

Die Abgeordnetenversammlung Luxemburgs

Kleines Parlament in einer großen Welt

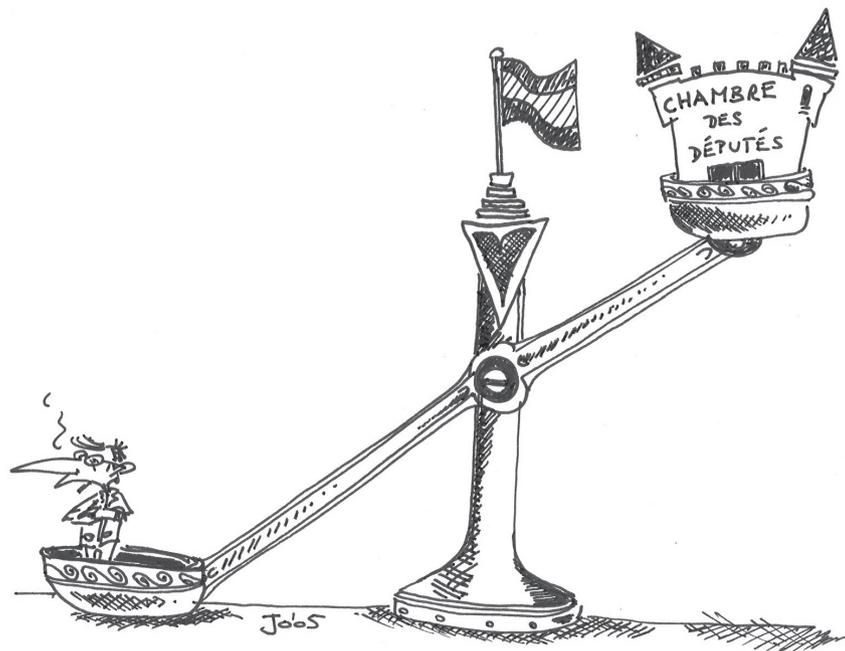
Nach Rückkehr der luxemburgischen Parlamentsspitze von offiziellen Besuchen in China und der Äußeren Mongolei begann Mitte Oktober die Rentrée parlementaire 2005 der luxemburgischen Kammer. Vorausgegangen war Mitte September eine Ankündigung ihres Präsidenten Lucien Weiler, sich ab und zu aus seinem repräsentativen Korsett heraustretend zu Sachfragen erklären zu wollen, was Staatsminister Juncker am 22.9. vor der Presse wohlwollend unterstützte. Die Kammer selbst erweckt nicht den Eindruck bevorstehender größerer Veränderungen, denn Parlamente fühlen sich ihren Traditionen verpflichtet und scheuen vor durchgreifenden Änderungen schon in Stil und Auftreten zurück, erst recht, wenn diese dem Volkscharakter zu entsprechen scheinen und deshalb vom Volk erwartet und akzeptiert werden.¹ Parlamente demokratischer Staaten haben Vieles gemeinsam und dennoch ihre Besonderheiten. Meine kritische Betrachtung bezieht sich auf Gemeinsamkeiten und Besonderheiten.

Die Beschränkung der Abgeordnetenzahl auf 60 nutzte die Chambre in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem beachtlichen Anpassungsprozess. Schöne alte Gebäude in unmittelbarer Nachbarschaft wurden stilgerecht für Büros der Fraktionen und Abgeordneten hergerichtet. Das Personal wurde mehrfach aufgestockt, wobei sich die qualitativen Anforderungen erhöhten. Die Informatik hilft der Chambre, Schritt zu halten mit der stetig wachsenden Zahl nationaler und europäischer Dossiers. Der Umgang mit den Medien und damit auch mit der Öffentlichkeit wurde verbessert. Öfter mal wird an der Außentreppe der Chambre demonstriert und protestiert. Ein parlamentarischer Fernsehkanal vermittelt nützliche Informationen z.B. über Tagesordnungen von Ausschüssen und Plenum, ist aber nur selten unterhaltsam. Wer sich erhofft, auf der Webseite der Kammer herzlich begrüßt zu werden, wird allerdings abgespeist mit knappen Definitionen – Lexikon genannt – über parlamentarische Organe und Verfahren. Diese totale Anonymisierung der

Chambre ist unverständlich und dürfte erklären Feinden von Transparenz, Bürgernähe und demokratischem Parlamentarismus zu verdanken sein. „Findet uns nicht im Internet“, scheint der Wunsch zu sein, weshalb sich die Chambre des députés unter der Domain www.chd.lu eher versteckt als anbietet!

