

„Der Staatsrat sagt nicht sondern schreibt, was er denkt.“

Interview mit Staatsratspräsident Pierre Mores

Herr Mores, wie sind Sie Mitglied im Staatsrat geworden? Wie ist Ihr Werdegang im Staatsrat?

Pierre Mores: Ich bin 1989 auf Vorschlag des Staatsrats in den Staatsrat hinzugewählt worden. Von 1991 bis 1996 war ich im Streitsachenausschuss, 2000 wurde ich Vize-Präsident und 2003 Präsident dieses Hauses.

Somit wären wir schon bei der Frage nach den Nominierungen: Der Großherzog ernannt die Mitglieder, jedoch gibt es verschiedene Vorschläge und die haben vor allem im Frühjahr für viel Diskussionsstoff in der Öffentlichkeit gesorgt. Der Staatsrat sieht sich selbst als über den Parteien stehend, trotzdem gab es viele Parteistreitereien wegen eines neuen Vorschlags. Finden Sie das richtig?

P. M.: Ich bin nicht über diesen Streit erfreut. Man muss verstehen, wie das System funktioniert. Es gibt bekanntlich drei Möglichkeiten, Mitglied des Staatsrats zu werden: ein Drittel der Mitglieder wird direkt vom Großherzog ernannt; die Entscheidung wird hier eigentlich von der Regierung vorbereitet. Jedes zweite Mitglied wird von der Abgeordnetenkammer vorgeschlagen, und hier wird es offensichtlich, dass die Parteien mitmischen. Jedes dritte Mitglied wird vom Staatsrat selbst kooperiert. In der Verfassung steht kein Wort über die Parteien, aber es ist ein offenes Geheimnis, dass die Parteien hier

in Luxemburg, wie in jedem anderen demokratischen System auch, eine Rolle spielen. Das „Spektakel“ über die Nominierungen an sich kann einen natürlich nicht zufrieden stellen, besonders wenn regelmäßig die Frage der Legitimität des Staatsrates in diesem Zusammenhang gestellt wird. Der Staatsrat hat absolut kein Interesse an den Schlagzeilen der alltäglichen Polemik in der Politik und wir tun unser Möglichstes, um dies zu

Das „Spektakel“ über die Nominierungen an sich kann einen natürlich nicht zufrieden stellen, besonders wenn regelmäßig die Frage der Legitimität des Staatsrates in diesem Zusammenhang gestellt wird.

vermeiden. Das ist vielleicht eine der Erklärungen, warum der Staatsrat in der Öffentlichkeit so zurückhaltend ist, um besonders zu solchen Themen Stellung zu beziehen.

Schadet dies dem Staatsrat denn trotzdem nicht in der Öffentlichkeit, weil die Menschen den Eindruck haben, der Staatsrat würde nur so tun, als hätte er nichts mit den Parteien zu schaffen. Da gibt es doch einen Widerspruch zwischen der Realität und dem Anspruch.

P. M.: Es ist klar, dass diese Diskussionen dem Image des Staatsrats schaden, besonders weil die Frage der Nominierung die Menschen wahrscheinlich auch am meisten beschäftigt. Man muss aber wissen, wo der Ursprung dieser politischen Auseinandersetzung liegt, wer Akteur und wer Zuschauer ist. Wir sind hier eigentlich eher Zuschauer wie viele andere.

Eine Gruppe von Beratern, die hohen Staatsbeamten, ist ebenfalls immer wieder in Frage gestellt worden. Einerseits besteht in dem Fall ein gewisser Ämterkumul, andererseits eine Vermischung der Gewalten. Wenn ein Staatsbeamter Urheber oder Beteiligter an einem Gesetzesprojekt ist, im Staatsrat als Gutachter fungiert, eventuell noch in einer Partei ist und seine Partei in der Abgeordnetenkammer berät, schließlich auch noch zuständig für die Ausführung des Gesetzes ist – wirft das nicht auch ein Problem auf, was die Mitgliedschaft anbelangt?

