

Die überfällige Reform des Staatsrats

In der zu Ende gehenden Legislaturperiode hat kein Staatsorgan so tiefgreifende Veränderungen erfahren wie der Staatsrat. Durch die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und eines Verfassungsgerichts ist die Rolle des Staatsrats wesentlich verändert und auf den legislativen Bereich beschränkt worden. Doch gerade in diesem Bereich drängen sich weitere Reformen auf, wie u. a. der Mouvement écologique seit Jahren fordert.

In der Nr. 185 (Juli 1998) veröffentlichte *forum* ein viel beachtetes Dossier über die demokratische Revolution von 1848 und ihre Folgen. Darin wies Georges Ravarani in seinem Beitrag über die 48er Verfassung (S. 30-34) schon darauf hin, daß die demokratischen Errungenschaften einerseits begrenzt waren, da z. B. das Prinzip der Volkssouveränität nicht ausdrücklich festgehalten worden war, und daß andererseits schon ein Jahr später der reaktionäre Gegenwind zu blasen begann, der auf Druck des Deutschen Bundes zu einer autoritären, antiliberalen Revision der Verfassung führen sollte. Da der entsprechende Entwurf des König-Großherzogs Wilhelms III. (1849-1890) keine Mehrheit in der Abgeordnetenkammer fand, löste der Monarch 1856 die Kammer kurzerhand auf und promulgierte eine neue Verfassung ohne Zustimmung der Volksvertreter: ein regelrechter Staatsstreich. Diese illegal in Kraft gesetzte Verfassung ist erstaunlicherweise bis heute rechtskräftig, auch wenn seit 1919 eine ganze Reihe von Verfassungsänderungen sie in einem demokratischen Sinne verbessert haben.

*Souverain a des attributions législatives: son avis est requis pour tout projet de loi ou amendement. Il a encore des attributions judiciaires (comité du contentieux), p. ex. en cas de conflit entre un particulier et l'administration. À ses origines le Conseil d'État est avant tout un conseil de la Couronne. Le Souverain y nomme des hommes d'expérience soustraits aux luttes politiques du jour. Le Conseil d'État est un enfant de la réaction, mais il survivra quand en 1868 on revient vers des conceptions plus libérales. L'utilité d'un organe composé d'hommes indépendants et experts était évidente. Tout au long de son histoire, le Conseil d'État est resté un élément de réflexion et de pondération, mais aussi de conservation.» (G. Trausch, *Le Luxembourg à l'époque contemporaine*, Luxembourg, 1975, S. 62). Und G. Ravarani fügt hinzu: «En fait, le Conseil d'État s'est révélé, surtout grâce à ses fonctions de juridiction administrative, être un frein à l'omnipotence du pouvoir exécutif.» (loc. cit., S. 33)*

In den letzten Jahrzehnten sind berechtigte Zweifel darüber aufgekommen, ob der Staatsrat wirklich noch die unabhängige Instanz ist, die er vielleicht einmal war. Immer mehr erwies er sich in seinen Gutachten zu Gesetzesprojekten und in seinen Urteilen des Streitsachenausschusses als williger Interessenvertreter der Geschäftswelt und Verwaltungen eher denn als kritische, am Gemeinwohl orientierte Instanz. Sogar seine 'opposition formelle', mit der er ein Gesetzesprojekt trotz Kammervotum drei Monate aufschieben kann, was in Vorwahlperioden tödlich sein kann, provoziert nicht nur

«Tout au long de son histoire, le Conseil d'État est resté un élément de réflexion et de pondération, mais aussi de conservation.» (G. Trausch)

«Un enfant de la réaction»

Diese reaktionäre Verfassung beschränkte die Rechte des in 'Ständeversammlung' umgetauften Parlaments (kein jährliches Budgetgesetz u. a.), schaffte Presse- und Vereinigungsfreiheit ab und schuf den Staatsrat. Seine Rolle faßt Gilbert Trausch folgendermaßen zusammen: «(...) *le Conseil d'État (est) destiné à jouer le rôle d'une deuxième Chambre (Sénat). Le Conseil d'État, dont les membres sont nommés par le*

den Ärger des Premierministers, sondern auch immer häufiger das verständnislose Kopfschütteln mancher Juristen: Offiziell darf er diese Opposition nur aus formaljuristischen Bedenken, nicht aus inhaltlich-politischen Ursachen anmelden, doch sie ist immer häufiger juristisch so schlecht begründet, daß der inhaltliche Dissens eindeutig ausschlaggebend war.

