

Das kann bald weg

Der Staatsrat ist als Institution überholt – Vor seiner Abschaffung gilt es jedoch, ein paar Hausaufgaben zu erledigen.

VON JEAN-LOU SIWECK



Kaum noch ein Monat vergeht, ohne dass der Staatsrat aus zweifelhaften Gründen im Rampenlicht steht. Hier eine allzu parteipolitische Ernennung eines neuen Mitglieds oder ein Verdacht auf Interessenskonflikte, dort eine inkonsequente Argumentation von einem Gutachten zum nächsten – wie zuletzt beim Einsatz von „Staatstrojanern“ durch Geheimdienst oder Polizei. Für die altährwürdige Institution, deren Mitglieder ein diskretes, aber einflussreiches Leben im Schatten gewohnt waren, sind es außergewöhnliche Zeiten.

Überbleibsel eines Putschs

Der 1856 im Rahmen eines reaktionären Putschs durch König-Großherzog Wilhelm III. geschaffene Staatsrat verträgt dieses neue Leben im grellen Licht denkbar schlecht. Seine Mitglieder verstehen sich selbst gerne als unbefangene Experten. Ihre Ernennung verdanken sie jedoch informellen Absprachen zwischen den politischen Parteien – was später bei parteipolitisch brisanten Gesetzesvorlagen regelmäßig wieder erkennbar wird. Eine gewisse Form von Unabhängigkeit ziehen sie allerdings aus der Tatsache, dass Staatsratsmandate nicht verlängerbar sind und ihre Inhaber somit keine Gedanken an eine mögliche Wiederwahl verschwenden müssen. Einem eigentlich im 21. Jahrhundert als normal empfundenen Mindestgrad an Transparenz verschließt sich das Haus am Bockfelsen dennoch vehement.

Seit Montesquieu fahren Demokratien wunderbar mit einer Gewaltentrennung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Auf eine besondere Rolle für die Schwiegermutter hatte der französische Staatstheoretiker wohlweislich verzichtet. Das ist jedoch ungefähr die Stellung, die der Staatsrat in Luxemburg einnimmt: Kein unabhängiger Berater, der von verschiedenen Institutionen um Rat gefragt werden kann, nein, der Staatsrat versteht sich als eigenständige Institution neben (manchmal auch über) Regierung und Chamber, wenn nicht sogar als kleiner Senat.

Eine überholte Abkühlfrist

Doch dass die Legislative auf zwei Kammern aufgeteilt sein muss, ist schon lange überholt. Auf den Staatsrat übertragen bedeutet dies, dass zumindest eine alte Regel abgeschafft gehört, die ihm als Machtbasis dient. Die Abgeordneten müssen so im Prinzip zweimal über Gesetze abstimmen, wobei mindestens drei Monate „Abkühlfrist“ zwischen beiden Abstimmungen vergehen müssen. Der Staatsrat verfügt als Einziger über das Privileg, das Parlament vom zweiten Votum entbinden zu können – was er in der Regel auch macht. Diese Machtstellung erlaubt den „Weisen“, wie ein Schulhoflyrann mit dem Baseballschläger zu argumentieren. Dafür reicht es aus, die Phrasen „opposition formelle“ oder „pas de dispense du second vote constitutionnel“ in ihren Gutachten zu nutzen. Dies genügt meist, um in der Chamber Angst



Der Staatsrat stellt gegenüber der klassischen Gewaltentrennung eine Anomalie dar.
(FOTO: MARC WILWERT)

und Schrecken zu verbreiten. Doch leider ersetzen diese Klauseln auch schon mal eine tiefer greifende und nachvollziehbare juristische Begründung der Bedenken der „Weisen“.

Im Jahr 2017 bleibt somit nur eine Schlussfolgerung übrig: Der Staatsrat ist in seiner heutigen Form abzuschaffen. Dies wirft jedoch die Frage

Der wahre Einfluss des Staatsrats wird nur allzu leicht unterschätzt.

auf: Kann man den Staatsrat denn ohne Weiteres auflösen? Auch hier ist die Antwort eindeutig. Sie lautet: „Nein“.

Für einen juristischen Dienst

Bei aller Kritik an der „hohen Körperschaft“ kommt man nicht umhin, ihre wichtige Rolle bei der Qualitätssicherung der Gesetzgebung anzuerkennen. Ohne die Arbeit der Staatsräte und ihrer Mitarbeiter wären zahllose Gesetze und Verordnungen unklarer, unpräziser und weniger stringent formuliert. Die Grundfeststellung hierbei ist jedoch, dass die Texte den Ministerrat nie in der oft festzustellenden, unzureichenden Qualität verlassen dürften. Ehe man demnach ernsthaft über eine Abschaffung des Staatsrats nachdenken

kann, gilt es, etliche Hausaufgaben zu erledigen. Dies betrifft zuerst einmal die Exekutive.

