

volumeSeries: 1

seriesTitle: The Ends of Humanities

editorSeries: Georg Mein

Title: Die Auswirkungen der Corona-Krise auf die parlamentarische Demokratie in Luxemburg

Subtitle:

Author: Anna-Lena Högenauer

E-Mail: anna-lena.hoegenauer@uni.lu

Edition: 1

Date of Publication: 2020-05-31

Publisher: Melusina

Keywords: corona, Luxembourg, parliamentary democracy, state of emergency, state of law

Rights: CC BY-SA 4.0

ENG Abstract: The rapid spread of the Corona virus throughout Europe has not just triggered a health crisis, but has also posed a considerable challenge to political institutions. Governments realized that efforts to contain the spread of the virus, prepare the health systems and support a struggling economy required rapid adaptation to new developments within days or even hours. The traditional procedures of (parliamentary) democracy are not well equipped for decision-making at this speed, because they were designed for the purposed of deliberation, representation, checks and balances between institutions and reconciliation of interests. As a result, a number of states – including Luxembourg – have officially declared a state of emergency and moved to decision-making by governmental decree. The aim of this contributions is to examine why Luxembourg has declared a state of emergency, how the decision has been framed by the government and opposition parties and what this means in practice.

----- The content of your work should start below -----

Einleitung

Am 18. März 2020 rief Premierminister Xavier Bettel im Rahmen der Corona-Krise den Notstand aus. Nur drei Tage später stimmten alle Parteien im Parlament der Verlängerung um drei Monate zu. In Europa war

diese Entscheidung nicht einmalig – auch andere Staaten versetzten sich zur Pandemiebekämpfung in den Krisenmodus. Dennoch ist ein Notstand nicht unbedenklich: Er mag zwar das Krisenmanagement erleichtern, indem er der Regierung weitreichende Beschlussvollmachten verschafft. Er ist auch psychologisch klug, indem er der Bevölkerung den Ernst der Lage vermittelt und dadurch die Akzeptanz für einschneidende Maßnahmen erhöht. Schließlich lassen sich in einem demokratischen Rechtsstaat radikale Einschränkungen der Bewegungs- und Reisefreiheit, der Versammlungsfreiheit oder ein plötzliches Verbot der Ausübung eines Gewerbes im „Normalzustand“ kaum rechtfertigen (Högenauer 2020). Gleichzeitig hebt er aber auch etablierte demokratische Prozesse aus, damit diese Geschwindigkeit erreicht werden kann. Deshalb stellen sich mindestens drei wichtige Fragen: Gibt es jemanden, der die Einschätzung der Regierung, dass eine Krise besteht, anfechten kann? Welche Garantien gibt es, dass die Rechtsstaatlichkeit trotzdem gewahrt bleibt, Grundrechte geschützt werden, und das Parlament so weit wie möglich am Krisenmanagement beteiligt wird? Und besteht die Gefahr, dass der Notstand zum Dauerzustand wird, oder gibt es Garantien für eine Rückkehr zu den „normalen“ demokratischen Prozessen?

In manchen Fällen wird der Notstand als demokratisch bedenklich betrachtet: In Ungarn, zum Beispiel, ist der Notstand nicht zeitlich limitiert, so dass eine Rückkehr zur Normalität nicht garantiert ist. Außerdem sind die Befugnisse der Regierung sehr weitreichend und die neuen Regeln schlecht definiert. Das Verbreiten von Unwahrheiten über die Krise wird zum Beispiel schwer sanktioniert, aber da nicht klar definiert wird, was eine falsche Information ist, könnte dies auch zur Einschränkung der Pressefreiheit führen, und legitime Kritik an der Regierung erschweren. Außerdem kann die Regierung Gesetze aufheben – auch solche, die von der Krise gar nicht betroffen sind (EU Observer 24/04/2020).

Vor diesem Hintergrund analysiert dieser Beitrag den Notstand in Luxemburg. Nach einer kurzen Besprechung des Konzepts des Ausnahmezustands oder Notstands und seinen Kennzeichen werden die luxemburgischen Paragraphen zum Notstand analysiert. Dabei geht es speziell um die Frage, inwieweit parlamentarische Kontrollmöglichkeiten und Garantien für den Rechtsstaat auch im Notstand weiter bestehen. Danach widmet sich der Artikel anhand der wichtigsten parlamentarischen Debatten der Frage, wie das Notstandsdekret zur Corona-Krise konkret aussieht, und wie die Regierung und die Opposition das Ausrufen des Notstands gerechtfertigt haben. Die Zusammenfassung schließt mit einer Bewertung der Beziehung zwischen Notstand und parlamentarischer Demokratie in Luxemburg.

Das Konzept des Ausnahmezustands

Historisch gesehen geht das Konzept des Ausnahmezustands auf das Kriegsrecht, und besonders auf den Verteidigungsfall, zurück (Neocleous 2007). In manchen Verfassungen ist das noch deutlich zu sehen: im deutschen Grundgesetz (GG) dreht sich Artikel 115 explizit um den „Verteidigungsfall“. In der französischen Verfassung wird der Ausnahmezustand mit „état de siège“ (wörtlich übersetzt „Belagerungszustand“) bezeichnet (Art. 36 französische Verfassung). In der Praxis bezieht sich der Ausnahmezustand heutzutage auf eine Vielfalt an Krisenbewältigungsmechanismen, die von Land zu Land variieren (Lemke 2018). In westlichen Demokratien ist das Ziel allerdings immer das gleiche: durch ein temporäres Aufheben der Mechanismen der parlamentarischen Demokratie der Regierung mehr Flexibilität für die Bewältigung einer schweren Krise zu geben, damit man wieder zur Normalität und vollen parlamentarischen Demokratie zurückkehren kann.