Wie überall sehen auch in Luxemburg kritische Geister die Chambre nicht in der Lage, ein effektives Gegengewicht zur Regierung zu bilden. Was will man? Noch mehr gut ausgebildetes Personal, mehr Bücher, Datenbanken? Wer materiell gleichziehen will mit oft übermäßig aufgeblähten Regierungsapparaten, riskiert den Zorn der Steuerzahler und traut dem Parlamente nicht zu, auch mit kleinem Organigramm bei intelligenter Nutzung vielfältiger Informationskanäle Schritt halten zu können. Zum Vergleich: Nur ein sehr kleiner Teil der riesigen Library of Congress arbeitet unmittelbar für das Repräsentantenhaus und den Senat der USA.

Klaus Pöhle



Luxemburgs glanzvolle EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2005 wird geschmälernt durch seinen Absturz auf den vorletzten Platz bei der Umsetzung von EU-Richtlinien. [...] Wen wundert's, wenn viele Bürger dieses offizielle Verhalten als indirekte Aufforderung verstanden haben, gegen die Europäische Verfassung zu stimmen.

Also Verdopplung oder gar Verdreifachung der materiellen und intellektuellen Ressourcen ist nicht notwendig, sobald Parlamente (Abgeordnete, Mitarbeiter) Zugang zu möglichst vielen Quellen des Wissens haben, diese zu interpretieren verstehen und auch gegen die Regierung zu nutzen bereit sind. Dies ist nirgendwo selbstverständlich, weil Abgeordnete nicht nur Parteien angehören, sondern zur politischen Klasse ihres Landes aufsteigen und z.B. als Bürgermeister guten Kontakt zu den staatlichen Finanzquellen und Behörden brauchen. Da tun sich Regierungsparteien leichter als Oppositionsparteien. Wegen solcher machtpolitischen Strukturschwächen unserer Parlamente finden sich nur ausnahmsweise genügend parlamentarische Kräfte zusammen, um einer Regierung energisch in den Arm zu fallen.

Wie präsentiert sich nun Außenstehenden die Erfüllung der klassischen Parlamentsfunktionen in Luxemburg: Gesetzgebung, Staatshaushalt, Kontrolle der Regierung, Vermittler der Volksmeinung, Heranbildung politischen Personals.

Man darf der Chambre nicht vorwerfen, zu wenige Gesetze selbst zu entwickeln. Mit wachsender Komplexität unserer modernen Gesellschaften und ihrer Abhängigkeiten von internationalen Vereinbarungen, insbesondere der Europäischen Union, ist Gesetzgebung schwieriger statt leichter geworden. Nicht umsonst klagen viele Gerichte in Europa über schlampige, weil mehrdeutig formulierte Gesetze. In Luxemburg kommen gesetznegative und materielle Beanstandungen bis hin zu „formellen Einsprüchen“ gegen Gesetze von einer Art Oberhaus – Staatsrat genannt – mit

ernannten, nicht direkt gewählten Mitgliedern, was die Gesetzgebungskompetenz der Kammer deutlich einschränkt. Außerdem werfen einige luxemburgische Gesetze grundsätzliche Fragen auf, weil Gesetze gemeinhin eine unbestimmte Zahl von Problemfällen regeln sollen, nicht jedoch Einzelfälle aus der üblichen Verwaltungstätigkeit der Exekutive. Wenn sich jedoch die Luxemburger Regierung öffentliche Bauvorhaben (Nordstraße, Pei-Museum, Philharmonie usw.) systematisch durch Gesetz absichern lässt, entzieht sie sich selbst der politischen Verantwortung und macht für das Volk das Parlament zum Sündenbock. Warum genügt es nicht, die Chambre über das Haushaltsgesetz einzubinden, woraufhin sie Mittelnachforderungen, z.B. für die drei erwähnten Bauvorhaben schlecht verweigern kann? Hier hat das Parlament erfolgreich begonnen, von der Regierung genauere Planungen und Vorstudien zu verlangen, um Mittelüberschreitungen zu vermeiden. Gegen Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts wehrt sich nun die Chambre, nicht jedoch dagegen, für exekutive Fehlplanungen plakativ und öffentlichkeitswirksam durch Gesetz verantwortlich gemacht zu werden. Weil alles so bleiben soll? Nun kommt die ohne Zweifel notwendige Nordstraße Luxemburgs den ohnehin strapazierten Staatsfinanzen deutlich teurer und für die Menschen aus dem Ösling um einige Jahre später, weil es unbedingt die schwierigste Trasse mit drei langen Tunnels auf der Ostseite sein musste. Auch dies kein Thema des Parlaments, wohl aber der Bürger.

