

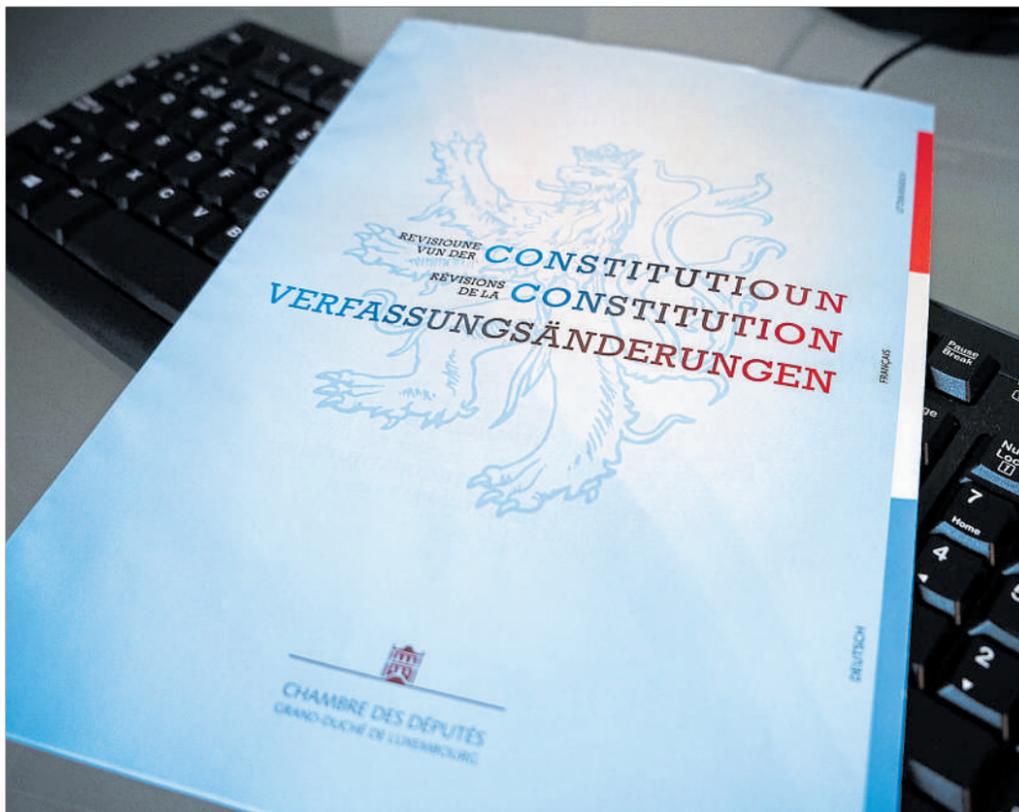
# Fragen und Gedanken eines Schweizer zur Verfassungsrevision

Von Hans-Balz Peter\*

Was geht die luxemburgische Verfassungsrevision einen Schweizer an? Rechtlich gesehen nichts. Kulturell gesehen sieht das vielleicht anders aus. Seit Jahren fühle ich mich durch meine Kontakte und Besuche bei luxemburgischen Freund:innen mit dem Land verbunden. Bei meinem jüngsten Besuch fiel mein Blick auf die blassblaue dreisprachige Broschüre mit dem deutschen Titel „Verfassungsänderungen“, herausgegeben von der Chambre des députés (ohne Erscheinungsdatum). Ich fühlte mich angesprochen und interessiert – als Sozialethiker mit besonderem Interesse für Struktur-, Politik- und Verfassungsfragen endete zwar der Beruf, aber nicht das Engagement.

Angesprochen auf die Broschüre antworteten meine Freund:innen erstaunlich zurückhaltend. „Ist doch alles schon ‚gegessen‘“. „Das ist doch nur oberflächliche Beschreibung, Konkrete halten ‚die‘ unter dem Deckel und bestimmen allein in der Kammer.“ Das war der Anstoß, mich auf die Verfassungsrevision einzulassen – wie man sich um Freunde kümmert, so auch um ihre Länder, obwohl man nicht „zuständig“ ist. In folgenden Überlegungen will ich mich nicht materiell auf die Revision einlassen, sondern mich auf Aspekte des Verfahrens, namentlich auf Öffentlichkeit und Repräsentation konzentrieren.

