

Ein Plädoyer für eine Verfassungsdebatte

Die Schulbücher der nächsten Generation dürften das Jahr 2013 als Meilenstein in der politischen Geschichte des Großherzogtums bezeichnen. Durch die Annahme eines neuen Textes wird die Verfassung nicht mehr auf das Jahr 1868, sondern auf 2013 datiert. Die absehbare Bedeutung des Ereignisses steht in keinem Verhältnis zur Unkenntnis der Bürger gegenüber diesem Prozess, zur zaghaften Thematisierung in den Medien und zum Desinteresse der Zivilgesellschaft. Noch erstaunlicher ist, dass viele Parteien nicht wissen, wie sie mit dem Thema Verfassung umgehen sollen. Das betrifft v. a. die Frage, ob die neue Verfassung dem Volk in einem Referendum vorgelegt werden sollte. Die aktuelle Verfassung sieht dafür eine niedrige Schwelle vor: Es reicht, wenn 16 Abgeordnete eine Volksbefragung wollen (bzw. 25 000 Wähler). Die CSV und die DP haben dazu noch keine einheitliche Position, sie wollen sich aber in den nächsten Wochen entscheiden. Déi Gréng, Déi Lénk und die ADR sind eher für ein Referendum. Die LSAP ist grundsätzlich dagegen.

Viele Gewählte, mit denen wir sprachen, befürchten, dass mit einem Referendum die „Büchse der Pandora“ geöffnet werde: nationalistische Exzesse um Sprache und Symbole, Partikularinteressen und die Gelegenheit, die Regierung abzustrafen. Der Schrecken von 2005, als gegen alle Erwartung eine kontroverse Debatte über die EU-Verfassung losbrach, sitzt noch tief in den Knochen. Im Kern heißt es: Verfassungsfragen sind zu komplex, als dass man sie dem Volk überlassen könnte.

2013, im Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger, wollen die Institutionen offenbar dem Souverän lediglich die Statistenrolle zugestehen. Das Misstrauen gegenüber den Bürgern ist allerdings recht neu. 1986 wollte die Regierung „toutes

Eine Verfassung sollte in der Gesellschaft verankert sein und nicht nur momentane politische Mehrheiten widerspiegeln.

les forces vives de la nation“ in den bereits damals geplanten Prozess einer umfassenden Verfassungsreform einbinden.¹ Premierminister Jean-Claude Juncker meinte im August 1999, dass eine fundamentale Verfassungsrevision die Zustimmung des Volkssouveräns benötige.² Es gab mal Zeiten, da löste sich die Abgeordnetenkammer automatisch auf, wenn sie einen Verfassungsartikel für revisionsbedürftig erklärte: Anlässlich der Neuwahlen sollte das Volk dann zum neuen Text Stellung beziehen können. In der Praxis geschah dies aber selten, da das Parlament das Ende der Legislaturperiode abwartete. Dieser demokratische Grundgedanke ging 2003 gänzlich verloren und wurde ersetzt durch die Möglichkeit des Referendums, ein Mittel, das jetzt doch nicht selbstverständlich erscheint.

Paul-Henri Meyers, CSV-Abgeordneter und Präsident der zuständigen Parlamentskommission, hinterlegte 2009 fristgerecht einen Verfassungsentwurf, damit dieser

im Wahlkampf diskutiert werden könnte. Auch *forum* war im Mai 2009 hoffnungsfroh: „Für die Redaktion war klar, dass das Vorhaben einer großen Verfassungsrevision eine breite Diskussion in der politischen Öffentlichkeit voraussetzt“. Doch Pustekuchen, die Debatte fand nicht statt. Juncker offenbarte dann im Januar 2011, dass er ein Referendum für „keine gute Idee“ hält – trotz des Wahlversprechens von 2009.³

Die Politik trägt größtenteils die Verantwortung, dass eine solche Verfassungsdebatte heute nur noch unter dem Druck eines Referendums möglich ist. Der vorliegende Verfassungsentwurf ist das Produkt des politischen Feingespürs Meyers, der es verstand, in der von ihm geleiteten Parlamentskommission ein kollegiales Arbeitsklima herzustellen.⁴ Stets auf Konsens bedacht, war es sein Ziel, die nötige Zweidrittelmehrheit bereits in der Ausarbeitung zu sichern. Rechtstechnische Hilfe kam vom Staatsrat, der sich gerne als eigentlicher und einziger Garant und Spezialist der Verfassung sieht.

