

Die Verfassung und der Großherzog

Auch wenn jene Verfassungsartikel, die für Luxemburg die monarchische Staatsform festhalten, nicht zur Revision anstehen, stellen sich in bezug auf die Stellung des Großherzogs im Luxemburger Staatswesen eine Reihe fundamentaler Fragen. forum setzt daher seine Reihe über die laufende Verfassungsreform innerhalb dieses Dossiers fort mit einem Beitrag über dieses wenig diskutierte Kapitel Luxemburger Verfassungswirklichkeit.

Früher, zur Zeit des Absolutismus, etwa als König Ludwig XIV. über Frankreich herrschte, war alles viel einfacher. Damals hatte der König einfach alles zu sagen: Er machte die Gesetze, er sorgte für ihre Ausführung, er bestrafte, wer ein Gesetz zu übertreten wagte. In anderen Worten er übte die drei Staatsgewalten aus: Exekutive, Legislative und Judikative. Ganz so einfach war es in Wirklichkeit zwar auch wieder nicht, denn die Historiker betonen seit etlichen Jahren die Gegengewalten, die auch zu Zeiten eines absoluten Herrschers wie Ludwig XIV. seine Macht de facto wirklich einschränkten. Aber das Schema stimmt.

Der Großherzog - ein absoluter Monarch?

Reste dieses Absolutismus sind auch noch in der Luxemburger Verfassung zu erkennen, die 1868 wohl die reaktionäre Verfassung von 1856 ersetzte, deren Bestimmungen aber keineswegs alle abschaffte. Besonders deutlich wird das, wenn man die Stellung des Großherzogs in der (heutigen) Verfassung analysiert.

Gleich die Artikel 3-8 sind ihm gewidmet. Artikel 4 sagt ausdrücklich: „Die Person des Großherzogs ist unverletzlich.“ Ihm kann also niemand (rechtlich gesehen) etwas anhaben. Wenn er mit 80 km/h durch die Ortschaft fährt, muss der diensttuende Polizist stramm stehen,

ihn gebührenpflichtig verwarnen darf er nicht. Er braucht sich nie vor irgendeinem Gericht zu verantworten. Nach dem Kapitel II über die Grundrechte der Bürger folgt ein weiteres Kapitel über die Prärogativen des Großherzogs, bevor die anderen Staatsorgane aufgezählt und ihre Aufgaben präzisiert werden. So heißt es erst in Artikel 51: „Das Großherzogtum Luxemburg ist eine parlamentari-

Photo: SIP



sche Demokratie.“ Wohl hieß es schon in Artikel 32, seit 1919, die Staatsgewalt liege bei der Nation, doch gleich anschließend wird präzisiert, der Großherzog übe sie aus. Er übt die exekutive Gewalt aus (Art. 33), er richtet Gesetzesvorschläge an die Abgeordnetenkammer (Art. 47), er billigt und verkündet die Gesetze (Art. 34), er erläßt die Ausführungsbestimmungen zu den Gesetzen (Art. 36), er schließt die internationalen Verträge ab (Art. 37), er ernennt zu den Zivil- und Militärämtern (Art. 35) sowie die Richter (Art. 90), er lässt Münzen prägen (Art. 39), er verleiht Adelstitel (Art. 40) sowie Zivil- und Militärorden (Art. 41), Gerichtsurteile werden in seinem Namen verkündet (Art. 49) und er übt das Begnadigungsrecht aus (Art. 38). Dem Großherzog steht das Oberkommando über die Luxemburger Armee zu; er erklärt den Krieg und seine Beendigung (Art. 37). Er kann das Parlament auflösen (Art. 74); bis 1998 durfte er es für einen Monat vertagen. Der Großherzog ernennt auch die Mitglieder des Staatsrats (Gesetz vom 8.2.1961), dessen einflussreiche Mitwirkung an der Gesetzgebung bekannt ist.

