

GESCHICHT

REGIERUNGSVOLLMACHTEN

Außer Kontrolle?

Renée Wagener

Ist es in Zeiten des Terrorismus notwendig, den Verfassungsparagrafen zu erweitern, der in Notfällen das Regieren ohne gesetzliche Grundlage ermöglicht? Und ist diese Regelung überhaupt noch zeitgemäß? Ein geschichtlicher Rückblick auf die Entwicklung des „état d'urgence“.

„Je n'ai pas envie d'avoir un débat à la Chambre pour déterminer si on se trouve dans une crise internationale ou nationale“. So äußerte sich Premierminister Xavier Bettel am 27.11.2015, kurz nach den Attentaten von Paris. Zwei Monate später, am 20. Januar dieses Jahres, deponierte Alex Bodry, LSAP-Abgeordneter und Präsident der parlamentarischen Verfassungskommission, einen Vorschlag zur Reform des Verfassungsartikels 32, Paragraph 4. Er betrifft die Vollmachten, mit der die Regierung für die Bewältigung bestimmter Situationen ausgestattet werden kann. Stellt das Staatsoberhaupt (de facto die Regierung) einen „état d'urgence“ fest, so ist es befugt, Beschlüsse zu erlassen, ohne dass das Parlament für diese eine gesetzliche Basis schaffen muss. Solche Beschlüsse können auch im Widerspruch zu bestehenden Gesetzen stehen.

Als die Vollmachten-Regelung 2004 in die Verfassung geschrieben wurde, galt sie für Fälle von internationalen Krisen. Jetzt jedoch will ihn die Verfassungskommission erweitern auf „cas de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essen-

tiels de tout ou partie de la population“ sowie „cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“ erweitern. Die Kommission versteht ihre Initiative explizit als Reaktion auf die kürzlich erfolgten terroristischen Attentate in Frankreich.

Seither haben sich neben „Déi Lénk“ auch die Menschenrechtsliga sowie die drei JuristInnen Véronique Bruck, Michel Erpelding und Julie Wieclawski kritisch zu einer solchen Ausweitung des „état d'urgence“ geäußert. Bereits jetzt werfe die Tatsache, dass es im Ermessen der Re-

gierung liegt, den Ausnahmezustand festzustellen, ernste Fragen auf. Mit den neuen Vorschlägen, die vorsehen, dass dies nicht mehr nur bei internationalen Krisen, sondern auch bei landesinternen Bedrohungen sowie „Angriffen auf die öffentliche Ordnung“ möglich ist, werde der Anwendungsbereich gefährlich erweitert und zugleich seine Definition schwammiger.

In ihrer Pressemitteilung vom 14.4.2016 erklärte die Menschenrechtsliga, der „état d'urgence“ sei „en tant que tel [...] tout à fait étranger à la culture politique qui prévaut

au Grand-Duché depuis un siècle et demi. Grâce à l'esprit profondément démocratique du peuple luxembourgeois et à l'absence de forces politiques extrémistes, il n'a jamais été nécessaire d'instaurer un „régime d'exception“ pour répondre aux nombreux défis extérieurs comme intérieurs qui se sont posés au cours du temps.“ Es sei einmal dahingestellt, ob man sinnvoll vom „Luxemburger Volk“ als einem kollektiven Subjekt sprechen kann, das auch noch ein besonders demokratischer Geist auszeichnet. Abgesehen davon geht aber aus einem längeren Gutachten derselben Liga vom 14. März hervor, dass Vollmachtengesetze in Luxemburg durchaus schon früher eingesetzt worden sind. Das Konzept des „état d'urgence“ ist nicht neu. Die meisten westlichen Demokratien verfügen spätestens seit dem Ersten Weltkrieg über ein solches Instrumentarium, um die Normalfunktion des parlamentarischen Systems in bestimmten Fällen zugunsten der Regierungen außer Kraft setzen zu können.

