

# Die neue Gewaltenteilung

*Die Staatsgewalt wird gemeinhin in drei Tätigkeitsbereiche aufgliedert:*

- die gesetzgebende Gewalt oder Legislative
- die ausführende Gewalt oder Exekutive
- die richterliche Gewalt oder Justiz.

*So haben wir es gelernt seit Montesquieu (1689-1755). So steht es in allen Bürgerkundebüchern. Und weiter heißt es dann üblicherweise, dass in einer Demokratie die gesetzgebende Gewalt vom Parlament, in Luxemburg Abgeordnetenkammer genannt, ausgeübt wird, die ausführende Gewalt von der Regierung, die richterliche Gewalt von unabhängigen Gerichten.*

*Diese Teilung der Gewalten, die also von verschiedenen Staatsorganen ausgeübt werden, ist eines der zwei wichtigsten Merkmale einer Demokratie. Das zweite ist das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht, das dem Bürger erlaubt, die Mitglieder der Legislative selbst zu bestimmen, so dass die Gesetze eigentlich im Namen des Volkes entstehen.*

---

**Für die Autoren besteht «das Hauptmerkmal des parlamentarischen Regierungssystems gerade nicht in einer strikten Trennung von Legislative und Exekutive, sondern in der Verschmelzung von Parlamentsmehrheit und Regierung zu einer Handlungseinheit.»**

---

Doch so ganz will die politische Realität nicht in dieses Schema passen. Viele politische Kommentatoren klagen, nicht nur in Luxemburg, dass eigentlich die Gesetze von der Regierung 'gemacht' werden und das Parlament nur noch zustimmt. In Luxemburg haben beratende Gremien wie die Tripartite, die Berufskammern, der Wirtschafts- und Sozialrat, die alle nicht durch demokratische Wahlen legitimiert sind, zusätzlich einen recht großen Einfluss auf die Gesetzgebung, derart dass wenn diese Gremien mit der Regierung zu einem Konsens gekommen sind, das gewählte Parlament kaum noch wagt, einen Gesetzesvorschlag abzuändern.

Viele Bürger sind auch der Überzeugung und die sommerliche Berichterstattung etwa bei RTL über die Regierungsbildung stärkte sie sicher in ihrer Meinung, dass sie die Regierung «wählen». Die Regierung gilt als Machtzentrum, obschon die Theorie (und das Protokoll) das Parlament als erste Gewalt im Staat bezeichnet. Eigentlich genügt manchen Beobachtern der politischen Szene die Regierung, Sinn und Zweck der Abgeordnetenkammer und damit der viel gepriesenen Gewaltentrennung

leuchtet immer schwerer ein. Der Opposition, d. h. der Minderheit in der Abgeordnetenkammer, deren Parteien nicht der Regierung angehören, kommt in diesen Verhältnissen schon gar keine Rolle mehr zu. Sie könnte in den Augen vieler ganz zu Hause bleiben, da sie eh nichts mehr an den Entscheidungen der Parlamentsmehrheit ändern kann, die ihrerseits die Entscheidungen der Regierung nur noch absegnet.

Solche Überlegungen findet man keineswegs nur bei ahnungslosen Schülern, sondern werden auch vielen Erwachsenen suggeriert, die fast täglich ein Interview mit einem Minister hören oder sehen dürfen, aber nur selten Einblick in die Rolle eines Abgeordneten bekommen. Und überhaupt, heißt es dann, die Politiker täten ohnedies, was sie wollen, und allzuviel werde sich auch nach den Wahlen nicht ändern, auch wenn die DP die LSAP ersetzt. Nur Biertischgespräche von frustrierten Bürgern? Auch die Initiative «Für eine lebendige Demokratie», die wir in *forum* Nr. 193 vorgestellt haben, bemängelt die Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozess und verlangt nach einer transparenteren Demokratie.

Dass Abgeordnete ihre Rolle anders sehen und dem Parlament eine größere Bedeutung zusprechen, ist anzunehmen. Trotzdem war ich gespannt auf die Lektüre des kurz vor den Wahlen erschienen Büchleins:

**Frank Reimen/Jeanot Krecké,  
Die Abgeordnetenversammlung.  
Theorie und Praxis parlamentarischer  
Kontrolle, Luxemburg, 1999, Éditions  
promoculture, 140 Seiten, 1485,- F.**

Angesichts des sowieso recht spärlichen politologischen Schrifttums in und über Luxemburg verdient das Buch sicher Aufmerksamkeit. Und der Untertitel der aus einer Trierer Magisterarbeit (von F. Reimen) in den Fächern Politik und Rechtswissenschaften erwachsenen Veröffentlichung läßt zudem hoffen, dass hier ein wesentliches Problem der parlamentarischen Demokratie angepackt wird, das sich so oder ähnlich übrigens in vielen westlichen Demokratien stellt.