Diese Auflistung dürfte deutlich machen, dass der Großherzog wie zur Zeit des Absolutismus an den drei Staatsgewalten beteiligt ist: Die Exekutive übt er allein aus (Art. 33), an der Legislative ist er beteiligt durch sein Vorschlagsrecht und sein Sanktionsrecht (in Luxemburg tragen Gesetze daher nicht das

Datum ihres Votums im Parlament, sondern das Datum der großherzoglichen Unterschrift) sowie durch sein Recht, die Kammer aufzulösen. Im Bereich der Judikative ernennt er die Richter und kann ihre Urteile durch Begnadigung abmildern oder außer Kraft setzen. Man kann schon verstehen, dass vor etlichen Jahren eine UNO-Kommission angeblich Luxemburg aufgrund seiner Verfassung unter die Diktaturen einreihen wollte. Dabei braucht hier nicht einmal das Vollmachtengesetz angesprochen zu werden, mit dem die Regierung sich jährlich vom Parlament Sondervollmachten für potentielle Krisenfälle erteilen lässt.

Die gestutzten Flügel des Großherzogs

Ganz so schlimm ist es ja aber bekanntlich nicht hierzulande. Die aufgezählten Bestimmungen werden nämlich durch andere Bestimmungen eingeschränkt, die systematisch aber immer erst als Einschränkung zum eben zitierten Grundsatz formuliert sind und nicht als eigenständiges Prinzip.

Wenn der Großherzog die Staatsgewalt ausübt, so muss er das gemäß der Verfassung und den Gesetzen des Landes tun. Artikel 32 sagt sogar ausdrücklich, dass

er keine anderen Befugnisse hat, als jene, die ihm von der Verfassung zuerkannt werden. Erst seit 1998 definiert Artikel 33 seine eigentliche Rolle (die bis dahin diffus und somit potentiell omnipotent war): Er ist Staatsoberhaupt, symbolisiert die Einheit des Staates und ist Garant der nationalen Unabhängigkeit. Die Identifizierung des Staatsoberhauptes mit dem Land - in Zeiten auswärtiger Annexionsgelüste wie im 19. und zu Anfang des 20. Jahrhunderts sicher nicht unwichtig - wird also erst heute konstitutionell festgeschrieben. Artikel 33 wiederholt nochmals, dass er sich bei der Ausübung der exekutiven Gewalt an Verfassung und Gesetze halten muss. Von Allmacht ist also keine Rede mehr.

Die Exekutive

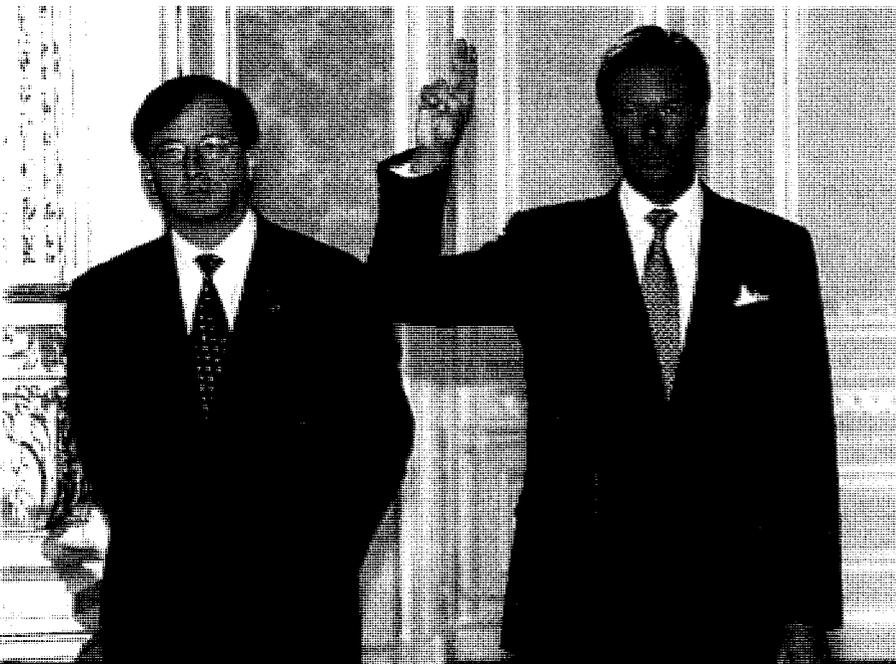
Wie in jeder konstitutionellen Monarchie hat der Großherzog die ausführende Gewalt inne. Dabei muss er sich nicht nur an Verfassung und Gesetze halten (Art. 33). Laut Artikel 76 muss er mindestens drei Regierungsmitglieder ernennen; die Anzahl der Minister steht aber in seinem Ermessen. Diese sind denn auch verantwortlich (Art. 78) und müssen jede Verfügung des Großherzogs gegenzeichnen (Art. 45), so dass trotz Unverletzlichkeit des Großherzogs (Art. 4) doch