Daß die Zusammensetzung des Staatsrats demokratischen Gesichtspunkten nicht gerecht wird, ist offensichtlich: Seine Mitglieder werden offiziell vom Großherzog ernannt, in der Praxis aufgrund von Vorschlägen, die abwechselnd das Parlament, die Regierung und der Staatsrat selbst machen. Dadurch haben einerseits die traditionellen Parteien die Möglichkeit, ihren Einfluß zu sichern, während z. B. Grüne oder Kommunisten noch nie einen Vertreter ins Gremium entsenden konnten. Andererseits ist die Verwaltung sehr stark vertreten, so daß es des öfteren zu engen Interessenverquickungen kam: Derselbe hohe Beamte formulierte im Auftrag der Regierung den Text des Gesetzprojektes, schrieb als Mitglied des Staatsrats dessen Gutachten, half eventuell noch dem parlamentarischen Berichterstatter bei dessen Gutachten, sorgte schließlich als Verwaltungschef für die Exekution des Gesetzes und falls es zu einem Streitfall kam, konnte er auch noch möglicherweise als Mitglied des Streitsachenausschusses, dessen Rechtsprechung ohne Rekurs war, an der Urteilsfindung beteiligt sein. Dieser Verquickung von Richter und Partei wurde erst aufgrund eines Urteils des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs durch die Schaffung einer unabhängigen, zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Riegel vorgeschoben.

Interessenverquickungen

Doch in Sachen legislative Gutachten bleibt die Interessenvermischung aktuell. Bei der Einführung des 'congé parental' ging die restriktive Haltung des demokratisch nicht legitimierten Staatsrats eindeutig auf die Interessen der Arbeitgeberschaft zurück, die das von der demokratisch gewählten Abgeordnetenkammer gewünschte Recht auf Elternurlaub im Falle, wo die Kinder krank sind, auf ein Minimum reduzieren wollte. Selbst der Premierminister ereiferte sich über die Parteilichkeit des Staatsrats. Jüngst noch hat das *Mouvement écologique* nachgewiesen, daß das umweltpolitisch verheerende Gutachten des Staatsrats zur Reform der Commodo-Incommodo-Gesetzgebung vom CSV-Bürgermeister von Walferdingen (mit-

geschrieben wurde, der als Generalsekretär der Handwerkerföderation im Staatsrat sitzt und dort natürlich zunächst die Interessen der Handwerker und Industriellen, nicht aber die der Umwelt und der kommenden Generationen vertritt. So verlangt z. B. das tendenziöse Gutachten des Staatsrats, lies der Handwerkerföderation, die Kosten für Expertisen, welche die Verwaltung von neuen Betrieben verlangt, um ihre Gefährlosigkeit für Umwelt und Gesundheit zu beweisen, seien in Zukunft vom Steuerzahler zu übernehmen, «ces mesures étant prises pour assurer la protection de la sécurité, de la salubrité ou de la commodité publiques». Der *Mouvement écologique* fragt mit recht, wieso denn dann Autobesitzer die Kosten der technischen Kontrolle in Sandweiler selbst übernehmen müssen. Auf den Informationsrückstand, den der Staatsrat in seinem Gutachten zur Reform des Drogengesetzes an den Tag gelegt hat, ist schon der *GréngeSpoun* Nr. 480 (16.4.1999) eingegangen. Das Gutachten bestätigt das zitierte Urteil von Trausch: «Le Conseil d'État est resté un élément de ... conservation.» In dieselbe Richtung geht die Ablehnung der mehrheitlich gewünschten Verfassungsreform, die den Umweltschutz und die Gleichstellung von Frau und Mann als Verfassungsaufträge festhalten wollte. Über diesen Konservatismus kann auch das eine oder andere fortschrittliche Gutachten in Sachen Ausländerintegration (vgl. *forum* Nr. 184/1998) nicht hinwegtäuschen.

Regelmäßig weigert sich der Staatsrat, den Umweltvereinigungen oder den Menschenrechtsorganisationen ein Klagerecht vor den

Der Verquickung von Richter und Partei wurde erst aufgrund eines Urteils des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs durch die Schaffung einer unabhängigen, Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Riegel vorgeschoben.