Der Grund für den Notstand liegt im Begriff der „Sicherheit“. Seit Hobbes verspricht das Konzept des modernen Staats den Bürgern Sicherheit (Schotttdorf 2018). In Demokratien ist dieses Versprechen in

Krisenzeiten schwerer zu erfüllen, weil die demokratischen Prozesse mit ihren Debatten und Kompromissen plötzlich langsam und wenig effizient erschienen. Damit das Versprechen von Sicherheit eingelöst werden kann, haben deshalb viele demokratische Verfassungen Ausnahmeregeln, die es dem Staat erlauben kurzfristig weniger demokratisch zu werden zwecks des langfristigen Schutzes der Demokratie.

Sogar die Europäische Menschenrechtskonvention erlaubt die Einschränkung bestimmter Rechte während eines Ausnahmezustands (Art. 15 ECHR). Dabei haben die Staaten bei der Definition einer Situation als Ausnahmezustand viel Freiraum. Die Maßnahmen, die ein Staat ergreift, müssen allerdings im Verhältnis zur Gefahr stehen, und es müssen Kontrollmechanismen geschaffen werden (Müller 2018).

Dass das Versprechen von Sicherheit auch heute noch äußerst relevant ist, zeigen die letzten Jahrzehnte: Westliche Demokratien wie die USA, das Vereinigte Königreich oder Frankreich haben den Ausnahmezustand im Kontext terroristischer Anschläge verwendet, und haben dabei die sicherheitspolitischen Maßnahmen im Land verschärft (Neocleous 2007). Auch auf die Corona-Krise haben die überwältigende Mehrheit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) mit einer Politik von strengen Geboten und Verboten reagiert, die in der Regel von der öffentlichen Meinung unterstützt wurden. Nur wenige Länder wie die Niederlande und Schweden haben versucht auf die Eigenverantwortung und Vernunft der Bürger zu setzen. Im Allgemeinen sind Politiker und Bürger häufig gewillt die Freiheiten und Rechte des Individuums zu beschneiden, wenn sie glauben, dass dies die Sicherheit erhöht (cf. Bein 2018). Für Regierungen ist der Diskurs von Gefahr und Sicherheit verführerisch, da er ihnen erlaubt, den Bürgern zunächst eine große Gefahr zu präsentieren, der die Regierung mit Hilfe der besonderen Befugnisse im Ausnahmezustand entschlossen entgegentreten wird. Im Idealfall kann die Regierung nach der überstandenen Krise dem Volk zeigen, was „wir“ erreichen können, wenn die Regierung handelt und das Volk sie in nationaler Einheit unterstützt (cf. Balz 2018).

Laut Lemke (2018) gibt es zwei Arten von Ausnahmemechanismen: außergesetzlich und rechtlich integriert. Im ersten Fall wird die Verfassung durch den Ausnahmezustand suspendiert. Dies war zum Beispiel im Römischen Reich der Fall, als Diktatoren berufen werden konnten. Im zweiten Fall wird die Verfassung nur teilweise aufgehoben. Entweder die Verfassung oder ein spezielles Gesetz definieren hier die genauen Befugnisse der Regierung und anderer Organe für die Dauer des Ausnahmezustands.

Den zweiten Fall kann man noch weiter unterteilen (Lemke 2018): Auf der einen Seite gibt es exekutiv-orientierte Mechanismen, in denen die Exekutive den Notstand ausrufen kann, und dann auch während des Ausnahmezustands relativ unkontrolliert handeln kann. Dies war der Fall in der Weimarer Republik. Heute kann die Französische Regierung den Notstand für zwölf Tage ausrufen, braucht danach aber für eine Verlängerung die Zustimmung des Parlaments. Einen exekutiv-orientierter Ausnahmemechanismus gibt es also nur für eine kurze Anfangsphase. Auf der anderen Seite gibt es nicht-exekutiv-orientierte Mechanismen, in denen nur das Parlament den Ausnahmezustand ausrufen kann. Danach hat die Regierung relativ freie Hand während des Ausnahmezustands. Ein Beispiel für dieses System ist Deutschland, wo man nach dem Fall der Weimarer Republik die Macht der Regierung begrenzen wollte (Art. 35 und 91 GG).

In der Regel ist der Ausnahmezustand zeitlich begrenzt, wobei manche Verfassungen Verlängerungen zulassen (z.B. die französische). In der Praxis kommen Regierungen aber oft in Versuchung, den Ausnahmezustand auszudehnen. Dies war zum Beispiel in Frankreich (2015-2017), der Türkei (2016-2018) oder Israel (seit 1948) der Fall. Es besteht die Gefahr, dass die Demokratie oder Grundrechte dadurch dauerhafte eingeschränkt werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass während des Ausnahmezustands die Verfassung zu Gunsten der Regierung geändert wird (z.B. im Fall der Türkei, Göztepe 2018). Allerdings gibt es auch Verfassungen wie die spanische, die Verfassungsänderungen während eines Ausnahmezustands

