gesetzgebung eine genauso wichtige Rolle spielt wie das Abgeordnetenhaus. Heutzutage müssen in Italien alle Gesetze der Zentralregierung von beiden Kammern genehmigt werden, die identische Befugnisse haben.

Der Gesetzentwurf zur Verfassungsreform sieht zwei verschiedene Arten von Gesetzen vor: Gesetze, die von beiden Kammern verabschiedet werden müssen, und Gesetze, bei denen die oberste Zuständigkeit entweder beim Abgeordnetenhaus oder beim Senat liegt. Das Abgeordnetenhaus hat die oberste Zuständigkeit bei der Verabschiedung von Gesetzen, die in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Zentralstaates fallen. Der Senat hat die oberste Zuständigkeit bei der Verabschiedung von Gesetzen, in denen die grundlegenden Prinzipien der so genannten „konkurrierenden“ Gesetzgebung festgelegt werden. In Angelegenheiten der konkurrierenden Gesetzgebung bestimmt der Zentralstaat nur die Grundprinzipien, während alle weiteren Einzelheiten in die gesetzgebende Zuständigkeit der Regionen fallen. Bei diesem zweiten Typ von Gesetz prüft die Kammer mit der obersten Zuständigkeit den Gesetzentwurf, während die andere Kammer innerhalb einer Frist von 30 Tagen Änderungsvorschläge machen kann. Die endgültige Entscheidung über die Zulassung oder Ablehnung dieser Änderungen liegt jedoch bei der Kammer mit der obersten Zuständigkeit.

Der Senat kann also bei einer Reihe von Gesetzentwürfen eine entscheidende Rolle spielen. Diese sind zwar nur auf die Definition von wesentlichen Prinzipien beschränkt, beziehen sich jedoch auf sehr wichtige Fragen, wie z. B. Außenhandel, Bildung, Wissenschaft und Forschung, Zivilschutz, Kommunalverwaltung, Transportnetze, Nutzung und Pflege des kulturellen Erbes, ergänzende Rentenpläne, Abstimmung der öffentlichen Finanzen und Steuersystem.

Während der Formulierung dieser Reformvorschläge drehte sich ein Großteil der Diskussionen um die Frage, ob der Senat solche weit reichenden Zuständigkeiten – also das letzte Wort zu Gesetzen, deren Verabschiedung sich entscheidend auf die Umsetzung von Regierungsprogrammen auswirken könnte – bekommen sollte oder nicht. Der Senat steht ja nicht in einem treuhänderischen

Verhältnis zur Exekutive und könnte daher andere Mehrheiten aufweisen als das Abgeordnetenhaus. In dieser Debatte wurden eindeutig die Erfahrungen anderer föderaler Kammern berücksichtigt, vor allem derer, die – wie in Italien – Teil eines parlamentarischen Systems sind, in dem es keine strikte Trennung zwischen der Exekutive und der Legislative gibt.

Zur Vermeidung dieser Risiken und Eventualitäten führte der Reformvorschlag ein innovatives Verfahren ein: die so genannte „Programmfrage“. Immer wenn die Regierung die Zustimmung des Abgeordnetenhauses zu Gesetzesänderungen bekommt, die von der Regierung unterstützt werden und vom Senat genehmigt werden müssen, kann die Regierung den Präsidenten der Republik um die Genehmigung bitten, dem Bundessenat die Gründe zu erläutern, aus denen sie die Gesetzesänderung für einen entscheidenden Faktor bei der Umsetzung des Regierungsprogramms, der Einhaltung von Gemeinschaftsverpflichtungen und internationalen Verpflichtungen oder der Sicherung der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit Italiens hält. Nach Erhalt der Genehmigung des Präsidenten kann die Regierung, wenn der Bundessenat die vom Abgeordnetenhaus vorgeschlagenen Änderungen nicht verabschiedet, den Gesetzentwurf erneut dem Abgeordnetenhaus vorlegen, das dann mit einem Mehrheitsbeschluss über die vorgeschlagenen Änderungen entscheidet. Mit diesen weitreichenden verfahrensmäßigen Garantien – Intervention des Staatsoberhauptes und erforderliche absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus – kann die Regierung sicherstellen, dass die politische Kammer über den Willen des Bundessenats die Oberhand gewinnt, selbst in Angelegenheiten, in denen dieser die oberste Zuständigkeit hat.

Was die Zweikammer-Gesetze angeht – also Gesetze, bei denen beide Kammern über einen identischen Text abstimmen müssen –, so ist dieses Verfahren bei mindestens 25 besonders wichtigen Themen zu befolgen: Alle Gesetze hinsichtlich der Organisation und Einsetzung von Kommunalbehörden, Gesetze über die Grundversorgung mit öffentlichen Leistungen, Vorschriften bezüglich der Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zum Senat, die Formalitäten zur Befähigung der Regionalbehörden zur Teilnahme an der Setzung von Gemeinschaftsrecht und seiner Überführung in das italienische Rechtssystem, Amnestien und Befreiung von

gesetzlichen Verpflichtungen, zur Organisation der Regierung, zur Einrichtung von unabhängigen Behörden usw.

Um zu verhindern, dass der gleiche Gesetzentwurf immer wieder zwischen dem Abgeordnetenhaus und dem Senat hin- und hergeschoben wird – wie dies zurzeit der Fall ist –, sieht die Reform mit der Übernahme des bundesstaatlichen Modells vor, dass falls ein Gesetzentwurf nicht mit identischem Text von beiden Kammern verabschiedet wird, die beiden Vorsitzenden einen Zweikammerausschuss aus 30 Abgeordneten und 30 Senatoren einberufen können, der dann einen gemeinsamen Text abfasst, der beiden Kammern zur endgültigen Verabschiedung vorgelegt wird.

Aus dem Bild, das ich hier kurz skizziert habe, lässt sich erkennen, dass das Gesetzgebungsverfahren radikal überarbeitet wurde, um einer neuen Verteilung der Befugnisse zwischen Zentralregierung und Regionalregierungen Rechnung zu tragen, die sich im Verfahren selbst widerspiegelt. Die Komplexität dieser Regelung ist der unvermeidliche Preis, den man zahlen muss, wenn die Reorganisation der Gesetzgebungsbefugnisse mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang gebracht werden soll – einem Prinzip, das auf europäischer und nationaler Ebene immer mehr zur allgemeinen Regel für die Zuweisung von Befugnissen wird, um eine größere Nähe und Beteiligung der Bürger in Bezug auf den Entscheidungsprozess zu erreichen.

Diese Komplexität könnte auch Machtkonflikte zur Folge haben. Der Reformentwurf sieht für die Vorsitzenden der beiden Kammern in dieser Hinsicht eine Schiedsrichterrolle vor. Sie können einen Konflikt direkt beilegen, indem sie ihn zur Entscheidung an einen Ausschuss aus vier Abgeordneten und vier Senatoren überweisen. Diese Entscheidungen können vor keiner Instanz angefochten werden. Damit soll die Sicherheit der Verfahren gewährleistet und verhindert werden, dass politische Konflikte zu Verfahrensfehlern führen. Um die Befugnisse beider Kammern, vor allem des Senats, zu respektieren, sieht die Reform vor, dass Gesetzentwürfe keine Bestimmungen enthalten dürfen, deren Verabschiedung ein anderes Verfahren erfordert. Daher müssen allgemeine Kriterien festgelegt werden, um die Homogenität von Gesetzentwürfen sicherzustellen. Und dies soll nicht nur die Befugnisse von Abgeordnetenhaus und Senat – vor allem die spe-

zifischen Funktionen des Senats – sichern, sondern ermöglicht auch eine Verbesserung der Qualität von Gesetzen. Nur zu oft müssen wir nämlich heute in Italien feststellen, dass extrem heterogene Gesetze erlassen werden, die schwer nachzuvollziehen sind und erhebliche Interpretationsprobleme verursachen.

Während der Senat nicht die Möglichkeit hat, der Regierung sein Vertrauen oder Misstrauen auszusprechen, wird er, im Prinzip auf gleicher Augenhöhe mit dem Abgeordnetenhaus, weiterhin Überprüfungsfunktionen wahrnehmen, die für eine parlamentarische Versammlung typisch sind. Hierbei handelt es sich um Funktionen, die er – eben aufgrund der mangelnden treuhänderischen Verbindung zur Regierung – wahrscheinlich in Zukunft mit größerer Freiheit und Effektivität ausüben kann als in der Vergangenheit.

Die Reform gibt weiterhin beiden Kammern zusammen mit Vertretern der Kommunen die Befugnis, den Präsidenten der Republik zu wählen. Der Senat und das Abgeordnetenhaus ernennen eine Reihe von Mitgliedern des Verfassungsgerichts und des CSM, des Obersten Rats der Gerichtsbarkeit, letztere im gleichen Verhältnis – ein Sechstel der Mitglieder des CSM wird vom Abgeordnetenhaus und ein weiteres Sechstel der Mitglieder vom Senat gewählt. Im Fall des Verfassungsgerichts wählt jedoch der Senat vier der fünfzehn Richter, während das Abgeordnetenhaus nur drei Mitglieder wählt. Heute wird diese Ernennungsfunktion von beiden Kammern gemeinsam wahrgenommen, wobei sich die Mitglieder beider Gremien im Abgeordnetenhaus zu einer gemeinsamen Sitzung zusammenfinden.

Das Parlament kann in einer gemeinsamen Sitzung eine neue Aufgabe wahrnehmen, die ihm im Rahmen der Reform der Zentralregierung übertragen wurde: die Befugnis, regionale Gesetze, die das nationale Interesse gefährden, für null und nichtig zu erklären. Diese Befugnis wird auf Initiative der Regierung und mit einer von der absoluten Mehrheit der Mitglieder verabschiedeten Entscheidung wahrgenommen.

Das entsprechende Verfahren wird durch viele Mechanismen abgesichert, um zu gewährleisten, dass es nur in sehr seltenen Fällen eingeleitet und eingesetzt wird. Um die zusätzlichen Befugnisse der Regionen auszugleichen, könnte jedoch häufiger auf ein anderes in der Reform vorgesehenes Verfahren zurückgegriffen werden. Hierbei handelt es sich um die mögliche Befugnis der

Zentralregierung, in Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktionen einer Region einzugreifen, wenn diese gegen internationales Recht oder Gemeinschaftsrecht verstößt oder eine ernste Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt oder wenn die rechtliche und wirtschaftliche Einheit Italiens bewahrt werden muss. Die Verfahren zur Ausübung dieser Befugnis müssen durch einen parlamentarischen Akt beider Kammern festgelegt werden.

Dies sind die wichtigsten Aspekte der Verfassungsreform, mit der sowohl die Struktur des italienischen Zweikammersystems als auch die Verteilung der Aufgaben zwischen der Zentralregierung und den Regionalregierungen überarbeitet wird und ein System geschaffen werden soll, das in vielerlei Hinsicht einen föderalen Charakter hat.

So wird die Verbindung zwischen Föderalismus und Bikameralismus bekräftigt, die ja das Thema unserer heutigen Sitzung ist.

Wie bereits ausgeführt, wurde diese Reform in erster Abstimmung von beiden Kammern des Parlaments verabschiedet. Gemäß der italienischen Verfassung muss eine zweite Abstimmung stattfinden. Dabei können Abgeordnetenhaus und Senat den Reformentwurf jedoch lediglich genehmigen oder ablehnen, sind aber nicht befugt, Änderungen vorzunehmen. Wenn – wie erwartet – keine Zweidrittelmehrheit in den jeweiligen Kammern erreicht wird – die erste Abstimmung im Abgeordnetenhaus ist für September vorgesehen –, kann auf Antrag einer bestimmten Anzahl von Parlamentariern bzw. 500.000 Wählern ein Referendum zur Genehmigung des Reformentwurfs durchgeführt werden.

Die Debatte wird bald beginnen und sicherlich von der Öffentlichkeit und den politischen Kräften in Italien mit Interesse geführt werden.

Die Sitzung dieser Vereinigung und unser Meinungs- und Erfahrungsaustausch wird die nationale Debatte in Italien mit zusätzlichen wertvollen Beiträgen aus einer gemeinsamen Diskussion mit allen europäischen Ländern zu diesem wichtigen Thema bereichern: dem Zusammenhang zwischen der Struktur des Parlaments und der Verteilung der Befugnisse und Funktionen zwischen der Zentralregierung und den kommunalen Behörden.

Ich danke Ihnen.

**Prof. mr. Erik Jurgens,
Vizepräsident der Ersten Kammer der Generalstaaten
des Königreichs der Niederlande**

Ich beginne meine Rede in deutscher Sprache, um dem Kollegen Matthias Platzeck für den heutigen Empfang im Saal des Bundesrates und gestern im schönen Schloss Charlottenburg zu danken, wo wir herrlich gespeist haben.

In den Jahren der Teilung Berlins, Herr Präsident, war ich oft in dieser Stadt, auch im damaligen Sowjetsektor, gerade an dem Tag, an dem die hässliche Mauer gebaut wurde. Es war schwierig, an jenem Tag wieder aus dem Sowjetsektor herauszukommen.

Ich freue mich, die Repräsentanten der Senate der damaligen Besatzungsmächte, die Herren Dmitrij Fjodorowitsch Mesenzew, Julian Grenfell und Christian Poncelet, hier heute friedlich und freundschaftlich versammelt zu sehen.

(Die Rede wird in englischer Sprache fortgesetzt.)

Wenn Sie gestatten, möchte ich nun auf Englisch fortfahren. Als Holländer muss ich mich ja beiden Nachbarn gegenüber freundlich zeigen.

Ich bin Verfassungsrechtler, und meine Frage lautet: Welche Probleme werden durch ein Zweikammersystem gelöst?

In der Vergangenheit war diese Frage leicht zu beantworten. In den früheren Ländern Nord- und sogar Südeuropas mussten unterschiedliche Stände vertreten werden: die königlichen Stände, die Adligen, der Klerus und das gemeine Volk, und die Kammern vertraten diese verschiedenen Stände, so wie dies heute noch in Großbritannien der Fall ist. Lustigerweise ist in föderalen Systemen die ältere Kammer die eigentlich föderale Kammer. In der holländischen und Schweizer Konföderation – in Holland zwischen 1580 und 1795 – waren die Generalstaaten die Kammer der Vertreter der sieben verschiedenen Provinzen von Holland; die Kantone in der Schweiz funktionierten nach einem ähnlichen System. Zur damaligen Zeit gab es zusammen mit Venedig nur zwei Republiken. Als sich die Vereinigten Staaten 1776 von Großbritannien lösten, bildeten sie zunächst eine Konföderation nach dem Modell der holländischen Republik.

Der große Moment kam jedoch, als die Autoren der Verfassung 1789 – wie Sie hören, bin ich Verfassungsrechtler – die Idee

hatten, der Regierung der Vereinigten Staaten die Macht einzuräumen, auch für die Bürger der verschiedenen Bundesstaaten verbindliche Gesetze zu erlassen. Dies war in der Schweizer oder der holländischen Konföderation nicht möglich gewesen. Nur die Kantone oder Provinzen konnten bindende Gesetze erlassen. Der große Sprung im Verfassungssystem wurde jedoch durch die Gründerväter in Philadelphia erreicht, die erklärten, dass die Bürger der Bundesstaaten außer an die Gesetze ihres eigenen Staates auch an Bestimmungen des Bundesstaates gebunden seien. Dies war die Geburtsstunde des Föderalismus, einer brillanten Erfindung, die natürlich in den 50er Jahren mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft, die auf der gleichen Idee beruhte wie ein föderales System, weitergeführt wurde.

Die Form, in der Entscheidungen der Europäischen Union für die Bürger der Mitgliedstaaten verbindlich werden, hat durchaus föderalen Charakter. Dies ist natürlich das geographische Argument für ein Zweikammersystem. Darüber hinaus gibt es noch ein funktionales Argument, das britische nämlich: Es ist schön, einen Ort zu haben, an den man Politiker schicken kann, die ihren Zenit bereits überschritten haben. Auch ich bin nach oben gefallen. Dies ist ein nützliches Prinzip. Und wenn es sich um einen so piekfeinen Club handelt, in dem man gern Mitglied ist, kann das Ergebnis so aussehen, wie viele der Kollegen hier es beschrieben haben. Dies gilt auch für mein Land, die Niederlande. Die Qualität der Gesetze, die von der Zweiten Kammer der Generalstaaten weitergeleitet werden, ist höher, weil in der Ersten Kammer die Prüfung von Gesetzen auf einem höheren professionellen Niveau erfolgt. Und ich muss sagen, dass das House of Lords einen sehr wichtigen Beitrag zur Qualität der Gesetzgebung in Großbritannien leistet, auch wenn seine Mitglieder nicht gewählt sind und man diese Kammer nicht als Parlament bezeichnen kann.

Diese Argumente sind zwar mögliche Gründe für eine zweite Kammer, jedoch gibt es eventuell noch wichtigere Probleme, die eine zweite Kammer lösen könnte, aktuellere Probleme. Das Problem der Qualität in der Gesetzgebung ließe sich natürlich durch einen guten Staatsrat lösen, und hier schaue ich auf meine hier anwesenden Kollegen aus Luxemburg. Wenn man bestimmte Personen in der Hierarchie aufsteigen lässt, kann dies durchaus so geschehen, dass man ihnen dann überhaupt keine Macht gibt.

Also was für einen guten Grund gäbe es noch? Die Referenden am 1. Juni in den Niederlanden und kurz davor in Frankreich haben uns gezeigt, dass – zumindest in unseren beiden Ländern, Herr Poncelet – eine große Diskrepanz zwischen dem Wunsch der politischen Mehrheit und dem Wunsch der Wähler besteht. In den Niederlanden war die Situation besonders extrem: Praktisch 90 % – also eine sehr, sehr große Mehrheit – beider Kammern des Parlaments waren für den Verfassungsvertrag, und 62 % der Wähler stimmten dagegen. Für ein Land, das jahrzehntelang als politisch stabil betrachtet wurde, ist es sicherlich eine extreme Situation, dass eine so große Mehrheit im Parlament für eine Maßnahme ist, die dann von 62 % der Bevölkerung abgelehnt wird. Dies zeigt, dass zumindest zum damaligen Zeitpunkt das parlamentarische System eine Lücke aufwies oder zu wenig Vertrauen genoss. Die Frage lautet natürlich, ob Senate etwas an dieser Situation ändern können. Können sie dafür sorgen, dass man sorgfältiger auf die Meinung des Volkes hört, und damit die andere Kammer korrigieren? Ich glaube nicht, dass dies so leicht von den heutigen Zweiten Kammern erreicht werden kann.

Die Frage ist jedoch: Warum haben die Wähler in Frankreich und in den Niederlanden so abgestimmt? Wie war es möglich, dass nicht nur in der Regierung und im Parlament, sondern auch in anderen wichtigen Institutionen der Zivilgesellschaft, z. B. den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Kirchen und Universitäten, eine überwältigende Mehrheit für den neuen Verfassungsvertrag war? Die virtuellen Meinungsumfragen in den Niederlanden ergaben ja jahrzehntelang eine starke Befürwortung der europäischen Integration. Wie Frankreich, so waren auch die Niederlande ein Gründungsmitglied der Europäischen Union und – wie gesagt – ein Land mit großer politischer Stabilität. In beiden Ländern wurde jedoch die starke Ablehnung der Wähler offensichtlich, was bisher in dieser Dimension noch nicht vorgekommen war. Wir wissen, es gab in beiden Ländern immer Gegner einer europäischen Integration. Aber dass es zu einer Art nationalen Meinungsumfrage zur weiteren europäischen Integration kommen würde, die dann zu einem negativen Ergebnis führte, hätten wir nicht erwartet.

In allen unseren Ländern gehören die Senate zum politischen Establishment. Sie wurden häufig sogar eingesetzt, um mögliche revolutionäre Tendenzen der anderen Kammer einzudämmen. Mein

Kollege aus Belgien sprach ja von „la Chambre de Réflexion“. Diese Bezeichnung wird auch bei uns verwendet; denn ich fürchte, an der Tatsache, dass wir überhaupt einen Senat haben, sind die Belgier schuld. Sie bestanden auf einem Senat, als wir – Belgien und Holland – 1815 auf dem Wiener Kongress zusammengeführt wurden. 1830 verließen uns die „bösen“ Belgier natürlich wieder und hinterließen uns diese schreckliche Erste Kammer. Aber es ist so wie es ist, und meine Frage lautet nun: Wie können Senate, also wir, einen Beitrag zur Lösung der Problematik leisten, dass es eine Diskrepanz gibt zwischen dem, was die Wähler denken, und dem, was die Abgeordneten im Parlament – in gutem Glauben übrigens – tun. Es war ja nicht so, dass die Mehrheit dagegen war und das Parlament einfach das Gegenteil getan hat. Nein, man handelte in dem guten Glauben, dass wie immer auch beim Volk eine angemessene Mehrheit dafür war. Dies war übrigens das erste Mal, dass wir ein Referendum hatten, und vielleicht war das der Grund. Das Volk hatte das Referendum nicht gefordert, es wurde vom Parlament angeordnet. Und wenn ein Parlament so unsicher darüber ist, wie es ein institutionelles Referendum durchführen soll, ist es auch nicht sicher, welches Ergebnis dabei herauskommt. Deshalb sollten Referenden meiner Ansicht nach nur durchgeführt werden, wenn die Wähler es fordern, d. h. wenn eine bestimmte Mindestanzahl an Unterschriften gesammelt wird, um eine Entscheidung des Parlaments in einem Referendum zu korrigieren. Ein Referendum ist ja eine sehr gute Einrichtung, aber ein Referendum, das durchgeführt wird, ohne dass die Wähler dies gefordert haben, greift die Grundlagen der repräsentativen Demokratie an.

Ich kann mir nicht vorstellen, welche Rolle unsere derzeitigen Senate bei der Lösung dieses Problems spielen könnten. Vielleicht könnte dies eine zentrale Frage unserer nächsten Sitzung sein, die im sehr demokratischen Umfeld der Schweiz stattfinden wird. Dort könnten wir die Frage beantworten, wie die Senate die demokratische Legitimität der Parlamente stärken könnten. Dies wäre mein erster Vorschlag.

Es gibt noch eine zweite Möglichkeit, wie man die Senate in einem wichtigen Zusammenhang einsetzen könnte, nämlich in der internationalen Zusammenarbeit. Ich bin jetzt seit 14 Jahren Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europa-

rats und gleichzeitig Vizepräsident des Senats. Zurzeit ist der Präsident der Parlamentarischen Versammlung René van der Linden, ein Mitglied des Niederländischen Senats. Der vorletzte Präsident, Russel Johnson, war ein Mitglied des House of Lords und machte seine Sache sehr gut. Senate spielen also in diesen Versammlungen eine gewisse Rolle, und zwar nicht nur in der Versammlung des Europarats, sondern auch in der OSZE. Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es natürlich das Europaparlament. Alle unsere Mitgliedsparlamente schicken Delegationen zu den Versammlungen des Europarats, der OSZE und der NATO-Versammlung. Aber bilden sie damit ein ausreichendes Gegengewicht zur Macht ihrer Regierungen, die diplomatisch besser für internationale Zusammenarbeit gerüstet sind als Parlamente?

Wir sitzen heute hier und hören den Monologen der anderen zu, während wir bereits ein Gegengewicht gegen die international kooperierenden Regierungen organisieren könnten. Darauf sollten wir uns meiner Meinung nach stärker konzentrieren. Wie viele von Ihnen, die jetzt Präsidenten oder Vizepräsidenten Ihrer Senate sind, haben eine Vorstellung davon, was Ihre Delegationen getan haben – denn Sie waren ja Mitglieder der Delegationen in diesen internationalen Versammlungen? Versuchen Sie jetzt als Präsidenten, die Arbeit der Delegationen in der Arbeit Ihrer Kammer zu berücksichtigen? Soweit ich es beurteilen kann, ist dies nur selten der Fall.

Ich selbst bin Berichterstatter für die Umsetzung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg. Das Gericht steht vor dem großen Problem, dass einige Länder seine Entscheidungen nicht umsetzen. Sobald der Ministerrat erklärt: „Wir geben auf, das betreffende Land weigert sich, diese Entscheidung des Gerichts umzusetzen“, beschäftigt sich das Parlament mit dem Fall. Dann berichte ich der Versammlung, und danach ist es keine diplomatische Angelegenheit mehr, sondern eine Frage von öffentlicher Kritik. In diesem Moment wäre es gut, wenn die Delegation des betreffenden Landes die Sache im eigenen nationalen Parlament zur Sprache bringen und Fragen stellen würde, z. B. „Herr Minister, warum setzt unser Land die Entscheidung des Gerichtshofes nicht um?“. Manchmal sehen Sie dann eine Reaktion. Als ich den Fall Hakkar zur Sprache brach-

te, stellten sich meine französischen Kollegen gegen mich und erklärten: „Nein, Frankreich setzt alles hervorragend um.“ Ich bin natürlich der Meinung, dass Parlamentarier immer den umgekehrten Ansatz verfolgen und bis zum Beweis des Gegenteils davon ausgehen sollten, dass die Regierung alles falsch macht. Dies ist meine grundsätzliche Einstellung als Parlamentarier. Nichts sollte als korrekt angenommen werden, bevor nicht der entsprechende Beweis erbracht wurde. In diesem Zusammenhang sollte das Parlament also mehr kritisches Bewusstsein an den Tag legen, und die Arbeit in diesen internationalen Versammlungen sollte stärker in die normale Arbeit des Senates integriert werden. Wir sind oft sehr, sehr provinziell, und ich fürchte, unsere Wähler werden auch immer provinzieller und sehen in einer zunehmend internationalen Welt immer nur ihre jeweilige nationale Situation.

Lieber Herr Vorsitzender, zum Abschluss möchte ich vorschlagen, dass – wenn wir nicht die erste meiner Fragen in der Schweiz diskutieren – die zweite Frage lauten könnte, wie Senate in der bereits existierenden internationalen Zusammenarbeit, in der wir die Möglichkeiten der jeweiligen Versammlungen nicht vollständig ausschöpfen, eine wichtigere Rolle spielen könnten.

Herr Präsident, ich danke Ihnen.

Peter Mitterer,

Präsident des Bundesrates der Republik Österreich

Bikameralismus und Föderalismus sichern eine bürgernahe Politik

Sehr geehrter Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich möchte mich auch namens meiner Delegation für die uns erwiesene Gastfreundschaft und die Organisation dieses Treffens, allen voran bei unserem Bundesratspräsidenten Matthias Platzeck und seinem Team, sehr herzlich bedanken; denn dieses Treffen stellt gerade im Licht der aktuellen Entwicklungen im Hinblick auf die Visionen von einem gemeinsamen Europa eine besondere Möglichkeit dar, über unsere Anliegen in Form eines strukturierten Dialogs zu diskutieren und abzustimmen.

Überdies ist dies eine willkommene Gelegenheit, den österreichi-

schen Bundesrat vorstellen zu können und mit europäischen Freundinnen und Freunden Fragen des Bikameralismus und des Föderalismus gemeinsam zu evaluieren.

Mein geschätzter Vorgänger als Präsident des Bundesrates, Herr Hans Ager, hat beim V. Treffen der Vereinigung der Senate Europas im Oktober 2003 in Prag bereits angedeutet, dass es in Österreich zur Verfassungsrevision einen aus Vertretern des Bundes, der Länder, der Gemeinden und verschiedener gesellschaftlicher Gruppen bestehenden Konvent unter der Bezeichnung „Österreich-Konvent“ geben wird, um Vorschläge für eine Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten. Der „Österreich-Konvent“ hat am 28. Jänner 2005 seine letzte Plenarsitzung abgehalten und seinen sehr umfassenden Bericht präsentiert. Dieser hat im Bereich des Bundesrates jedoch mehr offen gelassen und wenig an Lösungen geboten. Über das Ergebnis werde ich noch berichten. Vorerst ein paar Sätze zur Europäischen Union und zu dem Verfassungsvertrag. Unser Treffen findet in einer neuen, einer besonderen europäischen Situation statt. In Österreich ist der Europäische Verfassungsvertrag sowohl vom Nationalrat als auch vom Bundesrat mit einem ganz klaren Ja ratifiziert worden. Ob der Vertrag auch bei einer nationalen Volksabstimmung eine Mehrheit in der österreichischen Bevölkerung erzielt hätte, das mag ich freilich nicht zu beurteilen.

Wir stehen heute in Europa aber jedenfalls zwei Referenden gegenüber, jenem in Frankreich und jenem in den Niederlanden, die mit einem deutlichen Nein zum Europäischen Verfassungsvertrag geendet haben. Sicherlich gibt es viele Gründe, viele unterschiedliche Gründe und ebenso viele Erklärungen, warum die Menschen in Frankreich und in den Niederlanden so entschieden haben.

Zumindest mitentscheidend für dieses Unbehagen vieler Menschen mit „Europa“, mit europäischer Politik, mit europäischen Institutionen und Verwaltungen ist aus meiner Sicht auch, dass „Europa“ als „abgehoben“ gesehen und ein engerer Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern vermisst wird.

Ein Schluss aus den aktuellen Entwicklungen ist für mich daher: Wenn wir über die Zukunft reden, dann müssen wir noch mehr über Bürgernähe und über bürgernahe Politik reden, dann müssen wir noch mehr über Mitbestimmung und Mitgestaltung reden. Und wenn wir darüber reden, dann reden wir schon automatisch

vor allem über Föderalismus. Denn aus meiner Sicht sind föderale Strukturen in einem nationalen Staatsgefüge sehr effektive Möglichkeiten, auf die besonderen Bedürfnisse kleinräumiger Regionen und deren Bürgerinnen und Bürger einzugehen und deren Anliegen, die im Gesamtstaat nicht entsprechend berücksichtigt werden können, tatsächlich zu befriedigen.

Föderale Strukturen bringen eine Reihe von Vorteilen mit sich: Sie sichern Bürgernähe von staatlichen Entscheidungen, sie sichern Mitgestaltungsmöglichkeiten, und sie erhöhen die Identifikation mit der Region, in der die Menschen leben. Föderale Strukturen erhöhen damit auch die Bereitschaft zur freiwilligen und uneigennützigen Mitarbeit bei der Gestaltung der unmittelbaren Lebensbereiche. Nicht zuletzt gewährleisten föderale Strukturen regionale Ausgewogenheit der Politik und führen zu einem wesentlich besseren und sparsameren staatlichen Handeln.

Es profitiert der Einzelne, es profitieren die Regionen, und es profitiert das Ganze!

Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren, Österreich ist daher ein Bundesstaat aus Überzeugung – und das seit nunmehr schon 85 Jahren. Das bundesstaatliche Prinzip gilt als wesentliches Bauelement unserer Verfassung, und wir können durchaus sagen: Österreich ist ein Bundesstaat, der sich als solcher auf eine sehr hohe Akzeptanz in der österreichischen Bevölkerung stützen kann.

Die Erhaltung und der Ausbau eines lebendigen und zeitgemäßen Föderalismus stellen daher eine konstante Vorgabe für die Politik in Österreich dar.

Erlauben Sie, dass ich in aller gebotenen Kürze auf die Zusammensetzung und die Möglichkeiten des Bundesrates in Österreich eingehe, bevor ich auf konkrete Überlegungen zu einer weiteren Stärkung des Föderalismus zu sprechen komme.

Welche Rolle teilt die österreichische Verfassung dem Bundesrat zu? Wir können sagen: Der Bundesrat hat die Rolle des „aufmerksamen Aufpassers“, der dafür sorgt, dass die Rechte der Länder und Regionen nicht ausgehöhlt werden. Denn nicht übersehen darf man, dass nur dem Bund das Recht zur Änderung der Bundesverfassung zusteht. Daher ist es die wichtigste Aufgabe des Bundesrates, die Autonomie der Bundesländer zu sichern. Um zu verhindern, dass der Bund durch eine Änderung der Bundesver-

fassung nach und nach – gewissermaßen scheibchenweise – seine Kompetenzen zu Lasten der Länder vermehrt, hat der Bundesrat hier ein absolutes Veto-Recht: Ein Verfassungsgesetz oder ein Staatsvertrag, mit dem die Gesetzgebung oder die Vollziehung durch die Länder eingeschränkt wird, kann nur mit Zustimmung des Bundesrates, und zwar mit einer Zweidrittelmehrheit, zu Stande kommen. Das heißt: Als „aufmerksamem Aufpasser“ und Vertreter der Länderinteressen stehen dem Bundesrat gegenüber der Bundesregierung auch verschiedene Kontrollrechte zu.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wie setzt sich der Bundesrat in Österreich zusammen? Die Zahl der Mitglieder ist auf 62 fixiert. Hier ist festzuhalten, dass die Wahl bzw. die Entsendung der Mitglieder des Bundesrates einerseits und ihre Rechtsstellung andererseits, insbesondere das von ihnen nach der geltenden Rechtslage ausgeübte freie Mandat, einen Kernpunkt der Reformvorschläge bilden, die eine Aufwertung des Bundesrates anstreben.

Derzeit sieht die Bundesverfassung vor, dass die neun Bundesländer im Verhältnis zur Bürgerzahl im Bundesrat vertreten sind, und zwar in der Weise, dass das bevölkerungsstärkste Land 12 Mitglieder in den Bundesrat entsendet und jedes andere Land so viele, wie dies dem Verhältnis seiner Staatsbürgerzahl zur Bürgerzahl des größten Landes entspricht. Es gebührt jedoch jedem Land eine Vertretung von mindestens drei Mitgliedern.

Mit dieser Regelung konstituiert die Bundesverfassung somit ein Mischsystem aus dem arithmetischen Prinzip der gleich starken Vertretung der Länder und dem proportionalen Prinzip der Vertretung entsprechend der „Staatsbürger-Stärke“ der einzelnen Bundesländer.

Für den Modus der Bestellung der Bundesräte hat die österreichische Verfassung das so genannte „Senatssystem“ verwirklicht, wonach die Bundesräte von den Landtagen für die Dauer ihrer jeweiligen Legislaturperiode gewählt werden. Die Wahl der Bundesräte in und durch die Landtage erfolgt nach dem Grundsatz der Verhältniswahl, so dass der zweitstärksten Partei im jeweiligen Landtag jedenfalls ein Mandat zufällt. Damit ist aber schon in der Bundesverfassung eine parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates vorgezeichnet.

Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren, dies ist

gleichzeitig einer jener Punkte, die eine kritische Auseinandersetzung mit dem Bundesrat erfordern. Auf Grund der Tatsache, dass sich Bundesräte real nicht zunächst Länderinteressen, sondern den Vorstellungen, Programmen und sonstigen Beschlüssen der Parteien verpflichtet fühlen, entstehen politische Bindungen für Bundesräte bei den Abstimmungen im parlamentarischen Gesamtprozess. Für die Bundesräte ist damit immer wieder ein Loyalitätskonflikt zwischen Parteiinteresse und Landesinteresse verbunden.

Dadurch, dass das Abstimmungsverhalten des Bundesrates – abgesehen von vereinzelt Ausnahmen – die jeweiligen Parteivorgaben im Nationalrat widerspiegelt, entsteht der Eindruck, der Bundesrat habe selbst zu wenig eigenständiges politisches Profil, er diene lediglich als „Abstimmungsmaschinerie“ der Regierungsmehrheit im Nationalrat. Natürlich ist ein derartiger Vorwurf ungerecht. Denn erstens ist nicht alles schlecht für die Länder, was den Nationalrat passiert. Zweitens führt oft genug schon die drohende Möglichkeit einer Abstimmungsniederlage im Bundesrat dazu, dass Gesetzesvorhaben überarbeitet werden. Und drittens wissen wir, dass die Qualität von Gesetzen nicht zwingend proportional mit der Anzahl von Einsprüchen durch den Bundesrat steigt. Dies haben auch andere Mehrheitsverhältnisse gezeigt. Aber ebenso richtig für Österreich ist: Der Bundesrat braucht eine deutliche Aufwertung! Und wir wissen auch, wie das geschehen könnte.

Dazu gibt es eine Vielzahl an Vorschlägen, über die einerseits im Zuge des österreichischen Verfassungskonvents diskutiert wurde oder die andererseits vom Bundesrat selbst in die Debatte eingebracht wurden.

Aus der Vielzahl an Entwicklungsmöglichkeiten für den österreichischen Bundesrat sind aus meiner Sicht vier Punkte von besonderer Bedeutung:

Erstens: Der Bundesrat braucht ein wirksames Stimmrecht im Gesetzgebungsverfahren des Nationalrates. Demnach sollte der Bundesrat berechtigt sein, Mitglieder zur Teilnahme an den Vorberatungen über Gesetzesvorschläge in Ausschüsse oder Unterausschüsse des Nationalrates zu entsenden.

Zweitens: Der österreichische Bundesrat braucht eine Ausweitung seiner Zustimmungsrechte. Denken wir etwa an verschiede-

ne Steuergesetze und den Finanzausgleich! Länder und Regionen sind von Änderungen selbstverständlich besonders betroffen. Der Bundesrat verfügt in diesem Punkt aber dennoch nicht über Möglichkeiten, ein Veto einzulegen.

Ich sage daher: Der österreichische Bundesrat braucht ein breiteres, faires Zustimmungsrecht in mehr Politikfeldern, als dies heute der Fall ist. Wir sind davon überzeugt, dass damit eine bessere Politik gelingen wird.

Drittens: die Zusammensetzung des Bundesrates. Aus aktuellem Anlass ist dies ein sehr wichtiger Punkt. Vielleicht haben Sie den Medien entnommen, dass die Regierungschefin eines Bundeslandes, eine Landeshauptfrau – in Deutschland entspricht dieses Amt dem einer Ministerpräsidentin –, in den letzten Tagen die Abschaffung des Bundesrates gefordert hat. Darüber gibt es in Österreich große Diskussionen, vor allem in den Medien. Ich kann mir vorstellen, dass der Bundesrat der Republik Österreich auch durch Mitglieder der Landtage gebildet werden könnte. Dies würde mehr Effizienz in der Arbeit und weniger Kosten für die Steuerzahler bedeuten und gleichzeitig dem Prinzip der Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive entsprechen.

Unter dem Titel „Der Bundesrat ist unverzichtbar, aber nicht unveränderbar“ werden wir in Österreich noch viele Diskussionen zu führen haben.

Viertens, meine sehr verehrten Damen und Herren, spreche ich einen Aspekt an, mit dem ich schließen und gleichzeitig wieder an den Ausgangspunkt – Europa – zurückkehren möchte.

Deutlicher denn je liegt auf der Hand: Europa braucht mehr Bürgernähe!

Wenn sich in diesem Rahmen die Zweiten Kammern, wie auch der österreichische Bundesrat, besonders dazu berufen fühlen, die regionalen Bezugspunkte in der gesamtstaatlichen und darüber hinaus in der europäischen Politik zu vertreten, dann erscheint mir das als ein sehr zeitgemäßer Ausdruck jenes wachsenden Bewusstseins der Bedeutung regionaler Identitäten, das auch im Wort vom „Europa der Regionen“ mitschwingt, als ein Ausdruck jener bürgernahen Politik, die uns Parlamentariern zentraler Auftrag sein muss.

Es ist daher aus meiner Sicht ganz wesentlich, dass wir mit der Verfassungsdiskussion auf europäischer Ebene gerade jetzt die

Diskussion darüber intensivieren, wie wir unser Europa zu einem Europa der Bürgerinnen und Bürger vertiefen können. Dabei geht es uns nicht nur um eine bessere Informationsarbeit, um mehr Transparenz, um Frühwarnsysteme, um einen intensiveren Dialog oder um mehr Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten bei wesentlichen politischen Zielsetzungen. Ja, darum geht es, aber nicht nur. Es geht auch darum, gemeinsam so viele Entscheidungskompetenzen wie möglich in den Kommunen und in den Regionen zu verankern und überzeugende, handhabbare Konzepte zur Subsidiarität zu entwickeln. Obwohl unsere Bemühungen dazu in den letzten Tagen und Wochen einen deutlichen Dämpfer erhalten haben, bin und bleibe ich ein glühender, aber kritischer Europäer.

Sehr geehrter Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin auch optimistisch, dass wir Europa den Bürgerinnen und Bürgern wieder näher bringen können – über einen starken Senat, über einen starken Bundesrat und über eine bürgernahe Politik. Darüber sollten wir diskutieren und Erfahrungsaustausch pflegen. Das tun wir auf der Tagung der Vereinigung der Senate Europas heute in Berlin. Wir sollten es ebenfalls auf dem VIII. Treffen in der Schweiz und auf dem IX. Treffen tun. Über den Ort des IX. Treffens wird heute unter Tagesordnungspunkt 4 beraten. Nachdem zwei deutschsprachige Länder hintereinander ausgewählt worden sind, sollte, denke ich, auch einmal ein anderssprachiges Land an der Reihe sein. Als Vertreter Österreichs möchte ich deutlich machen, dass es uns sehr freuen würde, wenn das X. Treffen der Vereinigung der Senate Europas in Österreich stattfinden könnte. Als Gründungsmitglied lädt Österreich Sie jetzt schon zum X. Treffen herzlich ein.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

**Prof. Dr. Longin Pastusiak,
Präsident des Senats der Republik Polen**

Herr Präsident, verehrte Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren,

ich möchte mich meinen Vorrednern anschließen und den Veranstaltern sehr herzlich für die Gastfreundschaft und die traditionell

gute deutsche Organisation dieser sehr wichtigen Tagung danken. Ich bin gestern Abend direkt aus meinem Wahlkreis Danzig angereist, wo wir zwei Jahrestage gefeiert haben: Zum einen den 66. Jahrestag des Ausbruchs des Zweiten Weltkriegs, der bekanntlich in Danzig begann, wo die ersten Schüsse des Zweiten Weltkriegs abgefeuert wurden. Zweitens haben wir den 25. Jahrestag der Gründung der Bewegung Solidarität oder Solidarność gefeiert, die nicht nur Polen, sondern auch Europa und die ganze Welt verändert hat. Ich möchte nun Ihre Aufmerksamkeit auf zwei wichtige Aspekte der Solidarność-Bewegung lenken. Erstens kann man wohl sagen, dass wir dank dieser ambitionierten Veränderungen jetzt ein wirklich neues Europa und eine neue Welt haben. Und ein weiterer wichtiger internationaler Aspekt ist die Tatsache, dass wir Veränderungen eingeleitet haben, die sich über Mitteleuropa, über große Gebiete von Danzig an der Ostsee bis nach Wladiwostok am Pazifischen Ozean ausgebreitet haben. Wir haben in diesem Gebiet jetzt ein neues System; wir haben das gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche System nicht durch eine gewalttätige Revolution, sondern durch Evolution verändert. Revolutionäre Veränderungen fanden in Form einer Evolution statt. Ich spreche als Historiker, wenn ich sage: Nie zuvor in der Geschichte waren ein Land oder eine Gruppe von Ländern in der Lage, ein gesellschaftliches, politisches oder wirtschaftliches System mit anderen Mitteln als mit einer gewalttätigen Revolution zu verändern. Damit haben wir meiner Ansicht nach auch einen Präzedenzfall geschaffen.

Lassen Sie mich zum Thema unserer Diskussion – Bikameralismus und Föderalismus im Wandel – zurückkommen.

Zweikammerparlamente gab es in vielen Epochen und unterschiedlichen politischen Systemen. Der Bikameralismus als strukturelle Eigenschaft von Parlamenten wird daher einer territorialen oder politischen Struktur des Staates nicht a priori zugeordnet. Es handelt sich um eine flexible Eigenschaft, die sich leicht an die Anforderungen einer spezifischen Situation anpassen lässt, die zu einem bestimmten Zeitpunkt eine zweite Parlamentskammer und damit ein Zweikammersystem notwendig macht. Die Zweite Kammer ist natürlich in erster Linie, aber nicht ausschließlich, in föderalen Staaten vorhanden. Mit der dualen Parlamentsstruktur sollen die Idee der Gleichberechtigung aller Teile der Föderation

und das Prinzip der proportionalen politischen Vertretung kombiniert werden. Daher sind in einem föderalen Staat Provinzen, Gebiete, Kantone oder Republiken in der einen Kammer proportional zur Anzahl ihrer Einwohner vertreten, und in der anderen Kammer verfügen sie mehr oder weniger über die gleiche Anzahl von Sitzen. Deshalb ist in föderalen Staaten ein Zweikammersystem unerlässlich, um eine ausgeglichene Vertretung zu gewährleisten und die Minderheit vor der Übermacht der Mehrheit zu schützen. Das Prinzip des Bikameralismus, das bereits von Montesquieu beschrieben wurde und besonders stark in föderalen Systemen vertreten ist, wurde inzwischen zu einem Argument für die Erhaltung oder sogar Einführung bzw. Wiederherstellung des Zweikammersystems in nicht-föderalen Staaten. Ein weiteres wichtiges Argument für ein Zweikammersystem ist die Tatsache, dass dieses System den repräsentativen Charakter des Parlaments insgesamt verstärkt und dieses damit demokratischer gestaltet. Die Existenz der Zweiten Kammer stärkt auch die Position der Legislative gegenüber der Exekutive, denn sie verbessert die Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Kontrolle zwischen den Staatsgewalten.

Das größte Dilemma jeder Zweiten Kammer besteht in der Definition ihres repräsentativen Charakters. In einem föderalen Staat wird dieser Charakter sofort sichtbar. In einem zentralistischen Staat muss die Zweite Kammer ein anderes und überzeugendes Modell entwickeln, das seine Existenz innerhalb der parlamentarischen Struktur rechtfertigt. Neben den Kammern mit regionaler oder territorialer bzw. lokaler oder wirtschaftlicher, berufsbezogener oder genossenschaftlicher Vertretung gibt es auch gesetzliche oder behördliche Kammern, deren Existenzberechtigung nicht so sehr in ihrer spezifischen Vertretung, sondern in ihrer besonderen gesetzgebenden Funktion liegt. Ich persönlich unterstütze die Ansicht, dass die Erhaltung der oberen Kammer in einem zentralistischen Staat nicht nur durch eine bestimmte Formel der repräsentativen Vertretung, sondern durch ihre spezifische Funktion der Kontrolle bei der Erarbeitung von Gesetzen im Parlament gerechtfertigt wird, was die Qualität der Gesetzgebung verbessert. Deshalb wurde das Konzept der parlamentarischen Selbstkontrolle im Gesetzgebungsverfahren zum eigentlichen Grund für ein Zweikammersystem, in dem die

Zweite Kammer von einer so genannten Kammer der Reflektion und Besonnenheit zu einer gesetzgebenden Kammer, einer Kammer für die zweite Lesung, werden kann. Dies ist die Rolle des polnischen Senats. Auch wenn die Macht des polnischen Oberhauses in diesem Bereich nicht sehr groß ist, wurde es dennoch zu einem wichtigen Akteur im Prozess der Gesetzgebung.

In seiner fünften Legislaturperiode, die nun zu Ende geht, hat der Senat 899 Gesetzentwürfe geprüft, mehr als jemals zuvor in der Geschichte der polnischen Legislative. Wir haben über 7.000 Änderungsvorschläge vorgelegt, von denen das Unterhaus über 6.000 angenommen hat. Damit haben wir einen Beitrag zur Qualität der polnischen Gesetze geleistet.

Dies ist auch ein wichtiges Argument in der Diskussion um die Notwendigkeit eines Zweikammerparlaments in Polen und die Frage, welche Zuständigkeiten die Zweite Kammer haben sollte. Im Rahmen dieser Diskussion scheint die Vorstellung sehr überzeugend zu sein, dass der Senat als Kammer der Reflektion eine hohe Qualität der Gesetzgebung sicherstellen und die Einhaltung von Beschlüssen des Verfassungsgerichtshofs überwachen soll, vor allem durch Wahrnehmung seines Rechts auf Gesetzesinitiativen. Man muss sich jedoch darüber im Klaren sein, dass die Idee einer gesetzgebenden Zweiten Kammer in völligem Widerspruch zu ihrer hypothetischen repräsentativen Eigenschaft steht. Es handelt sich hierbei also um eine – wenn auch nur partielle – Abweichung von der eigentlichen Aufgabe der Zweiten Kammer als Modell der repräsentativen Vertretung.

Ich möchte ebenfalls erwähnen, dass der polnische Senat eine der ältesten parlamentarischen Institutionen Europas ist. Der erste polnische Senat wurde 1493 ins Leben gerufen. Wenn ich mit Vertretern der amerikanischen Legislative spreche, erinnere ich sie gern daran, dass nur ein Jahr, nachdem ein Mann namens Christoph Kolumbus Amerika entdeckt hatte, wir in Polen bereits einen Senat hatten. Manche Amerikaner glauben ja vielleicht, dass Krakau damals von Bären bewohnt wurde und wir noch auf den Bäumen lebten. Der polnische Senat ist also wirklich 512 Jahre alt. Es ist auch interessant und wichtig zu wissen, dass der polnische Senat erst aufhörte zu existieren, als Polen seine Unabhängigkeit verlor oder – während der Zeit des Kommunismus – nur eine begrenzte Souveränität hatte. Damals wurde der Senat abgeschafft.

Der Senat ist also in Polen und in der polnischen Geschichte ein Symbol der polnischen Unabhängigkeit und Souveränität.

Lieber Herr Präsident Platzek, ich weiß, dass Sie wahrscheinlich nur wenig Zeit haben. Deshalb möchte ich jetzt zum Schluss kommen. Der vollständige Text meiner Rede steht Ihnen zur Verfügung. Ich möchte mit den nachfolgenden Bemerkungen enden, damit unser Freund aus Rumänien Zeit hat, seine Rede zu halten.

In Zusammenhang mit der Europäischen Union und der Frage des so genannten Demokratiedefizits in der EU sollten die nationalen Parlamente meiner Ansicht nach eine größere und wichtigere Rolle im europäischen Integrationsprozess spielen. Natürlich sah der Verfassungsvertrag eine Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments vor, aber – wie Sie wissen – befindet sich der Ratifizierungsprozess leider in einer Krise. Deshalb können die Zweiten Kammern unserer nationalen Parlamente in diesem Prozess eine wichtige Rolle spielen, nicht nur bei der Anpassung unserer nationalen Gesetze an den „Acquis communautaire“, sondern auch bei der Umsetzung europäischen Rechts.

Die Zweite Kammer spielt damit auch eine Rolle bei der Anwendung angemessener Maßnahmen, z. B. zur Erhöhung der Bürgerbeteiligung, und bestätigt dadurch ihre Bedeutung. In der Vergangenheit erreichte die Zweite Kammer einen Kompromiss zwischen Feudalherren und der Mittelklasse, öffnete damit das Parlament für das Bürgertum und die untere Mittelschicht und bot diesen ein Forum, in dem sie ihre verschiedenen Interessen zum Ausdruck bringen konnten. In ähnlicher Weise erweitern die Zweiten Kammern heute das Spektrum der europäischen Demokratie durch die so genannte „Europäische Inklusion“ und machen die Europäische Union von einer bürokratischen Struktur zu einer sozialen Struktur, die eindeutig das Wohlergehen der Bürger im Auge hat. Ich danke Ihnen.

Corneliu Vadim Tudor,
Vizepräsident des Senats von Rumänien

Sehr geehrter Herr Präsident Platzek, meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich möchte Ihnen die herzlichen Grüße der Mitglieder des rumä-

nischen Senats übermitteln. Ich habe die Ehre, die erste Kammer des Parlaments meines Landes bei der VII. Sitzung der Vereinigung der Senate Europas zu vertreten.

Es ist ja allgemein bekannt, dass die Gründung dieser Vereinigung die Idee unseres geschätzten Kollegen, Herrn Christian Poncelet, des französischen Senatspräsidenten, war. Ich habe Herrn Poncelet im Frühling dieses Jahres bei der Parlamentssitzung in Sankt Petersburg kennen gelernt, die anlässlich des 60. Jahrestags der Beendigung des Zweiten Weltkriegs stattfand, und ich freue mich, ihn jetzt im Herbst in Berlin wieder zu sehen. Er ist ja unser Altersvorsitzender. Ich muss das Alter erwähnen, weil ursprünglich der römische Senat während der aristokratischen Periode der „Rat der Weisen“ war. Außerdem kommt das Wort „Senat“ von „senectutis“, was „hohes Alter“ bedeutet, und von „senior“. Während der Römischen Republik hatte der Senat eine größere Bedeutung und stellte das höchste Gremium staatlicher Macht dar. In einem der drei karthagischen Kriege starben in einer einzigen Schlacht, der Schlacht von Cannae, insgesamt 80 römische Senatoren! In dieser Hinsicht können wir davon sprechen, dass das Konzept des „Senats“ auf Blutopfern gegründet ist. Ich bitte unsere Kollegen der anderen Parlamentskammer um Entschuldigung, aber im alten Rom gab es einen Senat, jedoch kein Abgeordnetenhaus, das eine viel jüngere Institution ist. Wenn nach Rhömer „der Staat die größte Erfindung der Menschheit“ ist, scheint mir der Senat die größte Erfindung des Staates zu sein. Napoleon – so wichtig er selbst auch war – hätte nicht gewagt, sich am 2. Dezember 1804 selbst zum Kaiser zu krönen, wenn er nicht bereits am 18. Mai desselben Jahres vom französischen Senat zum Kaiser ausgerufen worden wäre. Ich habe die am 8. November 2000 in Paris von den Präsidenten dieses Forums unterzeichnete Satzung der Vereinigung der Senate Europas sorgfältig gelesen. Warum Paris? Vielleicht weil Paris in allen Bereichen, vor allem im kulturellen Bereich, eine Art von Weihe bedeutet. Die Mitglieder dieser Vereinigung – die ich als einen der exklusivsten Clubs von Denkern auf der ganzen Welt zu bezeichnen wage – haben eins gemeinsam: Sie vertreten Länder mit Zweikammerparlamenten. Rumänien hat traditionell ebenfalls ein Zweikammerparlament, und unser Senat wurde vor 141 Jahren gegründet.

In einer meiner Aphorismensammlungen habe ich geschrieben: „Ein Parlament mit nur einer Kammer ist kein Parlament, sondern nur ein Einzimmer-Apartment“. Ehrlich gesagt, verstehe ich die Länder nicht, die nur ein Einkammerparlament haben, das finde ich langweilig. In einem so schwierigen Bereich wie der Gesetzgebung sind doppelte Beurteilung, angemessene Betrachtung und eine gewisse Reifung erforderlich, um sicherzustellen, dass wir unserem Volk die besten Gesetze geben und diese im Alltag auch angewandt werden. Ich hoffe, dass die Zeiten vorbei sind, als der Ausspruch von Honoré de Balzac galt: „Das Café ist das Parlament des Volkes“. Heute – mehr als 150 Jahre nach diesem bitteren Scherz – hat sich auf der Welt vieles verändert, und auch wenn Diskussionen bei einem Glas Wein ihren Charme haben, wird Politik, also große Politik, in einem angemessenen und erfahrenen Rahmen gemacht, unter den großzügigen Fittichen der „repräsentativen Demokratie“. Ich schaue auf die kurze, aber reiche Geschichte unserer Sitzungen zurück: Sie begannen in Paris (2000) und wurden in Brüssel (2001), Ljubljana (2002), Madrid und Prag (2003), Warschau (2004) und nun in Berlin (2005) fortgesetzt. Es gibt bereits eine Kontinuität, die uns zwingt, weiterzumachen, uns miteinander zu beraten und zur Förderung der gemeinsamen demokratischen Werte beizutragen. Warum Deutschland? Vielleicht, weil Deutschland als Gastgeberland an der Reihe ist. Aber ich denke, es gibt noch einen anderen Grund. Vor der Konferenz habe ich einige Nachforschungen zum Prinzip der Gewaltenteilung angestellt. Bekanntlich wurde dieses Prinzip von Montesquieu formuliert, der den Rumänen 1729 die Ehre seines Besuchs erwies. In seiner Arbeit „Die Charaktere der Nationen“ schreibt Montesquieu wörtlich: „Frankreich ist nicht länger das Zentrum Europas, sondern Deutschland“. Er übertrieb natürlich, vielleicht weil er damals, im Jahr 1750, seine Landsleute aufrütteln wollte. Die Geschichte entwickelte sich so, dass man heute nicht länger den „Kern Europas“ identifizieren kann. Was das französisch-deutsche Modell angeht, so gibt es dieses ja wirklich, und es ist das einzige Modell der Welt, das zu einem Motor der Entwicklung und Einigung des alten Kontinents wurde. Zu diesem Thema wurden Tausende von Büchern geschrieben, einige optimistisch, andere eher skeptisch, aber alle müssen eine konkrete und sichtbare Tatsache anerkennen: Wir sind heute hier

versammelt, in einem Akt der parlamentarischen Diplomatie, der beweist, dass der Dialog auch zu den verschiedenen Formen der Energie im Kosmos gehört. Warum Berlin? Ich zitiere José Ortega Y Gasset, der in seinem Werk „Europa und die Idee der Nation“ den Text eines Vortrags veröffentlicht hat, den er am 7. September 1949 an der Freien Universität in Westberlin hielt: „Ich widme den gesamten Text dieses Vortrags der großartigen Stadt Berlin, die mich mit so vielen Einladungen geehrt, so großzügig bewirtet und gewürdigt hat.“ Ich denke, wir müssen in der Stadt Berlin, gerade in Berlin, über Europa sprechen. 1802, nur drei Jahre vor seinem Tod, schrieb Friedrich Schiller: „Die Größe Deutschlands wohnt in der Kultur und im Charakter der Nation, die von ihren politischen Schicksalen unabhängig ist.“ Ich glaube, jeder Politiker mit einem gewissen Selbstbewusstsein ist auch Patriot. Und ich glaube auch, dass das vereinte Europa ein Kontinent von Ländern und Völkern ist, die dabei sind, auf eine höhere Ebene der historischen Entwicklung zu steigen. Die Wurzeln des Patriotismus liegen in der Bibel, z. B. in Psalm 67, den ich „den Psalm der Völker“ nennen würde: „Es sollen dich preisen die Völker, Gott; es sollen dich preisen die Völker alle. Es sollen sich freuen und jubeln die Völkerschaften; denn du wirst die Völker richten in Geradheit, und die Völkerschaften auf der Erde – du wirst sie leiten.“

Und Psalm 87 lautet: „Der Herr wird schreiben beim Verzeichnen der Völker: Dieser ist dort geboren“. Dante Alighieri, mit dem die Renaissance in Europa begann, schrieb – in seinem „Inferno“ –, dass Verräter in Eis begraben werden. Ich rate denen, die versuchen, die Vaterlandsliebe aus den Köpfen der Völker zu vertreiben, aufzugeben, weil die Völker ihnen nicht folgen werden und ihr Scheitern garantiert ist. Deshalb verstehe ich Papst Benedikt XVI., der – vielleicht von Bibelworten geleitet – seine erste Auslandsreise zu seinem „Geburtsort“ machte, der in Deutschland liegt.

Meine Damen und Herren, im gerade vergangenen Sommer wurden viele Länder in Europa von katastrophalen Überschwemmungen heimgesucht. Ich wage nicht zu behaupten, dass wir mit etwas konfrontiert sind, was Wissenschaftler und Militärexperten als „geophysikalischen Krieg“ bezeichnen. Aber eins ist sicher: Auf unserem Planeten beginnt ein neues Klimazeitalter, auf das wir noch nicht vorbereitet sind. In meinem Land gab es zwischen Mai

und August mehrere aufeinander folgende Überschwemmungen bisher unbekannten Ausmaßes, bei denen zahlreiche Menschen und Zehntausende von Tieren ertranken. Am 6. Mai 1730 schrieb Bolingbroke an Jonathan Swift: „Die Verdorbenheit einer ganzen Nation kann nur durch nationale Katastrophen geheilt werden.“ Dies bedeute die Wiedergeburt von Tugenden in den Völkern, von denen Machiavelli sprach und die von großem Leid heimgesucht wurden.

Ich möchte diese Gelegenheit nutzen, um im Namen des Senats von Rumänien allen Ländern in Europa und auf anderen Kontinenten, die gegenüber dem rumänischen Volk eine beeindruckende Solidarität gezeigt haben, unseren tiefen Dank auszusprechen.

In Bezug auf den Vorschlag von Herrn Sergej Mironow, des Präsidenten des Föderationsrats der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation, unter der Ägide unserer Vereinigung ein internationales Informationsforum zu organisieren, kann ich nach Prüfung der Angelegenheit und Konsultation unserer Kollegen in Rumänien zusammen mit den beiden anderen rumänischen Senatoren, die mich begleiten, unsere Zustimmung geben.

Und ich bitte Sie um Zustimmung zum Vorschlag des Präsidenten des Senats von Rumänien, Herrn Nicolae Vacaroiu, dass die Sitzung der Vereinigung der Senate Europas im Jahr 2007 zu einem noch zu vereinbarenden Termin in Rumänien stattfindet. Wir erfüllen alle erforderlichen Bedingungen, und ich kann Ihnen garantieren, dass der Besuch in unserem Land für Sie eine wunderbare Erfahrung sein wird. Seit gestern, dem 1. September, tagt der Senat von Rumänien in einem sehr beeindruckenden Gebäude, das in der Welt einzigartig ist: dem „Haus des Volkes“, das von Menschen aller Kontinente besucht wird. Ich hoffe übrigens, dass Rumänien bis dahin Vollmitglied der Europäischen Union sein wird. Vor allem, weil die Gespräche gerade in eine Sackgasse geraten sind, bin ich davon überzeugt, dass die Vereinigung des alten Kontinents vollzogen wird, denn wenn die Nacht am dunkelsten ist, kommt die Morgenröte. Dies wäre paradoxerweise das erste Mal in der Geschichte, dass eine Utopie lebendig wird. Dieser Traum ist zu schön, und es wurden schon zu viele Anstrengungen unternommen, als dass wir uns ein Scheitern leisten könnten. Bitte akzeptieren Sie meine Versicherung, dass Rumänien in all diesen Prozessen ein zuverlässiger Partner ist und bleibt. Wir

glauben, dass das, was gut für Europa ist, auch gut für Rumänien ist. Aber für alle diese Pläne und Strategien brauchen wir den Frieden wie die Luft zum Atmen. Es wäre sehr bedauerlich, wenn Europa, das eigentlich die Wiege der Weltzivilisation ist, zu ihrem Sarg würde. Der ehemalige amerikanische Präsident John Fitzgerald Kennedy sagte etwas Einfaches, aber Tiefschürfendes: „Die Menschheit muss dem Krieg ein Ende setzen, oder der Krieg setzt der Menschheit ein Ende.“ Und es war auch Kennedy, der während seines Besuchs in Berlin eine höfliche Bemerkung machte, die – wenn Sie gestatten – auch ich wiederholen möchte: „Ich bin ein Berliner!“

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**Dmitrij Fjodorowitsch Mesenzew,
Vizepräsident des Föderationsrates der
Föderalen Versammlung der Russischen Föderation**

Herr Bundesratspräsident, Herr Präsident des Senats der Französischen Republik, verehrte Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren,

zunächst möchte sich die russische Delegation dem Dank der Vorredner an die führenden Mitglieder des Bundesrats für die ausgezeichnete Organisation dieser Konferenz in Berlin und die professionelle Unterstützung der Teilnehmer in den vergangenen Tagen anschließen.

Ich bin mir dessen bewusst, dass wir unseren Zeitplan bereits ein wenig überschritten haben. Deshalb werde ich mich bemühen, meine Redezeit einzuhalten und meinen Beitrag vielleicht ein wenig zu kürzen.

Das Prinzip des Zweikammersystems und das Prinzip des Föderalismus in der Russischen Föderation sind in der Verfassung von 1993 niedergelegt. Heute wurden wir vom polnischen Senatspräsidenten, vom französischen Senatspräsidenten und von anderen Rednern darauf aufmerksam gemacht, dass in ihren jeweiligen Ländern das Zweikammersystem in Bezug auf parlamentarische Aktivitäten vor allem eine historische Rolle spielt. Dies ist ein wichtiger Aspekt.

Ich möchte kurz darauf eingehen, dass die russische Verfassung –

also die neueste russische Verfassung der demokratischen Phase der modernen Geschichte Russlands – 1993 verabschiedet wurde. Dies bedeutet, dass das russische Zweikammerparlament – von Dezember 1993 an gerechnet – erst zwölf Jahre alt ist. Obgleich wir im nächsten Jahr den 100. Geburtstag der Duma feiern, können wir nicht behaupten, dass Russland auf eine besonders lange parlamentarische Erfahrung zurückblickt, vor allem in Bezug auf das Zusammenspiel der beiden Kammern untereinander und mit der Gesellschaft. Wir verstehen nur zu gut, dass dies für ein Land mit einer über tausendjährigen Regierungsgeschichte wahrscheinlich keine besonders lange Erfahrung ist. Wie auch immer: Das Thema unserer heutigen Konferenz ist eine perfekte Gelegenheit, Themen anzusprechen, auf die ich die verehrten Teilnehmer dieser Sitzung aufmerksam machen möchte.

Die Russische Föderation besteht aus 88 föderalen Verwaltungseinheiten. Ihre Bezeichnungen sind völlig unterschiedlich, sie haben sehr unterschiedliche Einwohnerzahlen, und sie unterscheiden sich in Bezug auf ihren Wohlstand und ihren Anteil am BIP, zu dem alle föderalen Verwaltungseinheiten gemeinsam beitragen – von Moskau mit 10 Millionen Einwohnern bis Evenk mit 18.000 Einwohnern, von Jakutien mit einer Fläche von über 1 Million Quadratkilometern bis zum autonomen Bezirk Ust-Orda Buryat mit einer Fläche von nur 70 mal 70 Kilometern. Trotz der vielen verschiedenen Verwaltungseinheiten legt die Verfassung des Landes eindeutig fest, dass alle föderalen Verwaltungseinheiten der Russischen Föderation die gleichen Rechte haben und jeweils zwei Vertreter in die Erste Kammer des Parlaments entsenden.

Seit dem Jahr 2000 ist ein neues Prinzip zur Bildung des Oberhauses des Parlaments in Kraft. Gemäß diesem Prinzip üben alle Senatoren ihr Amt jetzt auf Vollzeitbasis aus. Bis zum Jahr 2000 wurde der Föderationsrat nach genau den gleichen praktischen Verfahren gebildet wie der deutsche Bundesrat. Obwohl wir inzwischen vom deutschen Modell abgewichen sind, kann ich Ihnen versichern, dass wir diese wertvolle Erfahrung zu unserem Vorteil nutzen konnten, und dies gilt auch für die Zukunft.

Heute könnte man davon sprechen, dass es in Russland zwei neue Prinzipien – oder zwei neue Funktionen – des Föderalismus gibt, welche die politische Situation im Land beeinflussen. Zum

einen wurde mit einem echten Prozess der Konsolidierung der föderalen Verwaltungseinheiten begonnen. Wie bereits erwähnt, liegt der Grund für diese Entwicklung in der verfassungsmäßigen Gleichbehandlung der Verwaltungseinheiten und den extremen Unterschieden in Bezug auf den Einfluss der Verwaltungseinheiten auf politische, wirtschaftliche und finanzielle Entwicklungen in Russland.

Trotz der – manchmal gerechtfertigten, manchmal ungerechtfertigten – Kritik unserer Kollegen, u. a. in Brüssel und Straßburg, arbeiten wir daran, sicherzustellen, dass die Konsolidierung der föderalen Verwaltungseinheiten nach demokratischen Prinzipien erfolgt. Es gibt keine Vorschrift, die uns in diesem Prozess unterstützen kann. Deshalb sollte die Konsolidierung nur durchgeführt werden, wenn sich Hunderttausende von Bürgern in diesen Gebieten für die Konsolidierung der Verwaltungseinheiten aussprechen, und zwar ausschließlich in einem Referendum.

In zwei Gebieten hat bereits eine Konsolidierung stattgefunden. Das erste Beispiel betrifft die Oblast Perm und den autonomen Bezirk Komi-Permyak, zwei starke und entwickelte Industrieregionen im zentralen und südlichen Ural. Das zweite Beispiel ist Krasnojarsk Kray, das sich von der Küste der Arktis bis fast zur chinesischen Grenze erstreckt. Sowohl die Einwohner von Krasnojarsk Kray – über 1,7 Millionen Menschen – als auch die Einwohner der anderen beiden an der Fusion beteiligten föderalen Verwaltungseinheiten haben der von der Zentralregierung und dem Föderationsrat als Kammer der Regionen vorgeschlagenen Initiative zur Gebietskonsolidierung zugestimmt.

Dieses Verfahren wird fortgesetzt. Nächstes Jahr wird ein Referendum über die Zusammenlegung der Oblast Irkutsk, die sich mit einer Gesamtfläche von fast 800.000 Quadratkilometern am Ufer des Baikalsees erstreckt, mit dem autonomen Bezirk Ust-Orda durchgeführt.

In diesem Zusammenhang stellt sich unmittelbar die Frage, wie die Haushalte für föderale Verwaltungseinheiten aufgestellt werden. Dieses Thema wurde von unseren Kollegen wiederholt angesprochen. In verschiedenen Zeiträumen gab es in der Russischen Föderation zwischen 11 und 17 föderale Verwaltungseinheiten, die Beiträge zum Haushalt der Föderation leisteten. Die übrigen Verwaltungseinheiten erhalten Subventionen aus Moskau, um ei-

nen Teil ihrer Ausgaben oder – in einigen Fällen – sogar einen Großteil der Ausgaben des Regionalhaushalts zu decken.

Als wir heute die Analysen unserer Kollegen in Bezug auf ihre Erfahrungen mit erfolglosen Gesetzesinitiativen und der Stellung der oberen Kammer des Parlaments hörten, habe ich wiederholt auf die Erfahrungen in unserer fast fünfjährigen Tätigkeit hingewiesen. Und dabei dachte ich, dass ein charakteristischer Aspekt dieser Erfahrungen unter anderem die Anzahl der verabschiedeten Gesetze, der abgelehnten Gesetze und der in einem Vermittlungsausschuss verhandelten Gesetze ist.

Einer unserer Kollegen hat erklärt, wir sollten stolz auf unsere Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der unteren Kammer sein. Wenn ein wichtiges Gesetz von der oberen Kammer nicht verabschiedet wird, es aber trotzdem Gründe gibt, warum das Gesetz verabschiedet werden sollte, bilden wir einen Vermittlungsausschuss, also ein gemeinsames Gremium, das von der oberen Kammer einberufen wird und auch Abgeordnete der Duma einschließt. Bis eine Einigung erzielt wird – und dies kann zwei Wochen bis sechs Monate oder ein Jahr dauern –, arbeiten die Mitglieder dieses Ausschusses an diesem Gesetzesvorschlag. Anschließend wird er nicht nochmals der Duma, also der unteren Kammer, sondern uns, dem Föderationsrat, vorgelegt. In der Regel sind solche Gesetze besser durchdacht und besser strukturiert, und sie werden normalerweise immer vom Präsidenten unterzeichnet.

Aus der letzten Sitzungsperiode des Parlaments ist mir nur ein Gesetzesvorschlag in Erinnerung, den wir ohne Bildung eines Vermittlungsausschusses abgelehnt haben. Hierbei handelte es sich um den Vorschlag für eine Ergänzung des Gesetzes über Massenmedien. Dies ist natürlich ein weiteres Thema, das uns beunruhigt – nicht, weil wir Sorgen in Bezug auf das Image Russlands im Ausland hätten, sondern weil wir, vor allem das russische Parlament, sicherstellen wollen, dass Redefreiheit nicht nur ein Schlagwort oder ein Slogan ist.

Dieser Gesetzesvorschlag, der von mehreren Abgeordneten in Eigeninitiative eingebracht wurde, forderte eine erhebliche Einschränkung der Rechte und Möglichkeiten von Journalisten in Bezug auf die Zulassung von neuen Massenmedien, einschließlich elektronischer Medien, und behandelte das Prinzip des geistigen

Eigentums in sehr allgemeiner und oberflächlicher Weise, so dass Journalisten das Recht auf Schutz ihres geistigen Eigentums genommen wurde.