Nun die Antwort, die beide Autoren - nach einem historischen Abriss über die Stellung der Abgeordnetenversammlung im Verfassungsgefüge (S. 13-40) - auf die fundamentale Frage geben, ob und wie das Parlament seine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung ausübt/ausüben kann/ausüben sollte, ist tatsächlich sehr interessant. Eigentlich entwickeln sie ein neues Modell der Gewaltentrennung, «die die 'traditionelle' verfassungsrechtliche Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative zwar nicht ersetzt (und auch nicht ersetzen soll), aber doch politisch überlagert, ja im Interesse der Regierungstabilität überlagern muß.» Für sie besteht «das Hauptmerkmal des parlamentarischen Regierungssystems also gerade nicht in einer strikten Trennung von Legislative und Exekutive, sondern in der Verschmelzung von Parlamentsmehrheit und Regierung zu einer Handlungseinheit.» (S. 41; vgl. S. 35f.) Daher finden die entscheidenden Weichenstellungen in Sachen Gesetzgebung nicht mehr im Parlament statt, wie die beiden Autoren unumwunden zugeben, sondern «im Vorfeld der parlamentarischen Prozedur» (S. 104, vgl. S. 85), also in Gesprächen des zuständigen Ministers mit den betroffenen (eher: mit den von ihm für betroffen angesehenen) Interessengruppen, den sog. 'forces vives de la nation', in den Fraktionssitzungen oder in interfraktionellen Sitzungen mit dem Koalitionspartner (S. 102f.) - eine «wichtige Station des Gesetzgebungsverfahrens, (die) weder in den Gesetzes- noch in den Verfassungstexten Berücksichtigung findet» (S.

85) und in den parlamentarischen Ausschüssen, wo «die Mehrheitsvertreter ... seit einigen Jahren ihr Recht, Regierungsvorlagen abzuändern, in einem nie zuvor gekanntem Maße (gebrauchen)» (S. 109).

Von der politischen Wirklichkeit ausgehend steht also für die Autoren die Regierung, deren Stabilität gesichert werden muß (S. 35, 42, 111), im Zentrum des Geschehens, des politischen Entscheidungsfeldes. Zusammen mit der ihr verbundenen (aber nicht unbedingt hörigen) Parlamentsmehrheit zeichnet sie verantwortlich für Gesetzgebung und Ausführungsbestimmungen<sup>1</sup>. Diese Sichtweise kann sogar beanspruchen, im Einklang mit der Verfassung zu stehen, deren Artikel 32 bekanntlich lautet: «Die Staatsgewalt liegt bei der Nation. Der Großherzog übt sie aus ...» Von einem Vorrang des Parlaments in der Demokratie ist keine Rede. Der Textvorschlag der Sozialisten «Die oberste Gewalt geht vom Volke aus» wurde

---

**Gesetzgebung  
findet nicht  
mehr im  
Parlament statt,  
sondern im  
Vorfeld der  
parlamentarischen  
Prozedur.**

---

*Das Gebäude der  
Abgeordnetenversammlung  
während der Mitte  
dieses Jahrhunderts  
Photo:  
Edouard Kutter Jr*



1919 bewusst nicht zurückbehalten, wie die Autoren erinnern (S. 32), auch wenn 1948 eine Verfassungsänderung die parlamentarische Demokratie als Regierungsform fest schrieb und damit die Volkssouveränität indirekt bestätigte (S. 34). Und 1998 hielt eine Änderung von Artikel 33 fest, der Großherzog übe die exekutive Gewalt «gemäß der Verfassung und den Gesetzen des Landes» aus (S. 34). Theoretisch steht also doch die Abgeordnetenversammlung über der ausführenden Gewalt, da letztere Gesetze braucht, die sie ausführen kann und muß.

