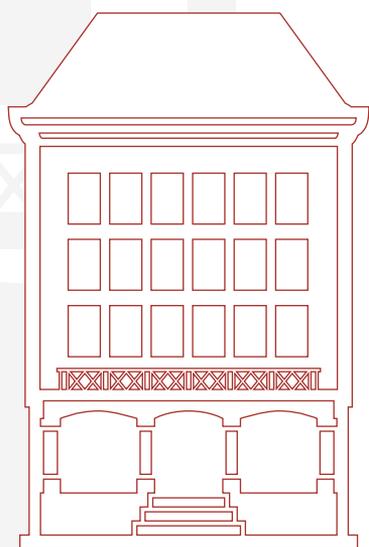


Der Staatsrat

{ DES GROSSHERZOGTUMS
LUXEMBURG





Conseil d'État 5, rue Sigefroi • L-2536 Luxembourg

Tél.: (+352) 47 30 71 • Fax: (+352) 46 43 22 • E-mail: info@conseil-etat.public.lu • www.conseil-etat.public.lu



- 3 Der Staatsrat
des Großherzogtums Luxemburg
- 4 Zuständigkeitsbereich des Staatsrates
 - 5 Im Gesetzgebungsbereich
 - 6 Im Bereich der sonstigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften
- 8 Zusammensetzung des Staatsrates
- 12 Arbeitsweise des Staatsrates
 - 12 Der Präsident
 - 13 Das Präsidium
 - 14 Die Ausschüsse
 - 15 Die öffentlichen und Plenarsitzungen
 - 15 Der Generalsekretär und das Sekretariat des Staatsrates
- 16 Die Gutachten des Staatsrates
- 18 Entstehung und Entwicklung
des Staatsrates
 - 19 1815-1830: Der niederländische Staatsrat
 - 20 1830-1839: Der belgische Senat
 - 21 1848: Der Ständige Gesetzgebungsausschuss
 - 22 1856: Die Schaffung des luxemburgischen Staatsrates
 - 24 1868: Einführung der Freistellung von der verfassungsmäßig
vorgesehenen zweiten Abstimmung
 - 25 1919: Tiefgreifende institutionelle Reformen
 - 26 1945: Auflösung und Neubesetzung des Staatsrates
 - 27 1961: Änderung der Zusammensetzung des Staatsrates
 - 28 1989: Die ausdrückliche Unabhängigkeit des Staatsrates
 - 29 1996: Grundlegende Reform des Staatsrates
 - 31 2017: Stärkung der Legitimität des Staatsrates
- 32 Das Staatsratsgebäude
 - 33 Das Gebäude von 1959
 - 34 Die Vergrößerung des Gebäudes im Jahr 2006
 - 36 Werke zeitgenössischer Luxemburger Künstler
- 40 Bibliografie





Der Staatsrat

DES GROSSHERZOGTUMS
LUXEMBURG

Der Staatsrat, dessen Schaffung auf die Verfassungsänderung vom 27. November 1856 zurückgeht, hat als Verfassungsorgan die Aufgabe, „zu sämtlichen Gesetzentwürfen und Gesetzesvorlagen und den gegebenenfalls vorgebrachten Änderungsanträgen sowie zu allen anderen Fragen, mit denen er möglicherweise von der Regierung oder von Gesetzes wegen betraut wurde, Gutachten abzugeben“.

Das einschlägige organische Gesetz beauftragt den Staatsrat ausdrücklich, im Rahmen einer Vorabprüfung zu untersuchen, ob Gesetzentwürfe und Gesetzesvorlagen verfassungskonform sind und nicht gegen internationale Vereinbarungen und Verträge sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze verstoßen, und dies in seinem Gutachten zu erwähnen. Die nachträgliche Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze ist hingegen dem Verfassungsgerichtshof vorbehalten, der angerufen wird, um bei einem anhängigen Rechtsstreit eine Vorabentscheidung zu treffen.

Im luxemburgischen Einkammersystem wird in der Abgeordneten-kammer über jedes Gesetz zweimal abgestimmt, wobei zwischen beiden Abstimmungen drei Monate liegen müssen. Doch kann die Abgeordneten-kammer im Einvernehmen mit dem in öffentlicher Sitzung tagenden Staatsrat beschließen, dass eine zweite verfassungsmäßig vorgesehene Abstimmung nicht stattfinden muss. Im Gesetzgebungsbereich verfügt der Staatsrat über ein aufschiebendes Vetorecht, das er ausüben kann, indem er sich weigert, die Abgeordneten-kammer von der verfassungsmäßig vorgesehenen zweiten Abstimmung freizustellen.

Sofern nach Einschätzung des Großherzogs keine Dringlichkeit besteht, wird jeder Entwurf zu Ausführungsbestimmungen von Gesetzen und Verträgen dem Großherzog erst vorgelegt, nachdem der Staatsrat zwecks Kenntnisnahme seines Gutachtens angehört wurde. Bei seiner Prüfung untersucht der Staatsrat im Besonderen, ob der Entwurf mit den höheren Rechtsnormen vereinbar ist.

Seit der Verfassungsänderung vom 12. Juli 1996 übt der Staatsrat keine rechtsprechende Funktion mehr aus. Seine Aufgabe, „Fragen im Zusammenhang mit Verwaltungstreitsachen zu entscheiden“, wurde damals dem Verwaltungsgericht bzw. dem Verwaltungsgerichtshof übertragen.

Der Staatsrat setzt sich aus einundzwanzig vom Großherzog ernannten Räten zusammen, die abwechselnd von der Regierung, von der Abgeordneten-kammer und vom Staatsrat vorgeschlagen werden. Außerdem kann auch der Erbgroßherzog dem Staatsrat angehören.

Organisation und Arbeitsweise des Staatsrates werden durch das Gesetz vom 16. Juni 2017 über die Organisation des Staatsrates geregelt.

Zuständigkeits- bereich des Staatsrates

Der Staatsrat gibt ein Gutachten zu sämtlichen Gesetzentwürfen und Gesetzesvorlagen, den diesbezüglichen Änderungsanträgen sowie zu allen anderen Fragen, mit denen er von der Regierung oder von Gesetzes wegen betraut wurde, ab.

Soweit der Staatsrat die Regierung auf die Zweckmäßigkeit neuer Rechts- und Verwaltungsvorschriften bzw. vorzunehmender Änderungen bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufmerksam machen kann, verfügt er bei Letzteren über eine Befugnis *sui generis*.

Bevor die Regierung dem Staatsrat einen Gesetz- oder Verordnungsentwurf vorlegt, kann sie außerdem ein grundsätzliches Gutachten bei ihm einholen.

IM GESETZGEBUNGSBEREICH

{ Die Befassung des Staatsrates erfolgt spätestens, wenn der Gesetzentwurf in der Abgeordnetenversammlung eingebracht wird.

Die Gesetzentwürfe und Änderungsanträge der Regierung werden dem Staatsrat über den Premierminister und Staatsminister übermittelt.

Die Gesetzesvorlagen und Änderungsanträge des Parlaments werden vom Präsidenten der Abgeordnetenversammlung direkt an den Präsidenten des Staatsrates gerichtet.

Falls es bereits zu einer artikelweisen Abstimmung über einen Gesetzentwurf durch die Abgeordnetenversammlung gekommen ist und ein Gutachten des Staatsrates noch nicht zu allen Artikeln vorliegt, muss dieser sein Gutachten spätestens innerhalb von drei Monaten, nachdem die Bestimmungen dem Staatsrat übermittelt wurden, abgeben. Wird innerhalb dieses Zeitraums kein Gutachten vorgelegt, kann die Abgeordneteversammlung über das gesamte Gesetz abstimmen.



Grundsätzlich muss in der Abgeordnetenversammlung bei allen Gesetzentwürfen und Gesetzesvorlagen zweimal über den gesamten Gesetzestext abgestimmt werden. Zwischen beiden Abstimmungen müssen mindestens drei Monate liegen. Allerdings kann die Abgeordnetenversammlung auf eine zweite Abstimmung über die Texte verzichten, wobei dieser Verzicht jedoch erst mit der Zustimmung des Staatsrates wirksam wird, was in der Praxis meist der Fall ist. Im Allgemeinen lehnt der Staatsrat die Freistellung von der verfassungsmäßig vorgesehenen zweiten Abstimmung nur dann ab, wenn er der Auffassung ist, dass wichtige Gründe vorliegen, die seine Ablehnung rechtfertigen, – wie die Unvereinbarkeit des angenommenen Textes mit Verfassungsbestimmungen, mit internationalen Verträgen einschließlich der europäischen Richtlinien und Verordnungen sowie mit der Rechtsprechung internationaler Gerichte oder mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wie etwa dem der Rechtssicherheit; diese Ablehnung kam im Prinzip bereits durch einen „formellen Widerspruch“ im Gutachten des Staatsrates zum Ausdruck. Wird die Freistellung verweigert, teilt der Präsident des Staatsrates der Abgeordnetenversammlung sowie der Regierung die Gründe für die Ablehnung schriftlich mit.

IM BEREICH DER SONSTIGEN RECHTS- UND VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN

Grundsätzlich können Entwürfe von großherzoglichen Verordnungen zur Durchführung von Gesetzen und Verträgen dem Großherzog erst vorgelegt werden, nachdem der Staatsrat zwecks Kenntnisnahme seines Gutachtens angehört wurde.

Besteht jedoch nach Einschätzung des Großherzogs Dringlichkeit, kann die Regierung auf das Gutachten des Staatsrates verzichten. Dies ist allerdings nicht der Fall, wenn das Gesetz dieses Gutachten ausdrücklich vorschreibt.