explizit verbieten (Bertolini 2018). In anderen Fällen wurden am Ende des Ausnahmezustands Dekrete in Gesetze umgewandelt. So wurden in Israel und in Frankreich Notfallregeln am Ende des Ausnahmezustands in reguläre Gesetze übernommen, so dass die Rechte der Bürger weiterhin eingeschränkt wurden. Die Ausnahme besteht in gewisser Weise weiter (Feinberg 2018). Die Bürger wehren sich nicht unbedingt gegen diese Einschränkungen, weil sie sich bereits im Ausnahmezustand daran gewöhnt haben. In Israel dürfen z.B. bei Terrorverdacht Gerüchte akzeptiert werden und manche Beweise müssen den Verteidigern nicht gezeigt werden. In Frankreich wurden Hausdurchsuchungen weiterhin erleichtert. Außerdem hat der Ausnahmezustand im Fall von Terrorismus oft zu Diskriminierung und der Ausgrenzung bestimmter Gruppen geführt (Feinberg 2018). Die Corona-Krise hat Diskriminierungspotenzial. Zum Beispiel wird immer wieder der Vorschlag eines Immunitätspasses gemacht, der es bereits geheilten Leuten ermöglichen soll, frei zu arbeiten und zu reisen. Abgesehen davon, dass dies die Bevölkerung in zwei Gruppen mit sehr unterschiedlichen Rechten unterteilen würde, könnte so ein Pass enorme Konsequenzen für den Einzelnen haben: ob ein Arbeitssuchender eine Stelle findet oder behält, könnte vom Immunitätsstatus abhängen, da im Falle weiterer Covid-Wellen die immunen Angestellten weiterarbeiten können.

Aus einer Politikwissenschaftlichen Perspektive kann man drei Hypothesen von Lemke (2018) zum politischen Verlauf des Ausnahmezustands übernehmen:

1. Der Ausnahmezustand wird in Situationen ausgerufen, die von einer breiten politischen Mehrheit als Krise wahrgenommen werden. Das zeigt sich auch im politischen Diskurs, der sich darum bemüht, die Existenz der Krise zu verdeutlichen.
2. Die Regierung und die Regierungsparteien betonen im politischen Diskurs, dass die Krise nicht mit den normalen politischen Abläufen gelöst werden kann, und dass die Regierung mehr Kompetenzen und Flexibilität braucht.
3. Auch wenn der Ausnahmezustand zunächst zeitlich begrenzt ist, neigt die Regierung dazu, ihn de facto auszudehnen – entweder durch Verlängerungen oder durch Gesetze, die den Inhalt von Ausnahmedekreten auch im „Normalzustand“ weiter gelten lassen.

In den nachfolgenden Abschnitten wird zunächst diskutiert, wie der Ausnahmezustand in Luxemburg geregelt ist. Danach wird analysiert, wie er von den Politikern verschiedener Parteien gerechtfertigt oder hinterfragt wurde. Zuletzt werden die parlamentarischen Aktivitäten in der Krise präsentiert, um eine Evaluierung der Qualität der parlamentarischen Demokratie im Ausnahmezustand zu erlauben.

Die Entwicklung des Luxemburger Notstands

Das Konzept des „Ausnahmezustands“ oder „Notstands“ ist für Luxemburg nichts Neues. Im ersten Weltkrieg erteilte die Abgeordnetenkammer der Regierung besondere Befugnisse für den Notfall. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde daraus das Vollmachtgesetz, dass über Jahrzehnte hinweg jährlich vom Parlament verlängert wurde (Laboulle 1/04/2020). 2004 wurde die Möglichkeit eines Ausnahmezustands schließlich als Artikel 32.4 in die Verfassung eingebaut. Die Frage, wie einen Notstandsparagraph gestaltet werden muss, damit die Demokratie bewahrt bleibt, stand damals nicht im Mittelpunkt. Alle Parteien unterstützten die Verfassungsänderung (Wagener 23/05/2016), und der daraus resultierende Paragraph wäre aus heutiger Sicht sehr problematisch:

„(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“ (Constitution, Art. 32.4, 19/11/2004)

Gleich mehrere Punkte fallen negativ auf: Erstens bezieht sich der sehr knappe Artikel nur auf internationale und nicht auf nationale Krisen. Dafür ist die internationale Krise nicht weiter definiert. Zweitens wird der Ausnahmezustand vom Großherzog – in der Praxis der Regierung – ausgerufen. Eine Zustimmung des Parlaments ist nicht nötig. Drittens kann die Regierung während dieser Zeit ohne Zustimmung des Parlaments Dekrete erlassen, die sogar bestehende Gesetze außer Kraft setzen können. Und viertens ist weder klar, ob das Parlament in diesem Zeitraum weiter Taten kann, noch wird es ihm erlaubt, den Notstand zu beenden. Es gab somit wenig Schutz gegen einen Missbrauch des Artikels.

In der Praxis wurde der Artikel 32.4 nur 2008 und 2011 im Rahmen der Finanzkrise zur Rettung und Restrukturierung der Dexia-Bankengruppe angewandt. Diese begrenzte Anwendung auf die Wirtschaft löste keine Sorgen über die Rechte der Bürger aus. Dann allerdings änderte Frankreichs Reaktion auf die Terroranschläge von 2015 auch in Luxemburg radikal die Wahrnehmung des Ausnahmezustands. In Frankreich wurde am 13. November 2015 der Notstand nach mehreren Terroranschlägen ausgerufen. Dadurch wurden unter anderem die Befugnisse der Polizei verstärkt. Hausdurchsuchungen wurden erleichtert (Amnesty International 26/09/2017). Danach wurde der Ausnahmezustand mehrfach verlängert und erst Ende Oktober 2017 – nach fast zwei Jahren – wieder aufgehoben.

Für Luxemburg ergaben sich daraus zum Teil widersprüchliche Impulse: einerseits wollten die Regierungsparteien und die CSV den Artikel 32.4 überarbeiten, damit er zusätzlich zu internationalen Krisen auch explizit nationale Krisen würde. Im Vordergrund stand die Angst vor terroristischen Anschlägen in Luxemburg (Catena 15/05/2017). Aber auf der anderen Seite stand auch die Befürchtung mancher Oppositionsparteien, Menschenrechtsorganisationen und Juristen, dass die „securitization“ von Politik, d.h. ihr zunehmender Fokus auf die Sicherheit, zur Vernachlässigung der Demokratie und der Rechte und Freiheiten des Einzelnen führen könnte (Angel 14/01/2016; Van der Walt in Fuchshuber 2/04/2016). So wurde in Frankreich zum Beispiel das Recht zu streiken und zu demonstrieren eingegrenzt (Amnesty International 31/05/2017). Im Oktober 2017 wurde Artikel 32.4 der luxemburgischen Verfassung geändert: Nur vier von sechs Parteien unterstützten die Änderung, aber auf Grund der Debatte ist der Paragraph deutlich umfangreicher geworden.

