

Gewaltentrennung, Tripartite, Staatsrat, Verfassungsgericht

Ein Gespräch mit Georges Margue

forum: Im Rahmen der "tripartite" wurden Fragen nach der Rolle des Luxemburger Staates aufgeworfen. Verschiedene Politiker meinten, der Staat setze sich herab, wenn er sich als einer der Partner neben Gewerkschaften und Patronat verstehe, er müsse über ihnen stehen.

Georges Margue: Der Staat ist eine Abstraktion. Er ist die Organisation einer Gesellschaft auf einer bestimmten Ebene. Es gibt Ebenen unterhalb des Staates und, angesichts der internationalen Zusammenschlüsse, gibt es heutzutage auch Ebenen darüber. Es gibt Strukturen und Beamte, die in diesen Strukturen tätig sind. Um mit Montesquieu zu sprechen: es gibt die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Justiz. Aber wenn wir schauen, wie der Staat heute organisiert ist, dann müssen wir andere Begriffe verwenden als Montesquieu, der zur Zeit des Absolutismus lebte.

Ich würde sagen, wir haben eine normative Gewalt, die allgemeingültige Regeln verordnet. Die Regeln, die der Zustimmung der Kammer bedürfen, nennen wir Gesetze, die Regeln, welche die Regierung alleine festsetzt, nennen wir Reglemente. Zweitens gibt es neben dem 'pouvoir législatif' den 'pouvoir administratif', die Verwaltungsgewalt: die Regierung oder ihre Beamten fällen Einzelentscheidungen und führen diese aus. Daneben gibt es noch, drittens, die Justiz, die zwei Funktionen hat: Streitfälle zu schlichten und Rechtsbrüche zu ahnden. Beides geschieht nach einem festgelegten Procédere.

Sie stellen mir jetzt die Frage, ob der Staat ein Partner sein kann. Der Staat schließt tagein tagaus Verträge, einmal ist es die Regierung, dann ist es die Verwaltung. Vergessen Sie nicht, daß wir innerhalb des Staates auch Gemeinden haben, die auch einen Teil der Hoheitsrechte ausüben, in Bereichen, die ihnen zugewiesen sind. Heutzutage gibt es auch Institutionen, die über den Staaten stehen. Wir haben der europäischen Gemeinschaft einen Teil unserer Hoheitsrechte übertragen.

Die Tripartite ist nur eine Struktur, in der sich Vertreter des Staates, des Patronats und der Gewerkschaften begegnen und in der sie versuchen bestimmte Probleme zu lösen. Das Protokoll, in dem die Einkünfte einer solchen Verhandlung festgehalten werden, hat keinen rechtsverbindlichen Charakter.

forum: Anfang der 80er Jahre gab es aber Bestrebungen, das Konsultativrecht zu erweitern.

Margue: Die Diskussionspartner verlassen sich ja auch darauf, daß die Vereinbarungen zu Gesetzen oder Reglementen umgesetzt werden. Das geschieht ja auch meistens so, vorausgesetzt das Parlament stimmt zu. Aber es geschieht ja nur selten, daß das Parlament einen Vertrag, den die Regierung eingegangen ist, nicht bestätigt. 1925 ist z. B. die Regierung Reuter daran gescheitert, daß die Kammer sich weigerte, den Eisenbahnvertrag mit Belgien zu ratifizieren.

Aber es heißt ja auch in der Verfassung: "La souveraineté réside dans la nation". Die Organe des Staates gehen aus den Wahlen hervor, selbst wenn es verschiedene Möglichkeiten der Regierungsbildung geben sollte.

Allerdings darf man nicht vergessen, daß die Regierung mit der Verwaltung arbeiten muß, die sie vorfindet, auch wenn sie die Verwaltungsspitzen ernennen darf. Sie ist auf das Wissen und Können ihrer Verwaltung angewiesen. Wenn der Finanzminister z.B. ein Steuergesetz ändern will, dann ist er, selbst wenn er eigene Vorstellungen hat, darauf angewiesen, daß die Verwaltung diese Ideen umsetzt.

forum: Die CSV ist praktisch immer an der Regierung. Verfügt sie nicht dadurch über zuverlässige, von ihr an die richtige Stelle plazierte Beamte und ist dadurch im Vorteil gegenüber anderen Parteien, die nur mit Unterbrechungen an der Regierung beteiligt sind?