Diese Theorie steht aber wie oben festgehalten und auch von den beiden Autoren diagnostiziert in Widerspruch zur Verfassungswirklichkeit, da die Regierung de facto immer stärker Befugnisse der Legislative übernimmt. Die Frage nach den Kontrollmöglichkeiten des Parlaments ist um so drängender. Weil das Parlament bzw. seine Mehrheit nicht nur die Aufgabe der Gesetzgebung sondern auch der Regierungsbestellung hat, kann das Parlament nicht mehr als solches als unabhängige Kontrollinstanz gelten. Wenn die Parlamentsmehrheit zusammen mit der Regierung die eigentliche legislative

Gewalt z. T. «im vorparlamentarischen Raum» (S. 102) ausübt und die Opposition weitgehend aus dem Gesetzgebungsverfahren ausgeschaltet ist, kommt letzterer vor allem die Rolle zu, als «die bessere Regierung von morgen» (S. 42) oder als «Alternativregierung im Wartestand» (S. 43; S. 109 gilt derselbe Ausdruck als Zitat von Döring) öffentlich Kritik an Regierung und Mehrheitsvorlagen zu üben. Diese Sicht der Opposition scheint mir allerdings sehr stark von einer 15-jährigen Beteiligung an einer Regierungsmehrheit beeinflusst - Krecké ist seit 1989 Abgeordneter der LSAP, zuletzt als Fraktionspräsident, Reimen ist parlamentarischer Sekretär der LSAP, auch wenn der Verlag das nirgends angibt - und wird kaum dem Selbstverständnis eines Abgeordneten gerecht, der z. B. seine Partei allein im Parlament vertreten muß.

Für die Autoren ist die Kontrollfunktion des Parlaments aufgrund der oben beschriebenen 'neuen Gewaltenteilung' ebenfalls geteilt: - Die Mehrheitsabgeordneten kontrollieren die Regierung, ob sie das politische Programm verwirklicht, das in der Koalition ausgehandelt worden war und für das sie von eben dieser Mehrheit ursprünglich das Vertrauen erhalten hat; darüber hinaus arbeiten sie, soweit sie persönlich dazu Lust haben und sich kompetent spüren, an der Gesetzgebung gestalterisch mit der Regierung zusammen (S. 44, 45, 54, ...). - Die Oppositionsabgeordneten stellen die Legitimität der Regierung in Frage mit ihrer Kritik und ihren Alternativvorschlägen, denn an der Gesetzgebung selbst können sie nicht mitwirken. Dazu dienen vor allem Motionen, parlamentarische Anfragen und Interpellationen (wobei die Autoren nicht verkennen, dass solche Anfragen von Mehrheitsabgeordneten oft zur persönlichen Profilierung eher denn zur Kontrolle der Regierung benutzt werden). Ihr wichtigstes politisches Terrain findet die Opposition aber in der öffentlichen Kommunikation, im Hinaustragen ihrer Kritik unter die Wählerschaft, z. B. bei Regierungskrisen, so dass sie dann sogar Entscheidungen der Mehrheit erzwingen kann (S. 85). «Für die Oppositionsabgeordneten stellen die öffentlichen Debatten (in der Kammer) denn auch das wichtigste Kontrollmittel dar» (S. 131).

Wenn dann aber die Oppositionsparteien ihre Kritik und Alternativen bevorzugt auf Pressekonferenzen und mit anderen Mitteln der öffentlichen Kommunikation in die Öffentlichkeit tragen, reden die Autoren von Schwächung des Parlaments als 'eigentlich zentralem Ort

**arche**  
freie holzarchitektur

Seit über 10 Jahren bauen wir Häuser aus Holz. Holzskelett- oder Holzrahmenbau, schlüsselfertig oder Ausbauhaus – egal wie Sie sich entscheiden, wir schaffen Ihnen ein lebendiges Zuhause mit viel Raum zum Wohlfühlen. Wenn Sie mehr wissen wollen über **arche** und unsere Art ökologisch zu bauen, rufen Sie uns an: 0 03 52/71 97 19

*"Paps sagt, wir wohnen jetzt ökologisch! Wir wissen zwar nicht, was das ist, aber wir fühlen uns sauuwohl!"*

**ambiente**  
holzskelettbau

arche · freie holzarchitektur AG · Rue Flaxweiler  
L-6776 Grevenmacher/Potáschberg · Postfach 4350 · 54233 Trier

politischer Auseinandersetzung' (S. 101f.), während sie andererseits bedauern, dass nur der Regierung eine wirksame Medienpräsenz gelingt, die Abgeordnetenversammlung als solche aber bei Radio und Fernsehen zu kurz kommt (S. 133). Könnte dieser Umgang von Regierung und Parlament mit den Medien bzw. die Behandlung von Regierung und Parlamentsmehrheit einerseits, der Opposition andererseits durch die Medien nicht auch eine Folge der 'neuen Gewaltenteilung' sein?

