

Ohne Plan

Die mäandernde Entstehung der neuen Verfassung

Laurent Schmit

Im Frühjahr 2015 werden wir einen Moment von außerordentlicher politischer Bedeutung erleben: das erste von zwei Referenden zur neuen Verfassung. Die wichtigste Frage wird dabei jene zum Ausländerwahlrecht sein. Dabei geht es um nicht weniger als die künftige Definition des Staatsvolkes. Im Gegensatz zu diesem gewaltigen Vorhaben steht der Eindruck, dass die politischen Akteure das Projekt der neuen Verfassung „à l'insu de leur plein gré“ angehen, ihnen ein klares Konzept fehlt und sie die Dynamik des Prozesses völlig unterschätzen.

Eigendynamik

1999 plante die Politik lediglich, die bestehende Verfassung zu entrümpeln, die in großen Teilen noch dem Ursprungstext von 1868 entspricht. Das Parlament hatte den Text in den Jahrzehnten zuvor zwar stellenweise ausgebessert, um ihn mehr oder weniger den Anforderungen einer modernen parlamentarischen Demokratie anzupassen. Trotzdem bleibt die Verfassung bis heute den Vorstellungen des 19. Jahrhunderts verhaftet und entspricht in vielen Punkten nicht der tatsächlichen politischen Praxis. Eine „refonte“ – also eine weitgehende Überarbeitung – des Gesamttextes, die ab 2004 in Angriff genommen wurde, sollte diese Mängel beheben, jedoch nichts Wesentliches an der Funktionsweise des Staates ändern.

Doch dann kam die Verfassungskrise von 2008 rund um das Euthanasiegesetz. Die Krise machte umso deutlicher, dass eine Reform unumgänglich war, denn sie war das Ergebnis einer fehlenden Beschränkung der Machtbefugnisse des Großherzogs. Auf diesen Punkt legte die Verfassungskommission den Fokus, als sie ihre erste Fassung 2009 kurz vor den Wahlen der Chamber vorlegte. Indem die Abgeordneten die Machtbefugnisse des Großherzogs sehr deutlich einschränkten, erlangte die Reform jedoch ein größeres Ausmaß und wuchs damit über eine bloße Überarbeitung hinaus. Lange Zeit waren sich die politischen

Akteure unschlüssig, wie grundlegend die Reform sein sollte. Noch im September 2012 bezweifelte Alex Bodry, dass die Reform so „fundamentale Änderungen“ mit sich bringen würde, dass ein Referendum darüber notwendig sei.

„Wir wollen etwas völlig Neues schaffen“, sagt Paul-Henri Meyers (CSV) heute – eine Sicht, die Alex Bodry (LSAP) und Felix Braz (Déi Gréng) teilen.¹ Der Weg von einer „révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution“ – wie das Projekt offiziell heißt – zum Ziel einer völlig neuen Verfassung führte hauptsächlich über die Frage des Referendums.

Die Referendumsfrage

Nach und nach setzte sich die Idee durch, den Bürgern den überarbeiteten Text in einem Referendum zur endgültigen Annahme vorzulegen. CSV, Déi Gréng, déi Lénk und ADR sprachen sich früh für diese Vorgehensweise aus, vor zwei Jahren auch die DP. Damit geriet die LSAP unter Zugzwang, die in dieser Frage zögerte. Denn so manchen Genossen müsste bei einem Referendum auffallen, dass der neue Text den gesellschaftlichen und politischen Status quo zementiert. Wohl vor allem aus diesem Grund brachte Alex Bodry ein konsultatives Referendum ins Gespräch, bei dem im Vorfeld der Parlamentsentscheidung über strittige Punkte abgestimmt werden sollte – so wie in Island im Oktober 2012.

In der Euphorie des politischen Wechsels schaffte es dieses „isländische Modell“ letzten Herbst ins Koalitionsprogramm. Die Bürger sollen zu Reformideen der liberalen Koalition befragt werden: dem Ausländerwahlrecht, dem Verhältnis von Kirche und Staat, der Beschränkung der Mandatsdauer und dem Wahlrecht ab 16. Dieses Modell hat den Vorteil, erst einmal die nötige Zweidrittelmehrheit im Parlament zu umgehen. Im (für die Regierung) besten Fall stimmen

**Alle Dokumente
und einen
Überblick
zur Debatte
finden Sie auf
constitution.lu**

die Bürger für die vorgeschlagenen Änderungen und die CSV steht unter großem Druck, diesen dann ebenfalls zuzustimmen. Die Regierung jedoch bekam Angst vor ihrer eigenen Courage. Premierminister Bettel meinte Mitte April, es müsse kein Referendum geben, wenn ein Kompromiss mit der CSV zustande käme. Justizminister Braz erklärte umständlich – und wenig nachvollziehbar –, dass die Liste im Koalitionsprogramm nur mögliche Fragen umfasse und keineswegs definitiv sei. Schließlich machte die Regierung einen Rückzieher vom Rückzieher und erklärte, dass ein negativer Ausgang des Referendums keine Folgen für den Fortbestand der Koalition hätte. Die CSV befürchtet dagegen eine „schädliche Debatte“ zur Frage des Ausländerwahlrechts und schlägt stattdessen eine weitere Vereinfachung der Einbürgerung vor. Vorstellbar bleibt auch, dass die CSV sich nicht an das Ergebnis des Referendums gebunden fühlt. So fragte Meyers etwa, was denn eine Mehrheit von 50,1 % bedeute.

