

Eine Reform des Staatsrats ist nötig. Über diese grundsätzliche Frage scheint es zumindest oberflächlich politischen Konsens zu geben. Seit Jahren wird deshalb bereits über eine Reform des Staatsrats nachgedacht. Sämtliche Reformvorhaben verliefen hingegen bisher im Sand.

Die Regierung 2004-2009 hatte eine Reform des Staatsrats vorgesehen und am 7. April 2005 die dementsprechende Gesetzesvorlage 5458 im Parlament hinterlegt. Diese Gesetzesvorlage, die unter anderem eine Erhöhung der Zahl der Staatsräte von 21 auf 27 vorsah, wurde jedoch am 31. Mai 2006 auf Eis gelegt. Während der Sitzung vom 22. Oktober 2008 der „Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle“ kam 5458 dann ein letztes Mal zu Ehren. (nachfolgend die betreffenden Zeilen aus dem Protokoll).

M. Paul-Henri Meyers rappelle que la commission avait décidé, lors de sa réunion du 31 mai 2006, de ne pas poursuivre l'examen du projet de loi sous rubrique. En effet, les groupes politiques représentés au sein de la commission affichaient - et maintiennent cette position - la volonté d'entamer des discussions approfondies sur le rôle institutionnel futur du Conseil d'Etat.

Deux raisons ont motivé la suspension des travaux législatifs :

1) le représentant gouvernemental avait confirmé, au cours de la réunion du 1er février 2006, que la proposition d'augmenter le nombre des conseillers ne constitue qu'un « premier train de mesures », et

2) le Conseil d'Etat, dans son avis du 23 décembre 2005, a insisté sur la nécessité du renforcement du cadre de son personnel « sur le plan de l'organisation administrative et structurelle de ses services ».

Der ADR Abgeordnete Jacques-Yves Henckes sprach sich damals als einziger für eine Fortsetzung der Arbeiten an der Gesetzesvorlage 5458 aus:

Jacques-Yves Henckes informe que la sensibilité politique ADR est en faveur de l'augmentation du nombre des conseillers du Conseil d'Etat et estime partant opportun de continuer l'examen du projet de loi sous rubrique afin qu'il puisse être voté dans les meilleurs délais par le Parlement.

Die ADR bemängelt seit Jahren die für eine parlamentarische Demokratie unzulässige politische Gewichtung im Staatsrat, die in keiner Weise den politischen Kräfteverhältnissen im Parlament Rechnung trägt. Obwohl es keinen Gesetzestext gibt der überhaupt eine politische Gewichtung festlegt, so ist die hohe Körperschaft im Laufe der Zeit doch zu einem (inkompletten) Spiegelbild der Parteienlandschaft geworden.

Im Augenblick setzt sich der Staatsrat aus 21 Mitgliedern zusammen die folgenden Parteien zugeordnet werden: 9 stehen der CSV nahe, 6 der LSAP, 5 der DP und ein Staatsrat wurde von Déi Gréng vorgeschlagen.

Die ADR ist allerdings seit 1989 im Parlament vertreten und hätte ihren Wahlergebnen zufolge zwei Staatsratsposten besetzen müssen. Ihr wurde bisher jedoch von den Mehrheitsparteien die Möglichkeit verwehrt, zumindest einen Vertreter in den Staatsrat zu schicken.

Dass die Mehrheitsparteien an einer dem Wahlergebnat der Parlamentswahlen entsprechenden Bestückung des Staatsrats nicht ernsthaft interessiert sind und sie am liebsten unter sich bleiben wollen, hat nicht zuletzt der rezente Kuhhandel zwischen CSV und LSAP während der Koalitionsverhandlungen gezeigt, als die zwei frei werdenden Posten im Staatsrat „brüderlich“ und unter Ausschluss der Öffentlichkeit geteilt wurden.

Wie das „Lëtzebuerger Land“ am 16. Oktober 2009 zu Recht bemängelte marschiert die CSV auf diese Weise *„auf die absolute Mehrheit im parteipolitisch neutralen Staatsrat zu. Dadurch wird die CSV umgehend zehn statt bisher neun Mandate erhalten und so knapp die absolute Mehrheit im 21 Mitglieder zählenden Staatsrat verfehlen. Dadurch entsteht so ein Übergewicht der CSV, das ihr Wahlergebnat nicht rechtfertigt, da sie landesweit keine 48, sondern 39 Prozent der Stimmen erhielt. Hinzu kommt, dass auch der Vorsitz des Staatsrats, ebenso wie derjenige der Regierung, des Parlaments und des Rechnungshofs, an die CSV übergehen soll. Auch wenn der Staatsrat nicht mittels Kampfabstimmungen funktioniert, erleichtert dies nicht seine Rolle als Gegengewicht und Kontrollorgan im gesetzgeberischen Prozess.“*

Die ADR kann diese treffende Analyse des „Lëtzebuerger Land“ mit beiden Händen unterschreiben. Die Arbeit des Staatsrates ist zu bedeutend um zuzulassen, dass die hohe Körperschaft zu einem politischen Instrument der CSV verkommt.

