

GESCHICHT

REFERENDUM 1937 (TEIL 1)

Das Erbe von 1919

Renée Wagener

Vor 85 Jahren hätte das „Gesetz zum Schutz der politischen und sozialen Ordnung“ um ein Haar kritische Stimmen mundtot gemacht und nicht genehme Parteien verboten, kurz: Es hätte den autoritären Staat eingeläutet. Der knappe Sieg des „Nein“ zum Maulkorbgesetz 1937 gilt als Erfolg der Demokratie. Doch weshalb konnte überhaupt ein Referendum stattfinden? Welchen Stellenwert hatte das Instrument in den Jahren davor? Darum geht es im ersten Teil dieser Serie.

„[L]e couronnement de l'édifice démocratique commande l'introduction du referendum, d'une part, pour permettre au peuple de ratifier ou de désapprouver l'action du législateur, de l'autre, pour éviter qu'il ne soit statué sur les destinées du peuple luxembourgeois, sans son assentiment.“ (1) Mit diesen Worten argumentierten die liberalen Abgeordneten im Luxemburger Parlament im November 1917 für ihre Forderung nach Einführung eines Referendums.

Zuvor war das allgemeine Wahlrecht Gegenstand kontroverser Debatten gewesen, ehe man sich gegen Ende des Ersten Weltkriegs auch in Luxemburg ein Herz gefasst hatte und das Zensuswahlrecht abschaffte, das die ärmeren Bevölkerungsschichten vom Wahlrecht ausschloss. Dazu musste man jedoch die Verfassung

umändern. Dies wollten die Liberalen nutzen, um gleich eine ganze Reihe von Vorschlägen einzureichen, wie die Demokratie gestärkt werden könnte - wie zum Beispiel durch das Abhalten von Referenden. Zwar konnten sie sich 1917 mit ihrer Initiative nicht durchsetzen, dennoch gab es auch in anderen Parteien Interesse für diese neue Form direkter demokratischer Beteiligung. Besonders die sozialistische Partei setzte sich ebenfalls dafür ein.

Anders die katholische Rechts-Partei (RP): Sie sprach sich vor 1918 in ihren Vorschlägen für eine Demokratisierung des Wahlrechts nicht für Referenden aus. Erst in der Krise der Monarchie kurz nach Ende des Ersten Weltkriegs bekam deren Einführung

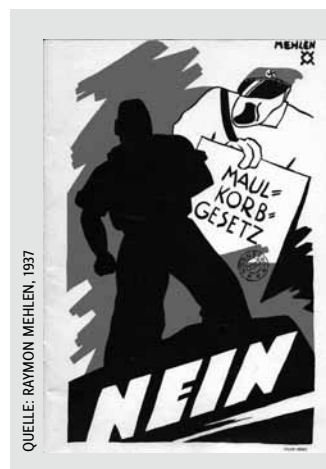
eine neue Bewandnis: Um der republikanischen Bewegung den Wind aus den Segeln zu nehmen, kündigte die Regierung unter Staatsminister Émile Reuter (RP) bereits am 11. November 1918 an, dass „die Gestaltung der zukünftigen Staats- und Regierungsform Luxemburgs in jeder Beziehung in die Hände des luxemburgischen Volkes gelegt werden soll“. (2) Nachdem das allgemeine Wahlrecht am 8. Mai 1919 vom Parlament angenommen worden war, konnten sich am 26. September die Männer und Frauen Luxemburger Nationalität per Referendum zur dieser Frage äußern. Die allermeisten Wähler*innen (78 Prozent der gültigen Stimmen) sprachen sich für die Monarchie aus. Reuters Rechnung war aufgegangen: Das Resultat des Plebis-

zits hatte ihm in die Hände gespielt.

Dieser erste Erfolg scheint Émile Reuter, der bis 1925 im Amt blieb, angespornt zu haben, das gesetzliche Regelwerk für Referenden weiterzuentwickeln, das 1919 erst ansatzweise ausgearbeitet worden war. 1921 legte er einen Gesetzentwurf vor, um die Abhaltung zukünftiger Befragungen besser zu regeln. (3) Vom Parlament beschlossene Verfassungsänderungen sollten ebenfalls der Wählerschaft vorgelegt werden.