P. M.: Meiner Meinung nach und laut Gesetzestexten dürfte es hier eigentlich kein Problem geben. Im Gesetz wie in der internen Geschäftsordnung – ist also nachzulesen – steht klar und deutlich, dass jedes Mitglied, egal ob Staatsbeamte oder nicht, welches in irgendeiner Form mit einem Gesetzesprojekt im Vorfeld in Verbindung gewesen ist, weder an den Kommissionssitzungen teilnehmen noch in der Vollversammlung Stellung beziehen darf. Das betrifft

alle Staatsratsmitglieder. In diesem Punkt sind wir sehr pingelig, weil wir an dieser Stelle wahrscheinlich am anfechtbarsten sind. Es kommt immer wieder vor, dass Mitgliedern unterstellt wird, sie hätten an Gesetzestexten, über die sie später im Staatsrat befinden würden, mitgeschrieben, was allerdings nicht stimmt. Jedoch ist es ein hartnäckiges Bild, von dem sich mancher nicht so leicht lösen kann. Die Außenstehenden, die die Funktionsweise des Staatsrats genau kennen, sollten vielleicht auch etwas mehr in der Öffentlichkeit für den Staatsrat eintreten und es nicht nur ihm überlassen, solche Missverständnisse auszuräumen.

Und es stellt sich eine weitere Frage bezüglich der Staatsbeamten: Wer ist denn ein Beamter? Ist nicht auch der Staatsanwalt ein hoher Beamter? Und der Präsident eines „établissement public“? Und ein Professor? Sind diese Leute automatisch direkt im Sold des Staates? Diese Diskussion ist zu führen, aber dies muss *en toute sérénité* geschehen. Man muss von Tatsachen ausgehen und dann versuchen, Regeln zu definieren. Es nervt einen persönlich und es geht einem gegen den Strich, weil man nicht dementieren kann, dass eine Person, obwohl es ihr unterstellt wird, nicht an einem Gutachten mitgearbeitet hat.

Oft wird vergessen, dass wir ein kollegiales Organ sind. Das heißt, selbst wenn ich wollte, dürfte ich nicht mitteilen, wer in welchem Ausschuss mitwirkt oder Berichterstatter ist. Wir unterliegen der Geheimhaltungspflicht. Warum eigentlich? wird sich wohl manch einer fragen. Wenn die Öffentlichkeit den Berichterstatter kennen würde, hätte diese Person keine ruhige Minute mehr. Jede Lobby würde an seine Tür klopfen. Außerdem bekäme der Berichterstatter Lorbeeren gestreut oder müsste Kritik einstecken, die er nicht verdient, weil er ja nicht seine Meinung schreibt, sondern vorerst die des Ausschusses. Wenn dann ein Gesetzesprojekt schließlich vor die Vollversammlung kommt, dann wird das Gutachten weder vom Berichterstatter, noch von der Kommission, sondern vom gesamten Staatsrat getragen. Es ist schwierig, solche Vorgänge und Funktionsweisen in einem mediatisierten Zeitalter plausibel darzustellen.

Hinsichtlich der Zusammensetzung des Staatsrats gibt es von manchen Organisa-



Der Staatsrat, Zeichnung von Constantin Gillardin, 13.12.1956 (Archives du Conseil d'État)

tionen den Einwand, dass die Zivilgesellschaft im Staatsrat fehle. In dem Sinne ist auch die Frage nach der Repräsentativität mitgestellt.

P. M.: Ich habe Schwierigkeiten zu definieren, was die Zivilgesellschaft eigentlich ist. Ich kann mir in einer Demokratie doch nicht vorstellen, die Zivilgesell-

rat nicht pauschal vorwerfen, er sei parteihörig oder politisch von der einen oder anderen Gruppierung abhängig. Wäre dem so, käme noch die Hörigkeit von der Zivilgesellschaft hinzu. Ich verstehe eigentlich nicht richtig, in welcher Logik ich diese Kritik, wenn es denn eine sein sollte, ansiedeln soll.

Wie arbeitet der Staatsrat?

P. M.: Wir bekommen die Gesetzesprojekte und diese werden an die verschiedenen zuständigen Ausschüsse verteilt. Wichtige gesellschaftspolitisch relevante Probleme wie Sterbehilfe oder die uneheliche Lebensgemeinschaft behandeln wir in einer „commission plénière“. Dieser Ausschuss wird *ad hoc* definiert, um jede Geistesströmung von vornherein mit einzubinden. Wie bei allen Ausschüssen wird ein Berichterstatter ernannt und die Kommission geht ihrer Arbeit nach. Wir sind ein kollegiales Organ und wir müssen diese Kohärenz wahren, das ist unsere Stärke. Wir bezeichnen uns dennoch nicht als „Hohe Körperschaft“, es sind andere, die diesen Ausdruck gebrauchen. Wir sind offenbar doch bescheidener als einige Menschen denken. Ich finde es jedenfalls bemerkenswert, dass es heut-