Abschließend ist zu bemerken, dass die Regierung das Gutachten des Staatsrates zu sämtlichen Fragen einholen kann.

Der Plenarsaal
© SIP / LUC DEFLORENNE



Zusammensetzung des Staatsrates

Der Staatsrat setzt sich aus einundzwanzig Räten zusammen, von denen mindestens elf einen Master in Rechtswissenschaften besitzen. Nicht eingeschlossen in dieser Zahl ist der Erbgroßherzog, der dem Staatsrat ebenfalls angehören kann.

Um zum Mitglied des Staatsrates ernannt zu werden, muss man Luxemburger sein, über seine bürgerlichen und politischen Rechte verfügen, im Großherzogtum wohnhaft sein und das 30. Lebensjahr vollendet haben. Der Erbgroßherzog kann jedoch zum Mitglied ernannt werden, sobald er den Titel des Erbgroßherzogs trägt.

Das Amt eines Staatsratsmitglieds ist mit jedem anderen Amt oder Beruf vereinbar, mit Ausnahme des Amtes eines Regierungsmitglieds, eines Abgeordnetenmandats sowie eines Mandats als Mitglied des Europäischen Parlaments, der Mitgliedschaft in einer Berufskammer oder im Wirtschafts- und Sozialrat sowie der Ämter eines Richters am Verwaltungsgerichtshof bzw. am Verwaltungsgericht oder eines Bediensteten im Sekretariat oder im Ausschuss für Verhaltensregeln des Staatsrates.

Die Räte werden vom Großherzog ernannt.

Ist im Staatsrat ein freigewordener Sitz neu zu besetzen, erfolgt die Neubesetzung abwechselnd und der Reihe nach in einer der folgenden Weisen :

- { 1. nach Vorschlag eines Kandidaten durch die Regierung;
- { 2. nach Vorschlag eines Kandidaten durch die Abgeordnetenkammer;
- { 3. nach Vorschlag eines Kandidaten durch den Staatsrat.

Der Erbgroßherzog wird allerdings direkt durch den Großherzog ernannt. In den in Punkt 1. und 2. genannten Fällen legt der Staatsrat dem über das Vorschlagsrecht verfügenden Organ für jeden freiwerdenden Sitz zwei Kandidatenprofile vor, die als Grundlage für dessen Entscheidung dienen sollen.



Bei der Bestimmung des Kandidaten :

- { a. achtet das über das Vorschlagsrecht verfügende Organ darauf, dass die in der Abgeordnetenversammlung vertretenen politischen Parteien bei der Zusammensetzung des Staatsrates berücksichtigt werden, vorausgesetzt, dass sie bei jeder der beiden letzten Parlamentswahlen mindestens drei Sitze erhalten haben ;
- { b. strebt das über das Vorschlagsrecht verfügende Organ eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern im Staatsrat an. Die Zahl der Vertreter des unterrepräsentierten Geschlechts darf nicht unter 7 liegen.

Bei der Ausübung ihres Amtes handeln die Mitglieder des Staatsrates einzig und allein im öffentlichen Interesse. Sie beteiligen sich nicht am Aufsetzen von Gutachten sowie an Beratungen des Staatsrates im Zusammenhang mit Vorgängen, an deren Vorbereitung, sie in einer anderen Eigenschaft als der eines Mitglieds des Staatsrates beteiligt waren.

Die Mitglieder des Staatsrates werden vom Großherzog abgesetzt. Sie können jedoch erst von ihrem Amt entbunden werden, nachdem der Staatsrat in einer Plenarsitzung zu den Gründen für die Absetzung angehört wurde.

Das Amt eines Staatsratsmitglieds endet, außer im Falle des Erbgroßherzogs, nach einem zusammenhängenden oder unterbrochenen Zeitraum von 12 Jahren oder mit Erreichen des Alters von 72 Jahren. Falls ein Mitglied des Staatsrates freiwillig zurücktritt oder aufgrund einer schweren und irreversiblen Krankheit nicht mehr in der Lage ist, sein Amt auszuüben, wird dessen Rücktritt auf Vorschlag des Staatsrates vom Großherzog angenommen bzw. das Mitglied wird auf Vorschlag des Staatsrates vom Großherzog abgesetzt.

Der Großherzog bestimmt den Präsidenten sowie die beiden Vizepräsidenten gemeinsam aus dem Kreis der Mitglieder des Staatsrates. Das Amt des Präsidenten wird für eine maximale Dauer von drei Jahren ausgeübt. Ein Rat kann nur zum Präsidenten ernannt werden, wenn er das Präsidentenamt für eine Mindestdauer von einem Jahr übernehmen kann. Ist das Amt eines Vizepräsidenten unbesetzt, wird der neue Amtsinhaber für den Zeitraum bis zum Ende der Amtszeit des Präsidenten ernannt.

Der Generalsekretär des Staatsrates ist Staatsbeamter und wird auf Vorschlag des Staatsrates vom Großherzog ernannt und abgesetzt. Er übt sein Amt als Vollzeittätigkeit aus.

Das mit einem Glasdach
überdeckte Atrium
© SIP / LUC DEFLORENNE



12

Arbeitsweise des Staatsrates

DER PRÄSIDENT

Der Präsident des Staatsrates vertritt die Institution und sorgt für einen reibungslosen Arbeitsablauf sowie die Einhaltung der Verhaltensregeln. Er beruft den Rat zu öffentlichen und Plenarsitzungen ein, wenn er dies im Hinblick auf die Erfordernisse der Institution für notwendig erachtet. Er legt die jeweilige Tagesordnung fest und leitet die Beratungen.

Der Präsident wird vom Großherzog für eine Dauer von drei Jahren aus dem Kreis der Mitglieder des Staatsrates ernannt. Ein Rat kann nur zum Präsidenten ernannt werden, wenn er das Präsidentenamt für eine Mindestdauer von einem Jahr übernehmen kann.

Ist der Präsident verhindert, übernimmt einer der beiden Vizepräsidenten oder das dienstälteste Staatsratsmitglied den Vorsitz.

DAS PRÄSIDIUM

{ Das Präsidium des Staatsrates setzt sich aus dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten zusammen, die gemeinsam vom Großherzog aus dem Kreis der Staatsratsmitglieder bestellt werden. Der Generalsekretär ist aufgefordert, an den Sitzungen des Präsidiums teilzunehmen.

Das Präsidium hat folgende Aufgaben:

- Entscheidungen über Fragen hinsichtlich der Organisation der Arbeitsabläufe im Staatsrat;
- Aufstellen der Liste und Festlegen der Zusammensetzung der Ausschüsse;
- Prüfung der Zweckmäßigkeit neuer Gesetze oder Verordnungen über die Organisation und Arbeitsweise der Institution;
- Ausarbeitung der Haushaltsvorschläge des Staatsrates;
- Prüfung sämtlicher Fragen der Staatsräte im Zusammenhang mit der Institution und insbesondere der das Sekretariat betreffenden Fragen.

>
Das mit einem Glasdach überdeckte Atrium mit Sicht auf die Galerien, über die man sich im Gebäude bewegen kann

© SIP / LUC DEFLORENNE



DIE AUSSCHÜSSE

14

{ Die ständigen Ausschüsse des Staatsrates werden durch das Präsidium eingesetzt, das deren Zusammensetzung festlegt und die jeweiligen Vorsitzenden ernennt.

Es werden sieben ständige Ausschüsse eingesetzt:

- der Ausschuss „Verfassungsangelegenheiten“;
- der Ausschuss „Rechtsangelegenheiten“;
- der Ausschuss „Soziales“;
- der Ausschuss „Kultur, Bildung, Forschung und Medien“;
- der Ausschuss „Nachhaltige Entwicklung und Infrastruktur“;
- der Ausschuss „Wirtschaft und Finanzen“;
- der Ausschuss „Organe und Einrichtungen sowie Öffentliche Verwaltung“.

Der Präsident des Staatsrates kann zur Prüfung spezifischer Angelegenheiten Sonderausschüsse bilden und deren Mitglieder bestimmen.

Jeder Staatsrat kann entweder aus eigener Initiative oder auf Ersuchen eines Ausschussvorsitzenden mit beschließender Stimme an den Sitzungen eines Ausschusses, dem er nicht angehört, teilnehmen.

Die Regierungsmitglieder und der für den Gesetzentwurf bzw. die Gesetzesvorlage zuständige parlamentarische Ausschuss müssen, wenn sie dies verlangen, von den Ausschüssen angehört werden, um Erläuterungen zu den zur Beratung stehenden Fragen zu geben. Die Ausschüsse ihrerseits können Personen, die ihrer Einschätzung nach durch ihr Fachwissen bei den Beratungen klärende Erläuterungen geben können, zur Teilnahme an den Sitzungen heranziehen. Außerdem können sie von den Regierungsmitgliedern benannte Beamte und öffentliche Bedienstete auffordern, zu erscheinen,

um zu den zur Beratung stehenden Fragen Erläuterungen zu geben.

Das Präsidium teilt jedem Ausschuss einen Mitarbeiter des Sekretariats zu, damit dieser die Räte bei ihrer Arbeit unterstützt. Der Generalsekretär kann an jeder Ausschusssitzung teilnehmen.

Die Ausschüsse haben die Aufgabe:

- Gesetzentwürfe und Gesetzesvorlagen, Entwürfe zu großherzoglichen Verordnungen und Beschlüssen, die diesbezüglichen Änderungsanträge sowie Gutachtenanträge gleich welcher Art zu prüfen, mit denen der Staatsrat betraut wurde;
- aus eigener Initiative die Zweckmäßigkeit neuer Gesetze oder Verordnungen bzw. vorzunehmender Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen zu prüfen.