Dies war der einzige Gesetzesvorschlag, den wir in der letzten Legislaturperiode ohne Bildung eines Vermittlungsausschusses abgelehnt haben. Danach erhielten wir nicht nur starke Unterstützung und Dank von Journalisten in Russland, sondern auch entsprechende Stellungnahmen verschiedener anderer Länder und mehrerer Vertreter des Europarats und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

Jetzt würde ich gern kurz auf einige andere Aspekte eingehen. Die tragischen Ereignisse in der Schule Nr. 1 in Beslan im nördlichen Kaukasus am 1. September letzten Jahres – also vor genau einem Jahr – forderten viele Menschenleben. Nach diesen Ereignissen, bei denen Terroristen die Schule stürmten und Schulkinder, Lehrer, Eltern und andere Personen – insgesamt über 1.000 Personen – als Geiseln nahmen, legte Präsident Wladimir Putin dem Staatsrat einen Vorschlag zur Änderung des Verfahrens für die Wahl der Vorsitzenden der föderalen Verwaltungseinheiten vor.

Während die Vorsitzenden der föderalen Verwaltungseinheiten bisher in der jüngeren russischen Geschichte – also von Anfang der 90er Jahre bis letztes Jahr – durch direkte und geheime Wahl von allen erwachsenen Einwohnern der einzelnen föderalen Verwaltungseinheiten gewählt wurden, werden sie heute auf Empfehlung des Präsidenten vom regionalen Parlament gewählt.

Ich bin sicher, dass die Teilnehmer dieser Konferenz von der Diskussion – auch auf europäischer Ebene – gehört haben, Russland weiche von demokratischen Prinzipien ab, und daher könne Russland heute nicht als Beispiel für die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft betrachtet werden. Wir möchten dennoch unsere Unterstützung für diesen Vorschlag zum Ausdruck bringen. Und dies erkläre ich nicht, weil ich hier die russische Delegation vertrete oder weil meine Kollegen und ich russische Staatsbürger sind, sondern weil wir verstanden haben, dass es angesichts der relativ kurzen Zeit der Entwicklung des heutigen russischen Regierungssystems erforderlich ist, ein Land, das immerhin ein Siebtel der Landmasse der Erde umfasst, wirklich regieren zu können.

Wir erkannten, dass die angekündigten demokratischen Wahlen

zu einem Kampf verschiedener vermögender Interessengruppen wurden, die einen bestimmten Kandidaten unterstützten. Dieser war später als Gouverneur verpflichtet, seine Verbindlichkeiten in Bezug auf die zweistelligen Millionenbeträge abzarbeiten, die erforderlich waren, um die Wahlen zu gewinnen. Uns wurde klar, dass die sehr wohlhabenden Regionen in Sibirien und in Russlands fernöstlichen Gebieten heute zum Schlachtfeld für eine Reihe von Finanz- und Industriegruppen geworden sind, die um das Recht kämpfen, ihren Einfluss geltend zu machen und Steuern zu hinterziehen.

Bei oberflächlicher Betrachtung von außen mag dies als Abkehr von der Demokratie erscheinen. Im Kontext des realen politischen Lebens in Russland, in dem heute auch der Föderationsrat eine entscheidende und immer wichtigere Rolle spielt, war dies jedoch ein Beispiel für die Stärkung der Regierungsführung in Russland. Darüber hinaus möchte ich ebenfalls unterstreichen, dass die Bürgermeisterwahlen in den Städten, einschließlich der Hauptstädte der föderalen Verwaltungseinheiten, weiterhin von den Einwohnern dieser Städte entschieden werden. Diese haben als einzige das Recht zu bestimmen, wer Bürgermeister wird und welche Politik ihr gewählter Vertreter umsetzen soll.

Ich möchte auch einige Bemerkungen zur Entwicklung des Systems der politischen Parteien in Russland machen. Im nächsten Jahr werden Wahlen zur Staatsduma stattfinden. Dies ist das erste Mal, dass die Zusammensetzung der Staatsduma ausschließlich von Wahlen über Parteilisten bestimmt wird. Dieser Schritt stellt eine direkte Berücksichtigung der Erfahrungen mit parteibasierten Parlamentssystemen in Europa dar.

Gleichzeitig handelt jedoch der Föderationsrat – der nie aufgelöst wird oder seine Arbeit niederlegt – außerhalb der Fraktionspolitik der Parteien. Wir betrachten dies als eine wichtige Errungenschaft, denn die Arbeit des Föderationsrats beruht zweifellos auf Interessen, die über parteipolitische Interessen hinausgehen – es sind dies die Interessen der föderalen Verwaltungseinheiten und der Föderation insgesamt.

Wir trauern um die Opfer der terroristischen Anschläge in der britischen Hauptstadt und empfinden tiefes Mitgefühl mit den Familien, die so großes Leid erfahren haben. Und wir trauern auch um die Opfer anderer Angriffe des internationalen Terrorismus.

Herr Poncelet hat uns wiederholt und zu Recht aufgefordert, uns an der Diskussion um den Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu beteiligen, uns um ein Verständnis für die Beweggründe und Ideen hinter diesem vielschichtigen Phänomen zu bemühen und vereinfachte Problemlösungsansätze fallen zu lassen. Wir begrüßen die Worte von Herrn Poncelet und sind dankbar für die Bereitschaft unserer Kollegen, im Oktober zur Parlamentarischen Versammlung nach Moskau zu reisen. Diese wird für uns vor allem eine Gelegenheit sein, als Team zusammenzuarbeiten und mögliche Wege der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu diskutieren, einschließlich der wichtigen Rolle von Parlamenten als Forum für diese Diskussionen.

Die von mir bereits angesprochenen tragischen Ereignisse im vergangenen Jahr in Beslan haben dazu geführt, dass das Oberhaus des Parlaments die Initiative ergriffen und einen Gesetzentwurf zur parlamentarischen Untersuchung vorbereitet hat, was in Russland ein Novum darstellt. Unter unserer Führung wurde ein parlamentarischer Ausschuss gebildet, der die Gründe für die Tragödie in Beslan und ihre Konsequenzen untersuchen soll. Der Ausschuss wird von meinem Kollegen, Herrn Torshin, geleitet, der auch stellvertretender Präsident des Föderationsrates ist.

Heute sind wir bereit, der Öffentlichkeit – einschließlich Europaparlamentariern und der Europäischen Gemeinschaft – bis zum Ende des Jahres die Ergebnisse der parlamentarischen Untersuchung vorzulegen, und wir möchten unterstreichen, dass dies in sehr direkter und offener Art und Weise geschehen wird. Darüber hinaus möchten wir dem Unterhaus des Parlaments einen Gesetzentwurf zu parlamentarischen Untersuchungen vorlegen, der auch Gegenstand einer breiten öffentlichen Debatte sein soll. Mit diesem Gesetz möchten wir auch die Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft berücksichtigen. Für uns stellt dies die Grundlage zur Verbesserung des politischen Systems der Gesellschaft dar – ein Instrument, das in der heutigen Zeit erforderlich ist und das wir mit Sorgfalt und Umsicht, aber auch mit Beharrlichkeit und Mut einzusetzen bereit sind.

Abschließend möchte ich erwähnen, dass die Bemühungen zur Verbesserung der russischen Gesetzgebung fortgesetzt werden. Im Rahmen dieses sehr kurzen historischen Exkurses begrüßen wir die Ansichten des polnischen Senatspräsidenten, der den 25.

Jahrestag der Gewerkschaft Solidarność angesprochen hat, welche die politische Lage in Europa in vielerlei Hinsicht verändert hat. Dies ist sicherlich richtig, jedoch muss man diese Entwicklung auch im Kontext anderer Veränderungen sowie im Kontext der Reformen in der Sowjetunion betrachten. Gleichzeitig ist es wichtig, sich daran zu erinnern, dass die Sowjetunion in Eigeninitiative das Modell der gemeinsamen menschlichen Werte übernommen und diesen Werten Priorität gegenüber momentanen, kurzfristigen politischen Maßnahmen eingeräumt hat, die in der gesamten sowjetischen Periode vorherrschten. Dies ist nicht der Zeitpunkt, zu bewerten, ob dieser Ansatz gut oder schlecht war. Es ist völlig klar: Wenn die Ergebnisse so sind wie heute, wenn Russland der Welt seinen Wunsch demonstriert, dass es sich bemüht, die Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft zu berücksichtigen und unter anderem beim Aufbau eines großen, friedlichen und wirtschaftlich einflussreichen Europas mitzuarbeiten – was ich mit Stolz zum Ausdruck bringe –, dann ist dies eine klare, endgültige und unumstößliche Wahl.

Gleichzeitig muss man jedoch verstehen, dass eine vollständige und umfassende Gesetzesgrundlage, vor allem in Bezug auf Wirtschaft, Finanzen und Steuern, Umweltschutz und Aufbau eines sozialen Gesellschaftssystems, nicht in knapp 15 Jahren konzipiert und abgeschlossen werden kann.

Deshalb sind wir der Ansicht, dass unser Massenmediengesetz – eines der demokratischsten Gesetze in Europa und eine Frage, die wir umfassend untersucht haben – nicht überarbeitet werden sollte. Und dies ist mehr als ein Lippenbekenntnis. Wir glauben, dass es in Russland Entwicklungen gibt, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Die wahre Redefreiheit ist unabhängig von der jeweiligen Regierung. Leider wird diese Freiheit noch immer von bestimmten Finanz- und Bankenstrukturen beeinflusst. Wir sprechen über Demokratie und den Willen der Bürger und zunehmend auch über ihren Wunsch und ihre Fähigkeit, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Trotzdem können wir immer noch nicht davon sprechen, dass die über 100 Millionen Wähler in Russland bereits gelernt haben, dieses Recht zu nutzen und angemessen einzusetzen.

Wir sprechen auch über die Notwendigkeit, die Tätigkeit und Rolle von nationalen Parlamenten, vor allem des Föderationsrats, zu

stärken, und wir haben die dahingehenden aktiven Bemühungen der Vereinigung in den letzten Jahren zur Kenntnis genommen. In Russland stellt niemand in Frage, dass wir ein Oberhaus benötigen. Dies wird bereits beim Blick auf die Landkarte deutlich. Auch die gesammelten Erfahrungen mit dem Föderalismus stellen dies unter Beweis und tragen zur Entwicklung des Föderalismus bei, denn das Oberhaus im Parlament kann die Situation in den Regionen beeinflussen. Obgleich wir im Oberhaus manchmal bei der Aufstellung des regionalen Haushalts und bei der Unterstützung von zahlreichen Projekten, die von der Föderation in den föderalen Verwaltungseinheiten durchgeführt werden, zu Lobbyisten werden müssen – denn es ist wichtig, diese Projekte zu unterstützen –, sorgen wir auch für den Erfolg der Föderation insgesamt, indem wir den Erfolg der Regionen sicherstellen.

Vor kurzem erst wurde ein neues Gesetz verabschiedet, das es vorher in Russland nicht gab und das Sonderwirtschaftszonen, z. B. Technologieentwicklungszonen und Sonderbesteuerungszonen, definiert. Und im Herbst werden wir dem Unterhaus des Parlaments einen Gesetzesvorschlag zu Freizeit- und Tourismusgebieten, vor allem im Gebiet um den Baikalsee und in der Oblast Kaliningrad, vorlegen, einer Region, die von besonderer Bedeutung ist, weil Kaliningrad – oder Königsberg – vor kurzem seinen 750. Geburtstag gefeiert hat.

Alle diese Initiativen bestätigen das Leitprinzip des russischen Präsidenten Vladimir Putin – ein Prinzip, das er dem nationalen Parlament als Ziel präsentiert hat.

Heutzutage kann es keine Reform des sozialen und wirtschaftlichen Lebens geben, wenn man sich nur auf lokale, kurzlebige Lösungen der Regierung und Anordnungen von Fachministerien stützt. Dieses Ziel erreicht man nur durch eine systematische Gesetzgebung, die auf Gesetzen aufbaut, die eine echte Voraussetzung für die Entwicklung einer nationalen Gesetzgebung in allen Bereichen darstellt.

Abschließend möchte ich erwähnen, dass wir in diesem Jahr der Öffentlichkeit und dem Präsidenten unseres Landes erstmals einen Bericht über den Stand der nationalen Gesetzgebung vorgelegt haben. Dies war seit 1991 nicht mehr erfolgt, und in der sowjetischen Zeit wäre es nicht in Frage gekommen.

Wir haben die Entwicklungen auf diesem Gebiet analysiert, wobei

wir von Prinzipien ausgegangen sind, welche die Philosophie der Entwicklung der Gesetzgebung und die Philosophie der Entwicklung einer Gesellschaft sowie die Harmonisierung von nationaler und regionaler Gesetzgebung berücksichtigen. Wir sind der Ansicht, dass insgesamt – vor allem in den letzten Jahren und insbesondere seit März 2000 – beachtliche Arbeit geleistet wurde.

Man darf nicht vergessen, dass im Jahr 2000, also zehn Jahre nach der Entstehung des neuen Russland, die Verfassungen einiger nationaler Republiken, z. B. Jakutien oder Tatarstan, den Satz enthielten, dass diese Republiken souveräne Nationen seien und ein Recht auf eine eigene Armee und eine eigene Verfassung hätten. Heute ist dies natürlich nicht länger möglich.

Dies ist nicht darauf zurückzuführen, dass wir die lokalen Regierungschefs und Parlamentarier dazu gezwungen haben, ihre Verfassung zu überarbeiten. Es ist vielmehr das Ergebnis von kooperativen Bemühungen, die eine Neubewertung des Verhältnisses der föderalen Verwaltungseinheiten untereinander und ihrer Rolle in Bezug auf die Zentralregierung ermöglichten.

Wir danken Ihnen nochmals für Ihre Aufmerksamkeit, und wir danken Herrn Poncelet dafür, dass er den Föderationsrat eingeladen hat, Vollmitglied der Vereinigung zu werden. Wir betrachten dies als Gelegenheit, die Erfahrung von Kollegen mit einer längeren demokratischen Geschichte in Bezug auf die Entwicklung von Föderalismus und Bikameralismus zu berücksichtigen. Wir respektieren und schätzen die Meinung anderer. Gleichzeitig möchten wir aber auch, dass unsere Stimme, unsere Position und unsere Meinung umfassend berücksichtigt werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und nochmals vielen Dank für die hervorragende Organisation dieser Konferenz.

**Bruno Frick,
Präsident des Ständerates der
Schweizerischen Eidgenossenschaft**

Verehrter Herr Vorsitzender, liebe Kollegen, meine Damen und Herren,
lassen Sie mich meine Aussagen zum Thema „Bikameralismus und Föderalismus im Wandel“ gleich zu Beginn in zwei Punkten zusammenfassen:

Erster Punkt: In der Schweiz ist der Föderalismus ständig im Wandel. Wir haben die Überzeugung, dass jede Aufgabe auf möglichst tiefer Stufe anzusetzen ist. Nur dann, wenn die tiefere Stufe die Aufgabe nicht selber, in eigener Kompetenz und aus eigenen finanziellen Mitteln, erfüllen kann, soll die nächst höhere Stufe sie erfüllen. Wir beginnen also auf der Stufe der Gemeinde. Dort, wo das nicht möglich ist, gehen wir zur Stufe des Kantons über. Nur dort, wo es nötig ist, wählen wir die Stufe des Bundes. Wenn sich die Situation wandelt, suchen wir immer nach der besten Lösung. Wir teilen die Aufgaben regelmäßig neu zu.

Die zweite Aussage ist: Wir wollen am Bikameralismus, am Zweikammersystem der Schweiz, nicht rütteln. Wir haben, wie der italienische Kollege Moro es gesagt hat, genau dasselbe System. Beide Kammern sind in allen Entscheiden absolut gleichwertig. Wir haben vor 150 Jahren das amerikanische System übernommen – im Übrigen nur das System, nicht die Politik; Politik machen wir selber. An diesem System wollen wir nicht rütteln.

Nun möchte ich diese Aussagen in zehn Punkten begründen.

Zum Ersten: Die Schweizer Bürger haben vor sechs Jahren eine neue Bundesverfassung beschlossen. Den Prozess der Verfassungserneuerung, der einige Jahre dauerte, konnte ich als Präsident einer Teilkommission mitgestalten. Damals haben wir über die bundesstaatliche Ordnung der Schweiz ausgiebig diskutiert. Der dritte Titel der Bundesverfassung regelt in 90 Artikeln das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, die Zuständigkeiten des Bundes und die Finanzordnung. Entscheidend für unser politisches Verständnis ist die Kompetenzvermutung zu Gunsten der Kantone. Die Kompetenzen liegen bei den Gliedstaaten. Nur dort, wo die Verfassung sie ausdrücklich dem Bund gibt, sind sie dem Bund übertragen. Dafür braucht es eine ausdrückliche Grundlage in der Verfassung.

Für die Änderung der Verfassung und damit für die Änderung der Kompetenzordnung ist eine Volksabstimmung mit einer doppelten Mehrheit obligatorisch: Sowohl die Mehrheit des Volkes als auch die Mehrheit der Kantone müssen zustimmen. Damit wird institutionell gesichert, dass keine kantonale Kompetenz ohne Zustimmung der Kantone auf den Bund übertragen werden kann.

Zum Zweiten: Obwohl seit dem Ende des 19. Jahrhunderts sukzessive viele kantonale Kompetenzen auf den Bund übertragen

wurden, sind die Kantone immer noch eigenständige Gliedstaaten mit sehr wichtigen Aufgaben. So sind z. B. das Gesundheitswesen, das gesamte Schulwesen, die Polizei und die gesamte innere Sicherheit der Schweiz, Straßen, Raumordnung sowie Kultur Sache der Kantone.

Die Kantone – das ist für uns entscheidend – erheben eigene Steuern für ihre Bedürfnisse, namentlich eine Einkommen- und eine Vermögensteuer. Der Bund selber erhebt eine kleinere Einkommensteuer sowie die Konsumsteuer, die so genannte Mehrwertsteuer. Damit ist im schweizerischen System sichergestellt, dass ein Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen stattfindet. Die Kantone stehen – immer mit Zustimmung ihrer Bürger – im Wettstreit, wer die Aufgaben möglichst günstig erfüllen kann. Die Bürger entscheiden jeweils: Wollen wir niedrige Steuern, oder wollen wir eine Aufgabe erfüllt wissen?

Eine Anekdote: Das führt beispielsweise dazu, dass die Schweizer Bürgerinnen und Bürger im letzten Jahr eine massive Steuer senkung abgelehnt haben. Das ist sicherlich einmalig in Europa. Aber die Bürger waren der Überzeugung: Für die Aufgaben des Bundes, insbesondere für die Sozialwerke, brauchen wir diese Steuern. Sie haben die vom Parlament vorgeschlagene Steuer senkung abgelehnt. Umgekehrt haben die Schweizer Bürger vor zwölf Jahren darüber abgestimmt, ob die Mehrwertsteuer eingeführt und ob ein hoher oder ein tiefer Steuersatz gewählt werden soll. Die Schweizer Bürger wollten die neue Steuer, und sie wollten den hohen Steuersatz, nicht den tiefen. Damit Sie nicht auf falsche Gedanken kommen: Der Mehrwertsteuersatz in der Schweiz beträgt immer noch nur 7,5 %, nicht 15 oder 20 %, wie das EU-Mittel es als Minimum vorschreibt.

Wir halten unseren ausgeprägten Föderalismus nach wie vor für eine zentrale Grundlage der Schweiz mit vielen Vorteilen. Wir sind darauf angewiesen. Die Schweiz ist ein Land mit zahlreichen regionalen, sprachlichen und kulturellen Minderheiten, die sich nur in einem föderalen Staat entfalten können, in dem die Kompetenzen bei den einzelnen Sprachgruppen und Kulturen angesiedelt sind. Zum Dritten haben die Kantone die Aufgabe, das Bundesrecht zu vollziehen. Diese Aufgabe wird in der Regel sehr gut erfüllt und hat den großen Vorteil, dass die ausführende Behörde sehr nahe bei den Bürgern ist.

Gelegentlich gibt es auch Diskussionen zwischen Behörden des Bundes und der Kantone. Ein aktuelles Beispiel ist die Asylpolitik: Hier beklagen sich gewisse Kantone, dass der Bund durch seine verschärfte Gesetzgebung, beispielsweise durch das Arbeitsverbot für Asylbewerber, bei den Kantonen zusätzliche Kosten verursacht, weil diese Fürsorge- und Nothilfeleistungen finanzieren müssen. Umgekehrt vollziehen nicht alle Kantone die von den Bundesbehörden beschlossenen Ausweisungen aus der Schweiz innerhalb der vorgesehenen Zeit. Daher gibt es Unmut auf Bundesebene und teilweise erhebliche Spannungen zwischen Bund und Kantonen.

Zum Vierten: Vor knapp einem Jahr haben wir eine wichtige Verfassungsänderung angenommen, die für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen elementar ist. Es ging um die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Einerseits wurden gewisse Aufgaben, die vorher sowohl dem Bund als auch den Kantonen zustanden, entflochten. Wir entflechten die Kompetenzen, so wie der Vorsitzende, Herr Platzeck, es am Beispiel Deutschlands erklärt hat.

Außerdem wurde der Finanzausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Kantonen revidiert. Bedeutsam ist vor allem, dass Bundesleistungen im neuen System der Schweiz nicht mehr zweckgebunden für bestimmte Aufgaben, sondern als Pauschalbeiträge zur freien Verwendung an die Kantone fließen. Diese Verfassungsänderungen müssen wir nun in einem zweiten Schritt – er erfolgt in den nächsten Monaten und sollte bis zum nächsten Jahr abgeschlossen sein – in zahlreichen Gesetzen konkretisieren. Das wird zu einigen Spannungen führen, weil Einzelne glauben, Aufgaben, die bisher der Bund erfüllt hat, sollen erweitert werden. Andere reklamieren zusätzliche Kompetenzen für die Kantone. Aber generell gilt im neuen Finanzausgleichs- und Aufgabenteilungssystem der Schweiz der Grundsatz: Wer zahlt, befiehlt. Wer befehlen will, muss auch bezahlen.

Zum Fünften: Die Schweizer Kantone sind historisch gewachsen. Seit der Gründung der neuen Eidgenossenschaft im Jahre 1848 ist lediglich eine einzige Änderung zu verzeichnen: Vor bald 30 Jahren wurde der französischsprachige Teil des Kantons Bern als Kanton Jura – Canton et État du Jura – abgespalten und bildet seitdem einen eigenen Kanton.

Da einzelne unserer 26 Kantone vor allem im Vergleich zu den deutschen Bundesländern ausgesprochen klein sind und die großen Städte Zürich, Basel und Genf ein Einzugsgebiet haben, das die Kantonsgrenzen weit übersteigt, wurde wiederholt die Frage aufgeworfen, ob die Kantone nicht zu einigen wenigen Regionen oder zu einigen Großkantonen fusionieren sollten. Dass ein solcher Vorschlag in den nächsten Jahren oder Jahrzehnten Erfolg hat, ist nicht abzusehen. Denn es braucht die Mehrheit der Kantone, um das System zu ändern. Die kleineren Kantone sind in der Mehrheit; also werden sie das System kaum ändern wollen.

Die bereits bestehende interkantonale Zusammenarbeit werden wir hingegen intensivieren müssen. Viele kleinere Kantone arbeiten beispielsweise auf dem Gebiet der Polizei, der Spitalversorgung oder der Universitäten – die Hochschulen in der Schweiz sind kantonal – schon eng zusammen. Der neue Finanzausgleich schafft hier einige neue Instrumente. Er trägt auch den Aufwendungen der großen Städte, den Zentrumslasten, Rechnung.

Sechstens: Die Kantone wirken auf verschiedene Weise an der Gesetzgebung des Bundes mit. Sie müssen von den Bundesbehörden bei der Vorbereitung von wichtigen Erlassen sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen werden. Wir nennen das Vernehmlassungsverfahren. Diese Stellungnahmen fließen in die Vorlagen ein, die die Regierung dem Parlament unterbreitet. Sie sehen: Das gesamte politische System der Schweiz ist auf Konsens und Konkordanz, wenig auf Konfrontation ausgerichtet. Während der parlamentarischen Phase ist es vor allem der Ständerat, der kantonale Interessen aufnehmen kann. In unseren Kommissionen hören wir bei Geschäften, welche die Kantone besonders betreffen, Kantonsvertretungen an, bevor wir über Gesetzesvorlagen entscheiden. Außerdem pflegen die kantonalen Regierungen engen Kontakt zu ihren Ständeräten.

Schließlich haben die Kantone auch zwei institutionelle Instrumente, um ihre Interessen beim Bund einzubringen. Mit der Standesinitiative können sie im Bundesparlament Verfassungs- oder Gesetzesänderungen beantragen, und mit dem Kantonsreferendum können acht Kantone verlangen, dass Gesetzesänderungen oder völkerrechtliche Verträge dem Referendum unterstellt werden. Bei Verfassungsänderungen muss, wie ich eingangs erwähnt habe, auch die Mehrheit der Kantone bzw. ihrer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zustimmen.

Zum Siebten: Der Ständerat besteht nach unserer Verfassung aus 46 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton delegiert zwei; die sechs Halbkantone je einen. Diese werden zwar nach kantonalem Recht gewählt, sind aber nicht an Instruktionen der Kantone gebunden. Hier besteht der wesentliche Unterschied zum deutschen Bundesrat, der eine Vertretung der Länderregierungen darstellt. Im Ständerat werden die unterschiedlichen Interessen der Kantone zu einem Ganzen geformt. Gerade der vorher zitierte neue Finanzausgleich wurde zwar von den meisten, aber nicht von allen Kantonsregierungen unterstützt und in der Volksabstimmung auch von den Stimmbürgern einzelner Kantone abgelehnt. Der Ständerat hat also eine wichtige Integrations- und Vermittlungsfunktion zwischen Bund und Kantonen.

Im Ständerat werden auch internationale Gesichtspunkte und außenpolitische Interessen der Kantone artikuliert und mit den Interessen des Bundes verwoben. Beispiele sind die Luftverkehrsabkommen – hier stecken wir noch in Schwierigkeiten mit unseren Freunden nördlich der Schweiz; aber ich bin zuversichtlich, dass wir sie lösen werden –, die Rechtshilfeabkommen oder die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union.

Zum achten Punkt: Gelegentlich wird in der Literatur oder in der politischen Diskussion in der Schweiz gefordert, dass der Ständerat die kantonalen Interessen deutlicher wahrnehmen und dass man den Ständerat zu einer Kammer der Kantonsregierungen – nicht des Kantonsvolkes – umbauen sollte. Dieser Vorschlag hat aber wenig Anhänger, und das zu Recht. Denn Föderalismus ist nach unserem Verständnis nicht nur Vertretung der Kantonsregierungen, sondern in erster Linie Vertretung des Kantonsvolkes. Dies kann im Ständerat sehr gut geschehen; denn die Mitglieder sind vom Volk gewählt und sind ihm, nicht der Regierung Rechenschaft schuldig.

In diesem Zusammenhang dürfen wir einen wesentlichen Punkt nicht vergessen: Der Ständerat hat genau die gleichen Kompetenzen wie der Nationalrat, unsere Erste Kammer. Über jede Verfassungsänderung, jede Gesetzesänderung, das Budget, die völkerrechtlichen Verträge und andere Beschlüsse muss in beiden Kammern beschlossen werden. Die Differenzen werden in einem mehrstufigen Verfahren bereinigt. Am Schluss müssen beide Kammern – Nationalrat und Ständerat – identische Beschlüs-

se fassen. Eine Änderung planen wir nicht. Ideen in Richtung auf eine Gesetzgebung in beiden Kammern und teilweise Gesetzgebung nur in einer Kammer, wie Italien sie verwirklicht, gibt es in der Schweiz zurzeit nicht.

Zum neunten Punkt: Auch in dem soeben erwähnten Prozess der Totalrevision der Bundesverfassung sind das Zweikammersystem und die Kompetenzen des Ständerates nicht bestritten worden. Es wurden einzig Anträge gestellt, der unterschiedlichen Bevölkerungszahl der Kantone stärker Rechnung zu tragen. Kleine Kantone hätten dann ein Mitglied, mittlere zwei Mitglieder und große drei Mitglieder. Dieses Anliegen hat jedoch keine breite Unterstützung gefunden, so dass weiterhin jeder Kanton mit zwei Mitgliedern vertreten ist. Die Gleichberechtigung der Schweizer Kantone – egal ob sehr klein oder für unsere Verhältnisse sehr groß, wie Zürich – gilt nach wie vor. Man kann auch sagen, dass dies ein Korrektiv zur bedeutenden wirtschaftlichen Macht der großen Kantone ist und deshalb zur Integration der wirtschaftlich schwächeren Teile des Landes beiträgt.

Nun zum zehnten und letzten Punkt: Es ist wichtig, dass der Föderalismus und die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen immer wieder erneuert und aktuellen Entwicklungen angepasst werden. Die regionale und überregionale Interdependenz nimmt zu; die Probleme müssen gelöst und die beschränkten Ressourcen effizient eingesetzt werden. Wir unterstützen deshalb Reformen des Föderalismus, wie den neuen Finanzausgleich. Wir sind uns bewusst, dass der Föderalismus nur Bestand hat, wenn er stets an neue Situationen angepasst wird und wenn die Aufgaben ständig überprüft sowie bei Bedarf zwischen Bund und Kantonen neu aufgeteilt werden.

Eine Reform des Bikameralismus, also eine grundsätzliche Änderung der zwei Kammern und ihrer Kompetenzen, ist dagegen in der Schweiz wenig wahrscheinlich. Wichtiger scheint uns, dass der Ständerat und die Kantone in einem regelmäßigen Meinungsaustausch stehen. Ebenfalls sehr wichtig ist das dauernde Gespräch der Mitglieder des Ständerates mit ihren Wählerinnen und Wählern in den Kantonen. Dazu sind wir verpflichtet. In der Schweiz finden jedes Jahr vier bis acht Volksabstimmungen statt. Dabei müssen wir unsere Vorlagen vor dem Volk vertreten, und der Kontakt ist sehr eng. Die Gefahr, dass wir abheben und zu

„Hochfliegern“ werden, ist in der Schweizer Politik ausgeschlossen. Die Wähler korrigieren uns jedes Jahr drei Mal, wenn wir nicht das tun, wovon sich das Volk überzeugen lässt.

Ich komme zum Schluss, Herr Präsident, meine Kolleginnen, meine Kollegen, meine Damen und Herren. Wir schätzen es außerordentlich, dass Herr Ministerpräsident Platzeck uns zu sich nach Berlin eingeladen hat, um über aktuelle Entwicklungen und Reformbestrebungen des Bikameralismus und des Föderalismus zu berichten und um uns mit Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Kollegen, auszutauschen. Wir sind davon überzeugt, dass wir bei allen unterschiedlichen Verhältnissen in diesem Kreise voneinander lernen können. Das ist der Zweck der Vereinigung der Senate Europas. Wir freuen uns sehr, dass Sie Ende April nächsten Jahres zur VIII. Tagung in die Schweiz kommen. Wir freuen uns, dass wir Sie in Bern begrüßen dürfen. Die Maßstäbe der Organisation und der Gastfreundschaft sind hoch gesetzt. Wir hoffen, Herr Platzeck, dass wir ihnen gerecht werden können. Wir möchten die Gastfreundschaft gerne erwidern und freuen uns sehr auf Ihren Besuch.

Ich danke Ihnen.

**Janez Sušnik,
Präsident des Staatsrates der Republik Slowenien**

Verehrter Herr Präsident, verehrte Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, liebe Freunde, zunächst möchte ich dem Herrn Präsidenten für die Einladung zum VII. Treffen der Vereinigung der Senate Europas danken und ihm meinen Glückwunsch für die hervorragende Organisation der Konferenz und meinen Dank für die Gastfreundschaft aussprechen.

Ich möchte kurz die Situation der Slowenen in den vergangenen 150 Jahren beschreiben. Wir lebten in unterschiedlichen Gemeinschaften. Bis zum 1. Weltkrieg waren wir Teil des österreich-ungarischen Reichs. Danach gehörten wir zu den Gründungsstaaten Jugoslawiens als Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen. Nach dem 2. Weltkrieg wurde Jugoslawien natürlich ein föderaler Staat. Es war ein sehr interessanter Staat aus sechs Republiken,

fünf Nationen, zwei autonomen Provinzen und verschiedenen Minderheiten. Dieser Staat existierte 50 Jahre lang. Vor 16 Jahren ist hier in Berlin viel passiert, und aus demselben Grund wurde auch das damalige Jugoslawien aufgelöst. Die Slowenen wurden zum ersten Mal eine unabhängige Nation mit einem Staatsgebiet von nur 20.000 Quadratkilometern und 2 Millionen Einwohnern, einschließlich einer italienischen und einer ungarischen Minderheit. Wir haben 200.000 Einwohner aus Teilen des ehemaligen Jugoslawiens. So sieht die Zusammensetzung der Bevölkerung von Slowenien aus.

Slowenien ist ein zentralistischer Staat und nicht in föderale Einheiten untergliedert. Deshalb kann ich nicht über Föderalismus in Slowenien sprechen. Wir haben jedoch ein Zweikammerparlament, so dass ich mich auf die Entwicklung des Regionalismus und die Rolle des Staatsrats in diesem Bereich konzentrieren kann.

Der Staatsrat der Republik Slowenien ist ein repräsentatives Gremium, das gemäß unserer Verfassung gesellschaftliche, wirtschaftliche, gewerbliche, berufliche und lokale Interessen vertreten soll. Man sagt, dies sei eine einzigartige Zusammensetzung im Vergleich zu anderen Oberhäusern. Der Staatsrat besteht aus 40 Ratsmitgliedern. Die meisten von ihnen, nämlich 22, vertreten lokale Interessen, und die übrigen 18 vertreten funktionale Interessen: vier Arbeitgebervertreter, vier Arbeitnehmervertreter, vier Vertreter von Bauern, Kleinunternehmern und Freiberuflern und sechs Vertreter von gemeinnützigen Organisationen. Alle diese Mitglieder werden für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Die Befugnisse des Staatsrats beziehen sich in erster Linie auf die Gesetzgebungsverfahren in der Nationalversammlung. Der Staatsrat kann ein Gesetz vorschlagen und während des legislativen Verfahrens seine Meinung zu einem Gesetz kundtun, ein Veto einlegen und die Durchführung eines Gesetzesreferendums fordern.

Der Staatsrat ist das Oberhaus des slowenischen Parlaments. Dies wird zwar nicht explizit in der slowenischen Verfassung erwähnt, lässt sich jedoch verfassungstheoretisch ableiten. Eine große Mehrheit der politischen Parteien ist jedoch nicht dieser Ansicht und kritisiert die Existenz und Funktion des Staatsrats. Die Nationalversammlung und die Regierung sind gegen den

Staatsrat, was durch die von ihnen getroffenen Entscheidungen belegt wird. Die Einstellung der Nationalversammlung und der Regierung gegenüber dem Staatsrat ist falsch. Sie schränken die Finanzausstattung des Staatsrats ein und beschließen Maßnahmen, die nicht auf ein effizientes Gesetzgebungsverfahren abzielen, aber dem Staatsrat trotzdem seinen verfassungsmäßigen Status einer Zweiten Kammer und eine seiner stärksten Befugnisse lassen, nämlich die Forderung eines Gesetzesreferendums.

Auf Vorschlag der Regierung hat die Nationalversammlung dieses Jahr die Änderung des Staatsratsgesetzes verabschiedet, wodurch die professionelle Funktion des Präsidenten des Staatsrats eingeschränkt wird. Heute übt der Präsident des Staatsrats seine Funktion ehrenamtlich aus. Eine nicht professionelle Funktion des Präsidenten des Staatsrats wirkt sich negativ auf die Arbeit und den Status des Staatsrats aus. Der Staatsrat verweist auf die Tatsache, dass eine solche Bestimmung dem Prinzip der Selbstorganisation des Staatsrats widerspricht und ein normales Arbeiten unmöglich macht. Eine solche Bestimmung ist nicht mit Vorschriften anderer Länder mit Zweikammersystemen vergleichbar. Angesichts der Tatsache, dass die Nationalversammlung während des Gesetzgebungsverfahrens das Veto des Staatsrats zu diesem Gesetz überstimmt hat, bereitet der Staatsrat einen Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichts über die verabschiedeten Änderungen vor. Derartige Entscheidungen sind ein Zeichen für mangelnden Respekt gegenüber der Demokratie und der Verfassung unseres Staates.

Dies ist jedoch nicht das einzige Beispiel dafür, wie die Empfehlungen des Staatsrats ignoriert werden. Die Nationalversammlung und die Regierung ermöglichen nicht einmal eine Weiterentwicklung des Staatsrats in Bereichen, wo dies für die Verabschiedung von Gesetzen von Vorteil wäre und keine der beiden Institutionen behindern würde. Ein Beispiel hierfür sind die Angelegenheiten der Europäischen Union. Bei dem immensen Aufkommen von Dokumenten in diesem Bereich könnte der Staatsrat sogar die Arbeit der Nationalversammlung und der Regierung erleichtern. Auf Initiative der Nationalversammlung wurden die wichtigsten Befugnisse aus diesem Bereich der Regierung übertragen, die über die besten Voraussetzungen in Bezug auf Personal- und Finanzausstattung für die Arbeit im Bereich der Europäischen

Union verfügt. Dem Staatsrat wurden nur begrenzte Kompetenzen zur Abgabe von Stellungnahmen in der Geschäftsordnung der Nationalversammlung eingeräumt, was aus der Verfassungsvorschrift abgeleitet ist, welche den Staatsrat berechtigt, zu allen Fragen Stellung zu nehmen, die in der Befugnis der Nationalversammlung liegen.

Etwas Ähnliches passierte in Zusammenhang mit der Befugnis, Änderungsvorschläge im Gesetzgebungsverfahren zu machen. Der Staatsrat hat keine Befugnis, Änderungsvorschläge zu machen, sondern kann nur eine Stellungnahme abgeben. Bei der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs wäre es für die Nationalversammlung und ihre Arbeitsgremien nur sinnvoll, wenn der Staatsrat konkrete Änderungen zum Gesetzentwurf vorschlagen und nicht nur allgemeine Stellungnahmen abgeben würde. Aus diesem Grund baut der Staatsrat seine Änderungsvorschläge in die Stellungnahmen ein und umgeht damit die geltenden Bestimmungen. Eine derartige Arbeitsweise des Staatsrats ist sinnvoll und trägt zu einem besseren Gesetzgebungsverfahren bei. Dennoch haben die Abgeordneten in der Nationalversammlung immer den Antrag des Staatsrats abgelehnt, diesem die Befugnis zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen zu erteilen.

Meine Damen und Herren, es ist an der Zeit, die Befugnisse des Staatsrats zu verändern. In den allermeisten Fällen hat die Nationalversammlung auch die Vorschläge zur Einführung von größeren verfassungsmäßigen, gesetzlichen oder verfahrensmäßigen Befugnissen für den Staatsrat abgelehnt. Aus den vorgenannten Gründen können wir behaupten, dass der Staatsrat im Verfassungssystem nur eine geringe Rolle spielt. Gemäß den geltenden Bestimmungen genießt der Staatsrat mit seinen begrenzten Befugnissen im Gesetzgebungsverfahren und mit der derzeitigen Form der Interessenvertretung in der politischen Welt keine Unterstützung. Die Anzahl der Personen, die seine Existenz ablehnen, steigt ständig.

Ideen zur Abschaffung des Staatsrats wurden häufig vorgebracht, aber es gab auch Vorschläge, er solle die Vertretung von lokalen Interessen übernehmen. Diese wurden bereits in den Diskussionen um die Verabschiedung der Verfassung in den Jahren 1990 und 1991 vorgelegt. Damals bestanden zwei Optionen: Die eine war der Vorschlag einer unvollständigen Zweiten Kammer, die nur

Angelegenheiten von lokalem und regionalem Interesse gemeinsam mit der allgemeinen Kammer entscheidet. Die zweite Idee war eine Art „Semi-Kammer“, die aus Abgeordneten bestehen sollte, die in den Regionen gewählt werden. Diese Abgeordneten stünden auf der gleichen Stufe wie die anderen Abgeordneten und würden nur dann eine unabhängige Kammer bilden, wenn Themen von lokalem und nationalem Interesse behandelt werden.

Der Vorteil der ersten Lösung bestünde in einer Vergleichbarkeit mit vielen modernen Parlamenten in anderen europäischen Staaten. Die zweite Lösung würde die in den Regionen gewählten Abgeordneten in die Lage versetzen, sich an der Entscheidungsfindung in Bezug auf alle Themen zu beteiligen, nicht nur an solchen, die von besonderer Bedeutung für die Regionen sind.

Die Idee einer Kammer der Regionen als Vertretung von regionalen Interessen ist auch heute noch präsent. Da Slowenien noch nicht in Regionen untergliedert ist, möchte der Staatsrat bei der Bildung dieser Regionen eine aktive Rolle spielen und bietet sich als die zentrale Institution für die Vertretung regionaler Interessen an. In Zusammenhang mit der Frage des Regionalismus findet eine sehr interessante Diskussion über die Teilung des Landes in zusammenhängende Regionen statt. Die Regierung hat einen Vorschlag für ein neues Gesetz zur harmonisierten regionalen Entwicklung vorgelegt, der die Teilung Sloweniens in zwei Regionen vorsieht. Neuere Vorstellungen bevorzugen jedoch ein Slowenien, das weiterhin aus einer einzigen Region besteht.

Der Staatsrat als Kammer der Regionen wäre eine Lösung für die so genannte Bürgermeister-Lobby in der Nationalversammlung, weil viele Abgeordnete gleichzeitig beide Funktionen – die eines Abgeordneten und die eines Bürgermeisters – ausüben. Ich bin der Ansicht, dass legislative und exekutive Befugnisse in einer einzigen Person unvereinbar sind und dies den normativen Vorschriften widerspricht. Mit der Schaffung der Kammer der Regionen würde die Vertretung von lokalen und regionalen Interessen sichergestellt, und es wäre vernünftig, die Unvereinbarkeit der Ämter eines Bürgermeisters und eines Abgeordneten in der Nationalversammlung einzuführen.

Theoretisch sollte die zweite parlamentarische Kammer, die Kammer der Regionen, in Bezug auf Angelegenheiten, die direkt mit lokalen und regionalen Interessen verbunden sind, z. B. die Finan-

zierung der Kommunen, Umweltplanung, Umweltschutz, Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes, ausgewogene Raumordnung und sonstige Entwicklungsfragen von kommunaler und regionaler Bedeutung, Entscheidungen auf gleicher Augenhöhe mit der ersten Kammer treffen. Damit wäre die Kammer der Regionen kein Duplikat der Nationalversammlung als allgemeiner politischer Vertretung. Theoretisch besteht auch die Möglichkeit einer Kombination aus der Befugnis, über Gesetze zu bestimmten Fragen mit Vetorecht abzustimmen, und der Möglichkeit, dass die Zweite Kammer eine unabhängige Überwachungsfunktion durch eine parlamentarische Untersuchung und vielleicht sogar ein Stimmrecht erhält.

Es gibt kein echtes Modell für die zukünftige Regelung von Bikameralismus und Regionalismus in Slowenien. Trotz der Tatsache, dass die Rechtstheorie eher den Staatsrat als regionale Vertretung befürwortet, muss betont werden, dass die derzeitige Zusammensetzung des Staatsrats erhebliche positive Auswirkungen hat. Die Vertretung von funktionalen Interessen im Staatsrat hat sich als effizient erwiesen und sollte auch in Zukunft beibehalten werden.

Im nächsten Jahr wird es in Slowenien eine Änderung der Verfassung geben. Ich hoffe, wir finden die richtige Richtung für die Fortsetzung des Bikameralismus in einem System, in dem der Staatsrat sich auf lokale Interessen konzentriert und die Vertretung von 14 Entwicklungsregionen sowie europäischen Kohäsionsregionen ist. Ich hoffe, dass uns auch Ihre Erfahrungen bei der Reformation des Staatsrats helfen werden. Ansonsten hätte Slowenien ein Einkammerparlament, und das wäre nicht gut.

Der Staatsrat unterstützt die weiteren Bemühungen um Verfassungsänderungen bis 2013. Bis dahin sollten die Beziehungen zwischen unseren Ländern geregelt sein. Vielleicht könnten Staaten mit einem Zweikammersystem einen größeren Beitrag zur Regelung von europäischen Angelegenheiten leisten. Deshalb sind Tagungen wie diese so wichtig.

Herr Präsident, ich danke Ihnen.

**Francisco Javier Rojo,
Präsident des Senats des Königreichs Spanien**

Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen,
ich freue mich, dass ich die Möglichkeit habe, an dieser Sitzung teilzunehmen und mit Ihnen allen die Probleme und Ziele der unter unserem Vorsitz geführten Kammern zu erörtern.

In diesem Sinne möchte ich Sie über die aktuelle Situation und die Zukunftsaussichten des spanischen Senats informieren und dabei besonders auf seine Rolle als Territorialkammer in einem Staat eingehen, der in großem Maße Befugnisse an die Regionen zurückdelegiert hat.

Wie Ihnen wahrscheinlich bereits bekannt ist, wurde in meinem Land ein Prozess für eine partielle Reform unserer Verfassung durchgeführt. Diese Verfassung wurde 1978 angenommen. Die spanische Regierung hat den Staatsrat, das höchste Beratungs- und Konsultationsgremium des Staates in diesen Angelegenheiten, um seine Stellungnahme hinsichtlich der Anforderungen bezüglich Inhalt, Reichweite und Auswirkungen einer partiellen Verfassungsreform, die vier spezifische Punkte betreffen würde, ersucht.

Zum einen geht es um die Abschaffung der Diskriminierung von Frauen in Bezug auf das Amt des Staatsoberhauptes, ein historisches Erbe, das sich nicht mit den in einer modernen Gesellschaft erforderlichen Gleichstellungsmaßnahmen vereinbaren lässt. Zweitens soll auf die Übernahme von europäischem Recht als Grundlage für spanisches Recht verwiesen werden. Hierdurch werden mögliche Kontroversen ausgeschlossen, die sich aus dem Fehlen derartiger Bestimmungen in unserem Verfassungstext ergeben könnten, und außerdem wird unsere Beteiligung an der Europäischen Union in der Verfassung selbst anerkannt. Drittens geht es um die Aufnahme der Namen der regionalen Gemeinschaften, die unseren Staat der Autonomen Gemeinschaften bilden. Wie Sie wissen, wurde bei Verabschiedung der derzeitigen Verfassung vor über 25 Jahren mit der Entwicklung der regionalen Selbstverwaltung begonnen, die inzwischen in ihrer territorialen Struktur konsolidiert wurde und zum Tragen gekommen ist, und dies muss im Text der Verfassung anerkannt werden.

Und viertens geht es um die Reform des derzeitigen Senats zur Stärkung seiner Funktion als Territorialkammer. Die derzeitige Ver-

fassung beschreibt bereits den Senat als Territorialkammer und gleichzeitig als Zweite Kammer des Parlaments. Die ihm zugewiesenen Funktionen reichen jedoch eindeutig nicht aus, um die heutigen Anforderungen unseres Staates der Autonomen Gemeinschaften zu erfüllen.

Die Stärkung des Senats als Territorialkammer wird in Spanien seit vielen Jahren untersucht. Der Senat selbst hat eine Reihe von Initiativen zur Stärkung seiner territorialen Funktion initiiert. Vor kurzem wurde beispielsweise eine Vereinbarung zum Gebrauch der lokalen Sprachen im Senat getroffen, die zusammen mit der spanischen Sprache in bestimmten regionalen Gemeinschaften als offizielle Sprachen zugelassen und bei den Bürgern tief verwurzelt sind. Dennoch besteht die fast einhellige Meinung, dass es an der Zeit ist, weitere Schritte zu ergreifen, um die Kammer an die Realitäten unserer modernen Zeit anzupassen.

Es ist wichtig, dass wir an die Zukunft unserer Einwohner während der nächsten 25 Jahre denken. Die regionalen Gemeinschaften in Spanien haben praktisch ein Niveau der Selbstverwaltung erreicht, das üblicherweise in klassischen und bekannten Beispielen von Bundesstaaten zu finden ist. Alle Regionen haben ihre eigenen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen. Das Ausmaß ihrer Befugnisse und die von ihnen kontrollierten Angelegenheiten sind breit gestreut, und ihre politischen Maßnahmen decken einen Großteil der in einer modernen Gesellschaft erforderlichen öffentlichen Leistungen ab.

Das aktuelle demokratische System Spaniens, das sich in der Praxis inzwischen zu einem territorial stark dezentralisierten und kooperativen Staat entwickelt hat, ging aus einem von der Franco-Diktatur stark zentralisierten Staat hervor, welcher die regionalen Realitäten des Landes ignorierte und unterdrückte. Die hierdurch verursachten Probleme wurden aber mit der Zeit beigelegt, und dies war insgesamt ein unbestrittener Erfolg.

Zu den genannten Problemen gehörte das Erfordernis einer Territorialkammer mit den entsprechenden Funktionen eines solchen Gremiums. Die derzeit geplante Senatsreform versucht insbesondere, ein klares Defizit des Systems zu korrigieren: die Beteiligung der regionalen Gemeinschaften bei der Planung von politischen Maßnahmen des Staates, wenn diese von der Legislative im Parlament verabschiedet werden müssen. Diese politischen Maß-

nahmen, die sehr zahlreich sind, fallen unter die so genannten „gemeinsamen Befugnisse“, d. h. Angelegenheiten, die zunächst allgemein vom Zentralstaat beschlossen werden und anschließend von den regionalen Gemeinschaften weiter entwickelt und umgesetzt werden müssen. In Bezug auf diese Fragen spielt der Senat eine wichtige und entscheidende Rolle: Je größer die Beteiligung der regionalen Gremien bei der Planung und Genehmigung dieser Maßnahmen, desto wirksamer können diese Maßnahmen sein.

Darüber hinaus muss der Senat ein Ort der Diskussion und Vorlage von Initiativen, Aktionsplänen und Ansätzen werden, die von den regionalen Gemeinschaften für notwendig und angemessen erachtet werden und entweder unter Beteiligung verschiedener Regionen oder durch geeignete Maßnahmen der Regierung umgesetzt werden sollen. Dies gilt für den Zivilschutz oder für Infrastrukturfragen, die das gesamte Land betreffen. Die Reform muss sich auf die Funktion und die Zusammensetzung der Kammer, die Wahl der Senatoren und die interne Organisation der Institution selbst beziehen.

Zu diesem Zweck hat Spanien alle bekannten Modelle von Territorialkammern untersucht und aus den Erfahrungen anderer Staaten nützliche Lektionen für unsere eigenen Anforderungen abgeleitet. Wir versuchen aber, ein Modell zu schaffen, das genau auf die Probleme und Bedürfnisse unseres Systems der regionalen Autonomie zugeschnitten ist. Außerdem muss dieses Modell den breiten politischen Konsens finden, der bei jeder Verfassungsänderung erforderlich ist.

In jedem Fall wird der derzeitige Senat wahrscheinlich einer tief greifenden Veränderung unterzogen, zumindest in Bezug auf seine heutigen Aufgaben und Funktionen als Territorialkammer. Er bleibt jedoch immer das Oberhaus des Parlaments. In diesem Sinne wird er die grundlegende Institution im parlamentarischen Umfeld sein, in der die regionale Realität Spaniens zum Ausdruck und der territoriale Zusammenhalt des Landes zum Tragen kommt und wo sich die regionalen Institutionen an der Regierungspolitik beteiligen.

Seine Funktionen werden auch im Hinblick auf die Rolle der nationalen Parlamente bei der Erarbeitung von Politiken der Europäischen Union verstärkt werden. Aus diesem Grund erwarten wir

mit großem Interesse die Einführung bestimmter Kontrollmechanismen im Europäischen Parlament, z. B. eines Frühwarnsystems bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Nachdem ich all Ihre Vorträge und wertvollen Beiträge angehört habe, möchte ich sagen, dass in dem von uns geplanten Europa die Senate unverzichtbare demokratische Institutionen sind. Dies liegt vor allem an ihrem Respekt für regionale und kulturelle Vielfalt, die in allen unseren Ländern ein Schlüsselement ist, sowie an den pluralistischen Systemen in unseren Ländern. Im Rahmen unserer künftigen Sitzungen werde ich Sie gern über die Fortschritte der Reform des spanischen Senats auf dem Laufenden halten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Přemysl Sobotka,

Präsident des Senats der Tschechischen Republik

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, auch ich möchte mich herzlich für die Einladung zu dieser hervorragend organisierten Sitzung der Vereinigung der Senate Europas bedanken. Als neu gewählter Präsident des Senats der Tschechischen Republik freue ich mich sehr über die Gelegenheit, an diesem angesehenen Forum teilzunehmen, dessen Sitzungsprotokolle von unserem Senat immer mit großer Aufmerksamkeit gelesen werden. In diesem Sinne möchte ich die Arbeit meines Vorgängers, Herrn Petr Pithart, fortsetzen.

Das von unseren deutschen Gastgebern gewählte Thema ist sehr interessant und aktuell. Es ist ein weiteres Thema in unserer Themenreihe, das uns ein besseres Verständnis unterschiedlicher Aspekte des komplexen Phänomens ermöglicht, das ein Zweikammerparlament mit seiner Motivation, seiner Existenz und seinen Aufgaben zweifellos darstellt. Obgleich die Tschechische Republik kein föderaler Staat ist und wir nicht die gleichen Diskussionen führen wie in Deutschland und Österreich, haben wir in verschiedener Hinsicht durchaus unsere Erfahrungen mit diesem System.

In der Fachliteratur wird häufig argumentiert, dass ein Zweikammerparlament bereits ein systemimmanenter Faktor in jedem fö-

derativen System ist. Die Zweite Kammer soll die Plattform zur Vertretung der Interessen der einzelnen Bundesstaaten sein, die damit in den politischen Entscheidungsprozess auf höchster Ebene eingebunden sind, und schützt gleichzeitig die Interessen der einzelnen Staaten gegenüber einem Machtzentrum oder einer Koalition von anderen Bundesstaaten. Die praktischen Konsequenzen dieser allgemeinen These haben wir in unserer eigenen Geschichte erlebt.

Wie Sie wissen, wurde die Tschechische Republik am 1. Januar 1993 als Nachfolgestaat der Tschechoslowakei gegründet, in deren Geschichte wir zwischen einer zentralistischen Phase und der Phase eines föderalen Staates unterscheiden können. Die Tschechoslowakei war vom Zeitpunkt ihrer Gründung im Jahr 1918 bis Ende 1968 ein zentralistischer Staat, und zwischen dem 1. Januar 1969 und dem 31. Dezember 1992 war sie eine Föderation, die aus mindestens drei Gründen sehr untypisch war.

Erstens handelte es sich um eine Föderation aus zwei Mitgliedern, und spätestens seit der österreichisch-ungarischen Monarchie weiß man, dass dies keine ideale Struktur ist. Die mangelnde Einigung zwischen den Partnern führte zur Lähmung des Systems, weil es unmöglich war, Unterstützung von anderen Partnern zu bekommen. Kurz gesagt, es lassen sich keine Interessenkoalitionen bilden.

Zweitens war das konstituierende Prinzip der tschechoslowakischen Föderation das nationale Prinzip. Im Gegensatz zu beispielsweise den Identitäten der traditionellen Länder, spielten die Interessen der nationalen Gemeinschaften der Tschechen und Slowaken eine entscheidende Rolle, und jede dieser Gruppen hatte ihre eigene nationale Republik mit einem eigenen System von Staatsorganen. Die Zweite Kammer hieß ja bezeichnenderweise Kammer der Nationen. Nachdem sich die politische Lage im Jahr 1989 entspannt hatte, wurde dies ein sehr sensibles Thema.

Drittens war die Tschechoslowakei – zusammen mit der Sowjetunion und Jugoslawien – eine so genannte sozialistische Föderation. Sie wurde damals auf einem grundlegenden Konflikt gegründet. Föderation bedeutet Gewaltenteilung, wohingegen die Staatssysteme der Länder des so genannten real existierenden Sozialismus auf die Einheit der Macht setzten, die formal in der obersten Legislative verankert war, in Wirklichkeit aber bei den engen Führungskreisen

der kommunistischen Parteien lag. Im Wissen, dass die eigentlichen Entscheidungen woanders getroffen wurden, konnte man in der Verfassung ein relativ kompliziertes System der Entscheidungsfindung zulassen, das die Interessen beider Nationen bzw. die Interessen der weniger zahlreichen Slowaken gut verteidigen konnte. Vor 1989 war all dies aber nur eine Fassade: Das Parlament genehmigte Entscheidungen, die an anderer Stelle getroffen wurden, die Kammern tagten sogar gemeinsam, so dass es unmöglich war, eine Gewaltenteilung oder eine Arbeitsteilung vorzusehen. Diese Art von Bikameralismus wird auch als fiktiver Bikameralismus bezeichnet.

Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes verschwand das System der außerparlamentarischen Entscheidungsfindung, und es traten Probleme auf, die sich aus dem wiederbelebten, vor allem slowakischen Nationalismus ergaben. Das Bundesparlament konnte nicht länger in allen sensiblen Fragen entscheiden, wenn das so genannte Überstimmungsverbot zur Anwendung kam: Sogar eine Minderheit von einem Zehntel der Abgeordneten konnte sich dem Willen der Mehrheit entgegenstellen. Damit begann die – glücklicherweise kurzlebige – Ära des so genannten paralysierten Zweikammersystems.

Zum Zeitpunkt der Gründung der Tschechischen Republik wurden wir also stark durch die negative Erfahrung mit dem machtlosen Bundesparlament beeinflusst, und viele zogen daraus den Schluss, dass es notwendig sei, eine effektive Staatsstruktur ohne zu viele Sicherungsmechanismen zu schaffen. Da wir Föderalismus mit seiner auf Nationen beruhenden Version gleichsetzten, war dies in der ethnisch homogenen Tschechischen Republik kein sehr aktuelles Thema. Die Angst vor einer weiteren Spaltung des Staates und vor Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Zentrum und autonomen Regionen führte ebenfalls zur Ablehnung einer Erneuerung der historisch gewachsenen Provinzen, wofür sich 1992 viele Unterstützer fanden. Sogar die Regionalstruktur blieb eine Zeitlang unklar. Das Ergebnis war, dass die Zweikammerstruktur des tschechischen Parlaments mit voller Absicht nur als Teil des Systems der gegenseitigen Kontrolle staatlicher Macht aufgebaut wurde und nicht als Kombination aus staatsbürgerlicher und regionaler Vertretung.

Die Diskussion über die Angemessenheit des Konzepts des tschechischen Senats als stabilisierendes Element des Verfas-

sungssystem und als legislatives Korrektiv kommt regelmäßig alle zwei Jahre bei der Wahl eines Drittels der Senatoren wieder auf. Häufig werden Stimmen laut, die eine Wiederherstellung der regionalen Struktur des Senates fordern, weil sich diese aus der Betonung des föderalen Aspekts der vertikalen Gewaltenteilung ergibt. Man muss jedoch sagen, dass diese Äußerungen relativ abstrakt sind. Sie berücksichtigen nicht, dass aufgrund von spontanen Entwicklungen viele Verbindungen zwischen den Senatoren einerseits und den Gemeinden und Regionen andererseits aufgebaut wurden. Zu dieser Situation tragen auch die relativ kleinen Wahlbezirke mit nur einem Mandat bei, wo der Senator der einzige direkt und individuell gewählte Vertreter der Bürger ist. Sollte diese spontane Regionalisierung des Senats durch eine geplante Regionalisierung ersetzt werden, müsste dies auch weitere Konsequenzen haben, und zwar sowohl in Bezug auf den Wahlmodus bei der Wahl der Senatoren als auch in Bezug auf die Befugnisse des Senats. Ansonsten könnte der Senat den Regionen nicht wirklich nützen. Würden die Senatoren durch Regionalversammlungen gewählt – wie dies von einigen Stellen vorgeschlagen wird –, würden sie die Legitimierung ihrer Direktwahl verlieren. Kurz gesagt: Ich fürchte, dass sich die derzeitige Identität des Senates in einem neuen Organ verlieren und der Senat zu einer regionalen Versammlung werden könnte, deren Mitglieder von der Bevölkerung ins Zentrum vorgeschickt werden, um sich mehr um Einzelinteressen zu kümmern als um zeitlose Fragen wie Verfassungsmäßigkeit und Außenpolitik, für die der Senat ursprünglich verantwortlich war.

Wir haben das Verhältnis zwischen Bikameralismus und Föderalismus innerhalb der Tschechischen Republik und im Zusammenhang mit den institutionellen Veränderungen in der Europäischen Union angesprochen. Václav Havel, der Präsident der Tschechischen Republik, gehörte zu denjenigen europäischen Staatsmännern, welche die Schaffung einer Zweiten Kammer im Europäischen Parlament befürworteten. Er betrachtete die Europäische Union als eine zunehmend föderalisierte Institution. Auch wenn seine Idee nicht in ihrer ursprünglichen Form übernommen wurde, blieb zumindest der Vorschlag für einen neuen Kontrollmechanismus für das Subsidiaritätsprinzip durch nationale Parlamente übrig. Entsprechend den britischen Plänen sollte die Subsidiaritätskontrolle zu einer der Hauptaufgaben der neuen Zweiten Kammer werden.

Herr Präsident Platzek hat uns in seinem Einladungsschreiben um Vorschläge gebeten, die in der internen deutschen Debatte über die Föderalismusreform zur Anwendung kommen könnten. Angesichts der tschechischen Erfahrung kann ich nicht viele relevante und inspirierende Vorschläge beisteuern. Die Bundesrepublik verfügt über eine ausreichende Zahl von Ländern, um nicht in eine Situation zu kommen, wie sie am Ende der Tschechoslowakei herrschte. Was die Zusammensetzung des Bundesrats angeht, so kann ich nur erwähnen, dass seit den ersten Debatten über ein Zweikammerparlament im Jahr 1919 sämtliche Versuche, ein anderes Wahlsystem als das der Direktwahl für die Zweite Kammer einzuführen, abgelehnt wurden. Dies wirkt sich in der Tat auf die Bedingungen der Föderation nach 1990 für die so genannten Bundesslowaken – so wurden sie etwas abwertend genannt – aus: Sie wurden in das Bundesparlament gewählt, das seinen Sitz in Prag und damit in den Augen der Nationalisten keinen Bezug mehr zu den wirklichen Problemen der slowakischen Nation hatte. Die mögliche Wahl von Senatoren aus der Mitte des Provinzparlaments führt zu den typischen Problemen von Doppelmandaten, vor allem zu Loyalitätskonflikten und erhöhter Arbeitsbelastung.

Die Debatte über die Zukunft des Senats der Tschechischen Republik konzentriert sich – abgesehen von unspezifischen Empfehlungen in Bezug auf eine Regionalisierung – mehr auf die partielle Stärkung seiner Befugnisse und auf die Klarstellung der Zuständigkeiten, die er bereits besitzt. In dieser Hinsicht waren wir über die vor kurzem erfolgte wichtige Entscheidung des Verfassungsgerichts erfreut, wonach die Aufgabe des Senats im System der höchsten Gremien staatlicher Macht unersetzlich ist und eine Sicherungsfunktion gegenüber Exzessen darstellt, welche die Grundlagen eines demokratischen Staates in einem rechtsstaatlichen System gefährden. Eine mögliche Veränderung der Struktur des Parlaments würde nach Ansicht des Verfassungsgerichts eine umfassende Revision der Verfassung bedeuten.

Abschließend möchte ich sagen, dass die Zweite Kammer des tschechischen Parlaments in unserem Verfassungssystem ihre Rolle gefunden hat und diese erfüllt.

Ich wünsche Ihnen viel Erfolg in Ihrem ständigen Wettstreit mit den unteren Kammern. Ich bin davon überzeugt, dass ein Parlament

mit einem Senat die bessere Form der Legislative darstellt, und glaube, dass hierin die wichtige Rolle des Senats begründet liegt. Ich danke Ihnen.

**Lord Julian Grenfell,
Vizepräsident des Oberhauses des
Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland**

Herr Präsident,
zunächst möchte ich mich sehr herzlich für die hervorragende Organisation dieser Tagung und Ihre großzügige Gastfreundschaft bedanken.

Wie unser russischer Kollege so nehme auch ich zum ersten Mal an dieser Veranstaltung teil. Das House of Lords ist erstmals als Vollmitglied vertreten, und daher möchte ich Herrn Präsident Poncelet herzlich dafür danken, dass er das House of Lords ermutigt hat, sich auch endlich um die Mitgliedschaft in dieser angesehenen Vereinigung zu bewerben. Ich bin ihm wirklich für die Ermutigung dankbar und freue mich sehr, dass wir jetzt dabei sind. Sie wissen wahrscheinlich sehr gut, dass wir manchmal etwas länger brauchen, wenn es um Angelegenheiten geht, die mit der Europäischen Union zu tun haben.

Herr Präsident, wir freuen uns, dass dieses Thema heute auf der Tagesordnung der Vereinigung steht, weil die Reform der Zweiten Kammer des britischen Parlaments wiederum ein sehr aktuelles Thema in unserem Parlament ist. Durch den Parliament Act von 1911 wurden die Möglichkeiten des House of Lords, Gesetze aufzuschieben, eingeschränkt, und damals war in der Diskussion, eine Kammer auf der Grundlage eines Wahlverfahrens zu bilden. Nun, das ist fast 100 Jahre her, und wir arbeiten immer noch daran. Diese Dinge benötigen wirklich Zeit. Wie Sie wahrscheinlich wissen, überstürzen wir nicht gern Entscheidungen, die mit unserer Verfassung zu tun haben. Das ist eine alte, tief sitzende britische Angewohnheit. Ich glaube, Erik Jurgens als Vertreter des einzigen anderen europäischen Lands, in dem Cricket gespielt wird, weiß wahrscheinlich, dass bei uns eine Partie australisches Cricket fünf Tage dauert und dann immer noch nicht garantiert ist, dass am Ende ein Sieger feststeht. Aber dies ist ein sehr briti-

scher Ansatz, und ein bisschen davon hat sich sicherlich über die Jahre auch in unserer Einstellung gegenüber der Europäischen Union manifestiert.

Herr Präsident, wir freuen uns, dass dieses Thema auf der Tagesordnung steht. Die derzeitige Regierung des Vereinigten Königreichs hat seit 1997 einige Fortschritte gemacht und die meisten erblichen Mitglieder des Oberhauses entlassen. Aber es erwies sich als sehr schwierig, eine Einigung über weitere Veränderungen in der Zusammensetzung der Kammer zu erzielen: Sollten sämtliche Mitglieder gewählt werden, und wenn ja, auf welcher Grundlage; oder sollte nur ein Teil der Mitglieder gewählt werden oder sämtliche Mitglieder ernannt oder berufen werden? 2003 wurden dem Unterhaus acht verschiedene Optionen hinsichtlich der Zusammensetzung des Oberhauses angeboten, und es konnte sich auf keine dieser Optionen einigen, obwohl die Option eines Oberhauses, bei dem 80 % der Mitglieder gewählt werden, nur knapp eine Mehrheit verfehlte. Auf eines konnte man sich jedoch einigen: Zum ersten Mal in unserer Geschichte bestimmten die Mitglieder des Oberhauses ihren Präsidenten selbst, wobei viele, wenn nicht alle Mitglieder sich dem Prinzip der Selbstregulierung verpflichtet fühlen. Hierdurch wird eine gewisse Flexibilität in Bezug auf die Praktiken und Verfahren des Oberhauses aufrechterhalten, was wir bei einer Revisionskammer für sehr sinnvoll erachten. Die Regierung hat sich inzwischen verpflichtet, die noch verbleibenden 90 erblichen Mitglieder des Oberhauses abzurufen und in beiden Kammern zu einer freien Wahl überzugehen. Es wird auch eine Prüfung durch einen gemeinsamen Ausschuss beider Kammern hinsichtlich alternativer Formen parlamentarischer Kontrolle geben, welche die Kontrollmechanismen des Unterhauses eher ergänzen als duplizieren. Außerdem wird eine Untersuchung durchgeführt, um festzustellen, wie die Zweite Kammer die Beteiligung der Öffentlichkeit an der parlamentarischen Kontrolle sowie der politischen Entscheidungsfindung verbessern kann. Die Regierung erwägt ebenfalls die Möglichkeit einer zeitlichen Begrenzung für die Erörterung von Gesetzentwürfen in der Zweiten Kammer. Dieser Vorschlag ist nicht bei allen Beteiligten beliebt. Es ist also einiges im Fluss, jedoch steht nicht fest, ob die Änderungen tatsächlich verabschiedet und umgesetzt werden.

Ich möchte noch kurz auf das Thema Föderalismus eingehen. Wie Sie wissen, ist das Parlamentssystem des Vereinigten Königreichs ein nicht-föderales System, und das Oberhaus ist in keinerlei Hinsicht eine Kammer der Regionen. Seit 1997 gibt es in Schottland und in Wales eine „devolierte“ Staatsmacht; und in Nordirland wurde sie trotz ihrer vorübergehenden Aufhebung wieder eingeführt. Aber die dezentralisierten Parlamente und ihre Mitglieder spielen im Westminster-Parlament keine Rolle. Bestimmte Angelegenheiten werden entweder an die neuen Parlamente übertragen oder bleiben dem Parlament des Vereinigten Königreichs in Westminster vorbehalten. Es gibt weder einen formalen Dialog noch eine formale Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich aus der zukünftigen Reform des Oberhauses eine föderale Struktur entwickelt, ist alles andere als groß. Dies bedeutet jedoch nicht, dass regionale Interessen und Positionen im Oberhaus unzureichend vertreten sind. Einige Mitglieder sind gleichzeitig gewählte Vertreter in der Kommunalverwaltung oder haben Erfahrungen auf der kommunalen Ebene. Viele andere Mitglieder sind ehemalige Mitglieder des Unterhauses und interessieren sich daher weiterhin für ihre früheren Wahlkreise. Wieder andere Mitglieder kommen aus der Wirtschaft, der Landwirtschaft, den Universitäten, dem Gesundheitswesen, aus karitativen Organisationen und dem gemeinnützigen Sektor in verschiedenen Teilen des Landes oder waren dort früher offiziell beschäftigt. Und bereits die große Anzahl der Mitglieder garantiert eine gewisse regionale Vielfalt. Ich zögere ein wenig, ihnen diese Zahl zu nennen. Sie ist sehr groß. Unser House of Lords hat 700 Mitglieder, 126 davon Frauen. Wenn unser Parlament sich für gewählte Mitglieder entscheiden würde, bestünde eine klare Option, als Wahlkreise für die Zweite Kammer die bereits bestehenden Wahlkreise für die Wahlen zum Europaparlament zu nutzen. Hierdurch würde die Kammer sicherlich eine zusätzliche regionale Qualität erhalten. Aber Grundlage für die Wahl wären nach wie vor nicht die dezentralisierten Gebiete oder die „devolierten“ Parlamente.

Trotz der Ungewissheiten hinsichtlich der Zukunft der Zweiten Kammer hat diese nie härter gearbeitet oder eine wichtigere Rolle bei der Kontrolle der Arbeit der Regierung gespielt als heute. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Die Regierung verfügt im Oberhaus

über keine Mehrheit und wird in Detailfragen zur Gesetzgebung regelmäßig überstimmt, was dem Unterhaus die Chance gibt, die Angelegenheit erneut zu überdenken und Alternativen und Kompromisse vorzuschlagen. Aufgrund der großen Regierungsmehrheiten im Unterhaus in den letzten Jahren konzentrierten sich die externen Interessen- und Lobbygruppen verstärkt auf die Zweite Kammer, um dort die gewünschten Gesetzesänderungen zu erreichen.