Oft wird vergessen, dass wir ein kollegiales Organ sind. Das heißt, selbst wenn ich wollte, dürfte ich nicht mitteilen, wer in welchem Ausschuss mitwirkt oder Berichterstatter ist.

schaft sei nicht repräsentiert, auch nicht über die Parteien. Auch weiß ich nicht, wo die Leute, die sich als Repräsentanten der Zivilgesellschaft verstehen, ihre Legitimität hernehmen. Definieren diese sie selber oder wird sie ihnen – und wenn ja von wem – zugestanden? Ich wäre gespannt, und ich meine das ohne Zynismus, wo diese Legitimität denn herkäme. Hinzu kommt noch ein anderer Aspekt: Man kann dem Staats-

zutage noch eine Institution gibt, in der man seine Meinung formulieren kann, unabhängig von direkten parteipolitischen Einflüssen. Diese Freiheit, seine Meinung zu sagen, kann man selbst in einem Separatgutachten ausdrücken. Aber wieso ist der Staatsrat in der Öffentlichkeit und in den Medien so zurückhaltend? Weil es keinem zusteht, zu sagen, was der Staatsrat denkt. Ich pflege dem hinzufügen: „Der Staatsrat denkt nicht laut, der Staatsrat schreibt.“ Weder mir noch sonst einem Mitglied des Staatsrats steht es zu, ein Gutachten öffentlich zu interpretieren.

Das heißt jedes Gutachten muss einstimmig angenommen werden?

P. M.: Alle Gutachten werden im Konsens getroffen, außer es gibt ein Separatgutachten. Man kommt nur sehr schwer am kollegialen Charakter des Staatsrats vorbei. So kann man sich seiner Stimme beispielsweise nur enthalten, wenn die anderen Mitglieder mit der Begründung der Enthaltung einverstanden sind. Die Gutachten des Staatsrats sollten ein gewisses Gewicht haben. Gibt es ein Separatgutachten, ist es in der Öffentlichkeit delikat zu wissen, ob eine, ob zwei oder maximal zehn Personen sich diesem Gutachten angeschlossen haben. Um Separatgutachten zu vermeiden, versuchen wir immer einen Konsens zu finden. Das alles braucht seine Zeit, seine Arbeit, seine Überzeugung, seine Formulierungsschwierigkeiten. Wir hatten bei ethischen Problemen wie der Abtreibung drei Separatgutachten, beim Anti-Tabakgesetz eins. Wenn man nicht an einem Ausschuss teilgenommen hat, weiß man zum Zeitpunkt der Vollversammlung nicht, welches das Haupt- und welches das Separatgutachten werden wird. Als Berichterstatter versucht man schon, so weit wie möglich einen Kompromiss zu erreichen. Allerdings ist es mir auch schon als Berichterstatter vorgekommen, dass ich drei Gutachten zur gleichen Vorlage vorbereiten musste.

Diese Arbeitsweise bedeutet einen enormen Aufwand für die Mitglieder. Wie sind die individuellen Arbeitsbedingungen? Wird ein Mitglied von seinem Hauptberuf freigestellt? Staatsrat ist man ja nur nebenberuflich.

P. M.: Ja, es handelt sich um einen Haupt- und einen Nebenberuf, aber eigentlich müsste man von zwei Haupt-

berufen sprechen. Was allerdings bedeutet diese Freistellung? Wenn ein Mitglied hauptberuflich in einem Team arbeitet und durch jemand anders ersetzt werden kann, dann ist dies für den Betroffenen eine Entlastung. Je nach Beruf kann man zwar freigestellt werden, aber niemand erledigt die Aufgaben an seiner Stelle. Wenn sie z. B. Unterrichtsstunden vorbereiten müssen, das wird wohl niemand anders für sie übernehmen, oder? Jedoch handelt es sich auch bei dieser Frage eigentlich um ein falsches Problem. Die Arbeit im Staatsrat macht man mit Leidenschaft und Engagement oder man macht sie nicht.

Es ist unmöglich, angesichts unserer Art zu arbeiten, zu so delikaten Themen wie Sterbehilfe in drei Monaten ein Gutachten abzugeben.

Wir haben gehört, dass sich manche Mitglieder nicht so engagieren wie andere und sich z. B. vor der Aufgabe des Berichterstatters drücken.

P. M.: Die Leute draußen denken, manche Staatsräte seien in einer Art Leader-Position. Tatsache jedoch ist: Wer hier im Hause Autorität und Einfluss haben will, muss schreiben.