Diese Strategie des Verfassungsexperten Meyers ging aber auf Kosten der Bürgerbeteiligung. Nun besteht die Gefahr, dass Junckers Wort der „Dunkelkammer“, in der die Europäische Verfassung seines Erachtens entstand, auch auf die Ausarbeitung der neuen Luxemburger Verfassung zutrifft. Es war politisch unklug, dass sich die Parlamentskommission nicht die Mühe gab, Vertreter der Zivilgesellschaft zu beteiligen. Das, obwohl es eine solche Initiative in den achtziger Jahren gegeben

hatte und dies selbst bei den Vorbereitungen zum EU-Verfassungsvertrag gewagt wurde. Sollte es zum Referendum kommen, bleibt dem Bürger nur die Wahl zwischen Zustimmung oder Ablehnung. Wer verhindern will, dass die Wähler dann wegen Detailfragen die gesamte Reform kippen, täte gut daran, sie im Vorfeld in die Debatten einzubeziehen.

Dass es anders geht, beweist ein 300 000-Einwohner-Land: Island. Dort wurde ein Verfassungsrat gewählt, der in einem sehr offenen und transparenten Prozess eine neue Verfassung schrieb (cf. Interview S. 51). Neben der Vorgehensweise ist auch die Zielsetzung interessant. Die Isländer verspürten 2008 nach der Kernschmelze des heimischen Finanzplatzes das Bedürfnis nach einem neuen Fundament der Gesellschaft. Thomas Hobbes' *Leviathan* auf dem Cover ist das Sinnbild dafür, dass jede Gesellschaft einen Vertrag braucht, der das (politische) Zusammenleben in einem Staat regelt. Gerade diese Dimension einer Verfassung als Gesellschaftsvertrag fehlt jedoch fast vollständig in der Vorlage des Luxemburger Parlaments. Mehr Mut in diese Richtung zu zeigen, würde jedoch bedeuten, über die fundamentalen Aufgaben und Werte des Staates zu diskutieren. Eine Verfassung ist nämlich mehr als das Organigramm der Staatsorgane, auf die sich die wenigen öffentlichen Stellungnahmen fast ausschließlich beziehen.

Die Parlamentarier betonen zu ihrer Rechtfertigung, dass es lediglich darum gehe, die Verfassung mit der politischen Praxis in Einklang zu bringen, v. a. was die Rechte des Großherzogs betrifft. Den jetzt vorliegenden Entwurf bezeichnete *forum* in seinem Dossier der Ausgabe 286 als „eine Verfassung für das 20. Jahrhundert“.⁵ Sie soll im Nachhinein die Praxis des vorigen Jahrhunderts legitimieren. Zu einem Zeitpunkt, wo die Zukunft des Luxemburger Wirtschaftsmodells immer unsicherer wird und die demografischen Veränderungen gleichsam tektonische Verschiebungen in der Gesellschaft anzeigen, will offenbar niemand die Grundfesten des Staates, wie wir ihn aus dem 20. Jahrhundert kennen, in Frage stellen.

Es fehlt nicht an Themen, über die mit Gewinn und kontrovers debattiert werden

könnte. Wir erwarten nicht, dass die Alternative entweder Republik oder Monarchie diskutiert wird. Doch die *forum*-Redaktion kann sich sehr gut vorstellen, das Wahlrecht gänzlich an die Aufenthaltsdauer im Lande und nicht mehr an die Nationalität zu binden, das Recht der Bürger auf vollständigen Zugang zu allen Verwaltungsakten einzuführen, den Schutz der Kultur und des kulturellen Erbes – genau wie den Natur- und Umweltschutz – zum Staatsziel zu erklären und beiden, Natur- und Kulturschutz, den Vorrang vor privaten Eigentumsrechten zu gewähren, hohen Beamten und Ministern die Annahme von Geschenken sowie den zu schnellen Wechsel in private Unternehmen zu verwehren, Politiker auf Landes- und Gemeindeebene zu verpflichten, ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen oder auch das Verhältnis des Staates zu den Religionsgemeinschaften zu überdenken ...