Demokratie und autoritäres Staatsmodell

Als das Luxemburger Parlament am 8. Mai 1919 eine neue Verfassung annahm, bedeutete dies eine fundamentale Reform des luxemburger Staatswesens. Über die Verallgemeinerung des Wahlrechts und die Neugestaltung des Wahlsystems hinaus verwandelte sie das absolutistische Herrschaftssystem in eine parlamen-

QUELLE: BILDARCHIV PREUSSISCHER KULTURBESITZ



Notstandsgesetze haben einen schlechten Ruf: In Deutschland etwa führten die Debatten von 1968 zu massiven Protesten der „Außerparlamentarischen Opposition“ (APO), die darin eine Einschränkung demokratischer Grundrechte sah.



tarische Demokratie und stärkte die Position des Parlaments gegenüber Regierung und Krone. Jedoch war bereits 1915, also während des Ersten Weltkriegs, ein Gesetz vom Parlament angenommen worden, das der Regierung die Möglichkeit gab, auf wirtschaftlichem Gebiet ohne parlamentarische Prozedur „öffentliche Verwaltungsreglemente“ zu erlassen. Das Parlament musste lediglich im Nachhinein über die Ausführung solcher Bestimmungen unterrichtet werden. Dies war bis 1935 nicht weniger als 618 mal, davon 274 mal während des Ersten Weltkriegs der Fall. Zunächst betrafen die allermeisten Bestimmungen die Lebensmittelproduktion und -verteilung, nach dem Krieg kamen jedoch (neben der Festlegung der gesetzlichen Uhrzeit) auch monetäre, vor allem aber arbeitsrechtliche Bestimmungen hinzu. So wurden etwa die Einführung der Betriebsdelegationen 1919, ihre Abschaffung 1921 und ihre Wiedereinführung 1925 auf diesem Weg vorgenommen, ebenso wie die Verschärfung des Aufenthaltsrechts für ausländische ArbeiterInnen 1929, die Maßnahmen gegen das sogenannte „Doppelverdienertum“ und das Arbeitsverbot für verheiratete Frauen 1934.

Die durch das Vollmachten-Gesetz von 1915 ermöglichte Beschneidung der Kompetenzen des Parlaments war also zum Zeitpunkt der Einführung des allgemeinen Wahlrechts 1919 bereits eine Normalität. Zusammen mit zwei anderen Faktoren begrenzte sie die Wirkungskraft des Parlamentaris-

mus. Zum einen blieb das Wahlrecht auf Frauen und Männer Luxemburger Nationalität beschränkt; angesichts des hohen Ausländeranteils in Luxemburg bedeutete diese scheinbar selbstverständliche Einschränkung bereits zu dieser Zeit eine de facto-Rücknahme des Universalitäts-Anspruchs. Dies wurde noch dadurch verschärft, dass es nach dem Ersten Weltkrieg deutlich schwieriger war, die Luxemburger Staatsbürgerschaft zu erlangen. Zum anderen wirkte auch die inhaltliche Regierungspolitik auf eine Behinderung der Demokratisierung hin: Die konservativ-liberalen Regierungen versuchten in den Dreißigern, die demokratische Vertretung der kommunistischen Bewegung im Parlament zu verhindern und so den politischen Pluralismus abzuwehren.

Parlamentskritik

1935 wurde das Gesetz zur Diktatorialgewalt mit Zustimmung von Kammer und Staatsrat verlängert. Es war auf zwei Jahre begrenzt und wurde 1937 in seinem Geltungsbereich auf Industrie, Arbeitswelt und Sozialversicherungen erweitert. In einer Reform

von 1938 kam noch die Sicherheit hinzu. 1939 wurde das Gesetz erneut reformiert und die Begrenzung seiner Geltungsdauer aufgehoben. Der Regierung wurde nun auch ermächtigt, „im Falle eines europäischen Krieges“ Wahlen zu verschieben.