Ein neues politisches Instrument

Die Möglichkeit von Referenden gehört also zum Arsenal der Neuerungen, die in Luxemburg die Modernisierung des Wahlrechts begleiteten.



Vor 85 Jahren: das Referendum von 1937

Das Referendum zum sogenannten Maulkorbgesetz vom 6. Juni 1937 gehört zu den herausragenden Ereignissen der Luxemburger Zwischenkriegszeit. Obwohl es eine ganze Reihe von Publikationen gibt, die sich in damit befassen, bleiben auch 85 Jahre später viele Fragen offen, die sich in diesem Kontext stellen: Welchen Stellenwert hatte das politische Instrument der Wähler*innenbefragung, das 1919 erstmals angewendet worden war? Weshalb kam es überhaupt zur Gesetzesvorlage über ein „Ordnungsgesetz“, das zum Ziel hatte, die Kommunistische Partei zu verbieten? Welche Auswirkungen hatte der Ausgang des Referendums auf die spätere Haltung der Parteien und wie wurde er im Rückblick dargestellt? Diesen Fragen geht unsere dreiteilige Serie nach. Teil 2 erscheint am 29. April.



QUELLE: ANLUX, AE-00681, FOTO MNHA



QUELLE: WIKIPEDIA

Am 11. November 1918, also am Tag, als der Erste Weltkrieg zu Ende ging, kündigte die Regierung an, dass „die Gestaltung der zukünftigen Staats- und Regierungsform Luxemburgs in jeder Beziehung in die Hände des luxemburgischen Volkes gelegt werden soll“. Indem man durch Referendum die Bevölkerung über die Zukunft der Monarchie entscheiden ließ, sollte der republikanischen Bewegung der Wind aus den Segeln genommen werden.

Staatsminister Émile Reuter, der sich 1919 mit Erfolg für die Einführung von Referenden eingesetzt hatte, wollte 1921 dessen Gesetzesgrundlage verbessern. Doch das Projekt wurde nicht umgesetzt.

Die Befragung von 1919 hatte zwar die Bevölkerung in der Frage der Monarchie gespalten, das Instrument an sich hatte sich aber offenkundig bewährt. In der ersten Zeit nach seiner Einführung wurde es als wichtiges Instrument neben dem Wahlrecht betrachtet, das man als probate Lösung der unterschiedlichsten politischen oder sozialen Probleme ansah. Als Frankreich etwa eine Wirtschaftsunion mit Luxemburg ablehnte, die ebenfalls 1919 per Referendum befürwortet worden war, kam 1921 die Forderung nach einer wiederholten Befragung in dieser Frage auf. Auch in der Debatte zur Einführung eines Militärdienstes 1922 sowie beim Streit über das Eisenbahnabkommen 1925 wurden im Parlament Stimmen laut, die ein Referendum forderten. Damit spiegelte sich in Luxemburg die Popularität des Plebiszits in Europa insgesamt, das in den 1920er-Jahren auch in anderen europäischen Ländern mehrfach angewandt wurde.

Diese Popularität ging über die nationale Politik hinaus: Die Forderung nach direkter Mitbestimmung tauchte sowohl in lokalpolitischen Konflikten als auch im Vereinswesen immer wieder auf. Von den Sportsverbänden und anderen Freizeitvereinen bis hin zu den Gewerkschaften wurden schwierige Probleme per Mitgliederbefragung geregelt. 1934 etwa wurden die Bergarbeiter betreffend die Ab-

schaffung der gefährlichen Flüssiglufte als Sprengstoff in den Minen befragt. Die Forderung wurde mit überwältigender Mehrheit unterstützt. Das Referendum war, noch stärker vielleicht als das allgemeine Wahlrecht, der Ausdruck einer Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an der politischen Lösungsfindung, beide aber waren sie Symbole für den Bruch mit dem alten System, das die kleinen Leute ausgeschlossen hatte, und für die nun angebrochene demokratische Ära, die unter dem Zeichen der „Volksouveränität“ stand. Beide hatten eine Demokratisierung eingeläutet, die weit über den Akt des Wählens hinausging: Die Luxemburger Gesellschaft modernisierte sich, neue Bevölkerungsschichten wie die Arbeiterschaft oder die Frauen bekamen im Parlament eine Stimme, die Kirche verlor weiter an politischem Einfluss.