Photo:
Mouvement Ecologique



Gerichten zugestehen, mit der Begründung, daß die Interessen der Öffentlichkeit von der Staatsanwaltschaft vertreten werden, auch wenn deren Kompetenz in vielen Fällen eindeutig überfordert ist. Als Beispiel kann die Klage des *Mouvement écologique* gegen die Verletzung der Impaktstudien-Direktive beim Bau der Südumgehung der Stadt Luxemburg gelten: ein juristisch recht eindeutiger Fall, der aber vom Streitsachenausschuß des Staatsrats nicht zur Verhandlung zugelassen wurde, weil die Vereinsmitglieder kein persönliches Interesse nachweisen könnten. Wer aber soll dann die Interessen der Allgemeinheit vertreten, wenn der Staatsanwalt nicht von sich aus aktiv wird? Das neue Verwaltungsgericht scheint allerdings anderer Meinung zu sein und desavouiert die entsprechende Jurisprudenz seiner Vorgänger im Staatsrat. Durch die Haltung des Staatsrats konnten z. B. Vereinigungen wie *forum asbl* und der *Mouvement écologique* vor dem französischen Verwaltungsgericht gegen die Betriebsgenehmigung des Atomkraftwerks Cattenom Klage führen, während ihnen ein ähnliches Recht in Luxemburg nicht zusteht.

In «*Visioun fir muer. Walfuederungen vum Mouvement écologique. De Kéisécker 2/99*»

ärgert sich die Umweltgewerkschaft auch darüber, daß sie die in einer Betriebsgenehmigung festgehaltenen Bedingungen nicht namens der Allgemeinheit in Frage stellen darf, während der Betrieb selbst das sehr wohl in seinem eigenen Interesse tun darf. Trotz entsprechender Absichten des Umweltministers und der LSAP wurde dieses Klagerecht auch nicht im jüngst votierten Gesetz zur *Commodo-Incommodo-Reform* festgehalten, weil die Abgeordneten eine 'opposition formelle' des Staatsrats fürchteten (!), die eine Verabschiedung des Gesetzes vor den Wahlen verhindert hätte. Zu Bedauern ist angesichts dieser regelmäßigen und eindeutigen Parteinahme der Staatsratsmehrheit zugunsten der Industrie- und Geschäftswelt, daß die wenigen Vertreter etwa der Gewerkschaften sich nicht dazu aufrufen können, wie das früher häufiger vorkam, zumindest Minderheitsgutachten abzugeben.

Ein anderes beliebtes Mittel des Staatsrats, Reformen zu verhindern oder zu verwässern, war es, sein Gutachten zu den betreffenden Gesetzesprojekten auf die lange Bank zu schieben. Das galt ganz besonders für solche Vorschläge, die aus den Reihen der Abgeordneten selbst kamen.

Ein Vorschlag zur demokratischen Staatsreform

Eine schnell und einfach realisierbare Forderung, die schon öfters gegenüber dem Parlament geäußert wurde, verlangt von den Abgeordneten, sie müßten ihre Interessenverquickungen mit der Privatindustrie offen auf den Tisch legen. Meines Wissens hat aber nur einmal die Kammer ihre Mitglieder aufgefordert, ihre Mandate in Verwaltungsräten öffentlich bekanntzugeben. Es zeigt sich immer deutlicher, daß diese Forderung auch an die Mitglieder des Staatsrats gerichtet werden muß.

Diese Offenlegung kann heute nicht mehr genügen, um das Vertrauen des Volkes (siehe unten) in die gewählten und nicht-gewählten Entscheidungsträger wiederherzustellen. Aus allen genannten Gründen wurde schon lange, selbst in Kreisen der Verfassungsrechtler, wie Luc Frieden 1985 in einer Radio-Serie festgehalten hat, eine tiefgreifende Demokratisierung des Staatsrats gefordert. Die Grünen hatten mal eine solche Forderung, wenn nicht gar die Abschaffung des Staatsrats im Programm stehen. Weder sie noch eine andere Partei, deren Wahlprogramm schon publik ist, hat sie zum Versprechen für die 1999er Wahlen gemacht. Auch der *Mouvement écologique* bleibt bei seinen Vorstellungen, wie der Staatsrat reformiert werden könnte, recht vage.