Margue: So würde ich das nicht sehen. Es gibt auch hohe Beamte, die keiner Partei angehören, und es geschieht ziemlich oft, daß bei der Neuverteilung der Ministerämter eine Partei ein Ressort erhält, in dem führende Beamte sitzen, die von einer anderen Partei genannt wurden.

forum: Die Idee des Staates als Partners hat in den 60er Jahren zur Schaffung von neuen Institutionen geführt. Ich denke an den Conseil économique et social, ich denke an die Tripartite. Kann man nicht sagen, daß dadurch die Macht der Kammer eingeschränkt wurde?

Margue: Ich würde nicht sagen, daß der Conseil économique et social gegenüber der Kammer Macht ausüben kann. Er kann zwar Einfluß nehmen auf die Initiativen der Regierung, die Abgeordneten können auf seine Gutachten zurückgreifen, um Argumente zu finden. Aber die gleiche Rolle haben die Berufskammern früher schon gespielt. Die Institution, die wirklich Einfluß hat, ist der Staatsrat. Er tritt während des gesetzgeberischen Prozesses zwischen Regierung und Kammer selbst in Erscheinung. Jede Gesetzesvorlage bedarf eines Gutachtens durch den Staatsrat. Mit diesem muß sich die Regierung und die Kammer auseinandersetzen.

forum: Beruht die Macht des Staatsrates nicht hauptsächlich darauf, daß er sich weigern kann, Gesetze zu begutachten?

Margue: Wenn er das machen wollte, würde er wahrscheinlich aufgelöst, denn diese Macht hat die Regierung. Der Staatsrat hat es jedenfalls noch nie darauf ankommen lassen. Er kann die Prozedur zwar in die Länge ziehen, aber wenn die Regierung ein Gesetz auf die Prioritätenliste setzt, dann wird es auch begutachtet.

forum: Ist es jedoch nicht so, daß der Staatsrat eher die Gesetzesvorlagen der Kammer als die Gesetzesvorschläge der Parlamentarier berücksichtigt?

Margue: Das stimmt. Aber es gibt manchmal so unsinnige Gesetzesvorschläge, daß man sie am besten vergißt... Es ist in der Tat schwer, einen Gesetzesvorschlag durch den Staatsrat zu bringen. Ich gehöre zu

den Wenigen, die einige Vorschläge durchgebracht haben, aber einige sind auch hängengeblieben, wie zum Beispiel mein Vorschlag zum Mietgesetz.

forum: Kann man daraus nicht schließen, daß der Einfluß des einzelnen Abgeordneten gesunken ist?

Margue: Es war schon immer so, daß die Gesetzesvorschläge oft auf der Strecke geblieben sind. Neudeutings haben wir - und das ist das Neue - eine Inflation von Gesetzesvorschlägen, weil die Fraktionen heute über das nötige Personal verfügen, um Gesetzesvorschläge auszuformulieren. Früher hätte der Abgeordnete das selber machen müssen.