Doch obwohl das erste nationale Referendum im September 1919 zur Frage der Staatsform im Sinne der Regierung ausging, dauerte es bis 1937, ehe es zum zweiten Mal eingesetzt wurde. Staatsminister Reuters Gesetzesentwurf verschwand in den Schubladen des Parlaments, ein Gesetz zur Durchführung von Referenden kam nicht. Reuter musste 1925 abtreten, eine Mehrparteienkoalition löste die von der RP geführte Parlamentsmehrheit kurzzeitig ab. Als 1926 Reuters Parteikollege Joseph Bech

Staatsminister in einer rechts-liberalen Regierung wurde, schien dieser sich anfangs kaum für eine stärkere Partizipation der Wähler*innen zu interessieren. Während Reuter dem katholischen Volksverein entstammte, der sich auch vor 1918 bereits für die Einführung des allgemeinen Wahlrechts ausgesprochen hatte, gehörte Bech zum konservativen, mit der Wirtschaftselite verbandelten Flügel der Rechtspartei, der die Einführung des allgemeinen Wahlrechts ohne Begeisterung akzeptiert hatte.

Bleibende Wirkung entfaltete die Debatte um Referenden dagegen bei der Arbeiter-Partei (AP). Obwohl die Linke bei der Befragung von 1919 den Kürzeren gezogen hatte, wollte man auf sozialdemokratischer Seite dem Parlament zu mehr Schlagkraft verhelfen und seine Repräsentativität stärken.

Als sich die AP bei ihrem Kongress in Fels 1930 mit Verbesserungsvorschlägen zum Wahlsystem befasste, wurde „von dem Wunsche beseelt, dem souveränen Volke das letzte Wort bei allen, das Landesinteresse berührenden Fragen zu sichern“, eine von Gewerkschaftler Michel Hack eingereichte Resolution einstimmig angenommen. Darin wurden die Abgeordneten der Arbeiter-Partei dazu aufgefordert, einen Gesetzesvorschlag zum Referendum auszuarbeiten. (4) Im selben Jahr hatte bereits der AP-

Abgeordnete Pierre Krier im Parlament verlangt, dass die Regierung eine Reform vorlegen solle, damit eine Befragung der Wähler*innen nicht nur per Gesetz, sondern auch mit den Stimmen eines Drittels der Abgeordneten herbeigeführt werden könne. Der dadurch von der AP ausgeübte Druck scheint die Regierung kurzzeitig wachgerüttelt zu haben, denn der Regierungsberater Albert Wehrer, der bereits 1921 Vorarbeiten zu Reuters Gesetzesentwurf geleistet hatte, arbeitete Ende 1930 ein Gutachten zur Verbesserung des bestehenden Referendumsystems aus. Darüber hinaus jedoch passierte weiterhin nichts.

Der Backlash der 1920er und die „kommunistische Gefahr“

Auch bei der AP herrschte der Eindruck, dass der Parlamentarismus einer Modernisierung bedürfe, möglicherweise weil die Einführung des allgemeinen Wahlrechts die Erwartungen enttäuscht hatte, sofern es galt, soziale Forderungen durchzusetzen oder gar per se eine gerechtere Gesellschaft herbeizuführen. Während des Krieges hatten revolutionäre Strömungen im Sozialismus an Stärke gewonnen, die dem parlamentarischen System eine neue, kommunistische Ordnung entgegensetzen wollten. Unter ihrem Druck hatte die Luxemburger Regierung im November

GESCHICHT

QUELLE: WIKIPEDIA



Joseph Bech, Staatsminister seit 1926, versuchte nicht nur die Regierungsvollmachten auszubauen, sondern auch das Verbot der kommunistischen Partei durchzusetzen.

1918 den Achtstundentag in den Großbetrieben eingeführt. Auch die Appelle nach einer substanziell erweiterten Mitbestimmung in Form von Betriebsausschüssen, vor allem in der die Luxemburger Wirtschaft bestimmenden Eisen- und Stahlindustrie, hatten teilweise Erfolg.