Weniger geeignet zur Regierungskontrolle ist laut Krecké und Reimen das Untersuchungsrecht, da es nur «wenn es im Sinne seiner ursprünglichen Konzeption, d. h. in der Tradition des Dualismus Regierung/Parlament (...) eingesetzt wird» ein effizientes Verfahren darstellt. Angesichts der 'neuen Gewaltenteilung' kann es diese Rolle nicht spielen. Aufgrund der Erfahrungen von 1980 ('Jorhonnertaffär'), 1989 (Benny Berg), 1994 ('Valissenaffär') und 1998 ('dysfonctionnements' nicht nur im Gesundheitsministerium!) halten sie daher eine Reform des parlamentarischen Untersuchungsrechts für notwendig, um es - im Sinne eines CSV-Vorschlags von 1994 - der rein politischen Bewertung vorzubehalten (S. 75).

Erstaunt zeigen sich die Autoren über den geringen Anteil an Gesetzesvorschlägen aus Abgeordnetenfeder im Vergleich zu den von der Regierung eingebrachten Gesetzesvorlagen (Tendenz leicht steigend laut Tabelle 13). Die Antwort liefern sie allerdings selbst: Der Anteil dieser Vorschläge an den beschlossenen Gesetzen liegt in der Regel unter 2%! Die Ursache dafür liegt auch nicht nur in den angeführten materiellen und personellen Arbeitsbedingungen, sondern wesentlich in der von ihnen selbst dargelegten 'neuen Gewaltenteilung'. Nur in zwei 'Normsetzungsbereichen' sehen die beiden Autoren die traditionelle Gewaltenteilung gewahrt: bei Verfassungsänderungen und bei Abänderungen des Kammerreglements. Hier mischt sich die Regierung in der Regel nicht ein, hier arbeiten Mehrheit und Opposition enger zusammen.

In diesem Zusammenhang machen denn auch beide Autoren einen bestehenden Verfassungsbruch aus: Während Artikel 36 der Verfassung dem Großherzog die Ausführung der Gesetze vorbehält, weist Artikel 26 Absatz 6 der parlamentarischen Geschäftsordnung seit 1990 dem Arbeitsausschuss der Kammer die Kompetenz zu, Entwürfe großherzoglicher Verordnungen zu begutachten, die von der Regierung zwecks Ausführung eines Gesetzes erlassen werden.

Für Krecké und Reimen sind «die Bemühungen der Kammer, den Wirkungsbereich der parlamentarischen Kontrolle auf die gesetzausführenden Normen auszudehnen, angesichts der zunehmenden Komplexität der zu regelnden Materien und der vermehrten Verabschiedung von Rahmengesetzen, (...) als durchaus legitim zu bewerten. Da aber Legitimität ohne Legalität in einem demokratischen Staat nicht gegeben sein kann, sollte dieses Verfahren (...) so schnell wie möglich eine verfassungsrechtliche Grundlage bekommen» (S. 121). Man kann natürlich auch der Meinung sein, dass dieses Verfahren ganz abgestellt werden sollte, da es Aufgabe der Gerichte ist, Verstöße gegen das Gesetz, auch solche der Regierung mittels Verordnungen, zu ahnden.

Das ist nicht der einzige konkrete Vorschlag, den die Autoren äußern, um die Kontrollfunktionen der Abgeordnetenversammlung zu verbessern. Zählen wir ein paar auf: Die Regierung soll nicht mehr über den Dringlichkeitscharakter einer parlamentarischen Anfrage entscheiden dürfen (S. 63). Das parlamentarische Untersuchungsrecht bedarf einer Reform, z. B. sollte der Vorsitz des Ausschusses einem Berufsrichter zukommen (S. 78f.). Von Abgeordneten eingebrachte Gesetzesvorschläge sollten auch behandelt werden, wenn der Staatsrat dazu nicht Stellung bezogen hat (S. 102). Bei Abänderungen der Geschäftsordnung sollte ein Minderheitenveto vorgesehen werden (S. 117). Dem Haushaltsausschuss müsste ein Rechnungsprüfer zur Seite gestellt werden (S. 125). Die Ausschusssitzungen sollten öffentlich werden (S. 133). Begrüßt wird auch die Initiative von Armeeminister Bodry, im Parlament einen Vororentwurf zur Reform von Gendarmerie und Polizei diskutieren zu lassen, um es «in einem formalisierten Rahmen am Prozess politischer Meinungsbildung (zu beteiligen)» (S. 105). Auch Erna Hennicot-Schoepges hatte schon als Kammerpräsidentin vorgeschlagen, bei großen Bauprojekten, die Abgeordneten über Prinzip und Standort diskutieren und abstimmen zu lassen bevor der Bautenminister das genau berechnete Projekt einbringt, weil dann wegen der getanen Arbeit kaum noch jemand das Prinzip in Frage zu stellen wagt. Das war u. a. in Zusammenhang mit dem Pei-Museum. Sie verwies auf das Vorbild der Gemeinderäte. Geschehen ist nichts in dieser Hinsicht.