Es gibt auch das Vorurteil, dass der Staatsrat aus politischen Gründen oft lange braucht, um ein Gutachten abzugeben.

P. M.: Das Problem der Fristen hat sich schon immer gestellt. Wenn ein Gesetzesprojekt nach der ersten Lesung in der Abgeordnetenkammer zu uns kommt, dann hat der Staatsrat laut Gesetz drei Monate Zeit, um ein Gutachten abzugeben. Der Staatsrat könnte jedoch auch, wenn er wollte, ein nichtssagendes Gutachten abliefern. Bei den Verordnungen gibt es die Möglichkeit, falls es sich um eine Dringlichkeit handelt, auf ein Gutachten des Staatsrats zu verzichten. Der Staatsrat hat jedoch nicht die Macht, ein Projekt zu blockieren, wie ihm immer wieder unterstellt wird.

Es wird immer wieder behauptet, wir bräuchten zu lange Zeit, dabei wird aber nicht beachtet, was unsere Aufgaben sind. Wir haben eine präzise Aufgabe, die wir ernst nehmen müssen. Es geht nicht darum irgendein Gutachten zu erstellen. Es ist unmöglich, angesichts

unserer Art zu arbeiten, zu so delikaten Themen wie Sterbehilfe in drei Monaten ein Gutachten abzugeben. Komplexe Materien lassen sich nun einmal nicht so schnell abhandeln. Wenn aber z. B. ein Minister ein *projet de règlement* einreicht und dann mehrere Monate warten muss, um drei Zeilen zurückzubekommen, dann kann der natürlich auch sagen: Das hättet ihr sofort machen können. Wir versuchen diesem Problem vorzubeugen, indem wir die Texte nach zu erwartendem Schwierigkeitsgrad filtern. Trotzdem kann es nicht immer so schnell gehen, wie erwünscht. Man kann jedoch die Schuld an den Verzögerungen nicht systematisch auf den Letzten in der Reihe schieben. Probleme bestehen vor allem bei den EU-Direktiven. Es ist peinlich, dass sich Luxemburg als das europäische Land schlechthin in der Umsetzung der Direktiven unter den Letzten befindet. Das tut weh. Wieso sind wir unter den Letzten? Wir haben dieselben Pflichten wie die großen Mitgliedstaaten, denen steht jedoch mehr Personal in den Ministerien zur Verfügung. Hinzu kommt, dass wir hier schwerfällige Prozeduren haben. Die EU-Direktiven können in anderen Ländern über vereinfachte Prozeduren in die Gesetzgebung umgesetzt werden. Dies haben wir hier nicht. Der Staatsrat hat 2002 einen Vorschlag unterbreitet, dass wenn wir wirklich die Situation ändern wollen, wir die Prozeduren hinterfragen und ein Umdenken einleiten müssen.

Kommen wir zu den Inhalten. Geht es in den Gutachten des Staatsrats eher um die juristische Kohärenz in dem Sinne, dass der Text mit der Verfassung übereinstimmen muss und die Kompatibilität mit den anderen Gesetzen gewahrt bleibt oder geht es auch um Inhalte und die politische Weichenstellung, die durch ein Gesetz gemacht werden kann.

P. M.: Der Gesetzestext sieht nur vor, dass der Staatsrat sein Gutachten abgeben muss. Weder die Verfassung noch ein anderes Gesetz definieren den Inhalt der Gutachten, deshalb können wir wohl auch so gut über die Inhalte debattieren. Das Einzige, was gesetzlich vorgeschrieben wird, ist die Überprüfung des Textes auf seine Übereinstimmung mit der Verfassung. Dies ist immer Teil eines Gutachtens.

Mit einem Gutachten geben wir kein Urteil über eine Politik ab, eine *opposi-*

tion formelle ist keine rote Karte für eine Regierung oder eine Politik, sondern eine Kritik am Text. Nuance! Der Text muss an seinen Ansprüchen gemessen werden. Nehmen wir als Beispiel eine Gesetzesvorlage. Im Motivenbericht wird mitgeteilt, was die Regierung mit dem neuen Gesetz erreichen will, dann kommt der eigentliche Gesetzestext, in dem sie sich die Mittel gibt, um ihr Ziel zu erreichen. Unsere Aufgabe ist es, den Text zu überprüfen und das hat notgedrungen eine politische Konnotation. Wenn z. B. ein Text den Bau einer Straße betrifft, die Mittel, die er dafür vorsieht aber ungenügend sind, dann sagen wir, das klappt nicht. Das ist eine politische Aussage. Außerdem, was geschieht wenn wir unberechtigterweise in einem bestimmten Fall keine *opposition formelle* erheben? Dann kann das Gesetz später angefochten werden und es kommt zu einem Gerichtsverfahren, in dem das Gesetz als nicht konform mit der Verfassung erklärt wird. Wäre das wirklich erwünscht?