Gebrochen wurde die revolutionäre Dynamik nach dem Krieg aber durch eine Reihe erfolgloser Streiks, besonders durch das Scheitern des sogenannten Märzstreiks von 1921 in der Eisenindustrie. Zugleich kam es zur Abspaltung der kommunistischen Strömung von der Sozialistischen Partei. Die Gewerkschaftsführer, meist zugleich Abgeordnete der Arbeiterpartei, wollten künftig statt durch Streiks vor allem mit dem Ausbau ihrer innerbetrieblichen Arbeit in eine Position der Stärke gelangen. Die reformistische Haltung der freien Gewerkschaften paarte sich mit einer ablehnenden Haltung gegenüber Kooperationen mit kommunistischen Führern, stattdessen bewegte man sich auf die christliche Gewerkschaft zu. (5) Die AP bediente sich zwar noch eines antikapitalistischen Jar-

gons, doch wie der Luxemburger Historiker Paul Feltes schreibt: „L'objectif n'est plus la disparition de l'État libéral et de l'économie capitaliste, mais une amélioration des conditions de vie du monde ouvrier.“ Die Arbeitgeberseite, die starken Einfluss auf Bech hatte, stellte sich jedoch besonders in der Stahlindustrie gegen soziale Maßnahmen, wenn diese Kosten für die Betriebe bedeuteten. So wandte sich Bech gegen die Einführung von Mindestlöhnen, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der Luxemburger Industrie einschränken würden. (6)

Die 1921 entstandene Kommunistische Partei Luxemburgs (KPL) fristete zu dieser Zeit ein kümmerliches Dasein; dennoch wurden ihre Aktivitäten polizeilich beobachtet, wie die imposante Zahl von Dossiers im Nationalarchiv zur kommunistischen Bewegung aus der Zwischenkriegszeit zeigt. Schon ab 1924, spätestens jedoch, als sich ab 1929 die Weltwirtschaftskrise auch in Luxemburg bemerkbar machte, wurden ihre ausländischen Mitglieder auf Anordnung der Regierung systematisch abgeschoben. (7) Als 1934 die KPL elektoral er-

starkte, wurde sie noch weit konkreter als Bedrohung wahrgenommen, besonders von der RP.

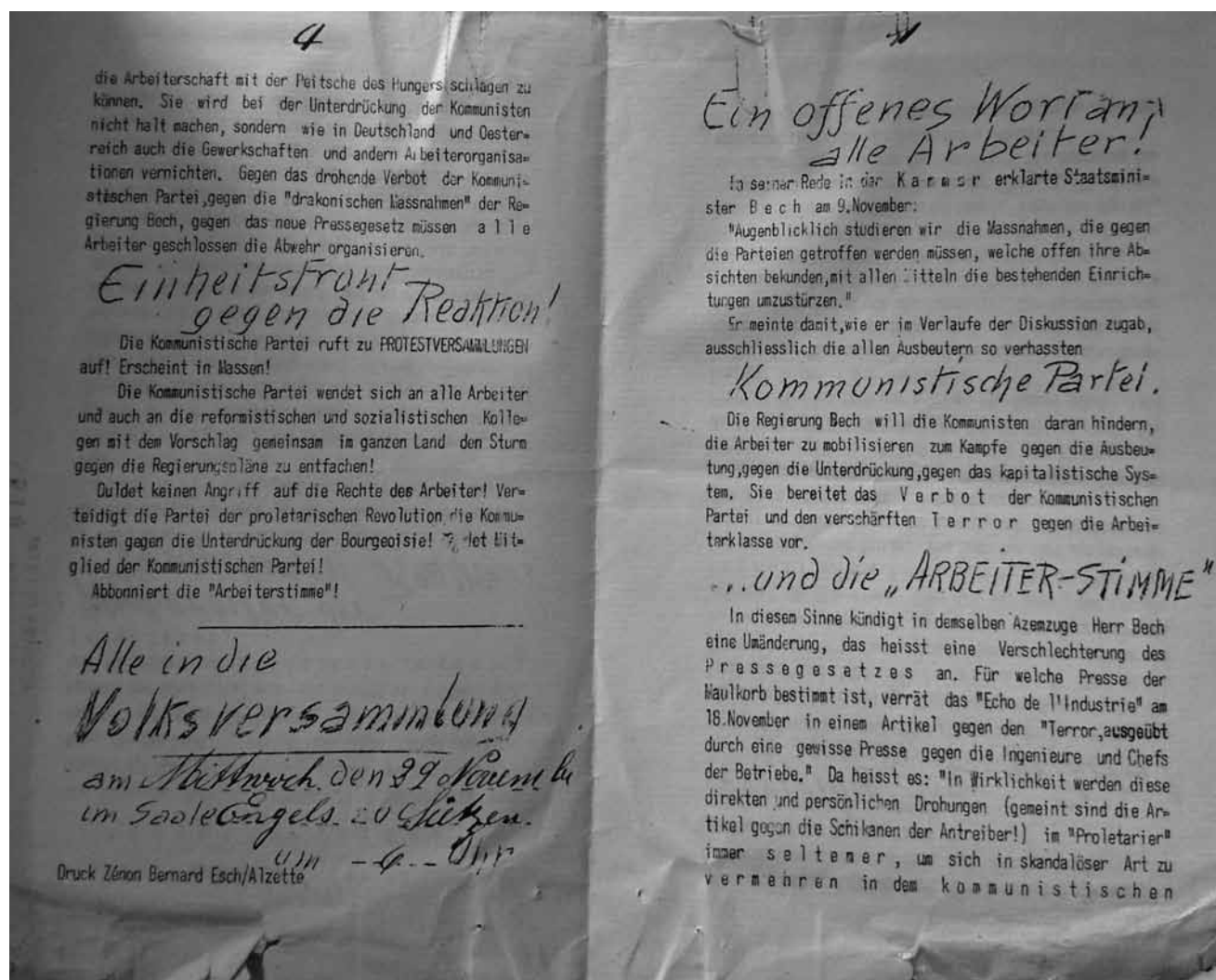
Abgesehen von solchen antikommunistischen Tendenzen entwickelte sich aber auch im allgemeineren Sinne eine antidemokratische Tendenz innerhalb der Partei. Mit der globalen Wirtschaftskrise ging eine Infragestellung der repräsentativen Demokratie einher, die als unfähig betrachtet wurde, die gesellschaftlichen Probleme zu lösen. Hierzulande war es insbesondere die katholische Tageszeitung „Luxemburger Wort“ unter ihrem Redakteur Jean Baptiste Esch, die sich für eine grundsätzliche Reform des parlamentarischen Entscheidungsprozesses einsetzte. An den Thesen des österreichischen Theologen Johannes Messner orientiert, plädierte Esch für eine berufsständische Neuordnung. (8)