Der vorliegende Entwurf zielt nicht auf eine „Constitution-moteur“ (wie sie Luc Heuschling ab S. 39 beschreibt). Ein solcher Text würde der Entwicklung der Gesellschaft eine Richtung geben. Es ist bezeichnend, dass niemand in Luxemburg je auf die Verfassung Bezug nimmt, während es in Deutschland alltäglich ist, Prinzipien des Grundgesetzes wie „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ und „Eigentum verpflichtet“ zu zitieren.

In homöopathischen Dosen finden sich dann doch Neuerungen im Entwurf: die Ausdehnung des Briefgeheimnisses auf jegliche Art von privater Kommunikation, das Recht auf eine angemessene Wohnung, der Verweis auf die Menschenwürde und den Rechtsstaat ... Der Motor fehlt also nicht ganz, er ist nur nicht sonderlich leistungsfähig. Dabei gab es zwei Momente in der Luxemburger Geschichte, wo Erneuerungen der Verfassung diese zu einem Motor werden ließen. 1919 wurde das allgemeine Wahlrecht für Männer und Frauen eingeführt – früher als in anderen Ländern. 1948 wurde die Verfassung durch soziale und wirtschaftliche Rechte ergänzt: u. a. das Recht auf Arbeit, auf soziale Absicherung, auf kostenlose Bildung und gewerkschaftliche Freiheit. Beide Male war die Legitimität der Regierung infolge des vorangegangenen Krieges stark beschädigt. Die Neuerungen hatten offen-

bar das Ziel, die Bürger wieder mit ihrem Staat zu versöhnen.

Auch in letzter Zeit hat das Vertrauen in die politischen Institutionen gelitten. Die Affäre Wickreng-Léiweng hat das Schreckensbild einer Postdemokratie, in der private Interessen die Überhand gewinnen, real erscheinen lassen. Doch es sollte nicht zur fundamentalen Krise kommen müssen, damit Transparenz und eine breitere politische Beteiligung in die Verfassung aufgenommen werden.

Eine Debatte über die gemeinsamen Werte, die sich in einer Verfassung ausdrücken sollten, ist mehr denn je notwendig. Es geht dabei im Kern um die Frage, wie ein zukünftiges Luxemburg aussieht. Wir sollten es nicht den Institutionen überlassen, diesen Weg vorzugeben. Eine Verfassung sollte in der Gesellschaft verankert sein und nicht nur momentane politische Mehrheiten widerspiegeln. *forum* wird am 24. September eine Webseite online setzen (www.constitution.lu), mit dem Ziel, die Verfassungsreform einer größeren Öffentlichkeit näher zu bringen, aber auch Ideen zu sammeln, was die neue Verfassung noch zusätzlich beinhalten könnte. Im besten Fall entsteht dabei eine Dynamik, die sicherstellt, dass diese Verfassung nicht nur für das Volk geschrieben wird, sondern auch vom Volk ausgeht und im besten Fall ein Gefühl der Zusammengehörigkeit – über gemeinsame Werte und Ziele – begründen kann. ♦

Michel Pauly / Laurent Schmit

1 Paul-Henri Meyers, „Le cheminement historique, les objectifs et la portée de la révision constitutionnelle“, in: *Actes de la Section des sciences morales et politiques de l'Institut grand-ducal*, Bd. 14, 2011, S. 185-196, hier S. 187.

2 Déclaration gouvernementale du 12.8.1999, Discours prononcé par M. Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, Service Information et Presse, S. 21.

3 Laurent Zeimet, „Referendum unwahrscheinlich“. In: *Luxemburger Wort*, 31.1.2011, S. 4.

4 Um den Text des Entwurfs und alle diesbezüglichen Stellungnahmen auf der undurchsichtigen Internetseite der Abgeordnetenkommission zu finden (www.chd.lu), muss man unter „Trouver un document“ die Nr. 6030 eingeben. Alle Texte können frei heruntergeladen werden.

5 Das gesamte Dossier der Ausgabe 286 von Mai 2009 finden Sie unter www.forum.lu