Das House of Commons setzt das Programm und die Termine seiner Debatten zu Gesetzentwürfen der Regierung so fest, dass manche Paragraphen in dieser Kammer nicht behandelt werden. Derartige Optionen bestehen im Oberhaus nicht, und alle Vorschläge für Gesetzesänderungen müssen vollständig behandelt werden. Wir haben diese Möglichkeit, weil die Zweite Kammer über ein so großes Spektrum an Fachwissen und Erfahrung sowie über eine große Anzahl von unabhängigen, nicht parteigebundenen Mitgliedern verfügt. Weil die Gesetze immer länger und komplexer geworden sind, hat die Arbeitsbelastung der Revisionskammer zugenommen. Unsere Sitzungen sind sehr lang; wir hatten im Jahr 2003/2004 165 Sitzungstage mit im Durchschnitt über sieben Stunden pro Sitzung; das Unterhaus hat dagegen nur 151 mal getagt. Die Kammer verbringt sowohl innerhalb als auch außerhalb des Sitzungssaals viele Stunden mit der Behandlung von Gesetzesentwürfen der Regierung und verlangt von den Ministern der Regierung Erklärungen und Begründungen ihrer Vorschläge. In der Sitzungsperiode 2003/2004 wurden vom House of Lords 9.602 Änderungsvorschläge zu 51 Gesetzentwürfen eingebracht, und 3.344 davon wurden angenommen. Seit der teilweisen Reform ihrer Zusammensetzung hat die Kammer jetzt das Selbstvertrauen, sich in Meinungsverschiedenheiten mit der Regierung und dem Unterhaus zu behaupten, auch wenn man letztlich der Regierung die Verabschiedung des Gesetzes zustehen muss. Wir verwenden immer mehr Energie auf Sekundärgesetzgebung und delegierte Gesetze, also auf Verordnungen, die aufgrund von bestehenden Gesetzen erlassen werden, was immer wichtiger und komplexer wird.

Und schließlich betrachten wir es als entscheidend, dass die Zweiten Kammern die Arbeit der Ersten Kammern ergänzen und nicht duplizieren, vor allem, was die Arbeit in den Ausschüssen angeht.

Dies kann die Parlamente nur stärken. Herr Präsident Poncelet weiß sicherlich, dass mir eine Vertiefung der interparlamentarischen Arbeit sehr am Herzen liegt. Wenn es in den Beziehungen zwischen den Regierungen Turbulenzen gibt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Freundschaft, Solidarität und effiziente Arbeit durch den Dialog zwischen den Parlamenten bewahrt werden. Dies ist der Sauerstoff, der Europa am Leben hält. Ich bin davon überzeugt, dass die Vereinigung der Senate Europas in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle spielen kann. Ich danke Ihnen.

III. Durchführung von internationalen Informationsforen

**Dmitrij Fjodorowitsch Mesenzew,
Vizepräsident des Föderationsrates der
Föderalen Versammlung der Russischen Föderation**

Herr Bundesratspräsident, Herr Poncelet, verehrte Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich danke Ihnen dafür, dass Sie mir die Gelegenheit geben, im Rahmen dieser Podiumsdiskussion noch einmal kurz auf den Ihnen vorgelegten Vorschlag einzugehen. Dieser Vorschlag – oder „Expertenvorschlag“, wie wir ihn nennen – ist nicht einfach ein Projekt, sondern genauer gesagt ein vorläufiger Entwurf zur Umsetzung der Idee eines europäischen interparlamentarischen Informationsforums, das auf kontinuierlicher Basis als öffentliche Institution arbeiten soll.

Im letzten Jahr leitete der Vorsitzende des Föderationsrats, Herr Sergej Mironow, das Interparlamentarische Informationsforum in Kaliningrad. Dies war unser erster Versuch, ein derartiges Projekt ins Leben zu rufen. Genau aus diesem Grund sind wir auch der Ansicht, dass unsere Position nicht unbegründet ist, sondern von sicheren Fakten untermauert wird. Wir haben uns erlaubt, in unserem Vorschlag Material aus dem Forum von Kaliningrad zu verwenden, an dem sechs Delegationen aus folgenden Ländern teilnahmen: der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Polen, Litauen, Russland, der Republik Finnland und der Republik Weißrussland. Wir möchten dem Präsidenten des Senats der Republik Polen, Herrn Longin Pastusiak, für seine Teilnahme am Forum von Kaliningrad und seine Unterstützung bei der dortigen Diskussion danken.

Es wird oft darüber gesprochen – manchmal in wohlwollendem, manchmal in kritischem Ton –, wo die Grenzen des erweiterten Europas eigentlich liegen. In diesem Zusammenhang werden meist die östlichen Grenzen Polens, Rumäniens, Ungarns oder der Slowakei oder die Konvergenz zwischen geographischen und politischen Grenzen angeführt. Die heutige politische Realität erfordert noch viele konkrete und wirksame Schritte – einschließ-

lich politischer Schritte, auch von russischer Seite –, um wirklich das „erweiterte Europa“, von dem wir sprechen, zu erreichen und um die verschiedenen Positionen zu konsolidieren und die unterschiedlichen Ansätze zu bewerten, auch im Hinblick auf eine Reihe von Problemen, vor denen die Welt in diesem Jahrhundert steht. Eines dieser Probleme ist der internationale Terrorismus.

Im Jahr 2003 fand in Genf der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft statt. Er stieß auf große Resonanz und bestätigte einmal mehr, dass Informationstechnologie, Informationsraum und Informationsgesellschaft per se nicht in bestimmten geographischen oder politischen Grenzen betrachtet werden können.

Heute schauen wir auch auf die Entwicklung der Schlüsselstaaten Europas in den letzten Jahrhunderten zurück. Man kann sagen, dass die Welt und Europa über die Jahrhunderte von unterschiedlichen Menschen verändert wurden: Erst waren es Könige und Prinzen, dann die Politiker und später die Politiker und das Volk. Nach der Abstimmung über die Europäische Verfassung ist es vielleicht notwendig, die Reihenfolge etwas zu verändern und erst das Volk und dann die Politiker zu nennen. Im heutigen 21. Jahrhundert erleben wir jedoch, wie Informationstechnologien die Welt verändern. Vielleicht wäre ein Diskussionsforum zu diesem Thema – ob unter der Schirmherrschaft, mit Unterstützung oder in Abstimmung mit unserer Vereinigung – kein besonders politisches Forum. Es könnte jedoch eine Diskussion über die globale Informationszusammenarbeit geführt werden. Derartige Foren könnten ein Ort sein, wo parlamentarische Erfahrungen ausgetauscht und die Erhaltung der Meinungsfreiheit und der Freiheitsrechte sowie die gesetzgeberische Unterstützung der Entwicklung von Informationsinfrastruktur diskutiert werden.

Ich möchte nochmals unterstreichen, dass das von uns vorgestellte Projekt ein Entwurf zur Umsetzung einer Idee ist. Wenn Sie genau hinsehen, erkennen Sie auch das Wort „Entwurf“ in großen roten Buchstaben. Die Betonung liegt hier eindeutig auf dem Wort „Entwurf“, denn es wäre vermessen von uns, zu versuchen, diese Idee in einer endgültigen Version vorzulegen. Jeder heute hier geäußerte Standpunkt und jede vorgetragene Meinung bereichern die Erfahrungen von Kaliningrad. Mir scheint, dass die Vereinigung – deren Form, Charakter, Position und Zuständigkeit bereits festgelegt sind – in der einen oder anderen Form früher

oder später die Diskussion über den Informationsraum unterstützen wird. Umso mehr, weil es keine abstrakte oder konservative Diskussion sein wird und weil sie in vielerlei Hinsicht ein Zeichen dafür ist, dass wir die von den Senatoren Europas dargelegten aktuellen gesellschaftlichen Prozesse verstehen und uns ihnen gegenüber verpflichtet fühlen.

Ich möchte Ihre Zeit nicht länger beanspruchen. Nochmals vielen Dank für die Gelegenheit, an dieser Stelle das Wort zu ergreifen. Herr Präsident, ich danke Ihnen.

**Prof. mr. Erik Jurgens,
Vizepräsident der Ersten Kammer der
Generalstaaten des Königreichs der Niederlande**

Herr Präsident,
die Grenzen Europas sind für mich ziemlich klar. Der Europarat hat 46 Mitglieder, es fehlt nur noch ein weiteres Mitglied, nämlich Weißrussland. Und das ist Europa. Nicht die 25 EU-Mitgliedstaaten, diese machen nur einen Teil von Europa aus. Ich freue mich, dass unsere russischen Freunde hier sind, um dies unter Beweis zu stellen, und dass Russland zum Herzen unserer europäischen Kultur gehört.

Nach Prüfung der Informationen auf der Grundlage des Kaliningrader Memorandums von 2004 fürchte ich, dass dieser Vorschlag nicht viel von Immanuel Kant hat, der in Königsberg geboren wurde und sein ganzes Leben dort verbracht hat. Es muss viel detaillierter beschrieben werden, was genau die Aufgaben des Russisch-Europäischen Informationsforums sein sollen. Ich verstehe, dass Russland seine Verbindungen zum restlichen Europa stärken möchte. Dies ist nicht nur der Wunsch der russischen Seite, unsere Seite verfolgt ja genau dieselben Ziele. Deshalb freuen wir uns, dass wir alle Mitglieder des Europarats und der OSZE sind. In diesen Organisationen gibt es bereits sehr aktive Gruppen, die sich mit der Informationsgesellschaft, der Medienpolitik und der Informationsfreiheit beschäftigen. Die Venedig-Kommission, die Kommission für Demokratie und Recht, deren Beobachter ich bin, trifft sich viermal im Jahr in Venedig und besteht aus Experten für Völkerrecht und Verfassungsrecht. Sie ist auf diesem

Gebiet sehr aktiv und hat auch ein russisches Mitglied. Was die Informationsfreiheit angeht, so gibt es eine Kommissionsrichtlinie zu Medienangelegenheiten des Ministerrats des Europarats, an der alle Mitgliedstaaten beteiligt sind. Und natürlich könnten wir dafür sorgen, dass die Parlamentarische Versammlung des Europarats, der wir alle angehören, innerhalb der Parlamentarischen Versammlung ein ähnliches Gremium ins Leben ruft, das dann zusammen mit dem CDMM, dem Lenkungsausschuss Massenmedien des Europarats, eine Art gemeinsames Gremium bilden würde.

Diese mangelnde Genauigkeit ist der Grund, der es für mich schwierig macht, den von unserem russischen Kollegen vorgeschlagenen Plänen sofort enthusiastisch zuzustimmen. Meine erste Frage lautet: Was genau können die Senate tun, um die Ziele der Informationsgesellschaft zu fördern? Eine zweite Frage lautet: Was bedeutet, ich zitiere: „Verbesserung von internationalen Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung von Terrorismus oder Extremismus“? Mit einigen Bedenken schaue ich auf die neuen Gesetze in Großbritannien – Entschuldigung, Julian – und in Frankreich, die die Meinungsfreiheit einzuschränken versuchen. Als Argument wird angeführt, dass der Terrorismus bekämpft werden muss – womit ich natürlich sehr einverstanden bin. Aber sollten wir uns in dieser neuen Organisation zusammenschließen, um solche Gesetze zu unterstützen, oder sollten wir uns gegen diese Gesetze aussprechen, was eher meine Meinung wäre. Dann folgt die dritte Frage: Wie würde eine Kooperation zwischen Parlamenten im Bereich Information in die Praxis umgesetzt?

Herr Vorsitzender, ich würde gern einen praktischen Vorschlag machen. Ich muss sagen, nachdem ich ebenfalls zum ersten Mal an dieser Sitzung teilgenommen habe, weil ich ja nur Vizepräsident bin, ist mir beim Zuhören klar geworden, dass eine lange Reihe von Monologen der Teilnehmer dieser erhabenen Sitzung keine sehr effiziente Arbeitsweise darstellt. Im Prinzip hören wir alle diese Monologe an, dann nehmen wir einen Drink, und dann fahren wir wieder nach Hause. Wenn wir etwas erreichen wollen, sollten wir dem normalen Prozedere von internationalen Parlamentarierversammlungen folgen: Wir sollten einen Berichterstatter zu einem Thema benennen, mit dem sich diese Gruppe unserer Ansicht nach beschäftigen sollte, und dann gemeinsam

diesen Bericht diskutieren. So arbeitet der Europarat, so arbeitet die OSZE, so haben internationale Parlamentarierversammlungen immer gearbeitet. Als erstes sollten wir meiner Ansicht nach einen Berichterstatter für diese Angelegenheit benennen, der bis zwei Monate vor der nächsten Sitzung seinen Bericht vorlegen muss, um uns Gelegenheit zu geben, auf der nächsten Sitzung, die wohl in der Schweiz stattfinden wird, auf diesen Bericht zu reagieren. Ich sage „seinen Bericht“, weil hier zurzeit nur männliche Präsidenten anwesend sind. Ich weiß, dass dies für Präsidenten schwierig ist, weil sie nicht daran gewöhnt sind, selbst zu arbeiten, sondern andere die Berichte schreiben lassen, während ich als Vizepräsident ein normales Mitglied des Parlaments bin und meine Arbeit selbst erledigen muss. Mein Vorschlag gilt übrigens nicht nur für dieses Thema. Wir sollten jedes Thema, das angesprochen wird, auf diese Weise behandeln. Herr Kollege, ich schlage mit allem Respekt vor, dass wir nicht noch einmal um 9.00 Uhr morgens zusammenkommen und mit Monologen beginnen sollten. Sie sind natürlich alle interessant, führen aber zu nichts. Ich bin als Parlamentarier daran gewöhnt, meine Tage im Parlament mit dem Anhören von Monologen zu verbringen, aber diese führen immer zu einem Ergebnis – einem Gesetz, der Ernennung oder Abberufung einer Regierung –, und es geht dabei nicht einfach nur um das Anhören von Monologen. Herr Vorsitzender, wenn wir uns also zunächst für ein Prozedere entscheiden könnten, d. h. ob wir auf der Grundlage eines von einem Berichterstatter erstellten Berichtes arbeiten wollen, dann können wir natürlich auch entscheiden, ob wir wünschen, dass das von unserem russischen Kollegen vorgeschlagene Thema Gegenstand eines Berichts sein sollte. Ich denke, dass die bereits in Kaliningrad geleistete Arbeit eine hervorragende Grundlage für einen Bericht darstellt, der präziser ist als der hier gemachte Vorschlag. Diesen Bericht könnten wir dann vielleicht nächstes Jahr diskutieren.

Herr Vorsitzender, ich danke Ihnen.

**Bruno Frick,
Präsident des Ständerates der
Schweizerischen Eidgenossenschaft**

Herr Vorsitzender, meine Kollegen, meine Damen und Herren, gestatten Sie mir vorab eine Bemerkung zu den Ausführungen unseres holländischen Kollegen. Ich bin seiner Auffassung, aber nur zu einem Teil, was die Durchführung der Tagung betrifft. Für mich war klar, dass hier Positionen dargelegt werden, aus denen ich für die Arbeit in meinem Land einiges herausziehen kann. Insofern waren es keine Monologe – dieser Ausdruck ist mir zu despektierlich, wenn Sie mir diese Bemerkung erlauben –, sondern wertvolle Anregungen, die wir weiter verwenden.

Zum anderen stimme ich Ihnen zu. Vielleicht werden wir bei der Programmgestaltung im nächsten Jahr in der Schweiz darauf achten, dass in fachlicher Hinsicht ein Dialog zu Stande kommt, der sich nicht bloß auf die Zeit außerhalb der Sitzungen beschränkt. Diese Anregung nehmen wir gerne auf. Diese Tagung erachte ich trotzdem als sehr wertvoll. In der Schweiz schreiben in der Regel auch Parlamentspräsidenten ihre Sachen selber.

Ich möchte unserem Kollegen Mesenzew sehr herzlich für seine Anregung danken. Ich meine, er hat ein wichtiges Thema aufgenommen. Das ist sehr wertvoll. Die Themen, die er aufgelistet hat, bedürfen in der Tat einer Diskussion. Doch für mich ist die Frage, welches das richtige Forum ist. Ist unser Forum das geeignete? Hier sind nur knapp 20 Staaten vertreten, während im Europarat 46 Staaten vertreten sind. Ich denke, hier ist nur ein Teil jener Staaten vertreten, die von diesen Themen betroffen sind.

Zum Zweiten sollten wir unsere Organisation zur Lösung der Probleme des Bikameralismus und des Föderalismus nutzen. Die vorgeschlagenen Themen greifen weit darüber hinaus. In England gibt es das Sprichwort: „Don't bite more than you can chew, beiß nicht mehr ab, als du kauen kannst.“ – Ich glaube, wir würden unsere Organisation mit derart weitreichenden Themen überladen. Dafür haben wir nicht die erforderliche Infrastruktur.

Ich sehe drei Möglichkeiten, diese Themen aufzunehmen.

Zum Ersten ist die Parlamentarische Versammlung des Europarates wahrscheinlich die richtige Institution. Sie bietet die personelle Infrastruktur und die organisatorischen Voraussetzungen, um

diese Themen umfassend abhandeln zu können.

Zum Zweiten sehe ich die Möglichkeit, dass Sie, Herr Kollege Mesenzew, Vertreter der Parlamente Europas nach Russland einladen, so wie Sie es bereits im letzten Jahr getan haben. Sie haben eine sehr wichtige Brückenfunktion zwischen dem Westen und dem Osten. Die Probleme sind sehr aktuell. Das könnte eine Lösung sein.

Zum Dritten darf ich Sie darüber informieren, dass sich andere Gremien, auch parlamentarische Gremien, dieser Themen bereits annehmen. Sie haben das Forum international de l'information à Genève erwähnt, das im Dezember 2003 getagt hat. Die Arbeit wird fortgesetzt. Tunesien ist an der Fortsetzung der Arbeit interessiert. Es gibt aber auch andere Plattformen.

Ich ziehe daraus die Folgerung: Das Kind, das Sie uns präsentieren, ist schön, und es soll stark werden. Aber wir sind nicht die geeigneten Paten. Wir müssen nach einem anderen Paten suchen. Aus diesem Grund möchte ich Sie ermuntern, Ihren Vorschlag zurückzunehmen, ihn zu überdenken und ihn in den Europarat oder in die Folgekonferenz von Genf einzubringen oder die Initiative weiterhin in der Hand zu behalten und selber eine Tagung zu veranstalten.

In diesem Sinne möchte ich anregen, Herr Kollege Mesenzew, fortzufahren und die Arbeit nicht abzubrechen. Wir sind nicht der richtige Pate für dieses schöne Kind.

**Lord Julian Grenfell,
Vizepräsident des Oberhauses des
Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland**

Vielen Dank, Herr Präsident,

ich werde mich sehr kurz fassen, denn ich kann vielem, was Herr Vizepräsident Jurgens und Herr Präsident Frick bereits gesagt haben, in vollem Umfang zustimmen. Ich möchte jedoch zunächst dem Russischen Föderationsrat und insbesondere Dimitrij herzlich dazu gratulieren, dass er unsere Aufmerksamkeit auf ein sehr wichtiges Thema gelenkt hat, nämlich die Bereitstellung von Informationen auf europäischer Ebene – auf der gesamteuropäischen Ebene –, um unseren Parlamenten dabei zu helfen, ihre

Funktionen effizienter zu erfüllen. Hierzu kann ein Europäisches Informationsforum einen sehr wichtigen Beitrag leisten. Die Frage ist jedoch: Welches Forum? Sollte es ein neues Forum sein? Nun, ich habe da gewisse Zweifel. Die Konferenz der Europäischen Parlamentspräsidenten hat sich auf ihrer letzten Sitzung in Budapest sehr stark gegen die Schaffung neuer parlamentarischer Institutionen ausgesprochen, und dies nehme ich mir sehr zu Herzen. Sollte es dann vielleicht unsere Vereinigung sein? Die Themen, die in diesem von der Kaliningrad-Gruppe vorgeschlagenen Forum diskutiert werden, sind ja nicht ausschließlich für die oberen Kammern von Bedeutung, und ich bin nicht sicher, ob wir hier eine besondere Kompetenz in Anspruch nehmen und behaupten können, dass wir es besser machen würden. Ich stimme mit der Ansicht von Präsident Frick überein, dass die Parlamentarische Versammlung des Europarats, seine Konferenz der Parlamentspräsidenten und das Europäische Zentrum für Parlamentarische Forschung und Dokumentation wahrscheinlich die Institutionen sind, die wir für diese Initiative ins Auge fassen sollten. Ich denke, der Europarat ist aufgrund seiner Aufgabe und seiner breiten Mitgliedschaft ein ideales Forum für derartige Aktivitäten.

Als letztes möchte ich noch eine kurze Warnung aussprechen. Ich bin zwar noch ein sehr neues Mitglied in dieser Vereinigung, aber ich habe bereits genug über sie gelernt, um zu wissen, dass wir uns davor hüten müssen, zu einer Einrichtung zu werden, die ursprünglich so nicht beabsichtigt war. Vor allem müssen wir sehr vorsichtig sein, dass die Vereinigung kein Forum wird, in dem eine Nation der anderen vorschreibt, was sie zu tun hat. Ich unterstelle in keiner Weise, dass dies die Absicht des Vorschlags in Herrn Mironows Schreiben war, ich möchte lediglich eine Warnung aussprechen, angesichts der Tatsache, dass in einem Teil des Schreibens von weiteren Mechanismen gesprochen wird, die in der nationalen Gesetzgebung eingeführt werden sollten, um auf neue Bedrohungen und Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft zu reagieren – vor allem die Bedrohung durch internationalen Terrorismus und Extremismus. Ich denke wir geraten vielleicht in zu flaches Fahrwasser, wenn wir uns mit derartigen Themen beschäftigen müssten, bei denen einige von uns lieber Lösungen sehen würden, die jeweils von den einzelnen in dieser Vereinigung vertretenen Kammern akzeptiert und verabschiedet werden sollten.

Herr Präsident, ich komme also abschließend auf meinen ersten Punkt zurück: Unsere Freunde aus dem Föderationsrat haben ein außergewöhnlich wichtiges Thema angesprochen. Dieses erfordert jedoch eine gewisse Reflektion. Ich glaube, der Föderationsrat strebt eine gute Lösung an. Wie so oft in der Politik, sind es jedoch nicht die Ziele, die hier zur Debatte stehen, sondern die Mittel, mit denen sie erreicht werden sollen. Ich danke Ihnen.

**Ministerpräsident Matthias Platzeck,
Präsident des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland**

Ich möchte hinzufügen: Der Bundesrat sieht das ähnlich. Ich kann mich der Reihe der Vorredner anschließen. Ich habe mich mit meinen Bundesratskollegen sehr intensiv abgestimmt; denn der Vorsitz wechselt regelmäßig. Dann ist man, Herr Jurgens, nicht mehr Präsident und muss selbst arbeiten. Das geht im Bundesrat recht zügig. Wir sind zu dem Schluss gekommen, dass es sich um ein sehr wichtiges Thema handelt, eine Anbindung an die Vereinigung der Senate Europas aber nicht ableitbar ist.

Herr Kollege Mesenzew, ich möchte den Vorschlag unterbreiten, das Thema „Information“ auf die Tagesordnung einer der nächsten regulären Tagungen der Vereinigung der Senate Europas zu setzen – ohne eine Veranstaltungsreihe unter diesem Dach zu installieren.

Vielen Dank.

**Christian Poncelet,
Präsident des Senats der Französischen Republik**

Sehr verehrte Kollegen,
das Schreiben von Herrn Präsidenten Mironow an Herrn Präsidenten Platzeck hat meine Aufmerksamkeit geweckt: die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU im Bereich Information ist tatsächlich von größter Bedeutung. Der Stellungnahme von Herrn Präsidenten Mironow ist es zu verdanken, dass wir über eine bestimmte Situation aufgeklärt werden – nun sind wir infor-

miert. Wie es einer meiner Vorredner, Herr Präsident Frick, bereits hervorgehoben hat: Jeder sollte zu seinen Initiativen im eigenen Land seine Schlüsse ziehen und nach eigenem Ermessen für diese Initiativen werben. Meiner Ansicht nach dient es nämlich dem Fortbestehen der Vereinigung der Senate Europas, sich nicht zu sehr auf bestimmte Bereiche zu spezialisieren und deren Tagesordnung flexibel zu halten. Ich habe immer gesagt, dass wir uns davor hüten sollten, uns in die inneren Angelegenheiten anderer Länder einzumischen. Wir sind schließlich nicht dafür da, Maßregeln zu ergreifen. Mit welchem Recht auch? Die ursprüngliche Absicht unserer Vereinigung liegt darin, dass wir uns treffen – und das ist schon ein wichtiger Punkt; darin, dass wir einen Dialog führen – und das ist auch ein wichtiger Punkt; darin, dass wir allmählich versuchen, Beziehungen zueinander aufzubauen, damit das gegenseitige Vertrauen wächst und wir uns immer schwierigeren Themen zuwenden können. Überstürzen wir also nichts, sonst laufen wir Gefahr, diese Gemeinsamkeit, die uns viel wert ist, zu beschädigen.

Wie bereits von anderen Rednern betont, gibt es meines Erachtens sicherlich andere Instanzen, welche sofort imstande wären, die Fragestellung zu behandeln: den Europarat, das Europäische Parlament, in dem viele von uns – sowie Mitglieder unserer Parlamente – einen Sitz haben. Wenn wir es wünschen, können wir sie mit dem Folgenden beauftragen: „Wir haben von einer durch den Präsidenten des russischen Föderationsrates eingereichten Mitteilung Kenntnis genommen, die wir für interessant halten, und bitten Sie darum, sie innerhalb Ihrer Organisationen zur Debatte zu bringen.“ Fügen wir den bereits existierenden Strukturen doch keine neue hinzu! Zumal wir von den Spannungen wissen – nicht wahr? –, die innerhalb solcher Strukturen entstehen und deshalb nicht zielführend sind. So wichtig, wie die Fragen im Zusammenhang mit dem Thema Information auch sein mögen, rechtfertigen sie meines Erachtens nicht mehr als andere Fragen eine systematische Untersuchung und das Urteil unserer Versammlung. Ich glaube, es war unser holländischer Kollege, der gesagt hat: „Wir sind doch Parlamentarier. Was machen wir denn hier?“ Wir machen uns vertraut mit den Organisationsabläufen des Senats; mit der Art und Weise, wie dieser oder jener Senat seine Rolle ausübt. Wir sind jedoch nicht dazu verpflichtet, zu sagen: „Ihr werdet von nun an Euren Senat so oder so führen.“ Nein, wir bereichern uns

gegenseitig: was uns interessant vorkommt, wird festgehalten, was uns uninteressant vorkommt, wird nicht festgehalten. Und mir wäre es natürlich lieber, diese Angelegenheit würde von den europäischen Institutionen behandelt. Wobei es uns dann dank der Informationen, die wir erhalten haben, möglich ist, unsere Einstellung bzw. unsere Meinung auf europäischer Ebene einzubringen; aber nicht hier, in diesem Rahmen, mit Aussagen wie z. B.: „So hat die Vereinigung der Senate Europas entschieden.“ Wir müssten mit Kritik – sogar innerhalb unserer Institutionen – rechnen, wie z. B.: „Mit welchem Recht haben Sie denn diese Entscheidung getroffen? Was legitimiert Sie eigentlich dazu?“ Gemeinsam haben wir in aller Freundschaft entschieden, diese Vereinigung ins Leben zu rufen. Wir sollten es also nicht zulassen, dass sie zerstört wird. Und indem wir das bleiben, was wir sind, Präsident Mesenzew, werden wir Sie besser unterstützen können, als wenn wir über einen Antrag abstimmen, falls das Ihrem Wunsch entspricht, aber vielleicht war das gar nicht Ihr Wunsch, und eine Entscheidung treffen würden, die, wenn ich ganz offen sein darf, Ihren Interessen widersprechen würde.

Deswegen schlage ich vor, dass wir die Angelegenheit nicht weiterverfolgen, Herr Präsident, und dass jeder, nachdem er die Anmerkungen von Herrn Mesenzew gehört hat, die Schlussfolgerungen zieht, die er für nötig hält. Versuchen wir auch, andere Institutionen einzuschalten, in denen wir vertreten sind, um das Anliegen von Herrn Mironow dort vorzutragen. Ich möchte des Weiteren anmerken, dass, wie schon unser holländischer Kollege gesagt hat, darüber nachgedacht werden müsste, wie sich unsere Debatte künftig anders organisieren lässt, so dass sie Raum für mehr bietet als nur eine Aneinanderreihung von Monologen. Das muss natürlich nicht heute diskutiert werden. Ich möchte an dem Vorschlag festhalten, darüber nachzudenken, wie wir künftig über unsere Monologe hinaus unsere Arbeit und selbstverständlich auch unsere Versammlungen attraktiver gestalten könnten, damit wir immer mehr von unseren jeweiligen Parlamenten wahrgenommen werden. Das ist ein Punkt, über den wir nachdenken sollten, da stimme ich zu. Hüten wir uns jedoch davor, uns zum Richter zu erheben. Was könnte uns dazu berechtigen?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Dmitrij Fjodorowitsch Mesenzew,
Vizepräsident des Föderationsrates der
Föderalen Versammlung der Russischen Föderation**

Vielen Dank, dass Sie mir gestatten, unsere Diskussion kurz zusammenzufassen. Ich glaube, dass sich diese Diskussion in gewisser Hinsicht an die Empfehlungen unseres Kollegen aus den Niederlanden für die Tagung der Vereinigung gehalten hat. Er sagte ja, es sei notwendig, die Monologe und das passive Präsentieren von Informationen hinter sich zu lassen und in eine aktivere Phase der Diskussion einzutreten. Dies war in den letzten Minuten tatsächlich der Fall.

Ich möchte den Delegationsleitern der Französischen Republik, der Niederlande, der Schweiz und Großbritanniens und dem Gastgeber unserer Tagung, Herrn Platzeck, ganz herzlich danken. Wie wir bereits wiederholt erklärt haben, sind wir angesichts der Einladung, der Vereinigung beizutreten, und angesichts unserer Beziehungen zu dieser Vereinigung sehr daran interessiert, mit unseren Kollegen Daten über die Informationsgesellschaft und ihre voraussichtliche Entwicklung auszutauschen und ihnen zu erklären, welche Bedeutung wir diesem Thema beimessen. Dieses Thema betrifft alle Staaten Europas, unabhängig davon, ob es sich um die 25 Länder der Europäischen Union handelt oder um die 46 Länder Europas, von denen wir hier sprechen. Wie ich jedoch mehrfach während der Vorstellung des Konzepts erklärt habe, waren wir bei der Definition sehr vorsichtig. Deshalb haben wir unseren Projektvorschlag für ein öffentliches Forum bewusst als „vorläufigen Entwurf“ bezeichnet. Des Weiteren möchten wir Ihnen, unseren geschätzten Kolleginnen und Kollegen, für die Unterstützung der Position des Senats und des russischen Parlaments in Bezug auf Fragen der Entwicklung der Informationsgesellschaft danken. Hier geht es nicht nur darum, wie die Errungenschaften der Informationsgesellschaft im Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt werden können, sondern auch darum, wie Terroristen potenziell diese Errungenschaften nutzen können, um gegen die guten und friedlichen Initiativen von Nationen, Regierungen und Parlamenten vorzugehen.

Ich möchte Ihnen nochmals meinen Dank aussprechen. Wir haben alles, was hier gesagt wurde, zur Kenntnis genommen. Mit Ihrer

Erlaubnis werde ich Sie über unseren Dialog und unsere Gespräche mit dem Europarat informieren. Es ist richtig, dass die Philosophie, das Format und die Idee dieser Vereinigung, die von ihrem Gründer angelegt und im Rahmen der praktischen Arbeit weiter ausgedehnt wurden, keine Überfrachtung der Tagesordnung oder Abweichung von den grundlegenden Fragen der Zusammensetzung der beiden Parlamentskammern und der Entwicklung des Föderalismus zulassen. Gleichzeitig war es für uns jedoch wichtig, zu dieser Tagung zu kommen und um Ihren Segen zu bitten, mit unserer Arbeit weiterzumachen – ähnlich wie man zu einem Priester geht und ihn um seinen Segen bittet, auch wenn dies wohl kein sehr angebrachter Vergleich ist. Wir werden unsere Bemühungen nicht aufgeben, sondern weiter fortsetzen und die Kollegen dieser Vereinigung auf dem Laufenden halten, vor allem nach Beginn unseres Dialogs mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, wo wir eine relativ große ständige Delegation haben. Wir danken unseren Kolleginnen und Kollegen also sehr für die Unterstützung unserer Idee in Bezug auf die Informationsgesellschaft.

Gleichzeitig bitten wir um Entschuldigung, wenn wir eventuell das Gefährt oder Automobil der Organisation, das mit den Problemen der Entwicklung von Föderalismus und Bikameralismus im Kofferraum auf der Straße des 21. Jahrhunderts fährt, überladen haben. Wir sind fest davon überzeugt, dass die Probleme und Bedrohungen des 21. Jahrhunderts eine solche Diskussion rechtfertigen, und wir werden mit allen Mitteln sicherstellen, dass unsere Kollegen über die Entwicklung dieser Diskussion informiert sind. Wenn dies im Rahmen der Vorbereitungen für die Tagung in der Schweiz möglich ist, können wir uns mit unseren Gastgebern in Bern entsprechend abstimmen. Vielen Dank für Ihre Vorschläge und kooperativen Bemühungen. Und besonders herzlichen Dank auch an die Organisatoren dieser Tagung.

Ich danke Ihnen.

IV. Ort des IX. Treffens der Vereinigung

**Ministerpräsident Matthias Platzeck,
Präsident des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland**

Nach unserer Satzung werden am Ende jeder Tagung die Orte für die beiden folgenden Konferenzen festgelegt. Im nächsten Jahr dürfen wir Gast des schweizerischen Ständerates in Bern sein. Dafür noch einmal herzlichen Dank, verehrter Herr Präsident Frick!

Der Ort des IX. Treffens ist noch offen. Der Rede des Vizepräsidenten des Senates von Rumänien, des verehrten Kollegen Tudor, haben wir zu unserer Freude entnehmen können, dass der Senat von Rumänien gerne das Treffen im Jahre 2007 ausrichten möchte. Dafür bedanke ich mich im Namen aller Anwesenden sehr herzlich.

Ebenso herzlich möchte ich mich dafür bedanken, dass uns der Präsident des österreichischen Bundesrates heute schon angeboten hat, im Jahre 2008 ins schöne Österreich zu kommen. Damit sind wir schon ein Stück weiter, als das üblicherweise der Fall ist. Es wird nicht schaden, wenn wir bereits für das darauf folgende Jahr Nägel mit Köpfen machen.

Gibt es Wortmeldungen zu den genannten Vorschlägen? – Ich sehe keine.

Dann wiederhole ich der guten Ordnung halber, dass wir uns 2006 in der Schweiz, 2007 in Rumänien und 2008 in Österreich treffen. Herzlichen Dank an alle, die die Verantwortung für die künftigen Treffen übernehmen wollen!

V. Schlussfolgerungen des Präsidenten

VII. Tagung der Vereinigung der Senate Europas

I.

1. Die Vereinigung der Senate Europas hat sich zum Ziel gesetzt, das Zweikammersystem im Rahmen der parlamentarischen Demokratie zu fördern und den Beitrag des Zweikammersystems zum demokratischen Dialog zu gewährleisten. Zu diesem Zweck

treffen sich einmal jährlich die Präsidentinnen und Präsidenten der Senate Europas, um Informationen und Erfahrungen über besondere Herausforderungen und aktuelle Entwicklungen der von ihnen geführten Zweiten Kammern auszutauschen.

2. In einigen Mitgliedstaaten der Vereinigung sind im Laufe der letzten Jahre Änderungen an der Aufgabenstellung oder Zusammensetzung der Zweiten Kammern vorgenommen worden. In anderen wurde die Verteilung der Aufgaben und Finanzen zwischen dem Zentralstaat und den regionalen Untergliederungen bzw. Gliedstaaten neu justiert. In wieder anderen Mitgliedstaaten wurden solche Änderungen durch Kommissionen vorbereitet, wenn auch nicht abgeschlossen. Schließlich gab und gibt es hier und da auch Diskussionen über die Abschaffung der Zweiten Kammer. All diese Entwicklungen zeigen, dass Bikameralismus und Föderalismus Gestaltungselemente sind, die sich ständig der Diskussion stellen, neuen Herausforderungen anpassen und weiter entwickeln müssen.

3. In dem Willen, aus den Erfahrungen in den anderen Mitgliedstaaten der Vereinigung zu lernen und Schlussfolgerungen für die Verbesserung der eigenen Arbeit zu ziehen, haben die Präsidenten der Senate sich gegenseitig über aktuelle Entwicklungen und Reformenbestrebungen in Bezug auf Bikameralismus und Föderalismus in ihren Ländern informiert. Dabei kamen interessante Parallelen wie auch Unterschiede zum Vorschein:

- Die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und seinen Untergliederungen ist nicht nur in den föderal strukturierten Mitgliedstaaten der Vereinigung ein umstrittenes Thema. Dem Anspruch des Zentralstaates, möglichst einheitliche Rechts- und Lebensbedingungen zu gewährleisten, steht der Wunsch der Menschen nach bürgernahen Entscheidungen in einem überschaubaren Raum sowie nach Mitbestimmung und Mitgestaltung gegenüber. Der negative Ausgang der Referenden zum europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden unterstreicht die Notwendigkeit, auf mehr Bürgernähe größten Wert zu legen. Diese wird durch die konsequente Anwendung des Subsidi-

aritätsprinzips auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene gefördert und gestärkt.

- Eng verbunden mit der Kompetenzfrage bzw. mit der Verlagerung von Kompetenzen ist die Finanzierung der Aufgaben. Wer die Verantwortung hat, muss über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Daraus folgt auch, dass, wem neue Aufgaben übertragen werden, entsprechende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Berichte haben aber deutlich gemacht, wie schwer es ist, eine für die abgebende wie für die übernehmende Seite zufriedenstellende Lösung zu finden.
- Die Übertragung von Kompetenzen vom Zentralstaat auf Untergliederungen hat auch Auswirkungen auf die Funktion und – insbesondere im Zusammenhang mit einer Regionalisierung – auf die Zusammensetzung der Zweiten Kammer. Interessanterweise sind die Auswirkungen aber teilweise gegenläufig: Während einige Senate sich als Ergebnis der Dezentralisierung in ihrer Funktion als Vertreter der Interessen der Regionen eher gestärkt fühlen, rechnen andere im Gegensatz dazu mit einer Verringerung ihrer Einflussmöglichkeiten auf die Politik des Zentralstaates.

4. Im vollen gegenseitigen Respekt der unterschiedlichen Traditionen und Strukturen, die auch auf den vorausgegangenen Tagungen der Vereinigung deutlich geworden sind, haben die Präsidenten der Senate Europas ihre Überzeugung bekräftigt, dass das Zweikammersystem gestärkt und gefördert werden muss, um Bürgernähe, Gewaltenteilung und demokratische Kontrolle zu gewährleisten und die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern. Zweite Kammern sind der ideale Ort, um regionale Interessen zu artikulieren, aber auch um regionale Gegensätze zu überwinden. Darüber hinaus können die Zweiten Kammern durch ihre Mitwirkung im Rahmen der Europäischen Union auch einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, deren demokratische Legitimation zu stärken und dem Prinzip der Subsidiarität zur vollen Geltung zu verhelfen.

II.

Die Präsidenten der Vereinigung der Senate Europas haben den Vorschlag, jährlich Internationale Informationsforen unter der Schirmherrschaft der Vereinigung abzuhalten, diskutiert. Nach ihrer Auffassung ist die Entwicklung einer europäischen Informationsgesellschaft und eines europäischen Informationsraumes eine wichtige Fragestellung, die eine intensive Diskussion verdient. Allerdings erschienen der überwiegenden Mehrheit der Präsidenten andere internationale Gremien wie der Europarat oder die Interparlamentarische Union eher geeignet, diese Fragen aufzunehmen, da sie sich bereits mit verwandten Themen befassen. Zur Vermeidung von Doppelarbeit wird daher die Vereinigung der Senate Europas unter ihrem Dach keine Internationalen Informationsforen durchführen.

III.

Die Präsidenten der Vereinigung der Senate Europas gaben ihrer hohen Wertschätzung des regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustauschs Ausdruck und wollen ihn auch künftig fortsetzen. Sie dankten dem Präsidenten des schweizerischen Ständerates für seine Einladung zum VIII. Treffen der Vereinigung am 20./21. April 2006 in Bern.

Das IX. Treffen wird auf Einladung des rumänischen Senats im Jahre 2007 in Rumänien stattfinden; im folgenden Jahr wird der österreichische Bundesrat Gastgeber der X. Tagung sein.

VI. Teilnehmerliste

Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland

S. E. Herr Ministerpräsident Matthias Platzeck, Präsident
 Herr Dirk Brouër, Direktor
 Herr Gerd Schmitt, Stellvertretender Direktor
 Herr Wolfgang Fischer, Leiter der Abteilung
 Parlamentarische Beziehungen
 Frau Regine Gautsche, Leiterin des Präsidialbüros
 Frau Dr. Stefanie Rothenberger, Referentin in der Abteilung
 Parlamentarische Beziehungen

Senat des Königreichs Belgien

Herr Prof. Hugo Vandenberghe, Vizepräsident
 Herr Georges Brion, Stellvertretender Generalsekretär

Kammer der Völker der parlamentarischen Versammlung von Bosnien und Herzegowina

Herr Mustafa Pamuk, Vizepräsident
 Herr Goran Milojević, Vizepräsident
 Herr Samir Ćorović, Leiter der Abteilung Protokoll
 Herr Zlatko Vukmirović, Leiter der Abteilung
 Öffentlichkeitsarbeit
 Herr Goran Djapić, Dolmetscher

Senat der Französischen Republik

S. E. Herr Christian Poncelet, Präsident
 Herr Alain Méar, Leiter des Kabinetts des Präsidenten
 Herr Jean Laporte, Leiter der Abteilung für
 Europaangelegenheiten
 Frau Véronique Bocquet-Méar, Referentin in der Abteilung
 für internationale Beziehungen
 Herr Cyrille Rogeau, Diplomatischer Berater des Präsidenten
 Herr Frédéric Laberthonniere, Sicherheitsbeamter

Senat der Italienischen Republik

Herr Francesco Moro, Vizepräsident
 Frau Loredana Pitton Moro (Ehefrau)
 Herr Luigi Gianniti, Leiter der Abteilung für
 Beziehungen zur Europäischen Union
 Frau Sara Scrinzi, Protokoll
 Frau Elisabeth Lauer, Dolmetscherin

Erste Kammer der Generalstaaten des Königreichs der Niederlande

Prof. mr. Erik Jurgens, Vizepräsident
 Herr Bas Nieuwenhuizen, Stellvertretender Generalsekretär

Bundesrat der Republik Österreich

S. E. Herr Peter Mitterer, Präsident
 Frau Petra Mitterer (Ehefrau)
 Herr Dr. Walter Labuda, Direktor

Senat der Republik Polen

S. E. Herr Prof. Dr. Longin Pastusiak, Präsident
 Herr Andrzej Dziubecki, Direktor des Büros für
 Information und Dokumentation
 Frau Anna Szklennik, Leiterin der Abteilung
 Auswärtige Beziehungen
 Frau Urszula Gegniewicz, Referentin in der Abteilung
 Auswärtige Beziehungen
 Herr Andrzej Perek, Sicherheitsbeamter

Senat von Rumänien

Herr Corneliu Vadim Tudor, Vizepräsident
 Herr Aurel Ardelean, Senator
 Herr Nicolae-Marian Iorga, Senator
 Frau Adriana Pescaru, Referentin in der Abteilung
 Internationale Beziehungen
 Herr Nicolae Teodorescu, Referent

Föderationsrat der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation

Herr Dmitrij Fjodorowitsch Mesenzew, Vizepräsident
Herr Ilias Umakhanow, Mitglied des Föderationsrates
Herr Egor Andreew, Ministerialrat
Frau Anna Tuneva, Dolmetscherin

Ständerat der Schweizerischen Eidgenossenschaft

S. E. Herr Bruno Frick, Präsident
Herr Christoph Lanz, Stellvertretender Generalsekretär
und Sekretär des Ständerates
Frau Dorothee Imboden Lanz (Ehefrau)
Frau Suzanne Stritt-Schwegler, Assistentin in der
Abteilung für Auswärtige Beziehungen

Staatsrat der Republik Slowenien

S. E. Herr Janez Sušnik, Präsident
Frau Lilijana Žurman, Assistentin
Frau Zdenka Simčič, Dolmetscherin, Protokoll

Senat des Königreichs Spanien

S. E. Herr Francisco Javier Rojo, Präsident
Frau María Eligia Fernández, Leiterin des Kabinetts
des Präsidenten
Frau Ana María Álvarez, Leiterin der Abteilung
Interparlamentarische Beziehungen
Herr Daniel Bardavio, Pressereferent des Präsidenten

Senat der Tschechischen Republik

S. E. Herr Přemysl Sobotka, Präsident
Herr Edvard Kožušník, Leiter des Kabinetts des Präsidenten
Frau Valerie Ciprová, Leiterin des Protokolls
Herr Petr Kostka, Pressereferent
Herr Tomáš Opočenský, Dolmetscher
Herr Ondřej Staněk, Dolmetscher
Frau Alžběta Jungrová, Fotografin
Herr Martin Pantlík, Sicherheitsbeamter

Oberhaus des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland

Lord Julian Grenfell, Vizepräsident
Herr Michael Pownall, Referent
Frau Deborah Pownall (Ehefrau)

Beobachter:**Staatsrat des Großherzogtums Luxemburg**

S. E. Herr Pierre Mores, Präsident
Frau Lucienne Mores-Schlechter (Ehefrau)
Herr Marc Besch, Generalsekretär

VIIth Meeting of the Association of European Senates

Bicameralism and Federalism in a Process of Change
– Current Developments and Reform Projects

I. Opening of the Meeting

**Minister-President Matthias Platzeck,
President of the Bundesrat of the Federal Republic of Germany**

Colleagues, your Excellencies, Ladies and Gentlemen,
I am delighted and honoured to welcome you to the Bundesrat in Berlin today for the VIIth meeting of the Association of European Senates.

I would particularly like to welcome the Association's founding father, Mr. Christian Poncelet, President of the French Senate. A very warm welcome to you!

Mr. Poncelet, Ladies and Gentlemen, ever since it was founded in November 2000, the Association of European Senates has proved to be an outstanding organisation. This year we are celebrating our 5th anniversary and the Bundesrat is particularly honoured to be hosting the meeting in this anniversary year.

In this context it is very fitting that it is also precisely five years since the Bundesrat took up its work in these premises after its move from Bonn in September 2000. The history of this building is an impressive reflection of my country's unsettled history, from the days of the German Empire to the First World War, from the "Third Reich" to the horrors of the Second World War, from the division of Germany to reunification. Last year we celebrated the centenary of this building, which has in the past also been the seat of an upper chamber, the Prussian Herrenhaus, in other words the House of Lords of the Kingdom of Prussia. That assembly gave the building the name it still has today.

The Prussian Herrenhaus was dissolved after the First World War, and the Prussian State Council, the upper chamber of the federal state of Prussia, with severely constrained powers, moved into

the building in 1921. After Hitler seized power, all forms of parliamentary activity were banished from the Prussian Herrenhaus building. From then on the National Socialist regime used the magnificent townhouse as headquarters for various state and Party organs. The positive spirit of this place, where the young Felix Mendelssohn Bartholdy honed his first compositions in the early 19th century and Prussia's parliamentary democracy flourished, seemed for many years to have vanished without a trace.

The building was severely damaged in the war and during the GDR era only some tracts were used for administrative offices and the Academy of Sciences' premises. For several years after the fall of the Wall, the building suffered a period of neglect, located as it was in the wasteland between East and West – the border ran right past this spot – until finally it once again began to bustle with parliamentary activity after the Bundesrat moved here in September 2000. The circle came full loop when the Bundesrat moved in. Just as in its earliest days, the building is once again the seat of a second chamber or indeed an upper house, although the Bundesrat cannot really be compared with either the Prussian Herrenhaus or the State Council.

It is particularly significant for me, colleagues, that the Association of European Senates is meeting here today in this historic building. Until just a few years ago that would have been inconceivable. I am extraordinarily grateful – indeed we in Germany all are – that this has become possible. After German reunification and European Union enlargement, we now live right in the heart of Europe, in the midst of friends and allies, with whom we can exchange our experiences and share our opinions.

The Association of European Senates offers us an outstanding forum to bring us, and hence our nations, closer together in all our diversity. Sharing information about the role and working methods of the second chambers in our countries not only enhances our comprehension of different parliamentary systems and the specificities of their structures; it also gives an important new impetus to our thinking about how our own chambers work.

In this spirit we have proposed a central topic for this year's meeting, which I hope will give us all interesting insights and fruitful new ideas. After having learnt a great deal at the last meetings about how our chambers function and do their work, let us con-

centrate this year on addressing the extent to which the systems currently in place are being reviewed with a critical eye and the shape possible reforms might take. Let us consider together the areas in which we realise reform is called for in our institutions and how the various problems arising in bicameral or federal systems have been or are being solved in our various countries. In short, Ladies and Gentlemen, let us find out whether and to what extent bicameralism in Europe is undergoing change and in which direction current developments are taking us!

Fundamental reform of the federal system has been discussed for quite some time in the Federal Republic of Germany. Some feel that the rights accorded to the Bundesrat to participate in the legislative process are too extensive. The committee on reform of the federal system, which was set up in 2003 and which I will address in more detail later, failed in its efforts last year, right at the end of the process, five metres before the finishing line. However, the discussion in Germany has not been shelved forever. I am sure that this debate will once again become more topical and gain greater importance after the elections to the Bundestag, to be held on 18th September.

However, such efforts to reform bicameral systems and in some cases the associated structures of the state are underway not only in Germany but also in other countries in our Association. I think this offers us scope to make interesting and informative comparisons. I am keen to hear more about this from you and look forward to a lively discussion; I already have numerous requests for speaking time in the debate.

If you have not yet done so, you can ask for the floor using the forms provided on the tables. We would be delighted to receive your requests to speak, which should be handed in here at the front of the room. In the first round I shall call the speakers in alphabetical order according to the name of their country in German. Subsequently we will continue according to the order in which requests are submitted.

A further important point on our agenda is a discussion on organising international information forums under the aegis of the Association of European Senates. I included this point on the agenda at the request of the President of the Federal Council of the Russian Federation, our esteemed colleague Sergey

Michailovich Mironov. The Vice-President of the Russian Federal Council, Mr. Mezentssev, will be informing us about the background to this issue.

Finally, at the end of our discussions we will be setting the venue for the next-but-one meeting of the Association of European Senates and I would be grateful for any proposals. I hear the first proposals have already been submitted; we might even have to fight it out in a vote.

As I emphasised at the beginning, ever since its early days the Association of European Senates has offered us a unique forum, in which we have always had stimulating exchanges of opinions and experience. I would like – and I think I speak for all of us – to view the Association as this kind of forum, rather than as a political decision-making body. For that reason, picking up on the tradition of our first meetings, I do not intend to conclude this meeting with a joint resolution. At the end of the meeting I shall briefly summarise the key points addressed and hope to thus do justice to the Association of European Senates' goals.

Now for a few practical points! During the morning and afternoon sessions there will be a coffee break in the foyer. The traditional family photo of the heads of delegation will be taken in the Bundesrat's entrance hall at 10.30 a.m. at the start of the first coffee break. Immediately after that I shall be asking you to sign our guest book. During the lunch break the heads of delegation are invited to an official reception hosted by the Federal President of the Federal Republic of Germany, Professor Dr. Horst Köhler. A lunch for the other delegates hosted by Mr. Dirk Brouër, Director of the Bundesrat, will be held in the Banquet Hall in this building. I am delighted to be able to invite you on an excursion tomorrow, Saturday, to Brandenburg, the federal state that I come from. However, I hope you can understand that I will unfortunately not be able to accompany you, due to commitments arising from the current political situation in Germany; I shall be attending election campaign events. Minister Jörg Schönbohm, Brandenburg's Deputy Minister-President will be there on Saturday as my representative.

II. Bicameralism and Federalism in a Process of Change – Current Developments and Reform Projects

**Christian Poncelet,
President of the Senate of the French Republic**

Mr. President, colleagues, Ladies and Gentlemen,
First of all I would like to thank the President of the Bundesrat, our colleague and friend Mr. Matthias Platzeck, for hosting the VIIth meeting of our Association today in Berlin. Thank you too, President, for your friendly welcome and the kind words you addressed to me, which I was, of course, very pleased to hear. Thank you too for your excellent organisation of this meeting.

I would also like to say how glad I am to see you all again, indeed to see that there are even more of us here, as the Council of the Russian Federation and the House of Lords from the United Kingdom became members recently.

The dynamism of the Association of European Senates offers us a further demonstration of bicameralism's vitality. This bicameralism we all hold so dear is spreading - and I wish to particularly stress this point - around the world hand-in-hand with democracy; in a sense a bicameral system is the *nec plus ultra* of democracy.

Mr. President, dear colleagues,

As you know, France is not a federal state; it is a unitary state and was long the archetype, indeed almost a caricature, of a centralised or Jacobin state.

That is no longer the case nowadays. France has now entered into a profound and, I believe, irreversible decentralisation process. Of course, clichés die hard. More often than not people outside France still view it as a centralised country in which "everything happens in Paris". It is certainly true that a great deal is still dealt with in Paris. Within France, many of my compatriots – and even a good number of local politicians – have still not fully absorbed decentralisation, along with all its consequences, into their thinking and actions; this is true above all in respect of the new responsibilities accruing to local politicians, in particular the fiscal

responsibility that has been devolved to them. And let me note in passing that – of course – Europe's funds, France's financial resources and those of the departments and regions all derive from the same source: the taxpayer's pocket. What remains to be seen is who exactly is digging into that taxpayer's pocket!

It has to be said that this constitutes a considerable change for France. Centralisation in our country was already highly developed under Louis XI. and subsequently under Louis XIV., not to mention Richelieu's influence: the state preceded the nation. The Revolution exacerbated this still further, despite initially having quite different intentions. And Napoleon brought the whole process to a head.

Centralisation had certainly taken on milder forms and grown more flexible with the passage of time. However it was not until the end of the twentieth century that France embarked boldly on a course that would take it in the opposite direction, towards decentralisation, after the days of the visionary General de Gaulle with the foresight he displayed in 1968 and 1969; indeed this very subject brought about his downfall and resignation in 1969. The first phase of decentralisation came in the early 1980s when the executive power in the departments and regions was transferred from the prefects, who are representatives of the central state, to local executives – the presidents of the General Councils and the presidents of the Regional Councils.

Twenty years later, in 2003-2004, we entered a new and still more significant phase on the road towards decentralisation. This was what we called "Act II" of decentralisation.

In 2003, we amended our constitution, introducing new principles to safeguard local authorities and their finances.

First of all, decentralisation has now been enshrined in the constitution – with a view to ensuring that this process is not called into question. Indeed, the principle of decentralisation has been laid out in the first article of the constitution, among the fundamental principles and constitutive elements of our Republic. That is a real landmark.

Secondly, the principle of subsidiarity is now recognised.

A further innovation is that territorial authorities have been granted the right to try out new approaches, allowing them to introduce waivers to national legislation for a precise purpose and for a limited time period.

In the same spirit, the constitution now grants territorial authorities the power to adopt regulations, in other words scope to introduce the general measures required to implement laws that fall within their powers and responsibilities.

A further significant new element is the introduction of referenda to decide upon regional or local issues. The initiative for such referenda may be taken at the local level.

Finally, the French Constitution now enshrines and guarantees the principle of territorial authorities' financial autonomy, stipulating that their own resources shall constitute – and I quote – "a decisive share in the totality of their resources".

Furthermore, and this is an important safeguard, the constitution now provides that whenever the state transfers powers and responsibilities to a territorial authority it must also transfer the resources that the central state allocated to the policy area. You will not be surprised to hear that the Senate, which, as you know, represents the territorial authorities, ensuring that the voice of local, municipal, departmental and regional politicians is heard, initiated moves to include this guarantee in the constitution.

The amendment of the constitution, the most pertinent points of which I have just presented to you, did not encounter marked opposition, however, one must admit that it was not greeted with enthusiasm. Why?

Many citizens would certainly like to see certain decisions taken at a level closer to them by politicians whom they know well and whom they can easily turn to: that is the advantage of managing policy close to the people affected. However, at the same time the idea of equality – *égalité* – is still very present in French political culture and a good number of citizens fear that decentralisation might give rise to inequalities between the various different territorial units and could give rise to a "multi-speed" France.

In addition, one must admit that decentralisation does render the situation less clear-cut: it is very difficult to know who bears responsibility or, in a nutshell, who does what?

France has adapted well to the changes brought about by decentralisation; however this new legal reality has still to become integrated into people's habits and ways of thinking.

The amendment of the constitution triggered significant legislative activity in 2003-2004, because a whole host of laws had to be

adopted to give practical expression to these grand principles. The most important of these was indubitably the Bill "On the Freedoms and Responsibilities of Local Authorities", which spells out in particular the new powers and responsibilities devolved to territorial authorities. As you will be aware, executive power in the departments is now vested in the presidents of the General Councils, whilst in the regions it is vested in the presidents of the Regional Councils. A very, very broad consultation process was carried out to lay the groundwork for this bill.

The Senate thus became decentralised and organised, under my chairmanship, what are known as the "States-General of Local Politicians" in each region: deputies, senators, regional councillors, departmental councillors and mayors met and discussed, region by region, the changes made to the constitution. This enabled some 22,000 local politicians to express their point of view on the various aspects of decentralisation.

As a matter of fact, the bill transferred fairly significant powers and responsibilities to the departments and regions. I would like to mention in particular vocational training, transport – particularly main roads and airfields –, social measures, income support for low-paid workers, social housing, education – education solely in material terms, not, of course, educational programmes and teaching methods –, culture – in particular protection of certain historic monuments –, tourism, although this is not an exhaustive list.

The areas in question are more or less the same as during the first wave of decentralisation. However, twenty years ago the devolution of responsibilities was more often than not partial. This time the bulk of powers and responsibilities and the means to exercise these have been transferred. In particular some 130,000 civil servants have been transferred from the state to the regions and departments. And this creates a problem, not only for the regions and departments, but also for the staff in question, some of whom wish to remain under the authority of the state, whilst others of course are more willing to shift to working for territorial authorities. Within the central state administration, civil servants could be posted throughout the country, whilst there is much more limited scope for this within the administrations of the regions or departments.

Mr. President, colleagues,

The constitutional and legislative steps to allow for decentralisation have not been without consequences for the French bicameral system.

In France legislation may only be promulgated if it receives Senate approval. In the case of certain bills amending the constitution, both the National Assembly and the Senate must adopt the bill with the same wording. The Senate remains, in a sense, the body that exercises constant surveillance of the government's activities and is entitled to put parliamentary questions to the government on certain topics. However, in addition the Senate represents the territorial authorities, the regions, departments and municipalities. The Senate played a particularly important role within this move towards decentralisation, especially in drafting and discussing the texts in question, drawing of course on the discussions held by the territorial authorities in each region.

Furthermore, whilst maintaining its legislative powers, the Senate has been granted precedence – and this is very new – in examining draft legislation dealing primarily with the organisation of territorial authorities. Previously the National Assembly had the right of precedence for this type of draft legislation; this is no longer the case, and such legislation must be submitted as a priority to the Senate.

Generally speaking, the move towards decentralisation tends to strengthen the Senate's legitimacy and its specific role, all the more so because, as we should realise, on several occasions the Senate ran the risk of being abolished.

Before the Senate could take on this enhanced role, it needed to modernise its election rules. The nine-year term of office appeared too long, especially since the term of office for the President of the Republic had been reduced from seven to five years.

In 2003 the Senate took the initiative of reducing the term of office for senators to six years in order to have this tally with that for local politicians. This proved to be a difficult matter – it was a forceps birth. At the same time, the minimum age to be eligible for election to the Senate, previously 35, was lowered to 30 with a view to bringing younger people into the Senate – bearing in mind that I have often noted, and this is a particularly interesting point, that a senator slumbers within each and every deputy.

I myself was a deputy of the National Assembly before becoming a senator and this is true of many of my colleagues.

Finally, in order to be able to scrutinise and ensure ongoing evaluation of how decentralisation is implemented, the Senate set up an in-house Decentralisation Observatory, comprising representatives from all the political parties in the Senate.

The Senate now aims to exercise to the full its role protecting the interests of territorial authorities and serving as the guardian of decentralisation. In a sense, it wishes to ensure “after-vote service” for decentralisation.

Mr. President, colleagues,

As France is not a federal state, but instead a unitary decentralised state, I consciously chose to diverge from the proposed topic to consider a subject more suited to my country’s structure.

However, at the end of the day, Mr. President, it is now no longer so difficult after all to fit France into the context of the topic you chose to examine based on the current situation in your country, one of the models of federalism. Isn’t decentralisation the form federalism takes in unitary states? Should one perhaps see in this “return to the local” a sign of convergence between European countries, moving together from very different starting points?

Perhaps there is a balance, as you quite rightly underlined in your introductory comments a moment ago, an optimum balance we all seek to strike between the central tier of state – the national level – a guarantee of efficiency in certain domains and the local tiers of state, which guarantee decision-making close to citizens and democratic vitality.

However, can one strike this optimum balance, or more precisely, can one be certain that one has done so? I do not think so. As Chancellor Bismarck said, and I quote, “Politics is not a precise science”. And I would also like to add that that is a good thing.

Before I hand over to the next speaker, I would like to reiterate how pleased I am that we are engaged in such high-calibre, interesting work, reflecting the personal involvement of each of us. It is so encouraging to see that right at the heart of Europe we can all discuss some of the problems we face in a friendly atmosphere, irrespective of our varying sensibilities and differences.

Once again, I congratulate the Bundesrat and its President for the excellent organisation of this session and I can assure Switzer-

land, our next host country, that we will do everything in our power to ensure our next meeting is also a success.

Thank you all for your kind invitation.

**Prof. Hugo Vandenberghe,
Vice-President of the Senate of the Kingdom of Belgium**

Mr. President, esteemed colleagues, Ladies and Gentlemen, Belgium has had a bicameral parliamentary system since 1831, comprising the Chamber of Deputies - the Chamber – and the Senate. The Senate initially constituted a conservative counterweight to act as a safeguard against possible excesses of the Chamber. However since 1893 reforms have made the Senate increasingly democratic. The criteria for candidates standing for office and voting rights are now the same as for the Chamber of Deputies.

The most important reform of the Belgian constitutional system was brought about by the 1993 amendment of the constitution. Article 1 of the new Belgian constitution stipulates that Belgium is a federal state made up of communities and regions. Belgium encompasses three communities: the Flemish, French-speaking and German-speaking communities.

Alongside these we find the Flemish Region, the Walloon Region and the Brussels-Capital region. As devolved parliaments were created for the regions and the communities, the number of members of parliament in the federal chambers was reduced from 212 to 150 for the Chamber of Deputies and from 184 to 71 for the Senate.

21 of the 71 senators represent the communities. They are appointed by the parliaments of the three communities; ten for the Flemish community, ten for the French-speaking community and one for the German-speaking community. The remaining 50 senators can be divided into two categories: 40 senators are directly elected by the French and Flemish electoral colleges, whilst a further ten senators are co-opted, six for the Flemish community and four for the French community.

The remit and political role of the second chamber was fundamentally altered parallel to the new composition of the Senate.

The reformed Senate has two main missions; firstly it provides a meeting place for the federal authorities and representatives of the federal entities, and secondly it is a “Chambre de Réflexion”, in other words, the chamber that oversees the quality of legislation. The 1993 reform thus abolished the full or integral bicameral system, whereby both chambers must agree to identical texts when adopting legislation.

The constitution now distinguishes between three types of bill:

The Chamber of Deputies and the Senate are competent on an equal footing for all legislation concerning the structure of the state and of institutions.

This therefore applies to amendment of the constitution and to bills that must be adopted with a specific stipulated majority.

In other spheres the constitution opted for a restrictive bicameral system, whereby examination of legislation by the Senate is optional and in any event the Chamber of Deputies has the last word.

The Senate can examine a text approved in the Chamber if 15 senators exercise what is known as the right of evocation i.e. they submit a request to review the legislation. The Senate may then amend the text tabled within 60 days and send it back to the Chamber of Deputies, which passes the final judgement. The 60-day deadline may be extended.

In a limited number of particular cases, especially in judicial matters, the Senate enjoys the same powers as the Chamber of Deputies, meaning that here we are dealing with a bicameral system offering both chambers equal rights.

Several reform proposals have been made since the new federal system was introduced, although these have not yet found sufficient support in both chambers. Indeed, reform of the bicameral system, – primarily pertaining to how the second chamber functions – must be approved by a two-thirds majority in both the Chamber of Deputies and the Senate.

The first reform proposal focuses on strengthening the notion that the Senate should be a meeting place, where the communities and regions can come together with the federal government. It proposes that only 21 senators be directly elected by the parliaments of the federate entities, whilst the other 50 senators would be directly elected in the course of federal elections, rather than as a result of elections to the devolved parliaments. Various peo-

ple have asserted more or less forcefully that there should be a clear link between the federate entities' parliaments and all the senators in the second chamber.

Some, such as the Verhofstadt government in 2002, have suggested the Senate should be made up exclusively of members of the federate entities' parliaments and their governments, with half the members coming from the Flemish-speaking and half from the French-speaking community. Others propose instead that the Senate should be directly elected. However, this should not occur via the federal elections, as is currently the case, but should instead be at the level of the federate entities. The result of elections to the devolved parliaments would thus be clearly reflected in the political composition of the Senate, in its role as the parliament that represents the federate entities at the federal level. In terms of the powers granted to the chambers, proposals have been made – again by the Verhofstadt government – to do away to a large extent with the Senate's legislative powers and to restrict these to changes to the constitution, adopting bills where a specific majority is required, and to international treaties. The role of the second chamber as a “Chambre de Réflexion”, monitoring the quality of federal legislation, would vanish entirely. In contrast, others have proposed that the Senate be granted comprehensive legislative powers, meaning that a request to review all draft bills could be submitted by the Senate. If the Senate approved the same draft amendment twice, the Chamber and the Senate would have to reach an agreement before the definitive text could be adopted.

In a second version of the reform proposals from the Verhofstadt government in 2004, minimal legislative powers would have been accorded to the Senate, in as much as the majority in a language group would have been able to request that a particular legislative text be examined. Let me underscore that a draft amendment could be accepted if the majority in both language groups were to support such a draft amendment.

The government's reform proposals were referred to an institutional forum, an ad-hoc body with representatives from the federal government, the regions, the provinces and a limited number of members of the Chamber and the Senate. At present however the matter has been put on ice, as the forum has met only once

and has not drawn up an agenda nor agreed to dates for further discussions.

Furthermore, the institutional dialogue is addressing not only possible reform of the second chamber but also further restructuring and redistribution of powers between the authorities at the federal state level and in the federate entities. As all these reforms must be adopted with a two-thirds majority in both the Chamber of Deputies and the Senate, it does not yet seem likely that fundamental changes will be made to the bicameral system after the next elections in Belgium, scheduled for summer 2007.

Mr. President, Ladies and Gentlemen, we are fully justified in asserting that a bicameral system is inherent to a federal state structure. To ensure that the bicameral system makes adequate provision for participation, one of the two chambers of the federal parliament must provide for proper representation of the federate entities to ensure that federal legislation relating to their sphere of competence cannot be changed unilaterally against their will. For that reason we should not support any reform that does not recognise the Senate's important role as guarantor of the quality of legislation.

The second reading of a legislative text by a chamber that is composed differently and has a different perspective has already proved its worth in the past. Furthermore, a second reading by another chamber allows citizens to submit an appeal to the second chamber later in the process once they have become aware of a text approved in the Chamber of Deputies; citizens can thus request that the Senate introduce draft amendments or propose another option. This option therefore helps to guarantee democratic participation.

There are generally complaints that over-regulation and the poor quality of legislation affect the administrative impact and credibility of politics. A second chamber can play an especially important role by examining legislation with particular care, and not merely from a party-political perspective, as well as by paying heed to how European legislation is transposed into national law.

Furthermore, it is also important to underscore that in a bipolar federation such as Belgium there is a risk that the federal parliament will tend to exacerbate conflicts between the two large communities rather than mitigating these if the federal system envisages

only one chamber. If the state is bipolar, i.e. with two large power groups, it is helpful to have an assembly that seeks to overcome the differences in the country and can devise compromises. It is thus certainly no coincidence that most federations have bicameral systems.

The notion that the federate entities and the citizens should participate implies that a second chamber can make a valid contribution if it has a moderating influence on the country in the long term.

The composition of the Senate must display certain specific features if this body is to play its own distinct role. Consequently the make-up of the Senate must more closely reflect the way the parliaments of the federate entities are put together. It would be appropriate for a certain number of senators to be directly elected within the context of elections to the devolved parliaments and for a further group of senators to be designated by the devolved parliaments.

A constitution without the Senate as a second chamber would per se be incompatible with any kind of federal thinking, and would be difficult to reconcile with a democratic state based on the rule of law. Legislation however means more than the formal technicalities of the legislative process. It presumes that general legal principles, such as circumspection, predictability and legal certainty, be upheld. Thus a second chamber in a federal system both contributes to good administration and helps to improve the workings of the democratic state.

Thank you.

Mustafa Pamuk,
Vice-President of the House of Peoples of the
Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina

Ladies and Gentlemen,

It is a pleasure and a satisfaction for me, too, to participate in such a high level round gathering in Berlin, in the city which was called last night by Mr. Poncelet a symbol of Europe that tries to reconcile itself with itself.

Every contemporary state adopts its legislation in a way that will

suit its own real conditions. We in Bosnia-Herzegovina within the specific conditions articulated by the Dayton Accords have a bicameral parliament. In its legislative function the House of Peoples or Upper House is fully equal to the House of Representatives but also has a specific function to protect the vital national interests of the constituent peoples of Bosnia-Herzegovina. Without this specific role, the adoption of decisions in parliament would be undoubtedly much simpler, but the consequences of such simplification would open the possibility for the ethnic majority to impose its own will on the ethnic minorities, which would be devastating for the future of Bosnia-Herzegovina. The theory of pluralistic communities indicates that the struggle between the competing interests, if it is a chaotic one, can be injurious to all the groups. Therefore we should be looking for solutions through constructive actions based on compromises with the aim of achieving satisfactory results for all. Ultimately, this leads to consensus as the ideal form of resolving problems.

All the relevant political entities in Bosnia-Herzegovina have clearly shown their commitment to integrate with Euro-Atlantic structures which dramatically increases the workload of the legislature of the House of Peoples. However, the House of Peoples in Bosnia-Herzegovina is composed of only 15 members, five from each people. As there is a growing number of opinions to be reconciled it is necessary to increase the number of delegates of the House of Peoples in order to adequately respond to the needs of the Euro-Atlantic integration process and thus accelerate the transformation process that should finally lead to the harmonisation of domestic legislation with European legislation.

Bosnia-Herzegovina is on the eve of signing the stabilisation agreement with the European Union. We have to adopt the three very essential reform laws, namely the law on higher education, on the police system and on the public broadcasting system, which have been in parliamentary procedure for several months. There is a high probability that these laws will be adopted this month.

In a complex constitutional structure of a country like Bosnia-Herzegovina the House of Peoples plays a key, almost invaluable role in adopting such laws; but the legislation and the protection of vital national interests requires that the delegates show enormous knowledge and invest enormous effort and concentration with

responsibility and accountability. From the Association of European Senates we expect help to meet the demands of these very complex tasks – through the intensive sharing of experiences and knowledge. The meeting in Berlin has shown that a continuity in the efforts of parliamentarians coming from historically and conceptionally different systems brings about, if not convergence, at least a synergy that enables both Europe and its member countries, like Bosnia-Herzegovina, to reconcile themselves with themselves.

Thank you.