Bereits im Herbst 1933 stellte er im „Luxemburger Wort“ in einer Artikelserie erstmals Forderungen auf, die stark an das heute auch als „Austrofaschismus“ bezeichnete österreichische Modell des Ständestaates angelehnt waren. Die präsentierten Ideen

gingen in Richtung einer Aushöhlung des demokratischen Systems: Stärkung der Regierungsbefugnisse „auf einer christlichen Grundlage“, Ausbau der Rolle der Berufskammern, Einschränkung der Entscheidungsmacht des Parlaments zugunsten jener in der Gesetzesprozedur, Ausschaltung aller Parteien „mit unchristlichen und darum staatsfeindlichen Programmen“, Auslese der Parlamentskandidaten durch die Regierung auf Basis von Vorschlägen der Parteien, des Weiteren ein Ausbau des Vollmachtensystems für die Regierung. (9)

Vollmachten und Ordnungsgesetz

Der Verbindung des autoritären Modells mit Vorstellungen einer Rückkehr zur christlich dominierten Gesellschaft versperrten sich selbst wichtige, wirtschaftsliberal orientierte Teile der Rechtspartei, doch der Vollmachtenpolitik war man durchaus zugeneigt. Wie in vielen europäischen Ländern waren auch in Luxemburg im Ersten Weltkrieg und danach sogenannte Regierungsvollmachten



Am 9. November 1933 sprach Joseph Bech erstmals im Parlament offen aus, dass er die kommunistische Partei verbieten wollte. Die KPL reagierte sofort und rief in einem Flugblatt zu einer Protestversammlung auf.

eingeführt worden. Diese ermöglichten es, vermeintlich oder tatsächlich „dringende“ Maßnahmen zu treffen, ohne die Zustimmung des Parlaments einholen zu müssen. Später wurde diese Praxis fortgesetzt, insbesondere unter Bech. Dies, obwohl längst kein Kriegsnotstand mehr herrschte.