„(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.“ (Constitution, Art. 32.4, 13/10/2017)

Die umstrittenste Änderung ist die neue Definition der Umstände die einen Ausnahmezustand rechtfertigen: außer internationalen Krisen gehören jetzt auch reale Bedrohungen für lebenswichtige Interessen der Bevölkerung oder schwere Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit dazu. Die Kritiker befürchteten, dass diese Definition zu weit gesteckt sei, zumal zuerst nicht von „öffentlicher Sicherheit“,

sondern von „öffentlicher Ordnung“ (ordre public) die Rede war (z.B. Wagener 23/05/2016). Es wurde befürchtet, dass eine autoritär-gesinnte Regierung schon einen größeren Streik als Bedrohung für die öffentliche Ordnung einstufen und als Anlass für den Ausnahmezustand nehmen könnte (Angel 26/05/2016). Der Staatsrat wollte gar, dass der Notstand nur bei Naturkatastrophen, Atomunfällen und Kriegen angewendet werden sollte (Catena 15/05/2017) – in der Corona Krise wäre er dann wohl nicht anwendbar gewesen.

Auf Grund der Kritik an der neuen Definition, wurde im Gegenzug die demokratische Kontrolle gestärkt. Erstens kann die Regierung den Notstand nur ausrufen, wenn die Situation eine Dringlichkeit hat, der das normale Gesetzgebungsverfahren mit parlamentarischer Beteiligung nicht gerecht werden kann. Mit anderen Worten, die Krise muss sehr schnelles Handeln erfordern.

Zweitens, auch wenn die Dekrete bestehende Gesetze abändern können, so stellt Artikel 32.4 jetzt klar, dass sie dennoch verfassungskonform sein müssen. Außerdem müssen die Maßnahmen notwendig, verhältnismäßig und zweckmäßig sein. Alle Dekrete erlöschen mit dem Ende des Notstands.

Drittens kann die Regierung den Ausnahmezustand nur noch für zehn Tag ausrufen. Darüber hinaus kann er durch ein Gesetz verlängert werden, dass im Parlament die Unterstützung einer Zweidrittelmehrheit braucht. Die Verlängerung ist auf maximal drei Monate begrenzt, so dass verhindert wird, dass der Ausnahmezustand durch wiederholte Verlängerungen (wie in Frankreich) de facto zur Normalität wird.

Viertens wird jetzt explizit erwähnt, dass das Parlament während des Notstands nicht aufgelöst werden kann. Die ist wichtig, weil das Parlament die Macht hat, den Notstand per Gesetz vorzeitig zu beenden – aber natürlich ist das nur möglich, wenn es tagen kann.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Luxemburg in Lemkes Typologie der Staaten einen ins Recht integrierten Ausnahmezustand kennt, da die Verfassung die Macht der Regierung und des Parlaments auch im Ausnahmezustand genau umschreibt. Darüber hinaus hat Luxemburg ähnlich wie Frankreich ein Mischsystem: in den ersten zehn Tagen ist der Ausnahmezustand exekutiv-orientiert, da die Regierung ihn ausrufen kann, und dann ohne das Parlament handeln kann. Allerdings braucht sie danach für eine Verlängerung eine qualifizierte Mehrheit im Parlament, d.h. diese zweite – in der Regel längere – Phase ist weit weniger exekutiv-orientiert.

Der Corona-Notstand in Luxemburg: Der Politische Diskurs

Am Mittwoch den 18. März 2020 rief Premierminister Xavier Bettel (DP) im Rahmen der Coronakrise erstmals den Krisenzustand aus. Für eine Verlängerung musste das Parlament innerhalb von 10 Tagen mit einer qualifizierten Mehrheit – einer zweidrittel Mehrheit – zustimmen. Schon nach drei Tagen, am Samstag den 21. März 2020, stimmte das Parlament mit 56 Stimmen (0 Enthaltungen, 0 Gegenstimmen) der Verlängerung um maximal 3 Monate zu (cf. Högenauer 2020). Wie hat die Regierung die Notwendigkeit eines Regierens per Dekret und ohne parlamentarische Zustimmung begründet? Wie haben das Parlament und besonders die Opposition ihre Zustimmung zur Ermächtigung der Regierung gerechtfertigt?

Zum Zweck dieser Analyse betrachten wir die Plenardebatten über die Ankündigung des Notstands und zur Verlängerung des Notstands um drei Monate. Die Zitate, die hier aufgeführt werden, sind Übersetzungen der Autorin vom Luxemburgischen ins Deutsche. Bevor wir uns dem politischen Diskurs widmen, sollten wir zunächst einen Blick auf die zwei Texte werfen – das Dekret, das den Notstand erklärt (Journal Officiel 18/03/2020), und das Gesetz, das ihn um drei Monate verlängert (Journal Officiel 24/03/2020).

Das Dekret zum Notstand und das Gesetz zur Verlängerung des Notstands

Das *Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19*, das Dekret, das den Notstand ausruft, ist ein recht umfangreicher gut sieben-seitiger Text, der in 16 Artikeln eine lange Liste an neuen Geboten und Verboten für die Krise erlässt.

