

Norbert Franz

Die Rolle des Monarchen im Staat

Überlegungen zur luxemburgischen Verfassungsgeschichte im europäischen Kontext

Einleitung

Die aktuelle Debatte über die luxemburgische Verfassung und die Rolle des Monarchen im Staatswesen des Großherzogtums entzündete sich an der Weigerung des Großherzogs, einem Gesetz, dessen Inhalt er aus Gewissensgründen ablehnte, seine Zustimmung zu geben.¹ Die folgenden Überlegungen gelten dem historischen Hintergrund dieser aktuellen Situation. Mit Hilfe einer Überprüfung der Verfassungstexte seit der ersten luxemburgischen Verfassung aus dem Jahre 1841 soll in aller gebotenen Kürze die Rolle des Staatsoberhauptes insbesondere in seinem Verhältnis zur Volksvertretung und seiner Beteiligung an der Gesetzgebung herausgearbeitet werden. Dabei werden die luxemburgischen Entwicklungen in ihre europäischen Zusammenhänge eingebunden und mit jenen anderer Staaten verglichen.

Im Zentrum meiner Überlegungen stehen vier Fragen, an denen sich Systemwechsel festmachen lassen: Wer ist der Souverän? Wie wird seine Herrschaft begründet? Wer hat die Gesetzgebungskompetenz? Wem ist die Regierung verantwortlich?

Ich werde diese Fragen beantworten, indem ich zunächst einen kurzen Abriss der Verfassungsgeschichte europäischer Monarchien vom ausgehenden 17. Jahrhundert bis zum Ende des 20. Jahrhunderts vorstelle. Dann diskutiere ich die luxemburgischen Verfassungen seit 1841 sowie den aktuellen Änderungsvor-

schlag der Verfassungskommission entlang der Fragestellung und schließe mit einem kurzen Fazit.

I. Kontexte der luxemburgischen Entwicklungen

Seit 1841 war das Großherzogtum Luxemburg eine konstitutionelle Monarchie. Der Monarch stützte sich auf eine geschriebene Verfassung und teilte

Konstitutionelle Monarchien stehen dagegen in der Tradition des Regelfalls europäischer Monarchien des Mittelalters und der Frühen Neuzeit, des „ständisch-monarchischen Dualismus“.

seine Macht mit einer Volksvertretung. Bei dieser Staatsform lagen im Modellfall die exekutiven Kompetenzen beim Monarchen, die gesetzgeberischen einschließlich des Budgetrechts bei der Volksvertretung. Die Regierung war dem Monarchen, nicht dem Parlament verantwortlich. Eine Variante dieser Staatsform, die parlamentarische Monarchie, begrenzte die Rolle des Monarchen auf im Wesentlichen repräsentative Funktionen. Die Regierung war hier nicht mehr dem Monarchen, sondern dem Parlament verantwortlich. In absolutistischen Monarchien, die nur eine

vergleichsweise kurze Periode der europäischen Geschichte prägten, lagen alle wesentlichen Herrschaftsrechte beim Monarchen. Konstitutionelle Monarchien stehen dagegen in der Tradition des Regelfalls europäischer Monarchien des Mittelalters und der Frühen Neuzeit, des „ständisch-monarchischen Dualismus“. In diesem politischen System wurden die Machtbefugnisse zwischen Herrscher und weiteren Herrschaftsträgern, den „Ständen“ (Geistlichkeit, Adel, Städte, ausnahmsweise auch Landgemeinden) geteilt.

Konstitutionelle Monarchien gingen aus der „Glorious Revolution“ in England 1688 und aus der Französischen Revolution (Verfassung von 1791) hervor. Die „Charte constitutionnelle“ Ludwigs XVIII. aus dem Jahre 1815 regte viele frühkonstitutionellen Verfassungen der Restaurationszeit an. Diese Verfassungen sind gekennzeichnet durch ein deutliches Übergewicht des Monarchen gegenüber der Volksvertretung, die wiederum nur eine schmale gesellschaftliche Oberschicht repräsentierte. Die Herrschaft wurde religiös („Gottesgnadentum“) und legitimistisch begründet. Die französische Julimonarchie und die belgische Monarchie, die aus den Revolutionen des Jahres 1830 hervorgingen, brachen mit diesem Prinzip und legitimierten sich durch den Rückgriff auf das Prin-

Norbert Franz ist Privatdozent für Geschichte an der Universität Trier und Co-Projektleiter eines Forschungsprojekts an der Universität Luxemburg.

zip der Volkssouveränität. Die meisten Monarchien Europas, die noch bestehen, wandelten sich seither zu demokratisch-parlamentarischen Monarchien auf der Grundlage der Volkssouveränität und des allgemeinen Wahlrechts.