**Minister-President Matthias Platzeck,
President of the Bundesrat of the Federal Republic of Germany**

Dear colleagues, your Excellencies, Ladies and Gentlemen,
The bicameral system and federalism in Germany have become linked in a particularly close and enduring manner. Germany has always had a federal state structure and a bicameral system in all the periods throughout history when it existed as a constitutional state. The second chamber was always responsible for organising the political participation of the constituent federal states at the national level. This statement is equally true of the German Empire, the Weimar Republic and the Federal Republic of Germany.

We are all aware – as we are hearing again today – of the broad panoply of types of second chambers in constitutional systems within Europe and around the world. When compared with all these systems, the German Bundesrat in its very design is perhaps the second chamber with the most marked emphasis on representing the constituent federal states within the state as a whole. This is a consequence of the evolution from a confederation of states to a federal state over the course of history, which was only possible because the principalities and free cities affected by the process were guaranteed rights to participate at the federal level. This was how the specifically German tradition of a second chamber developed, bringing together the most senior representatives of the executive bodies in the constituent federal states. The Bundesrat has therefore been aptly described as the “parliament of governments”.

This historical digression not only explains the particular composition of the Bundesrat, which can fairly be said to be unique, but also makes clear why any change to Germany's federal system has a knock-on effect on the bicameral system. The more the constituent federal states decide autonomously, the less they need the Bundesrat to articulate their political will. However, if there is greater cooperation between different tiers of the state and if the Federation can accrue more powers as a result, representation of the federal states in the Bundesrat becomes correspondingly more important.

Since 1949 the federal system in the Federal Republic of Germany has grown increasingly unitarian. The key term here is "cooperative federalism", which quite a number of people take to mean that we have now moved to what might better be described as a kind of "cooperative centralism". This development is reinforced by ongoing European integration, which certainly strengthens the trend towards more centralisation.

In this context two fundamental structural features of the organisation of the state in Germany play a significant role.

First of all, legislation, including federal legislation, is generally implemented by the authorities at the federal state or Länder level. It is thus rather the exception than the rule for federal legislation to be implemented by the federal authorities.

The second key feature is that federal state budgets are also funded from tax revenue determined by federal legislation. With some minor exceptions, the federal states therefore do not enjoy tax autonomy; they derive their revenue in essence from tax revenue that they share with the Federation. That by the way rarely makes matters simpler.

Per se these two factors alone generate an enormous need for cooperation; as a consequence, the Länder in Germany have fairly limited autonomy compared with other federal state systems. On the other hand, the German federal states enjoy much greater participatory rights than is generally the case in other federal systems. Whilst this participation is of course reflected in every conceivable form of informal cooperation between federal and Land authorities, the Bundesrat is the clearest and politically most important manifestation of this active participation.

Ladies and Gentlemen, the Bundesrat has become an increasin-

gly significant factor and has gained more power as cooperative federalism has become ever more finely tuned. This is expressed most clearly in the number of consent bills, in other words, bills that require not only a majority in the Bundestag but also a majority in the Bundesrat. The general opinion in the Parliamentary Council when it drew up the Basic Law in 1948/49 was that around 10 per cent of federal bills would require Bundesrat consent. However, even in the early 1950s over 40 per cent of all bills were already consent bills. This figure peaked at roughly 60 per cent and has now settled at around 53 per cent. Consent bills are primarily those impinging on the Länder's administrative sovereignty or relating to taxes accruing entirely or in part to the coffers of the federal states.

Given the high proportion of consent bills, the political composition of the Bundesrat is clearly also decisive. In the first 20 years of the Federal Republic of Germany's history, majorities in the Bundestag and Bundesrat were virtually always held simultaneously by the same political party or coalition. The potential for conflict between the two chambers and the ensuing tensions within the bicameral system were thus fairly limited. That changed when the SPD/FDP coalition came to power in Bonn in 1969 and was confronted with a Bundesrat dominated by the CDU/CSU, which was in the opposition at the federal level. It was during this period that the Bundesrat was first accused of holding up the work of the Bundestag and the Federal Government. In the 1990s, when the CDU/CSU government headed by Helmut Kohl found itself facing an SPD-dominated Bundesrat, the same reproaches were voiced once again, only this time they came from the other side of the political spectrum. And – as you know – at present a government coalition headed by the SPD once again feels its policies are being blocked by a Bundesrat in which the CDU/CSU holds the majority. The tensions in the bicameral system in Germany, in other words the differing majorities in the Bundestag and Bundesrat, are even one of the reasons or indeed almost the main reason why we need to have new elections to the Bundestag, which will be held two weeks from now on Sunday.

I would like to sum up this depiction of the constitutional development of the federal state structure and the bicameral system in Germany:

Firstly, the second chamber in the German constitutional system, the Bundesrat, has become an important power centre. No federal government can push through a significant political reform programme without the Bundesrat's cooperation. If – as has on the whole been the case over the last 35 years – the party or coalition that constitutes the majority in the Bundestag does not also enjoy a majority in the Bundesrat, something akin to an “informal grand coalition” emerges, encompassing all the key political forces in Germany. Only political measures agreed upon in the framework of this “coalition” are then possible.

Secondly, it is very difficult for voters to grasp the structure of this “informal grand coalition”. On the one hand, voters see heated debates in the Bundestag and Bundesrat, yet on the other hand, in most cases they hear that an agreement has been reached after all, e.g. in the Mediation Committee – a joint Bundestag and Bundesrat body, which meets in this house. It is virtually impossible for voters to grasp which political forces contributed to what extent to this outcome. It is correspondingly difficult for voters to ascribe political responsibility correctly.

Thirdly, the federal states' political autonomy has shrunk progressively over the years. More and more policy areas have shifted from federal state to Federation jurisdiction.

This has not affected the executive bodies in the federal states, i.e. the federal state governments, to such a great extent, as they have retained influence via the Bundesrat. The parliaments in the federal states have however more or less entirely lost their function as bodies that adopt legislation.

These negative appraisals of the German constitutional structure clearly predominate in the current debate. It would however be erroneous to overlook the positive elements. Fundamental decisions as to the political course to be adopted have over and over again ultimately been taken on the basis of a consensus. This has given a great deal of stability and reliability to state actions. To my mind, this type of cooperation between the various tiers of the state also often seems to function more smoothly than is the case in federal systems that are based less on cooperation and more on the division of powers. Numerous conversations with visitors from abroad have shown us that these two aspects of the German system are indeed rather enviable. That means we should learn not to underestimate these advantages of our system.

However: from the mid-1990s on, public discourse focused on the drawbacks of our federal state structure and the German version of the bicameral system rather than on their advantages. Interestingly, the first person to call for specific efforts to reform the system and to urge that a Bundestag and Bundesrat body be set up to address these issues was one of my predecessors in the office of Bundesrat President, the current Federal Minister of Finance, Hans Eichel.

That opened up a discussion, initially between the federal states and later between the federal state governments and the Federal Government. Finally the discussion moved to the Bundestag and Bundesrat, the two bodies that adopt legislation amending the constitution, and they decided in 2003 to establish a joint reform committee.

When we suggested taking bicameralism and federalism as the topic of this conference, we were still very confident that we would be able to present the results of these reform efforts to you. However it has become impossible to conclude these reform efforts for the time being, as the Bundestag has been dissolved. However, it is worth taking a closer look at the results that appear to be emerging. These are not merely proposals on individual points but instead we can gradually identify a reform package that could achieve a consensus appearing on the horizon.

The key term in the debate in the Committee was “disentanglement”. This term signified reducing the shared financing competences of the Federation and the federal states, a greater degree of independence for both tiers of state in legislating through fewer consent bills and by cutting back on framework legislation, offering in return greater policy-making powers for the federal states. It is apparent even if one only considers these cornerstones of the proposals that reforming federalism in Germany necessarily entails changes to the bicameral system.

I would like to focus on identifying some of the central aspects of the solutions emerging. Obviously in a reform of this nature no individual point can be definitely considered to have been agreed upon until an agreement has been reached on all the relevant issues. Everything that I say about possible results is thus subject to the proviso that an overall package can be adopted in the future.

The change I consider to be the most substantial would probably

affect the Bundesrat directly. A possible agreement would in all likelihood comprise re-defining the conditions for bills to require Bundesrat consent. This would make it much clearer than at present which bills should be categorised as consent bills, concentrating on legislation affecting the financial interests of the federal states: federal bills containing provisions on administrative procedures and how various authorities function would in the future not require Bundesrat consent. This applies to around half of the bills that currently require Bundesrat consent. However, in the future all forthcoming federal bills typically entailing high levels of expenditure for the federal states would require Bundesrat consent. This category primarily comprises bills granting citizens certain entitlements.

It has been estimated that a change of this nature would mean that only 35 per cent to at most 40 per cent of all federal bills would require Bundesrat consent, as opposed to 53 per cent at present. It is quite obvious that this would also entail a shift in the balance of power in Germany's bicameral system.

Nevertheless precisely this aspect of a possible reform seems to me to be pointing in the right direction. On the one hand, it contributes to disentangling the tiers of state, for as a consequence it would tangibly increase the number of bills that the majority in the Bundestag could decide upon independently. On the other hand, it would offer a more reliable basis than at present to ensure that bills that impose financial burdens on the federal states, and thus particularly affect the federal states' interests, would be subject to Bundesrat consent.

A second key change, which was particularly controversial right up to the end of negotiations, related to enhancing the legislative powers of the federal states. So far a final agreement on this point has not been attained, meaning that the reform as a whole could not yet be agreed upon. There are certainly also difficulties in the relationship between the federal states. There are considerable differences in the size and financial resources of the 16 German Länder. It is thus quite logical that some federal states seek greater policy-making powers, whilst others are more inclined to feel that this would strain their resources. Furthermore many voters set great store by equal living conditions for all.

Ultimately however a solution was beginning to emerge that would

have resulted in legislative powers being transferred to the federal states in a series of specific fields. Even if these were in some cases minor policy areas, a tangible increase in the powers ascribed to the federal state parliaments, or Landtage, can certainly be identified if one considers the big picture. The most significant sphere in this respect would be powers pertaining to remuneration of civil servants, an issue vigorously pursued by a number of federal states, as the majority of civil servants in Germany are employed by the federal states.

Within the context of the restructuring of legislative powers certain federal states have pushed insistently for responsibility for education policy to be transferred completely to the federal states. To date an agreement between the two levels of the state has not been reached on this point. A solution for the whole reform package will only be possible if a consensus is reached on this matter. Both sides need to show a sense of proportion on this issue.

The committee has made scarcely any proposals on the wide-ranging and difficult topic of financial relations between the Federation and the federal states. Disentanglement in this domain would have signified greater financial autonomy for the federal states. In my opinion it is debatable whether this would have been compatible with the general public's desire for equal treatment, given the broad spectrum of different situations in the various federal states. The German perspective on precisely this point diverges from that of our Swiss neighbours, for example. As the few changes likely to be made to financial relations relate to specific limited points, I do not wish to examine these in detail here.

Many observers not directly involved in the committee have criticised it for not having paid sufficient attention to financial matters. However I believe that, given the particular situation in Germany 15 years after reunification, one must realise that the financial relations between the Federation and the federal states are also very pertinent to redevelopment in former East Germany. Far-reaching new provisions on this issue only just came into force at the start of this year and to my mind it would have made little sense to put these up for discussion once again in the context of the debate on reform of the federal system. As Minister-President of a federal state in eastern Germany, I am only too aware of how important it is that a sound financial basis for planning is maintained.

Colleagues, I hope that I have managed to give you an impression of the reform discussion in Germany and that I have also conveyed a clear sense of the backdrop to this discussion. The debate on a reform of the federal system, which for us also always implies reform of the bicameral system, has not yet been concluded. The course it has taken so far suggests that the existing federal system, cooperative federalism, will not be radically overturned. That would indeed not be possible as long as the federal states are responsible for implementing federal bills, with both tiers of state sharing revenue from the most important taxes. However, clearly discernible changes are to be expected within the system, which will give both tiers of state greater scope to shape policy independently. This would occasion a somewhat reduced role for the Bundesrat without however affecting the core of the bicameral system. The Bundesrat will remain a significant factor in the German constitutional system even after implementation of the reform schemes.

Thank you for your attention.

**Francesco Moro,
Vice-President of the Senate of the Italian Republic**

Thank you, Mr. Chairman,

I would like to directly address the heart of the matter and read out to you what I have prepared.

The subject for debate at this meeting is the classic theme of contemporary constitutionalism. The structure and functions of the Parliament, and in particular of the Upper Chamber, are inevitably affected by the introduction or ongoing development of a federal State structure.

And this is also true of Italy's experience. Having discarded the form of a federal state, the Constituent Assembly opted for regionalism, even though its implementation was frozen for almost 30 years.

It was therefore natural, in what was essentially a centralised Republican State as it was established immediately after the war, for the Senate to perform the functions of a political Chamber, albeit elected "on a regional basis", identical in status to the other House,

the Chamber of Deputies. This is known as "perfect bicameralism": the Government of the day must enjoy the confidence of both Chambers, the legislative function being exercised collectively, and on a perfectly equal footing, by both Houses.

When steps were first taken to implement the regional system in the 1970s, the debate began on the reform of the Senate.

But it became a highly topical issue during the last Parliament with the launching of the reform that reversed the principle that lawmaking powers were shared by central and regional government by laying down the list of matters of exclusive and concurrent central government powers, and leaving the regions with general, albeit residual, legislative powers. The reform of the Senate was not carried through at that time, but it did trigger a great deal of debate. Constitutional Law no.3 of 2001 merely provided a transitional solution, while awaiting the reform of our present bicameral system: Regional representatives would henceforth sit on the Bicameral Regional Affairs Committee. It has, however, never been implemented.

The present Parliament has taken up the issue of reform once again.

As part of a comprehensive overhaul of the second part of our Constitution, the Chamber of Deputies and the Senate approved an organic text in the first of the two votes required by the Italian Constitution for it to be revised. An essential part of this text is the radical redefinition of the role and the powers of the Senate, which, not by chance, is to be called the "Federal Senate", accompanied by a more precise definition of the legislative powers of the regions. One important innovation is the vesting of the regions with exclusive lawmaking powers over such important matters as welfare and the organisation of healthcare, schools, and syllabus-setting for schools, as well as regional and local administrative policing, in addition to all other matters that are not the exclusive preserve of the State. Drawing on models specific to all federal States, the new Senate will no longer pass a vote of confidence in the government but will continue to perform important legislative and scrutiny functions.

The membership of the new Senate will be reduced from 315 to 252, elected by direct universal suffrage on a regional basis, but unlike the present system, the Senate will no longer be co-terminous with the Chamber of Deputies.

At present, the Chamber of Deputies and the Senate are elected at the same time, ordinarily for a period of five years. But the new Senate will be a “continuing” parliamentary organ as in all federal systems.

Senators will be directly elected by citizens, but elections will be called simultaneously with elections to the Regional Councils.

Whenever any one of the 20 Italian Regional Legislative Assemblies is renewed, the senators allocated to that particular region will also be re-elected. Provision already exists for a fixed minimum number of senators for each Region: at the moment there are seven, but with the reform there will be six, except the very small regions of Valle d'Aosta and Molise which have one and two senators, respectively today, which will also be the case after the reform. The other seats will be distributed between the regions in proportion to their respective populations.

The instrument which links each senator to their respective region is the fact that their election coincides with their Regional Assembly election. It is obvious that the political outcome of the regional elections will also be reflected in the simultaneous election to the Senate, whereas with the present system of holding the elections to both Houses of Parliament at the same time make one a kind of political carbon copy of the other. This is essential under the present system, because both Houses must have confidence in the national government, but after the reform the Senate, as in all federal systems, will not play any part in the formation of the national government.

It was therefore decided against having representatives of the regional executives or assemblies sitting directly on the Senate, and also against indirectly electing them, as a second tier. It has been preferred to retain the senators' directly representative character but linked to the dynamics of regional politics. Senators must therefore be citizens who are resident in the region in which they are elected, or they must have held elective office in that region or within the municipalities or provinces of the region.

In order to strengthen the linkage between Senate and region, the Regional Legislative Assemblies and the organs representing the other local authorities at the regional level will appoint two representatives for each region to take part in the deliberations of the Senate, without voting rights. There are also a whole series

of other provisions which guarantee senators the opportunity to register their opinions in the local representative assemblies and, conversely, to give the assemblies direct influence on the work of the Senate, particularly on lawmaking.

This central government lawmaking function is precisely the one in which the Senate plays its most direct and decisive role.

As already indicated, the reform is intended to get around a typical – indeed unique – feature of the present Italian bicameral system: the fact that the Senate plays a perfectly equivalent role to the Chamber of Deputies in the lawmaking function. All central government laws in Italy today must be approved by both Houses, which have identical powers.

The Constitutional Reform Bill makes provision for two different types of law: laws which are necessarily bicameral, and laws over which either the Chamber of Deputies or the Senate has paramount power. The Chamber of Deputies has paramount power over the adoption of laws falling within the exclusive lawmaking powers of the State. The Senate has paramount lawmaking powers over laws laying down the fundamental principles of so-called “concurrent” legislation. On matters of concurrent legislation, the State only lays down the fundamental principles, while the rest lies with the lawmaking powers of the regions. With this second type of legislative procedure, the House with paramount powers examines the bill, while the other House has 30 days within which to table amendments. Nevertheless, it is the Chamber with the paramount lawmaking powers that finally decides whether or not to adopt these amendments.

The Senate may therefore play a decisive part in drafting a large number of laws which, even though they are only restricted to defining essential principles, relate to issues of great importance, such as foreign trade, education, scientific research, civil protection, local government, transport networks, the use and enhancement of cultural heritage, supplementary pension schemes, the coordination of public finance, and the taxation system.

During the drafting of this reform, a great deal of the discussion hinged around whether or not the Senate should be given such far-reaching powers, in other words, the last word on laws whose adoption might be decisive for implementing government programmes, considering that the Senate is not linked to the

executive with a fiduciary relationship, and might therefore have a different majority from the Chamber of Deputies. In this debate, we very clearly bore in mind the experiences of other federal chambers, particularly those which, like Italy's, are part of a Parliamentary system in which there is not a rigid separation between the executive and the legislative branches of government.

In order to avoid these risks and these eventualities, the Reform Bill introduced an innovative procedure: the so-called "programme question". Whenever the government successfully secures the vote of the Chamber of Deputies in favour of government-supported amendments approved by the Senate, it may ask the President of the Republic for authority to explain to the Federal Senate the reasons why it considers the amendments to be essential for the purposes of implementing the government's programme, complying with Community and international obligations, or safeguarding Italy's legal and economic unity. Having obtained presidential authorisation, if the Federal Senate does not accept the amendments proposed by the Chamber of Deputies, the bill is sent back again to the Chamber of Deputies which then decides with a majority vote on the amendments proposed. Albeit, with these far-reaching procedural guarantees – intervention of the Head of State and the need for an absolute majority of the members of the Chamber of Deputies – the government can ensure that the political Chamber prevails over the will of the Federal Senate, even in matters over which the latter has paramount competence.

As far as the bicameral laws are concerned, that is to say, those which require both Houses to vote through an identical text, this procedure has to be followed in at least 25 cases on issues of major importance: all legislation regarding the organisation and the institution of local authorities, legislation governing the essential levels of services, provisions governing elections to the Chamber of Deputies and the Senate, the formalities for enabling the regional authorities to take part in the framing of Community law and transposing it into the Italian system, amnesties and indults, the organisation of government, the institution of independent authorities, and so on.

In order to prevent the present practice of the same bill ping-ponging back and forth between the Chamber of Deputies and the Senate, this reform, adopting the model of federal states, provides that if the

bill is not approved by both Houses with the same identical text, the Presiding Officers can convene a bicameral committee of 30 deputies and 30 senators to draft a single text that will be put to the final vote of both Chambers.

From the picture that I have tried to briefly sketch out here one can see that there has been a radical overhaul of the lawmaking procedure to reflect the new breakdown of powers between central government and the regional governments, which is reflected in the procedure itself. This complexity is the inevitable price to be paid for reorganising the lawmaking powers in a way that is more consistent with the principle of subsidiarity – a principle which is becoming increasingly more deeply entrenched at the European and national level as the general rule for the allocation of powers, in order to establish a closer relationship with and greater involvement by citizens in the decision-making processes.

This complexity could also give rise to conflicts of powers. The draft reform gives the Presiding Officers of both Chambers the role of arbitrators in this regard. They may directly settle the conflict by referring it to a committee of four deputies and four senators. These decisions are not subject to appeal before any authority, in order to guarantee the certainty of the procedures and to prevent political conflicts from becoming procedural flaws. However, in order to respect the powers of both Houses, and particularly the Senate, the reform provides that bills may not contain any provisions whose approval requires any different procedure. General criteria must therefore be laid down to guarantee the homogeneity of bills. And this will not only be intended to guarantee the powers of both the Chamber of Deputies and the Senate, and in particular the specific powers of the Senate, but it will also facilitate to improve the quality of legislation. For, all too often, we find that in Italy today legislation is being enacted that is extremely heterogeneous in character, difficult to construe, and which raises serious problems of interpretation.

Not having the function of passing a vote of confidence in the government, the Senate will continue to retain the functions of scrutiny, on a substantially equal footing with the Chamber of Deputies, specific to a parliamentary assembly. These are functions which, precisely because of the lack of any fiduciary relationship with the government, will probably be able to be exercised more freely and effectively than it was the case in the past.

The reform continues to give both Chambers, joined by representatives of the local authorities, the power to elect the President of the Republic. The Senate and the Chamber of Deputies appoint a number of members of the Constitutional Court and the CSM, the Higher Judicial Council, and in the latter case to the same degree -one sixth of the members of the CSM are elected by the Chamber of Deputies and one sixth by the Senate. However, in the case of the Constitutional Court, the Senate will elect four of the fifteen judges while the Chamber of Deputies will only elect three. Today, these elective functions are performed jointly by both Houses whose members meet in the Chamber of Deputies in joint session.

It is Parliament, sitting in joint session, that exercises a new power which has been entrusted to it by the central government reform: the power to declare any regional laws which jeopardise the national interest to be null and void. This power is exercised at the initiative of the government, and with a resolution adopted by an absolute majority of its members.

This procedure is hedged around by many safeguards to ensure that it is activated and used extremely rarely. However, there may be more frequent recourse to another procedure under the reform to make up for the increase in the functions vested in the regions. This is the power which the central government may exercise to stand in for both the lawmaking and administrative functions of a region which fails to comply with international law or Community law, or poses a serious threat to public order, or to protect the legal and economic unity of Italy. The procedures for exercising this power must be defined by a bicameral act of Parliament.

These are the main aspects of the constitutional reform overhauling both the structure of Italian bicameralism and the breakdown of powers between the central government and regional governments, projected towards a system that is in many respects federal in character.

In this way, the linkage between federalism and bicameralism is confirmed and forms the subject matter of our meeting here today.

As I said earlier, this reform has been approved on its first vote by both Houses of Parliament. Under the Italian Constitution it has to be voted through a second time, but in the second case, the Chamber of Deputies and the Senate can only endorse or reject

this draft reform, but are not empowered to make any amendments to it. If, as is likely, two thirds of the members of each House fail to reach agreement – and the first vote in the Chamber of Deputies is set down for September – at the request of a certain number of parliamentarians or 500,000 electors the draft reform will be submitted to a popular referendum to approve it.

The debate will be opening up soon and will certainly involve public opinion very closely indeed, as well as all Italy's political forces.

This meeting of our Association and the exchange of opinions and experiences that we shall be having here will enrich our national debate with yet more valuable input, from a joint debate between every European country: the relationship between the structure of Parliament and the division of powers and functions between central government and the local authorities.

Thank you.

**Prof. mr. Erik Jurgens,
Vice-President of the First Chamber of the
States General of the Kingdom of the Netherlands**

I would now like to start my speech in German in order to thank Matthias Platzeck for his warm reception here in this hall at the Plenary Assembly of the Bundesrat and last night at Charlottenburg Palace, where we had a beautiful dinner. During the years when Berlin was divided I visited the city frequently, also the former Soviet Sector. I was here on the very day the ugly wall was built; it was difficult to leave the Soviet Sector on this day. But today it is a beautiful city and I am delighted to see the representatives of the Senates of the former occupational forces, Mr. Dmitriy Fjodorovitch Mezentsev, Julian Grenfell and Christian Poncelet, together in an atmosphere of peace and friendship.

(Speech is continued in English.)

If you allow me, I will continue in English. As a Dutchman I have to be kind to both my neighbours.

I am a constitutional lawyer and my question is: What problem does bicameralism solve?

Historically, that was an easy question to answer. In the older

northern European and even also in southern European countries, there were different estates which had to be represented, estates of the realm, the nobles, the clergy and the commons, and the Houses represented those different estates, as it is still the case in Great Britain. Funny enough, in federal systems, the older chamber is the chamber which is the federal one. In the Dutch and Swiss confederations, in the Dutch case that was between 1580 and 1795, the Estates General were the meeting of the representatives of the seven different provinces of Holland; and the cantons of Switzerland had a system about the same. There were only two republics at that time together with Venice. When the United States broke loose from Britain in 1776, it first had a confederation based on the system of the Dutch Republic.

But the brilliant moment was when the makers of the Constitution of 1789 – as you hear I am a constitutional lawyer – thought of the possibility of giving the government of the United States the power also to bind by legislation the citizens of the different states. Up till then, in the Confederation of Switzerland and Holland that was not possible. Only the canton or the province could bind its own citizens. But the big jump in constitutional thinking was made by those founding fathers in Philadelphia, saying that next to the fact that the citizens of the states could be bound by their own state, they could also be bound by the federal government, and that was the birth of federalism. Therefore a brilliant invention, which of course was followed when the European Community was founded in the 1950s, having the same idea as it was applied to the federal system.

There is something federal in the system by which the decisions of the European Union are binding for the citizens. Of course, that is the geographical argument for having bicameralism. There is also a functional, a British one: In fact it is nice to have a place where you can send politicians when they are past their prime. I have been kicked upstairs. That is a very useful thing to have. And if it is that very posh club, people like being a member of, it can be as many of the colleagues have described to us, and that is the case also in my country the Netherlands, that the quality of legislation passed on by the Second Chamber of the Estates General is enhanced because of the higher form of professionalism in scrutiny of legislation by the Higher Chamber. And I must say, I think the

House of Lords, although they are not elected and therefore not really being able to be called a parliament, as to the professionalism of the scrutiny of legislation and the professional level of what they are doing, I think they are making a very important contribution to the quality of legislation in Britain.

These are possible reasons for having a second chamber, but are there maybe more important problems which a second chamber could solve; more a problem of this time, because quality of legislation, of course, could be solved by having a good council of state, I am looking at my Luxembourg colleagues present; and the way of having a place to kick people upstairs can also be done without giving them any powers at all. So what would a good reason be? The referendum on the 1st of June in Holland and just before that in France has been showing us that there is a big gap, at least in our two countries, Mr. Poncelet, yours and my country, between what the majority, the political majority, wanted and what the voters accepted. In Holland it was very extreme, I can say practically 90 per cent of both Houses of Parliament was in favour of the Treaty – that is a very, very large majority – and 62 per cent of the electorate voted against. For a country which has always been regarded for decades as being a politically stable country, it is certainly a very extreme situation that it is possible that such a large majority in parliament is in favour of a measure which is then rejected by 62 per cent of the population. That shows that at least at that moment, there is a gap or that there is a lack of trust in the parliamentary system. The question, of course is, can Senates do anything about that; can they sort of try to see to it, that the populist is listened to more carefully by a Senate and therefore being able to correct the other chamber? I do not think that it is something very easy what at least the present Upper Houses can do.

But the question is, why did the voters in France and in Holland so decide? How was it possible that not only government and parliament, but also pillars of the civil society such as trade unions, employers' associations, churches and universities all were overwhelmingly in favour of the new Treaty? The polls on virtual opinion in the Netherlands have for decades been strongly pro European integration. The Netherlands, like France, was a founding member of the European Union. And again, we have always been a very politically stable country. But in both countries, Holland and France, a strong rejection among

voters became obvious, which in this dimension was unknown. We know there were people against European integration in both countries, but that it could turn into a sort of national opinion poll on if we should go on further in European integration or not, and be negative, is not what we expected.

Senates, all of us, are very much a part of the political establishment. They have often even been instituted to curb the possible revolutionary tendencies of the other chamber. "La Chambre de Réflexion" my colleague from Belgium spoke about, is an expression we also used, because I am afraid, the fact that we have a Senate at all, is the fault of the Belgians. They insisted on having one when we, Belgium and Holland, were joined together in 1815 at the Vienna Congress. Then, of course, in 1830 they left us again, the "nasty" Belgians, and they left us with this terrible First Chamber. But it is as it is, and my question is, how can Senates, how can we contribute to this problem of the difference between what voters are thinking and what the representatives in parliament are doing, in good faith, by the way. I mean, it was not like everybody knew, the majority was against and the Parliament was doing the other thing; no, it was in good faith that everybody thought there would be as usual a reasonable majority in favour also among the people. It was the first time, by the way, we had a referendum and maybe that was the reason. The referendum was not asked for by the people, it was instituted by parliament. And of course, if a parliament is so unsure of how it should vote an institutional referendum, it itself shows itself unsure about the result. So, in my opinion referendums should only be held, if the voters want to have one; if there is a minimum amount of signatures asking for a referendum to correct what parliament has done. I think that is a very good thing but referendums which are called, even if the voters haven't asked for one, give blows to the basis of representational democracy.

I cannot envisage a role for Senates, as they now are, to solve this problem and maybe this could be a central question in the next meeting, which will gather in the very democratic situation of Switzerland; then we could answer the question, how Senates can strengthen the democratic legitimacy of parliaments. That would be my first suggestion.

There is a second possibility of using Senates in something which is necessary, which is international co-operation. I have been a

member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe for 14 years now. I combine that with being a Vice-President of the Senate. At this moment the President of the Parliamentary Assembly is a member of the Dutch Senate, René van der Linden. Not the last president, the one before that, who was a member of the House of Lords, Russel Johnson, did that job very well, indeed. And so, Senates have something going in these assemblies, not only in the Assembly of the Council of Europe, also at the OSCE. For those that are members of the European Union, of course, there is the European Parliament. The Council of Europe, the OSCE and the Assembly of NATO, – all our parliaments who are members send delegations to those assemblies. But do they sufficiently form a counterbalance of power opposite the governments which are diplomatically better equipped for international co-operation than parliaments are?

We are sitting here together listening to each others' monologues while we could be organising a counterbalance against internationally co-operating governments. That is something I would like, that we should do much stronger. How many of you, now being presidents or vice-presidents of your Senate, have had any notion of what your delegations are doing, cause you were a member of those delegations in these international assemblies? Now that you are president, are you trying to give what the delegations are doing some providence in the work of your House? As far as I can see that hardly happens.

I am myself rapporteur for the execution of the decisions of the European Court of Human Rights in Strasbourg. The Court has a big problem that some countries do not execute the decisions. Parliament is following that up as soon as the Committee of Ministers says "We give up, the country concerned refuses to implement this decision of the Court". Then I make a report to the Assembly and then it is not a diplomatic matter anymore, it becomes a matter of naming and shaming. At that moment I would like, that the delegation of the country concerned would start asking questions in its own national parliament. They say "Minister, why is this country not implementing the decision of the Court?". Sometimes you see the reaction. My French colleagues, when I brought up the Hakkar case, took the side against me and said "No, France is doing everything excellently." Now, of course, any parliamentarian

I think should always have the basic approach that government is doing everything wrong unless the opposite is proved. That is my basic feeling as a parliamentarian. There is nothing going on well, unless they prove that it is so. So, I think the critical sense of parliaments should be much stronger in this sort of matters and the work in these international assemblies should become much more a part of the normal work of Senates. We are often being very, very provincial and I am afraid our voters are becoming more and more provincial, looking more inwards towards the national situation in a world which is growing more international.

So, dear Chairman, to finish this off, I would suggest that maybe if the first question would not be the one we will be discussing in Switzerland, the second question could be, how Senates could play a more important role in international co-operation as it is already organised, but in which we do not really make use of the possibilities of these assemblies.

Thank you very much, dear President.

Peter Mitterer,
President of the Federal Council of the Republic of Austria

Bicameralism and federalism guarantee politics close to our citizens.

Mr. President, Ladies and Gentlemen,

On behalf of my delegation I would also like to express my warmest thanks, first and foremost to Bundesrat President Matthias Platzeck and his team for their hospitality and for organising this meeting; for this meeting offers us an outstanding opportunity to discuss and reach agreement upon the issues that concern us in the form of a structured dialogue, particularly in the light of current developments pertaining to visions of a united Europe.

Furthermore, this is also a welcome opportunity to introduce the Austrian Federal Council and to evaluate questions relating to bicameralism and federalism together with our European friends.

At the Vth Meeting of the Association of European Senates in October 2003 in Prague, Mr. Hans Ager, my esteemed predecessor as President of the Federal Council, mentioned that a Convention to examine constitutional reform, to be known as the "Austria

Convention", would be set up, bringing together representatives from the federal level, the federal states or Länder, the municipalities and various social groups, in order to devise proposals for a reform of state structures and the constitution. The "Austria Convention" held its last plenary meeting on 28th January 2005 and presented its very comprehensive report. However, in respect of the Federal Council this left more points open than it resolved and offered few solutions. I shall address the results subsequently.

First of all, I would like to say a few words about the European Union and the draft Constitution for Europe. Our meeting is being held in a new, rather particular situation for Europe. Both the National Council and the Federal Council in Austria voted resoundingly in favour of ratifying the draft Constitution for Europe. I obviously cannot judge whether the draft Constitution would also have been able to garner a majority amongst the Austrian people in a national referendum.

However, at present we find ourselves confronted in Europe with two referenda, in France and in the Netherlands, which pronounced a clear No to the draft Constitution for Europe. There are certainly many and varied reasons and just as many explanations why people in France and the Netherlands took this decision.

I believe that one factor that at least contributes to the unease felt by many people concerning "Europe", European politics, European institutions and administrations is that there is a sense that "Europe" does not "have its feet on the ground", with people feeling the institutions should be more in touch with citizens.

One conclusion I would therefore draw from the current development is the following: when we talk about the future, we also need to talk even more about being close to citizens and about policies close to citizens, and to focus still more on co-determination and enabling citizens to help shape policies. When we address these issues, we automatically have to talk first and foremost about federalism. For to my mind federal structures in a national state system offer a very effective way of addressing and genuinely meeting the particular needs of smaller regions, their citizens and concerns, which cannot be given sufficient attention in the state as a whole.

Federal structures have a whole host of advantages: they ensure that citizens are closer to decisions taken by the state, secure

scope for citizens to mould policy and increase identification with the regions where people live. People thus become more willing to make a voluntary, altruistic contribution to shaping areas that directly affect their lives thanks to federal structures. Last but not least, a system organised along federal lines therefore helps to ensure regional balance in politics and mean that the state's actions are much better and more cost-efficient.

This is to the advantage of the individual, the regions and the entire system!

Mr. President, Ladies and Gentlemen, Austria is therefore a federal state out of conviction, and has been for 85 years already. The federal principle is viewed as an essential component of our constitution and it is certainly true to say that Austria's federal system enjoys a very high degree of support amongst the Austrian public.

Maintaining and extending a lively style of federalism is thus an enduring political goal in Austria.

I would like if I may to give a brief account of the composition and options open to the Federal Council in Austria, before moving on to specific thoughts on how to further strengthen federalism.

What role does the Austrian constitution ascribe to the Federal Council? It is fair to say that the Federal Council takes on the role of an "attentive overseer", ensuring that the rights of the federal states and regions are not undermined. We should not forget that only the Federation is entitled to amend the federal constitution. The Federal Council's most important remit is therefore to safeguard the autonomy of the federal states. The Federal Council has an absolute right of veto in this domain to ensure that the Federation does not gradually, little by little, accrue more powers to itself to the detriment of the federal states. Bills affecting the constitution or international treaties that would limit the federal states' scope to adopt or enforce legislation can only be adopted with the Federal Council's agreement; indeed a two-thirds majority is required. That means the Federal Council as "attentive overseer" and representative of the federal states' interests also enjoys various rights of oversight vis-à-vis the Federal Government.

Ladies and Gentlemen, how is the Federal Council in Austria composed? The number of members has been set at 62. It is important to note that reform proposals seeking to give the

Federal Council a more significant role have concentrated on the one hand on the arrangements for electing or designating the Federal Council members and on the other hand focussed on their legal position, particularly the right to unimpeded exercise of their office.

At present the federal constitution stipulates that the nine federal states shall be represented in the Federal Council as a function of their population figures. This works as follows: the federal state with the largest population sends 12 members to the Federal Council. The number of members sent by the other federal states is calculated based on the population in each federal state as a proportion of the population figures of the largest federal state. However, each federal state is entitled to be represented by at least three members.

Through this rule the federal constitution lays down a hybrid system bringing together the arithmetic principle of equal representation of the federal states and the proportional principle, with representation of the federal states also reflecting the "population strength" of the various federal states.

The Austrian constitution has implemented what is known as the "Senate system" in respect of arrangements for designating members to the Federal Council. This means that the Federal Council is elected by the Provincial Diets for the duration of their respective terms of office. The election of the Federal Council in and by the Provincial Diets is based on a proportional voting system; thus the second largest party in each Provincial Diet always receives a seat in the Federal Council. That signifies however that the federal constitution itself envisages that the Federal Council will be composed along party-political lines.

Mr. President, Ladies and Gentlemen, at the same time this is also one of the points that means we need to take a critical look at the Federal Council. As in real terms the Federal Council does not primarily feel obliged to reflect the interests of the federal states, but is instead guided by the ideas, manifestoes and other decisions of the parties, the Federal Council is subject to political constraints when agreements are to be reached within the overall parliamentary process. As a consequence the Federal Council is over and over again faced with conflicting loyalties, finding itself torn between party interests and the interests of the federal states.

Because voting behaviour in the Federal Council – with a few isolated exceptions – reflects the stance taken on an issue by the parties in the National Council, the impression arises that the Federal Council itself does not have a sufficiently autonomous political profile, serving merely as a “rubber-stamping mechanism” for decisions taken by the government majority in the National Council. Of course, this kind of reproach is unfair. First of all, not all legislation adopted by the National Council is bad for the federal states. Secondly, the threat of being defeated in a vote in the Federal Council often means that draft legislation is revised. And thirdly we know that the quality of legislation does not necessarily improve proportionately to the number of objections from the Federal Council. This has also been demonstrated when the balance of power in the chambers was different than at present. However, it is none the less true that the Federal Council needs to be given a much more important role in Austria! And we also know how this could be achieved.

There are a whole host of proposals on this point, some of which have been discussed in the course of meetings of the Austrian Convention on the Constitution and others introduced into the debate by the Federal Council.

I believe that four points from the broad spectrum of possible developments for the Austrian Federal Council are particularly important:

Firstly, the Federal Council must be granted the right to table an opinion and have this taken into account in the National Council's legislative procedures. The Federal Council should thus be entitled to appoint members to take part in preliminary deliberations on draft bills in the National Council's committees or sub-committees.

Secondly, the Austrian Federal Council should be granted broader rights of consent. Consider for example the various tax bills and the financial equalisation scheme! The federal states and regions are of course particularly affected by changes to this legislation. However, the Federal Council does not have any scope to enter a veto on this point.

I would therefore state: the Austrian Federal Council needs a broader, fair right of consent in a greater number of policy areas than is currently the case. We are convinced that this would produce better policy decisions.

Thirdly, the composition of the Federal Council. This is a very important point against the backdrop of current discussions. You may have seen reports in the media over the last few days that a “Landeshauptfrau”, the head of government in one of the federal states – corresponding to the office of Minister President in Germany –, has called for the Federal Council to be abolished. There is a great deal of discussion of this issue in Austria, particularly in the media. I can conceive that the Federal Council of the Republic of Austria could also be made up of members of the Provincial Diets, the “Landtage”. This would make work more efficient and lead to lower costs for taxpayers, whilst at the same time complying with the principle of division of powers between the legislative and the executive branches of government.

We still have a lot of discussions ahead of us in Austria under the heading: “The Federal Council is indispensable but not immutable”.

Fourthly, Ladies and Gentlemen, I would like to address an issue by way of conclusion that at the same time brings me back to my starting point - Europe.

It is more apparent than ever that Europe needs to move closer to its citizens!

I feel that the particular mission the second chambers have taken on as their own, as is also the case for the Austrian Federal Council, namely representing regional points of view at the national level, as well as over and above this at the European level, is a manifestation of growing awareness of the significance of regional identities very much in keeping with the spirit of the times. This idea also resonates in the notion of a “Europe of the regions” as an expression of the kind of politics close to our citizens that must be our key aim as parliamentarians.

I therefore feel it is essential that now of all times we intensify discussions on how we can deepen Europe to make it a citizens' Europe, through the discussion at the European level on the draft Constitution for Europe. In this context, improving the flow of information, ensuring greater transparency, introducing early warning systems, engaging in more vigorous dialogue or offering citizens greater scope to have a say and shape policy when it comes to crucial political objectives are not the whole story. These are certainly important points but there are still more issues. It is also

important to work together to enshrine as many decision-making powers as possible in the municipalities and regions and to devise convincing, workable concepts on subsidiarity. Although our efforts on this front have encountered considerable setbacks over the last few days and weeks, I am and remain a fervent, albeit critical, European.

Mr. President, Ladies and Gentlemen, I am also optimistic that we will succeed in once again bringing Europe close to its citizens – via a strong Senate, a strong Federal Council and policy close to citizens. We should discuss these topics and foster exchanges of experience. That is precisely what we are doing today at the conference of the Association of European Senates in Berlin. We should also continue with this process at the VIIIth meeting in Switzerland and at the IXth meeting. We are going to be addressing the venue for the IXth meeting under point 4 of our agenda. As two German-speaking countries in succession have been picked to organise the conference, I think a country that speaks another language should also have an opportunity to take its turn. In my capacity as a representative of Austria, I would like to make clear that we would be delighted if the Xth meeting of the Association of European Senates could be held in Austria. I would like already at this juncture to cordially invite you to attend the Xth meeting in Austria, one of the founding members of the Association.

Thank you for your attention.

Prof. Dr. Longin Pastusiak,

President of the Senate of the Republic of Poland

Mr. President, distinguished colleagues, Ladies and Gentlemen, I would like to join all those colleagues, who previously spoke before me, in expressing my deep appreciation for the hospitality and the traditional German organisation of this very important meeting.

I came to this meeting last night directly from Gdansk, which happened to be my election district, and we celebrated two things in Gdansk. First, the 66th Anniversary of the outbreak of World War II, which as you know started in Gdansk. The first shots of World War II were fired in Gdansk. And secondly, we also celebrated

the 25th Anniversary of the foundation of the Solidarity Movement, *Solidarność*, which changed not only Poland, but which changed also Europe and the world. I would now like to draw your attention to two important aspects of the Solidarity Movement. First, I think, thanks to these ambitious changes we do really have a new Europe and a new world. And secondly, an important international aspect is that we set up those changes which spread over central Europe; over vast areas from Gdansk on the Baltic Sea to Vladivostok on the Pacific. We have a new system in this area; we changed the social, political and economic system not through violent revolution but through evolution. There were revolutionary changes in an evolutionary way. Never before, and I am speaking as a historian here, never before, a country or a group of countries was able to change a social, political and economic system in another way than through a violent revolution. I think we set up a precedent also.

Let me just come back to the topic of our debate on bicameralism and federalism in a process of change.

Bicameral parliaments have existed in many epochs and under varied political systems. Bicameralism as a structural feature of parliament is, therefore, not assigned a priori to any territorial or political structure of the state. It is a flexible entity, easily adaptable to the requirements of a specific situation which determine each time the need for a second parliamentary chamber and the associated rationale for bicameralism. The second chamber is mostly present of course, in the federal states, but not only. The dual structure of parliament is meant to combine the idea of equality of all parts of the federation with the principle of a proportional political representation. Consequently, in a federal state, provinces, territories, cantons or republics are represented in proportion to the size of their population in one chamber and more or less equally in the other. Consequently, in the federal states bicameralism is indispensable as a way of equalizing the process of representation and of protecting the minority against the stance of the majority. The feature of bicameralism, expressed already by Montesquieu and adhered to particularly strongly under federal systems, has slowly become an argument in favour of maintaining or even establishing or, if you prefer, restoring bicameralism in non-federal states. Another important argument in favour of bica-

meralism is that it broadens the representativity of parliament as a whole, thus making it more democratic. The existence of the second chamber also reinforces the position of the legislature with respect to the executive branch, because it improves implementation of the principle of checks and balances between the state governing bodies.

The greatest dilemma of every second chamber is how to define its model of representativity. In a federal state, that representativity is visible at once. In a unitary state, the second chamber must develop a distinct and appealing model, one that will justify the sense of its existence in the parliamentary structure. Next to chambers with regional or territorial, if you prefer, local or economic, professional or co-operative representation, there are also legal or authoritative chambers, the "raison d'être" of which does not lie as much in the specificity of representation as in the specificity of its law-making function. Personally, I support the opinion, that the necessity to keep the upper chamber in a unitary state is justified not only by any particular formula of its representation but rather by its specific function of controlling the development of legislation in the parliament that is improving the law-making quality. As a result the concept of parliamentary self-control during the legislative process has become no less than the very reason for bicameralism enabling the second chamber to be transformed from what is commonly called a chamber of reflection and prudence to a law-making chamber, chamber of second reading. This is precisely the nature of the Polish Senate. Even though the power of the Polish Upper Chamber in this area is not excessively broad, it has nevertheless become an important participant in the legislative process.

Just in its current fifth term, now coming to a close, the Senate has examined 899 legislative draft acts – more than at any other time in the history of Polish legislature. We submitted more than 7,000 amendments out of which more than 6,000 were accepted by the Lower House. Thus we contributed to the quality of Polish law.

It is also an important argument in the discussion about the need for a bicameral parliament in Poland and the desirable scope of the second chamber powers. Within that discussion, the idea that the Senate as an organ of reflection, concerned with the high

quality of legislative processes, should stand guard over compliance with judgements pronounced by the Constitutional Tribunal, primarily via exercising its legislative initiative privilege, seems to have a great deal of merit. However, one needs to be aware that the idea of a law-making second chamber is totally at odds with its presumed representative nature. It is a diversion, even if only partial, from the task of specifying the model of representation proper to the second chamber.

Let me also tell you that the Polish Senate is one of the oldest European parliamentary institutions. The first Polish Senate was established in 1493. When I talk to American legislators, I remind them that only one year after a guy named Christopher Columbus discovered America, we already had a Senate in Poland; because some Americans perhaps think that there were bears walking around in Krakow at that time or that we were living up on the trees somewhere. So, the Polish Senate is indeed 512 years old. It is also interesting and important to know that the Polish Senate disappeared only when Poland lost its independence or, as during the communist years, enjoyed only limited sovereignty. Then the Senate was eliminated. So, the Senate in Poland and in Polish history is a symbol of Polish independence and Polish sovereignty.

Well I know, dear Mr. President Platzeck, you probably have limited time. So, let me just wind up my speech here. The full text is available to everyone. I would like to close with the following remarks, so that our Romanian friend has time to deliver his address.

Talking about the European Union and having to deal with the issue of the so-called deficit of democracy in the European Union, I think the national parliaments should have a much broader and more important role to play in the European integration process. Of course, the constitutional treaty provided for the increase of competence of the European parliaments, but unfortunately as you know, there is a crisis in the process of ratification. So, I think the second chambers in our national parliaments have an important role to play in the process, not only in adapting our national laws to the "acquis communautaire" but also in implementing the European law.

So, the second chamber also plays a role in applying appropriate countermeasures, for example in expanding civic participation, and

by doing so reconfirms its usefulness. As in the old days, when it opened up the parliament to bourgeoisie and the lower middle class by bringing about a compromise between feudal lords and the middle class giving them a forum for expression of their diverse interests, today the second chamber broadens the scope of European democracy through the so-called "European inclusion" and transforms the European Union from a bureaucratic structure into a social one, definitely focused on the citizen's well-being.

Thank you.

Corneliu Vadim Tudor,

Vice-President of the Senate of Romania

Dear Mr. Matthias Platzeck, President of the Bundesrat, Ladies and Gentleman, dear colleagues,

I would like to address a warm greeting on behalf of the members of the Senate of Romania. I have the privilege to represent the First Chamber of the Parliament in my country at the VIIth Meeting of the Association of the Senates of Europe.

As it is widely known, the establishment of this Association was the idea of our esteemed colleague Mr. Christian Poncelet, the President of the Senate of France. I met Mr. Poncelet this spring, at the parliamentary meeting in Sankt Petersburg, devoted to the 60 years jubilee since the end of the Second World War and I am pleased to meet him again, this autumn, in Berlin. He is, anyway, our age dean. I am forced to mention the age as, at its origin, the Senate of Rome, during the royalty time, stood for the "Wise People Council". Besides, the word "Senate" is related to "senectutis", which means "old age", and with the word "senior". During the Roman Republic time, the Senate had a greater importance representing the supreme body of the power of state. In one of the three wars against Cartagina, in only one battle, the one of Cannae, no less than 80 Roman senators died! In this respect, we can say that blood sacrifices lay at the basis of the concept of "Senate". I kindly ask to be apologised by our colleagues from the other Chamber of the Parliament, but, in the ancient Rome, there was a Senate, but no Chamber of Deputies, which is a much younger institution. If "the State represents the greatest invention

of mankind", as Rhömer wrote, then the Senate seems to me to be the greatest invention of the State itself. Napoleon, himself, as important as he was, did not dare to crown himself as emperor, on December 2, 1804, before his previous proclamation by the Senate of France, on May 18, the same year. I've carefully studied the Statute of the Association of the Senates of Europe, signed in Paris, on November 8, 2000, by the Presidents of this forum. Why Paris? Maybe because in almost all fields, especially in culture, Paris is granting the consecration. The Members of this Association – which I dare consider among the most selected clubs of ideas in the world – share a common feature: they represent countries with bicameral Parliaments. Romania also has, by tradition, a bicameral Parliament, our Senate being established 141 years ago.

In one of my books of aphorisms I was writing: "A Parliament with one Chamber is not a Parliament but a mere studio flat". Frankly speaking, I hardly understand those having a one-chamber Parliament, which I consider dull. In the so difficult work of legislation, there is need of double judgment, appropriate meditation and maturation so as to be sure that we give our people the best laws and that they are applied in everyday life. I hope that gone are the times when Honoré de Balzac was saying: "The pub is the people's Parliament". Nowadays, after more than 150 years since that bitter joke, many things have changed all over the world and although discussions over a glass of wine have their charm, however politics, the big politics is made in an appropriate framework, experienced in time, under the generous wing of "representative democracy". I look back at the short but rich historic of our meetings: they started in Paris (2000), they continued in Brussels (2001), Ljubljana (2002), Madrid and Prague (2003), Warsaw (2004) and now in Berlin (2005). We already have a continuity which forces us to go forward, consult each other, and contribute to promoting the common values of democracy. Why Germany? Maybe because it is its turn to be the host. But I think there is also another reason. Before the conference I made some research on the principle of separation of powers. As known, this principle was formulated by Montesquieu, who made the Romans the honour of visiting our country in 1729. In his work "the Characters of Nations", Montesquieu writes, literally: "France is

no longer the centre of Europe, it is Germany". He exaggerated, naturally, maybe because back in 1750 he also wanted to awake his co-nationals. History developed in such a manner that today one can no longer identify "a core of Europe" – as for a French-German model, yes, there is such a thing and it is the only model in the world which turned into an engine of evolution and unification of the old continent. Thousands and thousands of books were written on this theme, some of them optimistic, some others sceptical but all of them must put up with a concrete and visible fact that is: we are here, today, in an effort of parliamentary diplomacy which proves that among the different forms of energy in the cosmos, dialogue must also be included. Why Berlin? I'll give the floor to Jose Ortega Y Gasset who, in his work "Europe and the idea of Nation" published the text of a Conference he held on September 7, 1949 at the Free University in West Berlin. I quote: "I dedicate the complete text of this conference to Magnificent Berlin that invited me with so many honours, hosted me and gave me appreciation. I think we must talk about Europe in the city of Berlin, especially in Berlin. In 1802, only 3 years before he died, Friedrich Schiller wrote: "The greatness of Germany stands in its culture and nation's character, which are independent from its political destiny". I believe that every politician with self-esteem is a patriot. And I also believe that United Europe shall be a continent of Countries and Peoples rising on a superior volute of historical evolution. The roots of patriotism are in the Bible. Here is, for instance, Psalm 67, that I would call "the Psalm of the Peoples": "Let the peoples give you praise, O God; let all the peoples give you praise. O let the nations be glad, and make song of joy; for you will be the judge of the peoples in righteousness, guiding the nations of the earth". And Psalm 87 says: "The Lord guided the peoples, writing them: this had his birth there". Dante Alighieri, from which the Renaissance in Europe began, in his "Inferno" wrote that traitors were buried in ice. I advise those who are trying to draw out the living nerve of country love from peoples' minds to give up, because peoples won't follow them and the defeat is guaranteed. That is why I can understand Pope Benedict XVI. who, guided by the Bible words maybe, paid his first visit abroad to "the place where he had his birth", which is in Germany.

Ladies and Gentlemen,

During the summer that has just ended, many countries in Europe were devastated by catastrophic floods. I do not dare to presume that we are facing something that scientists and military experts call "geo-physical war". But one thing is certain: our Planet is entering a new climate age, for which we are not prepared yet. In my country, from May to August, several successive unprecedented waves of floods took place, leaving behind tens of human victims and tens of thousands of drowned animals. It might be that God is putting our faith to the test. On 6 May 1730, Bolingbroke was writing to Jonathan Swift: "A nationwide corruption can only be cured by means of national calamities". This would signify the rebirth of virtue in those peoples Machiavelli was speaking about, afflicted by huge hardships.

Let me take this opportunity to convey, in the name of the Senate of Romania, our deepest gratitude to all those countries in Europe and on other continents, which have shown an impressive solidarity towards the Romanian people.

With reference to the proposal put forward by Mr. Sergey Mironov, the President of the Council of the Federation of the Russian Federal Assembly, namely to convene, under the aegis of our Association, an international information forum, I and the other two Romanian senators who accompany me, after examining this issue and consulting with our colleagues in Romania, are in the position to confirm our agreement.

So I am asking you to agree with the proposal of the President of the Romanian Senate, Mr. Nicolae Vacaroiu, that the meeting of the Association of European Senates in 2007 be held in Romania, at a date that will be established later. We have all the necessary conditions and I can grant you that you will enjoy in our country a wonderful life experience. Since yesterday, the 1st of September, the Senate of Romania is developing its activity in a most impressive building, unique in the world, the House of the People, visited by people from all the continents. By the way, I hope that, at that moment, Romania will be a full member of the European Union. Especially because it has now reached a deadlock, I am persuaded that the unification of the old continent will be fulfilled, as, after the darkest moment of the night, the dawn will break. This would be the first utopia in history that, paradoxically, will come

to life. This dream is too beautiful and too many efforts have been made – we cannot afford to fail. Please, accept my assurance that Romania is and will remain a reliable partner during all these processes. We consider that what's good for Europe is also good for Romania. But, for all these plans and strategies, we need, as the breath of air, peace. It would be such a pity if Europe, which is the cradle of the world civilisation, became its coffin. The former American President, John Fitzgerald Kennedy, said something simple, but deep: "Mankind must put an end to war or war will put an end to mankind." And it was also he who said, while visiting Berlin, some courtesies, which allow me to repeat in my turn: "Ich bin ein Berliner!" – I am also a citizen of Berlin!

Thank you for your attention.

Dmitriy Fjodorovitch Mezentsev,
Vice-President of the Federal Council of the
Federal Assembly of the Russian Federation

President of the Bundesrat, President of the Senate of the French Republic, respected colleagues, Ladies and Gentlemen,
 The Russian delegation echoes the sincere words of thanks and appreciation expressed by the distinguished rostrum of speakers to the leaders of the Bundesrat of the Federal Republic of Germany for the well-organised and outstanding professional support provided to us over the last few days by the organisers of this conference in Berlin.

I understand that we are a little behind schedule, so I will try to stay within the allotted time and may even shorten my speech somewhat.

The principle of bicameralism and the principle of federalism in the Russian Federation are laid down by the 1993 constitution. Today our attention was drawn to the fact that, in speaking of the state of bicameralism today at the level of parliamentary activity in their respective countries, the President of the Senate of Poland, the President of the Senate of France and other speakers underscored its historical aspect. This is significant.

I would like to note briefly that the Russian Constitution – that is the most recent Russian constitution of the democratic period

of the country's development in modern Russian history – was adopted in 1993. That means, counting from December 1993, the bicameral Russian Parliament is only twelve years old. And although next year we will be marking the 100th anniversary of the State Duma, we cannot say that Russia has gained a particularly large amount of parliamentary experience, especially with regard to the interaction of both houses of Parliament with society and among themselves. We understand perfectly well that, for a country with more than 1,000 years of governmental history, this is probably not very much experience. Be that as it may, the topic of our conference today provides a perfect opportunity to present the subject matter that I would like to bring to the attention of the distinguished participants of this meeting.

The Russian Federation comprises 88 federal administrative units. They are completely different in name; they differ considerably in population; and they differ in their level of prosperity and share of GDP, to which all federal administrative units contribute as a whole – from Moscow with a population of 10 million to Evenk, home to 18,000 people; from Yakutiya whose territory stretches across an area of over 1 million square kilometres to Ust-Orda Buryat Autonomous Okrug measuring a mere 70 kilometres by 70 kilometres. Despite the many different administrative units in the country, the Constitution clearly and unequivocally states that all federal administrative units of the Russian Federation have absolutely equal rights and that all federal administrative units of the Russian Federation have the right to representation by two members in the upper house of Parliament.

Since 2000, a new principle has been in effect for the formation of the upper house of Parliament. According to this principle, all senators now serve on a full-time basis. Up until 2000, the Federation Council was formed precisely according to the practical procedures of the German Bundesrat. And although now we may have departed from the German model, I can assure you that we have been able to use this valuable experience to our advantage and will continue to do so into the future.

Today one could say that there are two new principles, or two new features of federalism in Russia affecting the political situation in the country. The first is the beginning of a real process of consolidation of the federal administrative units. The reasons for this, as

I mentioned, are the equality of the administrative units under the Constitution and the extreme diversity of the administrative units in terms of their degree of influence on political, economic and financial processes in Russia.

Despite the words of criticism – sometimes justifiable, sometimes not – that we occasionally hear from our colleagues, including those in Brussels and Strasbourg, we are working to ensure that consolidation of the federal administrative units is carried out in line with democratic principles. No normative document exists that can assist us in this process. Thus, consolidation should only be carried out if the hundreds of thousands of citizens living in these areas express their support in favour of consolidation of the administrative units in a referendum, and only in a referendum.

Consolidation has already occurred in two areas. The first example is Perm Oblast and Komi-Permyak Autonomous Okrug, both strong and developed industrial regions of the central and southern Urals. The second example is Krasnoyarsk Krai, which stretches from the shore of the Arctic Ocean almost to the border with China. Both the inhabitants of Krasnoyarsk Krai, where more than 1.7 million people live, and the inhabitants of the other two federal administrative units participating in the fusion expressed their support for the initiative on consolidation of the area, which was put forward by the central government as well as by the Federation Council acting as the chamber for the regions.

And this procedure will continue. Next year, there will be a referendum on the question of whether to merge Irkutsk Oblast, which is spread out over an area of nearly 800,000 square kilometres along the shores of Lake Baikal, with Ust-Orda Buryat Autonomous Okrug.

In this context, the question immediately arises as to the budgeting for federal administrative units, which is an issue that has been addressed more than once by our colleagues. At various times, there have been from 11 to 17 federal administrative units in the Russian Federation that contribute to the federal budget. The rest of the administrative units receive state subsidies or subventions from Moscow to help cover a part of their expenditures or, in some cases, even a sizeable portion of the expenditures making up the regional budget.

Today as we listened to the analysis of our colleagues' experience regarding failed legislation and the position of the upper house of Parliament, I repeatedly recalled the experience that we have gained in almost five years of activity. And I found myself thinking that, among other things, a characteristic feature of this experience consists in the sum of adopted legislation, rejected legislation and legislation that is put before a conciliatory committee for resolution.

One of our colleagues said that we should take pride in our experience working together with the lower house. When a piece of proposed legislation is not adopted by the upper house, but is, nonetheless, a sensible piece of legislation, or if there are certain reasons why the bill should be adopted, we are, in fact, setting up a joint committee, which is convened by the upper house and also includes deputies of the State Duma. Depending on how much time is required to come to an agreement – from two weeks to six months to a year – the members of this committee work on the piece of proposed legislation, so that, afterwards, it is not put again before the State Duma, or lower house, but before us, the Federation Council. As a rule, such bills are better thought out, their inner philosophy is better organised and they are usually always signed by the President.

During the last session of Parliament, I can recall only one piece of proposed legislation that we rejected without convening a conciliatory committee. This was a proposal for an addition to the law on mass media. This is, of course, another issue that worries us – not because of a preoccupation with the perceived image of Russia abroad, but because we – especially the Russian Parliament – are sincerely committed to ensuring that real freedom of speech is not just a simple catch phrase or slogan.

At any rate, this piece of proposed legislation, which was submitted by a number of deputies acting on their own initiative, called for considerable restrictions to the rights and opportunities of journalists relating to the registration of new mass media, including electronic media, and treated the idea of intellectual property in a very ambiguous and superficial way, thereby stripping journalists of their right to protect their own intellectual product.

This was the only piece of proposed legislation that we rejected during the last parliamentary session without convening a

conciliatory committee. Following this, we not only received considerable support from journalists in Russia and words of thanks expressed to the upper house of Parliament, but were also able to hear the opinion of several countries and a number of representatives of the Council of Europe and of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

Now I would like to concentrate briefly on a few other aspects. The tragic events at School Number 1 in Beslan in the Northern Caucasus on September 1st of last year – exactly one year ago – cost many lives. After these events in which terrorists stormed the school, taking school children, teachers, parents and others hostage – more than around 1,000 people in all – the head of state, Vladimir Putin, put forward a proposal to the State Council to change the procedure used to elect the heads of the federal administrative units.

While previously in the most recent period of Russia's history – from the beginning of the 1990s up until last year – the heads of the federal administrative units were elected by direct secret ballot by all adult inhabitants of each federal administrative unit, today they are elected by the regional parliament on the recommendation of the President.

I am sure that our colleagues participating in the conference will have heard the discussion – including the discussion in Europe – according to which Russia has allowed itself to depart from democratic principles, and that thus Russia today cannot be considered an example of the development of democratic society. Nevertheless, we want to express our support for this proposal. And I say this not because I represent the Russian delegation here, and not because my colleagues and I are citizens of Russia, but because we have understood that this relatively short period in the formation of Russia's system of government today requires real governance in a country making up one seventh of the Earth's landmass.

We recognised that the proclaimed democratic elections had become a battle among moneyed interests for one or the other candidate, who, on becoming governor, was then obliged to work off the obligations that were taken on to raise the tens of millions of dollars needed to win the election. We have understood that the very rich regions of Siberia and Russia's Far East are today a

battlefield for a number of financial and industrial groups fighting for the right to exert their influence and evade taxes.

Within the context of certain superficial outside observations, this may have been seen as a departure from democracy. But within the context of real political life in Russia, where today the Federation Council also plays a crucial role – a role that will only continue to grow in importance – this was an instance of strengthening Russia's governance.

At the same time, I would like to underline that the question of the mayoral elections in the cities, including the capital cities of the federal administrative units, shall remain as before within the competence of the people living in the cities themselves. These are the only people who have a right to determine who their mayor will be and which policies the elected person should implement. Now I would like to say a few words about the development of the political party system in Russia. Next year there will be elections to the State Duma. This will be the first time that the State Duma is formed solely by party list vote. This is a move that takes direct account of the experience in Europe with the formation of party-based parliamentary systems.

At the same time, however, the Federation Council – which is never dissolved and never lays down its work – is active outside of party faction politics. And we consider this to be an important achievement, because interests that go beyond party and political interests – that is, the interests of the federal administrative units and of the Federation as a whole – are undoubtedly the foundations upon which the work of the Federation Council is built.

We mourn the victims and grieve for the families who suffered as a result of the terrorist acts committed in Great Britain's capital. And we mourn those who lost their lives as a result of other acts of international terrorism.

Mr. Poncelet repeatedly and rightly called upon us to involve ourselves in the discussion concerning the battle against international terrorism, to work to understand the reasons and ideas behind this phenomenon in all of its diversity, and to move away from primitive approaches to this problem. We welcome Mr. Poncelet's words and are grateful to our colleagues for their willingness to come to Moscow in October for the parliamentary conference, which will essentially be a chance for us to work together as a

team and where we must analyse possible ways of combating international terrorism as a whole, including an increase in the role and importance of parliament as a podium for these discussions. Meanwhile, the tragic events in Beslan last year of which I spoke have already induced the upper house of Parliament to take the initiative in preparing a piece of legislation on parliamentary investigation, the likes of which have never been seen before in Russia. We have formed a parliamentary commission under our aegis for investigation into the reasons for the tragedy in Beslan and its consequences. The commission is headed by my colleague, Mr. Torshin, who is also Deputy Speaker of the Federation Council. Today we are prepared to present the results of the parliamentary investigation to the public – including European parliamentarians and the European Community – by the end of the year, and we wish to underline that this will be done in a perfectly straightforward and open way. Furthermore, we want to put forward a piece of legislation on parliamentary investigations to the lower house of Parliament as well as for wide public debate. In this piece of legislation, we also wish to take into account the experience of the international community. For us, this is the foundation for perfecting the political system of society – an instrument required by the times which we are prepared to apply with every amount of care and prudence, but also perseverance and courage. In conclusion, I would like to note that work on perfecting Russia's legislation continues.

Within the context of this very brief historical digression, we welcome the views of the President of the Senate of Poland, who spoke about the 25th anniversary of the Solidarność trade union, which in many ways altered the political situation in Europe. This is true. However, this also has to be seen within the context of other changes as well as within the context of the reforms carried out by the Soviet Union. At the same time, it is important to remember that the Soviet Union, of its own accord, took on the model of values common to all mankind, giving priority to these values over the momentary, short-term policies which dominated throughout the Soviet period. This is not the time to assess whether this was good or bad. It is perfectly obvious that if the results are such as they are today, if Russia increasingly makes an attempt and demonstrates to the world its desire to take into

account the experience of the international community and the desire to work together on, among other things, the building of a large, peaceful and economically powerful – and I say this with pride – Europe, then the choice is evident, definitive and is not, as it were, subject to appeal.

At the same time, however, one must understand that a complete, full-scale legislative foundation, particularly in the areas of economy, finance and taxation, in the regulation of nature management, and in the building of a social system in society, cannot be fully constructed or completed in less than 15 years.

And this is why we feel that our law on mass media – one of the most democratic pieces of legislation in Europe and a question that we have studied in depth – should not be revised. And this is not simply a show of words. We believe there are things in Russia that cannot be reversed. What we can see here is truly freedom of speech that is independent of government. Unfortunately, however, this freedom is not yet free from the influence of certain financial or bank structures. We are talking about democracy and the will of the citizens and, increasingly, their desire and ability to make use of their right to vote. Even so, we still cannot say that the more than 100 million voters in Russia have learned how to use this right and to apply it properly.

We are also talking about the necessity of increasing the activity and the role of national parliaments, above all the Federal Council, and we have taken note of the Association's active efforts in this direction in recent years.

In Russia, no one questions the need for an upper house of parliament: because, just looking at a map, one can see that it is a necessity; because the accumulated experience of federalism shows this to be true and contributes to the development of federalism; and because the upper house of Parliament has an influence on the situation in the regions. Although in the upper house of Parliament we occasionally have to become lobbyists of sorts at a certain stage when forming the regional budget and in supporting a number of projects carried out by the Federation in the federal administrative units – and it is important to support these projects – we nevertheless determine the success of the Federation as a whole by ensuring the success of the regions.

Only recently, new legislation was adopted that previously did not

exist in Russia on special economic zones, which include technology development zones and special taxation zones. And, in autumn, we are presenting a piece of proposed legislation to the lower house of Parliament on recreational tourist zones which will primarily involve the region around Lake Baikal and Kaliningrad Oblast, which is particularly relevant since Kaliningrad, or Königsberg, recently marked 750 years since its founding.

All of this confirms the principle by which the President of the country, Vladimir Putin, is guided – a principle which he has put before the national parliament as an objective.

Today there can be no reform of the development of social economic life by relying on local, short-lived resolutions of the government and orders by branch ministries.

Today this can only be done through systematic legislation, building on a fundamental legislative foundation that will be the true basis for the development of national legislation in all areas.

And, finally, I would like to mention that, this year we presented for the first time a report on the state of national legislation to the public and to the President of the country. No one has done this since 1991, and, during the Soviet period, it would have been out of the question.

We analysed the situation taking shape in this area, starting from the principles that take into account the philosophy of the development of legislation and the philosophy of the development of society and the way in which this legislation harmonises with regional legislation. And we believe that, on the whole, especially in recent years – in particular since March 2000 – tremendous work has been done.

One mustn't forget that in 2000, ten years after the formation of the new Russia, there was a line in the constitutions of a number of national republics such as Yakutiya or Tatarstan that said they were sovereign nations with a right to have their own armed forces and their own constitution. Today, of course, this is not possible. This did not come about because we compelled local leaders and local parliamentarians to rework their constitutions. This is the result of a cooperative effort that has permitted a re-evaluation of the role of federal administrative units with respect to each other and with respect to the central government.

We would like to thank you again for your attention, and we thank

Mr. Poncelet once more for inviting the Federation Council to become a full member of the Association.

We see this as an opportunity to take into account the experience of colleagues with a more extensive democratic history in the development of federalism and bicameralism. And we wish to respect and value the opinion of others. At the same time, however, we also want our voice, our position and our opinion to be considered in full.

Thank you for your attention, and thank you again for the outstanding organisation of the conference activities.

Bruno Frick,

President of the Council of States of the Swiss Confederation

Mr. President, colleagues, Ladies and Gentlemen,

I would like to start my comments on the topic of "Bicameralism and Federalism in a process of change" by summing up what I will be saying in two points:

Firstly, in Switzerland federalism is constantly undergoing changes. We are convinced that all policy areas should be handled by the lowest possible tier of state. The next highest level of state should only step in to act on an issue if the lower tier of government is not able to get to grips with this policy itself, using its own powers and drawing on its own financial resources. That means we start at the level of the municipality. If action is not possible at that level, the canton takes on the matter. We choose to only involve the confederation when necessary. If the situation changes, we always look for the best solution. We regularly reallocate responsibilities for various policy areas.

My second point: we don't want to tamper with bicameralism, with the system of two chambers in place in Switzerland. We have exactly the same system as explained by our Italian colleague Moro. Both chambers enjoy absolutely equal rights for all decisions. 150 years ago we adopted the American system – only the system, by the way, not the politics; we make our own policies. We do not wish to tamper with this system.

I would now like to put forward ten points to substantiate these assertions.

Firstly, six years ago the citizens of Switzerland adopted a new federal constitution. As chair of a sub-committee I had an opportunity to contribute to the process of modernising the constitution, which went on for several years. At that time we engaged in extensive discussions on the federal system in Switzerland.

The third section of the federal constitution contains provisions in 90 articles on the relationship between the confederation and the cantons, the spheres of competence of the confederation and financial matters. A fundamental premise of our political conception is that assumption that powers lie with the cantons. Powers are incumbent on the constituent states. Such powers are only transferred to the confederation in cases where the constitution expressly ascribes these to the confederation. There must be an express basis in the constitution for a transfer of this kind.

A referendum with a double majority is required in order to amend the constitution and thus to alter the allocation of powers: both the majority of the electorate and the majority of cantons must agree. This provides an institutional guarantee that the powers enjoyed by the cantons may not be transferred to the confederation without the cantons' agreement.