Auch wenn die Regierungsverwaltung einen „Service central de législation“ ihr eigen nennt, ist dieser nicht mit einem juristischen Dienst zu verwechseln, der den Namen verdient hätte. Gesetzesvorlagen werden heute in der Regel von den betroffenen Fachbeamten des jeweiligen Ministeriums verfasst. Die Autoren von Gesetzestexten verfügen derweil über keine gemeinsame Anlaufstelle zu legislativen Fragen. Vorlagen werden somit nicht zentral überlesen und der Sprachgebrauch damit nicht vereinheitlicht. Es ist demnach zu selten sichergestellt, dass, den gesamten Staatsapparat übergreifend, um die gleichen Konzepte, Ideen und Prinzipien auszudrücken, auch wirklich die gleichen Wörter, Begriffe und Formulierungen genutzt werden. Dies ist traditionell die Rolle eines zentralen Dienstes, der den Spezialisten eines bestimmten Fachbereichs aus Sicht der Legistik beratend zur Seite stehen kann.

Eigentlich dürfte dem Ministerrat eine Gesetzes- oder Verordnungsvorlage erst gar nicht unterbreitet werden, ehe nicht ein solches wissenschaftliches Referat die Gelegenheit hatte, die rechtsförmliche Qualität des Textes zu überprüfen. Doch heute wird diese Arbeit oft ganz bewusst dem Staatsrat überlassen, der somit zur Putzkolonne degradiert wird – was er wiederum für seinen eigenen Machterhalt nutzt. Zugleich könnte eine solche Regierungsdienststelle, indem sie sämtliche neu

beim Staat eingestellten Juristen in die Besonderheiten der hiesigen Legistik einführt, eine wertvolle Ausbildungsstelle für junge Beamte werden. Letztlich würde auch verhindert, dass Ministerien regelmäßig auf externe Berater zurückgreifen müssen.

Eine Aufwertung der Chamber

Der wahre Einfluss des Staatsrats wird nur allzu leicht unterschätzt. Es gibt so viele Gutachten zu Gesetzesvorlagen im Land des institutionalisierten Lobbyismus. Doch während die Abgeordneten die Schreiben von Salariats- und Handelskammer meistens nicht einmal zur Kenntnis nehmen, genießen Gutachten der „Weisen“ fast schon bibelartigen Status. Die Einlassungen des Staatsrats werden nicht nur beachtet, sondern meistens auch befolgt. Droht die Körperschaft mit einer „opposition formelle“, liegt die Quote bei (fast) 100 Prozent.

Die Erklärung liegt auch im fehlenden Gegengewicht. Den einzelnen Abgeordneten mangelt es oft am nötigen juristischen Fachwissen. Die Personaldecke der ihnen zuarbeitenden Verwaltung ist äußerst dünn. Von einer Unterstützung, wie jener des wissenschaftlichen Dienstes des deutschen Bundestages, kann man in der Chamber nur träumen.

Die luxemburgische Demokratie leidet demnach unter einer strukturellen Schwäche der Legislative gegenüber der Exekutive. Statt das Parlament aufzuwerten, leistet sich das Land eine unbestimmbare vierte Gewalt namens Staatsrat. Dabei sollten diese Ressourcen unbedingt bei der Chamber angesiedelt sein.

Es gibt sicher nicht nur eine einzig mögliche Form, mit der sich das Parlament mit Fachwissen umgeben kann. Es kann eine verbeamtete Verwaltung sein. Aber auch ein weitgehend autonomes Gremium, besetzt mit angestellten oder externen Fachleuten, Juristen und warum nicht auch ehemaligen Verwaltungs- oder Politprofis wäre vorstellbar. Gerne kann ein solches Organ auch „Staatsrat“ heißen. Nur sollte kein Zweifel daran bestehen, dass es in keiner Weise über dem Parlament stehen kann, sondern diesem untergeordnet ist.

Eine erfolgreiche Reform

Seit Monaten beschäftigen sich Regierung, Staatsrat und Chamber mit einer Reform des „Weisenrats“, die – so wie vorgeschlagen – keinen so richtig zufrieden stellt. Klar geworden ist in der Zwischenzeit aber auch, dass nur den wenigsten der Appetit nach einer tiefer greifenden Anpassung ist. Dabei müsste ein kurzer Blick zurück zu größerem Tatendrang anspornen.

Die wohl bedeutendste und erfolgreichste institutionelle Reform in Luxemburg in den letzten 25 Jahren war die Schaffung neuer Verwaltungsgerechtigkeiten. Die Arbeit von Verwaltungsgericht und -gerichtshof seit 1996 hat das Vertrauen der Bürger in den Luxemburger Rechtsstaat nachhaltig gestärkt.

Falls jemand es vergessen haben sollte: Am Anfang dieser Reform stand die Infragestellung und Abschaffung der seit 1856 gültigen Kompetenz des Staatsrats, „Fragen im Zusammenhang mit Verwaltungsstreitsachen zu entscheiden“.