PROGRAMME JUIN		 <p>KULTUR FABRIK® Centre Culturel Kulturfabrik Esch 116, rue de Luxembourg L-4221 Esch/Alzette Pour tout renseignement: Téléphone 55 44 93 Fax 55 04 03 Email: mail@kulturfabrik.lu Infotelefon Kulturfabrik: 1891</p>
	<p>5 juin à 21 h FIESTA CUBANA AVEC GRUPO SABROSO Prévente: 350 LUF/60 FF/18 DM</p>	
	<p>10 juin à 21 h KETAMA (swing et duende, Espagne) Prévente: 700 LUF/120 FF/35 DM</p>	
	<p>12 juin à 21 h IFANG BONDI Soirée africaine Prévente: 350 LUF/60 FF/18 DM</p>	
	<p>26 juin à 21 h MUSAFIR Gypsies of Rajasthan Musiques et danses de l'Inde Prévente: 500 LUF/85 FF/25 DM</p>	
<p>1/2/3 Juni um 20 Uhr Rinderwahn oder Poverotti wird singen eine Kammeroper in 14 Bildern Musik: Camille Karger/ Libretto: Nico Helminger</p>		<p>24/25 juin à 20 h EN ATTENDANT GODOT de Samuel Beckett Mise en scène: Luc Bondy Entrée: 900 LUF/étud.: 450 LUF</p>

Eine erste Voraussetzung scheint mir zu sein, daß der Staatsrat eine demokratische Legitimation erhält. Aus einem offiziell nur den Großherzog beratenden Gremium muß eine echte zweite Kammer werden. Nach ausländischen Vorbildern liegt es auf der Hand, ihn als Vertretung der kommunalen und regionalen Kräfte umzumodelieren. Die Gemeinde- und Schöffenräte könnten z. B. je zwei Vertreter pro Kanton in den Staatsrat delegieren; damit würde er 24 statt bisher 21 Mitglieder zählen. Dadurch gewinnt der parteipolitische Einfluß, der bisher schon latent aber eindeutig gegeben ist, sicher an Transparenz. Wohl sind dann die sog. *forces vives de la nation* wie Gewerkschaftsbonzen, Industriekapitäne u. ä. nicht mehr vertreten, doch deren Einfluß auf die Gesetzgebung wird ja schon durch die obligatorische Gutachter-tätigkeit der Berufskammern und des Wirtschafts- und Sozialrats sichergestellt. Wahrscheinlich sitzen im Fall einer Wahl durch die Gemeinde- und Schöffenräte auch weniger Juristen im Staatsrat, so daß seine bisherige Rolle als Wächter der Verfassung zu kurz kommen könnte. Seit der Schaffung eines Verfassungsgerichts ist das Problem allerdings nicht mehr so akut. Außerdem könnte man dem Verfassungsgericht in dem Fall auch die A-Priori-Kontrolle zuerkennen: Wenn eine Gruppe Abgeordnete oder eventuell sogar Bürger (nach zu definierenden Kriterien) Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines neuen Gesetzes anmelden, soll das Verfassungsgericht darüber befinden, wie etwa der 'Conseil d'État' in Frankreich. Daß durch meinen Vorschlag die hohen Beamten ersatzlos aus dem Gesetzgebungsverfahren ausgeschaltet würden, entspricht nur der Logik der Gewaltentrennung. Eine nach Regionen gewichtete Wahl durch die Gemeinde- und Schöffenräte könnte auch sicherstellen, daß die regionalen Interessen der einzelnen Landesteile besser zum Ausdruck kämen.

Damit würde eine andere Reform machbar: Die im Vergleich zum Ausland etwas ulkig wirkende Einteilung des kleinen Landes in vier Wahlkreise wird ja damit legitimiert, daß andernfalls das demographische Übergewicht von Süden und Zentrum die Vertretung der geringer bevölkerten Landesteile im Norden und Osten verhindern würde. Wenn aber die Vertretung regionaler Interessen durch den Staatsrat sichergestellt wäre, würde die Einteilung des Landes in vier Wahlbezirke überflüssig. Wäre Luxemburg nur mehr ein einziger Wahlbezirk, würde hingegen die demokratische Repräsentativität des Volkes verbessert, da die Parteien nicht mehr je nach Wahlbezirk unter-