Luxemburgs glanzvolle EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2005 wird geschmälernt durch sei-

nen Absturz auf den vorletzten Platz – so Juncker am 22.9.05 – bei der Umsetzung von EU-Richtlinien. Bei 87 überfälligen EU-Richtlinien droht nun vielfache Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof. Wen wundert's, wenn viele Bürger dieses offizielle Verhalten als indirekte Aufforderung verstanden haben, gegen die Europäische Verfassung zu stimmen.

Hier scheint die Verantwortung überwiegend bei der Regierung zu liegen, aber zugleich eine Chance für die *Chambre*, sich rechtzeitig und auch effektiver in die europäische Normsetzung einzuschalten. Übermäßiger Respekt vieler EU-Parlamente vor der außenpolitischen Alleinkompetenz ihrer Regierungen ließ sie hinnehmen, dass sie eher gnädig als pflichtgemäß und eifertig über EU-Normsetzungen unterrichtet wurden, die innenpolitische Umsetzungen (Landwirtschaft z.B.) erforderten. Mit der Implantation eines Beamten beim Europäischen Parlament kann nun die *Chambre* den Weg zur eigenen Emanzipation von der Regierung und dafür zur engeren parlamentarischen Zusammenarbeit beschreiten, denn schon rund 20 nationale Parlamente unterhalten eine Verbindungsstelle in Brüssel.

Das sakrosankte **Haushaltsrecht** eines Parlaments charakterisiert sich in Luxemburg durch Zuweisung erheblicher Mittel an eine wachsende Zahl von Fonds außerhalb des Staatshaushalts, die sich in der Verfügungsgewalt von Fondsgewaltigen in Regierungsnähe, aber nicht mehr in der Kontrolle der *Chambre* befinden. Auch dies geschieht anderswo, dennoch sollte man vor dieser Entwicklung nicht die Augen verschließen.

Da in unseren Parlamenten regelmäßig Regierungsparteien über die Mehrheit verfügen, unterliegen nur noch Minderheitsregierungen (z.B. in Dänemark) wirklich strenger **parlamentarischer Kontrolle**. Auch in Luxemburg sorgen intermediäre Gruppen der Gesellschaft (z.B. Arbeitgeber, Gewerkschaften) für eine Relativierung des parlamentarischen Stellenwertes. So analysierte Staatsminister Juncker in seiner Regierungserklärung vom 12.10.2005 vor der *Chambre* die Lage der Nation und legte am 26.10.05 in einer Tripartite (Regierung, Arbeitgeber, Arbeitnehmer) die Details fest. Dem Parlament verblieb das fertige Ergebnis zur Umsetzung. Auf wichtigen Problemfeldern für Luxemburgs Zukunft (z.B. Wettbewerbsfähigkeit der luxemburgischen Wirtschaft [Fontagné-Bericht !], Bestandsfähigkeit des umfassenden luxemburgischen Sozialsystems, detaillierte Landesplanung, Großregion) ist keine dezidierte eigene Stellungnahme des luxemburgischen Parlaments zu erwarten, die vom politischen *Mainstream* des Landes abweichen würde. Eine Führungsrolle wird ohnehin vom Regierungschef erwartet, der das stark patriarchalische geprägte kleine Land behutsam in die Globalisierung führen soll. So lässt sich die Jugend Luxemburgs fach-

lich für wirtschaftlich/technische Berufe gut ausbilden, um dann mehrheitlich soziale Sicherheit im Staatsdienst zu suchen, so dass die Wertschöpfung immer mehr in Luxemburg wohnenden oder täglich einpendelnden Ausländern überlassen bleibt. Größere Reformen gefährden schnell den ungeschriebenen Gesellschaftsvertrag (*Rousseaus contrat social*) des Landes und werden deshalb gern vermieden. Bizarres Verhalten der Aktionsgemeinschaft für Demokratie und Rentengerechtigkeit (ADR): Erst den europäischen Verfassungsvertrag energisch bekämpfen, aber dem ersten Kammervotum fernbleiben, statt dagegen zu stimmen, um nun am zweiten Kammervotum positiv teilzunehmen. Welcher Druck auf diese Partei verlangt es, die ca. 45% Verfassungsgegner im Stich zu lassen?