Der Öffentlichkeit soll die neue Verfassung ab Februar 2015 in „Bürgerforen“ vorgestellt werden. Die Bürger werden dann einen Text entdecken, der in den Augen der Kommission zu „90 Prozent“ fertig ist. Die Punkte, die im Referendum abgefragt werden, die Lehren aus der politischen Krise des letzten Jahres, die Immunität des Großherzogs und die Justizreform sind die verbleibenden großen Baustellen.

Experiment mit ungewissem Ausgang

Alex Bodry wird im Protokoll der Verfassungskommission mit den Worten zitiert, dass die beiden geplanten Referenden ein risikoreiches Vorhaben seien. Trotzdem sei es Zeit, „de briser le carcan et de sortir du système de révision constitutionnelle ordinaire“.² Tatsächlich ist der Bruch zum vorherigen Vorgehen deutlich, denn lange war der Reformprozess von einer größtmöglichen Risikominderung geprägt. Paul-Henri Meyers spielte dabei zwischen 2004 und 2013 als Präsident der Verfassungskommission eine maßgebliche Rolle. Seine Strategie war es, zu jedem Punkt der Reform einen breiten Konsens innerhalb der Kommission zu erreichen. Was nichts anderes bedeutete, als dass alle sensiblen Fragen größtenteils ausgeklammert blieben.

Dass es keine breite gesellschaftliche Debatte über die Verfassungsreform gebe, darin sieht Bodry ein kollektives Scheitern der Abgeordneten. Der Grund dafür liegt jedoch in der Arbeitsweise der Kommission selbst. Um die Konsensfindung innerhalb ihrer Reihen nicht zu gefährden, beteiligte die Kommission in den letzten zehn Jahren die Öffentlichkeit kaum an ihrer Arbeit. Auch nachdem klar wurde, dass sie an einer neuen Verfassung arbeitete, hat sich daran nichts geändert. Bis heute weigert sich die Kommission, den

Gesamttext („texte coordonné“) zu veröffentlichen, an dem sie gerade arbeitet.³ Selbst Expertenrat verhält ungehört: So forderte Dean Spielmann, damaliger Richter und heutiger Präsident des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte, bereits 2010, das Kapitel zu den Grundrechten auszubauen – ohne Erfolg. Luc Heuschling, Professor für Verfassungsrecht, kritisierte, dass der letzte Artikel des neuen Textes eine quasi immerwährende Übergangsregelung enthält.⁴ Bestehende Gesetze müssen nicht geändert werden, wenn sie gegen den Text der neuen Verfassung verstoßen, solange sie der alten entsprechen. Die Kommission führt damit ihre eigene Arbeit *ad absurdum*. Etwas erratisch griff die Kommission vereinzelte Forderungen der Gesellschaft auf: etwa den Wunsch Luxemburgisch als Nationalsprache in den Text einzufügen oder die Rechte der Kinder einzuschreiben.

Es drängt sich der Eindruck auf, dass den Beteiligten erst jetzt bewusst wird, dass man nicht am Fundament eines Staates rücken und gleichzeitig alle politischen Grundkonflikte ausklammern kann. Nun steht die Verfassungskommission jedoch vor der Herkulesaufgabe, in wenigen Wochen eben diese Punkte zu klären. Die Fragen für das Referendum von Juni 2015 müssen spätestens bis Ende des Jahres in einem Gesetz festgehalten werden. Doch weder ist klar, welche Fragen gestellt werden – die Trennung von lokalen und nationalen Mandaten könnte hinzukommen –, noch sind die Konzepte hinter den Fragen definiert. Wie lange muss etwa ein ausländischer Bürger hier wohnen, bevor er wählen darf? Wird das Wahlrecht auf EU-Bürger beschränkt? Und selbst nach dem Referendum werden die Abgeordneten vor der Herausforderung stehen, sich auf einen Text zu einigen, der die Maßgaben der Bürger in ein kohärentes Ganzes einfügt – eine Aufgabe an der die isländische Verfassungsreform scheiterte.

Noch bleibt vor dem ersten Referendum ein kleines Zeitfenster, damit Politik und Öffentlichkeit eine Debatte darüber führen, was nun das eigentliche Ziel der Verfassungsreform ist und wie der Prozess gestaltet werden soll, um das Risiko eines Scheiterns zu verringern. Eine Diskussion, die eigentlich am Anfang der Reform hätte stehen müssen. ♦

Es drängt sich der Eindruck auf, dass den Beteiligten erst jetzt bewusst wird, dass man nicht am Fundament eines Staates rücken und gleichzeitig alle politischen Grundkonflikte ausklammern kann.

1 Christophe Bumb, Joëlle Merges, Interview mit Paul-Henri Meyers und Alex Bodry, *Luxemburger Wort*, 28.7.2014 und Maurice Magar, Entretien avec Felix Braz, *Le Jeudi*, 31.7.2014.

2 Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, PV IR 19, 4.6.2014.

3 Luc Heuschling hat in mühseliger Kleinarbeit den Text aufgrund der Protokolle zusammengestellt. Sie finden ihn unter: www.forum.lu/constitution/index.php/dokumente/verfassungsentwurf-mai-2013/.

4 Luc Heuschling, In cauda venenum, www.forum.lu/constitution/index.php/2013/06/24/in-cauda-venenum/.