Secondly, although since the late 19th century many powers enjoyed by the cantons have gradually been transferred to the confederation, the cantons are still autonomous constituent states with very important policy responsibilities. For example, the health system, the entire school system, the police and the whole sphere of Switzerland's public security, the road network, town and country planning as well as culture all lie within the cantons' sphere of competence.

The cantons – this is the key issue for us – levy their own taxes to meet their needs, namely income and capital tax. The confederation itself levies income tax at a lower rate as well as a tax on consumption, known as value-added tax. Within the Swiss system this thus ensures that there is tax competition between the cantons. The cantons – always with their citizens' consent – compete to address their policy responsibilities as cost effectively as possible. The voters decide in each instance: do we want lower taxes or do we wish to be certain that responsibility is being taken for a particular policy area?

One anecdote: for example this means that last year Swiss

voters rejected an enormous cut in taxes. That is certainly a one-off in Europe. However, the people were convinced: we need these taxes to tackle the confederation's policy responsibilities, particularly for social services. – They rejected the reduction in taxes proposed by the parliament. Conversely twelve years ago the Swiss people voted on whether to introduce value-added tax and whether a higher or lower tax rate should be selected. Swiss citizens wanted the new tax and they wanted the high tax rate, not the low one. Just so you do not gain the wrong impression: the rate for value-added tax in Switzerland is still only 7.5 per cent, not 15 or 20 per cent, as provisions on EU average VAT rates stipulate as a minimum.

We continue to view our strongly developed federalism as one of the bedrocks of the Swiss system and one that has many advantages. We rely on it. Switzerland has numerous regional, linguistic and cultural minorities, which can only blossom in a federal state where the individual linguistic groups and cultures have powers to decide and act.

Thirdly, the cantons have a remit to implement federal legislation. They generally do this work very well and the system has the great advantage that the implementing authority is very close to citizens.

There are occasionally also debates between the federal and cantonal authorities. One topical example is asylum policy: here certain cantons complain that the confederation's more stringent legislation, for example prohibiting asylum seekers from working, occasions additional costs for the cantons, as they must fund provision for the basic needs of asylum seekers and emergency support. Conversely, not all cantons carry out deportations from Switzerland decided by the federal authorities within the stipulated deadline. This causes dissatisfaction at the federal level and in some cases considerable tensions between the confederation and the cantons.

Fourthly, just under a year ago we adopted an important constitutional amendment, which is fundamental to the relationship between the confederations and the cantons. The issue at stake was a reworking of the financial equalisation scheme and the division of competences between the confederation and the cantons. On the one hand powers in certain policy areas, where previously

both the confederation and the cantons had authority, were unbundled. We have made a clearer demarcation in terms of which level of state has powers, just as our chair, Mr. Platzeck, has explained with reference to Germany.

Furthermore the financial equalisation scheme between the cantons with greater financial resources and those with more constrained funding was revised. The most significant aspect of this is that federal payments are no longer earmarked for certain activities in Switzerland's new system, but are instead made available as flat-rate sums for the cantons to use freely. These amendments to the constitution must now, in a second phase – to occur over the next few months and be concluded by next year – be given concrete shape in numerous bills. This will cause some tensions, as some believe that activities formerly carried out by the confederation should now be addressed on a broader basis. Others call for additional powers for the cantons. Generally however the following principle applies in Switzerland's new system of financial equalisation and division of competence for policy areas: those who pay may set the agenda. If you want to determine the agenda, you have to pay up too.

Fifthly, the Swiss cantons have evolved over the course of history. Since the new Swiss Confederation was founded in 1848, only one change has been made: almost 30 years ago the French-speaking part of the canton of Berne was split off, becoming the canton of Jura, *Canton et État du Jura*, and has been an autonomous canton ever since.

As certain of our 26 cantons are remarkably small, particularly in comparison with the German federal states, and as the catchment areas of the large cities, Zurich, Basel and Geneva extend well beyond the borders of the cantons, the idea of merging the cantons to form a smaller number of regions or large cantons has been raised repeatedly. It seems unlikely that a proposal of this kind will be successful over the next few years or decades. For the majority of the cantons must vote in favour if the system is to be changed. The small cantons are in the majority, so that it seems improbable that they will seek to change the system.

In contrast however we will need to step up the existing cooperation between cantons. Many smaller cantons, for example, already cooperate closely on matters such as policing, hospital provision

or universities – the university system in Switzerland is cantonal. The new financial equalisation scheme has created some new instruments to foster such cooperation. It also takes additional expenditure by the large cities into account, the financial burden arising from their role as centres.

Sixthly, the cantons are involved in the confederation's legislative process in various ways. The federal authorities must invite them to submit an opinion when important ordinances are being prepared or when significant international treaties are to be adopted. We call this the "Vernehmlassungsverfahren", the consultation procedure. These opinions are incorporated into the legislative texts submitted to parliament. You will appreciate that Switzerland's entire political system aims at consensus and agreement rather than confrontation. When issues are addressed in parliament, it is above all the Council of States that is in a position to reflect the cantons' interests. Before taking decisions on draft legislation we hear submissions in our committees from cantonal representatives on matters particularly affecting the cantons. In addition the cantonal governments maintain close links with their representatives in the Council of States.

Finally, the cantons also have two institutional instruments to assert their interests vis-à-vis the confederation. Using the cantonal initiative procedure they can table a motion for amendments to the constitution or to bills, whilst through a cantonal referendum eight cantons may demand that amendments to legislation or international treaties are submitted to a referendum. As I mentioned at the outset, the majority of the cantons, or rather a majority of their electorates, must agree to the amendments if changes are made to the constitution.

Moving on now to my seventh point: As stipulated in our constitution, the Council of States is made up of 46 members of parliament from the cantons. Each canton delegates two representatives; the six half-cantons appoint one representative each. Whilst these representatives are elected pursuant to cantonal law, they are not bound by instructions from the cantons. This is the essential difference between our system and that of the German Bundesrat, which represents the interests of the governments in the German federal states. In the Council of States the differing interests of the cantons are moulded together to form a whole. For example, whilst

the new financial equalisation scheme I mentioned was supported by most cantonal governments, this support was by no means unanimous and the electorate in certain cantons rejected it in the referendum. The Council of States thus plays an important role, integrating and mediating between the confederation and the cantons. International considerations and the foreign policy interests of the cantons are also articulated in the Council of States and intermeshed with the confederation's interests. Examples include the air traffic agreement -we are still bogged down in difficulties with our friends to the north of Switzerland on this issue, but I am confident that we will resolve these-, the agreement on mutual legal assistance or bilateral treaties with the European Union.

My eighth point: in the literature or in political discussions in Switzerland there are occasionally calls for the Council of States to represent the interests of the cantons more clearly and for the Council of States to be redesigned as a chamber of the cantonal governments, rather than of the populace in the cantons. There are however few advocates of this proposal, quite rightly so. For in our view federalism means not solely representing the cantonal governments, but first and foremost representing the people in the cantons. The Council of States is very well placed to achieve this, for its members are elected by popular vote and are accountable to the electorate, not to the government.

Another crucial point should not be overlooked in this context. The Council of States has exactly the same competences as the National Council, our first chamber. Decisions on any changes to the constitution or to legislation, on the budget, international treaties and other decisions must be taken in both chambers. Differences of opinion are resolved in a process involving several stages. At the end of these procedures both chambers – the National Council and the Council of States – must adopt identical resolutions. We do not plan to alter this. At present there are no ideas afloat in Switzerland to introduce a system such as that currently being implemented in Italy, whereby legislative decisions are to be taken in both chambers, with part of the legislation adopted by only one chamber.

My ninth point: the bicameral system and the powers of the Council of States have not been disputed in the process I just mentioned, namely complete revision of the federal constitution. Motions

were merely tabled to take greater account of the different population figures in the various cantons. Small cantons would then have one member, medium-sized cantons two and large cantons would have three representatives. This idea did not find broad support, meaning that each canton is still represented by two members. The Swiss cantons – be they small or, by our standards, large cantons, such as Zurich – continue to enjoy equal rights. One could also say that this constitutes a corrective to the significant economic clout of the large cantons and therefore helps to integrate the parts of the country where the economy is weaker.

Coming on now to my tenth and last point: It is important to constantly reinvent federalism and cooperation between the confederation and the cantons and adapt these to current developments. Regional and interregional interdependence is increasing; problems have to be solved and limited resources used efficiently. We therefore support reforms of the federal system, such as the new financial equalisation scheme. We are aware that federalism will only be able to survive if it is constantly adapted to reflect new situations and if powers are always reappraised and redistributed between the confederation and the cantons when this is called for.

In contrast however reform of the bicameral system, in other words, fundamental changes to the two chambers and the powers they enjoy, is unlikely in Switzerland. We consider a regular exchange of opinions between the Council of States and the cantons to be more important. Ongoing dialogue between the members of the Council of States and their voters in the cantons is equally important. We have a duty to do this. Four to eight referenda are held in Switzerland every year. In this context we have to present our legislation to the people and contacts are very close. There is no danger in Swiss politics of losing touch with reality and becoming "highfliers". If what we do does not convince the people, the electorate has an opportunity to correct our course three times every year.

Let me conclude. Mr. President, colleagues, Ladies and Gentlemen, we very much appreciate Mr. Platzeck's invitation to come to Berlin to report on current developments and reform efforts in the bicameral system and in federalism and to have an exchange of opinions with all of you, dear colleagues. We are convinced

that we can learn from each other, despite all the different circumstances in the countries making up this group. That is the purpose of the Association of European Senates. We are delighted that you will be coming to Switzerland next year at the end of April for the VIIIth meeting. We are glad that we will have an opportunity to welcome you to Berne. We will have to live up to the high standards set for good organisation and warm hospitality. We hope, Mr. Platzek, that we manage to rise to the challenge. We hope to be able to return your hospitality and are very much looking forward to your visit.

Thank you.

Janez Sušnik,
President of the National Council of the Republic of Slovenia

Distinguished Mister President, distinguished colleagues, Ladies and Gentlemen, dear friends,

May I first thank Mister President for the invitation to the 7th Meeting of the Association of European Senates. I would like to congratulate you, Mister President, for the excellent organization of the conference and would like to thank you for the hospitality you are extending to us.

I would like to say some words about the Slovenes in the last 150 years. We have lived in different communities. Until World War I we were in the Austrian-Hungarian Empire. After that we were the co-founders of Yugoslavia, of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. After World War II, of course, Yugoslavia became a federative state. It was a very interesting state of six republics, five nations, two autonomous provinces and several minorities. This country existed for 50 years. Also here in Berlin many things were happening 16 years ago and this was also the reason for the then Yugoslavia to dissolve. The Slovenes became for the first time an independent nation on only 20,000 square kilometres with 2 millions of inhabitants, including an Italian and Hungarian minority. We have 200,000 inhabitants from parts of the former Yugoslavia. This is the composition of the population of Slovenia.

Slovenia is a unitary state and is not divided into federal units and

thus I cannot speak about federalism in Slovenia. But, we do have a bicameral parliamentary system, so I can focus on the process of the development of regionalism and on the role of the National Council in this area.

The National Council of the Republic of Slovenia is a representative body, determined by the Constitution of 1991 as representation of social, economic, trade and professional and local interests. Some say, that this is a unique composition in comparison with other upper chambers. It consists of 40 councillors. The majority, 22 of them represent local interests, 18 represent functional interests, 4 represent employers, 4 represent employees, 4 represent farmers, small business persons and independent professional persons and 6 of them represent non-profit making organisations. They are all elected for the office of five years. The competencies of the National Council are predominantly linked to the legislative process in the National Assembly. The National Council can propose a law and give its opinion on the law during the legislative procedure, file a veto and require legislative referendums to be called for.

The National Council is the upper house of the Slovenian Parliament. This is not explicitly stated in the Slovenian Constitution but may be derived from constitutional theory. However, a great majority of political parties, criticizing the existence and the functioning of the National Council, do not think so. The National Assembly and the Government are not in favour of the National Council, which is proven by the decisions they are adopting. The attitude of the National Assembly and of the Government towards the National Council is according to my opinion wrong. They limit the financial means of the National Council and adopt measures that are not oriented towards an efficient legislative process, still leaving the National Council its constitutional status of the second chamber together with one of its strongest competencies, namely the one to require legislative referendums to be called for.

Upon the proposal of the Government, this year the National Assembly adopted the amendment on the National Council Law, limiting the professional function of the president of the National Council. The function of the president of the National Council is now an honorary office. This non-professional function of the president of the National Council has a negative impact on the

functioning and the status of the National Council. The National Council is calling attention to the fact that such regulation interferes with the principle of auto-organization of the National Council and makes its normal functioning impossible. Such a regulation cannot be compared to those in the countries with a bicameral system. Considering the fact that during the legislative process the National Assembly outvoted the veto of the National Council on this law, the National Council is preparing a request for the constitutional ruling of the adopted amendment. Such decisions are marks of disrespect of democracy and the constitution of our state. This is not the only example of ignoring the opinion of the National Council, though. The National Assembly and the Government do not enable further development of the National Council even in the fields where this would be beneficial for the adoption of legislative regulation and would not interfere with either of the two institutions. One such case is European Union matters. In the immense volume of documents in this area the National Council could even facilitate the work of the National Assembly and the Government. On the account of the National Assembly the greatest competencies in this area were given to the Government, having the best conditions for the work in the field of the European Union. The National Council has been given merely limited competencies in giving opinions in the standing orders of the National Assembly, which in fact derives from the constitutional provision that enables the National Council to submit opinions on all the matters in the competence of the National Assembly. A similar thing happened with the competence of submitting amendments in the legislative process. The National Council has no competence to submit amendments, only opinions. In the second deliberation of the draft law it is only appropriate for the National Assembly and its working bodies that the National Council prepares amendments to the draft law and not to submit its general opinion. Thus it happens that the National Council includes amendments into the opinions and thus outwits the valid regulation. So, only such functioning of the National Council is acceptable and contributes to a better legislative process. However, in spite of this, the deputies in the National Assembly have always rejected the proposal of the National Council to be given the competence of submitting amendments.

Ladies and Gentlemen, the time has come for changes in the competencies of the National Council. In a great majority of cases the National Assembly rejected also the proposals for the introduction of appropriate, stronger constitutional, legal or procedural competencies of the National Council. From all that has been said, we can claim that the role of the National Council in the constitutional system is weak. In the existing regulation the National Council, with its limited competencies in the legislative process and with the representation of interests, enjoys no support in the political sphere. The number of those who do not support its existence is increasing.

Ideas about the abolishment of the National Council have occurred many times but also the ideas of its representation of local interests. Such ideas existed already in the discussions when the Constitution was being adopted in the years 1990 and 1991. There were two options. The first one was the idea of the incomplete second chamber that would co-decide with the general representative chamber only on those matters, important from the point of view of local and regional interests. The second idea was the one of a "semi-chamber" that would be composed of the deputies, elected in regions. These deputies would be on an equal footing with the other deputies and would form an independent chamber only in the cases when issues, important from the point of view of local and regional interests, would be on the agenda. The advantage of the first solution would be comparability to many other modern parliaments in European states. The second solution would enable the deputies, elected in regions, to participate in decision-making in all issues not only in those of a special importance for the regions.

The idea of a Chamber of regions as a representative of regional interests is present even today. As Slovenia is not yet divided into regions the National Council wishes to play an active role in the process of forming them and offers to become the central institution for the representation of regional interests. In the framework of regionalism, a very interesting discussion is led about the division into cohesive regions. The Government has submitted a proposal of a new law on harmonized regional development, envisaging the division of Slovenia into two cohesive regions. Nevertheless the latest ideas favour Slovenia to remain one cohesive region.

The National Council as the chamber of regions would be a solution to the so-called mayors' lobby in the National Assembly, as many deputies at the same time exercise both functions – of a deputy and of a mayor. I think that the legislative and executive powers in one person cannot be compatible and that this is not in accordance with normative acts. With the establishment of the chamber of regions the representation of local and regional interests would be secured and it would be reasonable to introduce the incompatibility of the functions of a mayor and of a deputy in the National Assembly.

According to the theory the second parliamentary chamber, the chamber of regions, could take decisions on equal footing with the first chamber on the matters, directly linked to local and regional interests such as financing of communes, environmental planning, protection of the environment, protection of natural and cultural heritage, balanced regional development and other issues of development, important for the communes and regions. Thus the chamber of regions would not be a duplication of the National Assembly as a general political representation. The theory mentions also the possibility of a combination of adoption of laws on certain issues with a legislative veto and the possibility that the second chamber would get independent supervisory function and perhaps even voting function.

There is no true model of the future regulation of bicameralism and regionalism alike in Slovenia. In spite of the fact that the legal theory is more in favour of the National Council as the regional representative it is nevertheless to be emphasised that the present composition of the National Council has given considerable positive effects. The representation of functional interests in the National Council has proven efficient and should be maintained also in the future.

In the coming year there will be constitutional changes in Slovenia. I hope that we will find the right direction for the continuation of bicameralism where the National Council would orient towards the field of local interest, and it would be the chamber of 14 development regions and also European cohesive regions. I hope that also your experiences will help us with the reformation of the National Council. Otherwise, Slovenia will have a unicameral parliament, which would not be good.

The National Council supports the continuation of developments for the constitutional changes, also until 2013. Before that, our mutual relations should be regulated. Perhaps, bicameral states could contribute more in the area of regulating European matters and I think, that is, why meetings like this one today are very important.

Thank you, Mr. President.

**Francisco Javier Rojo,
President of the Senate of the Kingdom of Spain**

Mr. President, dear colleagues,

First of all, I would like to express my satisfaction at participating in this meeting and the possibility of discussing with all of you the problems and aspirations of the Houses that we chair.

In this sense, I should like to inform you specifically of the current situation and future prospects of the Spanish Senate, with particular reference to its role as the Territorial Chamber in a State that has strongly devolved power to the regions.

As you are probably already aware, a process has been undertaken in my country for the partial reform of our Constitution. This Constitution was adopted in 1978. The Spanish Government has requested the opinion of the State Council, the maximum body in the State for advice and consultation on such matters, regarding the necessary content, scope and implications of a limited reform of the present Constitution that would affect four specific points. Firstly, the removal of discrimination against females in order to assume the condition of head of State, a legacy of history that is incompatible with the policies of equality required in modern society. Secondly, the inclusion of European legislation as a source for Spanish law, thus shutting out any controversy regarding the absence of such a provision in our Constitutional text and recognizing our participation in the European Union within the Constitution itself. Thirdly, the inclusion of the names of the Regional Communities making up our State of the Autonomies; as you know, when the present Constitution was approved, more than 25 years ago, a process of regional self-government was begun and is now fully consolidated and articulated in its territorial structure and this

must be acknowledged in the text of the Constitution.

And fourthly, the reform of the present Senate, in order to reinforce its condition as a Territorial Chamber. The present Constitution already identifies the Senate as such a Territorial House, at the same time as it is established as the second House of Parliament. But the functions attributed to it are clearly insufficient to cover today the needs and demands of our State of the Autonomies.

In fact, the strengthening of the Senate as the Territorial Chamber has been analyzed in Spain for many years now. The Senate itself has undertaken a series of initiatives to strengthen its territorial function. Recently, for example, agreement has been reached on the use of the vernacular languages in the Senate that, together with Spanish, are co-official in certain Regional Communities and which enjoy profound roots among the citizenry. Nonetheless, there is a practically unanimous opinion that it is time to go further in order to adapt the House to modern reality.

And what is important, we have to think of our people for the next 25 years to come. The Regional Communities in Spain have attained a level of self-government that is practically equivalent to the classic and well-known examples of federal states. All the Regions have their own Parliaments with legislative powers. The scope of their attributions and the matters under their control are very wide-ranging and their policies cover a large part of the public services demanded by modern society.

Spain's current democratic regime, now transformed in practice into a territorially highly decentralized and co-operative State, inherited from the dictatorship under Franco a profoundly centralized State that had chosen to ignore and repress the country's regional reality, but the problems generated in this process have gradually been taken in hand, with undisputed success in general terms.

These issues have included the need for a Territorial House with the functions inherent to such a body. Specifically, at the present time, the planned reform of the Senate is attempting to remedy a clear shortcoming of the system: the participation of the Regional Communities in the drafting of State policies when these need to be enacted by the legislative power of Parliament. These policies, and there are many of them, are the ones included in the so-called "shared powers"; in other words, those matters that are decided

in basic terms by the State itself and must then be developed and applied by the Regional Communities. The Senate has a significant and decisive role to play in these issues, insofar as the greater the participation of the regional bodies in the drafting and approval of these policies, the more effective they will be.

In addition, the Senate must be a meeting place at which it is possible to debate and submit to the State the initiatives, action plans and policies that the Regional Communities themselves feel are necessary and appropriate, through the involvement of multiple Regions or the suitability of State intervention. This is true for civil protection or also true for the infrastructural issues that affect the entire country. The reform must affect the functions and composition of the House, the election of senators and the internal organization of the institution.

To this end, Spain has studied all of the known models of Territorial Chambers and has drawn from the experience of others useful lessons for our requirements, but we are trying to establish a model that responds exactly to the problems and needs of our system of regional autonomy. A model that, furthermore, must achieve the wide political consensus required in case of any modification of the Constitution.

In any case, it is likely that the current Senate will undergo a profound transformation, at least in terms of its current responsibility and functions as a Territorial Chamber, while never ceasing to be the Upper House of Parliament. In this sense, it will be the basic institution in the parliamentary sphere for the articulation and territorial cohesion of the regional reality of Spain and for the participation of the regional institutions in State policies.

Its functions will also be reinforced with respect to the role of the State Parliaments in drafting European Union policies. For this reason, we look forward with great interest to the implementation of certain oversight mechanisms within the European Parliament, such as the early warning system in the application of the principle of subsidiarity.

Finally, after listening to all of you, to all your valuable contributions, I should like to say, that the senates are democratic institutions which are indispensable in the Europe we plan to construct, mainly due to the respect to regional and cultural diversity, which is a key-element of all our countries as well as to the plural

systems on which our countries are based. So, I would like to tell you that at future meetings I will be pleased to keep you up to date on the progress of the reform of the Spanish Senate. Thank you very much for your attention.

**Přemysl Sobotka,
President of the Senate of the Czech Republic**

Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen,
Allow me as well to express my thanks for the invitation to this well-prepared meeting of the Association of European Senates. As the newly elected president of the Czech Senate I highly value the opportunity to take part in this distinguished forum whose previous proceedings have been always followed by our Senate with a considerable amount of attention. In this respect I would like to follow in the footsteps of my predecessor Petr Pithart.

The theme selected by our German hosts is very interesting and topical. It is yet another in the string of themes allowing us to understand always better different aspects of the complex phenomenon that a bicameral parliament, its motivation, existence and activity undoubtedly is. Although the Czech Republic is not a federal state and we do not witness discussions comparable to the German and Austrian ones, we are not completely deprived of experience in more than one way.

It is often argued in specialized literature that a bicameral parliament is as well an immanent feature of every federative arrangement. The second chamber is supposed to be the platform for the representation of the interests of individual federal states that are being involved into the decision-making in top-level politics and protects at once the interests of individual states be it against a power centre or against a coalition of the other states. We had the opportunity to verify in practical terms this general thesis in our own history.

As you know the Czech Republic has been founded on January 1, 1993 as a successor state of Czechoslovakia in whose history we may differentiate between the stage of a unitary state and the stage of a federal state. Czechoslovakia has been a unitary state since its foundation in 1918 until the end of 1968; between

January 1, 1969 and December 31, 1992 it has been a federation, a rather untypical federation for at least three reasons.

Firstly, it has been a two-member federation, and as we know at least since the Austro-Hungarian monarchy, it is not an ideal structure. The lack of agreement of the partners leads to the paralysis of the ruling system, as it is impossible to look for support from other partners; in short, it is not quite possible to create coalitions of interests.

Secondly, the national principle was the constitutive principle of the Czechoslovak federation. Rather than for instance the identities of the traditional lands, the interests of the national communities of Czechs and Slovaks played a decisive role, each of them having its own national republic with its system of state bodies. After all, the second chamber was called the Chamber of the Nations. This issue became quite sensitive after the easing of the political situation in the year 1989.

Thirdly and finally, Czechoslovakia was – together with the Soviet Union and Yugoslavia – a so-called socialist federation. It was then established on a fundamental conflict. The federation means a division of power, while the state systems of the countries of the so-called realistic socialism relied on the unity of power, formally anchored in the supreme legislative body, in reality based rather in the narrow leadership of the communist parties. The knowledge that the real decisions are taken elsewhere allowed to approve in the Constitution a rather complex mode of decision-making that could defend very well the interests of both nations, or rather those of the less numerous Slovak nation. However, before 1989 it was merely a front, the parliament did approve decisions taken somewhere else, the chambers even sitting jointly, so it was impossible to foresee neither a division of power nor a division of labour. This type of bicameralism is described as fictitious.

After the fall of the communist regime the extra-parliamentary decision-making disappeared and problems started to appear, fuelled by revitalized, especially Slovak, nationalism. At this point the federal parliament ceased to be able to decide in all sensitive matters when the so-called interdiction of outnumbering in voting applied: even a minority of one tenth of the deputies could resist the majority's will. In such a way the era – fortunately short-lived – of the so-called paralysed bicameralism started.

Thus, at the times of the foundation of the Czech Republic, we were strongly influenced by the negative experience of the powerless federal parliament, and it meant for many a conclusion on the need to build an effective state structure without too many safety fuses. As we identified federalism with its nation-based version, it ceased to be in the ethnically homogenous Czech Republic a topical issue. Fears of further splitting the State and of competency struggles between the centre and autonomous regions led as well to the refusal to renew the historically traditionally present provincial arrangement that had quite a few fans in 1992. Even the regional structure remained unclear for quite some time. The result of it was that the bicameral structure of the Czech Parliament was built with full knowledge only as a part of the checks and balances system of state power, and not as a combination of civic and regional representation.

The discussion on the appropriateness of the conception of the Czech Senate as a stabilizing element of the constitutional system and a legislative corrective tool re-appears on a regular basis in the period of the election of one-third of the senators every two years. Voices calling for a regional reconstruction of the Senate are often heard as we may consider it as an idea derived from the federal emphasis on the vertical division of power. It has to be said these voices are rather abstract. They do not take into account that through a spontaneous evolution it has been possible to create many links between senators on the one hand and municipalities and regions on the other. Fairly small single mandate constituencies considerably contribute to this reality where the senator acts as the only directly and individually elected representative of the citizens. Should this spontaneous regionalisation of the Senate be replaced by a purposeful regionalisation, it would have to affect both the mode of election of senators and the powers of the Senate; otherwise the Senate could not be truly beneficial for the regions. Should senators be elected by regional assemblies, as it is sometimes foreseen, they would lose their legitimacy derived from direct elections. To put it briefly, I am afraid that the present identity of the Senate could dissolve itself in the new body and change to become a body of regional as-

sembly men and women sent out to the centre to care more for their particular interests rather than the timeless themes of constitutionality and foreign policy that were entrusted originally to the Senate.

We have partially touched upon the relation of bicameralism and federalism in the Czech Republic as well in connection with the institutional changes in the European Union. Václav Havel, the president of the Czech Republic, has been one of the European statesmen who supported the creation of the second chamber of the European Parliament. He perceived the European Union as an increasingly federalized entity. Though this idea has not been picked up in its original shape, its relic is at least the proposal for a new mechanism of the control of the subsidiarity principle by national parliaments. E.g. according to the British projects it is precisely the subsidiarity control that should become the main task of the new second chamber.

President Platzek has asked us in his invitation letter for inspiration that could be used in the internal German debate on the reform of federalism. In view of the Czech experience I cannot offer many relevant inspirations. The Federal Republic has a sufficient number of Länder not to find itself in a situation comparable to the edge of the existence of Czechoslovakia. As far as the composition of the Bundesrat is concerned, I can only mention that since the first debates about a bicameral parliament in 1919 all attempts for another type of election rather than a direct one for the second chamber were always rejected. This had indeed consequences on the conditions of the federation after 1990 of the so-called "federal Slovaks", who were pejoratively called in such a way, who were elected to the federal parliament with its seat in Prague and in the eyes of nationalists got disconnected from the real issues of the Slovak nation. The contingent election of senators from the midst of the provincial parliament opens up typical issues of dual mandates, especially the clash of loyalties and an increased work burden.

The debate on the future of the Czech Senate – besides non-specific recommendations for regionalisation – focuses more on the partial strengthening of its powers and on the clarification of the powers it already has. In this respect we were pleased by the recent important finding of the Constitutional Court according

to which the position of the Senate in the system of the highest bodies of State power is irreplaceable considering the function of a safety fuse preventing the excesses threatening the very foundations of a democratic state under the rule of law. The possible change of the structure of the Parliament would mean according to the Constitutional Court an overall revision of the Constitution. I may conclude by saying that the second chamber of the Czech Parliament has found its role in our constitutional system and is fulfilling it.

I wish you every success in our constant endeavour to compete with the lower houses. I believe that a parliament with a Senate is a better form of legislature and I think that in this the important role of the Senate lies.

Thank you very much.

**Lord Julian Grenfell,
Deputy Speaker of the House of Lords of the
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland**

Mr. President,

May I begin by thanking you very warmly for the excellent organisation of this meeting and for your very generous hospitality.

Like our Russian colleague I am a debutant here. It is the first time that the House of Lords has been present as a full member and so I would like to begin, if I may, by thanking very warmly President Poncelet for encouraging the House of Lords finally to seek admission to this distinguished Association. I really appreciate his encouragement and I am so glad that we are now with you. It does sometimes take us little time in matters to do with the European Union, as you may well know.

Mr. President, we are delighted that this topic is on the Association's agenda today because the reform of the second chamber of the British Parliament is once again very much on our parliamentary agenda. The Parliament Act of 1911 reduced the Lords' powers to delay legislation and at that time they spoke of the intention to constitute a chamber on a popular basis. Well, that was nearly a hundred years ago and we are still working on it. These things do take time. We don't like to rush on constitutional mat-

ters, as you are probably aware. It is an older British habit, much ingrained in us. I think that Erik Jurgens as a representative of the only other European country that plays cricket may be well aware that when we play Australian cricket it takes five days and there is no guarantee that a winner will be declared at the end of it. But that is very British and maybe a little bit of that is ingrained in our attitude over history towards the European Union.

Mr. President, we are happy that this is on the agenda. The present United Kingdom government has made some progress since 1997 with the removal of most hereditary members of the House. But it has proved very difficult to reach agreement on further changes to the chamber's composition, whether it should be wholly elected, and if so, on what basis, or partially elected, or wholly appointed or nominated. In 2003, the House of Commons was offered eight options for the composition of the House of Lords and they failed to agree on any of them, although the option for an 80 per cent elected house was the one that only just missed being passed. One thing that has been agreed is that the House's members should for the first time in our history appoint its own speaker, taking into account the devotion of many, if not all members, for the principle of self-regulation which keeps the practice and procedure of the House flexible, which we feel is a very useful quality for a revising chamber. The government is now committed to removing the remaining 90 hereditary members of the House and moving to a free vote in each chamber on the composition. There is also to be a review by a joint committee of both Houses of alternative forms of scrutiny, which might complement rather than replicate those of the lower house, and a study of how the second chamber might improve public engagement in scrutiny and policy making. The government is also looking at limiting the time that bills spend in the second chamber, which may not be universally popular. So, there is much going on, but no certainty that changes will be agreed and implemented.

Let me just say a brief word about federalism. As you know the United Kingdom parliamentary system is non-federal and the Upper Chamber is not in any sense a chamber of the regions. It is true that since 1997 devolved government has been established in Scotland and in Wales; and in Northern Ireland it has been re-established despite the current suspension. But the devolved

parliaments and their members play no part at the Westminster Parliament in London. Matters are either devolved to the new parliaments or they are reserved to the UK Parliament at Westminster and there is no formal dialogue or co-operation between them. And the prospects for a federal structure emerging from the future reform of the Upper Chamber are probably not at all strong. But this is not to say that regional interest and views are poorly represented in the Upper Chamber. Some members are also elected representatives in local government and may have former local government experience. Many other members are former members of the House of Commons and, hence, retain an interest in their former constituencies. There are members who work or formally worked in business, in agriculture, the universities, the health services, charities and the voluntary sector based throughout the country. And the large membership in itself makes for regional diversity. I hesitate to give you the figure. It is very large. We have 700 members of the House of Lords of whom 126 are women. If our Parliament does opt for an elected element in its composition, then one clear option would be to base the second chamber constituencies on the existing European parliamentary constituencies. This would certainly introduce a further regional quality to the chamber. But its electoral basis would still not be on the devolved areas or involve the devolved parliaments.

Despite the uncertainties over the future of the second chamber, it has never worked harder or played a more important role in scrutinising the work of government. And there are several reasons for this. The government has no overall majority in the Upper Chamber and is regularly defeated on the details of legislation, giving the House of Commons the chance to think again and propose alternatives and compromises. With large government majorities in the House of Commons in recent years, outside interests and pressure groups increasingly look to the second chamber to make the changes to legislation which they seek. The House of Commons programmes or timetables its consideration of government bills, which means that some sections are not considered in that House. No such options are available in the House of Lords and all amendments proposed to bills must be fully considered. This, we have the capacity to do because the second chamber has such a wide range of expertise and experience and

a significant number of independent non-party members. Legislation has increased in length and complexity and this means more work for what is essentially a revising chamber. We sit very long hours, on a 165 days in the year 2003 to 2004, compared to 151 days in the House of Commons, and for an average of over seven hours per day. The House spends many hours in consideration of government legislation on and off the floor of the chamber forcing government ministers to explain and account for their proposals. In 2003 to 2004, 9,602 amendments were tabled by the House of Lords to 51 bills, and of those, 3,344 of the amendments were agreed to. Since the partial reform of its membership the chamber now has the confidence to stand its ground over disagreements with the government and the House of Commons, even if at the end of the day the government must be allowed to achieve the passage of its legislation. We are devoting increasing resources to secondary or delegated legislation, orders and regulations made under Acts of Parliament, which is increasingly important and complex.

And finally we see it as essential that upper chambers complement rather than duplicate the lower chambers, especially in the respect of committee work. This can only strengthen parliaments' hands. As I believe, President Poncelet knows, I am greatly attached to a deepening of interparliamentary relations. When relations between governments pass through a zone of turbulence, it is vital that the dialogue between parliaments protect the spirit of friendship, solidarity and efficient work. That is the oxygen giving life to our Europe. In this, I believe, that the Association of Senates of Europe has a key role to play.

Thank you.

III. Holding International Information Forums

Dmitriy Fjodorovitch Mezentsev,
Vice-President of the Federal Council of the Federal Assembly of
the Russian Federation

President of the Bundesrat, Mr. Poncelet, respected colleagues, Ladies and Gentlemen,

I am grateful for the opportunity to appear once again at this distinguished podium to discuss briefly the proposal presented to you. This proposal – or “expert” proposal, as we regard it – is not simply a project, but, in more correct and accurate terms, a preliminary project for realizing the idea of creating a European interparliamentary information forum operating on a continual basis as a public institution.

Last year, the Chairman of the Federal Council, Mr. Sergey Mironov, presided over the Interparliamentary Information Forum in Kaliningrad. This was our first attempt at such a project. This is also precisely why we believe that our position is not unfounded, but rather supported by certain facts. In the proposal material, we took the liberty of including material from the forum in Kaliningrad in which six delegations took part: the Federal Republic of Germany, the Republic of Poland, Lithuania, Russia, the Republic of Finland and the Republic of Belarus. We would like to thank the President of the Senate of Poland, Mr. Longin Pastusiak, for his participation in the Kaliningrad forum and for his support of the discussion that took place there.

We frequently hear talk – sometimes well disposed, sometimes critical – of where the frontiers of greater Europe actually lie. In such cases, reference is made either to the eastern borders of Poland, Romania, Hungary or Slovakia, or to the true convergence of geographical and political borders. We realise that the political reality today is such that, for there truly to be a “greater Europe” of the kind we are speaking of, a great deal of concrete and effective steps, including political ones, have to be taken – by Russia as well – to consolidate the various positions and evaluate the approaches to be used, including those relevant to a number of problems facing the world in this century, one of which is international terrorism.

The World Summit on the Information Society was held in Geneva in 2003. The summit generated a tremendous response and confirmed once again that, as a matter of principle, information technology, information space and the information society are not confined to certain geographical or political borders.

Today we also looked back at the development of the influential, key countries of Europe over the centuries. One can say that different people have changed the world and Europe over the centuries: first it was kings and princes, then politicians and, later on, politicians and the people. Although, after the vote on the European Constitution it may be necessary to switch the order of the last two to “people and politicians”. Now in the 21st century, however, we are witnessing how information technologies are changing the world. Perhaps a forum discussion – whether it be under the aegis of, with the backing of, or in agreement with our Association – would not be a particularly political one. Nevertheless, it could be a discussion on global information cooperation. Such forums could provide a place to exchange parliamentary experience and to discuss the upholding of freedom of speech and human liberties as well as legislative support for infrastructural development within the sphere of information.

I would like to underline once more that the project we have presented is a project for realising an idea. If you look, you’ll see the word “project” written in large red letters. The emphasis here is clearly on the word “project”, for it would be presumptuous of us to attempt to present this idea in a peremptory fashion. Indeed, any opinion or viewpoint heard today will serve to enrich the experience gained in Kaliningrad. In one form or another, of course, it seems to me that the Association – the shape, character, position and authority of which have already been established – sooner or later will come to support the discussion concerning information space. All the more so, because it will not be an abstract or conservative discussion and because, in many respects, it will reveal a commitment to and understanding of the current processes taking place in society as shown by the senators of Europe.

I do not wish to take up any more of your time. Thank you once again for the opportunity to speak from this podium.

Thank you, Mr. President.

**Prof. mr. Erik Jurgens,
Vice-President of the First Chamber of the
States General of the Kingdom of the Netherlands**

Mr. President,

I think the frontiers of Europe are quite clear. The Council of Europe has 46 members; it can only have one member more, that is White Russia: And that is Europe. Not the 25, that is not Europe, that is only a part of Europe. I stress that and I am glad that our Russian friends are here to prove it and that Russia belongs to the very heart of our European culture.

Studying the information on the basis of the Kaliningrad Memorandum of 2004, I am afraid it does not have very much of Emmanuel Kant who was born and lived in Königsberg for all his life. It needs much more precision as what exactly the Russia-Europe Info Forum would be asked to do. I understand the wish of Russia to strengthen the ties with the rest of Europe. I think that this is not only a wish on the side of Russia; the wish is exactly the same on our side. Therefore we are glad that Russia participates with all of us in the Council of Europe and in the OSCE. There are already in these bodies very active groups which are involved in the information society, in media policy and in the right of free information. As an example the Venice Commission, the Commission for Democracy and Law of which I am the observer, which meets in Venice four times a year and which comprises experts on the fields of international law and constitutional law also including a Russian member, is very active in the field. Also on freedom of information, there is a Commission Directive of the Council of Ministers of the Council of Europe on media matters in which all member states take part. And what we could do, of course, is to see to it that the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in which we all participate, could make a similar body within the Parliamentary Assembly and let it become a sort of corporate body together with the CDMM, the Council of Europe Steering Committee on the Mass Media.

Now it is this lack of precision which makes it difficult for me to be immediately enthusiastic about the plans our Russian colleague has put before us. What exactly, my first question is, can Senates do to promote the objectives of the information society? A second

question is, what is meant by, and I am citing the text, "improving international legal instruments to resist terrorism or extremism"? Now, I have been looking with some diffidence at new laws been made in Great Britain, I am afraid to say, Julian, and in France, trying to curb the freedom of expression with that argument that terrorism should be fought, which I quite agree with, of course. But should we band together in this organisation, this new organisation, to help such legislation or should we be there to oppose it, which would be more my point of view. Then the third question: How would co-operation between parliaments in the sphere of information to be made operational?

So, I would like to suggest, Chairman, as a way to be practical – I must say after listening, and I was here for the first time myself, too, being only a Vice-President –, having a long list of monologues from the members of this august assembly is not a very efficient way of working. It means, we hear all the monologues, have a drink and go home again. If we want to do something we should follow the normal way international assemblies of parliamentarians work. That is to appoint a rapporteur on a theme of which we think this group should do something about and then discuss with each other that report. That is how the Council of Europe works, that is how the OSCE works, as international assemblies of parliamentarians have always worked. So I think the first thing we should do, I know it is difficult for Presidents, they are not used to working themselves, they let other people make their reports for them, I mean, as a Vice-President I am a normal member of Parliament and have to do my work myself- so I would suggest that we appoint a rapporteur on this matter who has to present, within two months before the next meeting, his or her report – I am afraid his, as there are only male members, male Presidents present at the moment – to us and give us the chance to react to that report in the next meeting which I so think will happen in Switzerland. That is not only for this theme; but any theme brought up I think should be done in this way. We should not meet again, I respectfully submit, Herr Kollege, we should not meet again and start at 9.00 o'clock in the morning with monologues. Well, all of them are interesting but lead to nothing. I am a parliamentarian used to spending my days in Parliament listening to monologues, but always it leads to something, it leads to a resolution, it leads to a law, it leads to a government being appointed

or being "sent home", but never just listening to the monologues. So, if we could first decide on the procedure, Chairman, as to if we should work on the basis of having a rapporteur make a report, then we can also decide, of course, if we wish the theme brought forward by our Russian colleague should be the basis report. I think that the work done already in Kaliningrad would be an excellent basis for a more precise report than the suggestion now put before us. Next year, maybe, we could discuss that report.

Thank you, Chairman.

Bruno Frick,
President of the Council of States of the Swiss Confederation

Mr. Chairman, my dear colleagues, Ladies and Gentlemen, Please first allow me to comment on the remarks made by our colleague from the Netherlands. I share his opinion, but only up to a point as far as the conduct of the meeting is concerned. It was clear to me that positions are being presented here from which I can derive quite some benefit for work in my country. They were thus not monologues – this term is too disrespectful, if I may say so – but rather valuable suggestions that we will pursue further. On the other hand, I agree with you. Perhaps we will see to it when structuring the programme next year in Switzerland that dialogue on substance is not limited merely to the time outside the sessions. We will gladly take up this suggestion. I nevertheless consider this meeting to be very valuable. In Switzerland, even presidents of parliament usually write their things themselves. I would like to thank our colleague Mezentsev very much for his proposal. I think he has brought up an important matter. That is of considerable value. The topics he listed are indeed in need of discussion. But the question in my mind is: Which forum is the right one? Is our forum the proper one? Fewer than 20 states are represented here, whereas 46 states are represented in the Council of Europe. I think that only some of the states affected by these topics are represented here.

Furthermore, we should utilize our organization to resolve the problems of bicameralism and federalism. The topics that have been proposed go far beyond this. There is a saying in England that

goes: "Don't bite off more than you can chew." I think we would overburden our organization with topics of such far-reaching scope. We do not have the necessary infrastructure for this.

I see three options for addressing these topics.

Firstly, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe is probably the right institution. It offers the personnel infrastructure and the organizational prerequisites for comprehensively addressing these topics.

Secondly, I see the option that you, Colleague Mezentsev, invite representatives of Europe's parliaments to Russia like you did last year. You have a very important bridging function between West and East. The problems are of great topicality. That could be a solution.

Thirdly, I would like to point out that other bodies, also parliamentary bodies, are already addressing these topics. You mentioned the World Summit on the Information Society that convened in Geneva in December 2003. This work is being continued. Tunisia is interested in continuing this work. There are other platforms as well, however.

From this I draw the following conclusion: The child that you are presenting to us is lovely, and it should grow strong. But we are not the proper godparents. We must search for another godparent. For this reason I would like to encourage you to withdraw your proposal, reconsider it, and reintroduce it in the Council of Europe or at the follow-up conference to the Geneva summit or retain ownership of the initiative and hold a conference yourself. In this spirit, Colleague Mezentsev, I would like to propose that you proceed and not abandon your work. We are not the right godparent for this lovely child.

Lord Julian Grenfell,
Deputy Speaker of the House of Lords of the
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Thank you, Mr. President,

I will be very brief because a lot of what, both Vice-President Jurgens and President Frick have had to say, are things that I can fully agree with. Nevertheless, I would like to begin by offering my

very sincere congratulations and thanks to the Federal Council of Russia and in particular to Dmitriy for focussing our attention on a very important issue which is the sharing of information on a Europe-wide basis, on the big Europe-wide basis, to help our parliaments fulfil their functions more effectively. This is something to which a European Information Forum can make a very significant contribution. But the question is, which one, which forum? Should it be a new one? Well, I have my doubts about that. The Conference of European Speakers in their recent meeting in Budapest came out very strongly against the creation of new parliamentary institutions and I take that very much into account. Should it then be this Association? Well, the issues for discussion in the kind of forum that is proposed by the Kaliningrad group are not uniquely relevant to Upper Chambers and I am not sure that we have any particular special competence to claim, that we would do it better. I do share the view expressed by President Frick that the Council of Europe Parliamentary Assembly, its Conference of Speakers and the European Centre for Parliamentary Research and Documentation is probably the direction into which we should be looking for this initiative. I think the Council of Europe is ideal for this kind of activity because of its remit and because of its very broad membership.

My final point that I want to make is just a small word of caution. Although I am very new in this Association, I think I have learned enough about it already, to know that we must be very careful not to turn it into something to which it was not originally intended. And in particular, I think we have to be very careful that it does not become a forum in which one nation is telling another nation what they should be doing. I am not suggesting, that the proposal put forward in Mr. Mironov's letter has that in mind, but I do issue just a small word of caution in light of one part of the letter where it speaks of additional mechanisms that could be enacted in domestic legislation with a view to responding to new threats and challenges facing the international community, in particular the threat of international terrorism and extremism. I think that we would be getting maybe "into little deep water" if that became the kind of issue that needed to be debated amongst ourselves and to which some might want actually to have solutions that will be accepted and adopted by each and everyone of the individual chambers represented in this Association.

So I go back finally, Mr. President, to my first point. And that is that this is an extraordinary important issue that has been raised by our friends from the Federal Council. But I think it does need some reflection. I do believe that what the Federal Council was aiming at is good. Once again, as so often in politics, it is not the objectives that are in question it is the means of reaching them.

Thank you very much.

**Minister-President Matthias Platzeck,
President of the Bundesrat of the Federal Republic of Germany**

Let me add one point: the Bundesrat would see this in similar terms. I can endorse what previous speakers have said. I have discussed this extensively with my colleagues from the Bundesrat, for the chairmanship changes regularly. Then, Mr. Jurgens, one is no longer President and has to get down to work oneself: a process that occurs pretty rapidly in the Bundesrat. We have come to the conclusion that although this is a very important topic, it is not possible to discern a direct link between the issue and the concerns of the Association of European Senates. Mr. Mezentssev, I would like to propose that we put "Information" on the agenda of one of the forthcoming regular meetings of the Association of European Senates, but do not set up a series of events under our aegis.

Thank you very much.

**Christian Poncelet,
President of the Senate of the French Republic**

Dear colleagues,
President Mironov's letter to President Platzeck caught my attention. Cooperation between Russia and Europe in the sphere of information is indeed of the utmost importance. President Mironov's comments are particularly helpful, for they provide us with information about a particular situation; so we have now been informed. As one of the previous speakers, President Frick put it: when it comes to our own actions in our own countries, each of

us must draw one's own conclusions and, if it appears necessary, must decide on the steps to be taken in response to this communication. However, I believe that if the Association of European Senates is to survive, our organisation should not become over-specialised in certain fields and we should retain flexibility in the points we address. I have always contended that we absolutely must avoid interfering in a country's domestic affairs. We are of course not here to adopt any kind of disciplinary measures. What would give us the right to do so? Our Association's original objective was that we should meet together – and this is important – in order to enter into a dialogue with each other, and – another important point – to attempt to strengthen links between us gradually. The aim was to develop mutual trust, enabling us to consider increasingly difficult subjects. Let us not move ahead too rapidly, for in that case we would run the risk of destroying that sense of community, which is so very important to us.

I believe, as has already been said, that there are certainly other bodies that could address the issue that has been raised at once: the Council of Europe, the European Parliament. A number of us, or members of our national parliaments, belong to these institutions. If we wish, we could request that they address this matter on our behalf, explaining, "We have heard a communication from the President of the Federal Council of the Russian Federation, which may or may not be of interest; we would like you to examine this in your organisations". Let us not add an additional structure to those that already exist. After all, we are aware of the tensions that arise within the structures that already exist and which mean conclusions cannot be adopted. Even if questions pertaining to information are important, I do not believe these questions are more deserving of our attention than other issues, nor is there any justification for examining these matters systematically and giving our Association's approval. I think it was our Dutch colleague who said, "But we are parliamentarians. What are we doing here?" We are listening to accounts of how activities are organised in various Senates and how each Senate plays its role. But we do not have to say, "Now you are going to organise your Senates in a particular way". No, instead we complement each other; we remember the points we find interesting; if something does not appear useful to us, then we do not take note of it. And of course

I would prefer the European institutions to consider this matter. However, now that we have been informed, we could possibly express an opinion at the European level but not by saying "This is what the Association of European Senates has decided". If we did this, there would be a risk, first of all – within our own institutions too – that others would ask, "But what right do you have to take this decision? What legitimacy do you have?" We decided to create this Association based on a sense of friendship. Therefore, let us not allow that to be destroyed. By remaining what we are, President Mezentsev, we will be able to assist you more than if we were to vote on a motion – if this is what you wished, though it is perhaps not what you were seeking – and take a decision, which, if I may be frank with you, would certainly be contrary to your interests.

I would therefore suggest that we do not take this matter any further, Mr. President, and of course that each of us, having heard President Mezentsev's comments, should draw the appropriate conclusions. We should attempt to ensure any follow-up on the observations made here is organised through the other institutions we belong to. However, I would note too that, as our Dutch colleague has said, we should perhaps consider how to organise our debates to offer space to more than simply a series of monologues. However, this is not a matter to be discussed today. I would hold on to this idea of reflecting together on how we could not merely present monologues but also make our work more compelling and our meetings more attractive, allowing us to increasingly become a reference point for our respective parliaments. We need to give some thought to this and I would certainly agree to that. But let us beware of passing judgement, becoming judges. What right would we have to do so?

Thank you for your attention.

**Dmitriy Fjodorovitch Mezentsev,
Vice-President of the Federal Council of the
Federal Assembly of the Russian Federation**

Thank you for permitting me to sum up briefly this discussion. I think that, in a certain sense, the discussion has kept to the recommendations put forward to the Association conference by our colleague from the Netherlands. He said that it is necessary to leave behind the monologues and passive presentation of information and move on to a more active phase of discussion, which has indeed occurred during the last few minutes.

I would like to express my sincere thanks to the heads of the delegations of the French Republic, the Netherlands, Switzerland and Great Britain and to the host of our meeting, Mr. Platzeck. As we have repeatedly said, in view of the invitation offered to us to join the Association and our relationship to the Association, we are keen to share with our colleagues data on the information society and its forecasted development as well as the sense of importance that we attach to this issue. This is a topic that concerns all countries of Europe, regardless of whether they are the 25 countries making up the European Union or whether these are the 46 countries of Europe of which we are speaking. Nevertheless, as I mentioned on several occasions while presenting the concept, we have tried to be very careful about how we define it. Thus, in presenting the concept of a project for a public forum, we were careful to call it a "preliminary project". In addition to our words of thanks to you, our respected colleagues, we would like to express our thanks for the support of the view of the Senate and the Russian Parliament on questions concerning the development of the information society, including those examining not only how the achievements of the information society can be used in the struggle against terrorism, but also how these achievements could potentially be used by terrorists against the good, peaceful initiatives undertaken by nations, governments and parliaments.

Once again, I wish to express my words of thanks. We have taken note of everything that has been said. With your permission, we will inform you of the dialogue and discussion that we will be conducting with the Council of Europe. It is true that the philosophy, format and idea of the Association, which were designated by the

founder and which have been expanded in the course of practical work, do not permit overloading the daily agenda or departing from the essential principles of the formation of both chambers of parliament and the development of federalism. At the same time – and I am afraid that this comparison may not be very appropriate – nevertheless, it was important for us, much in the way that one goes to a clergyman to ask for his blessing, to come here and ask for a blessing to proceed with our work, which we will not abandon and which we will carry forward while informing our Association colleagues and, of course, to a greater degree, after beginning the dialogue with the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, where we have a relatively large permanent delegation. Therefore, we would like to thank our colleagues very much for their support of our idea regarding the information society.

Meanwhile we apologise if we have, as it were, placed too great a load on the organisational cart, or rather, automobile, as it travels down the road of the 21st century with the problems of the development of federalism and bicameralism in the boot. Our intentions, however, are sincere. We truly believe that these problems and threats of the 21st century permit such a discussion, and we will, by all means, ensure that our colleagues are informed of what this discussion brings. If this is something that can be done in the course of the preparations for the meeting in Switzerland, we can consult our hosts in Berne on the matter. Thank you very much for your suggestions and cooperative effort. Our deepest thanks go also to the conference organisers.

Thank you.

IV. Place of the IXth Meeting of the Association

Minister-President Matthias Platzeck, President of the Bundesrat of the Federal Republic of Germany

Our statutes stipulate that at the end of each meeting we must decide on the venues for the next two conferences. Next year we shall be the guests of the Swiss Council of States in Berne. Thank you very much once again for your invitation, President Frick!

We have still to take a decision on the venue for the IXth meeting. We were delighted to hear from the Vice-President of the Senate of Romania, Mr. Tudor, that the Romanian Senate would be happy to host the meeting in 2007. On behalf of all delegates I would like to express my warmest thanks to you for that invitation.

I would also like to thank the President of the Austrian Federal Council for inviting us today to come to his lovely country, Austria, in 2008. That means we have already made plans further into the future than usual the case, but there is certainly no harm in already having definite plans for the following year.

Any comments on these proposals? – Apparently not.

Let me reiterate then, for the sake of good order that we shall be meeting in Switzerland in 2006, in Romania in 2007 and in Austria in 2008. Thank you all for being willing to take on the responsibility of organising these meetings!

V. Conclusions of the President

VIIth Meeting of the Association of European Senates

I.

1. The Association of European Senates aims to promote the bicameral system within the framework of parliamentary democracy and to ensure that the bicameral system contributes to demo-

cratic dialogue. In order to pursue this objective, the Presidents of European Senates meet once a year to exchange information and experience concerning particular challenges and current developments in the second chambers over which they preside.

2. Over the last few years there have been changes in the remit or composition of the second chambers in some member states of the Association. In others the division of powers and financial resources between the central state and the regional sub-structures and/or constituent federal states has been readjusted. In a further group of member states, committees are working on or will be addressing changes of this type, although discussions have not yet been concluded. There have also been discussions here and there on scrapping second chambers. All of these developments demonstrate that bicameralism and federalism comprise various options to shape the political system; they must constantly be re-discussed, adapt to new challenges and keep on developing.

3. Seeking to learn from the experiences of the other member states in the Association and to draw conclusions to improve their own work, the Senate Presidents shared information with each other about current developments and reform efforts pertaining to bicameralism and federalism in their countries. Interesting parallels and differences emerged in this process:

- The way in which powers are shared out between the central state and its subdivisions is a controversial topic, not just in member states with a federal structure. The central state seeks to achieve both a legal framework and living conditions that are as uniform as possible across the country, yet this may conflict with voters' desire for decisions to be taken close to citizens at a level where it is easy to keep track of developments, as well as with their wish to contribute to determining and shaping policy. The negative outcome of the referendums on the Constitutional Treaty for Europe in France and the Netherlands underscores how crucial it is to focus on bringing politics closer to citizens. Consistently applying the subsidiarity principle at the national and European level fosters and reinforces this approach.

- The way in which the state's activities are financed is closely related to the issue of powers in specific fields, as well as to the question of shifting jurisdiction for particular policy areas. The tier of state that holds responsibility must have the requisite financial resources. It also follows from this that the concomitant financial resources must be made available to any level of the state that is granted powers in a new policy area. However, all the reports made clear how difficult it is to find a solution that is satisfactory both to the party that must renounce jurisdiction and funding and to the party to which these then accrue.
- Transfers of powers from the central state to its sub-divisions also have an impact on the function and the composition of second chambers, in particular in conjunction with regionalisation. It is interesting to note that in some cases this has quite the opposite impact: whilst certain senates feel their role as the representative of the interests of the regions has if anything been enhanced as a result of decentralisation, others feel in contrast that their scope to influence the policies of the central state will be curtailed.

4. In entire mutual respect for the varying traditions and structures, which also became apparent in the Association's previous meetings, the Presidents of European Senates asserted their conviction that the bicameral system must be strengthened and fostered, to guarantee closeness to citizens, the division of powers and democratic control, whilst also improving the quality of legislation. Second chambers are the ideal place to articulate regional interests, as well as to overcome differences between regions. Furthermore, through their participation in the European Union context, second chambers can also make a significant contribution to strengthening the EU's democratic legitimacy and ensuring that the subsidiarity principle is taken fully into account.

II.

The Presidents of the Association of European Senates discussed the proposal that annual International Information Forums be held under the aegis of the Association. They are of the opinion that the development of a European Information Society and a

European Information Area are important questions that deserve vigorous consideration. However, the overwhelming majority of Presidents considered that other international bodies, such as the Council of Europe or the Inter-Parliamentary Union, would be better suited to address these questions, as they already consider related topics. In order to avoid duplication of effort, International Information Forums will therefore not be organised under the aegis of the Association of European Senates.

III.

The Presidents of the Association of European Senates stated that they consider these regular exchanges of information and experience to be of great importance and that they wish to continue with such exchanges in the future. They thanked the President of the Swiss Council of States for his invitation to the VIIIth meeting of the Association on 20th/21st April 2006 in Bern.

The IXth meeting will be held at the invitation of the Romanian Senate in Romania in 2007; the Austrian Federal Council will host the Xth meeting in 2008.

VI. List of Participants

Bundesrat of the Federal Republic of Germany

H. E. Mr. Minister-President Matthias Platzeck, President
 Mr. Dirk Brouër, Secretary-General
 Mr. Gerd Schmitt, Deputy Secretary-General
 Mr. Wolfgang Fischer, Director-General for Parliamentary Relations
 Mrs. Regine Gautsche, Head of the President's Office
 Dr. Stefanie Rothenberger, Assistant of the Director-General for Parliamentary Relations

Bundesrat of the Republic of Austria

H. E. Mr. Peter Mitterer, President
 Mrs. Petra Mitterer (his wife)
 Dr. Walter Labuda, Director

Senate of the Kingdom of Belgium

Prof. Hugo Vandenberghe, Vice-President
 Mr. Georges Brion, Deputy Secretary-General

House of Peoples of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina

Mr. Mustafa Pamuk, Vice President
 Mr. Goran Milojević, Vice-President
 Mr. Samir Ćorović, Chief of Protocol
 Mr. Zlatko Vukmirović, Head of Department of Public Relations
 Mr. Goran Djapić, Interpreter

Senate of the Czech Republic

H. E. Mr. Přemysl Sobotka, President
 Mr. Edvard Kožušník, Head of the President's Office
 Mrs. Valerie Ciprová, Chief of the Protocol
 Mr. Petr Kostka, Press officer
 Mr. Tomáš Opočenský, Interpreter
 Mr. Ondřej Staněk, Interpreter
 Mrs. Alžběta Jungrová, Photographer
 Mr. Martin Pantlík, Security Officer

Senate of the French Republic

H. E. Mr. Christian Poncelet, President
 Mr. Alain Méar, Head of the President's Office
 Mr. Jean Laporte, Director of the European Affairs Division
 Mrs. Véronique Bocquet-Méar, Advisor in the International Relations Division
 Mr. Cyrille Rogeau, Diplomatic Advisor of the President
 Mr. Frédéric Laberthonniere, Security Officer

Senate of the Italian Republic

Mr. Francesco Moro, Vice-President
 Mrs. Loredana Pitton Moro (his wife)
 Mr. Luigi Gianniti, Head of the Office for Relations with the European Union
 Mrs. Sara Scrinzi, Protocol
 Mrs. Elisabeth Lauer, Interpreter

First Chamber of the States General of the Kingdom of the Netherlands

Prof. mr. Erik Jurgens, Vice-President
 Mr. Bas Nieuwenhuizen, Deputy Secretary-General

Senate of the Republic of Poland

H. E. Prof. Dr. Longin Pastusiak, President
 Mr. Andrzej Dziubecki, Director of the Information and Documentation Office
 Mrs. Anna Szklennik, Head of the Foreign Affairs Division
 Mrs. Urszula Gegniewicz, Official in the Foreign Affairs Division
 Mr. Andrzej Perek, Security Officer

Senate of Romania

Mr. Corneliu Vadim Tudor, Vice-President
 Mr. Aurel Ardelean, Senator
 Mr. Nicolae-Marian Iorga, Senator
 Mrs. Adriana Pescaru, Advisor in the Department for International Relations
 Mr. Nicolae Teodorescu, Advisor

**Federal Council of the Federal Assembly
of the Russian Federation**

Mr. Dmitriy Fjodorovitch Mezentsev, Vice-President
Mr. Iliyas Umakhanov, Member of the Federal Council
Mr. Egor Andreev, Advisor
Mrs. Anna Tuneva, Interpreter

National Council of the Republic of Slovenia

H. E. Mr. Janez Sušnik, President
Mrs. Lilijana Žurman, Assistant
Mrs. Zdenka Simčič, Interpreter, Protocol

Senate of the Kingdom of Spain

H. E. Mr. Francisco Javier Rojo, President
Mrs. María Eligia Fernández, Head of the President's Office
Mrs. Ana María Álvarez, Head of the Interparliamentary
Relations Department
Mr. Daniel Bardavio, Communications Advisor of the President

Council of States of the Swiss Confederation

H. E. Mr. Bruno Frick, President
Mr. Christoph Lanz, Deputy Secretary-General and
Secretary of the Council of States
Mrs. Dorothee Imboden Lanz (his wife)
Mrs. Suzanne Stritt-Schwegler, Assistant in the
Department for Foreign Relations

**House of Lords of the United Kingdom of
Great Britain and Northern Ireland**

Lord Julian Grenfell, Deputy Speaker
Mr. Michael Pownall, Clerk Assistant
Mrs Deborah Pownall (his wife)

Observer:

Council of State of the Grand Duchy of Luxembourg

H. E. Mr. Pierre Mores, President
Mrs. Lucienne Mores-Schlechter (his wife)
Mr. Marc Besch, Secretary-General

VII^e Réunion de l'Association des Sénats d'Europe

Bicamérisme et fédéralisme en mutation – tendances
et réformes envisagées

I. Ouverture de la réunion

**Ministre-Président Matthias Platzeck,
Président du Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne**

Chers collègues, Excellences, Mesdames, Messieurs,
C'est une grande joie et un grand honneur pour moi de vous
souhaiter la bienvenue au Bundesrat à Berlin, à l'occasion de la
7^e Conférence de l'Association des Sénats d'Europe. J'aimerais
saluer en particulier l'initiateur de cette Association et Président
du Sénat français, Monsieur Christian Poncelet. Soyez les bien-
venus.

Depuis sa création en novembre 2000, l'Association des Sénats
d'Europe, cher Monsieur Poncelet, Mesdames et Messieurs, s'est
révélée être un excellent organisme. Nous célébrons cette an-
née son cinquième anniversaire, et c'est un grand honneur pour
le Bundesrat d'être l'hôte de la manifestation pour cette année
d'anniversaire.

Autre heureuse coïncidence : voici cinq ans exactement que,
après avoir quitté Bonn pour venir s'installer à Berlin, en septemb-
re 2000, le Bundesrat a pu commencer à siéger dans ce bâtiment.
L'histoire de cet édifice est une parfaite illustration de l'histoire
changeante de mon pays, depuis l'empire jusqu'à la Première
Guerre mondiale, depuis le Troisième Reich jusqu'aux horreurs
de la Seconde Guerre mondiale, depuis la division de l'Allemagne
jusqu'à sa réunification. Nous avons célébré l'année dernière le
centenaire de cet édifice, où a déjà siégé une seconde chambre
– la Chambre des Seigneurs prussienne – qui correspondrait en
quelque sorte à la Chambre des Lords du Royaume de Prusse.
C'est cette Chambre des Seigneurs qui a donné son nom à ce
palais – le « Herrenhaus » – nom qu'il porte encore aujourd'hui.

Après la Première Guerre mondiale, la Chambre des Seigneurs est dissoute, et cet édifice est alors utilisé par le Conseil d'État prussien, qui était la seconde chambre de l'État prussien, une chambre fortement amputée de ses compétences. Avec l'arrivée de Hitler au pouvoir, toute vie parlementaire a été bannie du Herrenhaus. L'imposant palais fut alors utilisé par certaines parties de la machine de pouvoir du national-socialisme. Pendant longtemps, rien n'a pu laisser deviner l'esprit positif qui régnait dans cet endroit, où le jeune Felix Mendelssohn Bartholdy composa ses premières œuvres au début du XIX^e siècle, et qui vit plus tard l'essor de la vie parlementaire prussienne.

Fortement endommagé pendant la guerre, l'édifice, qui avait été utilisé en partie comme bâtiment administratif et siège d'académie durant l'existence de la RDA, restera plusieurs années inoccupé après la chute du Mur, dans un terrain vague situé entre l'Est et l'Ouest – la frontière passait exactement à cet endroit –, avant d'accueillir de nouveau dans ses murs une vie parlementaire, lorsque le Bundesrat vient s'y installer, en septembre 2000. Grâce à cette installation, la boucle est de nouveau bouclée : l'édifice est redevenu, comme à ses origines, le siège d'une seconde chambre, ou une « deuxième maison », même si le Bundesrat n'est comparable ni à la Chambre des Seigneurs prussienne, ni au Conseil d'État.

Pour moi, chers collègues, cette réunion de l'Association des Sénats d'Europe dans cet édifice historique revêt une importance particulière. Car, il y a quelques années encore, cette rencontre n'aurait pas été imaginable. Et le fait qu'elle soit possible aujourd'hui me remplit, moi et tous les Allemands, d'une extrême gratitude. Après la réunification de l'Allemagne, et après l'élargissement de l'Union européenne, nous vivons au cœur de l'Europe, entourés d'amis et d'alliés, avec lesquels nous échangeons nos expériences et nos idées.

L'Association des Sénats d'Europe nous offre un excellent forum pour nous rapprocher, nous et nos peuples, dans toute leur diversité. L'échange mutuel de notre savoir sur le rôle et la manière de travailler des secondes chambres nous permet non seulement d'aiguiser notre compréhension des différents systèmes parlementaires et de leurs spécificités structurelles, mais aussi de recevoir de précieuses impulsions, dont nous pourrions profiter pour le travail de nos propres chambres.

C'est dans cet esprit que nous avons proposé le grand thème de la réunion de 2005 de l'Association, un thème qui, je l'espère, sera à l'origine de conclusions intéressantes et d'idées fécondes. Après avoir beaucoup appris, lors des dernières conférences, sur la manière de fonctionner et de travailler de nos chambres, je vous propose cette année de réfléchir à la question de savoir dans quelle mesure les systèmes existants font l'objet d'un contrôle critique, et comment pourraient se présenter d'éventuelles réformes. Examinons ensemble les domaines où des réformes sont considérées comme nécessaires dans nos chambres, et comment sont résolues – ou sont appelées à être résolues – dans les différents pays les diverses problématiques résultant du bicamérisme, ou encore du fédéralisme. Ou, plus simplement, Mesdames et Messieurs, examinons si, et dans quelle mesure, le bicamérisme fait l'objet d'une mutation, et dans quel sens la situation évolue actuellement.

En Allemagne, il y a longtemps que l'on réfléchit à une réforme radicale du système fédéral. Les droits du Bundesrat de participer au processus de législation sont considérés par certains comme étant trop étendus. Le travail d'une commission de réforme mise en place en 2003 – et sur laquelle je reviendrai ultérieurement – a échoué l'année dernière dans la dernière ligne droite, quelques mètres avant l'arrivée. La discussion n'en est pas rompue pour autant en Allemagne. Je suis certain que, après les élections législatives, qui ont lieu le 18 septembre de cette année, elle gagnera de nouveau en actualité et en importance.

Mais l'Allemagne n'est pas la seule à s'efforcer de réformer le système bicaméral, et en partie également les structures étatiques qui y sont rattachées : d'autres États membres de notre Association font de même. Je pense que l'on peut ici faire des comparaisons aussi intéressantes qu'instructives. J'ai hâte d'entendre ce que vous aurez à rapporter à ce sujet, et me réjouis d'ores et de la discussion enrichissante, pour laquelle vous êtes nombreux à avoir demandé la parole.

Si vous souhaitez intervenir et ne vous êtes pas encore inscrits, je vous invite à le faire en utilisant à cet effet les formulaires qui se trouvent sur vos tables, que vous voudrez bien venir nous remettre ici. Durant la première session, j'appellerai les intervenants dans l'ordre alphabétique du nom allemand de leur pays. Ensuite,

les prises de parole auront lieu dans l'ordre où elles auront été demandées.

Un autre point important de l'ordre du jour est une discussion sur la tenue de forums de discussion internationaux, sous l'égide de l'Association des Sénats d'Europe. J'ai ajouté ce point à l'ordre du jour à la demande du Président du Conseil de la Fédération de Russie, notre distingué collègue Sergeï Michailovitch Mironov. Monsieur Mesenzew, Vice-Président du Conseil de la Fédération de Russie, va nous fournir des informations générales sur le sujet. Nous terminerons notre réunion en décidant du lieu où se tiendra la réunion de 2007 de l'Association des Sénats d'Europe. Je vous serais reconnaissant de soumettre vos propositions. J'apprends que les premières propositions ont été faites. Nous serons peut-être contraints de les départager par un vote.

Comme je l'ai souligné au début de mon intervention, l'Association des Sénats d'Europe nous a offert jusqu'à présent un forum unique en son genre, permettant un échange d'opinion et d'expérience toujours passionnant. C'est le sens que j'aimerais – et je pense, que nous aimerions tous – donner à notre Association : un forum, mais pas un organe politique décisionnel. C'est pourquoi, m'inscrivant dans la tradition de nos premières réunions, je souhaite renoncer à une déclaration finale commune des présidents. Je me propose de clore la réunion par une brève synthèse des principaux contenus, et j'espère avoir pu ainsi aller suffisamment dans le sens des objectifs de l'Association des Sénats d'Europe.

Pour terminer, voici quelques précisions d'ordre pratique : tant ce matin que cet après-midi, il est prévu une pause café dans le foyer de la maison. Au début de la première pause, à 10 h 30, la traditionnelle photo de famille des chefs de délégation sera prise dans le hall d'entrée du Bundesrat. Juste après, je vous prie de vous inscrire dans notre livre d'or. À midi, les chefs de délégation sont attendus à une réception officielle par le Président de la République fédérale d'Allemagne, le Pr Dr Horst Köhler. Les autres participants à la conférence sont conviés par le Directeur du Bundesrat, Monsieur Dirk Brouër, à un déjeuner dans la salle de réception de la maison.

Je suis heureux de vous inviter pour demain à une excursion dans le Brandebourg, région d'où je suis originaire. Vous voudrez bien toutefois m'excuser de ne pouvoir vous y accompagner, en raison

de la situation politique actuelle en Allemagne : je dois en effet me rendre à des manifestations organisées dans le cadre de la campagne électorale. Monsieur le Ministre Jörg Schönbohm, qui est Vice-Ministre Président du Land de Brandebourg, me remplacera pour cette journée de samedi.

II. Bicamérisme et fédéralisme en mutation – tendances et réformes envisagées

Christian Poncelet,
Président du Sénat de la République française

Monsieur le Président, Mes chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Je voudrais d'abord remercier le président du Bundesrat, notre collègue et ami M. Matthias Platzeck, de nous accueillir aujourd'hui, à Berlin, pour la VIIe réunion de notre association. Merci aussi, cher Président, de votre aimable accueil et des propos de sympathie que vous m'avez adressés et auxquels, bien évidemment, j'ai été sensible. Merci aussi pour l'organisation parfaite de nos travaux. Je voudrais aussi vous dire combien je suis heureux de vous retrouver toutes et tous, de plus en plus nombreux, depuis les récentes adhésions du Conseil de la Fédération de Russie et de la Chambre des lords du Royaume-Uni.