Die Ausschüsse bestimmen aus ihrem Kreis einen oder mehrere Berichtersteller, die damit beauftragt werden, einen Entwurf zu einem Gutachten bzw. zu einem Beschluss auszuarbeiten. Die Staatsräte dürfen sich weder am Aufsetzen von Gutachten noch an Beratungen des Staatsrates im Zusammenhang mit Vorgängen beteiligen, an deren Vorbereitung sie in einer anderen Eigenschaft als der eines Mitglieds des Staatsrates beteiligt waren.

Ein Ausschuss kann einen Unterausschuss bilden, dessen Zusammensetzung vom betreffenden Ausschuss festgelegt wird und der damit beauftragt wird, einen Entwurf zu einem Gutachten auszuarbeiten und diesen dem Ausschuss zur Beratung zu unterbreiten.

Die Arbeit der Ausschüsse erfolgt unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

DIE ÖFFENTLICHEN UND PLENARSITZUNGEN

{ An öffentlichen und Plenarsitzungen nehmen der Präsident, die beiden Vizepräsidenten, alle anderen Staatsratsmitglieder sowie der Generalsekretär teil.

Die Plenarsitzungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und haben die Aufgabe:

- sämtliche Entwürfe zu Gutachten und Beschlüssen mit Stimmenmehrheit zu billigen. In den Entschlüssen wird die Zahl der beteiligten Räte angegeben, die Zahl derer, die dafür gestimmt haben, und die Zahl derer, die dagegen gestimmt haben. Jedes Mitglied des Staatsrates kann bei einer Plenarsitzung eine abweichende Meinung, die von einem oder mehreren anderen Räten unterstützt werden kann, zur Beratung unterbreiten. Die abweichenden Meinungen werden dem Gutachten des Staatsrates mit Angabe der Zahl der Räte, die dafür gestimmt haben, beigelegt;
- die Profile künftiger Staatsratsmitglieder zu erstellen, dem Großherzog bei einer Kooptierung neuer Mitglieder einen Kandidaten vorzuschlagen und ihm den Generalsekretär zur Ernennung vorzuschlagen;
- die Haushaltsvorschläge des Staatsrates anzunehmen;
- die begründeten Vorschläge der Staatsräte zu prüfen;
- zum Rücktritt eines Staatsratsmitglieds, zu einer gegen ein Mitglied ausgesprochenen Rüge, zu dessen vorübergehendem Ausschluss aus dem Amt oder zur Absetzung eines Staatsratsmitglieds Stellung zu nehmen.

Die Versammlung nimmt in öffentlicher Sitzung Stellung zur Freistellung von der verfassungsmäßig vorgesehenen zweiten Abstimmung, die bei Gesetzentwürfen bzw. Gesetzesvorlagen, die von der Abgeordnetenversammlung angenommen wurden (Artikel 59 der Verfassung), gewährt werden kann.

DER GENERALSEKRETÄR UND DAS SEKRETARIAT DES STAATSRATES

{ Der Generalsekretär wirkt bei der Arbeit der Mitglieder des Staatsrates mit. Hierzu kann er an jeder Sitzung und jedem Ausschuss teilnehmen. Der Generalsekretär leitet das Sekretariat des Staatsrates.

Das Sekretariat des Staatsrates ist die Verwaltung der Institution. Es unterstützt die Staatsräte bei ihrer Arbeit.



Die Gutachten des Staatsrates

Gemäß Artikel 20 des Gesetzes vom 16. Juni 2017 über die Organisation des Staatsrates sind die Gutachten des Staatsrates mit Gründen versehen und enthalten allgemeine Erwägungen, eine Prüfung der Artikel und gegebenenfalls Textvorschläge. Der Staatsrat legt regelmäßig Textvorschläge vor, mit denen er auf die von ihm vorgebrachten Anmerkungen eingeht. Sofern er dies für erforderlich erachtet, legt der Staatsrat seinem Gutachten eine neue Fassung des Entwurfs bzw. der Vorlage bei, welche die betreffenden Textänderungen berücksichtigt. Die Aufgabe des Staatsrates beschränkt sich somit nicht darauf, kritische Anmerkungen vorzubringen, sondern besteht auch darin, im Rahmen des Möglichen rechtliche und pragmatische Lösungen vorzuschlagen, die den höheren Rechtsnormen und allgemeinen Rechtsgrundsätzen entsprechen.

Hält der Staatsrat einen Gesetzentwurf, eine Gesetzesvorlage oder auch nur einen Entwurf zu einer großherzoglichen Verordnung für verfassungswidrig oder für unvereinbar mit den internationalen Verträgen, denen das Großherzogtum Luxemburg beigetreten ist, mit den Rechtsakten der Europäischen Union oder mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, ist er gemäß dem ihn betreffenden organischen Gesetz verpflichtet, in seinem Gutachten hierauf hinzuweisen.

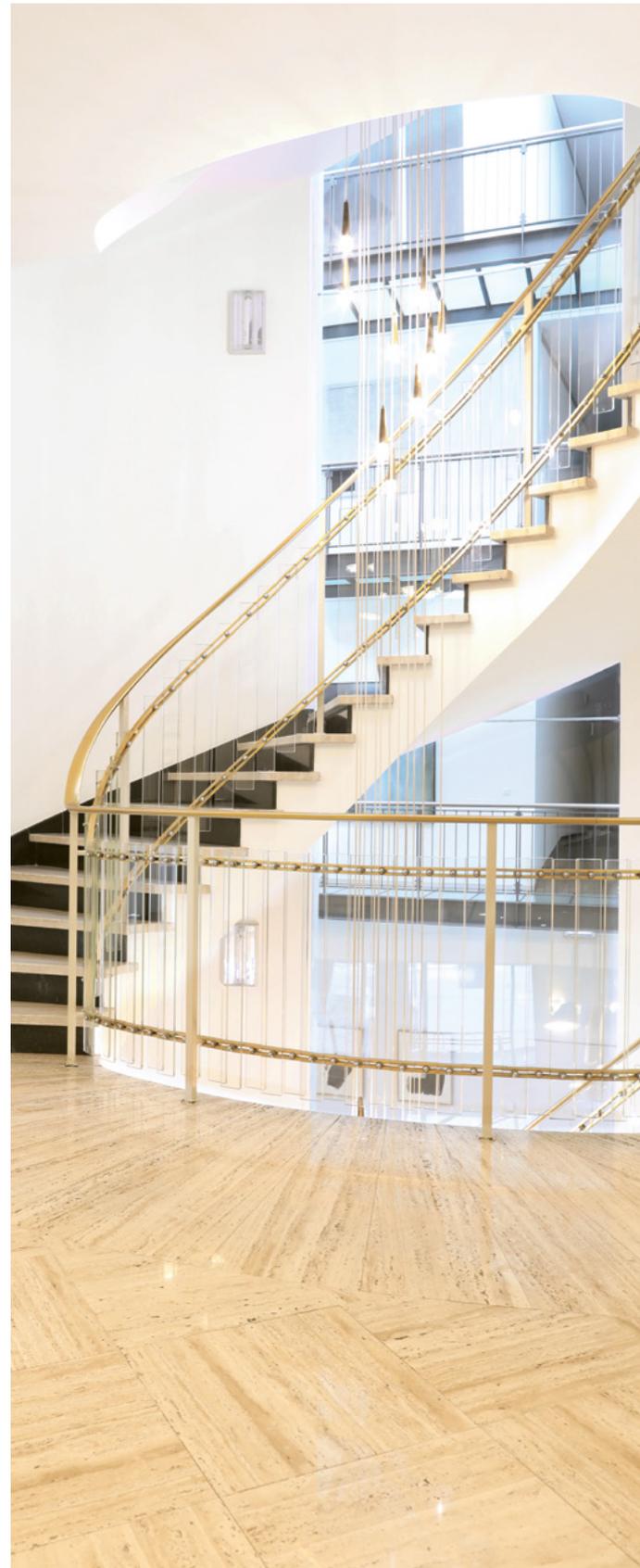
Der Präsident und der Generalsekretär bescheinigen die Rechtmäßigkeit der erfolgten Entschließungen.

Gutachten zu Angelegenheiten, die dem Staatsrat von der Regierung zur Beratung unterbreitet wurden, können nur der Regierung mitgeteilt werden. Gutachten zu Gesetzentwürfen oder Gesetzesvorlagen, die bereits in die Abgeordnetenkammer eingebracht oder dieser übermittelt wurden, sowie Gutachten zu Entwürfen zu großherzoglichen Verordnungen sind öffentlich.