Gewisse Formulierungen stechen ins Auge. Der Notstand auf Grundlage von Art. 32(4) der Verfassung wird in der Präambel mit der Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation begründet, der Coronavirus habe eine Pandemie ausgelöst. Damit wird bewiesen, dass „objektiv“ eine Krise vorliegt. Außerdem wird betont, dass seine Geschwindigkeit und sein Ausmaß so groß sind, dass er eine reale Gefahr für die existenziellen Interessen der Bevölkerung darstellt, was Ergreifen dringender und sofortiger Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung unverzichtbar macht. Dies erfordert Gesetzesänderungen, die das Parlament nicht schnell genug beschließen könne. Damit wird das Außerkraftsetzen der normalen legislativen Prozeduren begründet. Dabei beruft sich die Präambel auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention und die europäische Charta der Grundrechte, und zeigt damit, dass die Regierung die Grundrechte schätzt. Die Präambel erwähnt auch explizit, dass die Maßnahmen im Dekret als notwendig, angemessen, proportional und verfassungskonform betrachtet werden.

Die Artikel des Dekrets beschäftigen sich in erster Linie mit den konkreten Maßnahmen. Konkret verbietet das Dekret den Bürgern, das Haus zu verlassen, außer in genau definierten notwendigen Situationen (Art.1). Artikel 2 bis 4 verbieten gewisse wirtschaftliche Aktivitäten oder beschränken sie, während sich Artikel 5 der Aufrechterhaltung notwendiger Aktivitäten (z.B. ärztliche Versorgung, Supermärkte, Müll) widmet. Artikel 6 und 7 definieren die Strafen bei Zuwiderhandlung. Die restlichen Artikel passen verschiedene Prozeduren an und erlauben es zum Beispiel Gemeinden, per Videokonferenz Beschlüsse zu treffen. Artikel 13 und 14 verlängern bestehende Aufenthaltsgenehmigungen, und verbieten neue Einreisen für die Dauer von einem Monat (verlängerbar).

Das Gesetz vom 24. März 2020, das den Notstand um drei Monate verlängert, ist extrem minimalistisch und passt mit seinen zwei Artikeln auf eine Seite. Die kurze Präambel beruft sich nur noch kurz auf Artikel 32(4) der Verfassung und verweist auf die Zustimmung des Parlaments und des Staatsrats. Danach stellt Artikel 1 die Verlängerung des Notstands um drei Monate fest, und Artikel 2 verweist darauf, dass das Gesetz mit der Veröffentlichung im *Journal officiel* in Kraft tritt. Die Existenz der Krise wird zu diesem Zeitpunkt also bereits als erwiesen betrachtet, und auch inhaltlich befasst sich das Gesetz nicht mit den Krisenmaßnahmen. In Anbetracht dieses Minimalismus, stellt sich die Frage, ob das Parlament trotz der Kürze die Gelegenheit für eine umfassendere Debatte sowohl über die Existenz einer Krise als auch über Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen genutzt hat. Schließlich beschnitten die Maßnahmen die Freiheiten und Rechte des Einzelnen extrem.

Die Rechtfertigungen des Notstands

Am 17. März 2020 hat Premierminister Xavier Bettel in der 26. öffentlichen Sitzung des Plenums seine Absicht verkündet, den Notstand ab dem 18. März auszurufen (Chambre des Députés 17/03/2020). Dabei nahmen bereits ein Teil der Abgeordneten aus Ausschussräumen per Video teil, da aufgrund der Corona-Sicherheitsmaßnahmen schon nicht mehr alle Abgeordneten im Plenum platznehmen durften. Die Sitzung dauerte trotz der Krisenmaßnahmen drei Stunden, was die Wichtigkeit des Themas illustriert.

Bereits in dieser ersten Sitzung zum Ausnahmezustand zeigt sich, dass die zwei ersten Hypothesen von Lemke (2018) sich im luxemburgischen Fall bewahrheiten: Der Notstand wurde ausgerufen, als eine breite Mehrheit sich einig war, dass eine Krise vorliegt. Dabei betonten Regierung und Opposition, dass die normalen politischen Abläufe der Dringlichkeit der Situation nicht gewachsen waren.

In der Tat waren sich die Vertreter aller Parteien einig, dass eine Krise vorlag, und dass ein Ausrufen des Notstands angemessen wäre. So eröffnete der Parlamentspräsident Fernand Etgen die Sitzung mit der Feststellung, dass „die Situation erst ist“. Premierminister Xavier Bettel betonte, „wir haben hier im Land eine außergewöhnliche Situation, eine Situation wie sie es hier noch nicht gegeben hat“. Die Priorität wäre, die Ausbreitung des Virus zu verhindern, und dafür würden sie „nicht umhinkommen, außergewöhnlich Maßnahmen zu ergreifen“. Den Notstand laut Art. 32(4) bezeichnete er als „ein absolut außergewöhnliches Instrument“, um die Krise schnellst möglich in Griff zu kriegen. Die Dringlichkeit der Situation und die Notwendigkeit des schnellen Handels zeigt sich auch im folgenden Zitat: „Ja, Herr Präsident, wir befinden uns in einer Krise. Aber wir überwinden die Krise, wenn wir uns richtig verhalten und die richtigen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen. Der richtige Zeitpunkt ist jetzt“. Auch Gesundheitsministerin Paulette Lenert strich in ihrer Rede immer wieder die Krise „bei uns im Haus ist der absolute Krisenmodus, wir machen sonst nichts mehr“, nur noch Corona.