Die mit dieser Stärkung der Regierungsgewalt einhergehende Schwächung des parlamentarischen Systems - und allgemein die Erosion demokratischer Prinzipien - blieb anfangs weitgehend unkritisiert, denn allgemein wurde der parlamentarische Entscheidungsprozess als kompliziert, langwierig und ineffizient erlebt. Schon während des Krieges war auf Seiten der nationalistischen „Nationalunion“ heftige Parlamentarismus-Kritik in Schwang gekommen. Demokratie, so befand man dort, sei meist nur ein anderes Wort für Demagogie. Einige Jahre später sprach der Journalist Pierre Carriers in der katholischen Wochenzeitung „Das Luxemburger Volk“ von der „Krise des Parlamentarismus“, die in ganz Europa spürbar sei. Das Niveau der parlamentarischen Debatten sei gesunken: „[D]ie legislative Gewalt erlaubt sich Übergriffe auf die Exekutive und

Gegen die Weiterführung der Notstandsgesetzgebung in Luxemburg setzten sich 1935 vor allem die linken und liberalen Kräfte ein - zum Beispiel der Publizist Frantz Clément in der Wochenzeitung „Die Tribüne“.

bringt somit die Staatsmaschine in Unordnung“. Die Regierungen passten sich der jeweiligen Majorität an; nicht mehr die Minister seien „die Herren“ in den Ministerien, sondern die Abgeordneten. Aber auch in der Linken hatte der Parlamentarismus zunächst wenig Kredit. Man setzte die Hoffnungen auf die Revolution, die erst eine wirkliche Demokratie bringen würde.

Die Zwanziger- und Dreißigerjahre präsentieren sich so in Luxemburg nicht nur als eine Phase des Experimentierens mit den 1919 reformierten parlamentarischen und elektoralen Mechanismen, sondern zugleich als eine Zeit der Aufweichung und Nichtbeachtung demokratischer Prinzipien. Erst in den Debatten zur Reform der Notstandsgesetzgebung 1935 kam vorsichtige Kritik auf, etwa von Frantz Clément in der linksliberalen Zeitschrift „Tribüne“. Im Parlament nahmen die in Richtungskämpfen verstrickten Liberalen die Aufgabe der Kritik und des Pochens auf die Einhaltung demokratischer Prinzipien nur in Einzelfällen wahr. Bei der anfangs kritischen Arbeiterpartei stellte sich ab 1937, als sie erstmals in die Regierung eintrat, eine ähnliche Nachgiebigkeit ein, die von der anwachsenden Kriegsgefahr noch gefördert wurde.

2004 und 2016

Ab 1946 musste das sogenannte „Habitationsgesetz“ alljährlich verlängert werden. Jahrzehntelang gehörte es zum immer wiederkehrenden

Nach dem Regierungseintritt der Arbeiterpartei gab diese 1938 ihre Opposition gegen das Notstandsgesetz mit dem Verweis auf die drohende Kriegsgefahr auf.



QUELLE: E-LUXEMBURGENSIA.LU

Ritual, dass mit diesem Gesetz der Regierung in der letzten Parlaments-sitzung des Jahres ein Blankoscheck ausgestellt wurde. Allerdings kam es schließlich nur noch im Zusammen-hang mit Währungsfragen oder in-ternationalen Konflikten zur Anwen-dung: zum Beispiel im August 1938, als auch Luxemburg gegen Jugoslawi-en und Serbien wirtschaftliche Sank-tionen verhängte.

2004 wurde die Prozedur in die Verfassung integriert, mit zwei Neue-rungen: Die Vollmachten durften nur im Fall internationaler Krisen ange-wandt werden, und sie bedurften bereits nach drei Monaten einer par-lamentarischen Validierung. Obwohl diese Reform nur wenige Jahre nach den Anschlägen vom 11. September 2001 vorgenommen wurde, blieb die-ser Zusammenhang ganz unerwähnt. Die Reform erschien den Abgeordne-ten vor allem als Beseitigung der läst-igen alljährlichen Abstimmung des Habilitationsgesetzes, sie wurde von allen Bänken, von der ADR bis zu Grünen und Linken mitgetragen (hier ist ein kleiner Hinweis angebracht: Die Verfasserin stimmte damals als Mitglied des Parlaments ebenfalls zu). Die entscheidende Frage, nach welchen Kriterien eine Regierung fest-stellt, dass sie mit einer internationa-len, sofortige Maßnahmen erfordernden Krise konfrontiert ist, wurde nicht einmal angesprochen.