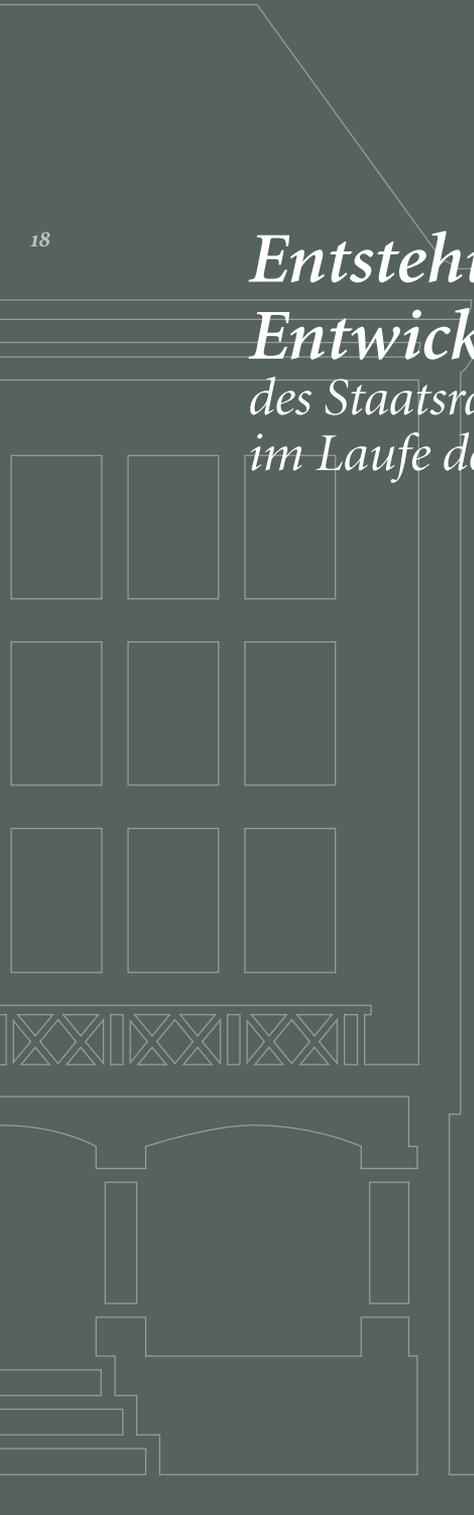
Vor kurzem abgegebene Gutachten zu Gesetzentwürfen, die in die Abgeordnetenkammer eingebracht wurden, und zu Gesetzesvorlagen sowie Gutachten zu Entwürfen zu großherzoglichen Verordnungen werden auf der Internetseite des Staatsrates veröffentlicht. Sämtliche Gutachten, die der Staatsrat seit 1945 zu Gesetzentwürfen, die in die Abgeordnetenkammer eingebracht wurden, zu Entwürfen zu großherzoglichen Verordnungen, die dem Parlament übermittelt wurden, und zu Gesetzesvorlagen abgegeben hat, können über die Internetseite der Abgeordnetenkammer eingesehen werden.

Die Wendeltreppe von 1959 >

© SIP / LUC DEFLORENNE



*Entstehung und
Entwicklung
des Staatsrates
im Laufe der Zeit*



› 1815-1830

Der niederländische Staatsrat

{ Im Jahr 1815 wurde das durch den Wiener Vertrag zum Großherzogtum erhobene Luxemburg an den König der Niederlande abgetreten und trat gleichzeitig dem Deutschen Bund bei. König-Großherzog Wilhelm I. nahm jedoch keine Rücksicht auf die eben erst ausgerufenen Unabhängigkeit des neuen Staates, sondern gliederte ihn den ebenfalls das heutige Belgien umfassenden Niederlanden ein und unterstellte das Land der niederländischen Verfassung.

Aufgrund dieser Verfassung wurde ein Staatsrat geschaffen, der sich aus maximal 24 Mitgliedern zusammensetzte, die nach Möglichkeit aus allen Provinzen des Landes ausgewählt wurden. Zusätzlich zu dieser Zahl war der Kronprinz Mitglied von Amts wegen, wobei die anderen Prinzen des Königshauses vom König-Großherzog in den Staatsrat berufen werden konnten, sobald sie die Volljährigkeit erreicht hatten. Von 1815 bis 1830 vertraten die Barone Guillaume de Feltz, François d'Anethan und Jacques d'Anethan Luxemburg im Staatsrat der Niederlande.

Die Mitglieder dieses Staatsrates wurden vom König-Großherzog ernannt und abgesetzt, wobei dieser auch außerordentliche Mitglieder bestellen konnte. Der König-Großherzog führte ebenfalls den Vorsitz im Staatsrat.

Der König-Großherzog unterbreitete dem Staatsrat die Vorschläge, die er der Abgeordnetenversammlung und dem Senat vorlegte, diejenigen, die ihm von diesen Institutionen vorgelegt wurden, sowie sämtliche allgemeinen Verwaltungsmaßnahmen zur Beratung. Außerdem holte er das Gutachten des Staatsrates zu allen Fragen von allgemeinem oder spezifischem Interesse ein, bei denen er dies für zweckmäßig erachtete.

Die niederländische Verfassung sah außerdem einen Senat vor, der, auch als „erste Kammer der Generalstände“ bezeichnet, mindestens 40 und höchstens 60 Mitglieder umfasste. Diese mussten das 40. Lebensjahr vollendet haben und wurden vom König-Großherzog aus dem Kreis der aufgrund ihrer Verdienste um den Staat, ihrer Abstammung oder ihres Besitzes bedeutendsten Persönlichkeiten ausgewählt und auf Lebenszeit ernannt. Dieser Senat hatte die gleichen Zuständigkeiten wie die aus gewählten Mitgliedern bestehende zweite Kammer.

›
Die dem großherzoglichen Palast zugewandte Statue
Wilhelms II. auf dem nach ihm benannten Platz
(Place Guillaume)

© CHRISTOF WEBER / SIP



› 1830-1839

Der belgische Senat

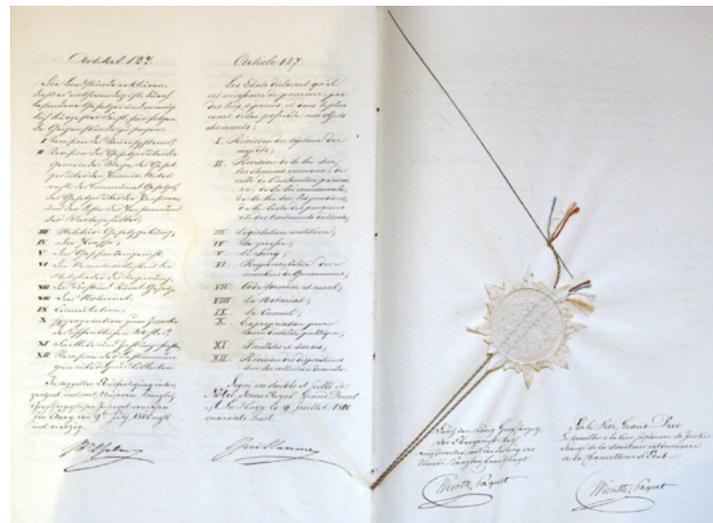
1830 brach die Belgische Revolution aus, mit der Folge, dass es zur Abspaltung der belgischen Provinzen kam, die sich zu einem autonomen Königreich zusammenschlossen. Mit Ausnahme der Stadt Luxemburg, die damals eine deutsche Bundesfestung war, schloss sich Luxemburg Belgien an, dem das Land verwaltungsmäßig angegliedert wurde.

Das neue Königreich Belgien gab sich 1831 eine Verfassung, die damals die modernste und demokratischste in ganz Europa war. Mit Ausnahme der Hauptstadt unterstand Luxemburg somit dieser Grundcharta.

Die belgischen Verfassungsväter, zu denen auch einige Luxemburger wie Étienne-Constantin de Gerlache, Jean-Baptiste Nothomb und Jean-Baptiste Thorn gehörten, diskutierten lange über die Schaffung eines Senats. Schließlich entschied man sich für einen Senat, dessen Mitglieder die verschiedenen Provinzen vertraten und der über die gleichen Befugnisse wie die Abgeordnetenversammlung verfügte.

Die Idee der Schaffung eines Staatsrates hatten die belgischen Verfassungsgeber jedoch verworfen, weil ein solches Organ Erinnerungen an den verhassten König-Großherzog wachrief und außerdem angesichts des durch die neue Verfassung eingeführten Institutionengefüges für überflüssig erachtet wurde. Doch schon bald bedauerten manche das Fehlen eines Staatsrates im Gesetzgebungsprozess. Gleichwohl erhielt Belgien erst 1946 ein solches Organ.

Die Angliederung des fast gesamten Luxemburger Staatsgebietes an Belgien endete mit dem Inkrafttreten des Londoner Vertrages vom 19. April 1839. In diesem Vertrag wurde die Teilung Luxemburgs, bei der die 5 westlichen der insgesamt 8 Distrikte an Belgien übergingen, festgeschrieben. Die restlichen Distrikte bildeten das Großherzogtum Luxemburg, das nunmehr ein autonomer und souveräner Staat unter der Garantie der Großmächte war, mit dem König der Niederlande als Monarch.



Das königliche Siegel auf der Verfassung des Großherzogtums Luxemburg von 1848 unter der Herrschaft von König-Großherzog Wilhelm II., der darauf am 10. Juli einen Eid leistete

› 1848

Der Ständige Gesetzgebungsausschuss

{ Nach der vom König-Großherzog 1830 angeordneten Schaffung einer unabhängigen Regierung und verwaltungsmäßigen Trennung hatte Luxemburg weder Senat noch Staatsrat. Die erste eigentliche Luxemburger Verfassung, die 1841 von König-Großherzog Wilhelm II. erlassen wurde und Ausdruck eines autokratischen Regierungssystems war, sah solche Organe nicht vor.

Die Diskussion darüber wurde erst 1848 wieder aufgenommen. Bedingt durch die Ereignisse, die das Europa der Monarchien damals erschütterten, konnte sich Luxemburg erstmals eine Verfassung geben, die diesen Namen auch verdiente. Angesichts der demokratischen Ausrichtung der belgischen Verfassung und Organe eigneten sich diese hervorragend als Vorbild für die Struktur des jungen Luxemburger Staates. Unsere Verfassungsgeber übernahmen den Text dieser Verfassung somit fast wortwörtlich mit Ausnahme der Bestimmungen über den Senat.