Le dynamisme de l'Association des Sénats d'Europe est une preuve supplémentaire de la vitalité du bicamérisme. Ce bicamérisme auquel nous sommes tous si attachés et qui progresse, je tiens à le souligner, dans le monde en même temps que la démocratie, dont le bicamérisme constitue en quelque sorte le « nec plus ultra ».

Monsieur le Président, Mes chers collègues,

La France, vous le savez, n'est pas un Etat fédéral ; c'est un Etat unitaire ; pendant longtemps, c'a été l'archétype, voire la caricature, d'un Etat centralisé, d'un Etat jacobin.

Aujourd'hui, ce n'est plus vrai. La France est désormais engagée dans un profond, et je pense, irréversible mouvement de décentra-

lisation. Bien sûr, les clichés ont la vie dure. A l'extérieur, la France conserve le plus souvent toujours l'image d'un pays centralisé où « tout se passe à Paris ». Certes, beaucoup de choses encore se passent à Paris. A l'intérieur, beaucoup de mes compatriotes – et même bon nombre d'élus locaux – n'ont pas encore vraiment intégré la décentralisation et toutes ses conséquences, surtout dans le domaine des responsabilités nouvelles des élus locaux, et en particulier le transfert de la responsabilité de l'impôt, dans leur façon de penser et d'agir. Et on constate, pour l'anecdote, que – bien sûr – les moyens de l'Europe, les moyens financiers de la France, les moyens financiers des départements, des régions, ont tous la même origine, tous : la poche du contribuable. Reste à savoir qui va mettre la main dans la poche du contribuable !

Il faut dire que pour la France, le changement est considérable. Chez nous, la centralisation était déjà très poussée sous Louis XI puis sous Louis XIV, pour ne pas parler de Richelieu : l'Etat a précédé la Nation. La Révolution a encore accentué ce processus, malgré des intentions de départ contraires. Et Napoléon l'avait portée à son point ultime.

La centralisation s'était certes adoucie et assouplie avec le temps. Mais il a fallu attendre, après la prescience du général de Gaulle, ce visionnaire, en 1968 et en 1969 – et c'est sur ce sujet qu'en 1969, il a échoué et a démissionné – la fin du XX^e siècle pour que la France s'engage franchement dans un mouvement de sens contraire, de décentralisation.

Une première étape a été franchie au début des années 1980 avec le transfert du pouvoir exécutif des départements et des régions des mains du préfet, représentant l'Etat, à celles d'exécutifs locaux – présidents de conseils généraux, présidents de conseils régionaux.

Vingt ans après, en 2003-2004, nous avons franchi une nouvelle étape, plus significative encore, sur la voie de la décentralisation. Ce fut ce que nous avons appelé « l'acte II » de la décentralisation.

En 2003, nous avons en effet révisé notre Constitution pour y introduire des principes nouveaux, protecteurs des collectivités locales et de leurs finances.

Tout d'abord, la décentralisation est désormais dotée d'un ancrage

constitutionnel – afin que cette décentralisation ne soit pas remise en cause. Et ce principe a été posé à l'article premier de la Constitution, parmi les principes fondamentaux et les éléments constitutifs de notre République. C'est un événement.

Ensuite, le principe de subsidiarité est reconnu.

Un autre élément novateur est la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation par les collectivités territoriales, qui leur permet d'introduire des dérogations aux lois nationales, dans un but précis et pour une durée limitée.

Dans le même sens, la Constitution reconnaît désormais aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire, c'est-à-dire la possibilité de prendre elles-mêmes des mesures générales pour l'application des lois qui régissent leurs compétences.

Une autre nouveauté significative est l'introduction du référendum pour trancher des questions régionales ou des questions locales. On peut en prendre au niveau local l'initiative.

Enfin, la Constitution française consacre et garantit l'autonomie financière des collectivités territoriales, en prévoyant que leurs ressources propres doivent constituer – et je cite – « une part déterminante dans l'ensemble de leurs ressources ».

Par ailleurs, et c'est une garantie importante, la Constitution prévoit désormais que tout transfert de compétences de l'Etat vers une collectivité territoriale devra s'accompagner de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'Etat à leur exercice. Je ne vous surprendrai pas en vous disant que le Sénat, qui représente, vous le savez, les collectivités territoriales, porte-parole des élus locaux, communaux, départementaux, régionaux, a été à l'origine de l'inscription de cette garantie dans la Constitution.

La révision constitutionnelle dont je viens de vous présenter les aspects les plus saillants n'a pas rencontré de forte opposition, mais, il faut bien l'avouer, elle n'a pas été accueillie dans l'enthousiasme. Pourquoi ?

Certes, beaucoup de citoyens souhaitent que certaines décisions soient prises plus près d'eux, par des élus qu'ils connaissent bien et à qui ils peuvent facilement s'adresser : c'est la vertu de la gestion de proximité. Mais en même temps, l'idée d'égalité – égalité – est très présente dans la culture politique française, et bon nombre de citoyens craignent que la décentralisation n'introduise

des inégalités entre les territoires, qu'elle n'aboutisse à une France « à plusieurs vitesses ».

En outre, il faut reconnaître qu'avec la décentralisation, les choses sont moins claires : il est plus difficile de savoir qui est responsable de quoi, bref qui fait quoi ?

La France a pris le tournant de la décentralisation, mais cette réalité juridique, qui est nouvelle, doit encore entrer dans les mœurs et dans les esprits.

La révision constitutionnelle a suscité, en 2003-2004, une importante activité législative, parce qu'il fallait adopter un ensemble de lois traduisant concrètement ces grands principes.

La plus importante a été sans doute la loi « relative aux libertés et aux responsabilités locales », qui précise notamment les nouvelles compétences transférées aux collectivités territoriales – le président du conseil général, vous le savez, est devenu l'exécutif du territoire départemental, le président de la région est devenu l'exécutif du territoire régional. Cette loi a été préparée par une très, très large consultation.

C'est ainsi que le Sénat s'est décentralisé et a organisé, sous ma présidence, dans chaque région, ce qu'on a appelé des « Etats généraux des élus locaux » : députés, sénateurs, conseillers régionaux, conseillers généraux et maires se sont réunis et ont discuté ensemble, région par région, des modifications apportées à la Constitution. Cela a permis à quelque 22 000 élus locaux de faire connaître leur point de vue sur les différents aspects de la décentralisation.

En définitive, la loi a transféré des compétences assez importantes aux départements et aux régions. Je citerai notamment la formation professionnelle, les transports – notamment les routes nationales et les aéroports –, l'action sociale, le revenu minimum d'insertion, le logement social, l'enseignement -l'enseignement seulement pour les aspects matériels, pas, bien sûr, pour les programmes d'éducation et pour la pédagogie-, la culture -notamment la protection de certains monuments historiques-, le tourisme, et là, la liste n'est pas exhaustive.

Les domaines concernés sont à peu près les mêmes que lors de la première vague de décentralisation. Mais il y a vingt ans, le transfert avait été le plus souvent partiel. Cette fois, l'essentiel de la compétence et les moyens de l'exercer se trouvent transférés.

En particulier, quelque 130 000 agents de l'Etat sont transférés de l'Etat vers les régions et les départements. Et cela crée un problème, à la fois pour les régions et les départements, mais aussi pour les personnels concernés qui, certains, souhaitent rester sous l'autorité de l'Etat ; d'autres, bien sûr, acceptent plus facilement d'aller vers les collectivités territoriales. Dans le cadre de l'Etat, ils avaient une possibilité de mutation sur l'ensemble du territoire, dans le cadre des régions ou des départements, cette possibilité est beaucoup plus limitée.

Monsieur le Président, mes chers collègues,

Le mouvement constitutionnel et législatif en faveur de la décentralisation n'a pas été sans conséquence sur le bicamérisme français. En France, aucune loi ne peut être publiée si elle n'a pas reçu l'appréciation du Sénat. Pour certaines lois constitutionnelles, il faut que la loi soit votée dans les mêmes termes, et par l'Assemblée nationale et par le Sénat ; et le Sénat demeure, en quelque sorte, l'assemblée qui contrôle en permanence l'action du gouvernement et peut, sur certains sujets, l'interpeller ; mais en plus, le Sénat représente les collectivités territoriales, les régions, les départements et les communes ; et le Sénat, dans ce mouvement de décentralisation, a joué un rôle particulièrement important, en particulier dans la rédaction et dans la discussion des textes en cause, s'imprégnant des débats qui ont été tenus au niveau, bien sûr, des collectivités territoriales, région par région. Par ailleurs, tout en conservant sa compétence législative, le Sénat s'est vu reconnaître un droit – et ça, c'est très nouveau – de priorité pour l'examen des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, alors qu'auparavant, ce projet pouvait être discuté en priorité par l'Assemblée nationale ; ce n'est plus le cas maintenant : il doit être déposé en priorité sur le bureau du Sénat.

D'une manière générale, le mouvement de décentralisation tend à renforcer la légitimité et la spécificité du Sénat et cela, il faut le comprendre, d'autant plus que le Sénat a été à plusieurs reprises menacé de disparaître.

Encore fallait-il pour cela que le Sénat actualise son mode d'élection. Le mandat de neuf ans paraissait trop long, surtout depuis que le mandat du président de la République avait été ramené de sept à cinq ans.

Le Sénat a pris lui-même, en 2003, l'initiative de ramener à six ans la durée du mandat sénatorial pour la faire coïncider avec la durée du mandat des élus locaux, c'est-à-dire des élus sénatoriaux. Il faut dire que l'opération a été difficile – c'est un accouchement aux forceps. Parallèlement, l'âge d'éligibilité, qui était auparavant de 35 ans, a été abaissé à 30 ans pour orienter le Sénat vers un rajeunissement – étant entendu que bien souvent, c'est une anecdote particulière, j'ai observé que chez chaque député sommeillait un sénateur ; n'est-ce pas ; moi-même ayant été député, ensuite je suis devenu sénateur, et c'est le cas pour beaucoup de mes collègues

Enfin, pour être en mesure de contrôler et d'évaluer en permanence la mise en œuvre du processus de décentralisation, le Sénat a créé en son sein un Observatoire de la décentralisation – observatoire où siègent toutes les tendances représentées, où peuvent siéger toutes les tendances représentées au Sénat.

Le Sénat entend donc maintenant jouer pleinement son rôle de protecteur des collectivités territoriales et de gardien de la décentralisation. En quelque sorte, il veut assurer le service après vote de la décentralisation.

Monsieur le Président, Mes chers collègues,

Comme la France n'est pas un Etat fédéral, mais un Etat unitaire décentralisé, je me suis à dessein écarté du thème proposé, pour retenir un sujet plus adapté à la structure de mon pays.

Mais finalement, il n'est pas si difficile, aujourd'hui, d'inscrire la France dans une problématique que vous avez choisie, Monsieur le Président, à partir de l'actualité de votre pays, qui est un des modèles de fédéralisme. La décentralisation n'est-elle pas la version unitaire du fédéralisme ? Faut-il voir, dans « ce retour au local », la marque d'une convergence entre les pays européens, à partir de points de départ très différents ?

Peut-être y-a-t-il un équilibre, comme vous l'avez fort justement souligné en introduisant nos travaux il y a un instant, un équilibre optimal que nous chercherons tous entre l'échelon central – l'échelon national – gage d'efficacité dans certains domaines, et les échelons locaux, gages de proximité des décisions et de vitalité démocratique.

Mais cet équilibre optimal, peut-on le trouver, ou plus exactement, peut-on être sûr de l'avoir trouvé ? Je ne le crois pas. Comme le

disait le chancelier Bismarck, je cite : « la politique n'est pas une science exacte ». Et j'aurais envie d'ajouter aussi que c'est très bien ainsi.

Avant de rendre la parole à l'interlocuteur suivant, je voudrais re-dire à tous, combien je me réjouis de la qualité et de l'intérêt de nos travaux, qui reflètent la part personnelle que chacun y prend ; combien il est agréable qu'au sein de notre Europe, tous, avec nos sensibilités et nos différences, nous puissions débattre librement, dans la convivialité, de certains problèmes.

Encore une fois, je félicite le Bundesrat et son président pour l'excellente organisation de cette session et j'assure la Suisse, notre prochain pays hôte, de notre plein soutien pour le succès de la prochaine réunion.

Merci à toutes et à tous de votre aimable invitation.

Prof. Hugo Vandenberghe,

Vice-Président du Sénat du Royaume de Belgique :

Monsieur le Président, Chers collègues,

Mesdames et Messieurs,

Depuis 1831, la Belgique connaît un régime parlementaire à deux chambres, à savoir la Chambre des représentants – la Chambre – et le Sénat. A l'origine, le Sénat assurait un contrepoids conservateur aux entreprises potentiellement risquées de la Chambre. Toutefois, avec les réformes lancées depuis 1893, le Sénat s'est de plus en plus démocratisé. Aujourd'hui, les conditions d'éligibilité et les droits de vote y sont les mêmes qu'à la Chambre des représentants.

En Belgique, la réforme la plus importante du système constitutionnel a été introduite par l'amendement de 1993. L'article 1^{er} de la nouvelle Constitution stipule que la Belgique est un Etat fédéral composé de communautés et de régions. La Belgique compte trois communautés : la communauté flamande, la communauté française et la communauté germanophone. A cela s'ajoutent la région flamande, la région wallonne et la région Bruxelles-capital. Dans la mesure où des parlements régionaux ont été créés dans chaque région et dans chaque communauté, le nombre de parlementaires des chambres fédérales a été réduit pour passer

de 212 à 150 au sein de la Chambre et de 184 à 71 au sein du Sénat. Sur les 71 membres du Sénat, 21 sont sénateurs de communauté. Désignés par les parlements des trois communautés, dix d'entre eux représentent la communauté flamande, dix la communauté française et un la communauté germanophone. Les 50 autres membres du Sénat font partie de deux catégories différentes : 40 sénateurs sont élus au scrutin direct par le collège électoral français et par le collège électoral flamand tandis que les dix autres sont cooptés, à savoir six par la communauté flamande et quatre par la communauté française.

Avec la nouvelle composition du Sénat, les tâches et le rôle politique de la seconde Chambre ont été profondément modifiés. Les deux missions principales du Sénat réformé sont avant tout d'être un lieu de rencontre des autorités fédérales avec les autorités des entités fédérées et d'intervenir comme « Chambre de réflexion », c'est-à-dire comme Chambre garantissant la qualité de la législation.

Ainsi, la réforme de 1993 a supprimé le bicamérisme intégral et tout texte de loi doit désormais être approuvé par les deux chambres du Parlement.

La Constitution distingue désormais trois types de lois :

Pour toute législation touchant à la structure de l'Etat et des institutions, la Chambre des représentants et le Sénat continuent d'être sur un pied d'égalité.

Cela s'applique donc à tout amendement de la Constitution et aux lois devant être adoptées avec des majorités particulières.

Pour ce qui est des autres matières, la Constitution s'est prononcée pour un bicamérisme restreint : la consultation du Sénat est a priori facultative et dans tous les cas, la Chambre des représentants a le dernier mot.

Tout texte approuvé par la Chambre peut être contrôlé par le Sénat lorsque 15 sénateurs usent du « droit d'évocation ». Dans ce cas, le Sénat peut amender le texte transmis dans un délai de 60 jours et le renvoyer à la Chambre des représentants, qui prononcera la sentence finale. Le délai de 60 jours peut être prolongé.

Dans un nombre restreint de matières particulières, notamment sur le plan judiciaire, le Sénat dispose du même pouvoir que la Chambre des représentants ; c'est pour cette raison qu'il s'agit d'un bicamérisme égalitaire.

Depuis l'introduction du nouveau système fédéral, plusieurs propositions de réformes ont été formulées, mais elles n'ont jamais trouvé, jusqu'à ce jour, de soutien suffisant de la part des deux chambres. De fait, pour être approuvées, les réformes du bicamérisme – et en premier lieu celles qui portent sur le fonctionnement de la seconde Chambre – requièrent une majorité des deux tiers et ce, tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat.

La première idée réformatrice tend à renforcer la conception d'un Sénat qui doit être le lieu de rencontre des communautés et des régions avec le gouvernement fédéral. Il est stipulé que seulement 21 sénateurs sont désignés directement par les parlements des entités fédérées et que les 50 autres sont désignés par les élections fédérales – et non sur la base des élections des entités fédérées. Dans une plus ou moins grande mesure, l'opinion représentée est qu'il doit exister une relation suivie entre les entités fédérées et l'ensemble des sénateurs en activité au sein de la seconde Chambre.

C'est pour cette raison qu'à l'instar du gouvernement Verhofstadt en l'an 2002, certains proposent que le Sénat se compose exclusivement de membres des parlements et des gouvernements des entités fédérées et ce, à part égale pour la communauté néerlandophone et la communauté francophone. Par ailleurs, d'autres suggèrent que les sénateurs soient élus directement, non pas à l'occasion des élections fédérales, comme c'est aujourd'hui le cas, mais à l'occasion des élections des entités fédérées ; ainsi, le résultat de ces élections serait clairement reflété par la composition politique du Sénat qui serait, à son tour, un parlement des entités fédérées au niveau fédéral.

En ce qui concerne les compétences du Sénat, certaines propositions – qui émanaient également du gouvernement Verhofstadt – ont plaidé pour une large suppression de son pouvoir législatif afin de le limiter aux amendements de la Constitution, à l'adoption de lois requérant une majorité particulière et aux traités internationaux. Dans ce cas, le rôle de « Chambre de réflexion » exercé par une seconde Chambre qui veillerait à la qualité de la législation fédérale disparaîtrait complètement. A l'inverse, d'autres proposent que le Sénat soit doté d'un vaste pouvoir législatif et précisent qu'il doit pouvoir évoquer tous les projets, ajoutant que lorsqu'il approuve une seule et même proposition d'amendement

deux fois de suite, il doit y avoir accord entre la Chambre et lui avant que le texte définitif ne soit accepté.

Dans une deuxième version des propositions de réforme du gouvernement Verhofstadt en l'an 2004, le Sénat se voit attribuer une mission législative très restreinte dans la mesure où l'examen des textes exigerait d'être demandé par la majorité d'un groupe linguistique. Cette proposition serait acceptable si – et je dis bien si – la majorité de chacun des deux groupes linguistiques requerrait une proposition d'amendement.

Les propositions de réforme du gouvernement ont été adressées à un forum institutionnel, une instance ad hoc comprenant des représentants du gouvernement fédéral, des régions et des provinces ainsi qu'un nombre limité de membres de la Chambre et du Sénat. A l'heure actuelle, l'affaire est en attente, dans la mesure où ce forum ne s'est réuni qu'une seule fois et où aucun agenda ni aucune échéance n'ont été fixés pour les délibérations à venir.

Du reste, ces débats institutionnels ne portent pas seulement sur une éventuelle réforme de la seconde Chambre, mais également sur une réorganisation et une redistribution des compétences entre les autorités de l'Etat fédéral et les autorités des entités fédérées. Dans la mesure où toutes ces réformes doivent être approuvées à la majorité des deux tiers par la Chambre et par le Sénat, il semble assez improbable, à ce jour, que le bicamérisme connaisse de profondes modifications à la suite des prochaines élections belges, qui sont prévues pour l'été 2007.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, c'est à juste titre que l'on peut prétendre que le bicamérisme est inhérent aux structures d'Etat fédérales. Afin que le bicamérisme puisse répondre aux exigences du principe de participation, il est nécessaire que les entités fédérées soient représentées dans l'une des deux chambres du Parlement fédéral et cela, de telle sorte que la législation fédérale ne puisse pas être unilatéralement modifiée contre le gré de ces entités, dans un domaine qui les concernerait. Pour cette raison, il est impossible de soutenir une réforme qui ne reconnaîtrait pas le rôle essentiel du Sénat en tant que garant de la qualité de la législation.

Le passé nous a prouvé combien une deuxième lecture des textes effectuée par une chambre de composition différente, dans une optique différente, pouvait être utile. De plus, grâce à cette deux-

ième lecture, le citoyen a la possibilité, après avoir pris connaissance du texte approuvé par la Chambre, de lancer un appel à la seconde Chambre, de lui soumettre des propositions d'amendement ou de lui suggérer une option différente. Il y a donc là une garantie pour la participation démocratique.

D'une façon générale, d'ailleurs, d'aucuns se plaignent que la surréglementation et la qualité déficiente de la législation portent atteinte à la vigueur de l'administration et à la crédibilité de la politique. Or, lorsqu'une seconde chambre contrôle la législation avec un soin particulier, dans une optique qui n'est pas seulement inspirée par les intérêts des partis, tout en veillant au transfert de la législation européenne dans le droit national, elle peut jouer un rôle particulier. De plus, il convient de souligner qu'avec un système à une seule chambre dans une fédération bipolaire comme la Belgique, le Parlement fédéral risquerait plus d'aggraver que de tempérer l'antagonisme entre les deux grandes communautés. Dans un Etat de type bipolaire, il est utile d'avoir une assemblée soucieuse de surmonter les antagonismes du pays et capable de compromis. Ce n'est donc pas un pur hasard si la plupart des fédérations disposent d'un système à deux chambres.

L'idée d'une participation de l'Etat fédéré et des citoyens implique le bon fonctionnement d'une seconde chambre qui soit à même d'exercer une influence durablement modératrice dans le pays.

Toutefois, pour que le Sénat puisse jouer son rôle, il doit impérativement avoir une composition de caractère spécifique. Ainsi, bien plus qu'aujourd'hui encore, sa composition doit s'aligner sur celle des parlements des entités fédérées. A cet égard, il serait opportun d'élire un certain nombre de sénateurs directement dans le cadre des élections des Etats fédérés et d'en coopter une autre partie en provenance des parlements des Etats fédérés.

En soi, une Constitution sans Sénat comme seconde Chambre serait contraire à toute pensée fédérale et n'est que difficilement compatible avec un Etat de droit démocratique. En tout cas, la législation ne se limite pas à de simples procédures techniques. Elle suppose l'accomplissement de principes juridiques d'ordre général tels que l'exactitude et la prévisibilité. Ainsi, au sein des Etats fédéraux, la seconde Chambre ne contribue pas seulement à une bonne administration, mais également à l'amélioration du fonctionnement de l'Etat de droit. – Merci.

**Mustafa Pamuk,
Vice-Président de la Chambre des Nations de l'Assemblée
parlementaire de Bosnie-Herzégovine**

Mesdames, Messieurs,

J'éprouve moi aussi un grand plaisir et une grande satisfaction à pouvoir participer à une conférence d'un tel niveau, ici, à Berlin – la ville que Monsieur Poncelet qualifiait hier soir de symbole de l'Europe voulant se réconcilier avec elle-même.

Chaque Etat moderne adopte ses lois selon un mode correspondant à sa situation spécifique. Nous, en Bosnie-Herzégovine, avons un parlement à deux chambres conformément aux stipulations de l'accord de Dayton. Dans sa fonction législative, la Chambre des nations – ou Chambre haute – est entièrement à égalité avec la Chambre des députés. Mais elle remplit également une fonction particulière : la défense des intérêts nationaux et vitaux des peuples constitutifs de Bosnie-Herzégovine. Il ne fait aucun doute que sans ce rôle spécifique, l'adoption des décisions au sein du Parlement serait sensiblement plus simple ; cependant, une telle simplification pourrait permettre à la majorité ethnique d'imposer sa volonté aux minorités, ce qui aurait des conséquences dévastatrices sur l'avenir de la Bosnie-Herzégovine. La théorie des communautés pluralistes souligne que lorsqu'elle s'inscrit dans des conditions chaotiques, la lutte d'intérêts divergents peut être nuisible à tous les groupes impliqués. Voilà la raison pour laquelle nous devrions rechercher des mesures constructives, qui reposent sur des compromis et offrent une solution satisfaisante à tous les acteurs en jeu. Car c'est ainsi que l'on recueille le consensus qui constitue la meilleure manière de résoudre les problèmes.

Tous les groupes politiques influents de Bosnie-Herzégovine ont clairement rempli leur engagement d'intégration aux structures euro-atlantiques, entraînant par là-même une intensification de la masse de travail de la Chambre des nations dans le domaine des Mesures législatives. Cependant, la Chambre haute de Bosnie-Herzégovine n'a que 15 membres, à savoir 5 pour chaque peuple. Avec l'augmentation du nombre d'opinions à prendre en compte, il va être nécessaire d'élever le nombre de délégués au sein de cette chambre. Cela permettra de répondre aux exigences du

processus d'intégration euro-atlantique et d'accélérer le processus de transformation au terme duquel les lois nationales devraient s'harmoniser avec la législation européenne.

La Bosnie-Herzégovine s'apprête à signer l'accord de stabilisation avec l'Union européenne. Nous devons adopter les trois lois de réforme décisives dont le Parlement débat depuis plusieurs mois : la loi sur l'enseignement supérieur, la loi sur la police et la loi sur le service public de radiodiffusion. Ces lois seront très probablement votées ce mois-ci.

Pour l'adoption de telles lois dans une structure constitutionnelle aussi complexe que celle de Bosnie-Herzégovine, la Chambre du peuple joue un rôle d'une importance presque inestimable. Toutefois, tout comme la défense des intérêts nationaux et vitaux, les lois exigent des connaissances, des efforts et une concentration considérables de la part des délégués, qui assument de vastes responsabilités. De l'Association des Sénats d'Europe, nous attendons un certain soutien – sous la forme d'échanges intenses d'expériences et de savoir – pour satisfaire aux exigences qui sous-tendent ces tâches d'une grande complexité. La conférence qui se déroule ici à Berlin a montré qu'à défaut de mener à une convergence, les efforts soutenus des parlementaires, tous issus de systèmes différents avec chacun leur histoire et leur philosophie propres, pouvaient au moins produire des effets de synergie permettant aussi bien à l'Europe qu'à des Etats membres tels que la Bosnie-Herzégovine de se réconcilier avec eux-mêmes.

Je vous remercie.

**Ministre-Président Matthias Platzeck,
Président du Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne**

Merci.

L'ordre alphabétique veut que je me donne la parole à moi-même.

En Allemagne, bicamérisme et fédéralisme se sont unis avec une force et une persistance particulières. A toutes les époques où elle a été un Etat constitutionnel, l'Allemagne a disposé d'une structure fédérale et d'un système à deux assemblées. Dans ce contexte, la tâche de la seconde chambre a toujours été d'assurer

la participation des Etats membres de la Fédération à l'échelle nationale. Cette assertion vaut tant pour l'Empire allemand, que pour la République de Weimar et la République fédérale.

Nous savons tous – et allons encore l'entendre aujourd'hui – à quel point les secondes chambres peuvent différer les unes des autres dans les systèmes constitutionnels du monde et d'Europe. Parmi tous ces systèmes, le Bundesrat allemand est peut-être la chambre la plus vouée à représenter les Etats fédéraux au sein de l'Etat central. Ceci est l'aboutissement d'une évolution historique, qui a transformé une ancienne fédération d'Etats en un Etat fédéral, et qui n'a été possible qu'à condition d'accorder aux princes et aux villes libres impliqués un droit de participation à l'échelle fédérale. C'est ainsi que s'est développée la tradition spécifiquement allemande d'une seconde chambre, dans laquelle sont représentés les dirigeants du pouvoir exécutif de chaque Etat membre de la Fédération. C'est donc à raison que l'on a qualifié le Bundesrat de « Parlement des gouvernants ».

Cette digression historique n'explique pas seulement la composition sans doute unique au monde du Bundesrat, elle permet également de comprendre pourquoi toute modification du système fédéral allemand se répercute sur son bicamérisme. Plus les Etats de la Fédération décident librement, moins ils ont besoin du Bundesrat pour articuler leur volonté politique. A l'inverse, plus le degré de coopération entre les niveaux étatiques est élevé et plus la Fédération peut concentrer de pouvoir de décision, plus le Bundesrat revêtira d'importance au niveau de la représentation des Länder.

Depuis 1949, l'évolution du système fédéral de la RFA se caractérise par une unitarisation de plus en plus prononcée. Le mot d'ordre en est le « fédéralisme coopératif », mais d'aucuns pensent que nous sommes déjà passés à une sorte de « centralisme coopératif ». Cette évolution est renforcée par les progrès de l'intégration européenne, qui favorise nettement, elle aussi, la tendance à la centralisation.

A cet égard, deux caractéristiques structurelles fondamentales dans l'organisation de l'Etat allemand jouent un rôle essentiel : tout d'abord la règle de base qui veut que l'exécution des lois, et notamment des lois fédérales, passe toujours par les autorités des Länder. Il est donc plutôt exceptionnel qu'une loi fédérale soit

directement mise à exécution par les autorités de la Fédération.

La seconde caractéristique fondamentale est que les budgets des Länder sont alimentés par des recettes fiscales dont décident les lois de la Fédération. Abstraction faite de quelques exceptions accessoires, les Länder n'ont donc aucune autonomie fiscale : ils perçoivent l'essentiel de leurs recettes de ressources fiscales qu'ils partagent avec la Fédération. Ce qui, d'ailleurs, simplifie rarement les choses.

A eux seuls, ces deux facteurs engendrent un besoin considérable de coopération et une autonomie relativement limitée des Länder allemands par rapport à d'autres Etats fédéraux. En contrepartie, les Länder disposent de bien plus de droits de participation que ce n'est le cas dans d'autres Etats fédéraux. Cette participation se joue – sous diverses formes – au niveau de la coopération informelle entre les autorités fédérales et les autorités des Länder ; mais c'est au sein du Bundesrat qu'elle trouve son expression la plus nette et la plus importante sur le plan politique.

Mesdames et Messieurs, au fur et à mesure que le fédéralisme coopératif s'est perfectionné, le Bundesrat a de plus en plus gagné en pouvoir. En témoigne avant tout le nombre de lois qui nécessitent son approbation, c'est-à-dire les lois qui ne nécessiteraient pas seulement une majorité au Bundestag, mais également une majorité au Bundesrat. Lorsque le Conseil parlementaire a élaboré la Loi fondamentale en 1948/49, ce Conseil pensait qu'environ 10 pour cent des lois de la Fédération nécessiteraient l'approbation du Bundesrat. Mais dès le début des années 1950, on en était déjà à plus de 40 pour cent, pour atteindre un pic d'environ 60 pour cent – qui a fini par se stabiliser, de nos jours, autour de 53 pour cent. Les lois nécessitant l'approbation du Bundesrat sont avant tout celles qui touchent à la souveraineté administrative des Länder ou aux impôts qui alimenteront tout ou partie de leurs caisses.

Avec un pourcentage tellement élevé de lois nécessitant l'approbation du Bundesrat, il est clair que la composition politique de cette assemblée joue un rôle décisif. Au cours des 20 premières années d'existence de la République fédérale d'Allemagne, les majorités du Bundestag et du Bundesrat ont presque toujours eu les mêmes orientations politiques. Le potentiel conflictuel entre ces deux maisons était donc largement limité,

ce qui limitait également les tensions au sein du bicamérisme. Tout cela a changé en 1969, lorsque la coalition sociale-libérale est arrivée au pouvoir à Bonn ; pendant toute la durée de son mandat (jusqu'en 1982), elle a dû faire face à un Bundesrat dominé par le parti d'opposition à l'échelle fédérale, la CDU/CSU. C'est au cours de ces années que l'on a reproché pour la première fois au Bundesrat de bloquer le Bundestag et le gouvernement fédéral. Par la suite, dans les années 1990, lorsque le gouvernement chrétien-démocrate d'Helmut Kohl a dû faire face à un Bundesrat dominé par le SPD, les mêmes reproches se sont fait entendre, à ceci près qu'ils provenaient de la partie politique adverse. Et – comme vous le savez – aujourd'hui, c'est à nouveau un gouvernement fédéral dirigé par le SPD qui voit sa politique bloquée par un Bundesrat dans lequel la CDU/CSU détient la majorité. Les tensions au sein du bicamérisme allemand, c'est-à-dire les différentes majorités au Bundestag et au Bundesrat, sont même l'une des causes – ou sont presque la cause – de la nécessité d'organiser les nouvelles élections du Bundestag. Elles se tiendront dimanche dans quinze jours.

Permettez-moi de résumer cet exposé sur l'évolution constitutionnelle de l'ordre fédéral allemand et sur l'évolution constitutionnelle du bicamérisme allemand de la façon suivante :

Premièrement : La seconde chambre du système constitutionnel allemand, le Bundesrat, est devenue une puissance considérable. En politique intérieure, aucun gouvernement fédéral ne peut faire adopter de projet de réforme important sans la participation du Bundesrat. Lorsque – comme cela a le plus souvent été le cas au cours des 35 dernières années – la majorité politique du Bundestag ne correspond pas à celle du Bundesrat, les forces politiques décisives de l'Allemagne forment une sorte de « grande coalition informelle ». Dès lors, seul ce qui pourra être négocié au sein de cette « coalition » sera réalisable sur le plan politique.

Deuxièmement : la structure de cette « grande coalition informelle » n'est que très difficilement saisissable pour les électeurs : d'une part, ils assistent aux controverses du Bundestag et du Bundesrat et d'autre part, ils finissent par apprendre, dans la plupart des cas, qu'on a quand même réussi à s'entendre – par exemple au sein de la commission de médiation. Dès lors, les électeurs réussissent à peine à comprendre quelle part a joué tel

ou tel parti. Ils ont donc le plus grand mal à attribuer correctement les responsabilités politiques.

Troisièmement : le degré d'autonomie politique des Länder n'a cessé de diminuer. Un nombre croissant de domaines qui relevaient de la législation des Länder a été transféré à la Fédération. Dans la mesure où ils ont conservé leur influence par le biais du Bundesrat, les pouvoirs exécutifs des Länder, c'est-à-dire les gouvernements régionaux, n'ont pas été tellement touchés. Mais les parlements régionaux ont été largement affaiblis dans leur fonction d'organe législatif.

Ces jugements négatifs sur la structure constitutionnelle allemande dominent clairement les débats actuels. Mais il serait erroné d'en ignorer les éléments positifs. Du fait de l'obligation de coopérer, l'Allemagne a toujours fini par recueillir un consensus pour poser ses principaux jalons politiques. Les interventions de l'Etat n'en sont que d'autant plus fiables et d'autant plus stables. Il me semble également que bien souvent, la coopération des différents niveaux étatiques est moins frictionnelle que dans les systèmes fédéraux qui privilégient la séparation au détriment de la coopération. Mes nombreux entretiens avec des visiteurs étrangers m'ont appris que l'on envie vraiment les Allemands sur ces deux points. Nous devrions donc apprendre à ne pas sous-estimer ces avantages de notre système.

Pourtant : A compter du milieu des années 1990, les débats publics ont de plus en plus insisté sur les désavantages de l'ordre fédéral allemand et sur les désavantages de notre interprétation du bicamérisme, au détriment de leurs avantages. Dans ce contexte, vous remarquerez que c'est l'un de mes prédécesseurs dans la fonction de président du Bundesrat, l'actuel ministre fédéral des finances Hans Eichel, qui a été le premier à exiger des efforts de réforme concrets et qui a suggéré la constitution d'une commission du Bundestag et du Bundesrat. C'est ainsi qu'un débat s'est instauré, d'abord entre les Länder, puis entre les gouvernements régionaux et le gouvernement fédéral. Pour finir, en tant qu'organes législatifs à même de modifier la Constitution, le Bundestag et le Bundesrat se sont également mêlés à la discussion ; en l'an 2003, ils ont décidé d'instituer une commission commune pour la réforme.

Lorsque nous vous avons proposé le bicamérisme et le

fédéralisme comme thème pour cette conférence, nous étions assez certains de pouvoir vous présenter les résultats de ces efforts de réforme. Or, la dissolution du Bundestag a pour effet immédiat de suspendre provisoirement la finalisation de ces efforts. Toutefois, il est intéressant d'examiner d'un peu plus près les résultats qui ont commencé à se dessiner. Car il ne s'agit pas seulement de propositions ponctuelles, mais d'un véritable projet de réforme, capable de recueillir un consensus, qui se dessine lentement à l'horizon.

La commission s'était donné le « démêlement » comme mot clé. Ce terme signifie qu'il faut simplifier l'enchevêtrement de responsabilités financières que se partagent la Fédération et les Länder, qu'il faut octroyer une plus grande autonomie législative à ces deux niveaux étatiques en réduisant le nombre de lois nécessitant l'approbation du Bundesrat, et qu'il faut réduire le nombre de lois-cadres, tout en accordant, en contrepartie, un plus grand champ de manœuvre aux Länder. Ne serait-ce qu'en citant ces points, on comprend qu'une réforme du fédéralisme allemand entraîne nécessairement des modifications du bicamérisme.

Je me contenterai de vous citer quelques points essentiels des solutions qui ont commencé à se profiler. A cet égard, il est bien clair que dans le cadre d'une réforme de ce type, aucun point ne peut faire l'objet d'un consensus définitif, tant que l'on ne s'est pas mis d'accord sur la totalité des questions de fond. Tout ce que je vais vous dire des résultats potentiels des travaux de la commission ne sera donc valable qu'à la condition que l'on réussisse in fine à adopter un projet général.

A mes yeux, le changement le plus important concernerait sans doute directement le Bundesrat. En cas de consensus, il faudrait probablement redéfinir les conditions qui déterminent la nécessité de faire approuver telle ou telle loi par le Bundesrat. Dans ce cas, toujours, les lois d'approbation se concentreraient nettement plus qu'aujourd'hui sur les textes touchant aux questions financières des Länder. Ainsi, les lois fédérales qui réglementent des procédures administratives ou bien encore l'organisation interne des autorités pourraient se passer de l'approbation du Bundesrat. Or, cela concerne environ la moitié des lois d'approbation actuelles. En revanche, toutes les lois fédérales entraînant, de par leur nature, des coûts élevés pour les Länder deviendraient des lois

d'approbation. Ces lois sont avant tout celles qui réglementent les prestations auxquelles ont droit les citoyens.

On estime que si une telle modification était adoptée, le pourcentage de lois fédérales nécessitant l'approbation du Bundesrat, qui est actuellement de 53 pour cent, passerait à 40, voire 35 pour cent maximum. Il est donc clair qu'une modification de ce type entraînerait une nouvelle pondération au sein du bicamérisme allemand.

Cependant, c'est précisément cet aspect de la réforme actuellement envisagée qui me semble aller dans la bonne direction. D'une part, il contribue à démêler l'enchevêtrement des niveaux étatiques en augmentant sensiblement le nombre de lois que la majorité du Bundestag pourrait adopter seule. D'autre part, les lois qui touchent particulièrement les Länder, parce qu'elles grèvent leur budget, seraient soumises avec une plus grande fiabilité qu'aujourd'hui à l'approbation du Bundesrat.

La deuxième question de fond, qui a été particulièrement controversée jusqu'à la fin, a porté sur le renforcement des compétences législatives des Länder. Or, c'est précisément parce que l'on n'a pas réussi s'entendre sur ce point que la réforme n'a pas encore pu être adoptée dans son ensemble. Par ailleurs, il existe également des antagonismes entre les Länder. Les 16 Länder allemands présentent des différences considérables, tant sur le plan de la taille que sur le plan des capacités financières. De ce fait, il est évident que certains d'entre eux souhaiteraient avoir plus de marge de manœuvre, tandis que d'autres voient leurs capacités relativement vite dépassées. De plus, une large partie de la population accorde une grande importance à l'égalité des conditions de vie.

Toutefois, une solution avait fini par se profiler ; d'après cette solution, un certain nombre de compétences législatives auraient été transférées aux Länder dans toute une série de domaines particuliers. Même si les champs de compétences concernés étaient en partie modestes, la solution envisagée laissait présager d'un accroissement sensible, dans l'ensemble, des compétences des parlements régionaux. Le domaine le plus important, en la matière, aurait été la compétence relative à la rémunération des fonctionnaires – une question sur laquelle grand nombre de Länder sont revenus avec insistance, dans la mesure où la plupart des

fonctionnaires allemands sont employés par les Länder.

Par ailleurs, dans le cadre de la réorganisation des compétences législatives, certains Länder insistent pour que les compétences relatives à la politique de l'éducation leur soient entièrement transférées. A ce jour, les deux niveaux étatiques n'ont pas réussi à s'entendre sur cette question. Or, il ne sera possible de trouver une solution pour l'ensemble du projet de réforme qu'à condition de recueillir un consensus sur ce point. Pour ce faire, les deux parties concernées devront garder le sens de la mesure.

Pour ce qui est du champ tout aussi vaste que complexe des relations financières entre la Fédération et les Länder, la commission n'a avancé que très peu de propositions. Dans ce domaine, un « démêlement » aurait entraîné une plus grande autonomie financière des Länder. Toutefois, je me demande si cela aurait été compatible avec les situations très différentes d'un Land à l'autre, et avec le besoin d'égalité de la population. Sur ce point, les Allemands se distinguent très clairement des Suisses, par exemple. Mais dans la mesure où les modifications portant sur les relations financières seront a priori peu nombreuses et tout à fait ponctuelles, je ne souhaite pas entrer dans le détail du sujet.

Nombre d'observateurs extérieurs ont reproché à la commission de ne pas s'être assez occupée des finances. Pour ma part, je pense que, face à la situation particulière de l'Allemagne 15 ans après la réunification, il ne faut pas oublier que les relations financières entre la Fédération et les Länder portent notamment sur la reconstruction de l'Allemagne de l'Est. Or, dans la mesure où ce domaine a fait l'objet de nouveaux règlements au début de l'année, je pense qu'il n'aurait pas été judicieux d'écarter immédiatement ces règlements avec le débat sur la réforme du fédéralisme. En tant que ministre-président d'un nouveau Land, je ne suis que par trop conscient de l'importance d'avoir des plans financiers stables pour les années à venir.

Chers collègues, j'espère vous avoir permis de vous faire une idée sur les discussions relatives à la réforme en Allemagne, et avoir bien illustré l'arrière-plan sur lequel s'inscrivent ces discussions. Le débat relatif à la réforme du système fédéral – qui est inéluctablement synonyme, dans notre pays, de réforme du bicamérisme – n'est pas clos. En l'état actuel des choses, il semble que l'on n'en viendra pas à une suppression radicale du système fédératif

actuel, c'est-à-dire du fédéralisme coopératif. Cela demeurera d'ailleurs impossible tant que les Länder seront responsables de la mise à exécution des lois fédérales et que les deux niveaux étatiques se partageront les recettes des principaux impôts. Toutefois, il faut s'attendre à des modifications non négligeables au sein du système, qui déboucheront sur une grande marge de manœuvre pour chacun des deux niveaux étatiques. Voilà qui entraînerait un amoindrissement certain du rôle du Bundesrat, sans toucher au cœur du bicamérisme pour autant. Que les idées de réforme que je viens de vous exposer soient mises en œuvre ou non, le Bundesrat restera un facteur clé au sein du système constitutionnel. Je vous remercie de votre attention.

Francesco Moro,
Vice-Président du Sénat de la République Italienne

Merci, Monsieur le Président,

Permettez-moi d'entrer immédiatement dans le vif du sujet et de vous lire ce que j'ai préparé.

Le sujet dont nous discutons durant cette réunion est le thème classique du constitutionnalisme contemporain. L'introduction ou le développement d'une structure fédérale dans un État a un impact inévitable sur la structure et les fonctions de son Parlement, et en particulier de la Chambre haute.

Et c'est une expérience qui vaut également pour l'Italie. Ayant rejeté la forme d'un État fédéral, l'Assemblée constituante a opté pour le régionalisme, même si la mise en œuvre en a été gelée pendant près de 30 ans.

Dans ce qui était alors essentiellement un État républicain centralisé, tel qu'il avait été instauré juste après la guerre, il était donc naturel pour le Sénat d'exercer les fonctions d'une chambre politique, même s'il avait été élu « sur une base régionale », possédant un statut identique à celui de l'autre chambre, la Chambre des Députés. Ce système est connu comme étant un « bicamérisme parfait » : le gouvernement en place doit jouir de la confiance des deux chambres, les fonctions législatives étant exercées collectivement, et sur une base de parfaite égalité, par les deux chambres.

C'est lorsque les premières mesures destinées à mettre en œuvre

le système régional ont été prises, durant les années 1970, que le débat a commencé sur la réforme du Sénat.

Mais le sujet est devenu hautement d'actualité durant le dernier Parlement, avec le lancement de la réforme qui renversait le principe selon lequel le gouvernement central et le gouvernement régional se partageaient les pouvoirs législatifs, et avec l'établissement d'une liste énumérant les matières de compétence exclusivement étatique, et celles de compétence concurrente, cette réforme laissant aux régions des pouvoirs législatifs généraux, mais résiduels. Bien que n'ayant pas été mise immédiatement en pratique, la réforme du Sénat a déclenché de vives discussions. La Loi constitutionnelle n° 3 de 2001 n'a fait que fournir une solution de transition, en attendant la réforme de notre système bicaméral actuel : des représentants des régions siègeraient désormais au sein de la Commission bicamérale des Affaires régionales. Mais elle n'a jamais été appliquée.

L'actuel Parlement s'est de nouveau attaqué au dossier de la réforme.

Dans le cadre de la révision de grande envergure de la deuxième partie de notre constitution, la Chambre des députés et le Sénat ont approuvé un texte organique, en première des deux lectures requises par la constitution italienne pour une révision constitutionnelle. Une partie essentielle de ce texte est la redéfinition radicale du rôle et des compétences du Sénat qui – et ce n'est pas un hasard – doit être appelé « Sénat fédéral ». Elle s'accompagne d'une définition plus précise des pouvoirs législatifs des régions. Une innovation importante est le fait que les régions soient investies de compétences législatives exclusives pour des domaines importants tels que la sécurité sociale et l'organisation de la santé publique, l'enseignement et l'établissement des programmes scolaires, ainsi que la police locale et régionale, en plus d'autres domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'État. Quand il établira des modèles spécifiques à tous les États fédéraux, le nouveau Sénat ne passera plus de vote de confiance dans le gouvernement, mais continuera à assumer des fonctions importantes législatives et de contrôle.

Le nombre de membres du Sénat sera réduit à 252 personnes, contre 315 actuellement. Ils seront élus au suffrage universel, au niveau régional. Contrairement au système actuel, l'élection du

Sénat n'aura plus lieu à la même date que celle de la Chambre des députés.

Aujourd'hui, la Chambre des députés et le Sénat sont élus en même temps, habituellement pour une période de cinq ans. Mais le nouveau Sénat sera un organe parlementaire « continu », comme dans tous les systèmes fédéraux.

Les sénateurs seront élus directement par les citoyens, mais les élections auront lieu en même temps que celles des Conseils régionaux.

À chaque fois que l'une des 20 Assemblées législatives régionales sera renouvelée, les sénateurs affectés à la région en question seront également réélus. Des dispositions existent déjà quant au nombre minimum de sénateurs fixé pour chaque région : actuellement, ils sont au nombre de sept, mais passeront à six après la réforme, à l'exception des très petites régions de la Vallée d'Aoste et de Molise, qui ont aujourd'hui respectivement un et deux sénateurs, un système qui sera maintenu après la réforme. Les autres sièges seront répartis entre les régions, proportionnellement à leur population respective.

L'instrument qui lie chacun des sénateurs à sa région respective est le fait que leur élection coïncide avec celle de l'Assemblée régionale. Il est évident que l'issue des élections régionales se reflètera également dans l'élection simultanée du Sénat, tandis que, avec le système actuel, selon lequel les élections des deux chambres du Parlement s'effectuent en même temps, l'une est une sorte de copie conforme politique de l'autre. Ceci est essentiel, sous le système actuel, parce que les deux Chambres doivent accorder leur confiance au gouvernement national, mais après la réforme, le Sénat, comme dans tous les systèmes fédéraux, n'aura plus aucun rôle à jouer dans la formation du gouvernement national.

L'option consistant à avoir des représentants des assemblées ou des organes exécutifs régionaux siégeant directement au Sénat a donc été rejetée, tout comme celle de les élire indirectement, en tant que deuxième niveau. On a préféré conserver le caractère directement représentatif des sénateurs, mais en faisant le lien avec le dynamisme des politiques régionales. C'est pourquoi les sénateurs doivent être des citoyens résidant dans la région dans laquelle ils sont élus, ou bien ils doivent avoir été titulaires d'un

mandat électif dans cette région, ou dans l'une des municipalités ou provinces de la région.

Afin de renforcer les liens entre Sénat et Région, les Assemblées législatives régionales et les organes représentant les autres autorités locales au niveau régional nommeront deux représentants par région, chargés de participer aux délibérations du Sénat, sans toutefois posséder le droit de vote. Il existe encore une quantité d'autres dispositions qui garantissent aux sénateurs la possibilité de faire valoir leurs opinions au sein des Assemblées représentatives locales et, réciproquement, permettent aux Assemblées d'exercer une influence directe sur le travail du Sénat, en particulier dans l'élaboration des lois.

Cette fonction légiférante du Gouvernement central est précisément celle dans laquelle le Sénat joue son rôle le plus direct et le plus décisif.

Comme je l'ai déjà indiqué, cette réforme vise à remédier à une caractéristique typique – voire unique – de l'actuel système bicaméral italien : le fait que le Sénat joue un rôle parfaitement équivalent à celui de la Chambre des députés en matière de législation. Aujourd'hui, toutes les lois soumises par le gouvernement central en Italie doivent être approuvées par les deux chambres, qui possèdent des pouvoirs identiques.

Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle prévoit des dispositions pour deux différents types de lois : celles qui doivent nécessairement être approuvées par les deux chambres, et celles qui relèvent de la compétence suprême soit de la Chambre des députés, soit du Sénat. La Chambre des députés détient la compétence suprême pour l'adoption des lois concernant des matières de compétence exclusivement étatique. Le Sénat détient la compétence législative suprême pour les lois définissant les principes de la législation « concurrente ». Dans les matières de législation concurrente, l'État définit uniquement les principes fondamentaux, tandis que le reste relève de la compétence législative des régions. Avec ce second type de procédure législative, la chambre qui détient les compétences suprêmes examine le projet de loi, tandis que l'autre chambre dispose d'un délai 30 jours pour soumettre des amendements. C'est néanmoins la chambre investie des compétences législatives suprêmes qui décide finalement s'il y a lieu ou non d'adopter ces amendements.

Le Sénat peut donc jouer un rôle décisif dans l'élaboration d'un grand nombre de lois qui, bien qu'étant limitées à la définition de principes fondamentaux, portent sur des enjeux de grande importance, tels que le commerce extérieur, l'éducation, la recherche scientifique, la protection civile, le gouvernement local, les réseaux de transport, l'usage et la mise en valeur du patrimoine culturel, les plans de retraite complémentaire, la coordination des finances publiques et le système fiscal.

Durant tout le processus d'élaboration de ce projet de réforme, l'un des grands points de discussion a porté sur la question de savoir s'il convenait ou non d'accorder au Sénat des compétences d'une telle étendue ou – en d'autres termes – le dernier mot sur des lois dont l'adoption pourrait s'avérer déterminante pour la mise en œuvres des programmes gouvernementaux, si l'on considère que le Sénat n'est pas lié à l'Exécutif par une relation fiduciaire, et est donc susceptible d'avoir une majorité différente de celle de la Chambre des députés. Durant toutes ces discussions, nous avons clairement tenu compte de l'expérience d'autres chambres fédérales, notamment de celles qui, comme celle de l'Italie, font partie d'un système parlementaire dans lequel il n'y a pas de séparation stricte entre la branche exécutive et la branche législative du gouvernement.

Afin d'éviter ces risques et éventualités, le projet de réforme introduisait une procédure innovatrice : la « question programme » : à chaque fois que le gouvernement réussit à s'assurer le vote de la Chambre des députés en faveur d'amendements soutenus par le gouvernement et approuvés par le Sénat, il peut demander au Président de la République de lui accorder l'autorité d'expliquer au Sénat fédéral les raisons pour lesquelles il considère que les amendements sont essentiels pour les besoins de la mise en œuvre du programme gouvernemental, en conformité avec les obligations communautaires et internationales, ou pour sauvegarder l'unité légale et économique de l'Italie. Après cette autorisation présidentielle, si le Sénat fédéral rejette les amendements proposés par la Chambre des députés, le projet de loi est renvoyé devant la Chambre des députés, qui statue alors, à la majorité des voix, sur les amendements proposés. En dépit de ces garanties procédurales étendues – intervention du Chef de l'État et la nécessité d'une majorité absolue des membres de la Chambres

des députés – le gouvernement peut garantir que la volonté de la Chambre politique prévaudra sur celle du Sénat fédéral, même pour des domaines relevant de la compétence suprême de ce dernier.

En ce qui concerne les lois bicamérales, c'est-à-dire celles pour lesquelles les deux chambres doivent se prononcer sur un texte identique, cette procédure doit être appliquée au moins dans 25 cas concernant des questions d'importance primordiale : l'ensemble de la législation relative à l'organisation et l'institution des autorités locales, la législation réglementant les principaux niveaux de services, les dispositions réglementant les élections de la Chambre des députés et du Sénat, les formalités nécessaires pour permettre aux autorités régionales de participer à l'élaboration d'une loi communautaire et à sa transposition dans le système italien, les amnisties et les indults, l'organisation du gouvernement, l'institution d'autorités indépendantes, etc. ...

Afin de remédier à la pratique actuelle, qui voit le même projet de loi être renvoyé à plusieurs reprises, telle une balle de ping-pong, entre la Chambre des députés et le Sénat, cette réforme – adoptant le modèle des États fédéraux – prévoit que, si les deux chambres ne peuvent pas se mettre d'accord sur un projet de loi avec le même texte, les présidents de chaque branche du Parlement pourront désigner une commission bicamérale constituée de 30 députés et de 30 sénateurs chargée de rédiger un nouveau texte qui sera soumis au vote final des deux chambres.

L'image que j'ai tenté de vous esquisser brièvement met en évidence le fait que l'on a procédé là à une révision radicale de la procédure législative, le but étant de refléter la nouvelle répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux, qui se reflète dans la procédure elle-même. Cette complexité est le prix à payer inévitablement si l'on veut réorganiser les compétences législatives d'une manière qui soit davantage en adéquation avec le principe de subsidiarité – un principe qui, progressivement, devient plus profondément ancré au niveau européen et national que la règle générale d'attribution des pouvoirs, de manière à permettre aux citoyens d'avoir une relation plus étroite avec les processus décisionnels, et de s'investir davantage dans ces processus.

Cette complexité pourrait aussi donner lieu à des conflits de pouvoir.

Le projet de réforme confère, à cet égard, le rôle d'arbitres aux présidents des deux chambres. Ils peuvent régler le conflit directement en le soumettant à une commission composée de quatre députés et de quatre sénateurs. Il ne peut être fait appel de ces décisions, devant quelque autorité que ce soit, ceci afin de garantir la solidité des procédures, et d'empêcher les conflits politiques de se transformer en vice de procédure. Pour respecter toutefois les compétences des deux chambres, et en particulier du Sénat, la réforme stipule que les projets de loi ne doivent contenir aucune disposition dont l'approbation serait soumise à une procédure différente. C'est pourquoi des critères généraux doivent être définis afin de garantir l'homogénéité des projets de loi. Ceci devrait permettre non seulement de garantir les pouvoirs à la fois de la Chambre des députés et du Sénat, et en particulier les pouvoirs spécifiques du Sénat, mais aussi d'améliorer plus facilement la qualité de la législation. Aujourd'hui, il arrive en effet trop souvent en Italie qu'une législation adoptée soit de caractère extrêmement hétérogène et difficile à analyser, et qu'elle pose de sérieux problèmes d'interprétation.

N'ayant pas le pouvoir d'accorder un vote de confiance au gouvernement, le Sénat conservera les fonctions de contrôle spécifiques à une assemblée parlementaire, sur une base sensiblement équivalente à celle de la Chambre des députés. Ce sont là des fonctions qui, précisément du fait de l'absence de toute relation fiduciaire avec le gouvernement, pourront probablement être exercées plus librement et efficacement que ce n'était le cas par le passé.

La réforme continue à accorder aux deux chambres, auxquelles se joignent des représentants des autorités locales, le pouvoir d'élire le Président de la République. Le Sénat et la Chambre des députés désignent un certain nombre des membres de la Cour constitutionnelle et du CSM, le Conseil supérieur de la magistrature, à parts égales dans ce dernier cas - un sixième des membres du CSM est élu par la Chambre des députés, et un sixième par le Sénat. Dans le cas de la Cour constitutionnelle, en revanche, le Sénat désignera quatre des quinze juges, tandis que la Chambre des députés n'en désignera que trois. Aujourd'hui, ces fonctions électorales sont assumées conjointement par les deux chambres, dont les membres se

rencontrent à la Chambre des députés, pour une séance commune.

C'est le Parlement, siégeant en séance commune, qui exerce un nouveau pouvoir, qui lui a été confié par la réforme du Gouvernement central : le pouvoir de déclarer nulle et non avenue toute loi régionale portant atteinte aux intérêts nationaux. Ce pouvoir est exercé sur l'initiative du gouvernement, en vertu d'une résolution adoptée à la majorité absolue de ses membres.

Cette procédure est entourée de plusieurs garde-fous destinés à garantir qu'elle ne sera activée et utilisée qu'extrêmement rarement. Il se peut, en revanche, que l'on ait plus souvent recours à une autre procédure introduite par la réforme, destinée à compenser l'augmentation des compétences dont sont investies les régions. Il s'agit du pouvoir que peut exercer le gouvernement central pour se substituer à la fois aux compétences législatives et administratives d'une région qui n'agit pas en conformité avec la légalisation internationale ou communautaire, ou constitue une menace sérieuse pour l'ordre public, ou pour protéger l'unité légale et économique de l'Italie. Les procédures permettant d'exercer ce pouvoir doivent être définies par un acte parlementaire voté par les deux chambres.

Tels sont les principaux aspects de la réforme constitutionnelle qui révisé à la fois la structure du bicamérisme italien et la répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux, le tout visant un système qui, à de nombreux égards, est de caractère fédéral.

De cette manière, le lien entre le fédéralisme et le bicamérisme est confirmé, et constitue le thème de notre réunion d'aujourd'hui. Comme je l'ai dit au début de mon exposé, cette réforme a été approuvée en première lecture par les deux chambres du Parlement. La constitution italienne prévoit qu'elle sera soumise aux votes une deuxième fois, mais lors de cette deuxième lecture, la Chambre des députés et le Sénat peuvent uniquement adopter ou rejeter le projet, mais ne sont pas autorisés à y apporter quelque amendement que ce soit. Si, comme c'est probable, deux tiers des membres de chaque chambre ne parviennent pas à se mettre d'accord – et le premier vote des députés est prévu pour septembre –, à la demande d'un certain nombre de parlementaires ou de 500.000 électeurs,

le projet de réforme sera soumis à un référendum populaire pour approbation.

Le débat à ce sujet s'ouvrira bientôt. Nul doute que l'opinion publique, de même que toutes les forces politiques italiennes, se sentiront extrêmement concernées par cet enjeu.

Cette réunion de notre association, ainsi que l'échange d'opinions et d'expérience que nous aurons ici, ne manqueront pas d'enrichir notre débat national par une impulsion encore plus précieuse, à partir d'une discussion commune entre chaque pays européen : la relation entre la structure du parlement et la division des pouvoirs et des fonctions entre le gouvernement central et les autorités locales. Merci.

**Prof. mr. Erik Jurgens,
Vice-Président de la Première Chambre des
Etats Généraux du Royaume des Pays-Bas**

J'aimerais commencer mon discours en allemand afin de remercier Monsieur Matthias Platzeck pour l'aimable accueil qu'il nous a réservé, ici, dans la salle plénière du Bundesrat, et pour l'excellent dîner qu'il nous a offert hier soir au château de Charlottenburg. A l'époque où Berlin était divisé, j'ai souvent visité cette ville – y compris l'ancien secteur soviétique. Or, il se trouve que j'étais ici, le jour même où l'odieux mur fut construit. Ce jour-là, il fut difficile de quitter le secteur soviétique. Mais aujourd'hui, Berlin est une belle ville et je me réjouis d'y voir les représentants des sénats des anciennes puissances d'occupation, Messieurs Dimitri Fiodorovitch Mezentsev, Julian Grenfell et Christian Poncelet, dans une atmosphère de paix et d'amitié.

(Discours continué en anglais.)

Si vous le permettez, je souhaiterais continuer en anglais. Car en tant que Hollandais, je dois me montrer obligeant à l'égard de mes deux voisins.

Je suis un spécialiste du droit constitutionnel et ma question sera la suivante : quels problèmes le bicamérisme résout-il ?

Autrefois, il était facile de répondre à cette question. Dans les anciens pays d'Europe du Nord et même d'Europe du Sud, il fallait représenter divers états : les états royaux, la noblesse, le clergé

et le peuple ; or, les chambres représentaient ces différents états comme c'est encore le cas, aujourd'hui, en Grande-Bretagne. Curieusement, dans les systèmes fédéraux, la chambre la plus ancienne est la chambre fédérative à proprement parler. Au sein des confédérations hollandaise et suisse -à savoir entre 1580 et 1795, en Hollande-, les états généraux constituaient la chambre des représentants des sept provinces de Hollande, tandis qu'en Suisse, les cantons fonctionnaient conformément à un système analogue. A cette époque, il n'existait, avec Venise, que deux républiques. Lorsque les Etats-Unis se séparèrent de la Grande-Bretagne, en 1776, ils commencèrent par former une confédération calquée sur le modèle hollandais.

Mais c'est en 1789 que vint le grand moment, lorsque les auteurs de la Constitution – et c'est là le spécialiste du droit constitutionnel qui vous parle – eurent l'idée d'octroyer au gouvernement des Etats-Unis le droit de promulguer des lois à caractère obligatoire pour les citoyens des différents Etats fédéraux. Jusqu'alors, cela n'avait pas été possible au sein des confédérations suisse et hollandaise. Seuls les cantons et les provinces pouvaient promulguer des lois à caractère obligatoire. Ainsi, dans le système constitutionnel, le grand bond fut franchi par les pères fondateurs, qui déclarèrent qu'en dehors des lois de leur propre Etat, les citoyens étaient également assujettis aux dispositions du gouvernement fédéral. Le fédéralisme était né – une invention brillante, dont le prolongement naturel trouva son expression dans les années 50, avec la création de la Communauté européenne qui reposait sur la même idée qu'un système fédéral.

La forme sous laquelle les décisions de l'Union européenne revêtent un caractère obligatoire pour les citoyens des Etats membres a un caractère véritablement fédéral. Voilà, bien sûr, l'argument géographique en faveur du bicamérisme. A cela s'ajoute un argument fonctionnel, à savoir celui de la Grande-Bretagne : il est bon de disposer d'un lieu où l'on peut envoyer les politiciens qui ont dépassé leur propre zénith. Moi aussi, je suis tombé « vers le haut ». C'est un principe utile. Et lorsqu'il s'agit d'un club aussi distingué dont on se plaît à être membre, le résultat peut ressembler à ce que nombre de mes collègues ont décrit ici. Cela vaut également pour mon pays, les Pays-Bas. Si les lois qui passent par la seconde Chambre des états généraux sont de qualité

supérieure, c'est parce que le contrôle qui y est effectué se joue à un niveau de professionnalisme supérieur, lui aussi. A cet égard, je dois dire qu'en Grande-Bretagne, la Chambre des lords apporte une contribution essentielle à la qualité de la législation, même si ses membres ne sont pas élus et même si l'on ne peut pas qualifier cette chambre de parlement.

Si ces arguments plaident pour l'existence d'une seconde chambre, il y a peut-être des enjeux bien plus importants, encore, qu'une telle chambre est à même de résoudre. Il va de soi qu'un bon conseil d'Etat pourrait veiller à la qualité de la législation – mais il existe un problème bien plus actuel encore : et là, je me tourne vers les collègues du Luxembourg ici présents. Lorsqu'on permet à certaines personnes de monter dans la hiérarchie, on peut tout à fait le faire sans leur confier quelque pouvoir que ce soit. Alors quelle raison valable pourrait-il encore y avoir ?

Les référendums qui se sont déroulés le 1^{er} juin, aux Pays-Bas, et peu de temps auparavant, en France, nous ont montré qu'il existe – du moins dans nos deux pays, Monsieur Poncelet – une grande différence entre la volonté de la majorité politique et celle des électeurs. Aux Pays-Bas, la situation était particulièrement extrême : alors que 90 %, quasiment, c'est-à-dire une très grande majorité, des deux Chambres du Parlement étaient pour le traité constitutionnel, 62 % des électeurs ont voté contre. Dans un pays qui, pendant des décennies, a été considéré comme un pays politiquement stable, il est certain que l'on a affaire à une situation extrême lorsqu'une grande majorité parlementaire adhère à une mesure que 62 % de la population rejettent. Cela montre qu'à ce moment-là, du moins, le système parlementaire présentait une lacune, ou qu'il ne jouissait pas de suffisamment de confiance. D'où la question suivante : les sénats sont-ils capables de modifier cette situation ? Peuvent-ils contribuer à ce que l'on prête plus d'attention à l'opinion des citoyens et peuvent-ils, par là-même, contribuer à corriger l'autre chambre ? Je ne pense pas qu'à l'heure actuelle, les secondes chambres en soient facilement capables.

Cependant, la question qui se pose est la suivante : pourquoi les électeurs français et néerlandais ont-ils voté comme ils l'ont fait ? Comment a-t-il été possible que non seulement au sein du gouvernement et du Parlement, mais également au sein d'autres insti-

tutions clés de la société civile, comme les syndicats de salariés, les syndicats patronaux, les églises et les universités, une majorité écrasante ait été pour le traité constitutionnel ? Il faut également savoir que pendant des décennies, aux Pays-Bas, les sondages d'opinion virtuels ont révélé une forte adhésion à l'intégration européenne. Au même titre que la France, les Pays-Bas comptent eux aussi parmi les membres fondateurs de l'Union européenne et passaient – je le rappelle – pour un pays très stable, sur le plan politique. Pourtant, dans ces deux pays, le rejet des électeurs a été éclatant, ce qui ne s'était encore jamais vu à ce point. Nous savons que dans ces deux pays, il y a toujours eu des adversaires de l'intégration européenne. Mais nous ne nous serions pas attendus à ce que cela prenne l'allure d'un sondage d'opinion national sur la poursuite de l'intégration européenne, avec une issue négative à la clé.

Dans tous nos pays, les sénats font partie de l'establishment politique. Souvent, même, ils ont été utilisés pour endiguer d'éventuelles tendances révolutionnaires de l'autre chambre. A cet égard, mon collègue belge a parlé de « Chambre de réflexion ». Nous utilisons, nous aussi, cette dénomination ; car je crains bien que si avons un Sénat, c'est aux Belges que nous le devons ! Ce sont eux qui ont insisté pour avoir un Sénat lorsqu'en 1815, le Congrès de Vienne nous a réunis – nous, la Belgique et la Hollande. En 1830, les « vilains » belges n'ont pas manqué de nous quitter, encore une fois, en nous laissant cette affreuse première Chambre. Mais elle est ce qu'elle est et aujourd'hui, ma question est la suivante : comment nous, les sénats, pouvons-nous contribuer à apporter une solution à l'écart problématique qui existe entre ce que pensent les électeurs et ce que font les députés parlementaires – en toute bonne foi, d'ailleurs ? Car il ne faut pas croire que la majorité était contre et que le Parlement s'est contenté de faire le contraire. Non, on a agi dans la conviction que comme d'habitude, une bonne majorité des citoyens était pour. Je dois préciser que ç'a été notre premier référendum – et c'est peut-être là l'explication. Les citoyens n'avaient pas demandé ce référendum ; il a été prescrit par le Parlement. Et lorsqu'un Parlement se montre si hésitant sur la façon dont il doit mener un référendum institutionnel, l'issue ne peut qu'en être incertaine, elle aussi. C'est pour cette raison, selon moi, que les référendums ne

devraient avoir lieu que sur la demande des électeurs, c'est-à-dire lorsqu'un nombre minimum de signatures a été recueilli pour corriger une décision du Parlement dans le cadre d'un référendum. Le référendum est une très bonne institution, j'en conviens ; mais lorsqu'il est mené sans que les électeurs n'en aient fait la demande, il s'attaque aux bases de la démocratie représentative.

Je ne vois pas quel rôle pourraient jouer nos sénats, à l'heure actuelle, pour résoudre ce problème. Voilà qui pourrait être l'une des questions centrales de notre prochaine réunion, qui se déroulera dans le cadre très démocratique de la Suisse. Une fois sur place, nous pourrions répondre à la question suivante : comment les sénats peuvent-ils renforcer la légitimité démocratique des parlements ? Ce serait ma première proposition.

Il existe toutefois une deuxième possibilité qui permettrait de faire intervenir les sénats dans un contexte clé, à savoir la coopération internationale. Je suis membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis 14 ans et vice-président du Sénat. L'actuel président de l'Assemblée parlementaire, René van der Linden, est également membre du Sénat néerlandais. Le président précédent, Russel Johnson, était membre de la Chambre des lords et remplissait très bien sa mission. Les sénats jouent donc un certain rôle dans les assemblées comme l'Assemblée du Conseil de l'Europe et l'OSCE. Pour les Etats membres de l'Union européenne, il y a bien sûr le Parlement européen. Tous nos parlements membres envoient des délégations aux assemblées du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, ainsi qu'à l'Assemblée de l'OTAN. Mais les parlements contrebalancent-ils suffisamment, par là-même, le pouvoir de leurs gouvernements, qui sont mieux armés – sur le plan diplomatique – pour la coopération internationale ?

Alors que nous sommes assis ici, aujourd'hui, à écouter le monologue des autres, nous pourrions déjà être en train d'organiser un contrepoids aux gouvernements coopérant à l'échelle internationale. Je pense que nous devrions nous concentrer encore plus sur point. Combien d'entre vous, qui êtes président ou vice-président de votre Sénat, ont une idée de ce que leurs délégations ont accompli – car vous avez bien été membre des délégations au sein de ces assemblées internationales ? Essayez-vous, aujourd'hui, dans votre fonction de président, de tenir compte du travail des

délégations dans le travail de votre Chambre ? Pour autant que je puisse en juger, ce n'est que rarement le cas.

En ce qui me concerne, je suis rapporteur pour l'application des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Or, cette cour doit faire face à un grave problème, à savoir que certains pays n'appliquent pas ses décisions. Dès que le Conseil des ministres déclare qu'il abandonne la partie parce que le pays concerné refuse d'appliquer telle ou telle décision de la Cour, le Parlement se charge du cas en question. Dès lors, j'en rends compte à l'Assemblée et par la suite, ce n'est plus une affaire diplomatique, mais une question exposée à la critique publique. A ce moment précis, il serait bon que la délégation du pays concerné lance le débat au sein de son propre parlement national et pose des questions du type suivant : « Monsieur le Ministre, pourquoi notre pays n'applique-t-il pas la décision de la Cour européenne des droits de l'homme ? » Parfois, cela déclenche des réactions. Lorsque j'ai lancé le débat sur le cas Hakkar, Mes collègues français se sont opposés à moi en déclarant : « Mais non, la France applique absolument tout. » Evidemment, je suis d'avis que les parlementaires devraient toujours prendre le contre-pied et partir du principe, jusqu'à preuve du contraire, que le gouvernement se trompe en tout. Voilà mon attitude de base en tant que parlementaire. Rien ne devrait passer pour correct tant que la preuve n'en a pas été apportée. A cet égard, le Parlement devrait donc afficher un esprit plus critique – et le travail au sein de ces assemblées parlementaires devrait être encore plus intégré aux travaux classiques du Sénat. Bien souvent, nous sommes très, très provinciaux et je crains que nos électeurs ne deviennent toujours plus provinciaux, eux aussi, et ne pensent – dans un contexte qui est de plus en plus international – qu'à leur situation nationale.