II. Die Rolle des Monarchen in den luxemburgischen Verfassungen seit 1841

Zwei frühkonstitutionelle Verfassungen kennzeichneten die Anfänge des Großherzogtums Luxemburg. Unter Wilhelm I., 1815 bis 1840 König der Niederlande und Großherzog von Luxemburg, beruhte die Staatstätigkeit auf der niederländischen Verfassung, die dem Monarchen die Souveränität und die wichtigsten Herrschaftskompetenzen zuwies. Die Volksvertretung verfügte lediglich über eingeschränkte Gesetzgebungs- und Budget-Kompetenzen. Trotz der großen Machtfülle des Königs kann dieses politische System nicht mehr als „absolutistisch“ bezeichnet werden.²

Wilhelm II. erließ 1841 erstmals eine Verfassung, die für Luxemburg als eigenem Staatswesen Geltung hatte. Auch hier war der Monarch als alleiniger Trä-

ger der Souveränität nicht nur Staatsoberhaupt. Er stand an der Spitze der Exekutive und verfügte über erhebliche legislative Kompetenzen. Wahlberechtigt waren nur etwa zwei Prozent der Gesamtbevölkerung: jene Männer, die eine vergleichsweise hohe Summe direkter Steuern entrichteten. Frauen

Die letzten Spuren religiöser Herrschaftsbegründung verschwanden mit dem Thronwechsel des Jahres 2000 mit der Formel „von Gottes Gnaden“ [...].

erhielten das Wahlrecht erst 1919. Beschränkt wurden die Machtbefugnisse des Monarchen durch die Zustimmungsrechte der Ständeversammlung bei bestimmten Gesetzen, beim Budget und bei Verfassungsänderungen.

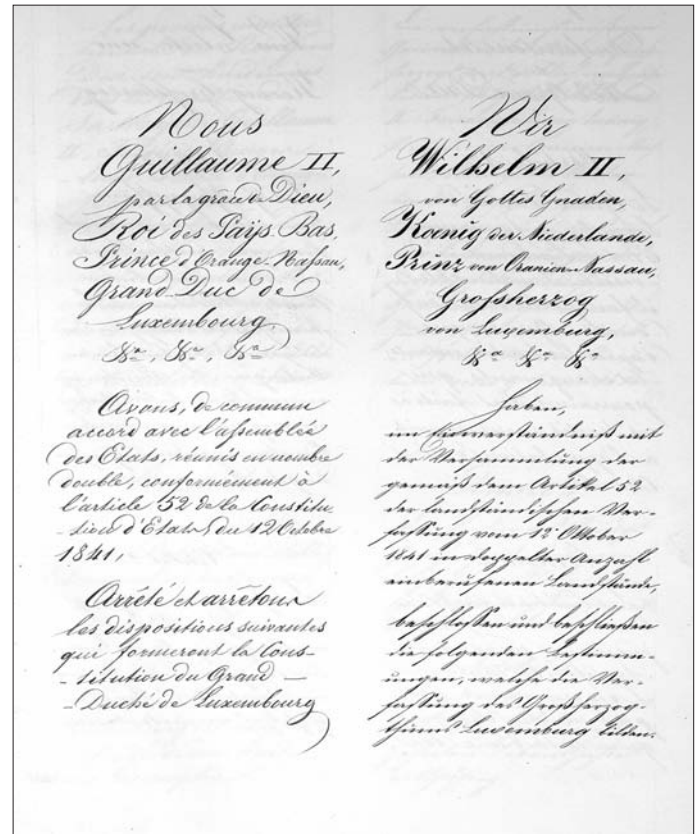
Unter dem Druck der revolutionären Ereignisse des Jahres 1848 sah sich Wilhelm II. gezwungen, wesentliche Teile seiner Macht auf die Volksvertretung zu übertragen, die nicht mehr nur eine schmale Oberschicht, sondern auch