Der Kammerpräsident darf sich dank Monarchie mit dem Prädikat „Erster Bürger des Großherzogtums“ schmücken, dennoch wollte eine langjährige Kammerpräsidentin einfaches Regierungsmitglied werden. Ist in Luxemburg das Sozialprestige eines Ministers so viel höher als der hohe protokollarische Rang eines Parlamentspräsidenten? Gewiss, im Bautenministerium und im Hochschul-(Universität Luxemburg) und Kulturbereich (z.B. Museen, Philharmonie) konnte die Ministerin sehr viel aktiver und konstruktiver wirken, aber ihr Verhalten wirft dennoch Fragen auf über gesellschaftliche Verhältnisse im Lande.

Parlamenten demokratischer Staaten fällt als Bindeglied zwischen Volk und Regierung eine wichtige Aufgabe als **Mittler** zu. Sie müssen gegebenenfalls zu euphorische Hoffnungen der Bürger etwa auf stetig wachsenden Wohlstand dämpfen oder deren Sorgen und Ängste vor Globalisierung, Gentechnologie, neuen Krankheiten und Seuchen wie BSE/Kreuzfeld-Jakob, Vogelgrippe, aber auch militärischen Eingriffe im Ausland (Irak, Afghanistan) aufgreifen und zu katalysieren versuchen. Solche Grundsatzdebatten der *Chambre* gelten als wenig erfolgreich. Man folgt dem Staatsminister und schaut auf die Nachbarn (Frankreich, Deutschland, Belgien, Niederlande usw.). Eine deutliche Kluft zwischen Wählern und ihrem Parlament tat sich beim lebhaften Streit um die Europäische Verfassung auf. Sowohl in Frankreich, den Niederlanden und in Luxemburg gab es hohe Zustimmung bei den Parlamenten und viel Ablehnung bei den Bürgern, obwohl zu Vierfünfteln Parlamentarier Väter des Europäischen Verfassungsentwurfs waren! Ihre Ablehnung saß tiefer, weshalb es klug war, dass die Kammer die Wähler zu intensiven mehrtägiger Diskussionen im Plenarsaal der Kammer eingeladen hatte.

Früher baten Bürger aus den Dörfern ‚ihren‘ Abgeordneten, für sie in der Hauptstadt Behördengänge zu erledigen, was dank größerer Mobilität der Bürger an Bedeutung verlor. Eingaben ans Parlament, Petitionen genannt, gehören mit zu den

**Wie überall
sehen auch in
Luxemburg
kritische Geister
die *Chambre*
nicht in der Lage,
ein effektives
Gegengewicht
zur Regierung
zu bilden.**

ältesten Bürgerrechten und Vorrechten der Parlamente. Nun amtiert in Luxemburgs Hauptstadt ein ehemaliger Justizminister als Ombudsmann, um mit qualifiziertem reichlichem Personal, den Eingaben der Bürger nach zugehen. Das Parlament ist damit „entlastet“ von Arbeit, aber auch von einer Hilfestellung für Bürger, was deren Anerkennung finden würde.