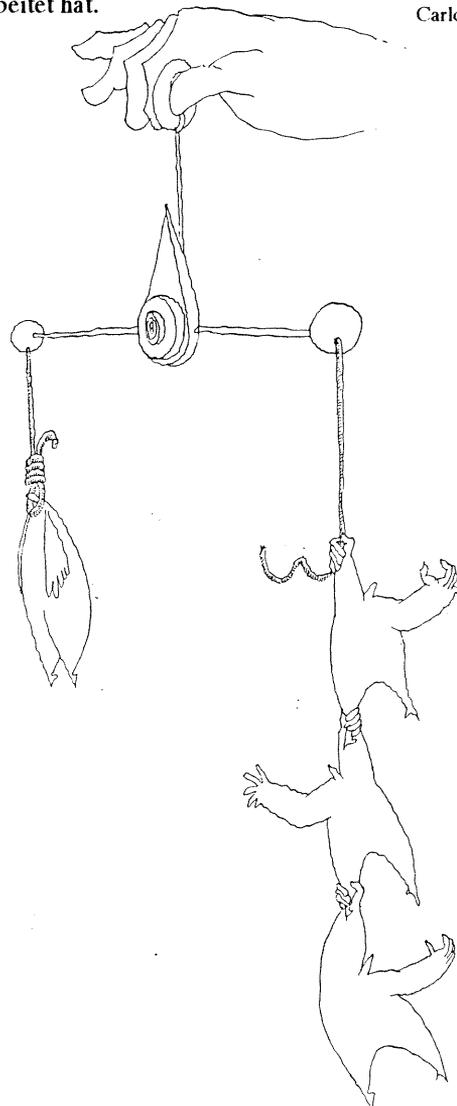
forum: Haben diese administrativen Strukturen der Fraktionen etwas geändert?

Margue: Heute ist es leichter für die Berichterstatter, ihre Berichte mit Hilfe der Fraktionsangestellten zu schreiben. Früher mußten sie häufiger auf Beamte aus den Verwaltungen zurückgreifen. Ein Beispiel ist das erste RMG-Gesetz, dessen Bericht von einem Beamten der Sozialversicherung geschrieben wurde.

forum: Es wird gemunkelt, derselbe Beamte habe das Gutachten des Staatsrates geschrieben.

Margue: Über den Staatsrat bin ich nicht im Bilde. Ich weiß nur, daß er am 'exposé des motifs' der Regierung mitgearbeitet hat.

Carlo Schmitz



forum: Und heute führt er das Gesetz aus.

Neuerdings haben wir eine Inflation von Gesetzesvorschlägen, weil die Fraktionen heute über das nötige Personal verfügen, um Gesetzesvorschläge auszuformulieren. Früher hätte der Abgeordnete das selber machen müssen.

Margue: Er nicht mehr, denn es wurde ja eine neue Struktur geschaffen, mit Beamten, die allerdings auch an der Vorbereitung des Gesetzes beteiligt waren.

Brauchen wir ein Verfassungsgericht?

forum: In dieser Legislaturperiode soll noch eine Verfassungsreform stattfinden. Bislang hat es noch keine interfraktionelle Absprache gegeben. Kann die Reform noch vor den Wahlen über die Bühne gehen?

Margue: Sicher, das ist zumindest die Absicht der Regierung.

forum: Welches sind die Hauptachsen dieser Reform?

Margue: Wenn man von der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze absieht, die im Augenblick in den Vordergrund gerückt wird, gibt es keine großen Achsen. Die Formulierung der 'libertés publiques' ist insgesamt zur Revision gestellt, aber wir sind nicht der Meinung, daß man viel ändern soll. Es gibt einige Punkte, in denen wir meinen, daß die Formulierung der Freiheiten zu absolut ist. Besonders wenn die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden sollen, dann können wir in Schwierigkeiten kommen, z. B. beim Briefgeheimnis. "Le secret des lettres est inviolable" - bedeutet das, daß die Briefe eines Gefangenen nicht geöffnet werden dürfen? Darf es zu Kriegszeiten keine Briefzensur geben? Wir haben vor kurzem ein Gesetz über die psychiatrische Anstalt verabschiedet, in dem es heißt, daß die von den Insassen geschriebenen Briefe nicht kontrolliert werden und daß die an sie gerichteten Briefe, aus medizinischen Ursachen, kontrolliert werden sollen. Dieser Text ist einstimmig verabschiedet worden, aber er steht im Widerspruch zur Verfassung. Unsere Fraktion hat sich auf die Abänderung der Verfassung geeinigt und schlägt eine Formulierung vor, wie sie in der Straßburger Konvention der Menschenrechte steht.