große Teile der Mittelschichten repräsentierte. Der Monarch hatte nun vor allem die exekutive Gewalt. Begrenzt wurde seine Machtfülle im Wesentlichen durch die Rechte der Abgeordnetenkammer. Letztere betrafen die Gesetzgebung, die der Großherzog gemeinsam mit der Volksvertretung ausübte. Er bestätigte und verkündete die Gesetze. Das Recht, sie zu interpretieren, hatte allerdings die Abgeordnetenkammer. Eine weitere wichtige Veränderung des politischen Systems bedeutete die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder gegenüber dem Parlament (Art. 4). Die Abgeordneten konnten die Anwesenheit der Regierungsangehörigen bei den Beratungen der Kammer verlangen. Und sie hatten nun das Recht, Mitglieder der Regierung bei Verstößen gegen Gesetz und Verfassung anzuklagen und zu verurteilen. Diese weitgehenden Rechte der Abgeordnetenkammer bedeuten den entscheidenden Schritt von der frühkonstitutionellen zur parlamentarischen Monarchie.

Doch hielt diese neue Staatsordnung zunächst nur für wenige Jahre: In der „Reaktionsphase“ nach der Niederschlagung der Revolution von 1848 und 1849

Großherzog Henri leistet den Eid auf die Verfassung nach seiner Thronbesteigung im Jahr 2000. Die neue Verfassungsvorlage sieht vor, dass dieser Schwur künftig vor der Thronbesteigung geleistet werden muss. (© Cour grand-ducale)





Mit der Verfassung von 1848 wurden wesentliche Teile der Macht von Wilhelm II. auf die Volksvertretung übertragen.
(Erste Seite der Verfassung: Archives nationales de Luxembourg, K-16)

erließ der Deutsche Bund, zu dem das Großherzogtum gehörte, Bestimmungen, die seine Mitglieder veranlassten, die liberalen Verfassungen der Revolutionszeit zu revidieren. Da der König und Großherzog, nunmehr Wilhelm III., nicht befugt war, Gesetze aufzuheben, handelte es sich bei der Verfassungsänderung, die er daraufhin ohne Zustimmung der Abgeordnetenkammer vornahm, um einen Staatsstreich von oben. Im Wesentlichen fiel diese neue Verfassung wieder in die frühkonstitutionelle Phase zurück, in der die entscheidende Macht im Staate beim Monarchen lag. Mit dem Zusammenbruch des Deutschen Bundes im Krieg von 1866 und nach dem vorläufigen Ende der Annexionsgefahr durch den Londoner Vertrag von 1867 wurde die Verfassung von 1848 im Wesentlichen erneut in Kraft gesetzt.

Diese liberale Form einer parlamentarischen Monarchie bestand bis zur Verfassungsreform des Jahres 1919, die für Luxemburg den Durchbruch zur parlamentarisch-demokratischen Monarchie auf der Grundlage der Volkssouverä-

nität bedeutete. Artikel 32 bestimmte nun: „Die souveräne Gewalt beruht in der Nation. Der Großherzog übt dieselbe aus in Gemäßheit der gegenwärtigen Verfassung und der Gesetze des Landes.“ Die politische Partizipation wurde durch das allgemeine Wahlrecht auf alle erwachsenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ausgeweitet. Weitere Verfassungsänderungen, die 1948 vorgenommen wurden, bezeichneten das politische System Luxemburgs ausdrücklich als parlamentarisch-demokratisch (Art. 51). Die letzten Spuren religiöser Herrschaftsbegründung verschwanden mit dem Thronwechsel des Jahres 2000 mit der Formel „von Gottes Gnaden“, die sich in den Dokumenten des amtierenden Großherzogs nicht mehr findet.³

Das Recht des Großherzogs, Gesetze zu sanktionieren, ihnen seine Zustimmung zu geben oder zu entziehen, blieb erhalten. Auch demokratische Republiken kennen derartige Eingriffsrechte des Staatsoberhauptes in die Gesetzgebung. Doch in Luxemburg wurde die Zustimmung des Monarchen, wie in Belgien, zum scheinbaren Automatismus der

Verfassungswirklichkeit, bis in die jüngste Vergangenheit. Daraufhin hat ihm am 11. Dezember 2008 das Parlament in einer kurzfristig anberaumten Verfassungsänderung das Sanktionsrecht entzogen.

