Renée Wagener

Teilnehmer nicht erreichbar

Der Staatsrat und die parlamentarischen Gesetzesvorschläge

Was taugt das Instrument der Gesetzesvorschläge im Prozess der parlamentarischen Arbeit? Die Bilanz der ehemaligen Abgeordneten Renée Wagener, die von 1994 bis 2004 für die Grünen die Parlamentsbank drückte, ist eindeutig negativ.

Neben Motionen, Resolutionen und Änderungsvorschlägen zu Gesetzentwürfen gehört der Gesetzesvorschlag zu den Instrumenten, welche Abgeordnete in der parlamentarischen Debatte einsetzen können, um ihren Ideen Gehör zu verschaffen und Gewicht zu geben.

Die Freiheit der Abgeordneten, Gesetzesinitiativen zu formulieren und einzureichen, ist allerdings eine äußerst zweifelhafte. Genauso wie in vielen anderen Bereichen der parlamentarischen Arbeit ist das Verfahren umständlich und die Wertschätzung der geleisteten Arbeit durch Parlament, Regierung und Staatsrat gering.

Zur Erinnerung noch einmal der Ablauf der Prozedur, wie sie im Reglement der „Chamber" festgelegt ist. Der/die Abgeordnete legt einen Gesetzesvorschlag[1] beim Kammerbüro ab. Der wird alsdann gedruckt, verteilt und an die zuständige Parlamentskommission weitergereicht. Er wird ebenfalls an Regierung und Staatsrat übermittelt. Während die Regierung eine Frist von drei Monaten besitzt, innerhalb deren sie Stellung zum Gesetzesvorschlag beziehen kann, gibt es eine solche Frist für das Gutachten des Staatsrats nicht. In einer ersten Phase spielt dieses aber auch gar keine Rolle, denn die Kommission muss nur die Dreimonatsfrist gegenüber der Regierung abwarten, ehe sie sich mit der Gesetzesinitiative auseinandersetzt und über ihre Erkenntnisse im Plenum berichtet.

Diese Schaufenster zeigen anschaulich, mit welchen Bereichen sich der Staatsrat in seinen Gutachten beschäftigt. Ausstellung « Le Conseil dans tous ses États (© Christof Weber)

Zumeist ist damit schon der Zeitpunkt gekommen, wo der Gesetzesvorschlag eines natürlichen Todes stirbt: Die Stellungnahme der Regierung und die eventuelle Beurteilung des Parlaments werden nämlich an den Staatsrat weitergereicht. Erst wenn dieser sich geäußert hat, kann sich das Parlament definitiv darüber aussprechen, ob es sich mit der Gesetzesinitiative auseinandersetzt. Das Gutachten des Staatsrats taucht aber spät bis nie auf. Zur Illustration habe ich die Gesetzesvorschläge durchforstet, die ich während zehn Jahren Parlamentsarbeit für die Grünen eingereicht habe. Hier das Resultat:

Renée Wagener ist Journalistin bei Woxx.

Gesetzesinitative	Stellungnahme Regierung	Gutachten Staatsrat
Relecture de la Constitution 4049 promouvant l'égalité entre les femmes et les hommes	14.3.1995	/	/
Proposition de loi 4162 sur la réforme du mariage	9.5.l996	/	13.6.2000
Proposition de loi 4434 tendant à modifier la loi modifiée du 16 août 1967 afin de la mettre en conformité avec les exigences de l'article 99 de la Constitution (Fonds des routes)	6.5.1998	6.11.2002	1.7.2003
Proposition de loi 4533 visant à promouvoir une représentation politique paritaire des femmes et des hommes	19.1.1999	/	9.7.2002 Sammelgutachten zu mehreren Gesetzesinitiativen. Der Staatsrat verweist darin lediglich auf sein Gutachten vom gleichen Tag zum Gesetzesprojekt 4885 zur Reform des Wahlgesetzes.
Proposition de loi 4569 tendant à modifier la loi modifiée du 8 décembre 1981 relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail	4.5.1999	/	/
Proposition de loi 4747 visant à réglementer la production, la distribution et la vente du cannabis	4.1.2001	/	/
Proposition de loi 4947 tendant à élargir les conditions requises pour l'adoption aux personnes non mariées	7.5.2002	/	/
Proposition de loi 4810 portant modification de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise visant à introduire la double nationalité et à faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise	18.6.2001	27.1.2004	/
Proposition de loi 4811 portant modification de l'article 10 de la Constitution (double nationalité)	18.6.2001	/	/
Proposition de révision 4990 de l'article 11 de la Constitution concernant la protection des animaux	9.7.2002	10.2.2004	/
Proposition de loi 5020 instaurant un programme de délivrance de médicaments à base de cannabinoïdes	28.8.2002	15.11.2002	26.10.2004

Von insgesamt 11 Gesetzesinitiativen geruhte der Staatsrat also nur bei dreien, ein Gutachten abzugeben, das seinen Namen verdiente.