eine gewisse Garantie besteht, dass er nichts Unbedachtes unterschreibt. Das gilt selbst für das Begnadigungsrecht und seit 1989 auch bei ‚privaten‘ Ordensverleihungen. Die wahrhaft starke Stellung hat also gemäß Luxemburger Verfassung die Regierung, ohne deren Gegenzeichnung eine großherzogliche Verfügung ohne Wirkung bleibt. Allerdings ist jeweils die Mitwirkung des Großherzogs zwingend vorgeschrieben (was das Verfassungsgericht noch vor kurzem in Erinnerung gerufen hat; darauf ist im Rahmen der *forum*-Serie zur Verfassungsreform zurückzukommen). Die Freiheit der Regierung bei der Ausführung der Gesetze ist nur durch die Bestimmung eingeschränkt, dass jedes ‚arrêté grand-ducal‘ dem Gesetz entsprechen muss, das es ausführen soll; kein Gesetz kann also mittels ‚arrêté‘ abgeändert oder außer Kraft gesetzt werden (Art. 36). Diese Konformität von Ausführungserlass und Gesetz kann von den Gerichten überprüft werden (Art. 95).

Die Legislative

Artikel 51 definiert das Land auch als parlamentarische Demokratie und Artikel 46 hält fest, dass die (vom Großherzog zu promulgierenden) Gesetze der Zustimmung der Abgeordnetenkommission bedürfen. Der Großherzog kann die Kammer auflösen, muss dann aber innerhalb drei Monaten Neuwahlen ausschreiben (Art. 74). Er schließt zwar die internationalen Verträge ab, de facto tut es also die Regierung, aber laut Verfassung bedürfen sie der Zustimmung durch das Parlament (Art. 37). Auch Kriegserklärungen bedürfen der Zustimmung der Abgeordnetenkommission (Art. 37), auch wenn die Regierung das im Kosovo-Konflikt ‚vergessen‘ hatte. Wenn Artikel 35 dem Großherzog das Recht vorbehält Staatsbeamte (und Offiziere) zu ernennen, so verbietet der anschließende Satz ihm, ohne vorheriges Gesetz Staatsfunktionen zu schaffen. Es bleibt allerdings die Tatsache, dass der Großherzog jedes vom Parlament gestimmte Gesetz durch seine Unterschrift billigen und in Kraft setzen muss; dazu hat er drei Monate Zeit. Die legislative Gewalt ist also zweifelsfrei geteilt zwischen Staatsoberhaupt und Parlament. Durch das Vetorecht im legislativen Prozess, ist die Aufgabe des

Die Macht im Staate und ihre Repräsentation - Regierung und zukünftiger Staatschef.
Photo: SIP



Großherzogs auch nicht allein repräsentativer Art, wie noch kürzlich Alex Bodry (LSAP) im *d'Lëtzebuurger Land* (25.2.2000) schrieb.

Seit dem Schulgesetz von 1912, das Großherzogin Marie-Adelheid zunächst abgelehnt hatte, ist allerdings kein Fall bekannt, dass ein Großherzog von seinem Vorrecht Gebrauch gemacht hätte, ein Gesetz abzulehnen. Diese Staatschefin hatte 1916 auch die Kammer aufgelöst, weil sie keine dort mehrheitsfähige Regierung gutheißen wollte. Die Frage bleibt offen und dürfte wohl nie eine Klärung finden, ob es nicht Großherzogin Charlotte in Person war, die 1937 der Regierung bzw. der Abgeordnetenmehrheit das Referendum über das Maulkorbgesetz aufzwang, nachdem das Gesetz an sich ja eine parlamentarische Mehrheit gefunden hatte. Von ihr unterschrieben wurde es nämlich nie. Nicht nur die legendäre Diskretion der sukzessiven Luxemburger Staatsoberhäupter, sondern ihr ureigenes Interesse brachte sie seit den Fauxpas der Marie-Adelheid dazu, ihre konstitutionellen Rechte eher eng auszulegen. Obschon etwa an der religiös-moralischen Einstellung des Luxemburger Herrscherhauses genauso wenig Zweifel bestehen kann wie an jener des verstorbenen belgischen Königs Baudouin, verweigerte sich Großherzog Jean z. B. nicht, als es 1978 darum ging, das Gesetz zur bedingten Straffreiheit der Abtreibung zu unterschreiben.