König-Großherzog Wilhelm II., der versuchte, die Debatten der verfassungsgebenden Versammlung heimlich zu beeinflussen, setzte sich für die Schaffung eines Senats ein. Er war der Auffassung, dass „es in einem wirklichen Verfassungsstaat kaum möglich ist, mit nur einer beschlussfassenden Versammlung gute Gesetze zu beschließen“. Nach reiflicher Überlegung verwarfen die Verfassungsväter von 1848 schließlich jedoch die Idee eines Senats, und zwar aufgrund der geringen Größe des Landes.

Obwohl die Verfassungsgeber am Einkammersystem festhielten, sahen sie doch zwei Wege vor, „um den nachteiligen Folgen einer überstürzten Verabschiedung von unzureichend ausgearbeiteten Gesetzen vorzubeugen“:

- { 1. Die Abgeordnetenversammlung konnte beschließen, dass ein Gesetz den Abgeordneten aufgrund seiner Bedeutung ein zweites Mal zur Abstimmung vorgelegt wurde, und zwar während einer späteren von der Kammer festzulegenden Sitzungsperiode;
- { 2. Gleichzeitig wurde ein Ständiger Gesetzgebungsausschuss, „eine Art Staatsrat“ geschaffen, der außer in dringenden Fällen mit einem Gesetzentwurf befasst werden musste, bevor dieser der Abgeordnetenversammlung vorgelegt wurde. Dieser Ausschuss bestand aus 9 Mitgliedern, von denen jedes Jahr 5 von der Abgeordnetenversammlung und 4 für jedes einzelne Gesetz von der Regierung ernannt wurden. Der Ausschuss wählte seinen Vorsitzenden aus dem Kreis der von der Abgeordnetenversammlung ernannten Mitglieder.

› 1856

Die Schaffung des luxemburgischen Staatsrates

22

{ Nach dem Tod Wilhelms II. im Jahr 1849 trat Wilhelm III. die Nachfolge seines Vaters an. Wilhelm III. wollte die Macht der Monarchie wiederherstellen und die zu liberale Verfassung von 1848 reformieren. Er rechtfertigte sein Vorgehen mit dem Vorwand, dass er Verpflichtungen gegenüber dem Deutschen Bund habe, dem Luxemburg seit 1815 angehörte. Die Abgeordnetenkammer steht Bestrebungen hin zu einer Verfassungsänderung jedoch feindlich gegenüber. Der von der Regierung zusammen mit Prinz Heinrich, dem Bruder und Statthalter Wilhelms III., ausgearbeitete Entwurf zu einer Verfassungsreform stieß auf den Widerstand der Abgeordnetenkammer, die der Regierung das Vertrauen entzog. Am 27. November 1856 kam es zu einer Proklamation Wilhelms III., der noch am selben Tag eine Verordnung veröffentlichte, die die Änderung der Verfassung in einem autokratischen und reaktionären Sinn vorsah.

Der Entwurf zur Verfassungsreform forderte u. a. die Schaffung eines Staatsrates, wobei „der Staatsrat im Hinblick auf die Gesetzgebung als zweite Kammer dienen wird; seine Arbeit wird sicherstellen, dass die Gesetze ausgereift sind. [...] Für die Verwaltung fungiert er als ‚großer Rat der Regierung‘ sowie als Verwaltungsgericht. Er leistet der Regierung bei der Prüfung aller Fragen, welche die Interessen der Allgemeinheit betreffen, wertvolle Hilfe und schützt gleichzeitig die privaten Interessen vor Willkür und Fehlern der Verwaltung.“ Die Verfasser dieses Entwurfs zeigten sich überzeugt, dass die Einführung eines solchen Organs eines der fruchtbarsten Ergebnisse der von ihnen vorgeschlagenen Reform sein werde.

Artikel 76 der neuen Verfassung sah demnach vor, dass es neben der Regierung „einen Rat“ geben werde, dessen Aufgabe darin bestehe, zu allen Gesetzentwürfen und etwaigen diesbezüglichen Änderungsanträgen ein Gutachten abzugeben, Fragen im Zusammenhang mit Verwaltungsstreitsachen zu klären sowie zu allen anderen Fragen, mit denen er vom König-Großherzog oder von Gesetzes wegen betraut wurde, Gutachten abzugeben.

Dieser neue Rat ersetzte also den durch die Verfassung von 1848 eingesetzten Ständigen Gesetzgebungsausschuss. Dieser Ausschuss war aufgrund seiner schwankenden Zusammensetzung und seiner Uneinheitlichkeit übrigens häufig von der Abgeordnetenkammer kritisiert worden. Darüber hinaus hatte er niemals das Ansehen einer politischen Körperschaft genossen, so dass man seinen Gutachten in den letzten Jahren seines Bestehens keine wirkliche Bedeutung mehr beimaß.

Wie bei der Verfassung von 1848 konnte das Parlament beschließen, dass ein Gesetzentwurf aufgrund seiner Bedeutung den Abgeordneten ein zweites Mal zur Abstimmung vorgelegt wurde, und zwar während einer späteren vom Parlament festzulegenden Sitzungsperiode.

Der Staatsrat wurde zunächst gemäß einer königlich-großherzoglichen Verordnung von 1857 organisiert, die sich an einem damaligen Gesetzentwurf zur Reform des niederländischen Staatsrates orientierte. Der Luxemburger Staatsrat setzte sich damals aus mindestens 9 und höchstens 15 Mitgliedern zusammen, die vom König-Großherzog ernannt und abgesetzt wurden. Ein Sonderausschuss, der Ausschuss für Streitsachen, der sich aus 5 bis 7 dieser Mitglieder zusammensetzte, war für Verwaltungstreitsachen zuständig. Unter den elf ersten Mitgliedern, die in den Staatsrat berufen wurden, waren zwei ehemalige Präsidenten der Regierung und fünf ehemalige Minister. Die erste Plenarsitzung des neuen Organs fand ein Jahr nach dessen verfassungsmäßiger Schaffung statt.

1866 setzte ein zweites verfassungsergänzendes Gesetz über den Staatsrat die Zahl der Staatsräte auf 15 fest, von denen 7 den Ausschuss für Streitsachen bildeten. Die Räte, die dem Ausschuss für Streitsachen nicht angehörten, wurden wie bei der früheren Regelung direkt vom König-Großherzog ernannt und abgesetzt, wobei allerdings kein Staatsratsmitglied ohne vorherige Anhörung des Staatsrates abgesetzt werden konnte. Die Mitglieder des Streitsachenausschusses wurden vom König-Großherzog auf Vorschlag der Abgeordnetenkommission für eine Dauer von sechs Jahren ernannt.



Das im Plenarsaal hängende Porträt von Gaspard-Théodore-Ignace de la Fontaine, Präsident des Staatsrates von 1857 bis 1868

© CONSEIL D'ÉTAT

›1868

Einführung der Freistellung von der verfassungsmäßig vorgesehenen zweiten Abstimmung



Das im gleichnamigen Sitzungssaal
hängende Porträt von Emmanuel Servais,
Präsident des Staatsrates von 1874 bis 1887

{ Internationale Entwicklungen wie die Auflösung des Deutschen Bundes und der durch den Londoner Vertrag vom 11. Mai 1867 erlangte Neutralitätsstatus Luxemburgs machten eine Verfassungsänderung notwendig. Die Verfassungsgeber nutzten dabei die Gelegenheit, um das 1856 eingeführte autoritäre Prinzip aufzuheben und den Verfassungstext in einem progressiven und liberalen Sinn zu ändern.

Allerdings war dies nicht einfach eine Rückkehr zur Verfassung von 1848 und den Ideen, die zuvor aus der belgischen Verfassung übernommen worden waren. So wurde der Staatsrat als Organ beibehalten. Die vom Staatsrat selbst angeregte Idee, einen Senat zu schaffen, wurde vom Verfassungsgeber aus denselben Gründen wie 1848, nämlich aufgrund der geringen Größe des Staatsgebietes, verworfen. Als Ersatz für den nicht vorhandenen Senat sahen die Urheber der Verfassung von 1868 allerdings vor, dass über alle Gesetze nach mindestens drei Monaten eine zweite Abstimmung stattfinden müsse, es sei denn, die Abgeordnetenkammer beschließt im Einvernehmen mit dem öffentlich tagenden Staatsrat das Gegenteil.

Obwohl gemäß Artikel 59 der Verfassung die verfassungsmäßig vorgesehene zweifache Abstimmung die Norm ist und die einfache Abstimmung die Ausnahme, ist in der Praxis seit 1868 das Gegenteil zur Regel geworden. Der Staatsrat hat sich nämlich vorbehalten, von dem Vetorecht Gebrauch zu machen, das ihm insbesondere bei Texten zukommt, die gegen höhere Rechtsnormen verstoßen.

› 1919

Tiefgreifende institutionelle Reformen

{ Während des Ersten Weltkrieges erkannte die deutsche Besatzungsmacht die Verfassung und die Gesetze des Landes in beschränktem Maße an und ließ eine autonome luxemburgische Verwaltung bestehen.

Nach Kriegsende kam es in Luxemburg infolge einer dramatischen Versorgungslage und steigender Preise zu sozialen Spannungen. Das Land wurde in eine tiefe politische Krise gestürzt, durch welche die Arbeitsweise der Institutionen in Frage gestellt wurde. Der Staatsrat wie auch Dynastie und Abgeordnetenkammer blieben von Kritik nicht verschont.

1919 kam es zu einer tiefgreifenden Verfassungsänderung. Die Souveränität liegt nunmehr beim Volk. Durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts für alle luxemburgischen Staatsbürger, Männer und Frauen ab 21 Jahren, sowie des Verhältniswahlsystems wurde die politische Landschaft dauerhaft verändert. Das allgemeine Wahlrecht bedeutete das definitive Ende eines Regierungssystems, bei dem die Notabeln unter dem Schutz des Zensuswahlrechtes regierten, und läutete eine von den politischen Parteien dominierte Ära ein.