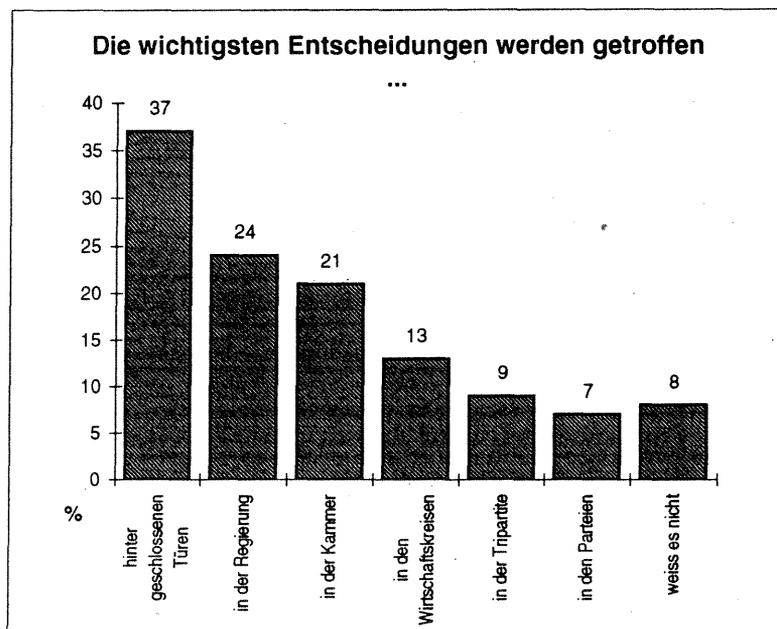
Photo: Mouvement Ecologique

schiedliche Stimmenanteile erreichen müßten, um ein Abgeordnetenmandat zu erringen (1994: 4,16% im Süden, aber 12,5% im Osten). Insbesondere die Vertretung der kleineren Parteien im Parlament entspräche dadurch stärker dem Wählerwillen. (Ein Mandat wäre 1994 bei diesem Sitzverteilungsmodell schon mit 1,6% der Stimmen gesichert gewesen.) Aus genau diesem Grund dürften die sog. großen Parteien sich denn auch einer derartigen Reform widersetzen. In der Tat könnte das dazu führen, daß extreme Gruppierungen mit Erfolg an den Wahlen teilnehmen könnten und einer Zersplitterung der Parteienlandschaft Vorschub geleistet würde. Die Weimarer Republik ließe grüßen. Dem Argument könnte man dadurch begegnen, daß man die Gesamtzahl der Abgeordneten reduziert - auch ein finanzieller Vorteil - oder wie u.a. in der Bundesrepublik einen minimalen Stimmenanteil von 4-5% als Hürde einbaut.

Die schwindende Akzeptanz der Staatsinstitutionen

Daß eine stärkere Demokratisierung der Luxemburger Staatsinstitutionen überfällig ist, zeigt nicht zuletzt die vom *Mouvement écologique* bei der ILReS in Auftrag gegebene Umfrage bei 1505 wahlberechtigten Luxemburgern: 37% der Befragten gaben nämlich an, die wichtigsten politischen Entscheidungen würden in Luxemburg «hannert zouen Diren» getroffen! Für 24% der Befragten fallen sie auf Regierungsebene und nur für 21% im Parlament, aber für 13% in den Wirtschaftskreisen. Das Ergebnis ist zu eindeutig, um durch die berechtigten Vorbehalte gegenüber Umfragen in Zweifel gezogen werden zu müssen. Angesichts dieser Geisteshaltung - die übrigens von jedem Bürgerkullehrer aufgrund seiner Ge-

Wenn die Vertretung regionaler Interessen durch den Staatsrat sichergestellt wäre, würde die Einteilung des Landes in vier Wahlbezirke überflüssig.



sprache mit Schülern im Vorfeld der Wahlen bestätigt werden kann - verwundert auch die nicht durch Umfragen, sondern bei den letzten Wahlen immer deutlicher werdende Wahlenthaltung: Trotz gesetzlichem Wahlzwang ist die Zahl der Nichtteilnehmer an den Legislativwahlen von 7,7% im Jahr 1959 auf 12,4% im Jahr 1989 gestiegen und konnte auch durch die Einführung der Briefwahl 1994 nur unwesentlich auf 11,7% abgeschwächt werden (1).