Nun hat am 21. April 2009 die Verfassungskommission einen Entwurf für eine grundlegende Neugestaltung der Verfassung Luxemburgs vorgelegt.⁴ In diesem Entwurf werden die Befugnisse des Staatsoberhauptes weiter eingeschränkt. Vor allem wird ihm die letzte Mitwirkungsmöglichkeit an der Gesetzgebung, das Promulgationsrecht für Gesetze, entzogen. Dies gilt auch für die umfassenden Ernennungsrechte, die er bislang genoss: so sollen die Staatsbeamten, Richter und höheren Angehörigen des Militärs nicht mehr vom Großherzog, sondern von der Regierung ernannt werden. Es soll nicht mehr in seinem Namen Recht gesprochen werden. Sein Recht, Personen einen Adelstitel zu verleihen, wird auf die Mitglieder der großherzoglichen Familie beschränkt. Sein Begnadigungsrecht wird durch ein Gesetz genau definiert. Und er wird im

Zusammenhang mit der Ausübung der Volkssouveränität nicht mehr erwähnt. Bevor er den Thron besteigen kann, muss er vor den Mitgliedern des Parlaments den Eid auf die Verfassung schwören – vorher wurde dieser Schwur nach der Thronbesteigung geleistet. Doch soll er Staatsoberhaupt bleiben und die Mitglieder der Regierung ernennen. Es bleibt abzuwarten, welche Änderungen dieser Entwurf im Laufe der künftigen Debatten erfahren wird. Doch die Richtung dieses nächsten Schritts der luxemburgischen Verfassungsgeschichte, ist absehbar.

Fazit

Die eingangs gestellten Fragen – Wer ist der Souverän? Wie wird seine Herrschaft begründet? Wer hat die Gesetzgebungskompetenz? Wem ist die Regierung verantwortlich? – sind nach den vorangegangenen Überlegungen so zu beantworten:

Zu Beginn des betrachteten Zeitraums lauteten die Antworten auf dies vier Fragen: Die Souveränität liegt beim Großherzog. Seine Herrschaft wird legitimistisch-traditionell und religiös begründet. Er teilt sich die Gesetzgebungskompetenz mit der Volksvertretung, wobei er die mächtigere dieser beiden Gewalten ist. Und ihm ist die Regierung verantwortlich. Diese Grundsätze galten auch in den Jahren 1856 bis 1868. Dies sind die beiden frühkonstitutionellen Perioden der luxemburgischen Verfassungsgeschichte.

1848 bis 1856 und dann wieder 1868 bis 1919 lag die Souveränität nach wie vor beim Großherzog und auch die Begründung staatlicher Herrschaft blieb unverändert. Doch überwog bei der weiterhin im Grundsatz geteilten Gesetzgebungskompetenz die Macht der Volksvertretung. Und die Regierung war nun dem Parlament verantwortlich. Dies sind die beiden parlamentarisch-monarchischen Perioden in der luxemburgischen Verfassungsgeschichte.

Seit 1919 beruht die politische Herrschaft im Großherzogtum Luxemburg auf dem Prinzip der Volkssouveränität in Verbindung mit dem allgemeinen Wahlrecht aller erwachsenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Seither ist Luxemburg eine parlamentarisch-demokratische Monarchie, und mit der Abschaffung der Formel „von Gottes

Gnaden“ sind die letzten Elemente religiöser Herrschaftsbegründung aus der luxemburgischen Verfassungswirklichkeit verschwunden.

Die luxemburgische Verfassungsgeschichte ist eingebettet in die allgemeine europäische Verfassungsentwicklung. Die grundlegenden Einschnitte von 1848, 1856, 1868 und 1919 bewegten sich im Einklang mit transnationalen Entwicklungen von Revolution, Reaktion und dem großen Demokratisierungsimpuls der Zeit unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg sowie seiner Fortsetzung seit den ausgehenden 1940er Jahren. Die jüngsten Entwicklungen bewegen sich in dieser Grundtendenz. ♦

¹ Zur aktuellen politischen Diskussion vgl. die Sitzung der Abgeordnetenkammer vom 11. Dezember 2008, in: *Chambre des Députés Luxembourg. Compte rendu des séances publiques n° 6, session ordinaire 2008-2009*, S. 202-208.