Schwierig wird die Mittlerrolle der Parlamente bei Skandalen, weil sie trotz Untersuchungsausschüssen und lebhafter Mithilfe der Medien, der Bevölkerung eine vollständige Aufklärung zu meist schuldig bleiben. In Luxemburg scheint ein stillschweigender gesellschaftlicher Konsens, das Parlament von einem klärenden Gewitter ab zu halten und erfolgreich die Medien zu bremsen, um so mehr brodeln die Gerüchteküche. Es verbittert die Bevölkerung, wenn beamtenrechtliche Sanktionen gegen ‚Verantwortliche‘ verwaltungsgerichtlich wieder abgeschwächt oder aufgehoben und diese plötzlich auf einem gut dotierten Posten der EU wieder gefunden werden. Der Absturz einer Luxair-Maschine mit 20 Toten wurde erst zum Skandal, als eine möglichst geringe Maßregelung der Verantwortlichen wichtiger war, als das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Luxair zu sichern. Offenbar sieht die Chambre eine behutsame, aber aufklärende Meinungsführung nicht als ihre Aufgabe an. Ebenso wenig will sie viele Jahre nach einem Skandal mit einem politischen Korrektiv zur Versöhnung wenigstens noch vor dem Tod des letzten Verfeimten beitragen (siehe *Journal*-Artikel von Rob Roemen auf www.forum-online.lu: „Der Putsch von 1946“; Colonel Robert Winter starb am 6.3.05). Hier wäre dem Parlament mehr Souveränität zu wünschen z.B. durch ein Gedenkwort seines Präsidenten.

Personeller Nachwuchs für Regierung wie für andere öffentlich/rechtliche Funktionen bildet sich selbstverständlich auch im luxemburgischen Parlament unter Einschluss der Fraktionsmitarbeiter, denn nach mehrjähriger politischer Tätigkeit werden Fähigkeiten erkennbar. Als Folge zweimaliger deutscher Okkupation, gab das Großherzogtum die militärische Neutralität auf und nimmt stattdessen aktiv an verschiedenen Bündnissen (BENELUX, NATO, WEU, EGKS, EU usw.) teil, was einen stetig wachsenden Bedarf an Luxemburger Repräsentanten in internationalen Organisationen auslöste. Parallel machte sich das Land im Innern durch Ausbau von Justiz (z.B. Verwaltungsgerichte), Polizei, Rechtsmedizin, Nationalbank, Kartellbehörde, Finanzkontrolle, im Gesundheitsbereich usw. einerseits unabhängiger von Instituten der Nachbarstaaten und folgte andererseits Auflagen der EU. Da hierfür strenge fachliche Qualifikationen gesucht werden, sind aktive oder ehemalige ‚Politiker‘ weniger gefragt.

Vor allem die EU-Mitgliedschaft riss das luxemburgische Parlament aus dem früheren beschaulichen Dasein und stieß es von der regional/nationalen auch auf die bewegte internationale Ebene. Dort wird es ständig gefordert durch Umsetzung europäischen Rechts, was auch Bürgermeister und Gemeinderäte zwingt, als Berichterstatter der Kammer in ihnen fremde technologische EU-Richtlinien einsteigen zu müssen. Sodann wird die personelle Beanspruchung durch einen nicht abreißen Strom von Begegnungen mit Parlamenten aus der EU, aus Kandidatenstaaten und anderen, an der EU interessierten Staaten aufgelöst. Neben dem hauptsächlich geforderten Kammerbüro (Präsident, Vizepräsidenten, Fraktionsvorsitzende usw.) können auch schlichte Mandatäre weltläufige Vielseitigkeit gewinnen. Sie sollten keinesfalls beginnen, auf die bloßen Landtagsabgeordneten der Großregion herabzublicken, denn diese werden als Kollegen für die Entwicklung der Großregion und für Luxemburgs Parlament immer wichtiger. Ausländer mit Residenz in Luxemburg werden zu künftigen Wählern und ersetzen ehemalige Luxemburger Wähler, die sich bei den Nachbarn ansiedeln. Diese Entwicklung hat bereits begonnen und erfordert ein rechtzeitiges Umdenken.



POLYGONE

Les polyvalents

Déblayage et démolitions
Nettoyage de chantiers et de bâtiments
Entretien d'alentours
Location / vente de conteneurs de bureau
Vente / pose de clôtures
Location de toilettes mobiles DIXI

**Vous avez besoin d'un coup de main?
Appelez Polygone!**

49 20 05 -1

Polygone S.à r.l.
37, rue de la Gare
L-7535 Mersch
Téléphone 49 20 05-1
Fax 40 57 61

1 Auskunft über die wissenschaftliche Einschätzung des zeitgenössischen Parlamentarismus geben 16 lesenswerte Aufsätze in der deutschen Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl. Heft 3/05) aus Anlass des 65. Geburtstages von Prof. Dr. Uwe Thaysen, der die Zparl von ihrer Gründung an 30 Jahre lang als Chefredakteur geleitet hat (www.vs-verlag.de).