Was den Staatsrat anbelangt kann auch auf eine ILReS-Umfrage von 1994 zurückgegriffen wer-

den (vgl. *forum* Nr. 151/1994). Damals erreichte diese Institution einen Vertrauenskoeffizienten von 2,4 und stand an der Spitze der Vertrauenshitparade der Luxemburger Staatsinstitutionen. Aber 35% der Befragten gaben an, den Staatsrat gar nicht zu kennen! Nur der Wirtschafts- und Sozialrat schnitt mit 42% 'unbekannt' noch schlechter ab. m.p.

(1) Die neue ILReS-Umfrage gibt auch Beispiele für die fehlende inhaltliche Übereinstimmung zwischen *pays réel* und *pays politique*, d.h. zwischen Wahlvolk und politischen Entscheidungsträgern: 73% der Befragten (noch 62% bei einem Haushaltseinkommen von < 75 000 F) erklärten sich bereit, für ihren Energieverbrauch (Strom, Benzin, Mazout, Gas usw.) mehr zu bezahlen, wenn dadurch die Umwelt geschont und der Ressourcenverbrauch gedrosselt würden und die derart eingenommenen Steuergelder für soziale Zwecke verwendet würden. 40% wären mit einem Aufpreis von 20% und mehr einverstanden, 72% gar mit einem Aufpreis von mindestens 10%. Trotz dieser Zahlen und trotz entsprechender Wahlversprechen konnte die am 13. Juni abzuwählende Regierung die Einführung von Ökosteuern etwa auf dem Energieverbrauch, auf nicht-wiederverwertbaren Getränkeverpackungen und dem Abwasser nicht durchsetzen. Weiterhin fordern 63% einen Ausbau der öffentlichen Transportmittel und nur 16% wollen eine dritte Spur auf den Autobahnen als Antwort auf das zunehmende Verkehrsaufkommen.

Die aktuelle Zusammensetzung des Staatsrats

Paul **BEGHIN**, Rechtsanwalt, Präsident
 Raymond **KIRSCH**, u. a. Generaldirektor der Staatsbank- und sparkasse, Vizepräsident
 Paul-Henri **MEYERS**, Staatsbeamter, u. a. Präsident der Privatbeamtenpensionskasse und der Nationalen Kasse für Familienzulagen, Verwaltungsratspräsident der Herz-Jesu-Klinik, Generalsekretär der FEDUSE/CGFP, Vizepräsident
 Fernand **GEORGES**, Direktor des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments i. R.
 Annette **SCHWALL-LACROIX**, Rechtsanwältin
 Cornel **MEDER**, Staatsbeamter, Direktor des Nationalarchivs
 Henri **METZ**, Facharzt, ehemaliger Direktor des Centre hospitalier
 John **CASTEGNARO**, u. a. Präsident des OGBL, Präsident des Verwaltungsrats der Editpress S.A.
 Marcel **SAUBER**, Generalsekretär der Handwerkerföderation
 Claude **BICHELER**, Staatsbeamter, Präsident des Schiedsgerichts der Sozialversicherungen
 Robert **BIEVER**, Staatsbeamter, Staatsanwalt

Charles **RUPPERT**, u. a. Direktor der Kredietbank S.A., Mitglied des Verwaltungsrats der Sankt-Paulus-Druckerei

J.-Pierre **SINNER**, Staatsbeamter, Distriktkommissar
 Pierre **MORES**, Staatsbeamter, erster Direktionsrat beim Amt für Sozialversicherungen

Victor **ROD**, Staatsbeamter, Direktor des Kommissariats für Sozialversicherungen, Präsident des Verwaltungsrats der Staatsbank- und sparkasse

Nicolas **SCHMIT**, Staatsbeamter, Botschafter
 Alain **MEYER**, Staatsbeamter, Professor am Athenäum

Nico **EDON**, Staatsbeamter, Generalstaatsanwalt
 Claude A. **HEMMER**, Staatsbeamter, Direktionsrat im Gesundheitsministerium, Regierungskommissar für das Spitalwesen

Georges **SCHROEDER**, Staatsbeamter, Direktor der Generalinspektion der Sozialversicherungen
 Carlo **MEINTZ**, Staatsbeamter, Professor i. R., ehemaliger Abgeordneter

N. B.: Die Mitgliedschaft in Verwaltungsräten konnte nicht vollständig erfaßt werden.