Durch das Referendum vom 28. September 1919, bei dem eine breite Mehrheit der Bevölkerung sich für die Beibehaltung der Monarchie und des Hauses Nassau-Weilburg aussprach, das 1890 die niederländischen Herrscher abgelöst hatte, wurde die Legitimität der monarchischen Staatsform gestärkt. Der Verfassungsgeber bestimmte allerdings, dass der Großherzog nur noch diejenigen Befugnisse habe, die ihm die Verfassung und die Gesetze ausdrücklich gewähren.

Der Staatsrat war von diesen tiefgreifenden institutionellen Veränderungen nicht betroffen.

25



›
Volksdemonstration
vor der Abgeordnetenkammer am
13. August 1919, ein Jahr das von politischen
und sozialen Unruhen geprägt war

© PHOTOTHÈQUE DE LA VILLE DE LUXEMBOURG

› 1945

Auflösung und Neubesetzung des Staatsrates



^
*I.I.K.K.H.H. Großherzogin Charlotte und
Prinz Felix mit ihren Kindern. I.I.K.K.H.H. Prinz Felix,
Erbgroßherzog Jean und Prinz Charles (v.l.n.r.)
gehörten nacheinander dem Staatsrat an*
© COUR GRAND-DUCALE / ÉDOUARD KUTTER & FILS

{ Am 10. Mai 1940 wurde das Luxemburger Staatsgebiet von deutschen Truppen überfallen. Der Staatsrat tagte jedoch weiterhin, bis Gauleiter Gustav Simon im Oktober 1940 beschloss, ihn aufzulösen.

Im September 1944 kehrten die Regierungsmitglieder, die sich beim Einmarsch der deutschen Armee ins Ausland zurückgezogen hatten, ins Großherzogtum zurück und nahmen ihr Amt wieder auf. Am 14. April 1945 wird Großherzogin Charlotte nach nahezu fünfjährigem Exil von der luxemburgischen Bevölkerung jubelnd begrüßt.

Obwohl die Institutionen, die vor der Invasion bestanden hatten, ihre Arbeit wieder aufnahmen, wurde der Staatsrat am 16. November 1945 durch großherzoglichen Beschluss aufgelöst mit der Begründung, dass seine Zusammensetzung „den Anforderungen der derzeitigen Situation nicht mehr entspricht“. Lediglich vier der insgesamt zwölf Räte, die vor dem Krieg dem Staatsrat angehörten, wurden noch einmal in dieses Organ berufen.

Die erste Plenarsitzung des Staatsrates nach der Befreiung fand am 18. Dezember 1945 statt.

› 1961

Änderung der Zusammensetzung des Staatsrates

{ Ende der 1950er Jahre wurde zwischen Regierung, Abgeordnetenversammlung und Staatsrat eine umfassende Diskussion über Zusammensetzung und Aufgaben des Staatsrates geführt. Der Gesetzgeber richtete sich nach dem Gutachten des Staatsrates über eine diesen betreffende Gesetzesvorlage. Das Gesetz von 1961, das daraufhin verabschiedet wurde, sah insbesondere Änderungen bei der Zusammensetzung des Staatsrates und den Ernennungsmodalitäten seiner Mitglieder vor.

Der Staatsrat setzte sich nunmehr aus 21 Räten zusammen, von denen 11 den Ausschuss für Streitsachen bildeten.

Das alte Verfahren, nach dem die Abgeordnetenversammlung dem Großherzog für jede Berufung in den Ausschuss für Streitsachen eine Liste mit drei Kandidaten vorschlagen konnte, wurde abgeschafft. Die Ernennung der Mitglieder des Staatsrates insgesamt erfolgte jedoch nach dem Modell dieses Verfahrens.

Die Staatsräte wurden somit immer vom Großherzog ernannt. War hingegen im Staatsrat ein freier Sitz neu zu besetzen, erfolgte die Neubesetzung abwechselnd und der Reihe nach durch die direkte Ernennung durch den Großherzog, durch die Ernennung eines von drei von der Abgeordnetenversammlung vorgeschlagenen Kandidaten sowie durch die Ernennung eines von drei vom Staatsrat vorgeschlagenen Kandidaten. Die Urheber dieser neuen Ernennungsregelung sahen darin eine „Demokratisierung“ dieses Organs.

1972 wurde die Altersgrenze für die bis dahin auf Lebenszeit ernannten Staatsräte auf 72 Jahre festgesetzt.

Bei dieser Gelegenheit gab der Gesetzgeber dem Großherzog ebenfalls die Möglichkeit zur direkten Ernennung von Mitgliedern seiner Familie zusätzlich zu den vorgesehenen 21 Staatsräten. Seit 1897 waren übrigens alle Kronprinzen Mitglied des Staatsrates.

> 1989

Die ausdrückliche Unabhängigkeit des Staatsrates

28

{ 1989 wurde die Unabhängigkeit des Staatsrates ausdrücklich in der Verfassung bestätigt. Der Text über den Staatsrat, der in der Verfassung bis dahin Teil des Kapitels über die Regierung war, wurde nun in ein separates Kapitel aufgenommen.

Bei der Änderung des Verfassungstextes über den Staatsrat ging es darum, seine Bedeutung mit seiner Bezeichnung und seinem besonderen Charakter hervorzuheben, auf seine Unabhängigkeit von der Regierung hinzuweisen und seine Zuständigkeiten, vor allem als Verwaltungsgericht, deutlicher zu bestimmen.

Die Urheber dieser Verfassungsänderung waren übrigens zur Schlussfolgerung gelangt, dass die Formulierung des neuen Verfassungstextes nicht unvereinbar sei mit einer vollkommenen personellen Trennung zwischen beratenden Staatsräten und solchen, die eine rechtsprechende Funktion ausüben.

› 1996

Grundlegende Reform des Staatsrates

{ Die tiefgreifendste Reform des Staatsrates seit seiner Schaffung fand 1996 statt.

Grundlage dafür war das Procola-Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 28. September 1995.

In dieser Rechtssache, bei der es um Milchquoten ging, waren die Straßburger Richter nämlich der Auffassung, dass die Zusammensetzung des Ausschusses für Streitsachen des Staatsrates nicht den Anforderungen in puncto Unparteilichkeit entsprach, die sich aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergeben. In der Tat hatten 4 der 5 Staatsräte, die im Fall Procola getagt hatten, einen Gesetzestext angewandt, bei dem sie vorher bereits im Rahmen der beratenden Aufgabe des Staatsrates am Gutachten beteiligt waren. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte hatte die landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft Procola Grund zu befürchten, dass sich die Mitglieder des Ausschusses für Streitsachen durch das zuvor abgegebene Gutachten gebunden fühlten. Schon dieser Zweifel reichte für eine Beeinträchtigung der Unparteilichkeit des Ausschusses für Streitsachen aus.

Der Verfassungsgeber entschied sich für die Vorschläge, die der Staatsrat selbst in seinem Gutachten zum Gesetzentwurf über die Reform des Staatsrates vorlegt hatte, und hob dessen rechtsprechende Funktion zum 1. Januar 1997 auf, indem er den Ausschuss für Streitsachen abschaffte und die entsprechenden Aufgaben einem Verwaltungsgericht in erster Instanz und einem Verwaltungsgerichtshof in der Berufungsinstanz übertrug. Hiermit schlug der Staatsrat eine Lösung vor, die weiter ging als eine strukturelle Teilung des Organs im Sinne einer Trennung der Staatsräte mit beratender Funktion von denjenigen, die eine rechtsprechende Funktion ausüben, wie man sie noch bei der Verfassungsänderung von 1989 ins Auge gefasst hatte.



Im Verlauf der Verfassungsänderung vom 12. Juli 1996 wurden die Zuständigkeiten des Staatsrates als Beratungsorgan gestärkt. In der Tat betraute der Gesetzgeber den Staatsrat nun ausdrücklich mit einer Aufgabe, die dieser faktisch bereits seit seiner Schaffung wahrgenommen hatte, nämlich im Rahmen einer Vorabprüfung zu untersuchen, ob Gesetzentwürfe und Entwürfe zu Verordnungen verfassungskonform sind und nicht gegen internationale Vereinbarungen und Verträge sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze verstoßen. Mit der nachträglichen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze wurde, aufgrund eines anderen Gesetzes, ein Verfassungsgerichtshof beauftragt.

Diese tiefgreifende Reform brachte zudem zwei weitere Neuerungen. So wurde die Amtszeit eines Staatsrates auf 15 Jahre ohne Möglichkeit der Verlängerung beschränkt und der Staatsrat kann in Ausnahmefällen verpflichtet werden, sein Gutachten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens innerhalb von drei Monaten abzugeben.

› 2017

Stärkung der Legitimität des Staatsrates

{ Nach einer breit angelegten Konsultierung der in der Abgeordnetenversammlung vertretenen Fraktionen und politischen Richtungen zu einer eventuellen Reform des Staatsrates wurde das geänderte Gesetz vom 12. Juli 1996 über die Reform des Staatsrates durch das Gesetz vom 16. Juni 2017 über die Organisation des Staatsrates ersetzt.

Eine der wichtigsten Neuerungen dieses Gesetzes bestand darin, die Zusammensetzung des Staatsrates so anzupassen, dass die verschiedenen in der Abgeordnetenversammlung vertretenen politischen Strömungen angemessen vertreten sind.