Feigenblätter

Greifen wir aus diesen drei jenes über die Reform der Ehegesetzgebung heraus. Die *proposition de loi sur la réforme du mariage* war 1996 zugleich als Zusatz und als Alternative zur Gesetzesinitiative von Lydie Err über die Anerkennung eheähnlicher Gemeinschaften entstanden. Die Regierung nahm weder zu der einen, noch zu der anderen Initiative Stellung[2]. Aber auch der Staatsrat schwieg satte vier Jahre lang – um dann ein Gutachten abzugeben, das sich vor allem mit den grundsätzlich-philosophischen Aspekten des Themas befasste. Inhaltlich war die Haltung des Staatsrats eher reserviert. In Sachen Öffnung der Ehe für homosexuelle Paare fragte sich die Körperschaft, « s'il existe une nécessité objective d'étendre telle quelle la législation sur le mariage à des couples homosexuels surtout dans l'hypothèse où le législateur serait amené à accorder dans le cadre de la législation sur l'union libre une protection légale aux concubins de même sexe ou de sexe opposé ». Und sie warf ebenfalls die Frage auf, ob Kinder nicht ein „natürliches Recht" auf heterosexuelle Eltern hätten. Das Gutachten schloss mit der Einschätzung: « [...] les deux propositions de loi sous avis ne sont pas prêtes à être intégrées telles quelles dans notre droit positif. Aussi le Conseil d'Etat fait-il abstraction d'un examen détaillé des textes lui soumis. Les propositions de loi en cause ont cependant le mérite d'exister et d'inciter à réfléchir sur l'orientation future de la société. »

Aus diesen Aussagen werden mehrere Aspekte deutlich. Zum Ersten, dass der Staatsrat in Gesellschaftsfragen häufig eine konservative Haltung einnimmt. Dass der Staatsrat sich politisch positioniert, mag zu seinem Handlungsspielraum gehören. Wenn die eingenommene Haltung aber als Argument dafür dient, sich nicht im Detail mit einer Gesetzesinitiative auseinanderzusetzen, stimmt das doch bedenklich. Zum Zweiten zeigen sie, dass der Staatsrat immer mal wieder durch seine Gutachten – ob mit oder ohne Absicht, sei einmal dahingestellt – den prozeduralen Gang der Initiativen durch die politischen Instanzen

torpediert. Denn dadurch, dass er entweder ganz auf ein Gutachten oder, wie in diesem Fall, auf eine ernsthafte Analyse der einzelnen Artikel eines Vorschlags verzichtet, entbindet er das Parlament davon, sich seinerseits inhaltlich mit dem Vorschlag zu befassen.

Der Verweis darauf, besagte Texte könnten zu Reflexionen über die zukünftige Orientierung der Gesellschaft anregen, ist deshalb lediglich ein sprachliches Feigenblatt. Ein Gesetzesvorschlag gewinnt nur dann an medialer Bedeutung – und dadurch auch an Wert für die gesellschaftliche Auseinandersetzung –, wenn sich der Staatsrat ernsthaft damit befasst. Andernfalls wandert es in die Schubladen der „Chamber" und wird irgendwann von der Liste der zu bearbeitenden parlamentarischen Dokumente gestrichen.

Reformbedarf

Ein weiteres Beispiel für den Umgang mit den Initiativen der Abgeordneten ist der Gesetzesvorschlag zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft. Der Text war 2001 eingereicht worden, nachdem die Regierung per Gesetzentwurf eine Reform des Naturalisierungsgesetzes in Gang gesetzt hatte, welche die doppelte Staatsbürgerschaft ausklammerte. Der grüne Vorschlag sah dagegen nicht nur vor, die doppelte Staatsbürgerschaft einzuführen, sondern auch einen staatlich finanzierten Sprachurlaub für das Erlernen der luxemburgischen Sprache einzuführen und aus der politischen Naturalisierungsprozedur eine administrative zu machen. Zusätzlich war ein Text zur Abänderung der Verfassung eingereicht worden, die im Zuge der Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft unumgänglich wäre. Die Stellungnahme der Regierung war negativ, der Staatsrat bezog überhaupt keine Stellung.

Seither sind fünf Jahre ins Land gegangen und das Naturalisierungsgesetz wird schon wieder überarbeitet. Die Regierung hat vor kurzem ein eigenes Gesetzesprojekt zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft vorgestellt. Die politische Prozedur soll durch eine administrative ersetzt werden. Zeitgleich hat sich Arbeitsminister Biltgen für die Schaffung eines Sprachurlaubs ausgesprochen. Ob die Gesetzesinitiative von 2001 bei den heutigen Diskussionen überhaupt noch in Betracht gezogen wird, entzieht sich meiner Kenntnis.