Durch ein Gerichtsurteil war es Bech aber 1934 unmöglich geworden, die entsprechenden Vollmachten weiter anzuwenden, ohne dass diese Praxis durch das Parlament legitimiert worden wäre. Um dies zu ändern, legte Bech Ende 1934 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor, der zudem weiteren Zündstoff enthielt: Das neue Gesetz sollte es ihm ermöglichen, die Geltung der Vollmachten auf die „Verteidigung der politischen und sozialen Ordnung“ auszuweiten. Gemeint war damit das Verbot von Parteien und Gruppierungen, die der Ansicht der Regierung nach die bestehende Ordnung gefährdeten oder in Frage stellten. Bereits am 9. November 1933 hatte er solche Absichten im Parlament bekundet, nun wurde er konkret. Die beiden Aspekte - Regierungsvollmachten und Gängelung der

Parteien - wurden schließlich in zwei getrennten Entwürfen verarbeitet. Besonders visiert von dem zweiten war die KP. Auch der Presse wollte Bech einen Maulkorb anlegen. (10)

Bechs Vorstoß für ein solches „Maulkorbgesetz“ versetzte die Opposition, die bereits 1933 hellhörig geworden war, in Alarmbereitschaft. Im Januar 1935 antwortete der AP-Abgeordnete Hubert Clément mit einem Gesetzesvorschlag zur Reglementierung der Durchführung von Referenden. (11) Clément schlug unter anderem vor, direkte Konsultationen von Wähler*innen sowohl bei einer Ausweitung der Regierungsmacht - etwa durch Vollmachten - obligatorisch vorzusehen wie auch bei allen Gesetzen, die eine Einschränkung oder Uminterpretation der in der Verfassung eingeschriebenen Grundfreiheiten bewirkten. Exakt, das, was Bech vorhatte.

Das Vollmachtengesetz wurde am 10. Mai 1935 angenommen, fast zeitgleich brachte die Regierung einen Gesetzentwurf „zum Erhalt der politischen und sozialen Ordnung“ ein. Es war gerade ein Jahr her, dass in Österreich eine autoritäre Verfassung in

Kraft getreten und Teile der Parteien ausgeschaltet worden waren. In der Kammer konnte Bech mit einer Mehrheit auch für sein Maulkorbgesetz rechnen. Als Oppositionspolitiker hatte Clément mit seinem Vorschlag eher Symbolpolitik betrieben. Und doch sollte es 1937 zu einem Referendum kommen.

Fußnoten :

- (1) ANLux, AE-00187-05, Propositions tendant à l'introduction du suffrage universel et à la révision des dispositions afférentes de la Constitution.
- (2) ANLux, AE-00681, Citoyens! Mitbürger! [Plakat].
- (3) AE-00299, Brief Reuter an Staatsrat vom 1. Mai 1921.
- (4) Parteitag in Fels, in: Tageblatt, 11.11.1930, S. 2.
- (5) Marc Lentz, Die Freien Gewerkschaften auf dem Weg zur Sozialpartnerschaft (1921-1937), in: 75 Joer fräi Gewerkschaften, Esch-Alzette 1992, S. 194-231.
- (6) Paul Feltes, La grande crise de 1929 et son impact sur la société luxembourgeoise étudiés à travers le cas de la sidérurgie, Mémoire pédagogique 1996, S. 52, 102-103, 126.

(7) Denis Scuto, Entre solidarité et concurrence. Syndicalisme ouvrier luxembourgeois et immigrants dans l'entre-deux-guerres, in: Mutations 4, S. 49-65, hier S. 56-57.

(8) Trausch, Gilbert: Die Partei in der „longue durée“, in: Trausch, Gilbert (Hg.): CSV, Spiegelbild eines Landes und seiner Politik?, Luxembourg 2008, S. 17-100, hier 90-100.

(9) Artikelserie von Jean Baptiste Esch zur Verfassung im „Luxemburger Wort“ vom 15. bis 25.9.1933.

(10) Denis Scuto, Les années 1930 du Escher Tageblatt, in: Radioscopie d'un journal. Tageblatt (1913-2013), Esch-sur-Alzette 2013, S. 74-88, hier S. 85-87.

(11) Proposition de loi concernant la réglementation du referendum (24.1.1935). In: Compte rendu des séances de la Chambre des Députés, 1934-35, Annexes, n° 11.