Der Staatsrat hat sich unter meiner Präsidentschaft einmal schwer getan, ein Gesetzesprojekt zu begutachten. Wie fühlten uns nicht in der Lage, das schwierige Gesetz zur Sterbehilfe, das die vorherige Regierung eingebracht hatte, in der erwünschten Zeit zu bearbeiten, da uns sowohl auf philosophischer, ethischer als auch auf juristischer Ebene die nötigen Unterlagen und Kompetenzen fehlten, um auf die Schnelle ein Gutachten anzufertigen. Was ist geschehen? Die neue Regierung hat ein anderes Projekt zum selben Thema eingebracht. Vielleicht war das alte doch nicht gut genug. Hätten wir es aber damals begutachtet, wäre es jetzt wahrscheinlich schon in Kraft.

Ich habe den Eindruck, die oppositions formelles nehmen zu. Warum? Das liegt ja nicht unbedingt am Staatsrat, sondern an der Qualität der Texte, die dem Rat zur Überprüfung vorgelegt werden.

P. M.: Es stimmt, dass sie, absolut betrachtet, steigen, setzt man sie aber in Bezug zu den Gesetzestexten, muss man seinen Befund relativieren. 2004/05 gab es 117 *oppositions formelles*. Die Öffentlichkeit glaubt dann, 117 Gesetzesvorlagen oder -vorschläge seien bei uns „durchgefallen“. Betrachtet man unsere Einwände aber genauer, dann sieht man, dass sie sich auf einzelne Artikel in einem Gesetzesprojekt bezie-

hen und nicht auf den gesamten Text als solchen.

Diese Diskussionen werfen auch immer wieder die Frage der Legitimität des Staatsrats auf, selbst von Seiten des Premierministers.

P. M.: Die Legitimität des Staatsrats ist in der Verfassung verankert. Die Frage der Legitimität muss nuancierter betrachtet werden und kann nicht pauschal beurteilt werden. Selbst die Regierung hat nur eine indirekte Legitimität,

Die Frage der Legitimität muss nuancierter betrachtet werden und kann nicht pauschal beurteilt werden. Selbst die Regierung hat nur eine indirekte Legitimität, es gibt sogar Minister, die nicht direkt gewählt wurden.

es gibt sogar Minister, die nicht direkt gewählt wurden. Die Frage nach der Legitimität ist eine falsche Frage. Wären wir ein Senat, würde sich die Problematik allerdings anders darstellen. In dem Fall würden wir die Politik mitdefinieren. Wir als Staatsrat definieren jedoch keine Politik, sondern beurteilen Texte. Es müsste vielleicht eine Debatte über

die Legitimität geführt werden, aber dann jedenfalls eine nuanciertere.

Ist das gegenwärtige Modell mit nur einer Kammer und einem Staatsrat, der eine eher technische Funktion und keine politische Funktion wie der französische Senat oder der deutsche Bundesrat innehat, laut Ihren Erfahrungen das richtige System für Luxemburg oder sollte Luxemburg in Richtung eines Zweikammersystems gehen?

P. M.: Es ist alles möglich, es fragt sich nur, ob Luxemburg ein Zweikammersystem braucht und wie ein solches System hier umgesetzt werden könnte. Wenn wir einen Senat als eine „Chambre bis“ bekommen würden, wo wäre da der Mehrwert? Wenn der Senat eine Gegenwehr werden soll, dann müssen sich diejenigen, die jetzt laut über diese Idee nachdenken, wirklich sicher sein, das auch zu wollen. Ob es einen Mehrwert bringen würde, vor allem wenn man das Einhalten von Fristen in Betracht zieht, weiß ich auch nicht. Man sieht ja wie Bundestag und Bundesrat sich manchmal bei Reformen blockieren. Ich will damit nicht sagen, dass man sofort jede Idee abwehren sollte, aber alles muss genau überlegt werden. Die Verfassungsväter im 19. Jh. hatten ihre Gründe, warum sie fanden, Luxemburg könne sich keine zwei Kammern leisten.

Vielen Dank für das Gespräch.

(Das Interview fand am 22.9.2006 statt. mp/LH)



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