Falls in einem Prozeß festgestellt wird, daß zwischen der Verfassung und einem Gesetz ein Widerspruch besteht, dann hat die Verfassung Vorrang, so wie es heute bei einem Konflikt zwischen einem Gesetz und einem Reglement ist. Dies gilt auch für ein Konflikt zwischen einem Reglement und der Verfassung, in diesem Falle wird die Verfassung als Gesetz behandelt. Nicht nach einem Text aber nach der Jurisdiktion geht internationales vor nationalem Recht. Wenn aber jetzt jeder Richter im Falle eines Konfliktes von Gesetz und Verfassung selber entscheiden kann, dann könnte man gegen dessen Entscheidung Berufung einlegen und es käme zu Verzögerungen. Daher kommt der Gedanke, daß dieser Richter eine nationale oberste Instanz anrufen könnte.

forum: Wie soll diese Instanz aussehen?

Margue: Das ist in der Tat die Frage. Brauchen wir ein neues Gericht, mit neuen Richtern? Oder soll das

Kassationsgericht diese Rolle übernehmen? Darüber gibt es noch keine Einigkeit.

forum: Wie ist denn Ihre eigene Meinung? Sind Sie für oder gegen ein Verfassungsgericht?

Margue: Wenn Sie die Frage so stellen, dann gibt es keine Antwort. Ich muß die Frage an Sie zurückgeben: was stellen Sie sich unter einem Verfassungsgericht vor? Die CSV-Arbeitsgruppe ist in keinem Fall für einen 'contrôle préalable', so wie es ihn in Frankreich gibt. Dies führt nur dazu, daß die politische Opposition nach dem ein Gesetz verabschiedet wurde, die Tendenz hat, dieses Verfassungsgericht anzurufen, damit es in einem politischen Konflikt Partei ergreift. Wir glauben nicht, daß dies wünschenswert sei. Wir haben schließlich den Staatsrat, der in seinem Gutachten feststellt, ob ein Gesetz verfassungskonform ist. Dann ist es an der Kammer, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Die a posteriori Kontrolle, so wie sie uns vorschwebt, kann auch auf alte Gesetze angewandt werden oder auf Gesetze, die in der Kammer einstimmig verabschiedet wurden. Auch ein Gesetz, das a priori nicht gegen die Verfassung verstößt, kann in seiner Auslegung in einem konkreten Fall mit einer konstitutionellen Norm in Konflikt geraten.

Mir scheint ein Konsens zu bestehen über das System der 'question préjudicielle'. Ich persönlich bin der Meinung, man soll dem Kassationshof die Aufgabe des Verfassungsgerichtes übertragen. Aber ich weiß nicht, ob diese Lösung zurückbehalten werden wird. Wenn man eine eigenständige Lösung anstrebt, dann werden die Richter eh aus bestehenden hohen Gerichten kommen.

forum: Aber es gibt auch Vorschläge, die das neue Verfassungsgericht nicht nur mit Richtern besetzen wollen.

Margue: Ich denke an Richter und Mitglieder des 'comité du contentieux' des Staatsrates. Wo soll man denn sonst Leute hernehmen? Aus der Verwaltung, aus der Wirtschaft? In einem Jahr werden wir mehr wissen.

forum: Woran könnte das Verfassungsgericht denn noch scheitern?

Margue: An den Kräften in der LSAP, die gegen jede Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen sind. Dieser Artikel war ja schon einmal als revisibel erklärt worden, doch die letzte Constituante ist zu keinem Entschluß darüber gekommen, weil sie von diesen Kräften blockiert wurde.

forum: Und mit welchen Argumenten?

Margue: Weil das die Macht der Legislative in Frage stellen würde. Allerdings vergessen darüber diese Leute, daß die Verfassung ja auch von der Legislative geschaffen wurde. Doch ich glaube, daß sich mittlerweile die Stimmung in der LSAP gewandelt hat, und ich hoffe, daß es zu einem Konsens der drei großen Parteien kommen wird.

forum: Wir danken für das Gespräch.

Für forum sprachen mit Georges Margue, F. Fehlen, Ch. Margue und Cl. Wey.