Für die laufende Verfassungsrevision wurde die Materie in vier Teile gegliedert, zu jedem fasst die Kammer separate Beschlüsse. Bei der Lektüre der blass-blauen Broschüre, circa zehn Seiten deutscher Text, fällt mir auf, dass sie keine der vier Verfassungsentwürfe wieder gibt, sondern nur eine Beschreibung der anvisierten insgesamt sieben Kapitel (wie werden sie auf die vier Entwürfe zugeteilt?). Zur Begrüßung der Mitbürger:innen heißt es: „Die Verfassung ist der wichtigste Gesetzestext des Landes“ (S. 23). Selbst bei kurzer Internet-Recherche habe ich die Entwurfstexte – außer jenem, zu dem gerade ein Referendum läuft – nicht gefunden. Wie kann das Ziel der Broschüre erreicht werden, „die Verfassungsrevision zu erläutern, die in den letzten Jahren ausgearbeitet wurde“, wenn die Entwürfe nicht öffentlich vorliegen und diskutiert werden können? Von den vier Teilen ist der erste Teil (Justiz) vom Parlament verabschiedet worden, ein Referendum fand nicht die nötige Unterstützung. Dem zweiten Teil (Organisation des Staates) hat das Parlament in erster Lesung zugestimmt; dazu wurde wieder ein Referendum lanciert. Die Revisionstexte der letzten beiden Teile „befinden sich in der Schlussphase ihrer Ausarbeitung“.



Die Broschüre, die die Bürger über die Verfassungsreform aufklären soll.

Foto: John Schmit

Verfassungen bilden die Grundlage für das Recht jedes Landes, für die Grundrechte, die Struktur und Organisation des Staates sowie für die Orientierung und Zielsetzung der grundlegenden Bereiche zukünftiger Politikgestaltung. Verfassungen sollten auf dem größtmöglichen Rückhalt der Stimmbürger:innen des Landes beruhen, und diese Akzeptanz kann sich nur aus einer breiten Öffentlichkeit der Diskussion und Partizipation ergeben. An den Debatten beteiligen sich nach meiner Erfahrung nicht primär Einzelpersonen mit ihren Anliegen, sondern „die Zivilgesellschaft“, vor allem also Parteien, Fachleute gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verbände, Nichtregierungsorganisationen und Repräsentanten besonders betroffener Bevölkerungsgruppen (Minderheiten, Behinderte, Jugend, Alter usw.).

Wie kann weite Partizipation gelingen? Wichtigste Voraussetzung ist, dass die Verfassungsentwürfe als Diskussionsbasis öffentlich bekannt sind. Hier zeigt sich ein Unterschied der Staatsformen der Schweiz und Luxemburgs. Die Schweiz versteht sich als halb-direkte Demokratie. Luxemburg als „konstitutionelle Monarchie“ (S. 24) verstehe ich als repräsentative Demokratie. „Halb-direkt“ bedeutet, dass in allen Verfassungsfragen „das Volk“, die Stimmberechtigten, das „letzte Wort“ haben: Verfassungsrevisionen unterstehen dem „obligatorischen Referendum“, sind also zwingend der Volksabstimmung unterworfen. Normale Gesetze unterstehen dem „fakultativen Referendum“: Volksabstimmung nur, wenn von mindestens 50 000 Stimmbürger:innen verlangt. Das obligatorische wie das fakultative Referendum mögen der Regierung,

besonders bei Fragen, die internationale Verträge oder Kooperation betreffen, das Regieren schwer machen; das ist eben der Preis der Partizipation von unten.

In der repräsentativen Demokratie, in der aktuellen Verfassung Luxemburgs als parlamentarische Demokratie bezeichnet (Art. 51 der geltenden L-Verfassung: „Das Großherzogtum ist eine parlamentarische Demokratie“), vertritt das Parlament das Volk (Art. 50: „Die Kammer der Abgeordneten vertritt das Land.“) Repräsentation bedeutet, dass das gewählte Parlament im Prinzip den Willen des Volkes repräsentiert. Wie wollen Abgeordnete ihre Wähler wirklich repräsentieren, wenn sie noch gar nicht wissen, wie oder was diese Wähler zu den neuen Verfassungstexten denken, solange die Entwürfe nicht integral für alle öffentlich zugänglich sind? Wohl wurden die Bürger:innen 2015 durch die Abgeordnetenkammer in die Parlamentsarbeiten „einbezogen“, indem ihnen „per Referendum drei Fragen unterbreitet“ wurden, aber nicht zu zentralen Grundlinien einer neuen Verfassung,

**Verfassungen sollten auf dem größtmöglichen Rückhalt der Stimmbürger:innen des Landes beruhen, und diese Akzeptanz kann sich nur aus einer breiten Öffentlichkeit der Diskussion und Partizipation ergeben.**

sondern eher zu Detailfragen: Wahlrecht von Nicht-Luxemburgern; fakultatives Wahlrecht für Jugendliche ab 16 Jahren (aktuell auch in unserem Parlament), und zeitliche Befristung der Ministermandate (S. 31).