² Die These vom „Absolutismus“ Wilhelms I. vertrat Albert Calmes, *Naissance et débuts du Grand-Duché*, S. 146 f. – Die Gegenthese formulierte Nicolas Majerus, *Histoire du droit*, S. 722.

³ „Règlement grand-ducal du 7 octobre 2000 déterminant la formule exécutoire des jugements et actes“, in: *Mémorial. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. A – n° 102, S. 2246.

⁴ Paul-Henri Meyers, *président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle*, Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, vom 21. April 2009.

Bibliographie und Quellentexte

Hans Boldt, „Monarchie im 19. Jahrhundert“, in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhard Koselleck (Hgg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, Stuttgart 1978.

Albert Calmes, *Naissance et débuts du Grand-Duché 1814-1830 (Histoire contemporaine du Grand-Duché de Luxembourg, T. 1)*, Luxembourg 1971.

Albert Calmes, *La restauration de Guillaume I^{er}, Roi des Pays-Bas (l'ère Hassanpflug) 1839-1840 (Histoire contemporaine du Grand-Duché de Luxembourg, T. 3)*, Luxembourg 1947.

Michael Erbe, *Belgien, Niederlande, Luxemburg. Geschichte des niederländischen Raumes*, Stuttgart, Berlin, Köln 1993.

Paul Eyschen, *Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg*, Leipzig 1910.

Hans Fenske, *Der moderne Verfassungsstaat. Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert*, Paderborn, München, Wien, Zürich 2001.

Dieter Gosewinkel, Johannes Masing, *Die Verfassungen in Europa 1789-1949*, München 2006.

Werner Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie (Demokratie und Frieden, Bd. 9)*, Köln, Opladen 1970.

Hans-Michael Körner, *Geschichte des Königreichs Bayern*, München 2006.

Nicolas Majerus, *Histoire du droit dans le Grand-Duché de Luxembourg, deuxième Tome*, Luxembourg 1949.

Pierre Majerus, Marcel Majerus, *L'État luxembourgeois. Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif*, 6^e édition Esch-sur-Alzette 1990.

Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, Suzanne S. Schüttemeyer (Hgg.), *Politische Begriffe (Dieter Nohlen [Hg.], Lexikon der Politik, Bd. 7)*, München 1998.

Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999.

Gisela Riescher, Alexander Thumfart (Hgg.), *Monarchien*, Baden-Baden 2008.

Klaus Michael Rogner, *Die Befugnisse der Krone im spanischen Verfassungsrecht. Umfang und Grenzen des staatsrechtlichen Handlungsspektrums der Krone (Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 112)*, Berlin 1999.

Ulrike Seif, Dietmar Willoweit (Hgg.), *Europäische Verfassungsgeschichte*, München 2003.

Jean Thill, *Documents et textes relatifs aux constitutions et institutions politiques luxembourgeoises*, 2^e édition, Luxembourg 1978.

Paul Weber, „Les Constitutions du XIX^e siècle“, in: *Le Conseil d'État, Livre jubilaire*, Luxembourg 1957.

Monika Wienfort, *Monarchie in der bürgerlichen Gesellschaft. Deutschland und England von 1640 bis 1848 (Bürgertum. Beiträge zur europäischen Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4)*, Göttingen 1993.

„Ordonnance royale grand-ducale du 12 octobre 1841 portant Constitution d'États pour le Grand-Duché de Luxembourg“, in: *Mémorial législatif et administratif du Grand-Duché de Luxembourg*, n° 51 (1841), S. 425-436.

„Constitution du Grand-Duché de Luxembourg“, in: *Mémorial législatif et administratif du Grand-Duché de Luxembourg*, n° 52 (1848), S. 389-420.

„Ordonnance royale grand-ducale du 27 novembre 1856 portant révision de la Constitution“, in: *Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg*, n° 28, 30 novembre 1856, S. 211-248.

„Loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856“, in: *Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg*, n° 35, 22 octobre 1868, S. 213-242.

„Modification de la Constitution, 15 mai 1919“, in: *Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg*, n° 33, 16 mai 1919, S. 529-532.