Die Verfassungsnorm an die Verfassungswirklichkeit anpassen

Die Frage stellt sich natürlich, ob im 21. Jahrhundert die oben beschriebene Stellung des Großherzogs noch Berechtigung hat. Die - legitime - Frage nach Vor- und Nachteilen der Monarchie bzw. der Republik soll an dieser Stelle nicht gestellt werden, wohl aber die nach der Ausgestaltung der konstitutionellen Monarchie, oder genauer nach der Stellung des Monarchen im Luxemburger Staatsgefüge. An welche Tabus solches Fragen rührt, zeigte allerdings noch im Mai 1999 die Abgeordnetenkammer als sie fast die ganze Verfassung zur Revision freigab, außer den Artikeln, die die monarchische Staatsform festschreiben.

Die aktuelle Diskrepanz zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit ist m. E. nämlich ungesund. In einer Diskussionsrunde bei RTL-Télé Lëtzebuerg (16.1.2000) meinte die Abgeordnete der Grünen Renée Wagener, es sei zumindest widersprüchlich, wenn man die Monarchie akzeptiert, solange sie diskret sei und nicht von ihren Prärogativen Gebrauch mache, aber in Frage stelle, falls sie - wie bei Adelheid - ihre konstitutionellen Rechte voll ausnutzen wolle.

Es sind jedoch nicht nur staatsphilosophische Überlegungen, die zu einer Revision der konstitutionellen Rolle des Monarchen in Luxemburg führen sollten. Die Frage muss z. B. gestellt werden, ob das Prinzip der Unverletzlichkeit des Großherzogs (Art. 4) mit den Regeln des neugeschaffenen Internationalen Strafgerichtshofs vereinbar ist. Wenn Pinochet trotz eigener Amnestierung einem internationalen Haftbefehl ausgesetzt ist, wieso soll es der Großherzog von Luxemburg dann nicht sein? Sicher gilt die Verantwortlichkeit der Regierung, doch auch ein Staatsoberhaupt ist nur ein Mensch und theoretisch fehlbar.

Gleichstellung der Geschlechter an der Spitze des Staates

Auch die Frage der Gleichheit der Geschlechter verlangt möglicherweise eine Verfassungsrevision. In Luxemburg gilt aufgrund des Nassauer Familienpakts von 1783 das Recht der männlichen Primogenitur, d. h. Nachfolger des Großherzogs wird sein ältester Sohn; und nur wenn er keine männlichen Nachkommen hat, kann die älteste Tochter Großherzogin werden. Dieser Pakt wird in Artikel 3 der Verfassung in aller Form gebilligt, dürfte aber kaum noch mit dem heutigen Empfinden in bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter zu vereinen sein. Noch am 19.1.2000 musste Frauenministerin Marie-Josée Jacobs dem UNO-Begleitkomitee zur internationalen Konvention gegen die Diskriminierung der Frau mitteilen, dass es allein dem Großherzog zusteht, die Thronfolge im Großherzogtum Luxemburg neu zu regeln. „Le Comité a manifesté son incompréhension à l'égard du maintien

de la clause du pacte de famille de la Maison de Nassau réglant la transmission héréditaire de la Couronne du Grand-Duché“, heißt es im diesbezüglichen Communiqué der Regierung. Sie hatte schon ein paarmal angekündigt, die großherzogliche Familie sei zu einer Revision der Nachfolgeregelung bereit. Bislang ist aber nichts Konkretes in dieser Richtung an die Öffentlichkeit gedrungen. Leider war im Mai 1999 die Mehrheit in der Abgeordnetenkammer noch nicht bereit, auch Artikel 3 der Verfassung zur Revision freizugeben, der die Nachfolgeregelung dem Nassauer Familienpakt überläßt. Vielleicht wird aber in naher Zukunft der Druck auf die Abgeordneten steigen, dass sie auch diesen Artikel ändern und souverän die Thronfolge unabhängig vom Geschlecht festlegen, ohne Rücksicht auf eine Familienübereinkunft, die den Staat eigentlich nicht binden sollte.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum ein Gesetz der Zustimmung durch den Großherzog bedarf. Ist das Volk bzw. seine Vertretung im Parlament nicht mündig? Sollte man die Rechte des Großherzogs nicht dezidiert auf die Ausübung der exekutiven Gewalt beschränken? Jedes Relikt einer Vermischung der Gewalten wäre somit unterbunden. Der Staatsrat hätte im selben Sinn unbedingt eine demokratische Legitimation nötig (vgl. *forum* Nr. 192/1999).