Die Vertreter der Regierungsparteien wählten eine ähnliche Strategie in der parlamentarischen Debatte: Gilles Baum von der liberalen Regierungspartei DP (Demokratesch Partei) betonte sogar den Ausnahmezustand auf globaler Ebene: „Die Weltgemeinschaft war noch nie mit einer Pandemie konfrontiert, die sich so schnell verbreitet, wie das aktuell beim Covid-19 der Fall ist. Die Situation ist ernst, auch hier in Luxemburg.“ Später fügte er hinzu: „seit letzter Woche befinden wir uns auch hier im Land an einer absoluten Ausnahmesituation“. Deshalb sei die Entscheidung der Regierung den Notstand auszurufen richtig. Außerdem habe man 2017 Art. 32.4 abgeändert, damit die Regierung besser Leben schützen kann. Man habe damals an einen terroristischen Anschlag gedacht, aber „heute wissen wir, dass ein Virus viel mehr Leben bedroht wie der internationale Terrorismus.“ Georges Engel von der sozialdemokratischen LSAP (Lëtzebuurger Sozialistesche Aarbechterpartei) begann seine Rede damit, die Infizierten und Toten einer Reihe Länder aufzuzählen, und dadurch den Krisenzustand zu belegen, und Josée Lorsché von Déi Gréng stellte fest, dass wir erleben, „wie eine Pandemie sich exponentiell verbreitet“, und dass es so etwas „noch nie“ in Luxemburg gab. Sie betonte, dass das Ziel sei, „Leben zu retten“. Deshalb müssten die Grünen „zusammen mit der Regierung alles machen, um die Entwicklung des Virus zu entschleunigen.“

Die Opposition beruft sich auch auf eine schwere Krise, da sie rechtfertigen muss, dass sie der Regierung so viel Macht überlässt: Martine Hansen von der CSV (Chrëschtlech Sozial Vollekspartei) warnt vor den „potentiell zerstörerischen Kräften des Virus“ und stellt fest: „wir sind in einer Krise, wir haben einen Notfall, wir sind im Notand, man muss schnell Entscheidungen treffen können, der Instanzenweg muss verkürzt werden können.“ „Der Staatsminister muss wenn notwendig auch ganz schnell entscheiden können, weil das Virus ist wie gesagt schneller als unser normaler Instanzenweg.“ Sie zitiert sogar den französischen Präsidenten, dass wir im Krieg seien und sagt, dass Italien überrollt wurde, weil sie nicht schnell genug waren. Dadurch lässt sie keinen Zweifel daran, wie extrem die Situation ist. Fernand Kartheiser von der ADR (Alternativ Demokratesch Reformpartei) betont auch die Notwendigkeit, Leben zu retten, und begründet damit, „dass wir als ADR alle Maßnahmen unterstützen, die dazu beitragen, der Dringlichkeit der Situation Rechnung zu tragen.“ Marc Baum von Déi Lénk begründet die Unterstützung für den Notstand damit, dass wir uns „in einer Situation von großem Ernst“ befinden. „Unser Land und ganz Europa ist im Griff von einem Virus, der sich zu einer globalen Pandemie entwickelt hat, für den es noch keinen Impfstoff gibt, und der riskiert, unser Gesundheitssystem wie in anderen Ländern an die

Grenze seiner Belastbarkeit zu bringen.“ Auch Sven Clement von den Piraten unterstreicht, dass das Coronavirus in Luxemburg angekommen ist, „und das in einer Tragweite, die sich vor ein paar Wochen noch kaum jemand ausgemalt hätte. Wir sind im Krisenzustand. Europa und unser Land stehen vor großen Herausforderungen.“

Allerdings neigen die Oppositionsparteien deutlich mehr dazu, die Wichtigkeit der parlamentarischen Kontrollfunktion in der Krise zu unterstreichen (z.B. Sven Clément's, Piraten). Martine Hansen (CSV) erkennt die parteiübergreifende Natur der Krise: „in der Krise sitzen wir alle in einem Boot“. Aber trotz ihrer Unterstützung für den Notstand will sie, dass das Chamber Verantwortung übernimmt, in dem es „mitentscheidet“. Auch die Kontrollfunktion der Opposition will sie nicht völlig aufgeben: „Verantwortung als Opposition zu übernehmen heißt auch, wenn es notwendig und zielführend ist, eventuell auf Probleme hinzuweisen, aber auch gleichzeitig konkrete Verbesserungsvorschläge auf den Tisch zu legen.“ Auch Fernand Kartheiser betont zwar, „dass die ADR konstruktive und solidarisch mitwirken will. Parteien stehen hier effektiv nicht gegeneinander.“ Er weist auf „eine gemeinsame politische Verantwortung unser Land gut durch die Krise zu steuern, Menschenleben zu schützen, so gut wie möglich“ hin. Allerdings besteht er auch darauf, „dass wir in unserem demokratischen Rechtsstaat auch dafür sorgen müssen, besonders als politische Opposition, dass die Regeln die in einem Notstand aufgestellt werden immer proportional sind, gerechtfertigt sind, begrenzt sind in Reichweite und Zeit, weil es geht hier auch um Grundwerte [...] Die Funktionsweise vom Parlament, muss das begleiten, und alle Parteien müssen mitreden können, und kucken, dass die Maßnahmen der Regierung auch einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen.“ Er findet auch, dass die Opposition daran erinnern muss, Lehren aus Defiziten zu ziehen – z.B. aus den Folgen der Verringerung von Krankenhausbetten. Auch Marc Baum (Déi Lénk) sieht den Notstand als „weitgehenden Schritt“, und meint, „dass wir alle als Parlamentarier unsere Kontrollfunktion stärker nachkommen müssen, um zu schauen, dass die Proportionalität der Maßnahmen der Regierung gewährleistet ist.“ Keiner der Redner der Regierungsparteien betont die parlamentarische Kontrollfunktion so stark, mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten Fernand Etgen, der in seiner kurzen Einleitung unterstreicht, dass das Parlament auch im Notstand „weiterhin voll und ganz funktionsfähig bleibt, und wird weiterhin mit der Regierung in einem engen Dialog stehen“. Allerdings weist auch Premierminister Bettel beruhigend darauf hin, dass das Parlament innerhalb der ersten zehn Tage der Verlängerung des Notstands zustimmen muss, dass es den Notstand jederzeit beenden kann, und dass die Regierung nur in den Bereichen Dekrete erlassen wird, die tatsächlich von der Krise betroffen sind. Außerdem verspricht er, das Parlament weiterhin zu informieren.