Bereits in ihrem Wahlprogramm hat die Alternativ Demokratesch Reformpartei wie folgt auf die Wichtigkeit des Staatsrats hingewiesen:

Die Arbeit des Staatsrats ist ungemein wichtig. Die Qualität der Gesetzgebung hängt in hohem Maß von der Arbeit dieser hohen Körperschaft ab. Die ADR schlägt eine umfassende Reform des Staatsrats vor. Eckpunkte dieser Reform werden die Neudefinition des Staatsrats als beratendes Organ der Legislative, eine neue Prozedur zur Ernennung seiner Mitglieder, die Erhöhung der Zahl der Staatsräte sowie strengere Unabhängigkeitsregeln sein.

Nach Ansicht der ADR ist der Staatsrat in erster Linie ein beratendes Organ des Parlaments und nicht der Exekutivgewalt, also der Regierung. Er muss seine Rolle als beratendes Organ nicht nur behalten, sondern seine Kompetenzen sollen noch gestärkt werden. Er soll nationale und internationale Gesetzesvorlagen, oder auch andere Texte mit legislativem Charakter, auf die Einhaltung der Menschenrechte und anderer höherer Normen, auf ihre Verfassungskonformität, auf ihre Rechtsstaatlichkeit, ihre nahtlose Einfügung in die bestehende Gesetzgebung sowie ihre allgemeine juristische Qualität hin prüfen und darf bei dieser Arbeit in keiner Weise behindert werden. Die ADR lehnt Reformvorschläge ab, die darauf abzielen, den Staatsrat unter Zeitdruck zu setzen und in seinen Rechten zu beschneiden.

DIE VORSCHLÄGE DER ADR

1) Ernennungsprozedur

Da die ADR im Staatsrat in erster Linie ein beratendes Organ der Legislative sieht, hat im Sinne einer klareren Gewaltentrennung die Ernennung der Staatsratsmitglieder ausschließlich durch das demokratisch legitimierte Parlament zu erfolgen. Weder der Großherzog noch die Regierung sollen das Recht behalten dürfen, Mitglieder des Staatsrats zu ernennen.

Die Vorschläge für die Ersetzung austretender Staatsratsmitglieder sollen von den im Parlament vertretenen Parteien kommen, wobei auf die politische Gewichtung geachtet werden muss (siehe Punkt 2). Außerdem soll der Staatsrat die Parteien bei der Auswahl ihrer Kandidaten insofern unterstützen als er festlegt, welche Kompetenzbereiche das neue Mitglied abdecken muss ("job description").

Die im Augenblick herrschende Praxis, dass für ein freies Mandat 3 Kandidaturen vorgelegt werden müssen, hält die ADR für Unsinn. Eine Kandidatur genügt völlig.

2) Politische Gewichtung im Staatsrat

Da der Staatsrat als beratendes Organ des Parlaments einer politischen Legitimierung bedarf, muss die politische Zusammensetzung des Staatsrates im Verhältnis zu den Resultaten der Parlamentswahlen stehen.

Um kurzfristige Schwankungen bei der Zusammensetzung des Staatsrates zu vermeiden und das langfristige Kräfteverhältnis der Parteien in der Abgeordnetenkammer in stärkerem Maße zu respektieren, sollte der Durchschnitt der Resultate der jeweils drei letzten Wahlgänge als Basis dienen um die politische Zusammensetzung des Staatsrats festzulegen.

3) Zahl der Staatsräte

Damit der Staatsrat den steigenden Anforderungen gerecht werden kann, plädiert die ADR für eine Erhöhung der Zahl der Staatsratsmitglieder von 21 auf 31. Seine Mitglieder müssen über ausgezeichnete berufliche, juristische oder verwaltungsspezifische Kenntnisse verfügen.

Um es dem Erbgroßherzog zu erlauben, sich auf seine späteren Funktionen und Verantwortungen vorzubereiten und um jedoch ebenfalls unserem Wunsch nach einer strikteren Gewaltentrennung gerecht zu werden, darf der Erbgroßherzog nach Ansicht der ADR nur noch als Mitglied ohne Stimmrecht an den Sitzungen des Staatsrats teilnehmen.