Soll es den Vorstellungen von Krecké und Reimen auch so ergehen? Interessanterweise wurden zahlreiche dieser Vorschläge bei der LSAP-Presskonferenz zur Vorbereitung ihrer

---

**Die Präsidentenposten in den parlamentarischen Kommissionen sollten nicht von Oppositionspolitikern besetzt werden, «da die Opposition so in ihrer Freiheit, Kritik auszuüben, eingeschränkt würde». Mittlerweile selber in der Opposition, vertritt die LSAP eine andere Position.**

---

Oppositionsrolle (*tageblatt*, 28.7.1999) aufgegriffen. Ganz scheint aber die Konzeption der beiden Autoren dort nicht verstanden worden zu sein, denn aus der Opposition heraus fordert die LSAP-Fraktion, Präsidentenposten in parlamentarischen Kommissionen müssten auch mit Oppositionspolitikern besetzt werden. Im Buch hieß es aber, das sei «im Interesse der Opposition» nicht machbar, «da sie so in ihrer Freiheit, Kritik auszuüben, eingeschränkt würde» (S. 109).

Der politologische Ansatz von Reimen und Krecké verdient eine öffentliche Diskussion. Das dünne, mit Dokumentationsmaterial gut illustrierte Buch ist einfach geschrieben, stellt auch bekannte Vorgänge im parlamentarischen Leben ausführlich dar, liefert gelegentlich erklärende Fußnoten, so dass es auch einer größeren Leserschaft zugänglich sein müsste. Die am 13. Juni 1999 gewählte Abgeordnetenkammer hat das Recht, die Verfassung von Grund auf zu revidieren. Das darf nicht ohne Beteiligung der Nation geschehen. Dieses Buch liefert einen indirekten Beitrag dazu.

m.p

(1) Es stellt sich die Frage, ob man dann nicht auch beim Wahlrecht die entsprechende Schlussfolgerung ziehen sollte und wie in Frankreich das Majorzsystem einführen sollte, weil das klare Mehrheitsverhältnisse schafft, also die Regierungen stärkt, jedoch auf Kosten der Repräsentativität: minoritäre Meinungen werden dann aus der Volksvertretung ausscheiden. Auch im Majorzsystem stehen zwar die Personen im Vordergrund, aber im Gegensatz zum Panachage-System werden klare Mehrheiten geschaffen. Soweit gehen die Autoren nicht, die das Wahlsystem nicht in Frage stellen. Sie bestätigen hingegen die weitgehende Ausschaltung des Wählers bei der Regierungsbestellung, denn der S. 53 behauptete Einfluss auf die Rangfolge der Gewählten ist ja dank Wahlpropaganda und -strategie der Parteien zur Förderung von Führungspersönlichkeiten sehr relativ, so dass aufgrund des Wahlsystems die Parteiinstanzen freie Hand haben, die Regierungsmitglieder zu bestimmen. Auf das Luxemburger Wahlsystem, das einen programmatischen Wahlkampf behindert, wird nächstes Jahr im Rahmen eines forum-Dossiers zurückzukommen sein.

**colabor forum**

vous invitent à une conférence du cycle  
«L'économie sociale en devenir»

## Reconnaître, clarifier et développer la place de l'économie sociale:

**l'exemple français des Assises nationales de la vie associative  
présentée par Marcel Hipszman**

Délégué adj. à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale (DIISES - Paris)

suivie d'un débat avec la participation des associations:

Action-Solidarité-Tiers-Monde (ASTM)  
Réseau pour le Travail et la Promotion Humaine (RTPH)  
Femmes en Détresses asbl  
Médecins sans Frontière (MSF)  
BIOG coopérative

animé par Raymond Klein (*forum*)

**Mardi 28 septembre 1999 à 20 heures**

Salle Victor Hugo (Foyer)  
60, avenue Victor Hugo  
Luxembourg-Limpertsberg



La conférence et les débats  
se tiendront en français.  
Un verre de l'amitié sera  
servi en fin de séance.