Dieser Unterschied setzt sich dahingehend fort, dass die Redner der Regierungsparteien – besonders der DP und der LSAP – sich auf ausgiebiges Lob des Krisenmanagements der Regierung begrenzen, während die Oppositionsparteien versuchen, sich durch ein paar Kritikpunkte politisch abzugrenzen. Die CSV fordert zum Beispiel eine strengere Ausgangssperre, weniger Ausnahmen und vor allem klarere Ausnahmen. Die ADR kritisiert allgemein die Fehler der Regierungspolitik der letzten Jahre, die sich jetzt in der Krise negative auswirken. Déi Lénk fordert mehr Solidarität mit Obdachlosen, sozial schwachen Mitbürgern und kleinen Betrieben, sowie 100% staatliche Unterstützung für Kurzarbeit während der Krise. Und die Piraten hätten gerne eine klarere Kommunikation, besonders der Gründe hinter den Maßnahmen.

Das letzte große Thema in allen Beiträgen ist die Solidarität. Die parteiübergreifende Unterstützung für die Krisenmaßnahmen soll quasi als „nationale Union“ auf das Volk ausgeweitet werden. So betont Xavier Bettel in seiner Rede, dass „wir“ die Krise nur zusammen bewältigen können: „Jeder einzelne ist Teil des Problems, wenn er sich nicht an die Regeln hält. Und Teil der Lösung, wenn er sich daranhält.“ Martine Hansen (CSV), hofft auf eine „nationale Union“ und „nationale Solidarität“. Gilles Baum (DP) lobt die

bestehende Solidarität und fordert: „jeder von uns muss seinen Teil dazu beitragen, dass wir die Krise überstehen können.“ Auch Georges Engel (LSAP) schließt sich dem an. Einen Beitrag zu dem Versuch, ein nationales Solidaritätsgefühl zu fördern, sind auch die Danksagungen an alle Freiwilligen, das medizinische Personal und essenzielle Arbeitskräfte, die jeder Redner vorbringt. Bei allen Rednern steht das „wir“, das Parteien und Bürger einschließt, im Vordergrund.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Regierungsparteien die Chance der Krise dafür nutzen, eine nationale Gemeinschaft herzustellen, und ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Die Oppositionsparteien schließen sich dieser Rhetorik weitgehend an – auch weil sich die Risiken einer unkontrollierten Covid-19 Verbreitung schwer leugnen ließen, nachdem das italienische Gesundheitssystem überrannt wurde. Sie versuchten sich daher eher dezent abzusetzen, eben durch Verbesserungsvorschläge und das betonen parlamentarischer Kontrollrechte.

Die Debatte um das Gesetz zur Verlängerung des Notstands

Der Gesetzesentwurf zur Verlängerung des Notstands wurde bereits am 18. März (also am ersten Tag des Notstands) vom Regierungsrat gebilligt. Der Staatsrat beurteilte den Entwurf am 20. März, schlug aber nur kleinere formale Änderungen vor (Conseil d'Etat 20/03/2020). Am gleichen Tag nahm sich auch der parlamentarische Ausschuss für Institutionen und Verfassungsänderungen der Thematik an (Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle 20/03/2020). Der Vorsitzende des Ausschusses, Mars Di Bartolomeo (LSAP), wurde zum Rapporteur für den Gesetzesentwurf benannt. Der Ausschuss unterstützte im Prinzip den Gesetzesentwurf, auch wenn es einzelne Vorschläge gab (z.B. von der CSV), die Rolle des Parlaments im Entwurf klarer hervorzuheben. Der Bericht des Ausschusses rechtfertigt die Verlängerung um drei Monate vor dem Hintergrund der Intensität der Krise und schnellen Verbreitung des Virus und weist nochmal darauf hin, dass die Regierungsdekrete nur Krisenmaßnahmen umfassen dürfen. Er betont ebenfalls die demokratischen Garantien – dass das Parlament weiterhin tagt, dass seine Kompetenzen nicht beschnitten werden, und dass es jederzeit den Ausnahmezustand beenden kann. Der Bericht erwähnt auch, dass die Debatten bei der Verfassungsänderung von 2017 eigentlich vorsahen, dass das Parlament den Notstand nur in kleinen Schritten verlängert, bis auf maximal drei Monate. Dass sie in diesem Fall gleich einer drei-monatigen Verlängerung zustimmen, begründen die Abgeordneten damit, dass man den Verlauf der Pandemie nicht vorhersehen kann (Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, 20/03/2020). Besonders bei einem ersten Verlauf, der eine Verlängerung des Notstands unumgänglich machen würde, könnte es sein, dass man nicht mehr die mindestens 2/3 der Abgeordneten für eine Verlängerung versammeln könnte.

Die Plenarsitzung am 21. März 2020 billigte den Gesetzesentwurf einstimmig. Trotz der Kürze des Entwurfs dauerte dieser Vorgang drei Stunden (Chambre des Députés 21/03/2020). Die Debatte wurde wie schon die erste von gewissen grundlegenden Themen geprägt, und auch diesmal greifen die Abgeordneten in weiten Teilen auf eine ähnliche Argumentation zurück.