4) Dauer des Mandats

Die Dauer des Mandats der Staatsratsmitglieder soll auf 15 Jahre begrenzt bleiben, jedoch maximal bis nach der Vollendung des 72. Lebensjahres.

5) Unvereinbarkeiten des Mandats

Bisher dürfen nur Mitglieder der Regierung, Abgeordnete und Mitglieder des Verwaltungsgerichts nicht zeitgleich Mitglied des Staatsrats sein. Im Sinne der von der ADR angestrebten Stärkung der Gewaltentrennung muss diese Unvereinbarkeitsliste ausgeweitet werden, und zwar auf alle aktiven Staatsbeamten, Magistrate oder andere Mitglieder der Justiz.

Dies schließt nicht aus, dass Mitglieder oben genannter Berufsgruppen ihre Kandidatur für ein vakantes Staatsratsmandat stellen dürfen. Nehmen sie dieses Mandat bei einer Nominierung jedoch an, werden sie von Rechts wegen in den (zeitweiligen) Ruhestand versetzt, unter Wahrung ihrer erworbenen Pensionsrechte.

6) Personalbestand

Dem Staatsrat mangelt es seit Jahren an Personal. Der Gesetzgeber hat deshalb für eine Aufstockung des Personalbestands der hohen Körperschaft zu sorgen. Der Staatsrat kann dabei selbst bestimmen, welche beruflichen oder fachlichen Kenntnisse seine Mitarbeiter benötigen.

7) Staatsrat, Regierung und Parlament

Im institutionellen Gefüge des Staates sieht die ADR den Staatsrat als beratendes Organ des Parlaments und nicht der Regierung. Daher müssen die gesetzgeberischen Prozeduren und das Zusammenspiel Regierung-Parlament-Staatsrat von Grund auf neu gestaltet werden.

Die Regierung hat daher ihre Gesetzesprojekte und Änderungsanträge (Amendements) ausschließlich beim Parlament einzubringen. Dieses reicht sie dann, ebenso wie seine eigenen Änderungsvorschläge an den Staatsrat weiter.

So darf es beispielsweise nicht mehr die Regierung sein, die beim Staatsrat um ein Gutachten zu Gesetzesvorlagen oder Gesetzesänderungen ansucht. Dieses Recht muss dem Parlament vorbehalten sein.

Zudem soll der Staatsrat vom Parlament obligatorisch auch mit jenen Amendements befasst werden, die in den Parlamentsausschüssen nicht angenommen wurden. Zwar soll in diesen Fällen für die hohe Körperschaft keine Begutachtungspflicht bestehen, diese nicht angenommenen Amendements sollten jedoch in die Arbeit des Staatsrats einfließen.

8) Klagerecht beim Verfassungsgericht

Versieht der Staatsrat eine Gesetzesvorlage oder Gesetzesänderung wegen verfassungsrechtlicher Bedenken mit einem formellen Widerspruch (opposition formelle), und setzt sich das Parlament über diesen Widerspruch hinweg, so soll der Staatsrat das Recht erhalten, die betreffende Frage direkt vor das Verfassungsgericht zu tragen. Diese Eingabe muss zwischen dem ersten und zweiten Votum im Parlament erfolgen. Die gesetzgeberische Prozedur für die entsprechende Gesetzesvorlage oder Gesetzesänderung wird dann bis zu einem Urteil des Verfassungsgerichts unterbrochen.

9) Reglemente und Beschlüsse der Regierung

Die ADR misst den regierungsseitigen Reglementen und Beschlüssen große Bedeutung bei, weil ihre Auswirkungen oft weiter reichen als die Gesetzestexte, auf denen sie basieren. Weil sie eigentlich Teil der Gesetzgebung sind, sollten sie grundsätzlich der Kontrolle des Parlaments unterworfen sein. Lediglich ihre korrekte Anwendung gehört in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive. Weil die Prüfung dieser Texte das Parlament jedoch vom Arbeitsvolumen her überfordern würde, sollten sie vom Parlament zwecks Kontrolle an den Staatsrat weitergeleitet werden. Nur wenn der Staatsrat Einwände formuliert, sollen die beanstandeten Texte in die betreffenden Ausschüsse verwiesen werden, die in letzter Instanz entscheiden.

10) Verschiedenes

Die Mitgliedschaft im Staatsrat muss wie bisher luxemburgischen Staatsbürgern vorbehalten bleiben die im Großherzogtum sesshaft sind.

Die Beratungen des Staatsrats sollen auch in Zukunft geheim bleiben.

Die Abstimmungsergebnisse sollen hingegen publiziert werden.

Pressekonferenz vom 13. Januar 2010