Vor allem bei der exekutiven Gewalt sollte man die Frage aufwerfen, warum man noch Schein und Wirklichkeit trennt, d. h. warum die Verfassung den Schein bewahren will, als habe der Großherzog die ausführende Gewalt inne, während de facto die Regierung sie ausübt. Warum soll man dem Großherzog konstitutionelle Prärogativen belassen, auf die er aus historischer Erfahrung längst verzichtet hat, um sein Amt aus jedem politischen Meinungsstreit herauszuhalten? Sollte man also nicht in der Verfassung überall dort den Großherzog durch die Regierung ersetzen, wo es um politische Entscheidungen geht: beim Erlass von Ausführungsbestimmungen zu Gesetzen, beim Abschluss internationaler Verträge, beim Oberkommando über die Armee und den Kriegserklärungen, bei der Ernennung von Staatsbeamten, ... Die Frage der Münzprägung hat sich mittler-

weile auf europäischer Ebene von selbst gelöst.

Modellfall Schweden?

Dass der schwedische König in seinem Land weniger populär wäre als der Luxemburger Großherzog kann man nicht behaupten. Trotzdem ist seine Stellung in der schwedischen Verfassung eine ganz andere. Diese nimmt den Grundsatz, dass die Souveränität beim Volk liegt, viel ernster und leitet daraus den Aufbau des Staates und die Rolle des Monarchen ab. Vielleicht ein Modell, das man angesichts der Forderung nach mehr Demokratie und Mitbestimmung des Volkes (vgl. *forum* Nr. 193/1999) näher unter die Lupe nehmen sollte.

In Schweden kommt dem König seit der Verfassungsreform von 1974 eine rein repräsentative Rolle zu. Während

Artikel 1 der Verfassung festhält, dass in Schweden alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, spricht erst Kapitel 5 vom Staatsoberhaupt, dessen Rechte und Pflichten überhaupt nicht in der Verfassung erwähnt werden. Nicht einmal bei der Regierungsbildung hat der König ein Wörtchen mitzureden. Nicht der König, sondern der Parlamentspräsident, im Namen des Volkes, sorgt für die Bildung einer neuen Regierung; der König sitzt zu diesem Anlaß nur einer Sondersitzung des Ministerrats vor. Ein(e) Prinz(essin) von Geblüt darf nicht einmal heiraten ohne Zustimmung der Regierung. Seit 1980 ist das älteste Kind gleich welchen Geschlechts Thronfolger. In der Armee kommt dem König zwar der höchste Dienstgrad in den drei Streitkräften zu, doch er ist nur ihr Ehrenkommandant. Wie in Luxemburg vertritt er allerdings den Staat nach außen und empfängt und entsendet Botschafter, was aber weder

dort noch hier in der Verfassung festgehalten ist.

Ein Referendum alle hundert Jahre?

Der Großherzog von Luxemburg genießt im Gegensatz zu den meisten Herrscherhäusern (außer dem belgischen) den Vorteil, dass das Volk sich 1919 bei einem Referendum selbst für die Aufrechterhaltung der Monarchie ausgesprochen hat. Warum sollte man derartige Volksbefragungen nicht regelmäßig wiederholen? Von der konkreten verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Monarchie war beim Referendum von 1919 allerdings keine Rede. Auch ohne die Republik einzuführen, bleibt viel Gestaltungsspielraum für eine Neudefinition der Rolle des Monarchen nach demokratisch(er)en Grundsätzen. Demokratie erstarrt zur Interesselosigkeit, wenn man sie nicht weiterentwickelt.

m.p.



STOKKE

DOMIZIL
umweltbewusstes design by Brotop

100, rue de Bonnevoie

L-1260 Luxembourg

Tel. 49 98 82

Fax 49 98 83