Das 1961 eingeführte Ernennungsverfahren wurde beibehalten, wobei es allerdings zu zwei Änderungen kam: Die direkte Ernennung durch den Großherzog wurde durch eine Ernennung auf Vorschlag der Regierung ersetzt und anstelle der von der Abgeordnetenversammlung und dem Staatsrat vorgelegten Liste mit drei Kandidaten wird dem Großherzog nun ein einziger Kandidat vorgeschlagen. Im Hinblick auf die Ernennung eines neuen Staatsratsmitglieds

arbeitet der Staatsrat außerdem zwei Profile aus, in denen dem über das Vorschlagsrecht verfügenden Organ die Qualifikationen des vorzuschlagenden Kandidaten mitgeteilt werden. Mindestens ein Drittel der Räte muss künftig dem unterrepräsentierten Geschlecht angehören.

Die Amtsperiode eines Staatsrates wurde auf einen zusammenhängenden oder unterbrochenen Zeitraum von zwölf Jahren beschränkt.

Darüber hinaus wollte der Gesetzgeber die Stellungnahmen des Staatsrates transparenter gestalten, indem er verlangt, dass darin angegeben wird, wie viele Mitglieder an einer Abstimmung über Entschlüsse des Staatsrates teilgenommen haben und wie viele Mitglieder für bzw. gegen eine Entschlüsselung gestimmt haben.

Zusätzlich zu den Bestimmungen über die Organisation der Institution verleiht das Gesetz vom 16. Juni 2017 dem Staatsrat das Recht, Verhaltensregeln festzulegen, und sieht Disziplinarmaßnahmen sowie die Einführung eines Ausschusses für Verhaltensregeln vor.

Das Staatsrats- gebäude

Das im sogenannten Fischmarktviertel, dem ältesten Viertel der Stadt Luxemburg, errichtete Staatsratsgebäude befindet sich unweit vom großherzoglichen Palast, vom Gebäude der Abgeordnetenkammer, vom Regierungsviertel sowie vom Justizkomplex, der sogenannten „Cité judiciaire“. Es liegt nur wenige Meter vom Standort des ehemaligen Provinzialratsgebäudes (erbaut 1532, abgerissen 1769) entfernt.

Es handelt sich eigentlich um einen Komplex aus verschiedenen Gebäuden, die bei den umfangreichen Umbau-, Vergrößerungs- und Neubauarbeiten von 2004 vereint wurden und deren Grundriss ein Dreieck bildet. Die Spitze dieses Dreiecks, die sich ihrerseits auf der Spitze des Felsvorsprungs über dem Alzettetal befindet, verfügt im ersten Geschoss über eine Terrasse mit Panoramablick sowohl auf die Festungsüberreste als auch, in etwas weiterer Entfernung, auf das Geburtshaus Robert Schumans und den Kirchberg mit den dort angesiedelten europäischen Einrichtungen. Die eine Seite, die von einem kleinen Turm geziert wird, befindet sich zum Boulevard Victor Thorn hin; entlang dieser Seite verläuft ein Touristenpfad, der die Verlängerung der „Corniche“-Promenade bildet. Die andere Seite befindet sich in der rue Sigefroi gegenüber der Sankt-Michaels-Kirche, deren Ursprünge bis in das Jahr 987 zurückreichen.

DAS GEBÄUDE VON 1959

Bis der Staatsrat seine Aufgabe als oberstes Gericht für Verwaltungsstreitsachen verlor, hatte er u. a. in den Räumlichkeiten des ehemaligen Gerichtsgebäudes und schließlich im Gebäude des Rechnungshofes in der Avenue Monterey getagt. Er nutzt erst seit Dezember 1959 ein eigenes, in 5, rue Sigefroi gelegenes Gebäude, das (mit der Spitze des Dreiecks) ein Zeugnis der damals modernen Architektur ist und sich am Standort des ehemaligen Werling-Hauses befindet.

Die Villa, in der sich die Banque Werling, Lambert et Cie befand, wurde 1888 erbaut. Es handelte sich dabei um ein unterschiedliche Stilelemente aufweisendes Gebäude, dessen rote Ziegelsteine einen Kontrast zu den Werksteinen der Fenster und Eckverbände bildeten; es wurde von einem Turm und einem Erkertürmchen flankiert und war mit einem Majolikagesims versehen, wobei es im Ganzen gesehen an die Architektur des Mittelalters und der Renaissance erinnerte. In den 1920er Jahren ging es in den Besitz Jean Dumonts über. Ab November 1931 wurde das erste Stockwerk an die Caritas vermietet, eine wohltätige Organisation, die sich für ausgegrenzte und mittellose Menschen einsetzt und die sich ihren Sitz zunächst mit dem Frauenbund und dem weiblichen Jugendverband teilte. Nach dem Krieg wurde das Haus vom Staat erworben und anschließend abgerissen, so dass 1959 das Staatsratsgebäude errichtet werden konnte. Das architektonische Konzept des neuen Gebäudes bestand in einer Verbindung von moderner Architektur und

einigen Merkmalen der alten Häuser vom Fischmarkt. Das neue Gebäude wies, neben der Form seines Daches, eine Reihe von Elementen mit hohem Symbolwert aus früheren Epochen auf, wie die aus drei Arkaden und einer Balustrade bestehende Natursteinsäulenhalle vor dem Gebäude und das seitlich vorspringende Türmchen. Die Pläne dazu stammten von Constant Gillardin, der damals unter der Leitung von Chefstaatsarchitekt Hubert Schumacher arbeitete. Aus den Unterlagen geht hervor, dass man sich für den vorspringenden Turm entschieden hatte, um das übergroße und unästhetische Hinterhaus des Sankt-Joseph-Krankenhauses zu verdecken, und dass die Idee, im Erdgeschoss eine Nachbildung der Kolonnade des Hauses „Ënnert de Steiler“ zu errichten, über den Hofmarschall auf Großherzogin Charlotte selbst zurückgeht und vom Präsidenten des Staatsrates übernommen wurde.

Der Staatsrat, der 1956 den 100. Jahrestag seines Bestehens gefeiert hatte, musste allerdings den Abschluss der von Herbst 1957 bis Dezember 1959 andauernden Bauarbeiten abwarten, bis das erste eigens für seine Verwaltung und Sitzungen vorgesehene Gebäude am 28. Januar 1960 eingeweiht wurde. Bis dahin hatte der Staatsrat nämlich nicht über eigene Räumlichkeiten verfügt, sondern musste sich die für seine Verwaltung und seine Sitzungen benötigten Büro- und Arbeitsräume mit anderen Institutionen teilen.

DIE VERGRÖSSERUNG DES GEBÄUDES IM JAHR 2006

34

{ Auf Wunsch des Staatsrates und im Einvernehmen mit der Regierung führte der Fonds de rénovation de la vieille ville (Fonds für die Sanierung der Altstadt) ab 2004 eine vollständige Neugestaltung und Vergrößerung des bestehenden Gebäudes durch. Wichtig dabei war, dass der Staatsrat trotz der durch die immer zahlreicheren Aufgaben des Sekretariats steigenden Mitarbeiterzahl im Herzen der Altstadt in der Nähe von Regierungsviertel und Parlament blieb. Der Fonds de rénovation de la vieille ville hatte inzwischen die an das Gebäude von 1959 angrenzenden Gebäude erworben. Für den Fonds bestand die Herausforderung darin, „das Staatsratsgebäude in seiner Einheit zu erhalten; zunächst in architektonischer Hinsicht, doch auch hinsichtlich der Innenausstattung, die man als Art déco der 50er Jahre betrachten kann“.

Bei dieser Gelegenheit wurde das Staatsratsgebäude so um die Hälfte des angrenzenden ehemaligen Sankt-Joseph-Krankenhauses erweitert, die bis zum barocken Eingang an der Adresse 3, rue Sigefroi reicht, der aus zwei Pilastern besteht und in seiner Wirkung durch ein Frontispiz mit dem Wappen der Familie de Feller zusätzlich zur Geltung gebracht wird. Dieses Gebäude (das sogenannte „de-Feller-Haus“) war nach der Heirat Dominique de Fellers (1696-1769) nämlich in dessen Besitz übergegangen.

1842 erwarb der Industrielle Gabriel de Marie (1795-1868), der 1841 zusammen mit Joseph Noppeney und Hippolyte Barreau die im Bereich der Handschuhherstellung tätige Gesellschaft De Marie, Noppeney et Cie, später De Marie et Cie, gegründet hatte, von den Erben Reuter das ehemalige de-Feller-Haus, während Barreau Eigentümer des angrenzenden, sich zum Tal hin befindenden Gebäudes wurde. Das Haus diente demnach sowohl als Handschuhfabrik als auch als Bank, wobei diese von Henri Werling geleitet wurde. Die Banque Werling, Lambert et Cie kaufte das Haus 1885, nachdem sich ihre Geschäftsräume bereits seit 1882 dort befunden hatten.

1911 ging das de-Feller-Haus in den Besitz der Kongregation der Franziskanerinnen über, die es mit dem oberhalb gelegenen Haus verband, das sich heute zum Vorplatz des Nationalmuseums für Geschichte und Kunst hin befindet und das 1903 im Hinblick auf eine Vergrößerung des Sankt-Joseph-Krankenhauses erworben wurde.

Das Hinterhaus des Sankt-Joseph-Krankenhauses am Boulevard Victor Thorn, das von dem Türmchen verdeckt wird, wurde entkernt und neu aufgebaut, wobei dessen Höhe verringert wurde. Ein Teil dieses Neubaus wurde ebenfalls im Hinblick auf die Nutzung durch den Staatsrat eingerichtet.

