

Eine Verfassung für das 20. Jahrhundert

Im Dezember 2008 benötigten Regierung und Parlament ganze zwei Stunden, um sich auf eine nicht unwesentliche Verfassungsreform betreffend die Prärogativen des Großherzogs zu einigen. Die Verfassung – ein banaler Gesetzestext, der je nach Bedarf abgeändert werden kann?

Tatsache ist, dass seit den 1990er Jahren im Großherzogtum Luxemburg immer häufiger manchmal mehr, manchmal weniger bedeutende Verfassungsänderungen stattgefunden haben, wie Georges Ravarani in seinem *forum*-Beitrag bedauert. Gleichzeitig wurde sowohl von parlamentarischer wie von Juristenseite die Notwendigkeit betont, die Verfassung einer Generalrevision zu unterziehen. Insbesondere die CSV schreckte davor zurück aus Angst, andere Parteien könnten die Gelegenheit nutzen und das Luxemburger Staatssystem in Frage bzw. auf den Kopf stellen. Daher war sie z. B. 1999 nur bereit, jene Artikel für revisionsmöglich zu erklären, die nicht an die Person und Rolle des Großherzogs rührten.

Am 21. April 2009 legte jedoch ein CSV-Politiker, der Präsident der parlamentarischen Kommission für die Verfassungsrevision, Paul-Henri Meyers, den Entwurf einer völlig neu gestalteten Verfassung vor, in der die Änderungen betreffend die Stellung des Großherzogs im Institutionengefüge am schwersten wiegen. Wie es dazu kam, erklärt er selbst im *forum*-Interview.

Für die Redaktion war klar, dass das Vorhaben einer großen Verfassungsrevision eine breite Diskussion in der politischen Öffentlichkeit voraussetzt und dass *forum* dazu mit dem vorliegen-

den Dossier einen ersten Beitrag leisten kann.

Eröffnet wird unser Dossier mit einer Antwort des Rechtswissenschaftlers Prof. Dr. Jörg Gerkrath von der Uni Luxemburg auf die Frage, was eine Verfassung überhaupt darstellt und was

Der jetzt vorliegende Entwurf führt das 1919 mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts und des Grundsatzes: „La puissance souveraine réside dans la Nation“ begonnene Werk der Demokratisierung des Staatsaufbaus endlich fort.

ihre Rolle ist. Der Historiker Dr. habil. Norbert Franz zeichnet die Stellung des Großherzogs in den sukzessiven Luxemburger Verfassungen seit der Unabhängigkeit von 1839 nach, während Georges Ravarani, Präsident des Verwaltungsgerichtshofs und als solcher Mitglied des Verfassungsgerichtshofs, die jüngsten Verfassungsänderungen kommentiert. Eine knappe Zeittafel zeichnet nochmals die krisenhaften Ereignisse um den Verfassungscoup von Mitte Dezember 2008 nach. Mit Paul-Henri Meyers hat die Redaktion sich ausgiebig über den jetzt vorliegenden Reformvorschlag unterhalten. Zum Schluss gehen Frank Wies und Alfred Groff auf zwei spezifische Fragen ein: der erste auf die Stellung der Menschenrechte in der Luxemburger Verfassung, der zweite auf die Frage nach Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.

Den umfangreichen Text der Revisionsvorlage, die nach dem Bekunden der Autoren unbedingt im Rahmen des Wahlkampfs von den Parteien und den Wählern thematisiert werden soll, wird der interessierte Leser auf der Internetseite der Chambre des Députés finden (www.chd.lu); bei Redaktionsschluss war er allerdings dort noch nicht verfügbar.

Wir sind jedenfalls sehr gespannt, wie Parlament und Regierung diese Debatte in der Bevölkerung anstoßen wollen, und mit welchem Ziel sie dann schließlich geführt wird: Geht es nur darum, Zustimmung im Rahmen eines Referendums zu „organisieren“ oder handelt es sich um eine offene Diskussion? Können noch zusätzliche Aspekte in diese Reform integriert werden, wie etwa der Denkmalschutz oder die Verwaltungstransparenz, d. h. der freie Zugang des Bürgers (und der Presse) zu den Verwaltungsakten? Und sollte es tatsächlich zu einem Referendum kommen, wie es die Parteien zum Teil schon in Aussicht stellen, dann wird sich die Frage stellen, wie das Referendum formuliert ist, ob es wieder wie 2005 zu einem „Bürger friss oder stirb“ kommt oder ob verschiedene Alternativen gestellt werden.

Vorab sei der Redaktion ein Kommentar zum Revisionsvorschlag erlaubt. Die Arbeit und das Überzeugungstalent des Verfassungsjuristen Paul-Henri Meyers verdienen unsere uneingeschränkte Anerkennung. Die Verfassungskommission tagt seit fünf Jahren unter seinem Vorsitz und noch vor einem Jahr hätte niemand einen Cent darauf gewettet, dass sie ihren Ambitionen gerecht werden könnte.