Monsieur le Président, pour terminer – et au cas où nous ne débattrions pas, lorsque nous serons en Suisse, de la première de mes questions –, je souhaiterais formuler ma seconde question de la façon suivante : comment les sénats pourraient-ils, au sein d'une coopération internationale déjà existante et dans laquelle nous n'épuisons pas toutes les possibilités offertes par les assemblées, jouer un rôle plus important ?

Monsieur le Président, je vous remercie.

Peter Mitterer,

Président du Bundesrat de la République d'Autriche

Le bicamérisme et le fédéralisme, garants d'une politique de proximité.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

En mon nom comme en celui de ma délégation, je souhaite présenter nos remerciements les plus cordiaux avant tout à notre président du Bundesrat, Matthias Platzeck, et à son équipe pour leur hospitalité et pour l'organisation de cette rencontre ; car à la lumière des tendances qui traversent les différentes visions d'une Europe commune, cette rencontre s'offre à nous comme une occasion particulière de débattre des points qui nous tiennent à cœur et de parvenir à nous entendre grâce à un dialogue structuré.

De plus, il s'agit là d'une occasion bienvenue pour vous présenter le Bundesrat autrichien et pour évaluer les questions du bicamérisme et du fédéralisme avec des amis européens.

Dès octobre 2003, au cours de la Ve Réunion de l'Association des Sénats d'Europe qui s'était déroulée à Prague, mon très estimé prédécesseur Monsieur Hans Ager, alors président du Bundesrat, avait laissé entendre qu'en Autriche, une convention portant le nom de « Convention autrichienne » serait instituée pour réviser la Constitution ; composée de membres de la Fédération, des Länder, des communes et de divers groupes sociaux, elle élaborerait des propositions pour réformer l'Etat et la Constitution. La « Convention autrichienne » a tenu sa dernière réunion le 28 janvier 2005 et a présenté un rapport très détaillé. Dans le domaine du Bundesrat, ce rapport laisse toutefois plus de questions en suspens qu'il n'en résout et il n'apporte que peu de solutions. Pour ce qui est du résultat de cette convention, j'y reviendrai un peu plus loin.

Je commencerai par quelques propos sur l'Union européenne et sur le traité constitutionnel. Notre réunion se déroule dans un contexte européen nouveau et particulier. En Autriche, le traité constitutionnel européen a été ratifié par un oui massif, tant par le

Conseil national que par le Bundesrat. Mais bien sûr, je ne saurais dire si, dans le cadre d'un référendum, ce traité aurait également recueilli une majorité au sein de la population autrichienne.

Toujours est-il qu'aujourd'hui, en Europe, nous sommes confrontés à deux référendums, le référendum français et le référendum néerlandais, qui se sont soldés par un non massif au traité constitutionnel européen. Il y a sans doute beaucoup de raisons, aussi nombreuses que variées, et tout autant d'explications à cette décision des citoyens français et néerlandais.

A mon avis, l'un des facteurs pas le moins déterminants dans ce malaise qu'éprouvent les gens vis-à-vis de l'« Europe », de la politique européenne, des institutions et des administrations européennes, réside dans l'impression d'éloignement que véhicule l'« Europe » et dans le manque de contacts étroits que déplorent les citoyens.

De ce fait, l'une des conclusions que je tire des tendances actuelles est la suivante : toutes les fois que nous parlons d'avenir, nous devrions insister encore plus sur la proximité avec les citoyens et sur la politique de proximité, sur la participation des citoyens et sur leur contribution au façonnage de la société. Et dès que nous en parlons, nous parlons forcément, avant tout, de fédéralisme. Car selon moi, au sein d'un régime national, les structures fédérales offrent des possibilités particulièrement efficaces pour répondre aux besoins spécifiques des petites régions et de leurs citoyens, et pour réellement satisfaire des désirs que l'Etat central ne peut pas suffisamment prendre en compte.

Les structures fédérales s'accompagnent de toute une série d'avantages : garantes de décisions de proximité de la part de l'Etat, elles offrent aux citoyens la possibilité de contribuer au façonnage de la société et renforcent l'identification des hommes avec la région dans laquelle ils vivent. Dans le cadre de structures fédérales, les hommes sont donc encore plus disposés à œuvrer bénévolement, et sans intérêt personnel, pour façonner le milieu social dans lequel ils évoluent. Enfin, les structures fédérales confèrent un équilibre régional à la politique, tout en améliorant et en restreignant considérablement les interventions de l'Etat.

Les particuliers en profitent, les régions en profitent, et l'ensemble en profite !

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, c'est pour cela

que l'Autriche est un Etat fédéral, par conviction – depuis déjà 85 ans. Le principe fédéral passe pour l'un des composants essentiels de notre Constitution et nous sommes tout à fait en droit d'affirmer la chose suivante : l'Autriche est un Etat fédéral et peut, en tant que tel, s'appuyer sur une très large adhésion de la population autrichienne.

Par conséquent, l'une des directives constantes de la politique autrichienne réside dans le maintien et la consolidation d'un fédéralisme vivant et moderne.

Permettez-moi de vous présenter, avec toute la concision requise, la composition et les possibilités du Bundesrat autrichien, avant que je ne vous expose quelques réflexions concrètes sur la poursuite d'un renforcement du fédéralisme.

Quel rôle la Constitution autrichienne attribue-t-elle au Bundesrat ? Nous pouvons dire la chose suivante : le Bundesrat exerce un rôle de « surveillant vigilant » et veille à ce que les droits des Länder et des régions ne soient pas sapés. Car il ne faut pas oublier que seule la Fédération a le droit d'amender la Constitution fédérale. La tâche la plus importante du Bundesrat consiste donc à garantir l'autonomie des Länder. Afin d'empêcher que la Fédération n'élargisse progressivement – ou, pour ainsi dire, à petits pas – ses compétences au détriment des Länder en modifiant la Constitution fédérale, le Bundesrat détient un droit de veto absolu : ainsi, toute loi constitutionnelle ou tout traité qui limiteraient les Länder dans leurs compétences législatives ou dans leur application de la législation nécessitent, pour voir le jour, l'approbation du Bundesrat avec une majorité des deux tiers. En d'autres termes : en sa qualité de « surveillant vigilant » et de représentant des intérêts des Länder, le Bundesrat dispose de différents droits de contrôle sur le gouvernement fédéral.

Mesdames et Messieurs, quelle est la composition du Bundesrat en Autriche ? Le nombre de ses membres est fixé à 62. A cet égard, il faut noter que l'élection et la délégation de ses membres de même que leur statut juridique, notamment le mandat libre qu'ils exercent, conformément à la législation en vigueur, constituent l'un des points essentiels des propositions de réforme visant à une revalorisation du Bundesrat.

A l'heure actuelle, la Constitution fédérale stipule que les neuf Länder doivent être représentés au Bundesrat en fonction du

nombre de leurs citoyens et cela, de la façon suivante : le Land le plus peuplé délègue 12 membres au Bundesrat tandis que chaque autre Land en délègue une proportion qui est équivalente au rapport entre le nombre de ses citoyens et celui du plus grand Land. Toutefois, chaque Land a le droit d'être représenté par au moins trois membres.

Avec cette réglementation, la Constitution fédérale établit un système mixte entre le principe arithmétique, qui correspond à une représentation égale de tous les Länder, et le principe proportionnel, qui correspond à une représentation conforme au « nombre de citoyens » dans chaque Land.

Pour ce qui est du mode de désignation des membres du Bundesrat, la Constitution autrichienne a mis en œuvre un système qualifié de « système du Sénat » : selon ce système, les membres du Bundesrat sont élus par chaque Landtag pour la durée de sa législature. L'élection des membres du Bundesrat dans les Landtage et par les Landtage suit le principe du scrutin proportionnel, si bien que le deuxième parti de chaque Landtag, en termes de nombre de sièges, se voit toujours attribuer au moins un mandat. Ainsi, la physionomie politique du Bundesrat est déjà inscrite, à la base, dans la Constitution fédérale.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, il s'agit là de l'un des points qui exigent un regard critique sur le Bundesrat. Comme, dans les faits, les membres du Bundesrat se sentent attachés aux idées, aux programmes et autres décisions de leur parti avant de se sentir attachés aux intérêts des Länder, des liens politiques se tissent entre ces membres à chaque scrutin du processus parlementaire. Aussi les membres du Bundesrat sont-ils toujours confrontés à un conflit de loyauté entre les intérêts de leur parti et les intérêts de leur Land.

Dans la mesure où – exception faite de quelques cas isolés – le comportement de vote du Bundesrat reflète les directives de chaque parti au sein du Conseil national, le Bundesrat peut donner l'impression de ne pas avoir de profil politique véritablement indépendant et de ne servir que de « machinerie de vote » à la majorité gouvernementale en place au Conseil national. Il est évident que ce type de reproche est injustifié. Car premièrement, ce qui passe par le Conseil national n'est pas toujours mauvais pour les Länder. Deuxièmement, il est suffisamment fréquent que la simple

menace d'un échec lors du scrutin au Bundesrat entraîne un remaniement des projets de loi. Et troisièmement, nous savons que l'amélioration de la qualité des lois n'est pas forcément proportionnelle au niveau d'oppositions de la part du Bundesrat. D'autres types de majorité l'ont déjà prouvé.

Mais pour l'Autriche, la chose suivante n'en est pas moins vraie : le Bundesrat a clairement besoin d'être revalorisé ! Or, nous savons de quelle façon cela pourrait se faire.

Sur ce point, il existe une multitude de propositions qui résultent des délibérations de la Convention autrichienne pour la révision de la Constitution ou bien des suggestions que le Bundesrat a lui-même apportées au débat.

D'après moi, parmi toutes les évolutions envisageables pour le Bundesrat autrichien, quatre points revêtent une importance particulière :

Premièrement, le Bundesrat a besoin d'un droit de critique efficace au sein de la procédure législative du Conseil national. Ainsi, le Bundesrat devrait être autorisé à déléguer des membres dans les commissions et sous-commissions du Conseil national pour participer aux délibérations visant à préparer des propositions de loi.

Deuxièmement, le Bundesrat autrichien a besoin d'un élargissement de ses droits d'approbation. Songeons par exemple aux diverses lois fiscales et à la péréquation financière ! Il est évident que toute modification en la matière concerne particulièrement les Länder et les régions. Cependant, sur ce point, le Bundesrat n'a pas la possibilité d'opposer son veto.

C'est pour cette raison que j'affirme la chose suivante : le Bundesrat autrichien a besoin d'un droit d'approbation élargi et adapté dans un plus grand nombre de domaines politiques que ce n'est aujourd'hui le cas. Nous sommes convaincus que cela contribuera à améliorer la politique.

Troisièmement, la composition du Bundesrat. Pour des raisons d'actualité, il s'agit d'un point très important. Peut-être avez vous appris par les médias qu'il y a quelques jours, le chef de gouvernement d'un Land, la responsable de l'administration d'une province – en Allemagne, cette fonction correspond à celle de ministre-président –, a exigé l'abolition du Bundesrat. En Autriche, ce sujet suscite de grands débats, surtout dans les médias.

Je peux m'imaginer que le Bundesrat de la République d'Autriche se compose également de membres des Landtage. Cela augmenterait l'efficacité du travail effectué et diminuerait les coûts incombant aux contribuables tout en répondant au principe de séparation des pouvoirs législatif et exécutif.

En Autriche, nous devons encore mener de nombreux débats sous le titre suivant : « Le Bundesrat est indispensable, mais pas immuable. »

Quatrièmement, Mesdames et Messieurs, j'aborde un aspect avec lequel je souhaite conclure tout en revenant à mon point de départ - l'Europe.

Plus que jamais, une chose est évidente : l'Europe a besoin d'une plus grande proximité avec ses citoyens !

Dans ce contexte, si – à l'instar du Bundesrat autrichien – les secondes chambres se sentent particulièrement appelées à représenter les positions des régions au sein de la politique de l'Etat central et au sein de la politique européenne, il me semble que nous aurons non seulement une expression très moderne de cette sensibilité grandissante pour l'importance des identités régionales que nous retrouvons notamment dans l'expression « Europe des régions », mais également une expression de cette politique de proximité dont nous, les parlementaires, devons faire notre tâche centrale.

De ce fait, dans le cadre du débat sur la Constitution européenne, le moment me semble tout à fait choisi pour intensifier les délibérations sur la façon dont nous pourrions consolider notre Europe afin d'en faire une Europe des citoyens. A cet égard, nos préoccupations ne se limitent pas seulement à un meilleur travail d'information, à encore plus de transparence, à des systèmes d'alarme précoce, à une intensification du dialogue ou à un élargissement des possibilités d'intervention et de participation au niveau des objectifs politiques fondamentaux. Même si ces préoccupations constituent de véritables enjeux, mais ce ne sont pas les seuls. Il s'agit également d'œuvrer ensemble pour implanter autant de compétences décisionnelles que possible dans les communes et les régions et pour élaborer des concepts de subsidiarité à la fois convaincants et praticables. Bien que nos efforts en la matière aient été sensiblement freinés ces derniers jours et ces dernières semaines, je suis et reste un Européen fervent, mais critique.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je suis confiant et pense que nous réussirons à rapprocher l'Europe de ses citoyens – avec un Sénat vigoureux, un Bundesrat vigoureux et une politique de proximité. Voilà ce dont nous devrions nous entretenir et ce sur quoi nous devrions échanger régulièrement nos vues. Nous le faisons aujourd'hui à Berlin, dans le cadre de la Réunion de l'Association des Sénats d'Europe. Nous devrions également le faire à la VIII^e réunion qui se déroulera en Suisse, et à la IX^e réunion. Le lieu d'accueil de la IX^e réunion fera l'objet des délibérations du point 4 de l'ordre du jour. Dans la mesure où deux pays germanophones ont été sélectionnés l'un après l'autre, je pense qu'il serait bon, pour la prochaine fois, de laisser la place à un pays non germanophone. En tant que représentant de l'Autriche, je tiens à souligner que nous serions très heureux que la X^e réunion de l'Association des Sénats d'Europe se déroule en Autriche. En sa qualité de membre fondateur, l'Autriche vous invite donc cordialement, dès à présent, à la X^e réunion de l'Association.

Je vous remercie pour votre attention.

**Professeur Longin Pastusiak,
Président du Sénat de la République de Pologne**

Monsieur le Président, distingués collègues,
Mesdames et Messieurs,

J'aimerais me joindre à tous mes collègues qui ont pris la parole avant moi pour dire combien nous apprécions l'hospitalité et le traditionnel sens de l'organisation allemand qui nous ont été manifestés lors de cette très importante réunion.

Je suis arrivé hier soir directement de Danzig, qui se trouve être ma circonscription électorale, et où nous venons de célébrer deux événements importants : le premier est le 66^e anniversaire du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, qui, comme vous le savez, a commencé à Danzig. C'est dans cette ville, en effet, qu'ont été tirés les premiers coups. Le deuxième est le 25^e anniversaire de la fondation du mouvement Solidarité – Solidarność – qui a eu un profond impact, non seulement sur la Pologne, mais aussi sur toute l'Europe, voire sur le monde entier. J'aimerais

souligner deux aspects importants de Solidarność. Tout d'abord, je pense que, grâce à ces changements ambitieux, nous avons réellement une Europe nouvelle et un monde nouveau. Et deuxièmement, un aspect important du point de vue international est le fait que ce soit nous qui ayons déclenché ces changements qui se sont répandus dans toute l'Europe centrale : sur de vastes territoires allant de Danzig, sur la Mer baltique, jusqu'à Vladivostok sur le Pacifique. Un système nouveau s'est mis en place dans toute cette région : nous avons changé le système social, politique et économique, et ce non pas par une révolution violente, mais par une évolution. Des changements révolutionnaires sont survenus d'une manière évolutionnaire. Jamais auparavant – et je parle ici en tant qu'historien – un pays ou un groupe de pays n'avait été capable de modifier un système social, politique et économique autrement que par la violence d'une révolution. Je pense que nous avons donc aussi créé un précédent.

Permettez-moi de revenir sur le thème de notre réunion : le bicaméralisme et le fédéralisme en mutation.

Les parlements à deux chambres ont déjà existé à de nombreuses époques de l'histoire, et sous divers systèmes politiques. Cela signifie que, en tant que caractéristique structurelle d'un parlement, le bicaméralisme n'est pas réservé a priori à telle ou telle structure territoriale ou politique d'un État. Il s'agit au contraire d'une entité souple, capable de s'adapter facilement aux besoins d'une situation spécifique, qui dicte en l'occurrence le besoin d'une deuxième chambre parlementaire, ainsi que le principe du bicamérisme, sur lequel elle se base. Bien entendu, c'est le plus souvent – mais pas seulement – dans les États fédéraux que l'on trouve le bicamérisme. La structure duale du parlement vise à combiner l'idée de l'égalité entre toutes les parties qui constituent la fédération, avec le principe d'une représentation politique proportionnelle. Il en découle que, dans un État fédéral, les provinces, territoires, cantons ou républiques sont représentés proportionnellement à leur taille dans une chambre, et plus ou moins à parts égales dans l'autre. Cela signifie que, dans les États fédéraux, le bicamérisme est indispensable, car il constitue un moyen d'équilibrer le processus de représentation, et de protéger les minorités contre les positions de la majorité. Déjà prôné par Montesquieu, le principe du bicaméralisme, auquel adhéraient surtout les États sous sys-

tème fédéral, est devenu progressivement un argument en faveur du maintien, ou de la mise en place, ou – si vous préférez – de la restauration du bicaméralisme dans les États non fédéraux. Un autre argument important en faveur du bicaméralisme est le fait qu'il élargisse la représentativité du parlement dans son ensemble, le rendant ainsi plus démocratique. L'existence de la seconde chambre renforce ainsi la position du Législatif par rapport à l'Exécutif, car il améliore la mise en pratique du principe des « checks and balances », l'existence de procédures de contrôles et de contre-poids, entre les organismes gouvernementaux d'un État.

Le principal dilemme auquel est confrontée toute seconde chambre est la manière dont elle définit son modèle de représentativité. Dans un État fédéral, cette représentativité est visible immédiatement. Dans un État unitaire, la seconde chambre doit développer un modèle distinct et attrayant, un modèle qui justifie sa raison d'être au sein de la structure parlementaire. Outre les chambres dotées d'un pouvoir de représentation régional ou territorial ou, si vous préférez, local ou économique, professionnel ou corporatif, il existe aussi des chambres investies d'un pouvoir légal ou autoritaire, chambres dont la raison d'être ne réside pas tant dans leur caractère représentatif que dans leur fonction légiférante. Je suis personnellement d'avis que la nécessité de conserver une chambre haute dans un État unitaire se justifie non seulement par le principe, quel qu'il soit, de sa représentation, mais aussi par sa fonction spécifique de contrôle lors de l'élaboration des lois au sein du parlement, fonction qui améliore la qualité de la légifération. De ce fait, le concept de l'autocontrôle parlementaire durant le processus législatif est devenu pas moins que la raison même du bicaméralisme, qui permet à la seconde chambre de se transformer de ce que l'on appelle communément une « chambre de réflexion et prudence » en une chambre légiférante, une chambre de deuxième lecture. Et c'est précisément ce qui caractérise le Sénat polonais. Bien que son pouvoir dans ce domaine ne soit pas excessivement étendu, la Chambre haute polonaise est devenue néanmoins un acteur important du processus législatif.

Rien que durant sa cinquième législature en cours, qui va bientôt se terminer, le Sénat a examiné 899 projets de loi – plus qu'à aucune autre époque dans l'histoire de la législature polonaise. Nous avons soumis plus de 7 000 amendements, dont plus de

6 000 ont été acceptés par la Chambre basse. Nous avons donc contribué à la qualité de la législation polonaise.

Ceci constitue aussi un argument important dans la discussion sur la nécessité d'un parlement bicaméral en Pologne, et sur l'étendue souhaitable des pouvoirs de la seconde chambre. Au sein de cette discussion, une idée semble tout à fait pertinente: celle selon laquelle le Sénat, en sa qualité d'organe de réflexion soucieux de la qualité des processus législatifs, doit être le garant de la conformité avec les jugements prononcés par la Cour constitutionnelle, principalement par le biais de l'exercice de son privilège d'initiative législative. Mais nous devons néanmoins rester conscients du fait que l'idée d'une seconde chambre légiférante est totalement en contradiction avec le caractère représentatif qu'elle est censée avoir. On diverge là – même si ce n'est que partiellement – de la tâche consistant à spécifier le modèle de représentation propre à la seconde chambre.

Permettez-moi de vous préciser aussi que le Sénat polonais est l'une des institutions parlementaires européennes les plus anciennes. Le premier Sénat polonais a été créé en 1493. Quand je discute avec des législateurs américains, je leur rappelle qu'un an seulement après qu'un certain Christophe Colomb eut découvert l'Amérique, nous avons déjà un Sénat en Pologne. Certains Américains pensent peut-être en effet que, à cette époque, Cracovie était encore peuplée d'ours, ou que nous habitions quelque part dans des arbres. Le Sénat polonais a donc effectivement 512 ans ! Il est également intéressant et important de savoir que les seules périodes durant lesquelles le Sénat polonais a disparu ont été lorsque la Pologne a perdu son indépendance, ou bien, comme c'était le cas durant les années du pouvoir communisme, quand elle ne jouissait que d'une souveraineté limitée. Le Sénat a été alors éliminé. De ce fait, le Sénat en Pologne et dans l'histoire de la Pologne est le symbole de l'indépendance et de la souveraineté de ce pays.

Je sais, cher Président Platzeck, que votre temps est sans doute limité. C'est pourquoi j'aimerais terminer ici mon exposé, dont le texte intégral est disponible pour chacun. J'aimerais conclure par les remarques suivantes, afin de laisser à notre ami roumain suffisamment de temps pour son allocution.

Parlant de l'Union européenne, et ayant à réfléchir sur la question

du « déficit de démocratie » au sein de l'Union européenne, je pense que les parlements nationaux devraient avoir un rôle beaucoup plus important et beaucoup plus vaste à jouer dans le processus d'intégration européenne. Certes, le Traité constitutionnel prévoyait un élargissement des compétences des parlements européens, mais, comme vous le savez, le processus de ratification est malheureusement en crise. C'est pourquoi je pense que les secondes chambres de nos parlements ont un rôle important à jouer dans ce processus, non seulement en adaptant nos lois nationales à l'« acquis communautaire », mais aussi en mettant en œuvre la législation européenne.

La seconde chambre joue également un rôle en appliquant des contre-mesures appropriées, par exemple en élargissant la participation civique. Ce faisant, elle confirme de nouveau son utilité. Comme autrefois, lorsqu'elle a ouvert le parlement à la bourgeoisie et à la classe moyenne inférieure, en introduisant un compromis entre les seigneurs féodaux et la classe moyenne, leur offrant un forum permettant d'exprimer leurs différents intérêts, la seconde chambre élargit aujourd'hui l'étendue de la démocratie européenne par le biais de l'« inclusion européenne », et fait ainsi évoluer l'Union européenne qui, de la structure bureaucratique qu'elle était, devient une structure sociale résolument axée sur le bien-être des citoyens.

Merci.

Corneliu Vadim Tudor,
Vice-Président du Sénat de Roumanie

Cher Matthias Platzeck, Président du Bundesrat, Mesdames et Messieurs, Chers collègues,

J'aimerais vous transmettre les chaleureuses salutations de la part des membres du Sénat de Roumanie. J'ai le privilège de représenter la Première Chambre du Parlement de mon pays à la VII^e Réunion de l'Association des Sénats d'Europe.

Comme chacun sait, c'est notre estimé collègue, Monsieur Christian Poncelet, Président du Sénat français, qui est à l'origine de la création de cette association. J'ai rencontré Monsieur Poncelet au printemps dernier, lors de la conférence interparlementaire de

Saint-Petersbourg commémorant le soixantième anniversaire de la fin de la Seconde guerre mondiale, et je suis ravi de le revoir cet automne à Berlin. Il faut préciser qu'il est notre doyen d'âge. Il me faut mentionner cet aspect de l'âge, car, à ses origines, le Sénat de Rome, sous la royauté, signifiait le « Conseil des sages ». Le mot « Sénat » est en outre apparenté à « senectutis », qui signifie « grand âge », et à « senior ». Durant la période de la République romaine, le Sénat avait une plus grande importance, car il représentait l'organisme suprême du pouvoir de l'État. Durant l'une des trois guerres menées contre Carthage, pas moins de 80 sénateurs périrent lors d'une seule bataille, celle de Cannes ! De ce point de vue, l'on peut dire que le concept du « Sénat » repose sur les sacrifices du sang. Nos collègues de l'autre Chambre du Parlement voudront bien m'excuser de cette précision, mais dans la Rome antique, il y avait un Sénat, mais pas de Chambre des députés, qui est une institution beaucoup plus récente. Si « l'État représente la plus grande invention de l'humanité », comme l'a affirmé Rhömer, le Sénat semble être pour moi la plus grande invention de l'État. Napoléon lui-même, tout puissant fut-il, n'a pas osé se couronner empereur, le 2 décembre 1804, avant d'avoir été préalablement proclamé comme tel par le Sénat de France, le 18 mai de la même année. J'ai étudié attentivement les statuts de l'Association des Sénats d'Europe, signés à Paris le 8 novembre 2000 par les Présidents de ce forum. Pourquoi Paris ? Peut-être parce que dans presque tous les domaines – et particulièrement dans le domaine culturel – Paris est synonyme de consécration. Les membres de cette association – que j'ose considérer comme étant l'un des clubs d'idées les plus éminents de la planète – ont un point commun : ils représentent des pays dotés d'un parlement bicaméral. La Roumanie possède, elle aussi, un parlement bicaméral – une longue tradition, puisque notre Sénat a été créé il y a 141 ans.

Dans l'un de mes recueils d'aphorismes, j'ai écrit : « Un parlement à une seule chambre n'est pas un parlement, mais un simple studio ». Et, pour être franc, j'ai du mal à comprendre le principe du monocamérisme, que je considère comme monotone : dans une tâche aussi difficile que celle qui consiste à légiférer, il est nécessaire de pouvoir recourir à deux jugements différents, à une réflexion mûrie et circonstanciée, afin d'être sûr de donner les

meilleures lois à nos citoyens, et de veiller à ce qu'elles soient appliquées dans la vie de tous les jours. J'espère que les temps sont révolus où Honoré de Balzac affirmait : « Le comptoir d'un café est le parlement du peuple. » Aujourd'hui, plus de 150 ans après cette boutade désabusée, bien des choses ont changé dans le monde entier, et, bien que les discussions autour d'un verre de vin aient certainement leur charme, c'est bien dans un cadre approprié, bénéficiant de l'expérience du temps, et sous l'aile généreuse de la « démocratie représentative » que se fait la politique, la « grande » politique.

Permettez-moi de jeter un regard en arrière sur l'historique riche, bien que brève, de nos rencontres : elles ont commencé à Paris (2000), et se sont poursuivies à Bruxelles (2001), Ljubljana (2002), Madrid et Prague (2003), Varsovie (2004), et maintenant Berlin (2005). Nous avons déjà une continuité qui nous force à aller de l'avant, à nous consulter mutuellement, et à contribuer à promouvoir les valeurs communes de la démocratie. Pourquoi l'Allemagne ? Parce que c'est son tour de recevoir, certes – mais je pense qu'il y a une autre raison. Avant la conférence, j'ai fait quelques recherches sur le principe de la séparation des pouvoirs. On sait que ce principe a été formulé par Montesquieu, qui a fait aux Roumains l'honneur de rendre visite à leur pays en 1729. Dans son ouvrage « Le caractère des nations », Montesquieu écrit, en toutes lettres : « La France n'est plus le centre de l'Europe – c'est l'Allemagne. » il exagérerait, bien entendu, peut-être parce que, à l'époque – en 1750 – il voulait secouer ses compatriotes. L'histoire a évolué de manière telle qu'on ne peut plus aujourd'hui identifier un « noyau de l'Europe » – mais pour ce qui est d'un modèle franco-allemand – oui, ce modèle existe, et c'est le seul au monde qui se soit transformé en moteur de l'évolution et de l'unification du « vieux continent ». Des milliers et des milliers d'ouvrages ont été consacrés à ce sujet, certains d'entre eux optimistes, d'autres sceptiques, mais tous doivent se rendre à une évidence concrète et visible : nous sommes ici, aujourd'hui, dans un effort de diplomatie parlementaire, ce qui prouve que, parmi les différentes formes d'énergie existant dans le cosmos, il faut inclure le dialogue. Pourquoi Berlin ? Je laisserai le soin de répondre à Jose Ortega y Gasset qui, dans son ouvrage « L'Europe et l'idée de nation », a publié le texte d'une conférence qu'il a

tenue le 7 septembre 1949 à l'Université libre de Berlin. Je cite : « Je dédie la totalité du texte de cette conférence au magnifique Berlin qui m'a invité en me témoignant autant d'honneurs, m'a accueilli et m'a témoigné son appréciation. » Je suis d'avis que nous devons parler de l'Europe dans la ville de Berlin, surtout quand on est à Berlin. En 1802, trois ans seulement avant sa mort, Friedrich Schiller écrit : « La grandeur de l'Allemagne réside dans sa culture et dans le caractère de la nation, qui sont indépendants de sa destinée politique. » Je suis d'avis que tout homme politique doté d'une estime de soi est un patriote. Et je crois aussi que l'Europe Unie sera un continent de pays et de peuples s'élevant sur une spirale supérieure de l'évolution historique. Les racines du patriotisme se trouvent dans la Bible. Voici, par exemple, le psaume 67, que j'appellerai le « Psaume des peuples » : « Que les peuples te louent, ô Dieu, que les peuples te louent tous ! Que les nations se réjouissent et soient dans l'allégresse ! Car tu juges les peuples avec droiture, et tu diriges les nations sur la terre. » Dans le Psaume 87, on peut lire : « Le Seigneur a guidé les peuples, leur écrivant : ils sont nés ici. » Dante Alighieri, qui marque les débuts de la Renaissance en Europe, relate dans son « Enfer » que les traîtres étaient enterrés dans la glace. Je conseille vivement à tous ceux qui s'efforcent d'extraire de l'esprit des gens le nerf vif de l'amour de la patrie d'abandonner leurs tentatives : les peuples ne les suivront pas et la défaite est programmée. C'est pourquoi je comprends le Pape Benoît XVI qui, peut-être guidé par les paroles de la Bible, a effectué sa première visite à l'étranger « dans le pays où il est né », à savoir en Allemagne.

Mesdames et Messieurs,

Durant l'été qui vient de s'écouler, de nombreux pays d'Europe ont été dévastés par des inondations catastrophiques. Je n'ose pas imaginer que nous allons être confrontés à un phénomène que les scientifiques et experts militaires ont déjà baptisé « guerre géophysique ». Mais une chose est certaine : notre planète entre dans une nouvelle ère climatique, à laquelle nous ne sommes pas encore préparés. Dans mon pays, entre mai et août, plusieurs vagues successives d'inondations d'une ampleur sans précédent se sont succédées, laissant derrière elles des dizaines de victimes et noyant des dizaines de milliers d'animaux. Peut-être est-ce Dieu qui met notre foi à épreuve ? Le 6 mai 1730, Bolling-

broke écrit à Jonathan Swift : « C'est par des calamités nationales qu'une corruption nationale doit se guérir. » Ceci signifierait la renaissance de la vertu chez ces peuples qu'évoquait Machiavel, qui ont subi d'énormes épreuves.

Permettez-moi de saisir cette occasion pour exprimer, au nom du Sénat de Roumanie, notre profonde gratitude à tous les pays d'Europe et des autres continents qui ont fait preuve d'un tel élan de solidarité envers le peuple roumain.

Concernant la proposition soumise par Monsieur Serguei Mironov, Président du conseil de la Fédération, assemblée fédérale de la Fédération de Russie, qui consistait à réunir un forum international d'information, sous l'égide de notre Association, moi-même et les deux autres sénateurs qui m'accompagnent, sommes en mesure, après avoir examiné la question et consulté nos pairs en Roumanie, d'annoncer notre adhésion à cette proposition.

Je vous demande ainsi d'accepter la proposition du Président du Sénat roumain, Monsieur Nicolae Vacaroiu, d'organiser la réunion de 2007 de l'Association des Sénats Européens en Roumanie, à une date à fixer ultérieurement. Nous offrons toutes les conditions nécessaires, et je peux vous assurer que votre séjour dans notre pays sera une merveilleuse expérience. Depuis hier – le 1^{er} septembre – le Sénat de Roumanie siège dans un édifice véritablement impressionnant, unique au monde, la Maison du Peuple, admirée par des visiteurs originaires de tous les continents. J'espère d'ailleurs, que, d'ici là, la Roumanie sera membre à part entière de l'Union européenne. Et c'est justement parce qu'elle se trouve actuellement dans une impasse, que je suis persuadé que l'unification du Vieux continent arrivera – tout comme le jour se lève après le moment le plus sombre de la nuit. Ce serait alors la première utopie de l'histoire qui – paradoxalement – se trouverait réalisée. Ce rêve est trop beau, et trop d'efforts ont été faits – nous ne pouvons pas nous permettre d'échouer. Soyez assurés que la Roumanie est – et restera – un partenaire fiable pendant tous ces processus. Nous estimons que ce qui est bon pour l'Europe l'est également pour la Roumanie. Mais, outre tous ces plans et stratégies, ce dont nous avons besoin, comme de l'air pour respirer, c'est la paix. Ce serait un tel dommage si l'Europe, qui est le berceau de la civilisation du monde, en devenait aussi le cercueil. John Fitzgerald Kennedy, l'ancien Président des États-

Unis, a dit une chose aussi simple que profonde : « l'Humanité devra mettre fin à la guerre, ou c'est la guerre qui mettra fin à l'Humanité » Et c'est également lui qui, lors d'une visite à Berlin, a clamé ce cri du cœur, que vous me permettrez de répéter à mon tour : « Ich bin ein Berliner » : Je suis Berlinoise !
Merci de votre attention !

**Dmitriy Fjodorovitch Mezentsev,
Vice-Président du Conseil de la Fédération de
l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie**

Monsieur le Président du Bundesrat, Monsieur le Président du Sénat de la République française, Chers collègues, Mesdames, Messieurs,

A l'instar de ses prédécesseurs, la délégation russe adresse ses remerciements les plus sincères aux dirigeants du Bundesrat pour l'organisation remarquable de cette conférence à Berlin et pour le professionnalisme avec lequel les participants ont été accompagnés au cours de ces derniers jours.

Sachant que nous avons quelque peu empiété sur le temps imparti aux interventions, je vais m'efforcer de m'en tenir à mon temps de parole, voire d'abrégé un peu mon discours.

Au sein de la Fédération russe, le principe du bicamérisme et le principe du fédéralisme sont ancrés dans la Constitution de 1993. Aujourd'hui, nous avons remarqué que le président du Sénat polonais, le président du Sénat français et bien d'autres intervenants, encore, insistaient sur la dimension historique du bicamérisme lorsqu'ils le situaient par rapport à l'activité parlementaire de leur pays. C'est un point important.

Je tiens à souligner brièvement que la Constitution russe – je veux dire la dernière Constitution russe, qui s'inscrit dans la phase démocratique de l'histoire moderne de la Russie – a été adoptée en 1993. Cela signifie – si l'on commence à compter depuis décembre 1993 – que le parlement bicaméral de la Russie n'existe que depuis 12 ans. Bien que nous nous apprêtions à célébrer le 100^e anniversaire de la Douma l'année prochaine, nous ne saurions affirmer que la Russie dispose d'une expérience parlementaire particulièrement longue, surtout en ce qui concer-

ne l'interaction des deux chambres, tant entre elles qu'avec la société. Nous réalisons très bien que pour un pays qui a plus de 1 000 ans d'histoire gouvernementale, cette expérience n'est sans doute pas très longue. Quoi qu'il en soit : le thème de notre conférence nous offre la meilleure occasion qui soit d'aborder des sujets sur lesquels j'aimerais attirer l'attention des éminents participants de cette réunion.

La Fédération russe se compose de 88 entités administratives territoriales. Elles se différencient par leur dénomination, leur nombre d'habitants, leur niveau de prospérité et leur part dans le PIB – auquel toutes les entités administratives territoriales participent : de Moscou, qui compte 10 millions d'habitants, à Evenk, qui en compte 18 000 ; de la Yakoutie, avec une surface de plus d'un million de kilomètres carrés, au district autonome de Bouratie Oust-Orda, avec une surface de seulement 70 fois 70 kilomètres. En dépit de leur grand nombre et de leur variété, la Constitution stipule clairement que toutes les entités administratives territoriales de la Fédération russe sont égales en droits et que chacune d'entre elles délègue deux représentants à la première Chambre du Parlement.

Depuis l'an 2000, un nouveau principe s'applique à la composition de la Chambre haute du Parlement. Désormais, tous les sénateurs exercent leur fonction à plein temps. Jusqu'en l'an 2000, le Conseil de la Fédération se constituait selon des procédures pratiques exactement identiques à celles du Bundesrat allemand. Bien que nous nous soyons détachés de ce modèle, je peux vous assurer que nous avons su tirer profit de cette précieuse expérience et que nous continuerons de le faire à l'avenir.

Aujourd'hui, nous pourrions affirmer que la situation politique de la Russie subit l'influence de deux nouveaux principes – ou de deux nouvelles fonctions – du fédéralisme. Il s'agit tout d'abord du lancement d'un véritable processus de consolidation des entités administratives territoriales. Comme je l'ai déjà mentionné, cette démarche est motivée par l'égalité constitutionnelle des entités administratives et par les différences extrêmes de ces entités en termes d'influence sur l'évolution politique, économique et financière de la Russie.

En dépit des critiques – parfois fondées, parfois pas – de nos collègues, notamment à Bruxelles et à Strasbourg, nous œuvrons

pour que la consolidation des entités administratives territoriales se fasse selon des principes démocratiques. A cet égard, il n'existe aucune prescription qui pourrait nous être d'une aide quelconque. D'après nous, il ne saurait donc être question de consolidation des entités administratives qu'à la condition que des centaines de milliers de citoyens des territoires concernés se prononcent en sa faveur et ce, uniquement sur la base d'un référendum.

Deux régions ont déjà fait l'objet d'une consolidation : tout d'abord l'oblast de Perm et le district autonome de Komi-Permiak, deux régions industrielles puissantes et développées au centre et au sud de l'Oural ; puis le kraï de Krasnoïarsk, qui part de la côte arctique et s'étend presque jusqu'à la frontière chinoise. Tout comme les habitants du kraï de Krasnoïarsk -plus d'1,7 millions de personnes- les habitants des deux autres entités administratives impliquées dans la fusion ont approuvé l'initiative de consolidation suggérée par le gouvernement central et le Conseil de la Fédération – ou la Chambre des régions.

Ce processus va se poursuivre. L'année prochaine, un référendum sera organisé pour réunir l'oblast d'Irkoutsk, qui s'étend le long du Baïkal avec une surface de presque 800 000 kilomètres carrés, et le district autonome d'Oust-Orda.

A cet égard, une question ne manque pas de se poser : celle du budget des entités administratives territoriales. Nos collègues ont abordé ce sujet à plusieurs reprises. Selon les époques, le nombre d'entités administratives participant au budget de la Fédération a varié entre 11 et 17. Les autres entités ont reçu des subventions de Moscou pour couvrir une partie, voire même – dans certains cas – une grande partie des dépenses de leur budget régional.

Aujourd'hui, en écoutant les analyses de nos collègues sur les échecs de certaines initiatives législatives et sur la position de la Chambre haute du Parlement, je n'ai cessé de penser aux expériences que nous avons faites au cours de presque cinq années d'activité. Et je me suis dit que l'une des caractéristiques de ce type d'expérience réside dans le nombre de lois adoptées, de lois rejetées et de lois négociées au sein d'une commission de médiation.

L'un de nos collègues a déclaré que nous devrions être fiers de

notre expérience de travail avec la Chambre basse. Lorsqu'une loi importante n'est pas adoptée par la Chambre basse, mais que son adoption est justifiée par un certain nombre de raisons, nous créons une commission de médiation, c'est-à-dire un organe commun ; cette commission est convoquée par la Chambre haute et comprend également des députés de la Douma. Les membres de la commission travaillent alors sur la proposition ou le projet de loi jusqu'à ce qu'ils parviennent à un accord – cela peut durer de deux semaines à six mois, voire un an. Par la suite, cette proposition n'est pas soumise une nouvelle fois à la Douma, c'est-à-dire à la Chambre basse, mais à nous – le Conseil de la Fédération. Les lois adoptées selon cette procédure sont généralement mieux conçues, mieux structurées et presque toujours signées par le Président.

Pour ce qui est de la dernière session parlementaire, je n'ai souvenir que d'une seule proposition de loi que nous ayons rejetée sans créer de commission de médiation. Il s'agissait d'une proposition visant à compléter la loi sur les médias. Ce sujet vient bien sûr s'ajouter aux sujets qui nous inquiètent – non que nous soyons préoccupés par l'image de la Russie à l'étranger, mais parce que nous, c'est-à-dire avant tout le Parlement russe, voulons nous assurer que la liberté d'expression n'est ni un vain mot, ni un simple slogan.

Cette proposition de loi, qui avait été déposée par plusieurs députés agissant de leur propre initiative, requerrait une considérable restriction des possibilités et des droits offerts aux journalistes pour faire autoriser de nouveaux médias – électroniques, notamment ; de plus, elle traitait le principe de la propriété intellectuelle de manière très générale et superficielle, si bien que les journalistes se voyaient privés de leur droit à la protection de la propriété intellectuelle.

Au cours de la dernière session parlementaire, cette proposition de loi a été la seule que nous ayons rejetée sans créer de commission de médiation. Par la suite, nous avons non seulement reçu un large soutien et tous les remerciements des journalistes russes, mais également les échos positifs de nombreux autres pays et de plusieurs représentants du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire de ce même Conseil.

Maintenant, j'aimerais aborder quelques autres aspects. Les évé-

nements tragiques qui se sont déroulés le 1^{er} septembre 2004 – c'est-à-dire il y a exactement un an – dans l'école numéro 1 de Beslan, dans le Caucase du Nord, ont coûté de nombreuses vies humaines. A la suite de ces événements, au cours desquels des terroristes ont assailli l'école et pris plus de 1 000 personnes en otage – des écoliers, des instituteurs, des parents et d'autres personnes –, le chef du gouvernement Vladimir Poutine a soumis au Conseil d'Etat une proposition afin de modifier la procédure régissant l'élection des présidents des entités administratives territoriales.

Alors qu'au cours de l'histoire récente de la Russie, c'est-à-dire du début des années 90 jusqu'à l'année dernière, ces présidents étaient élus au suffrage direct et à bulletin secret par tous les habitants d'âge adulte de chaque entité administrative, ils sont désormais élus sur la recommandation du président du Parlement régional.

Je suis certain que les participants de cette conférence ont eu écho des contestations – notamment au niveau européen – selon lesquelles la Russie se détacherait des principes démocratiques et ne pourrait plus, de ce fait, être considérée comme un exemple de mise en place d'une société démocratique. Cependant, nous souhaitons exprimer notre soutien à cette proposition. Et je ne le fais pas parce que je représente, en ces lieux, la délégation russe, ni parce que mes collègues et moi-même sommes des citoyens russes, non, je le fais parce que nous avons compris, à la lumière de la relative jeunesse de l'actuel système gouvernemental de la Russie, qu'il était nécessaire de pouvoir véritablement gouverner ce pays, qui représente tout de même un septième de la masse terrestre.

Nous avons réalisé qu'en l'état, les élections démocratiques s'étaient transformées en une lutte de groupes d'intérêts particulièrement aisés soutenant chacun leur candidat. Une fois en place, le gouverneur était tenu de s'acquitter des engagements qui avaient dû être pris pour réunir les dizaines de millions de dollars nécessaires à son élection. Nous avons compris que les régions très aisées de Sibérie et de l'Extrême-Orient russe s'étaient transformées en champ de bataille pour toute une série de groupes financiers et industriels qui se battent pour acquérir le droit de faire valoir leur influence et de frauder le fisc.

A en juger superficiellement de l'extérieur, cela peut ressembler à un renoncement à la démocratie. Mais dans le contexte de la réalité politique de la Russie, au sein de laquelle le Conseil de la Fédération joue désormais un rôle de plus en plus décisif, il s'agit d'un exemple de renforcement de la gouvernance.

Par ailleurs, je souhaite souligner que dans les villes, y compris les capitales des entités administratives territoriales, l'élection des maires continue de relever de la compétence des habitants. Eux seuls ont le droit de décider qui sera maire et quelle politique leur élu devra appliquer.

Je souhaite également vous informer brièvement sur l'évolution du système des partis politiques en Russie. Les élections de la Douma auront lieu l'année prochaine. Or, ce sera la première fois que la composition de la Douma sera exclusivement établie sur la base d'un scrutin par liste. Ce changement tient directement compte de l'expérience européenne et de la formation de systèmes parlementaires reposant sur différents partis.

Toutefois, le Conseil de la Fédération – qui n'est jamais dissous et n'interrompt jamais son travail – agit indépendamment de la politique des groupes parlementaires. Nous pensons qu'il s'agit là d'un acquis important, car il va sans dire que notre travail repose sur des intérêts qui dépassent ceux des partis politiques – les intérêts en jeu étant à la fois ceux des entités administratives territoriales et ceux de la Fédération.

Nous sommes affligés par la mort des victimes des attentats terroristes de la capitale britannique et éprouvons une profonde sympathie pour les familles qui ont dû traverser un tel malheur. Et nous sommes tout aussi affligés par les morts à imputer aux autres attentats du terrorisme international.

A plusieurs reprises, Monsieur Poncelet nous a exhortés, à juste titre, à participer aux débats relatifs à la lutte contre le terrorisme international, de nous efforcer de comprendre les raisons et les idées qui sous-tendent ce phénomène complexe et de renoncer à des approches simplificatrices du problème. Nous saluons les propos de Monsieur Poncelet et remercions nos collègues qui se sont déclarés prêts à se rendre à la conférence parlementaire de Moscou en octobre prochain. Pour nous, ce sera essentiellement l'occasion de travailler ensemble, en équipe, et de débattre des solutions à envisager pour lutter contre le terrorisme international,

sans oublier de mentionner le rôle décisif que peuvent jouer les parlements en leur qualité de forum de discussion.

A la suite des événements tragiques qui se sont produits à Beslan l'an dernier, comme je l'ai déjà mentionné, la Chambre haute du Parlement a pris l'initiative d'une proposition de loi en vue d'une enquête parlementaire, ce qui ne s'était encore jamais vu en Russie. Nous avons donc créé une commission parlementaire sous notre propre égide afin d'examiner les raisons et les conséquences de la tragédie de Beslan. Cette commission est dirigée par mon collègue Monsieur Torshin, qui est également vice-président du Conseil de la Fédération.

D'ici la fin de l'année, nous devrions présenter les résultats de cette enquête parlementaire au public – y compris aux parlementaires européens et à la Communauté européenne ; dans ce contexte, nous souhaitons souligner que notre mode de communication sera tout aussi direct qu'ouvert. Par ailleurs, nous comptons soumettre à la Chambre basse du Parlement une proposition de loi relative aux enquêtes parlementaires ; cette proposition devra également faire l'objet d'un large débat public. Pour élaborer cette loi, nous souhaitons tenir compte des expériences de la communauté internationale. Il nous semble que cet instrument constitue la base qui permettra d'améliorer le système politique de la société – et dans la mesure où il s'impose, nous sommes prêts à le mettre en œuvre avec toutes les précautions, mais également toute la résolution et le courage nécessaires.

Pour conclure sur ce chapitre, j'aimerais signaler que nous poursuivons nos efforts afin de perfectionner la législation russe.

Dans le cadre de cette très brève digression historique, nous saluons les vues du président du Sénat polonais, qui a parlé du 25^e anniversaire d'un syndicat – Solidarność – qui a transformé la situation politique de l'Europe à bien des égards. Voilà qui est vrai ; mais il faut également replacer cette évolution dans le contexte d'autres changements et notamment dans le contexte des réformes de l'Union soviétique. Il est important de se rappeler que de sa propre initiative, l'Union soviétique a adopté un modèle de valeurs communes à tous les hommes et qu'elle a fait fi des mesures politiques à court terme du moment, telles qu'elles ont dominé l'ère soviétique, pour accorder la priorité à ces valeurs. Maintenant, le propos n'est pas de décider si cette approche a

été bonne ou mauvaise. Mais une chose est claire : si ces résultats sont ce qu'ils sont aujourd'hui, si la Russie cherche à prouver au monde entier son désir d'intégrer les expériences de la communauté internationale, notamment en participant à la construction d'une grande Europe pacifique et influente, sur le plan économique – ce que je suis fier de mentionner –, et bien c'est parce qu'elle a fait un choix clair, définitif et irrévocable.

En même temps, il faut bien comprendre qu'en l'espace d'à peine 15 ans, il est impossible d'élaborer, et encore moins de conclure, une base légale exhaustive dans des domaines tels que l'économie, les finances et les impôts ou la protection de l'environnement et la mise en place d'un système social.

Ainsi, nous pensons que notre loi sur les médias – l'une des lois les plus démocratiques d'Europe et une question que nous avons examinée dans le détail – ne doit pas être remaniée. Et ce ne sont pas que des mots. Nous pensons qu'en Russie, certaines évolutions sont irréversibles. La véritable liberté d'expression est indépendante des gouvernements. Malheureusement, cette liberté est encore influencée par certaines structures financières et bancaires. Nous parlons de la démocratie et de la volonté des citoyens, mais aussi – petit à petit – de leur désir et de leur aptitude à user de leur droit de vote. Cependant, nous ne saurions encore affirmer que tous les électeurs de Russie – nous en comptons plus de 100 millions – ont déjà appris à utiliser ce droit et à s'en servir convenablement.

Nous parlons également de la nécessité de renforcer l'activité et le rôle des parlements nationaux, notamment du Conseil de la Fédération ; et nous avons pris connaissance des efforts actifs que l'Association a déployés dans ce sens au cours des dernières années.

En Russie, personne ne doute de la nécessité de disposer d'une chambre haute. Parce qu'il suffit de jeter un coup d'œil sur la carte du pays pour le comprendre. Parce que nos expériences du fédéralisme le prouvent – et incitent à poursuivre son développement. Et parce que la Chambre haute du Parlement peut exercer une influence sur la situation des régions. Même s'il nous arrive, au sein de la Chambre haute, de devoir nous transformer en lobbyistes pour établir un budget régional ou pour soutenir tel ou tel projet que la Fédération souhaite appliquer aux entités ad-

ministratives territoriales – et il est capital de soutenir ce type de projet –, nous contribuons également au succès de la Fédération en garantissant le succès des régions.

Récemment, une loi qui n'avait encore jamais existé en Russie a été adoptée ; cette loi définit des zones économiques spéciales dont, par exemple, des zones de développement technologique et des zones fiscales particulières. Et à l'automne prochain, nous soumettrons à la Chambre basse du Parlement une proposition de loi sur les zones de loisirs et de tourisme – notamment dans la région du Baïkal et dans l'oblast de Kaliningrad qui revêt une importance particulière dans la mesure où Kaliningrad, ou Königsberg, vient de fêter son 750^e anniversaire.

Toutes ces initiatives confirment la ligne directrice du président russe Vladimir Poutine – une ligne qu'il a présentée sous la forme d'objectif au Parlement national.

Aujourd'hui, aucune réforme de la vie sociale et économique ne peut être menée à bien si l'on s'en remet aux solutions locales et éphémères du gouvernement et aux prescriptions de certains ministères techniques. Pour atteindre cet objectif, il faut disposer d'une législation systématique ; or, ce n'est qu'avec un fondement capable de lui offrir une base solide que la législation nationale pourra se mettre en place et se développer – dans tous les domaines.

Pour terminer, j'ajouterai que pour la première fois, cette année, nous avons présenté au public et au président de notre pays un rapport sur l'état actuel de la législation nationale. Personne ne l'avait fait depuis 1991 ; et durant l'ère soviétique, il n'en aurait jamais été question.

Pour analyser les tendances de ce domaine, nous nous sommes appuyés sur des principes qui se réfèrent aux philosophies du développement de la législation et de la société ainsi qu'à l'harmonisation de la législation nationale avec les législations régionales. Et nous estimons que dans l'ensemble, surtout au cours de ces dernières années et notamment en mars 2000, un travail remarquable a été fait.

Il ne faut pas oublier qu'en l'an 2000, c'est-à-dire dix ans après l'avènement de la nouvelle Russie, les constitutions de certaines républiques nationales comme la Yakoutie ou le Tatarstan comprenaient une phrase stipulant que ces républiques étaient des

nations souveraines et qu'elles avaient le droit d'avoir une armée et une constitution propres. Aujourd'hui, il va de soi que cela n'est plus possible.

Or, s'il en est ainsi, ce n'est pas parce que nous avons obligé les chefs de gouvernement et les parlementaires locaux à réviser leur Constitution. Il s'agit du résultat d'un effort de coopération qui a permis de réévaluer les relations que les entités administratives territoriales entretiennent non seulement entre elles, mais également avec le gouvernement central.

Nous vous remercions pour l'attention et remercions Monsieur Poncelet d'avoir invité le Conseil de la Fédération à devenir membre à part entière de l'Association.

Pour nous, il s'agit d'une opportunité grâce à laquelle nous pouvons profiter de la longue expérience démocratique de certains collègues dans le développement du fédéralisme et du bicamérisme. Nous respectons l'opinion des autres, mais souhaitons également que notre voix, notre position et notre opinion soient entendues.

Merci pour votre attention et merci, encore une fois pour l'organisation remarquable de cette conférence.

Bruno Frick,

Président du Conseil des Etats de la Confédération Suisse :

Monsieur le Président, Chers collègues,

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi, d'entrée de jeu, de résumer en deux points mes propos sur le thème « Bicamérisme et fédéralisme en mutation » : Premier point. En Suisse, le fédéralisme est constamment en mutation. Nous avons la conviction que chaque tâche doit être confiée au niveau le plus bas possible. Ce n'est que lorsqu'un niveau inférieur ne peut pas remplir lui-même une tâche donnée, en toute autonomie et avec ses propres moyens financiers, que le niveau supérieur doit prendre cette tâche en charge. Nous commençons donc par le niveau communal. Lorsqu'il y a impossibilité, nous passons au niveau cantonal. Et lorsque cela est nécessaire, et seulement à cette condition, nous optons pour le niveau fédéral. Lorsque la situation change, nous recherchons toujours la

meilleure solution. Nous procédons régulièrement à une nouvelle répartition des tâches.

Mon deuxième message est le suivant : nous ne voulons rien changer au bicamérisme, au système à deux Chambres, de la Suisse. Comme l'a souligné mon collègue italien Moro, nous avons exactement le même système. Nos deux Chambres sont à égalité absolue, quelles que soient les décisions. Cela fait 150 ans que nous avons adopté le système américain – soit dit en passant, seulement le système, pas la politique ; la politique, nous la faisons nous-mêmes. Nous ne voulons rien changer à ce système.

Maintenant, je voudrais développer ces propos en dix points.

Premièrement : Il y a six ans, les Suisses ont adopté une nouvelle Constitution fédérale. En tant que président d'une sous-commission, j'ai pu contribuer au processus de révision constitutionnelle, qui a duré quelques années. Pendant cette période, nous avons abondamment débattu de l'ordre fédéral de la Suisse.

Le Titre trois de la Constitution fédérale règle en 90 articles les rapports entre la Confédération et les cantons, de même que les compétences de la Confédération et le régime des finances. La présomption de compétence en faveur des cantons constitue l'un des éléments fondamentaux de notre conception de la politique. Les compétences reviennent aux Etats fédérés. Elles ne sont transférées à la Confédération que lorsque la Constitution les lui confie expressément. Dans ce cas, il est nécessaire de disposer d'une base formelle dans la Constitution.

Toute modification de la Constitution, et par là-même du régime des compétences, doit obligatoirement être validée à la double majorité par un référendum : la majorité du peuple et la majorité des cantons doivent donner leur consentement. Cette garantie institutionnelle empêche que des compétences cantonales soient transférées à la Confédération sans l'approbation des cantons.

Deuxièmement : Bien que depuis la fin du XIX^e siècle, un nombre de compétences cantonales aient été progressivement transférées à la Confédération, les cantons continuent d'être des Etats fédérés autonomes dotés de tâches extrêmement importantes. A titre d'exemple, la santé, la totalité de l'enseignement, la police et l'ensemble de la sécurité intérieure de la Suisse, de même que les voies publiques, l'aménagement de l'espace et la culture relèvent des cantons.

Pour couvrir leurs besoins, les cantons – et c'est là un point essentiel pour nous – perçoivent leurs propres impôts, à savoir l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune. Pour sa part, la Confédération perçoit un impôt sur le revenu qui est moins élevé, ainsi qu'un impôt sur la consommation communément qualifié de taxe sur la valeur ajoutée. Par là-même, le système helvétique garantit une émulation fiscale entre les cantons. Les cantons rivalisent – toujours avec l'accord de leurs citoyens – pour remplir leurs tâches le plus économiquement possible. Dans chaque canton, les citoyens tranchent : voulons-nous des impôts peu élevés ou bien voulons-nous que telle ou telle tâche soient remplies ?

Une anecdote : à titre d'exemple, il y a un an, cela a incité les citoyens suisses à rejeter une diminution considérable des impôts. Ce phénomène est sans doute unique en Europe. Mais les citoyens étaient convaincus de la chose suivante : pour les tâches de la Confédération, notamment pour les assurances sociales, nous avons besoin de ces impôts. Ils ont rejeté la réduction d'impôts proposée par le Parlement. A l'inverse, il y a douze ans, les citoyens suisses ont voté pour décider si la taxe sur la valeur ajoutée devait être introduite et s'il fallait choisir un taux d'imposition élevé ou peu élevé. Les citoyens suisses ont voulu la nouvelle taxe et ils ont voulu le taux d'imposition élevé, et non pas le taux d'imposition peu élevé. Pour que vous ne vous fassiez pas de fausses idées, je préciserai ici qu'aujourd'hui encore, le taux de TVA suisse ne s'élève qu'à 7,5 %, et non à 15 ou 20 %, comme le minimum prescrit par la moyenne européenne.

Aujourd'hui comme hier, nous considérons que notre fédéralisme prononcé est un fondement central de la Suisse et qu'il présente de nombreux avantages. Nous en sommes dépendants. La Suisse est un pays avec de nombreuses minorités régionales, linguistiques et culturelles qui ne peuvent s'épanouir que dans un Etat fédéral au sein duquel les compétences sont ancrées dans les différents groupes linguistiques et dans les différentes cultures.

Troisièmement : Les cantons ont pour tâche d'exécuter le droit fédéral. Cette tâche est généralement très bien remplie et présente le grand avantage d'avoir une autorité exécutante extrêmement proche de ses citoyens.

Il y a parfois des controverses entre les autorités de la Confédération et les cantons. La politique d'asile nous en offre un exemple

actuel : dans ce domaine, certains cantons se plaignent qu'avec sa législation plus sévère, par exemple l'interdiction de travailler imposée aux demandeurs d'asile, la Confédération génère des coûts supplémentaires dans les cantons, qui sont obligés de financer des prestations et des aides d'urgence. A l'inverse, certains cantons n'exécutent pas dans les temps prévus les expulsions de Suisse décidées par les autorités fédérales. Cela engendre des mécontentements au niveau fédéral, voire des tensions considérables entre la Confédération et les cantons.

Quatrièmement : Il y a près d'un an, nous avons adopté une importante modification constitutionnelle, qui joue un rôle essentiel dans le rapport entre la Confédération et les cantons. Cette modification portait sur la révision de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. D'une part, certaines tâches qui revenaient tant à la Confédération qu'aux cantons ont été séparées. Nous démêlons des compétences, comme l'a expliqué le président Monsieur Platzeck en exposant l'exemple allemand.

D'autre part, la péréquation financière entre les cantons financièrement forts et les cantons financièrement faibles a été révisée. Dans ce nouveau système suisse, le changement principal réside avant tout dans les prestations de la Confédération, qui ne sont plus affectées à des tâches bien définies, mais sont versées sous la forme de forfaits à la libre disposition des cantons. Désormais, au cours d'une deuxième étape – qui démarrera dans les mois à venir et devrait être bouclée d'ici l'année prochaine –, nous allons devoir concrétiser ces modifications constitutionnelles dans de multiples lois. Cela entraînera un certain nombre de tensions, car certains sont d'avis qu'il faut élargir les tâches que remplissait la Confédération tandis que d'autres réclament des compétences supplémentaires pour les cantons. Mais d'une façon générale, dans le nouveau système de péréquation financière et de répartition des tâches en Suisse, le principe en vigueur est le suivant : c'est celui qui paye qui commande. Celui qui veut commander doit également payer.

Cinquièmement : L'évolution des cantons suisses a tout un passé historique. Depuis la création de la nouvelle Confédération en l'an 1848, il n'y a eu qu'un seul changement : il y a presque 30 ans, la partie francophone du canton de Berne a été détachée pour

donner naissance au canton du Jura, que l'on qualifie de canton et d'Etat du Jura, et qui est, depuis, un canton à part entière.

Dans la mesure où, surtout en comparaison avec les Länder allemands, certains de nos 26 cantons sont de très petite taille, et où les grandes villes que sont Zurich, Bâle et Genève dépassent largement, avec leurs agglomérations, les frontières cantonales, la question d'une fusion des cantons en un nombre réduit de régions ou de grands cantons a maintes fois été soulevée. Mais rien ne laisse présager qu'une telle proposition puisse avoir du succès dans les années ou décennies à venir. Car la majorité des cantons est requise pour modifier le système. Or, les petits cantons sont majoritaires ; il est donc peu probable qu'ils veuillent changer le système.

En revanche, nous allons devoir intensifier la coopération inter-cantonale déjà en place. De nombreux cantons de petite taille coopèrent déjà étroitement, par exemple dans les domaines de la police, des traitements hospitaliers et des universités - en Suisse, les hautes écoles sont cantonales. A cet égard, la nouvelle péréquation financière fournit un certain nombre d'instruments nouveaux, tout en tenant compte des dépenses et des charges financières des grandes villes.

Sixièmement : Les cantons contribuent de différentes façons à la législation de la Confédération. Lorsqu'elles élaborent des décrets ou des traités de droit international d'une certaine importance, les autorités fédérales sont tenues de les convier à prendre position. C'est ce que nous appelons la procédure de consultation. Ces prises de position sont intégrées aux projets que le gouvernement soumet au Parlement. Comme vous le voyez : en Suisse, l'ensemble du système politique est au consensus et à la concorde, et peu à la confrontation. Pendant la phase parlementaire, c'est le Conseil des Etats qui, plus que tout autre, est à même de prêter attention aux intérêts des cantons. Dans nos commissions, lorsque nous avons affaire à des cas concernant particulièrement les cantons, nous entendons leurs représentants avant de prendre une décision sur les projets ou propositions de loi concernés. Par ailleurs, les gouvernements cantonaux entretiennent des contacts étroits avec leurs Conseils des Etats.

Enfin, pour faire valoir leurs intérêts auprès de la Confédération, les cantons disposent également de deux instruments institution-

nels. L'initiative cantonale leur permet d'adresser des demandes d'amendement constitutionnel ou législatif au Parlement fédéral, tandis qu'avec le référendum des cantons, huit cantons peuvent exiger de soumettre des amendements législatifs ou des traités de droit international au référendum. Comme je l'ai signalé au début, en cas d'amendement de la Constitution, l'approbation de la majorité des cantons et de leurs inscrits est requise.

Septièmement: Conformément à notre Constitution, le Conseil des Etats se compose de 46 députés des cantons. Chaque canton délègue deux députés ; les six demi-cantons en délèguent un chacun. Même s'ils sont élus conformément au droit cantonal, les députés ne sont pas liés par des instructions. C'est là que réside la différence principale avec le Bundesrat allemand, qui représente les gouvernements des Länder. Au Conseil des Etats, les différents intérêts des cantons se fondent les uns aux autres pour former un tout. A ce propos, la péréquation financière que j'ai précédemment mentionnée avait trouvé l'appui de la plupart, mais pas de tous les gouvernements cantonaux ; au cours du référendum, elle avait également été rejetée par les inscrits de certains cantons. Le Conseil des Etats exerce donc une importante fonction d'intégration et de médiation entre la Confédération et les cantons.

C'est également au sein du Conseil des Etats que s'expriment certaines perspectives internationales et certains intérêts des cantons relatifs aux affaires étrangères pour se mêler étroitement aux intérêts de la Confédération. Citons, à titre d'exemple, les accords aériens (dans ce domaine, nous avons encore des difficultés avec nos amis au nord de la Suisse ; mais je suis confiant et pense que nous allons les résoudre), les traités d'entraide judiciaire ou bien encore les traités bilatéraux avec l'Union européenne.

Huitième point: En Suisse, il arrive que certaines publications et certains débats politiques plaident pour que le Conseil des Etats assure une meilleure défense des intérêts cantonaux et pour que ce Conseil soit transformé en Chambre des gouvernements cantonaux – et non en Chambre du peuple des cantons. Toutefois, cette proposition n'a que peu d'adeptes – à raison, d'ailleurs. Car selon nous, le fédéralisme ne consiste pas seulement à représenter les gouvernements des cantons, il consiste avant tout à représenter le peuple des cantons. Or, le Conseil des Etats est tout

à fait à même de réaliser cette exigence ; car ses membres sont élus par le peuple et c'est à lui, et non au gouvernement, qu'ils doivent des comptes.

Dans ce contexte, n'oublions pas un point qui est capital : le Conseil des Etats a exactement les mêmes compétences que le Conseil national, qui est notre première Chambre. Chaque amendement constitutionnel ou législatif, le budget, les traités de droit international et toutes les autres résolutions doivent être décidés dans les deux Chambres. Les différends sont écartés au cours d'une procédure en plusieurs étapes. A la fin, les deux Chambres – le Conseil national et le Conseil des Etats – doivent adopter des résolutions identiques. Nous ne prévoyons aucune modification. A l'heure actuelle, en Suisse, aucune idée ne va dans le sens d'une législation dans les deux chambres avec une législation partielle dans une seule chambre, à l'instar de ce que l'Italie est en train de mettre en place.

Neuvième point: Même au sein du processus de révision complète de la Constitution fédérale dont nous venons de parler, le bicamérisme et les compétences du Conseil des Etats n'ont pas été remis en question. Seules quelques propositions ont été déposées, exigeant de mieux tenir compte des variations du nombre d'habitants d'un canton à l'autre. Dès lors, les cantons de petite taille auraient un membre, les cantons de taille moyenne en auraient deux et les cantons de grande taille en auraient trois. Toutefois, cette requête n'a pas été très appuyée, si bien que chaque canton continue d'être représenté par deux membres. L'égalité des droits des cantons suisses – qu'ils aient une très petite taille ou bien, comme Zurich, une très grande taille, du moins à notre échelle – est toujours valable. On peut également affirmer qu'en corrigeant la considérable puissance économique des grands cantons, nous favorisons l'intégration des parties du pays qui sont plus faibles, sur le plan économique.

Venons-en maintenant au dixième et dernier point: Il est important que le fédéralisme et la coopération entre la Confédération et les cantons se renouvellent et s'adaptent aux évolutions actuelles. L'interdépendance régionale et suprarégionale s'amplifie et les problèmes doivent être résolus avec une utilisation efficace des ressources, qui sont limitées. C'est pour cette raison que nous appuyons les réformes du fédéralisme telles que la péréquation

financière. Nous réalisons bien que pour perdurer, le fédéralisme doit constamment s'adapter à des situations nouvelles, avec un contrôle régulier des tâches à

effectuer et, si besoin est, une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Il est en revanche très peu probable que la Suisse procède à une réforme du bicamérisme, c'est-à-dire à une profonde modification des deux Chambres et de leurs compétences. A nos yeux, il est plus important que le Conseil des Etats et les cantons échangent régulièrement leurs vues. De même, nous estimons que le dialogue permanent entre les membres du Conseil des Etats et leurs électeurs au sein des cantons est primordial. Cela relève de nos devoirs. Chaque année, il y a entre quatre et huit référendums, en Suisse. A chaque fois, nous devons défendre nos projets devant le peuple, et le contact est très étroit. Avec la politique suisse, nous ne risquons pas de décoller et de nous mettre à « voler trop haut ». Les électeurs nous corrigent trois fois par an lorsque nous ne faisons pas ce qui convainc le peuple.

J'en viens à ma conclusion. Monsieur le Président, Chers collègues, Mesdames et Messieurs, nous avons beaucoup apprécié que Monsieur le ministre-président Platzeck nous invite chez lui, à Berlin, pour parler des tendances et des réformes envisagées dans le cadre du bicamérisme et du fédéralisme, et pour échanger nos vues avec vous, chers collègues. Nous sommes convaincus qu'en dépit des différences qui sont représentées dans notre cercle, nous pouvons beaucoup apprendre les uns des autres. C'est là le but de l'Association des Sénats d'Europe. Nous sommes très heureux que vous vous rendiez en Suisse à la fin du mois d'avril prochain pour la VIII^e Réunion de l'Association. Nous nous réjouissons de pouvoir vous accueillir à Berne. Pour ce qui est de l'organisation et de l'hospitalité, vous avez placé la barre très haut. Nous espérons, Monsieur Platzeck, que nous serons à la hauteur. Nous souhaitons répondre à cette hospitalité et serons très heureux de vous accueillir.

Je vous remercie.

Janez Sušnik,

Président du Conseil National de la République de Slovénie

Distingué Président, Distingués collègues,

Mesdames et Messieurs, Chers amis,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier, Monsieur le Président, de l'invitation à la 7^e réunion de l'Association des Sénats d'Europe. Je tiens à vous féliciter, Monsieur le Président, de l'excellente organisation de la conférence, et vous remercie de l'hospitalité que vous nous manifestez.

J'aimerais dire quelques mots au sujet de l'histoire des Slovènes durant les 150 dernières années. Nous avons vécu au sein de diverses communautés : Jusqu'à la Première Guerre mondiale, nous appartenions à l'empire austro-hongrois. Après cela, nous avons été les co-fondateurs de la Yougoslavie, du royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Après la Seconde Guerre mondiale, la Yougoslavie est, bien entendu, devenue un État fédéral. C'était un État très intéressant, qui se composait de six républiques, cinq nations, deux provinces autonomes et plusieurs minorités. Ce pays a existé pendant 50 ans. Mais ici, à Berlin, de nombreux événements sont survenus il y a 16 ans, qui ont provoqué la dissolution de la Yougoslavie. Les Slovènes sont, pour la première fois, devenus une nation indépendante, vivant sur une superficie de 20.000 kilomètres carrés seulement, avec une population de 2 millions d'habitants, incluant une minorité italienne et hongroise. 200.000 habitants sont originaires de certaines parties de l'ex-Yougoslavie. Telle est la composition de la population de Slovénie.

La Slovénie étant un État unitaire, qui n'est pas divisé en unités fédérales, je ne peux pas parler du fédéralisme dans ce pays. Mais nous avons néanmoins un système parlementaire bicaméral, et je consacrerai donc mon exposé au processus de développement du régionalisme, et au rôle du Conseil national dans ce domaine. Le Conseil national de la République de Slovénie est un organe représentatif, défini dans la Constitution comme étant une représentation de porteurs d'intérêts sociaux, économiques, professionnels et locaux. Certains disent que sa composition est unique en son genre, comparée à celle d'autres chambres hautes. Il comprend 40 membres. La majorité d'entre eux (22) représentent

les intérêts locaux, les 18 autres représentant les intérêts fonctionnels, 4 pour les employeurs, 4 pour les employés, 4 pour les paysans, artisans et professions libérales, et 6 pour les secteurs d'activités non économiques. Ils sont tous élus pour un mandat de cinq ans. Les pouvoirs du Conseil national sont principalement liés au processus législatif de l'Assemblée nationale. Le Conseil national peut soumettre un projet de loi, donner son avis sur la loi pendant la procédure législative, opposer un veto suspensif, et demander la tenue d'un référendum législatif.