Man erkennt an den heutigen Re-aktionen zur jüngst vorgeschlagenen Reform, dass nach dem Verlauf von zwölf Jahren die Frage nun weit kriti-

schers gesehen wird. Man kann heute auch nicht umhin, zu fragen, ob die Beweggründe für die Beibehaltung des Vollmachten-Paragrafen noch ei-nen Sinn haben. Laut dem Motiven-bericht der vorgeschlagenen Reform geht es um Flexibilität für die Regie-rung. Jedoch wurde den Abgeord-neten in den vergangenen Jahren in manchen Fällen - z.B. bei Abstimmun-gen über Pensionsgesetze oder Regie-rungserklärungen - gelegentlich schon zugemutet, ihren Urlaub zu verlegen - und die Fraktionen schafften es dann durchaus, ihre Truppen zusammenzu-trommeln. Man sollte auch meinen, dass es im Zeitalter des Internet nicht an Möglichkeiten fehlt, das Parlament zu schnellen Entscheidungen zu brin-gen. Was am bedenkllichsten stimmt, ist aber der in der Reform vorgesehe-ne völlig unspezifizierte Fall des „An-griffs auf die öffentliche Ordnung“.

Es stellt sich jedoch darüber hin-aus die Frage, ob die Ausweitung des Vollmachten-Paragrafen ein Indiz ist für eine Aushöhlung der Demokratie, wie sie dies in der Zwischenkriegszeit war. Die Geschichte wiederholt sich nicht, und in manchen Hinsichten

stellt sich die politische Lage völlig anders dar als vor einem Jahrhun-dert. Während damals die Anwen-dung der Vollmachten in manchen Bereichen zum Normalfall geworden war, verschwand diese Routine nach dem Zweiten Weltkrieg, und das Ha-bilitationsgesetz wurde nur noch in Ausnahmefällen angewandt. Ab die-ser Zeit wurde auch der Parteienplu-ralismus nicht mehr in Frage gestellt. Dagegen ist die Kritik am Parlamen-tarismus erhalten geblieben. Daran ist das Luxemburger Parlament nicht schuldlos: Die Parteienlogik führt häufig dazu, dass es seine Rolle als Kontrollorgan der Regierung nicht wahrnimmt. Auch ohne Einsatz des Vollmachten-Paragrafs.

Quellen:
Demagogen, in: D'Natio'n, 5, (1919).
Haptartikel, in: D'Natio'n, 8, (1923).
Die Krisis des Parlamentarismus, in: Das Luxemburger Volk, 28.02.1926.
Clément, Frantz: Die Spezialvollmachten und die «Tribüne», in: Die Tribüne, 13.04.1935.
Mémorial: Arrêté grand-ducal du 8 mai 1925 concernant l'institution de délégations

ouvrières dans les entreprises industrielles; Arrêté grand-ducal du 30 novembre 1929, fixant les conditions à remplir par les salariés de nationalité étrangère pour l'admission et l'embauchage dans le Grand-Duché; Arrêté grand-ducal du 14 avril 1934 soumettant à autorisation spéciale l'occupation des bénéficiaires d'une pension de retraite ou rente et l'occupation respectivement le maintien en service d'employées de bureau; Loi du 10 mai 1935 fixant la compétence du pouvoir exécutif en matière économique; Loi du 28 septembre 1938, portant extension de la compétence du pouvoir exécutif; Loi du 29 août 1939, portant extension de la compétence du pouvoir exécutif. Beissel, Simone: Projet de loi N°4720/02 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières. Rapport de la Commission juridique (12.12.2000). http://www.ldh.lu/ALOS-LDH_%C3%A9tat_d'urgence_avis_du_2016-03-14.pdf Scuto, Denis: Les années 1930 du Escher Tageblatt, in: Radioscopie d'un journal. Tageblatt (1913-2013), Esch-sur-Alzette 2013, 74-88.

Anmerkung: In diesen Beitrag fließen Elemente aus dem Dissertationsprojekt der Autorin ein. Eine leicht gekürzte luxemburgische Version wurde am 19.5.2016 in der Rubrik „Zäithistorikerin“ auf Radio 100komma7 vorgetragen.