Die Ereignisse um den 2. Dezember hatten zusätzlich den Eindruck erwecken können, dass die Regierung in diesem Dossier durch einen Überraschungscoup die Initiative hat. Die Arbeit der letzten Monate und das jetzt vorliegende Ergebnis haben jedoch bewiesen, dass das Parlament parteiübergreifend auf seinen traditionellen Freiraum in Verfassungsfragen beharrt.

Paul-Henri Meyers vermittelt jedenfalls den Eindruck, dass die Kommission manche Neuerung auch gegen den Willen der Regierung durchsetzen, andere Vorstellungen, auch des Premierministers, abwehren musste, und dabei stets auf der Suche nach dem Parteienkonsens war, da die Revision nur mit einer Zweidrittelmehrheit gutgeheißen werden kann.

Nichtsdestoweniger steht kein Tippfehler in der Überschrift dieser Einleitung. Der jetzt vorliegende Entwurf passt über weite Strecken nur das Recht an die seit dem frühen 20. Jahrhundert bestehende politische Praxis an. Er führt das 1919 mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts und des Grundsatzes: „La puissance souveraine réside dans la Nation“ begonnene Werk der Demokratisierung des Staatsaufbaus endlich fort. Genau 90 Jahre hat das Land gebraucht, um die Verfassung von den Resten einer absolutistischen Monarchie zu entrüm-

peln. Erst 1998 hatten die Abgeordneten den Luxemburger Staat als demokratisch definiert (Artikel 1), doch der Großherzog war formal – wenn auch nur symbolisch – weiterhin an den drei Staatsgewalten beteiligt: an der Gesetzgebung insofern neue Gesetzesprojekte in seinem Namen eingebracht wurden und er vom Parlament verabschiedete Gesetze sanktionieren und promulgieren durfte; an der richterlichen Gewalt insofern alle Urteile in seinem Namen gesprochen wurden und er das Begnadigungsrecht ausüben durfte; an der Exekutive, da er die Regierung und alle Staatsbeamten, inklusive Richter, ernannt und der Armee vorsteht und zahlreiche Ausführungsbestimmungen von Gesetzen von ihm erlassen werden. Ja, 2004 hat der Gesetzgeber die Rolle der Regierung ausdrücklich gestärkt, nachdem der Verfassungsgerichtshof die „règlements ministériels“ für nicht verfassungskonform erklärt hatte, da Artikel 36 der Verfassung das Recht, Verordnungen zu erlassen, dem Großherzog vorbehalten ist. Statt die Gesetze anzupassen, haben die Abgeordneten die Verfassung in dem Sinne geändert, dass in Artikel 76 dem Großherzog das Recht zugebilligt wurde, diese Prärogative an einen Minister zu übertragen. Es wurde also eindeutig der Verfassungstext an die politischen Verhältnisse angepasst und nicht umgekehrt. Daran soll sich auch in Zukunft nichts ändern. Man versteht

zwar das Zögern der Verfassungskommission, da eine Abänderung dieser Bestimmung zahllose Gesetzesänderungen mit sich bringen würde; doch ob die Regelung demokratisch ist, wagt man als Bürger zu bezweifeln.

Von einer Verfassungsrevision für das 21. Jahrhundert hätte man sich erwartet, dass sie die Gelegenheit nutzt, den Staatsaufbau konsequent zu demokratisieren und den neuen Herausforderungen anzupassen. Wir sollten nicht noch einmal 90 Jahre warten, bevor die Funktionsweise des Staates auf eine transparente und effiziente Basis gestellt wird. Warum hat die Kommission nicht nach schwedischem oder finnischem Vorbild das Recht der Bürger und der Presse auf freien Zugang zu Verwaltungsakten, um den die Regierung seit Jahren einen Bogen macht, in ihren Verfassungsentwurf aufgenommen? Auch die Grundsätze des Datenschutzes verdienen Verfassungsrang. Dass dem Volk ein Initiativrecht für neue Gesetze und Verfassungsrevisionen zusteht, sollte ebenfalls in der Verfassung abgesichert werden, mit möglichst geringen Verwaltungsschikanen. Warum wird der Ombudsmann als wichtige Vermittlungs- und Schlichtungsinstanz zwischen Bürger und Verwaltung nicht in der Verfassung verankert? Und Artikel 106, im neuen Entwurf 135, laut dem die Kultusdiener, lies der katholische, protestantische, jüdische, orthodoxe und morgen der islamische Klerus vom Staat zu besolden sind, sollte von den Kirchen und Glaubensgemeinschaften im Interesse ihrer eigenen Glaubwürdigkeit in Frage gestellt werden.

In einem Wort: Der vorliegende Entwurf ist ein großer Wurf, der eine eingehende Diskussion und manche Verbesserung verdient. Wir sind gespannt zu lesen, zu sehen und zu hören, welche Parteien mit welchen Argumenten und welche Presseorgane mit welchen journalistischen Mitteln das Angebot im Wahlkampf aufgreifen werden. ♦

Michel Pauly/Jürgen Stoldt