Le Conseil national est la Chambre haute du Parlement slovène. Bien que cela ne soit pas stipulé expressément dans la Constitution slovène, c'est ce que l'on peut déduire de la théorie constitutionnelle. Ce n'est néanmoins pas l'avis d'une large majorité de partis politiques, qui critiquent l'existence et le fonctionnement du Conseil national. L'Assemblée nationale et le gouvernement ne sont pas en faveur du Conseil national, comme le prouvent les décisions qu'ils prennent. L'attitude de l'Assemblée nationale et du gouvernement vis-à-vis du Conseil national n'est pas la bonne. Ils restreignent les moyens financiers accordés au Conseil national, adoptent des mesures qui ne sont pas axées sur un processus législatif efficace, en laissant toutefois au Conseil national son statut constitutionnel de seconde chambre, ainsi que l'une de ses compétences les plus fortes, à savoir celle de demander la tenue d'un référendum législatif.

Suite à une proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté cette année l'amendement à la Loi sur le Conseil national, qui limite la fonction professionnelle du Président du Conseil national. La fonction de Président du Conseil national est désormais une charge honorifique. La fonction non-professionnelle du Président du Conseil national a un impact négatif sur le fonctionnement et le statut du Conseil national. Le Conseil national attire l'attention sur le fait qu'une telle réglementation s'oppose au principe d'auto-organisation du Conseil national, rendant impossible son fonctionnement normal. Une telle réglementation n'est pas comparable à celles en vigueur dans les pays dotés d'un système bicaméral. Étant donné que, durant le processus législatif, l'Assemblée nationale avait mis en minorité le veto du Conseil national sur cette loi, ce dernier prépare actuellement une requête visant à ce que l'amendement adopté soit porté devant la cour

constitutionnelle. De telles décisions constituent une marque de manque de respect vis-à-vis la démocratie et de la constitution de notre État. Ceci n'est toutefois pas le seul exemple de la manière dont l'avis du Conseil national est ignoré. L'Assemblée nationale et le gouvernement ne permettent pas au Conseil national de se développer davantage, même dans les domaines où cela serait avantageux pour l'adoption d'une réglementation législative, et où cela n'aurait pas d'impact négatif sur l'une ou l'autre des deux institutions. C'est le cas notamment pour les affaires relatives à l'Union européenne. Compte tenu de l'énorme volume de documents qui existent dans ce domaine, le Conseil national pourrait même faciliter le travail de l'Assemblée nationale et du gouvernement. Comme l'a voulu l'Assemblée nationale, c'est au gouvernement qu'a été confiée la plus grande compétence dans ce domaine, celui-ci disposant des meilleures conditions en termes de personnel et de finances pour travailler dans le domaine de l'Union européenne. Le Conseil national s'est vu, quant à lui, accorder seulement des compétences limitées, consistant à donner son opinion dans les règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale, ce qui, de fait, découle de la clause de la constitution qui permet au Conseil national de soumettre son opinion sur toutes les affaires relevant de la compétence de l'Assemblée nationale.

Il s'est passé pratiquement la même chose à propos du droit d'amendement pouvant être exercé pendant le processus législatif. Le Conseil national n'est pas habilité à soumettre des amendements, seulement des opinions. Lors de la deuxième lecture du projet de loi, l'Assemblée nationale et ses organes de travail attendent du Conseil national qu'il prépare des amendements au projet de loi, sans soumettre son avis général. C'est pourquoi il arrive que le Conseil national intègre des amendements dans ses opinions, contournant ainsi les règles en vigueur. Cette manière de fonctionner du Conseil national est donc la seule acceptable, et contribue à un meilleur processus législatif. Et pourtant, les députés de l'Assemblée nationale ont toujours rejeté la proposition d'accorder au Conseil national le pouvoir de soumettre des amendements.

Mesdames et Messieurs, il est grand temps que des changements interviennent au niveau des compétences du Conseil na-

tional. Dans une grande majorité des cas, l'Assemblée nationale a également rejeté les propositions visant à accorder au Conseil national des compétences constitutionnelles, légales ou procédurales adéquates et plus fortes. Compte tenu de tout ce qui vient d'être dit, nous pouvons affirmer que le rôle du Conseil national au sein du système constitutionnel est faible. Dans l'actuel système, le Conseil national, avec ses compétences limitées dans le processus législatif, et avec la représentation d'intérêts, ne jouit d'aucun support dans le paysage politique. Le nombre de ceux qui n'apportent aucun soutien à son existence ne cesse de croître. Il a souvent été question d'abolir le Conseil national, mais aussi de représenter les intérêts locaux. De telles idées étaient déjà au sein de la discussion alors que la Constitution était en passe d'être adoptée, durant les années 1990 et 1991. Deux options se présentaient : la première était celle d'une Seconde chambre incomplète, qui statuerait, conjointement avec la Chambre générale des représentants, uniquement sur les affaires importantes du point de vue des intérêts locaux ou régionaux. La seconde idée était celle d'une « semi-chambre » qui serait composée des députés élus dans les régions. Ces députés seraient sur un pied d'égalité avec les autres députés, et formeraient une chambre indépendante uniquement dans les cas où des sujets importants du point de vue des intérêts locaux et régionaux figureraient à l'ordre du jour.

La première solution présenterait l'avantage d'être comparable à la situation de nombreux parlements modernes d'États européens. La seconde solution permettrait aux députés élus dans les régions de participer aux prises de décision pour toutes les questions, et pas seulement celles qui présentent une importance particulière pour les régions.

L'idée d'une Chambre des régions en tant qu'organe représentant les intérêts régionaux est encore présente aujourd'hui. La Slovénie n'étant pas encore divisée en régions, le Conseil national souhaite jouer un rôle actif dans le processus de leur formation, et propose de devenir l'institution centrale de représentation des intérêts régionaux. Dans le cadre du régionalisme, une discussion très intéressante est menée sur une division visant à des régions cohésives. Le gouvernement a soumis une proposition de loi sur le développement régional harmonisé, qui envisage la division de

la Slovénie en deux régions cohésives. Les idées les plus récentes privilégient néanmoins l'option selon laquelle la Slovénie resterait une seule région cohésive.

Le fait que le Conseil national devienne la Chambre des régions apporterait une solution au problème du « lobby des maires » au sein de l'Assemblée nationale, de nombreux députés exerçant en effet les deux fonctions en même temps : celle de député et celle de maire. Je suis d'avis que les pouvoirs législatifs et exécutifs réunis en une seule personne ne peuvent pas être compatibles, et que cela n'est pas en adéquation avec les actes normatifs. L'établissement de la Chambre des régions garantirait la représentation des intérêts locaux et régionaux, et l'on pourrait alors raisonnablement décréter l'incompatibilité des fonctions de maire et de député à l'Assemblée nationale.

Selon la théorie de la seconde chambre parlementaire, la Chambre des régions pourrait prendre des décisions sur un pied d'égalité avec la première chambre dans les affaires liées directement à des intérêts locaux ou régionaux, par exemple le financement des communes, les projets environnementaux, la protection de l'environnement, la protection du patrimoine naturel et culturel, le développement régional équilibré, et d'autres enjeux portant sur le développement, présentant une importance pour les communes et les régions. La Chambre des régions ne serait donc pas le double de l'Assemblée nationale en tant qu'organe de représentation politique générale. Théoriquement, il serait même possible de combiner l'adoption de lois dans certaines affaires, avec un veto législatif et la possibilité pour la Seconde chambre d'être investie d'une mission de contrôle indépendant (enquête parlementaire), voire d'un pouvoir de vote.

Il n'existe pas de modèle véritable de la manière dont se présenteront à l'avenir le bicaméralisme et le régionalisme en Slovénie. Bien que la théorie légale privilégie davantage la solution faisant du Conseil national le représentant des régions, il faut néanmoins souligner que l'actuelle composition du Conseil national a eu des effets positifs considérables. La représentation des intérêts fonctionnels au sein du Conseil national a fait preuve de son efficacité, et devrait être également maintenue à l'avenir.

Des changements constitutionnels vont avoir lieu l'année prochaine en Slovénie. J'espère que nous trouverons la bonne direction

pour la poursuite d'un bicamérisme en vertu duquel le Conseil national serait axé sur le domaine des intérêts locaux, et serait la chambre de 14 régions en développement, ainsi que de régions européennes cohésives. J'espère aussi que votre expérience nous aidera à réformer le Conseil national. Sinon, la Slovénie aura un parlement unicaméral, ce qui ne serait pas une bonne chose. Le Conseil national est favorable à la poursuite d'un processus visant à des changements constitutionnels, également à l'horizon de 2013. Mais d'ici là, nos relations mutuelles devront être réglées. Les États bicaméraux pourraient peut-être apporter une plus grande contribution dans le domaine de la régulation des affaires européennes, et c'est pourquoi je pense que les réunions telles que celle d'aujourd'hui sont très importantes. Merci, Monsieur le Président.

**Francisco Javier Rojo,
Président du Sénat du Royaume d'Espagne**

Monsieur le Président, Chers collègues,
J'aimerais tout d'abord vous exprimer ma satisfaction à participer à cette rencontre, qui nous permet de mettre en commun tous les problèmes et les aspirations des chambres que nous présidons. En ce sens, j'aimerais vous informer tout particulièrement de la situation et des perspectives d'avenir du Sénat espagnol, et surtout de sa condition de chambre territoriale au sein d'un Etat fortement décentralisé en pouvoirs régionaux. Comme vous le savez sans doute, dans mon pays, nous avons entamé un processus de réforme partielle de la Constitution. Cette Constitution a été adoptée en 1978. Le gouvernement espagnol a demandé au Conseil d'Etat, qui est le plus haut organe de conseil et de consultation de l'Etat, un avis sur le contenu nécessaire, la portée et les implications d'une réforme restreinte de la Constitution actuelle, qui concernerait quatre points particuliers. Premièrement, la suppression de la discrimination féminine dans l'accession à la condition de chef d'Etat, reliquat historique incompatible avec les politiques d'égalité qu'exige la société moderne. Deuxièmement, l'inclusion de la législation européenne en tant que source du droit espagnol, pour couper court à toute po-

lémique sur l'absence d'une telle prévision dans notre texte constitutionnel, et pour ratifier dans la Constitution elle-même notre appartenance à l'Union européenne. Troisièmement, l'inclusion des noms des communautés autonomes qui composent notre Etat des autonomies ; comme vous le savez, au moment de l'approbation de notre Constitution, il y a plus de 25 ans, il s'est engagé un processus d'autogouvernement régional aujourd'hui totalement consolidé et reposant sur sa structure régionale, et le texte constitutionnel doit le reconnaître comme tel.

Et quatrièmement, la réforme du Sénat actuel, visant à renforcer sa condition de chambre territoriale. La Constitution actuelle identifie déjà le Sénat comme chambre territoriale, ainsi que comme seconde chambre parlementaire. Mais les fonctions qui lui sont attribuées sont nettement insuffisantes pour aborder les besoins qu'exige aujourd'hui notre Etat des autonomies.

De fait, le renforcement du Sénat comme chambre territoriale est envisagé dans mon pays depuis de nombreuses années. Le Sénat lui-même a adopté un certain nombre d'initiatives visant à renforcer sa fonction territoriale. En ce sens, nous avons récemment convenu d'utiliser, au sein du Sénat, les langues qui, avec l'espagnol, sont co-officielles dans certaines communautés autonomes et qui sont fortement enracinées parmi leurs citoyens. Il existe néanmoins une opinion quasi unanime, selon laquelle il convient d'aller encore au-delà, afin de s'adapter à la réalité.

Par ailleurs, il est important que nous envisagions l'avenir de nos citoyens pour les 25 années à venir. Les communautés autonomes ont atteint en Espagne un niveau d'autogouvernement équivalent aux exemples classiques et bien connus des Etats fédérés. Elles possèdent toutes leurs propres parlements, investis d'une capacité législative. Leurs attributions et compétences sont très vastes, et leurs politiques touchent une grande partie des services publics exigés par la société moderne.

Aujourd'hui, dans la pratique, le régime démocratique espagnol a la structure d'un Etat à la fois très décentralisé, du point de vue territorial, et co-opératif ; après avoir hérité de l'Etat profondément centralisé légué par la dictature franquiste, qui avait choisi d'ignorer et de réprimer les réalités régionales du pays, il a réussi à prendre progressivement en main les problèmes générés par ce processus et à les résoudre, en règle générale, de manière

indiscutablement satisfaisante.

Les problèmes rencontrés ont notamment révélé le besoin d'une chambre territoriale investie de fonctions spécifiques. En particulier, à ce jour, la réforme prévue par le Sénat tente de combler une carence manifeste du système : la participation des communautés autonomes à l'élaboration de politiques étatiques lorsque celles-ci doivent être approuvées par le pouvoir législatif parlementaire. Or, ces politiques – et elles sont nombreuses – font partie du chapitre des « compétences partagées » ; en bref, il s'agit des questions dont les termes essentiels sont décidés par l'Etat, mais qui doivent être développées puis appliquées par les communautés autonomes. Dans ce domaine, le rôle du Sénat est essentiel et décisif car ces politiques seront d'autant plus efficaces que les organes régionaux auront participé à leur élaboration et à leur approbation.

En outre, le Sénat doit être un lieu de rencontre et de débat permettant de soumettre à l'Etat des initiatives, des plans d'action et des propositions de politiques, lorsque les communautés autonomes le jugent nécessaire et pertinent ; et ce, grâce à l'implication de plusieurs régions ou l'intervention appropriée de l'Etat. Ceci est vrai pour la protection civile et pour les questions d'infrastructures concernant l'ensemble du pays. La réforme doit porter sur les fonctions et la composition de la Chambre, sur l'élection des sénateurs et sur l'organisation interne de cette institution.

A cette fin, l'Espagne a étudié tous les modèles connus de chambres territoriales ; beaucoup d'entre eux nous ont permis de dégager des expériences fort utiles pour répondre à nos besoins, mais notre objectif est d'élaborer un modèle qui réponde exactement au type de problèmes et de besoins de notre système d'autonomie régionale. Ce modèle qui doit également faire l'objet d'un large consensus politique, comme l'exige la modification de la Constitution.

En tout état de cause, le Sénat subira vraisemblablement une profonde transformation, tout au moins dans sa responsabilité et ses fonctions actuelles de chambre territoriale, sans toutefois renoncer à sa condition de chambre haute du Parlement. En ce sens, dans le domaine parlementaire, il représentera l'institution de base pour la structuration et la cohésion territoriale de la réalité espagnole des autonomies, ainsi que pour la participation des

institutions régionales aux politiques de l'Etat.

Ses fonctions en rapport avec le rôle des parlements nationaux dans l'élaboration des politiques de l'Union européenne seront également renforcées. Pour cette raison, nous nous intéressons vivement à la mise en œuvre de certains mécanismes de contrôle au sein du Parlement européen, comme le système d'alerte précoce en application du principe de subsidiarité.

Pour terminer, après vous avoir tous écoutés, après avoir écouté toutes vos précieuses contributions, j'aimerais ajouter que les sénats sont des institutions démocratiques indispensables dans l'Europe que nous projetons de construire, notamment du fait de la diversité régionale et culturelle – qui est un élément clé dans tous nos pays – et du fait de la pluralité des systèmes sur lesquels reposent nos pays. Ainsi, sachez qu'au cours des prochaines réunions, je me ferai un plaisir de vous informer sur les progrès de la réforme du Sénat espagnol.

Merci pour votre attention.

Přemysl Sobotka,
Président du Sénat de la République Tchèque

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, Permettez-moi également de vous remercier pour l'invitation à cette réunion bien préparée de l'Association des Sénats d'Europe. En tant que président nouvellement élu du Sénat tchèque, j'apprécie beaucoup la possibilité de pouvoir prendre part à ce forum représentatif dont les débats précédents ont toujours été suivis avec beaucoup d'intérêt par notre Sénat. Je souhaiterais en cela continuer sur les pas de mon prédécesseur, M. Petr Pithart.

Le thème choisi par nos hôtes allemands revêt une actualité et un intérêt particuliers. Il s'inscrit dans la lignée des sujets qui nous permettent de toujours mieux saisir les différents aspects du phénomène indubitablement complexe qu'est le parlement bicaméral, de mieux saisir sa motivation, son existence et son activité. Bien que la République tchèque ne soit pas un Etat fédératif, et que nous ne menions donc pas de débats comparables à ceux de l'Allemagne et de l'Autriche, nous ne sommes pas complètement dépourvus d'expérience en la matière et ce, à plusieurs titres.

On affirme souvent, dans la littérature spécialisée, que le parlement bicaméral est l'un des traits caractéristiques de tout système fédératif. La seconde chambre doit être une plate-forme de représentation des intérêts des différents Etats fédérés, soit par rapport au pouvoir central, soit par rapport aux coalitions des autres Etats fédérés. Nous avons eu l'occasion de tester, dans la pratique, cette règle d'ordre général.

Comme vous le savez, la République tchèque a été fondée le 1^{er} janvier 1993 comme Etat successeur à la Tchécoslovaquie – dans l'histoire de laquelle nous pouvons différencier la phase de l'Etat unitaire et celle de l'Etat fédératif. La Tchécoslovaquie a été un Etat unitaire de sa fondation, en 1918, jusqu'au 31 décembre 1968 ; du 1^{er} janvier 1969 jusqu'au 31 décembre 1992, il s'est agi d'une fédération. Une fédération toutefois plutôt atypique, et ceci pour au moins trois raisons.

Premièrement, il s'agissait d'une fédération comportant deux entités, ce qui – comme nous le savons au moins depuis la monarchie austro-hongroise – n'est pas une structure idéale. Le désaccord des partenaires mène au blocage du système gouvernemental, car il n'est pas possible de recourir au soutien d'autres partenaires ; en bref, il est impossible de créer des coalitions d'intérêts.

Deuxièmement, le principe constitutif de la fédération tchécoslovaque était le principe national. A la place des identités provinciales, par exemple, les intérêts décisifs étaient ceux des communautés nationales tchèque et slovaque, dont chacune avait sa propre république nationale avec son système d'organes d'Etat. La seconde Chambre du Parlement s'appelait d'ailleurs Chambre des Nations. Ce sujet est devenu particulièrement sensible après la détente de la situation politique en 1989.

Et enfin troisièmement, la Tchécoslovaquie a été – avec l'Union soviétique et la Yougoslavie – une soi-disant fédération socialiste. Elle était fondée sur une contradiction fondamentale. Alors que la fédération équivalait à une division du pouvoir, les systèmes gouvernementaux des pays du soi-disant socialisme réel étaient fondés sur l'unité du pouvoir, qui était – officiellement – entre les mains du corps législatif suprême, mais plutôt entre celles des directions étroites des partis communistes – dans la réalité. Le fait que les vraies décisions étaient prises ailleurs permettait d'approuver dans la Constitution un modèle relativement compliqué de prise

de décision, qui était capable de bien défendre les intérêts des deux nations, ou plutôt – avant tout – ceux de la nation slovaque numériquement plus faible. Avant 1989, il s'agissait seulement d'un jeu de dupes : le Parlement entérinait des décisions prises ailleurs ; les deux Chambres siégeaient d'ailleurs conjointement. Il était donc tout aussi impossible d'évoquer la division du pouvoir que la division des tâches. Ce type de bicamérisme est décrit comme fictif.

Après la chute du régime communiste, le centre de prise de décision extra-parlementaire a disparu et les problèmes ont surgi, amplifiés par un nationalisme, surtout slovaque, ravivé. A ce moment, le Parlement fédéral n'a plus été capable de prendre de décision pour toutes les questions sensibles sur lesquelles s'appliquait l'interdiction de mise en minorité de l'une des deux parties : un dixième des députés suffisait pour tenir tête à la volonté majoritaire. C'est alors qu'a commencé l'époque – heureusement brève – du bicamérisme bloqué.

Au moment de la fondation de la République tchèque, nous étions donc fortement influencé par les expériences négatives avec un Parlement fédéral impuissant, ce qui pour de nombreuses personnes signifiait qu'il fallait bâtir un mécanisme d'Etat efficace sans trop forcer sur les dispositifs de sécurité. Comme nous assimilions le fédéralisme à une version basée sur l'idée de nation, il a cessé d'être à l'ordre du jour dans une République tchèque qui était homogène sur le plan ethnique. La crainte de nouvelles scissions de l'Etat et de conflits de compétences entre le pouvoir central et les régions autonomes a également entraîné un refus de renouveau du système provincial – qui avait pourtant une tradition historique et bon nombre de partisans en 1992. Même la forme du système régional est demeurée longtemps obscure. C'est donc tout à fait sciemment que la structure bicamérale du Parlement tchèque a été pensée comme simple système d'équilibre des pouvoirs de l'Etat, et non comme la combinaison d'une représentation civique et régionale.

Le débat sur l'adéquation de la conception du Sénat tchèque comme élément stabilisateur du système constitutionnel et comme correcteur législatif réapparaît tous les deux ans lors de l'élection d'un tiers des sénateurs. Des voix se font souvent entendre appelant à une reconstruction régionale du Sénat – ce que

nous pouvons considérer comme une idée, héritée de l'accent fédéral, sur une division verticale du pouvoir. Il faut toutefois dire qu'il ne s'agit pas de voix des plus concrètes. Elles ne prennent pas en compte le fait que grâce à une évolution spontanée, il a été possible de créer toute une série de liens entre les sénateurs, d'un côté, et les municipalités et les régions, de l'autre. Les circonscriptions électorales relativement petites à mandat unique contribuent considérablement à ce type de situation où le sénateur est actif en tant que seul représentant des citoyens directement et individuellement élu. Si cette régionalisation spontanée devait être remplacée par une régionalisation délibérée, il faudrait qu'elle affecte tant le mode d'élection des sénateurs que les compétences du Sénat ; autrement, le Sénat ne pourrait pas être suffisamment utile aux régions. Si les sénateurs devaient être élus par les assemblées régionales, comme cela est de temps en temps mis en avant, ils perdraient la légitimité découlant de leur élection au suffrage direct. En bref, l'identité actuelle du Sénat risquerait de disparaître dans un nouveau corps de représentants régionaux envoyés au pouvoir central et qui s'occuperaient plus de leurs intérêts particuliers que des thèmes intemporels de la constitutionnalité et de la politique étrangère initialement confiés au Sénat.

Nous avons déjà partiellement évoqué la relation entre bicamérisme et fédéralisme en République tchèque par rapport aux changements institutionnels au sein de l'Union européenne. Le président de la République tchèque Václav Havel avait été l'un des hommes d'Etat européens qui s'étaient prononcés en faveur de la création d'une seconde chambre du Parlement européen, car il percevait l'Union européenne comme une entité de plus en plus fédéralisée. Cette idée n'a pas été reprise dans sa version originale, mais son reliquat se retrouve dans la proposition d'un nouveau mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité mis en œuvre par les parlements nationaux. Selon les projets britanniques, par exemple, c'est justement le contrôle de la subsidiarité qui devrait être la tâche principale de la nouvelle seconde chambre.

Le président Platzeck nous avait demandé, dans sa lettre d'invitation, de lui fournir des exemples qui pourraient être mis à profit dans le débat interne de l'Allemagne sur la réforme du fédéralisme. Du fait de l'expérience tchèque, je ne peux apporter

beaucoup d'exemples pertinents. La République fédérale a suffisamment de Länder pour ne pas se retrouver dans une situation comparable à la Tchécoslovaquie au terme de son existence. En ce qui concerne la composition du Bundesrat, je ne peux que mentionner que dès les premiers débats sur un parlement bicaméral, en 1919, toutes les propositions en faveur d'un autre type d'élection que le suffrage direct pour la seconde Chambre ont toujours été refusées. Cela a toutefois eu des répercussions sur la réalité de la fédération après 1990 et sur la condition des Slovaques, que l'on qualifiait péjorativement de Slovaques « fédéraux », parce qu'ils avaient été élus au Parlement fédéral siégeant à Prague et parce qu'aux yeux des nationalistes, ils s'étaient coupés des vrais problèmes de la nation slovaque. D'un autre côté, l'élection éventuelle de sénateurs issus des rangs du Parlement régional ouvrirait la voie aux problèmes classiques des doubles mandats, en particulier des conflits de loyauté et d'une charge de travail accrue.

Les discussions sur l'avenir du Sénat tchèque se concentrent – à côté de recommandations peu concrètes en faveur de la régionalisation – plutôt sur un renforcement partiel de ses attributions et sur une clarification des compétences qu'il a déjà. A cet égard, nous avons été satisfaits par un verdict récent et important de la Cour constitutionnelle : d'après ce verdict, la position du Sénat est irremplaçable au sein des organes suprêmes de l'Etat ; du fait de son rôle de dispositif de sécurité, il prévient les excès qui pourraient mettre en péril les bases démocratiques de l'Etat de droit. Selon la Cour constitutionnelle, un changement de la structure du Parlement signifierait une révision complète de la Constitution.

Je conclurai en affirmant qu'au sein de notre système constitutionnel, la seconde Chambre du Parlement tchèque a trouvé sa place et qu'elle l'assume.

Je vous souhaite tout le succès possible dans notre effort constant pour rivaliser avec les chambres basses. Je suis convaincu que lorsqu'ils sont dotés d'un sénat, les parlements disposent d'une meilleure structure. C'est bien là, à mon sens, que réside le rôle capital de tout sénat. Merci.

**Lord Julian Grenfell,
Vice-Président de la Chambre des Lords du
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

Monsieur le Président,

Pour commencer, je souhaite vous remercier pour l'organisation remarquable de cette conférence et pour votre généreuse hospitalité.

Tout comme notre collègue russe, c'est la première fois que je participe à cette manifestation. Et c'est également la première fois que la Chambre des lords est représentée comme membre à part entière ; à ce titre, je souhaite remercier chaleureusement Monsieur le président Poncelet qui a incité la Chambre des lords à finir par poser sa candidature à cette Association de renom. Je lui suis vraiment reconnaissant de nous avoir encouragés et me réjouis particulièrement que nous fassions désormais partie de cette assemblée. Vous n'ignorez sans doute pas que lorsqu'il s'agit d'affaires touchant à l'Union européenne, il nous arrive de prendre notre temps.

Monsieur le Président, nous nous réjouissons que ce thème soit à l'ordre du jour de l'Association, car la réforme de la seconde Chambre est d'une très grande actualité, au sein de notre Parlement. En 1911, la loi du Parlement (Parliament Act) a restreint les possibilités offertes à la Chambre des lords pour différer les lois et c'est à cette époque que s'est exprimée l'intention de constituer une chambre sur la base de procédures électorales. Mais cela remonte déjà à presque 100 ans – et nous y travaillons encore. Ce type d'entreprise a vraiment besoin de temps. Comme vous le savez sans doute, nous n'aimons pas précipiter les décisions touchant à notre Constitution. En tant que représentant du seul autre pays européen pratiquant le cricket, Eric Jurgens doit également savoir que chez nous, une partie de cricket australien dure cinq jours – sans qu'il y ait forcément de gagnant à la fin ! C'est une approche très britannique qui s'est certainement quelque peu manifestée, au fil des ans, dans notre attitude face à l'Union européenne.

Monsieur le Président, nous nous réjouissons que ce thème soit à l'ordre du jour. Depuis 1997, l'actuel gouvernement du Royaume-Uni a réalisé quelques progrès et la plupart des membres héréditaires

de la Chambre haute ont été révoqués. Mais il s'est avéré très difficile de s'entendre sur d'autres changements concernant la composition de la Chambre : fallait-il que tous les membres soient élus et, le cas échéant, sur quelle base ? Fallait-il n'en élire qu'une partie, seulement, ou bien que tous soient nommés ou désignés ? En 2003, la Chambre des communes s'est vu proposer huit options relatives à la composition de la Chambre haute, mais n'a pu s'entendre sur aucune d'entre elles – bien que le choix d'une Chambre haute avec 80 % de membres élus ait presque recueilli la majorité. On a toutefois réussi à s'entendre sur un point : pour la première fois de notre histoire, les membres de la Chambre haute ont désigné eux-mêmes leur président – sachant que nombre d'entre eux, pour ne pas dire tous, se sentent tenus de respecter le principe d'autorégulation. Nous pouvons ainsi maintenir une certaine flexibilité au niveau des pratiques et des procédures de la Chambre haute, ce qui nous semble tout à fait judicieux pour une chambre de révision. Depuis, le gouvernement s'est engagé à révoquer les 90 derniers membres héréditaires de la Chambre haute et à instaurer des scrutins libres pour déterminer la composition de chacune des deux chambres. De plus, une commission commune aux deux chambres se penchera sur les formes de contrôle plus à même de compléter que de copier les mécanismes de contrôle de la Chambre basse, tandis qu'un examen sera mené pour déterminer de quelle façon la seconde Chambre pourrait améliorer la participation des citoyens au contrôle et aux décisions politiques. Le gouvernement songe également à limiter le temps imparti à la seconde Chambre pour débattre des projets et propositions de loi. Cette suggestion n'est pas appréciée de toutes les personnes impliquées. Les ambitions de changement sont donc nombreuses, mais il n'est absolument pas certain que ces changements soient adoptés, ni mis en œuvre.

Je voudrais encore dire quelques mots sur le thème du fédéralisme. Comme vous le savez déjà, le système parlementaire du Royaume-Uni est un système non fédéral et la Chambre haute n'est en rien une chambre des régions. Depuis 1997, l'Ecosse et le pays de Galles ont un gouvernement « décentralisé » ; et en Irlande du Nord, ce gouvernement a été réintroduit en dépit de sa suspension provisoire. Mais les parlements décentralisés et leurs membres ne jouent aucun rôle au Parlement de

Westminster. Certaines affaires sont transférées aux nouveaux parlements, tandis que les autres continuent d'être réservées au Parlement du Royaume-Uni à Westminster. Il n'existe ni dialogue formel, ni coopération formelle entre ces deux niveaux. La probabilité que la réforme à venir de la Chambre haute engendre une structure fédérale est plus que minime. Toutefois, cela ne signifie pas que les vues et les intérêts régionaux soient mal représentés au sein de la Chambre haute. Certains de ses membres sont des élus des administrations communales ou ont de l'expérience au niveau communal. De nombreux autres sont d'ex-membres de la Chambre basse et continuent, de ce fait, de s'intéresser à leur ancienne circonscription. D'autres encore sont issus des milieux économique, agricole ou universitaire, du secteur de la santé, d'organisations caritatives et du secteur associatif des quatre coins du pays – ou y ont occupé des fonctions officielles dans le passé. N'oublions pas non plus que du fait de leur nombre élevé, ces membres garantissent une certaine diversité régionale. J'hésite un peu à vous révéler ce chiffre, qui est vraiment très élevé. Notre Chambre des lords a 700 membres, dont 126 femmes. Si notre Parlement se décidait pour des membres élus, il serait tout à fait envisageable d'utiliser, pour la seconde Chambre, les circonscriptions qui existent déjà pour les élections européennes. Cela conférerait sans doute une dimension régionale supplémentaire à cette chambre. Mais le vote ne reposerait pas plus qu'aujourd'hui sur les régions décentralisées, ni sur les parlements décentralisés.

En dépit des incertitudes relatives à l'avenir de la seconde Chambre, celle-ci n'a jamais travaillé plus durement, ni exercé de rôle plus capital dans le contrôle du travail du gouvernement, qu'à l'heure actuelle. Les raisons en sont nombreuses. Le gouvernement n'a aucune majorité au sein de la Chambre haute et est régulièrement mis en minorité sur des points de détail législatifs – d'où la possibilité, pour la Chambre basse, de reconsidérer les affaires en question pour suggérer des alternatives et des compromis. De plus, en raison des grandes majorités gouvernementales qui se sont rassemblées au sein de la Chambre basse ces dernières années, les groupements d'intérêts et lobbies externes se sont encore plus concentrés sur la seconde Chambre afin de pouvoir y réaliser les amendements désirés. Par ailleurs, la Chambre des communes organise et program-

me ses débats sur les projets de loi du gouvernement de telle sorte à ne pas devoir traiter certains articles. La Chambre haute n'a pas l'usage d'options de ce type et doit traiter toutes les propositions d'amendements législatifs dans leur intégralité. Si nous avons cette possibilité, c'est parce que la seconde Chambre dispose non seulement d'un très large éventail de connaissances et d'expériences, mais également d'un grand nombre de membres indépendants, qui ne sont liés à aucun parti. Comme les lois sont devenues de plus en plus longues et de plus en plus complexes, la charge de travail de la Chambre de révision a augmenté. Nos séances sont très longues ; au cours de la période de 2003/2004, nous avons travaillé 165 jours à raison de sept heures par jour, en moyenne – alors que la Chambre basse n'a travaillé que 151 jours. Notre Chambre passe de nombreuses heures à débattre de projets de loi du gouvernement, tant au sein de la salle des séances qu'à l'extérieur, et demande aux ministres du gouvernement d'expliquer et de justifier leurs propositions. Au cours de la session de 2003/2004, la Chambre des lords a émis 9 602 propositions d'amendement relatives à 51 projets de loi et 3 344 d'entre elles ont été acceptées. Depuis la réforme partielle du mode de détermination de ses membres, cette chambre a suffisamment confiance en elle-même pour s'affirmer en cas de divergences d'opinions avec le gouvernement et la Chambre basse, même s'il faut finir par concéder au gouvernement l'adoption de la loi concernée. Enfin, nous consacrons des ressources de plus en plus considérables à une procédure qui gagne non seulement en importance, mais également en complexité : le droit dérivé et les lois déléguées, c'est-à-dire les décrets et dispositions promulgués en application de lois déjà existantes.

Pour terminer : il nous semble capital que les secondes chambres complètent, sans le copier, le travail des premières chambres – surtout dans le domaine des commissions. Cela ne pourra que fortifier les parlements. Monsieur le président Poncelet sait certainement que l'approfondissement du travail interparlementaire me tient très à cœur. Lorsque les relations entre les gouvernements sont marquées par des turbulences, il est essentiel que le dialogue entre les parlements préserve l'amitié, la solidarité et l'efficacité du travail. C'est là l'oxygène qui maintient l'Europe en vie. A cet égard, je suis convaincu que l'Association des Sénats d'Europe peut jouer un rôle fondamental. Je vous remercie.

III. Réalisation de forums d'information internationaux

**Dmitriy Fjodorovitch Mezentsev,
Vice-Président du Conseil de la Fédération de
l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie**

Monsieur le Président du Bundesrat, Monsieur Poncelet, Chers collègues, Mesdames, Messieurs,

Je vous suis reconnaissant de m'avoir permis de revenir à cette éminente tribune pour débattre brièvement de la proposition qui vous a été présentée. Cette proposition – ou plutôt, cette proposition « d'expert », comme nous l'appelons – n'est pas un simple projet mais, pour être plus correct et plus précis, un projet préliminaire en vue de réaliser une idée : la création d'un forum européen d'information interparlementaire qui fonctionnerait comme une institution publique, sur une base continue.

L'année dernière, le président du Conseil de la Fédération, M. Sergeï Mironov, a présidé le Forum d'information interparlementaire à Kaliningrad. À l'issue de ce qui a été notre premier essai dans le cadre d'un tel projet, nous pensons que loin d'être infondée, notre position est justifiée par un certain nombre de faits. Dans les dossiers relatifs à notre proposition, nous avons pris la liberté de joindre les dossiers du Forum de Kaliningrad – auquel six délégations avaient participé : la République fédérale d'Allemagne, la République de Pologne, la Lituanie, la Russie, la République de Finlande et la République de Biélorussie. Nous tenons d'ailleurs à remercier le président du Sénat de Pologne, M. Longin Pastusiak, pour sa participation au Forum de Kaliningrad et pour le soutien apporté aux débats qui s'y sont déroulés. Nous entendons souvent des voix – parfois bien disposées, parfois critiques – se prononcer sur l'emplacement réel des frontières de la Grande Europe. On se réfère alors soit aux frontières orientales de la Pologne, de la Roumanie, de la Hongrie ou de la Slovaquie, soit à la véritable convergence des frontières géographiques et politiques. Or, à la lumière de la réalité politique actuelle, nous réalisons que pour vraiment mettre en place la « Grande

Europe » dont nous parlons, nombre de mesures concrètes et efficaces, notamment politiques, doivent être prises – entre autres par la Russie ; l'enjeu étant de consolider nos positions et d'évaluer les approches qui nous seront utiles, par exemple pour résoudre une multitude de problèmes planétaires inhérents au nouveau millénaire, comme le terrorisme international.

Le Sommet mondial sur la société de l'information s'est tenu à Genève en 2003. Ce sommet a reçu un accueil extrêmement favorable et a confirmé, une fois de plus, que la technologie, l'espace et la société de l'information ne se confinaient pas, en principe, à des frontières géographiques ou politiques précises.

Aujourd'hui, lorsque nous examinons l'évolution des pays européens les plus influents à travers les siècles, nous pouvons affirmer que différents types de personnes ont changé le monde et l'Europe : tout d'abord les rois et les princes, puis les hommes politiques et enfin, les politiciens et les citoyens. Quoique après le vote sur la Constitution européenne, il faille peut-être intervertir l'ordre de ces deux derniers groupes et dire « les citoyens et les politiciens ». Mais aujourd'hui, au XXI^e siècle, nous constatons à quel point les technologies de l'information changent la face du monde. À cet égard, les débats qui s'inscriraient dans le cadre d'un forum – qu'il soit placé sous l'égide de notre Association, reçoive son appui ou seulement son consentement – ne seraient sans doute pas particulièrement politiques. Ces débats pourraient se concentrer sur la coopération mondiale en matière d'information. Ce type de forum pourrait être un lieu d'échange sur les expériences parlementaires, sur la défense des libertés d'expression et des libertés humaines, tout en apportant un support législatif au développement d'infrastructures dans la sphère de l'information.

Je voudrais souligner une fois de plus que le projet que nous avons présenté est un projet destiné à réaliser une idée. Si vous regardez bien, vous verrez que le mot « projet » a été écrit en grandes lettres rouges. L'accent est donc clairement placé sur le mot « projet », car il serait présomptueux, de notre part, d'essayer d'avancer cette idée sur un mode péremptoire. Toutes les opinions et tous les points de vue dont nous aurons pris connaissance aujourd'hui serviront à enrichir l'expérience de Kaliningrad. Mais bien sûr, il me semble que tôt ou tard, l'Association – dont les

contours, le caractère, la position et l'autorité sont déjà établis – en viendra à soutenir, sous une forme ou une autre, les débats relatifs à l'espace de l'information. Et ce, d'autant plus que ces débats ne seront ni abstraits, ni conservateurs et qu'à de nombreux égards, ils révéleront notre implication et notre sensibilité face aux phénomènes actuels de la société – comme l'ont montré les sénateurs européens.

Je ne veux pas abuser plus longtemps de votre temps. Merci, encore une fois, de m'avoir permis de m'exprimer à cette tribune.

Merci à vous, M. le Président.

**Prof. mr. Erik Jurgens,
Vice-Président de la Première Chambre des
Etats Généraux du Royaume des Pays-Bas**

Monsieur le Président,

Pour moi, les frontières de l'Europe sont très claires. Le Conseil de l'Europe a 46 membres, il ne manque plus qu'un seul membre, à savoir la Biélorussie. Et voilà l'Europe. Elle ne se réduit pas aux 25 Etats membres de l'UE, qui ne constituent qu'une partie de l'Europe. Je me réjouis que nos amis russes soient là pour prouver ces propos et que la Russie soit au cœur de notre culture européenne.

Après avoir vérifié les informations sur la base du mémorandum de Kaliningrad de 2004, je crains que cette proposition n'ait pas grand-chose à voir avec Emmanuel Kant, qui est né à Königsberg et y a passé toute sa vie. La mission exacte du forum d'information russo-européen doit faire l'objet d'une description bien plus détaillée. Je comprends que la Russie souhaite renforcer ses liens avec le reste de l'Europe. Ce désir ne provient pas seulement du côté russe, mais également de notre côté, qui poursuit exactement les mêmes objectifs. C'est la raison pour laquelle nous nous réjouissons que tous soient membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Ces organisations comprennent déjà des groupes très actifs, qui se penchent sur la société de l'information, la politique des médias et la liberté d'information. La Commission de Venise, la Commission pour la démocratie par le droit, qui me compte parmi ses observateurs, se réunit quatre fois par an à Venise et

se compose de spécialistes du droit international public et de spécialistes du droit constitutionnel. Très active dans ce domaine, elle a également un membre russe. Pour ce qui est de la liberté d'information, il existe une directive de la Commission sur les affaires médiatiques du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe, qui concerne l'ensemble des Etats membres. Bien sûr, nous pourrions faire en sorte que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont nous sommes tous membres, crée un organisme de ce type en son sein ; dès lors, cet organisme constituerait une sorte d'organisme commun avec le CDMM, le Comité directeur sur les moyens de communication de masse.

C'est en raison de ce manque de précision qu'il m'est difficile de donner une approbation immédiate et enthousiaste aux projets suggérés par nos collègues russes. Ma première question est la suivante : que peuvent faire les sénats, concrètement, pour promouvoir les objectifs de la société d'information ? Quant à ma deuxième question, je la formulerai comme suit : que signifie – je cite – « Amélioration des instruments juridiques à l'échelle internationale en vue de la lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme » ? C'est avec quelques réticences que j'observe en Grande-Bretagne – pardon, Julian – et en France de nouvelles lois qui cherchent à limiter la liberté d'opinion. On avance l'argument de la lutte contre le terrorisme – ce avec quoi je suis entièrement d'accord, bien sûr. Mais devrions-nous nous associer au sein de cette nouvelle organisation afin d'appuyer de telles lois – ou bien ne devrions-nous pas nous prononcer contre ces lois, ce qui correspondrait plutôt à mon opinion ? S'ensuit ma troisième question : comment mettrait-on en œuvre, dans la pratique, une coopération entre les parlements dans le domaine de l'information ?

Monsieur le Président, je souhaiterais faire une proposition concrète. Après avoir participé pour la première fois à cette réunion, moi aussi – car, comme vous le savez, je ne suis que vice-président –, je dois dire qu'en écoutant les uns et les autres, il m'est clairement apparu que la longue série de monologues de certains participants de cette réunion d'août ne constitue pas un mode de travail très efficace. Dans les faits, nous sommes tous là à écouter ces monologues ; ensuite, nous prenons un verre, puis nous rentrons chez nous. Si nous voulons réaliser quelque chose, nous devrions suivre la procédure normale des assemblées internatio-

nales de parlementaires : nous devrions nommer un rapporteur pour un thème sur lequel nous pensons que ce groupe devrait se pencher ; ensuite, nous devrions débattre tous ensemble de son rapport. C'est de cette façon que procède le Conseil de l'Europe, c'est de cette façon que procède l'OSCE et c'est de cette façon que les assemblées internationales de parlementaires ont toujours procédé. D'après moi, la première chose que nous devrions faire serait de nommer un rapporteur sur cette affaire ; cet homme devrait soumettre son rapport au plus tard deux mois avant la prochaine réunion, qui devrait se dérouler en Suisse, afin de nous permettre de préparer nos réactions. Je dis « cet homme » car aujourd'hui, les présidents présents sont tous des hommes. Je sais que c'est là une chose difficile pour les présidents, qui ne sont pas habitués à travailler eux-mêmes mais font rédiger les rapports par d'autres – tandis qu'en ma qualité de vice-président, je suis un membre normal du Parlement et dois m'acquitter moi-même de mon travail. Ma proposition ne vaut d'ailleurs pas seulement pour ce thème. Nous devrions traiter tous les thèmes abordés de cette façon. Cher collègue, avec tout mon respect, je suggère que nous ne nous réunissions pas, une nouvelle fois à 9h00 du matin pour commencer la journée par des monologues. Bien sûr, ils sont tous intéressants, mais ils ne mènent à rien. En tant que parlementaire, je suis habitué à passer Mes journées au Parlement à écouter des monologues – mais ces monologues mènent toujours à un résultat : à une loi, à la désignation ou à la révocation d'un gouvernement ; à cet égard, l'enjeu n'est pas seulement d'écouter des monologues. Monsieur le Président, si nous pouvions commencer par nous décider pour une procédure, à savoir déterminer si nous voulons travailler sur la base d'un rapport établi par un rapporteur, nous pourrions évidemment décider, par la même occasion, si nous souhaitons que le thème suggéré par notre collègue russe fasse l'objet d'un rapport. Je pense que le travail effectué à Kaliningrad constitue une excellente base, pour un rapport qui serait plus précis que la proposition qui vient d'être faite. Nous pourrions éventuellement débattre de ce rapport l'année prochaine.

Monsieur le Président, je vous remercie.

Bruno Frick,

Président du Conseil des Etats de la Confédération Suisse

Monsieur le Président, chers collègues, Mesdames et Messieurs, Permettez-moi d'abord une remarque à propos de l'intervention de notre estimé collègue hollandais. Je suis d'accord avec lui, mais seulement en partie, pour ce qui concerne le déroulement de la réunion. Pour moi, il était clair que l'on allait exposer ici des positions dont je pourrais tirer un certain nombre d'enseignements utiles pour le travail dans mon pays. Il ne s'agissait donc pas de monologues – cette expression est trop irrévérencieuse, si vous me permettez cette remarque – mais de précieux conseils dont nous pouvons profiter.

Mais par ailleurs je suis d'accord avec vous. Lorsque nous dresserons le programme de la réunion de l'année prochaine, qui aura lieu en Suisse, peut-être veillerons-nous à ce qu'un dialogue puisse s'établir sur le plan technique, sans que nous ayons à nous limiter aux périodes en dehors des réunions. C'est très volontiers que nous notons cette suggestion. Je considère néanmoins cette réunion comme très précieuse. En Suisse, même les présidents des parlements écrivent généralement leurs textes eux-mêmes. J'aimerais remercier sincèrement notre collègue Mezentssev pour sa suggestion. Il a, à mon avis, abordé là un sujet important. C'est très précieux. Les thèmes qu'il a énumérés doivent effectivement faire l'objet d'une discussion. Mais la première question qui se pose pour moi est de savoir quel est le forum approprié pour le faire. Notre forum se prête-t-il à cette discussion ? Une vingtaine d'États à peine sont représentés à ce forum, tandis que le Conseil de l'Europe regroupe 46 nations. Je pense qu'une partie seulement des États concernés par ces sujets sont présents ici.

Deuxièmement, nous devrions mettre notre organisation à profit pour résoudre les problèmes du bicamérisme et du fédéralisme. Or, les thèmes proposés vont bien au-delà. Un proverbe anglais dit « Don't bite more than you can chew », ce qui signifie à peu près « il ne faut pas avoir les yeux plus grand que le ventre ». Je crois que notre organisation se trouverait dépassée par des thèmes d'une aussi grande portée. Nous ne disposons pas de l'infrastructure suffisante pour cela.

Je vois trois possibilités de traiter ces thèmes :

Premièrement, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est vraisemblablement l'institution adéquate. Elle offre l'infrastructure nécessaire en termes de personnel, ainsi que les conditions organisationnelles qui permettraient de faire le tour de ces sujets. Deuxièmement, je vois la possibilité que vous, cher collègue Mezentsev, invitiez en Russie des représentants des parlements d'Europe, comme vous l'avez déjà fait l'année dernière. Vous exercez une fonction très importante de passerelle entre l'Ouest et l'Est. Les problèmes sont très actuels. Cela pourrait être une solution.

Troisièmement, j'aimerais vous informer que d'autres organes – notamment des organes parlementaires – se sont déjà saisis de ces sujets. Vous avez évoqué le Forum international de l'information à Genève, qui s'est réuni en décembre 2003. Le travail se poursuit. La Tunisie serait désireuse de poursuivre le travail. Mais il existe encore d'autres plates-formes.

J'en tire une conclusion : c'est un bel enfant que vous nous présentez, et il doit devenir grand et fort. Mais nous ne sommes pas les parrains qu'il lui faut. Nous devons chercher un autre parrain. C'est pourquoi j'aimerais vous encourager à retirer votre proposition, à y réfléchir encore, et à la soumettre, soit au Conseil de l'Europe, soit lors de la conférence de suivi de Genève, ou bien encore à conserver l'initiative et à organiser vous-mêmes une réunion.

C'est dans cet esprit que j'aimerais vous suggérer, cher collègue Mesenzew, de continuer dans ce sens, et de ne pas interrompre le travail. Nous ne sommes pas les parrains qu'il faut pour ce bel enfant.

Lord Julian Grenfell,

Vice-Président de la Chambre des Lords du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Merci, Monsieur le Président,

Je serais très bref car j'approuve entièrement la plupart des propos qu'ont déjà tenus Monsieur le vice-président Jurgens et Monsieur le président Frick. Pour commencer, je souhaite féliciter cordialement le Conseil de la Fédération russe et tout particu-

lièrement Dimitri d'avoir attiré notre attention sur un thème essentiel : la circulation de l'information au sein de l'Europe – je précise, de toute l'Europe – pour aider nos parlements à renforcer leur efficacité dans l'exercice de leurs fonctions. Dans ce contexte, un forum d'information européen pourrait apporter une contribution majeure. Cependant, la question qui se pose est la suivante : quel forum ? Devrait-il s'agir d'un nouveau forum ? Sur ce point, je dois dire que j'ai des doutes. Au cours de sa dernière réunion à Budapest, la Conférence des présidents des parlements européens s'est vigoureusement prononcée contre la création de nouvelles institutions parlementaires et c'est une chose que je prends très à cœur. Devrait-il donc s'agir, éventuellement, de notre Association ? A cet égard, n'oublions pas que les thèmes dont débattera le forum suggéré par le groupe de Kaliningrad ne concernent pas exclusivement les chambres hautes ; ainsi, je ne suis pas sûr que nous puissions revendiquer une compétence particulière en la matière, ni affirmer que nous l'assumerions mieux. Je partage l'avis du président Frick, selon lequel les institutions que nous devrions envisager pour cette initiative sont très probablement l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sa Conférence des présidents des parlements et le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires. Je pense qu'en raison de sa mission et de son nombre élevé de membres, le Conseil de l'Europe constitue un forum idéal pour de telles activités.

Pour terminer, je souhaiterais émettre un bref avertissement. Même si je suis un membre encore très récent de cette Association, j'ai déjà appris suffisamment de choses sur son compte pour savoir que nous devons nous garder de devenir une institution qui ne répondrait pas aux intentions initiales. Nous devons tout particulièrement veiller à ce que l'Association ne devienne pas un forum au sein duquel une nation prescrirait aux autres ce qu'elles doivent faire. Je n'insinue nullement que c'était l'intention de la proposition émise dans le courrier de Monsieur Mironov ; je veux simplement émettre un avertissement car dans une partie de ce courrier, il est question d'autres mécanismes qu'il s'agirait d'introduire dans la législation nationale en réaction à des menaces et à des défis nouveaux au sein de la communauté internationale – à commencer par la menace du terrorisme et de l'extrémisme à l'échelle internationale. Je pense qu'en nous penchant sur des thèmes

de ce type, pour lesquels certains d'entre nous privilégieraient plus volontiers des solutions acceptées et adoptées par chaque chambre représentée dans cette assemblée, nous risquerions de nous enfoncer dans des eaux trop profondes.

Monsieur le Président, je terminerai donc en revenant sur mon premier point : nos amis du Conseil de la Fédération ont abordé un sujet d'une importance exceptionnelle. Toutefois, cela exige une certaine réflexion. Je crois que le Conseil de la Fédération aspire à une bonne solution. Cependant, comme bien souvent en politique, l'objet des débats ne porte pas sur les objectifs mais sur les moyens qui permettront de les atteindre.

Je vous remercie.

**Ministre-Président Matthias Platzeck,
Président du Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne**

J'aimerais ajouter que le Bundesrat a une vue similaire des choses. Et je ne peux qu'adhérer à ce qu'ont dit les orateurs qui m'ont précédé. Nous nous sommes concertés très intensément, Mes collègues du Bundesrat et moi-même, car la présidence change à intervalles réguliers. Et on n'est alors plus président, Monsieur Jurgens, mais on doit soi-même travailler. Au Bundesrat, cela se fait très rapidement. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il s'agit d'un sujet très important, mais qui ne permet pas d'en déduire un rattachement à l'Association des Sénats d'Europe.

Cher collègue Mesenzew, j'aimerais proposer de faire figurer le sujet de l'« information » à l'ordre du jour de l'une des prochaines réunions régulières de l'Association des Sénats d'Europe, sans mettre en place une série de manifestations sous ce toit.

Merci beaucoup.

**Christian Poncelet,
Président du Sénat de la République française**

Mes chers collègues,

La lettre du président Mironov au président Platzeck a retenu mon attention. La coopération entre la Russie et l'Europe dans le do-

main de l'information est en effet de la plus haute importance. L'intervention du président Mironov a le mérite de nous informer d'une situation. Nous sommes informés. Comme l'un de mes prédécesseurs, Monsieur le président Frick, l'a fait savoir : que chacun, pour ses propres interventions dans son propre pays, en tire les conséquences et détermine, s'il le juge nécessaire, l'intervention qu'il devra ou ne devra pas faire. Il me semble toutefois que la pérennité de l'Association des Sénats d'Europe suppose que notre organisation ne se spécialise pas trop dans certains domaines et que son ordre du jour demeure souple. J'ai toujours dit qu'il fallait éviter de nous immiscer dans les affaires intérieures d'un pays. Nous ne sommes pas là pour, bien sûr, sanctionner. De quel droit pourrions-nous le faire ? L'objectif initial de notre assemblée, c'est de nous rencontrer, oui, et c'est déjà un point important ; c'est de dialoguer entre nous, et c'est déjà aussi un point important ; d'essayer, progressivement, de tisser des liens qui feront qu'entre nous, il y aura un courant de confiance et que des sujets de plus en plus difficiles pourront être soumis à notre appréciation. N'allons pas trop vite, car nous risquerions de casser cette convivialité à laquelle nous sommes très attachés.

Je crois que, comme cela a été dit, il y a certainement d'autres instances qui peuvent traiter dès maintenant de la question qui a été posée : le Conseil de l'Europe, l'Assemblée des parlementaires européens, où nombre d'entre nous siègent, où des membres de nos assemblées siègent ; ils peuvent recevoir, si nous le souhaitons, mission de notre part en disant : « Nous avons entendu une communication présentée par le président du Conseil de la Fédération, qui est intéressante ou qui n'est pas intéressante, nous aimerions que vous la souleviez au sein de nos instances. » N'allons pas ajouter aux structures qui existent une autre structure. Et au sein des structures qui existent, on sait les tensions, n'est-ce pas, qui se créent et qui ne permettent pas d'aboutir. Même si les questions relatives à l'information sont importantes, elles ne me paraissent pas, plus que d'autres questions, justifier un examen systématique et une sanction de notre assemblée. Je crois que c'est notre collègue hollandais qui a dit : « Mais nous sommes parlementaires. Qu'est-ce que nous faisons ici ? » Nous écoutons comment, dans le Sénat, on s'organise ; comment, bien sûr, tel sénat joue son rôle. Mais nous n'avons pas

l'obligation de dire : « Vous allez maintenant organiser vos sénats de telle ou telle manière. » Non, on s'enrichit mutuellement ; ce qui nous paraît intéressant, nous, on le retient, ce qui ne nous paraît pas intéressant, nous ne le retenons pas. Et je préférerais que cette affaire soit traitée, bien sûr, au niveau des instances européennes. Mais, informés comme nous l'avons été, et bien au niveau de ces instances, nous pourrions éventuellement émettre un jugement, une appréciation ; mais pas ici en disant : « Voilà ce qui a été décidé par l'Assemblée – par l'Assemblée, bien sûr, des Sénats d'Europe. » Nous risquerions d'abord – et au sein de nos institutions – de nous attirer des réflexions nous disant : « Mais de quel droit avez-vous pris cette décision ? Quelle légitimité avez-vous ? » Entre nous, nous avons, dans l'amitié, décidé de créer cette association. Par conséquent, ne laissons pas la détruire. Et en restant ce que nous sommes, Président Mezentsev, nous pouvons davantage vous aider, qu'en votant, si c'était votre souhait, mais ce n'est peut-être pas votre souhait, qu'en votant une motion, une décision, n'est-ce pas, qui serait, je vous le confie, contraire à votre intérêt.

Alors je propose, et bien, que nous en restions là, Monsieur le Président, et que, bien sûr, chacun, après avoir écouté le président Mezentsev, tire les conséquences qu'il croit devoir en tirer et que nous essayions d'animer d'autres structures, au sein desquelles nous siégeons, pour donner une suite ou non à l'observation qui a été faite. Mais j'observe aussi que, comme l'a dit notre collègue hollandais, il faudrait peut-être réfléchir pour que dans l'avenir, nos monologues successifs puissent éventuellement trouver un prolongement différent. Mais ce n'est pas pour aujourd'hui. Et je retiens l'idée de réfléchir ensemble pour savoir comment à l'issue de nos monologues, on pourrait aussi donner davantage d'attrait à nos travaux, rendre – bien sûr – nos assemblées attractives, être de plus en plus une référence pour nos parlements respectifs. Ça, il faut y réfléchir et j'en suis d'accord. Mais gardons-nous, gardons-nous d'être des justiciers, d'être des juges. De quel droit pourrions-nous le faire ?

Merci de m'avoir écouté.

Dmitriy Fjodorovitch Mezentsev,
Vice-Président du Conseil de la Fédération de
l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie

Merci de m'autoriser à résumer brièvement ce débat. Je pense que d'une certaine façon, il a suivi les recommandations de notre collègue néerlandais selon lequel il était nécessaire que la conférence de l'Association renonce aux monologues et à la présentation passive d'informations pour passer à une phase plus active de la discussion ; or, il me semble que cela a été le cas au cours de ces dernières minutes.

J'aimerais adresser mes sincères remerciements aux chefs des délégations française, néerlandaise, suisse et britannique ainsi qu'à l'hôte de notre réunion, M. Platzeck. Nous l'avons souligné à plusieurs reprises : sur la base de l'invitation à rejoindre cette Association et sur la base de la relation que nous entretenons avec elle, nous tenons à assurer un échange, avec nos collègues, sur la société de l'information, sur les prévisions relatives à son évolution et sur l'importance que nous accordons à ce sujet. Car ce sujet concerne tous les pays européens – qu'il s'agisse des 25 pays composant l'Union européenne ou des 46 pays de l'Europe dont il est question entre nous. Quoi qu'il en soit, comme je l'ai mentionné à plusieurs reprises en présentant ce concept, nous nous sommes efforcés de le définir avec la plus grande prudence. Ainsi, lorsque nous avons présenté le concept d'un projet destiné à un forum public, nous avons pris la précaution de l'intituler « projet préliminaire ». Par-delà ces remerciements à votre attention, chers collègues, nous tenons également à vous remercier pour le soutien apporté aux vues du Sénat et du Parlement russe sur les questions concernant l'évolution de la société de l'information ; ces questions portent notamment sur l'usage que nous pourrions faire des acquis de la société de l'information dans notre lutte contre le terrorisme, mais également sur l'usage que les terroristes pourraient en faire contre les initiatives avisées et pacifiques des nations, des gouvernements et des parlements.

Une fois de plus, j'aimerais vous adresser tous mes remerciements. Nous avons pris note de tout ce qui a été dit. Et si vous le permettez, nous vous tiendrons au courant du dialogue et des négociations que nous allons engager avec le Conseil de l'Europe. Il

est vrai que la philosophie, le format et l'idée de l'Association, tels qu'ils ont été conçus par leur fondateur et tels qu'ils ont évolué au cours de sa pratique, ne permettent ni de surcharger l'ordre du jour, ni de se détacher des principes essentiels que sont la structure bicamérale du parlement et le progrès du fédéralisme. Mais par ailleurs, et je crains que la comparaison ne soit pas tout à fait appropriée, à l'instar de celui qui se rend chez un prêtre pour lui demander sa bénédiction, nous avons à cœur de venir ici pour recevoir une bénédiction – avant de donner suite à notre travail ; ce travail, nous ne l'abandonnerons pas ; nous le poursuivrons et en informerons nos collègues de l'Association et ce, encore plus bien sûr, lorsque nous aurons entamé un dialogue avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – au sein de laquelle nous avons une délégation permanente de taille relativement conséquente. A cet égard, nous tenons à remercier sincèrement nos collègues pour le soutien qu'ils ont apporté à notre idée sur la société de l'information.

Par la même occasion, nous vous présentons toutes nos excuses si nous avons surchargé, pour ainsi dire, la charrue ou plutôt la voiture organisationnelle dans son itinéraire sur la route du XXI^e siècle avec, à son bord, la problématique relative à l'évolution du fédéralisme et du bicamérisme. Sachez toutefois que nos intentions sont sincères. Nous sommes persuadés que ce débat est justifié par les problèmes et les menaces du XXI^e siècle et nous ferons tout notre possible pour que nos collègues soient informés de son issue. Si cela peut se faire pendant les préparatifs de la réunion qui se déroulera en Suisse, nous consulterons nos hôtes de Berne sur ce point. Un grand merci pour vos suggestions et vos efforts de coopération. Nous adressons également nos profonds remerciements aux organisateurs de la conférence. Merci.

IV. Lieu de la IX^{ème} réunion de l'association

**Ministre-Président Matthias Platzeck,
Président du Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne**

Il est stipulé dans nos statuts que le lieu des deux réunions suivantes doit être fixé à la fin de chaque conférence. L'année prochaine, nous serons reçus par le Conseil des États de Suisse, à Berne. Nous vous en remercions une fois encore, cher Président Frick !

Il n'a pas été encore décidé où se tiendrait la IX^e réunion. Dans son discours, notre cher collègue Tudor, Vice-Président du Sénat de Roumanie, nous a laissé entendre que celui-ci serait heureux d'organiser la réunion de 2007. Nous en sommes ravis, et je l'en remercie au nom de toutes les personnes ici présentes.

J'aimerais remercier tout aussi cordialement le Président du Bundesrat d'Autriche, qui nous a d'ores et déjà proposé de venir dans son beau pays en 2008. Nous sommes déjà plus loin dans notre planification que c'est le cas habituellement. Rien ne s'oppose en effet à ce que nous fassions déjà des projets concrets pour l'année suivante.

Est-ce que quelqu'un aimerait prendre la parole au sujet de ces propositions ? Je vois que ce n'est pas le cas.

Permettez-moi donc de répéter, pour que tout soit bien clair, que nous nous rencontrerons en 2006 en Suisse, en 2007 en Roumanie et en 2008 en Autriche. Merci à tous ceux qui voudront bien assumer la responsabilité des prochaines réunions !

V. Conclusions du président

VII^e Réunion de l'Association des Sénats d'Europe

I.

1. L'Association des Sénats d'Europe s'est fixé pour objectif de promouvoir le bicamérisme dans le cadre de la démocratie parlementaire tout en lui permettant de contribuer au dialogue démocratique. A cette fin, les présidentes et les présidents des sénats d'Europe se réunissent une fois par an pour échanger des

informations et des expériences sur les tendances et les défis particuliers des secondes chambres qu'ils dirigent.

2. Au cours des dernières années, la mission ou la composition des secondes chambres de certains Etats membres de l'Association ont été modifiées. Dans d'autres Etats membres, la répartition des tâches et des finances entre Etat central et subdivisions régionales – ou Etat central et Etats fédérés – a été réajustée. Dans d'autres Etats membres, encore, ces modifications ont été préparées, voire mises au point, par des commissions. Enfin, l'abolition des secondes chambres a fait et continue de faire, ici et là, l'objet de débats. Toutes ces tendances montrent que le bicamérisme et le fédéralisme sont des éléments modulables qui doivent constamment faire face à la polémique et s'adapter à des défis nouveaux, sans jamais cesser de se développer.

3. Dans leur volonté de s'instruire sur les expériences des autres Etats membres de l'Association et d'en tirer des enseignements pour améliorer leur propre travail, les présidents des sénats se sont mutuellement informés sur les tendances actuelles et les réformes envisagées au sein de leur pays dans le cadre du bicamérisme et du fédéralisme. A cet égard, nombre de ressemblances mais également de différences intéressantes sont apparues :

- La répartition des compétences entre l'Etat central et ses subdivisions n'est pas seulement controversée dans les Etats à structure fédérale de l'Association. A l'ambition de l'Etat central, qui souhaite garantir un cadre juridique et des conditions de vie aussi homogènes que possible, s'opposent les désirs des citoyens, qui réclament des décisions de proximité à l'échelle locale, et souhaitent participer et contribuer au façonnage de la société. L'issue négative des référendums sur le traité constitutionnel européen en France et aux Pays-Bas souligne la nécessité d'accorder une importance primordiale à une plus grande proximité avec les citoyens. Or, l'application résolue, aux plans national et européen, du principe de subsidiarité encourage et renforce cette proximité.

- La question des compétences et du transfert de certaines compétences est étroitement liée au financement des tâches concernées. Qui détient une responsabilité doit disposer des moyens financiers nécessaires. Par conséquent, toute instance se voyant transférer de nouvelles tâches doit impérativement bénéficier de moyens financiers appropriés. Cependant, les rapports ont montré combien il est difficile de trouver une solution satisfaisante pour le point de départ et le point d'arrivée des transferts.
- Tout transfert de compétences de l'Etat central à ses subdivisions a également des répercussions sur la fonction et – plus particulièrement dans le contexte de la régionalisation – sur la composition des secondes chambres. Curieusement, ces répercussions sont parfois divergentes : certains sénats estiment que la décentralisation a pour effet de les renforcer dans leur fonction de représentation des intérêts des régions, tandis que d'autres pensent qu'ils seront moins à même d'exercer une influence sur la politique de l'Etat central.

4. Dans le plein respect des différences de traditions et de structures que les réunions précédentes de l'Association ont déjà révélées, les présidents des sénats d'Europe ont réaffirmé la conviction selon laquelle il faut impérativement consolider et promouvoir le bicamérisme pour garantir la proximité avec les citoyens, la séparation des pouvoirs, le contrôle démocratique et une législation de meilleure qualité. Or, les secondes chambres sont le lieu idéal pour articuler les intérêts régionaux, mais également pour surmonter les contradictions régionales. De plus, du fait de leur participation au sein de l'Union européenne, les secondes chambres peuvent apporter une contribution essentielle au renforcement de sa légitimation démocratique et à la pleine valorisation du principe de subsidiarité.

II.

Les présidents de l'Association des Sénats d'Europe ont examiné la proposition de tenir chaque année des forums d'information internationaux sous l'égide de l'Association. A leur sens, le développement d'une société et d'un espace européens de l'information

constituent une thématique importante qui mérite une réflexion approfondie. Toutefois, la grande majorité des présidents a estimé que d'autres organes internationaux tels que le Conseil de l'Europe ou l'Union Interparlementaire seraient plus à même de se pencher sur ces questions, dans la mesure où ils traitent déjà de thèmes similaires. Par conséquent, afin d'éviter tout double emploi, l'Association des Sénats d'Europe n'accueillera pas de forum d'information international sous son toit.

III.

Les présidents de l'Association des Sénats d'Europe ont exprimé la grande estime qu'ils portent à un échange régulier d'informations et d'expériences, ainsi que leur volonté de poursuivre cet échange. Ils remercient le président du Conseil des États de la Confédération suisse pour son invitation à la VIII^e Réunion de l'Association les 20/21 avril 2006 à Berne.

La IX^e réunion se déroulera en 2007 en Roumanie sur invitation du Sénat roumain ; l'année suivante, le Bundesrat autrichien sera l'hôte de la X^e conférence.

VI. Liste des Participants

Bundesrat de la République Fédérale d'Allemagne

S. E. M. Ministre-Président Matthias Platzeck, Président
M. Dirk Brouër, Secrétaire Général
M. Gerd Schmitt, Secrétaire Général adjoint
M. Wolfgang Fischer, Directeur général des Relations parlementaires
Mme Regine Gautsche, Directrice du Bureau du Président
Dr. Stefan Rothenberger, Assistante du Directeur général des Relations parlementaires

Bundesrat de la République d'Autriche

S. E. M. Peter Mitterer, Président
Mme Petra Mitterer (son épouse)
Dr. Walter Labuda, Directeur

Sénat du Royaume de Belgique

Prof. Hugo Vandenberghe, Vice-Président
M. Georges Brion, Secrétaire Général adjoint

Chambre des Nations de l'Assemblée Parlementaire de la Bosnie et Herzégovine

M. Mustafa Pamuk, Vice-Président
M. Goran Milojević, Vice-Président
M. Samir Ćorović, Chef du Protocole
M. Zlatko Vukmirović, Directeur des relations publiques
M. Goran Djapić, Interprète

Sénat du Royaume d'Espagne

S. E. M. Francisco Javier Rojo, Président
Mme. María Eligia Fernández, Directrice du Cabinet du Président
Mme. Ana María Ál Varez, Directrice générale des Relations parlementaires
M. Daniel Bardavio, Rédacteur de presse du Président

Sénat de la République Française

S. E. M. Christian Poncelet, Président
 M. Alain Méar, Chef du Cabinet du Président
 M. Jean Laporte, Directeur du Service des Affaires européennes
 Mme Véronique Bocquet-Méar, Fonctionnaire au Service des Relations internationales
 M. Cyrille Rogeau, Conseiller diplomatique du Président
 M. Frédéric Laberthonniere, Agent de sécurité

Sénat de la République Italienne

M. Francesco Moro, Vice-Président
 Mme Loredana Pitton Moro (son épouse)
 M. Luigi Gianniti, Directeur du Bureau des Affaires européennes
 Mme Sara Scrinzi, Protocole
 Mme Elisabeth Lauer, Interprète

Première Chambre des Etats Généraux du Royaume des Pays-Bas

Prof. mr. Erik Jurgens, Vice-Président
 M. Bas Nieuwenhuizen, Secrétaire Général adjoint

Sénat de la République de Pologne

S. E. Prof. Dr. Longin Pastusiak, Président
 M. Andrzej Dziubecki, Directeur du Bureau de l'Information et de la Documentation
 Mme Anna Szklennik, Directrice du Bureau des Affaires internationales
 Mme Urszula Gegniewicz, Fonctionnaire au Bureau des Affaires internationales
 M. Andrzej Perek, Agent de sécurité

Sénat de la Roumanie

M. Corneliu Vadim Tudor, Vice-Président
 M. Aurel Ardelean, Sénateur
 M. Nicolae-Marian Iorga, Sénateur
 Mme Adriana Pescaru, Conseillère à la Direction des Relations internationales
 M. Nicolae Teodorescu, Conseiller

Chambre des Lords du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Lord Julian Grenfell, Vice-Président
 M. Michael Pownall, Fonctionnaire
 Mme Deborah Pownall (son épouse)

Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie

M. Dmitriy Fjodorovitch Mezentssev, Vice-Président
 M. Ilias Umakhanov, Membre du Conseil de la Fédération
 M. Egor Andreev, Conseiller
 Mme Anna Tuneva, Interprète

Conseil National de la République de Slovénie

S. E. M. Janez Sušnik, Président
 Mme Lilijana Žurman, Assistante
 Mme Simčič, Interprète, Protocole

Conseil des Etats de la Confédération Suisse

S. E. M. Bruno Frick, Président
 M. Christoph Lanz, Secrétaire Général adjoint et Secrétaire du Conseil des Etats
 Mme Dorothee Imboden Lanz (son épouse)
 Mme Suzanne Stritt-Schwegler, Assistante au Service des Relations extérieures

Sénat de la République Tchèque

S. E. M. Přemysl Sobotka, Président
 M. Edvard Kožušník, Chef du Cabinet du Président
 Mme Valerie Ciprová, Chef du Protocole
 M. Petr Kostka, Rédacteur de Presse
 M. Tomáš Opočenský, Interprète
 M. Ondřej Staněk, Interprète
 Mme Alžbeta Jungrová, Photographe
 M. Martin Pantlík, Agent de sécurité

Observateur:

Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg

S. E. M. Pierre Mores, Président

Mme Lucienne Mores-Schlechter (son épouse)

M. Marc Besch, Secrétaire Général