Dazu konnten die Bürger:innen per Internet Vorschläge einreichen – aufgrund der engen Thematik haben lediglich 139 davon Gebrauch gemacht. Dennoch war das eine wichtige Etappe zum Einbezug des Volkes – sechs Jahre vor der Formulierung der Verfassungsentwürfe. Wäre nicht jetzt, wo das Verfahren in einer Endphase steht, die richtige, die reife Zeit, in der die konkreten Verfassungstexte zwei bis vier öffentlich breit diskutiert werden könnten?

Eher untypisch für eine repräsentative Demokratie sieht die geltende luxemburgische Verfassung ein Referendum vor (Art. 51). Im Unterschied zur Schweiz ergreift dazu nicht eine Bewegung aus dem Volk die Initiative, sondern Voraussetzung ist ein obrigkeitlicher Akt: „Die Wähler können aufgerufen werden, sich in den Fällen und unter den Bedingungen, die das Gesetz bestimmen wird, auf dem Wege des Referendums zu äußern.“ Das „letzte Wort“ hat offenbar das Parlament. Als zum ersten Teil (Justiz) das Referendum ergriffen wurde, haben nur circa 7 400 statt der erforderlichen 25 000 Wähler:innen das Referendum unterzeichnet, es kam nicht zustande. Für den Teil zwei (Organisation des Staates) wurde dem Referendumsbegehren einer Gruppe von Bürger:innen vom Staatsminister (Premierminister) am 7. Februar 2022 stattgegeben.

Aus Schweizer Sicht sind die Hürden für ein Referendum in Luxemburg sehr hoch. Die er-

forderlichen 25 000 Unterschriften entsprechen etwa zehn Prozent der schätzungsweise 250 000 Stimmberechtigten, die Unterschriftswilligen müssen persönlich bei ihrer Gemeinde vorsprechen, sich offenbaren. Nicht als Vorbild, nur zum Vergleich: In der Schweiz wäre für Verfassungsänderungen das Referendum wie erwähnt obligatorisch, für ein fakultatives Referendum betreffend normale Gesetze bräuchte es 50 000 Unterschriften, das entspricht bei rund 5,5 Millionen Stimmberechtigten weniger als einem Prozent. Das Referendum kann man auf einem herunterladbaren Formular zuhause unterschreiben und per Post einsenden; es obliegt dann den Gemeinden, die Stimmberechtigung dieser Unterzeichner zu prüfen.

Ist nicht in der aktuellen Verfassungsprozedur in Luxemburg die Aufspaltung der Verfassungsrevision in vier Teile eine weitere Erschwernis? Zu jedem Teil wird ein Parlamentsbeschluss gefasst, zu jedem Teil kann beziehungsweise muss folglich erneut ein Referendum beantragt werden. Je nach Thematik des Verfassungsteils wird nur ein spezifischer Interessenteil des Volkes beziehungsweise der Zivilgesellschaft herausgefordert sein. Die Teil-Referenden werden also immer nur teil-spezifisch Interessierte mobilisieren – ich nenne sie die „Revisions skeptiker“ und möchte sie nicht als Gegner bezeichnen, gar als „Querulanten“ verunglimpfen oder als „Regierungsfeinde und Herr Bettel“ werden sie nie vergessen“ (Kommentare im „Luxemburger Wort“ vom 3. Februar 2022; so persönlich-autokratisch, wie im Kommentar ausgedrückt, kenne ich Luxemburg nicht – da würde ich eher an Länder östlich von Polen denken).

Die Unterzeichnenden bekämpfen weder Land noch Regierung noch die Verfassung, sondern bezwecken nur, dass das Luxemburger Stimmvolk zu den Vorlagen Stellung nehmen kann und soll. Sollte keines der vier Teil-Referenden zustande kommen, weil die Grenze 25 000 nicht erreicht wird: So könnte dies das Ergebnis des Splittings sein, weil die Teile nicht die gesamte Wählerschaft ansprechen.

Wäre nicht interessant, für die Legitimationsbasis in einer repräsentativen Demokratie fundamental, wenn es am Ende der Beratungen über die vier Teilentwürfe eine Gesamtabstimmung im Parlament gäbe, zu dem ein „Over all“-Referendum ergriffen werden könnte? Würden sich dann die Merkmale „Repräsentation“ und „Öffentlichkeit“ nicht ideal ergänzen? – Für ein „Luxemburg in guter Verfassung“.

\* Der Autor ist emeritierter Professor für Sozialethik an der Theologischen Fakultät der Universität Bern (CH).

Anm. d. Red.: Der Artikel wurde vor der parlamentarischen Debatte und Abstimmung des dritten Verfassungsteils verfasst.