Die beiden Beispiele zeigen auf jeden Fall, dass die festgelegten Prozeduren, aber vor allem auch der Umgang mit ihnen, die Abgeordneten nicht gerade motiviert, selbst bei der Ausarbeitung von legislativen Texten Hand anzulegen. Die Haltung des Staatsrats, der besonders die Initiativen von Oppositionsseite entweder ignoriert oder mit oberflächlichen Gutachten quittiert, trägt hierzu bei, ist aber nur Teil des Problems. Denn die Kammer bestimmt selbst – durch ihr Reglement, das sie selbst nach Gutdünken gestalten kann –, wieviel Wert sie dem Input der Abgeordneten beimisst. Sie legt darüber hinaus auch fest, auf welche Weise der Staatsrat in die Prozedur eingebunden wird.

Ein Gesetzesvorschlag gewinnt nur dann an medialer Bedeutung – und dadurch auch an Wert für die gesellschaftliche Auseinandersetzung –, wenn sich der Staatsrat ernsthaft damit befasst.

Natürlich stellt sich aber auch die grundsätzliche Frage, inwieweit das Einreichen eines Gesetzesvorschlags überhaupt ein effizientes Instrument im parlamentarischen Prozedere sein kann. Zum einen scheint die Bedingung, dass der Vorschlag von einer/m einzelnen Abgeordneten eingereicht wird, veraltet. Ein von mehreren Abgeordneten unterschriebener Text, sei es von einer bestimmten Fraktion oder parteiübergreifend, hätte einen weit größeren Impakt. Übrigens stammen längst nicht alle Texte zu hundert Prozent aus der Feder der Abgeordneten. Und das ist auch gut so, denn wissenschaftliche Mitarbeit, die Diskussion mit Betroffenen bzw. die innerparteiliche Debatte spielen für die Qualität der Arbeit eine wichtige Rolle. In diesem Sinne geben sie aber eher einen kollektiven denn einen individuellen Standpunkt wieder[3]. Zum anderen leiden alle Initiativen, die von Seiten des Parlaments ausgehen, darunter, dass den Abgeordneten keine Fachkräfte zur Seite stehen. Während die Gesetzesprojekte der Regierung von Staatsbediensteten ausgearbeitet werden und hausintern auf ihre juristische Standfestigkeit überprüft werden können, verfügen die Abgeordneten *a priori* nicht über solche Möglichkeiten[4]. Mittlerweile sind in den Finanzmitteln, die den Fraktionen zukommen, zwar auch Beträge für Expertise-Kosten vorgesehen, sie sind aber völlig ungenügend für eine systematische Einbeziehung von Fachleuten. Dem Staatsrat werden so Vorschläge zur Begutachtung unterbreitet, die zumindest in formaler Hinsicht nicht immer ausgereift sind.

In der aktuellen Situation ist das Instrument des Gesetzesvorschlags vor allem ein Mittel zur Öffentlichkeitsarbeit. Es dient den Abgeordneten dazu, Pisten für gesellschaftliche Innovationen aufzuzeigen. Doch sowohl im Parlament als auch bei der Presse finden Gesetzesvorschläge nicht unbedingt viel Widerhall, besonders, wenn sie als isolierte Aktion stehen und nicht in ein mediales Gesamtkonzept eingebettet sind. Wenn dazu noch der Staatsrat seine Rolle verweigert und kein Gutachten erstellt, ist der Effekt noch reduzierter. Unter dem Strich heißt es dann: Viel Arbeit für wenig Resultat. Es wäre also angebracht, das Konzept des Gesetzesvorschlags zu überdenken – sowohl was seinen Angriffspunkt als auch was das Zusammenspiel von Parlament, Regierung und Staatsrat betrifft.

[1] In Anlehnung an die Gepflogenheiten der französischen Assemblée nationale wird der Begriff „projet de loi" für die Gesetzesinitiativen von Regierungsseite gebraucht, „proposition de loi" steht für jene einzelner Abgeordneten, gleich ob sie aus den Reihen der Mehrheit oder der Opposition stammen. Im Folgenden wird „projet de loi" mit „Gesetzentwurf" und „proposition de loi" mit „Gesetzesvorschlag" übersetzt.

[2] Die Regierung reichte 2002 ein eigenes Projet de loi relative aux effets légaux de certains partenariats *ein (Doc. parl. 4946).*

[3] Im deutschen Bundestag etwa müssen Gesetzesinitiativen von Abgeordneten entweder von mindestens einer Fraktion oder von mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages – das entspricht zurzeit 31 Abgeordneten – eingereicht werden. In Frankreich können Gesetzesvorschläge ko-signiert werden.

[4] Dies beeinträchtigt übrigens nicht nur die Arbeit an Gesetzesvorschlägen oder Änderungsvorschlägen. Zu den Kommissionssitzungen haben zumeist nur Fachleute Zugang, die von den RegierungsvertreterInnen „mitgebracht" werden, und die zumeist auch die Texte ausgearbeitet haben. Eine objektive und unparteiliche Beratung der Abgeordneten ist so überhaupt nicht möglich.