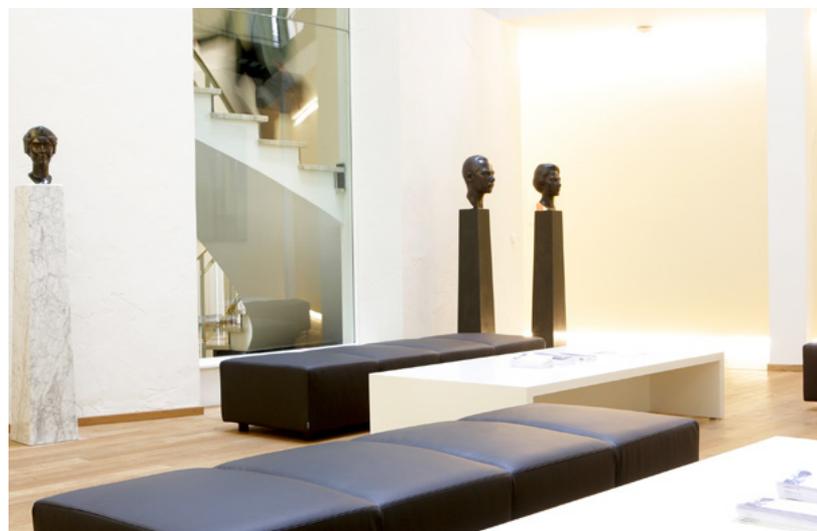
Die Erweiterung steht in Kontinuität mit der bestehenden Architektur des Staatsratsgebäudes. Früher durchquerte man zunächst verschiedene Bereiche wie Portikus, Halle und Foyer, bevor man sich im Erdgeschoss im Herzen des Gebäudes befand. Heute wird diese Raumaufteilung durch das mit einem Glasdach überdeckte Atrium, über dessen Galerien man sich auf jedem Stockwerk bewegen kann, zusätzlich betont; dieses Atrium, das über die ganze Höhe die äußerst elegante Wendeltreppe von 1959 hervorhebt, dient gleichzeitig als Verbindungsbereich zwischen altem und neuem Gebäude. Der Plenarsaal wurde vergrößert und

vom ersten in das dritte Geschoss verlegt, um so einen anspruchsvolleren Rahmen zu schaffen.

Die neuen Räumlichkeiten, die nach den unter der Leitung des Fonds de rénovation de la vieille ville erstellten Plänen vergrößert wurden, sind am 24. November 2006 eingeweiht worden; drei Tage später fanden in den neu gestalteten Räumlichkeiten die Feierlichkeiten zum 150-jährigen Bestehen des Staatsrates statt.

Das Atrium des Staatsratsgebäudes mit der Wendeltreppe und den Büsten I.I.K.K.H.H. der Großherzogin Charlotte, des Großherzogs Jean und der Großherzogin Joséphine-Charlotte (v.l.n.r.) im Hintergrund

© SIP / LUC DEFLORENNE



WERKE ZEITGENÖSSISCHER LUXEMBURGER KÜNSTLER

36

{ Die Innenausstattung des Staatsratsgebäudes wird zusätzlich durch eine Reihe von modernen Skulpturen, Gemälden, Grafiken und Wandteppichen sehr unterschiedlicher künstlerischer Richtungen aufgewertet, von folgenden luxemburger Künstlern: Roger Bertemes, Marc Frising, Jeannot Lunkes, Isabelle Lutz, Ger Maas, Guy Michels, François Schortgen, Nico Thurm, Raymond Weiland, Lucien Wercollier, Bertrand Ney, Claire Weides, Tom Flick, Armand Strainchamps, Anna Recker, Rafael Springer, Dani Neumann und Robert Brandy.

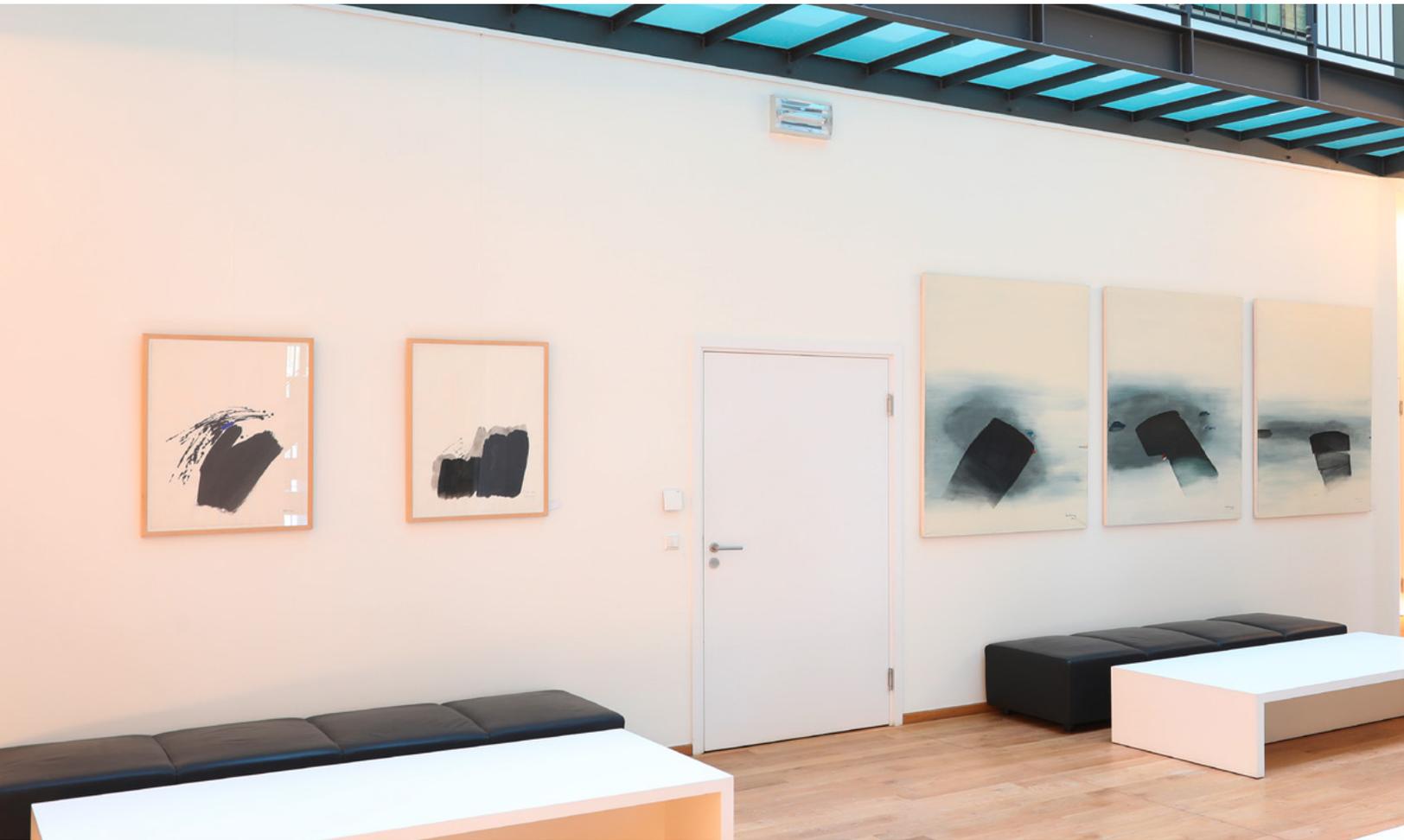
Einige der ausgestellten Kunstobjekte sind von den Künstlern in Miete gegeben, andere wurden vom „Musée national d’histoire et des arts“ dem Staatsrat, mittels eines Leihvertrages, zur Verfügung gestellt

Die verschiedenen Kunstformen, die somit im Rahmen der Architektur zum Ausdruck kommen konnten, ließen einen völlig neuartigen, lebendigen Komplex entstehen.

✓ Kunstobjekte Luxemburger Künstler schmücken den Eingangsbereich des Gebäudes
© SIP / LUC DEFLORENNE



LUCIEN WERCOLLIER
1908 - 2002
Lu Triade 2/4
1970
Bronze
Musée National d'Art Moderne et d'Art Contemporain
Paris





Bibliografie



VERÖFFENTLICHUNGEN DES STAATSRATES

Livre jubilaire publié à l'occasion du centenaire du Conseil d'État : *Le Conseil d'État de 1856 à 1956*, 1957

Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006 (avec mises à jour sur le site Internet du Conseil d'État)

Le Conseil d'État face à l'évolution de la société luxembourgeoise, 2006

BESCH, Marc. *Traité de légistique formelle*, 2005

SONSTIGE VERÖFFENTLICHUNGEN

Conseil d'État – Célébration officielle du 150^e anniversaire 1856-2006, 27 novembre 2006, Service Information et Presse

L'Hôtel du Conseil d'État - Agrandissement et rénovation (Rénovation et agrandissement du bâtiment du Conseil d'État à l'occasion des 150 ans de l'Institution), Fonds de rénovation de la Vieille Ville, 2006

BONN, Alex. « Histoire du contentieux administratif en droit luxembourgeois », dans *Pasicrisie luxembourgeoise*, 1963

BONN, Alex. « Considérations sur la fonction législative du Conseil d'État », dans *Publications de l'Institut grand-ducal, Section des sciences morales et politiques*, vol. 1, 1970, p. 75-89

BONN, Alex. *Der Staatsrat des Großherzogtums Luxemburg*, 1984

DELAPORTE, Francis. « Histoire et évolution du Conseil d'État, juridiction administrative », dans *Feuille de liaison de la Conférence Saint-Yves*, n° 88, juin 1996, p. 71-85



AUTOR
Staatsrat

ÜBERSETZER
Patrick Wilwert

LAYOUT
Lola

DRUCKEREI
Imprimerie Centrale

ISBN
978-2-87999-221-1

April 2018



CONSEIL D'ETAT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