1. Die „schlimmste Krise, die wir seit dem 2. Weltkrieg hatten“ (Martine Hansen, CSV)
Die Verlängerung des Notstands durch das Parlament beginnt auch diesmal mit Verweis auf die Existenz einer offensichtlichen Krise (Sven Clément, Piraten), die für manche die schwerste Krise der letzten Jahrzehnte oder seit dem Zweiten Weltkrieg ist (z.B. Xavier Bettel). Auch Mars Di Bartolomeo (LSAP) verweist auf den Ernst einer Gesundheitskrise ohne Medikamente und Impfstoff und spricht von einer „brutalen Realität“. Für Josée Lorsché (Déi Gréng) sind wir heute „mit einer Pandemie konfrontiert, die die öffentliche Gesundheit betrifft, und damit die

Gesundheit aller Bürgerinnen und Bürger, und das in einem Ausmaß, dass unser Land noch nie erlebt hat.“ Marc Baum (Déi Lénk) betont, dass wir es mit einer Pandemie zu tun haben, „bei der wir nicht wissen, wie sie sich weiterentwickelt.“

2. „Es geht darum zu verhindern, dass unschuldige Leute ihr Leben lassen“ (Sven Clément, Piraten)
In vielen Reden wird darauf verwiesen, dass das Retten von Menschenleben absolute Priorität hat (z.B. Marc Baum, Déi Lénk; auch Fernand Kartheiser, ADR), und deshalb auch demokratische Abstriche legitim sind. Für Josée Lorsché (Déi Gréng) sind tausende von Menschenleben bedroht. Martine Hansen (CSV) argumentiert, dass der maximale Schutz der Leute den Notstand braucht. Georges Engel (LSAP) unterstricht, dass das Gesundheitssystem nicht zusammenbrechen darf.
3. „Um Menschen vor dem Sterben zu retten, darf ich keine Zeit verlieren.“ (Josée Lorsché, Déi Gréng)

Das dritte Argument ist, dass die parlamentarischen Prozesse in Anbetracht der Gefahr für Leben einfach nicht schnell genug sind. Mars Di Bartolomeo (LSAP) spricht von einem „Wettlauf“ mit dem Virus. Auch Martine Hansen (CSV) argumentiert: „Die Ansteckungskurve [...], die entwickelt sich exponentiell, und unsere normalen Instanzenwege sind definitiv linear, und viel zu langsam als dass wir dem Virus damit mit der Zeit irgendwie Steine in den Weg legen könnten. Weil unsere normale Legislativprozedur, die sieht keine Notfallprozedur vor.“ Josée Lorsché (Déi Gréng) argumentiert: „Jeden Tag, den wir durch diese Prozedur gewinnen, kann für die Rettung von Menschenleben ausschlaggebend sein.“ Marc Baum (Déi Lénk) weist darauf hin, dass Luxemburg von Nachbarn abhängig ist, deren Entscheidungen enorme Auswirkungen haben können: „Es ist nicht auszuschließen, dass die Regierung auch innerhalb von Stunden weitgehende Entscheidungen treffen muss, um darauf zu reagieren. Entscheidungen, bei denen der normale Legislativprozess nicht die notwendige Reaktionsfähigkeit hat.“ Georges Engel (LSAP) weist sogar darauf hin, dass das Parlament durch die Pandemie außer Gefecht gesetzt werden könnte: „Es gilt effektiv jetzt keine Zeit zu verlieren und davon zu profitieren, dass das Chamber jetzt noch funktionsfähig ist“.

4. „Wir haben keine andere Alternative.“ (Gilles Baum, DP)
Viele Abgeordnete argumentieren, dass wir folglich gar keine andere Wahl haben, als den Notstand auszurufen. Auch Worte wie „Verstand“, „Vernunft“ und „Verantwortung“ werden in fast allen Reden benutzt, um den Eindruck zu vermitteln, dass das Ausrufen des Notstands beziehungsweise seine Verlängerung der offensichtliche Weg ist. Alles andere wäre ja unvernünftig oder sogar verantwortungslos. „Wir befinden uns in einer Notsituation, die riskiert tausenden von Menschen das Leben zu kosten. Und in der Situation müssen wir Verantwortung übernehmen“ (Josée Lorsché, Déi Gréng). Für Mars Di Bartolomeo (LSAP) ist es schlichtweg eine Frage von Vernunft: „Unser Verstand, unsere Vernunft sagen uns, dass das Retten von Menschenleben und unsere Gesundheit absolute Priorität haben.“ Wir müssen „die Antwort geben, die wir geben müssen, auf eine Situation, die ähnlich wie das Gesetz hier, so ist, wie wir noch nichts in den letzten Jahrzehnten erlebt haben.“
5. „Zusammen schaffen wir das.“ (Sven Clément, Piraten, ähnlich auch Gilles Baum, DP)
Alle werden um Unterstützung gebeten: Di Bartolomeo (LSAP) beschwört den Zusammenhalt von unserer Gemeinschaft und Solidarität. Josée Lorsché (Déi Gréng) spricht von „Bürgerinnen und Bürger, die beweisen, dass man in diesem Land zusammenhält, wenn's drauf ankommt.“ Martine Hansen (CSV) lobt, dass es „keine Solidaritätskrise“ ist. Für die Redner, die zugeben, dass die Einschnitte in die individuellen Freiheiten immens sind, dient Solidarität auch als Grund, sie zu akzeptieren: Für Gilles Baum (DP) ist es „gut und wichtig, dass schon ein ganz großer Teil unserer Mitmenschen diese Einschränkungen ihrer Freiheit mit Mut, Verantwortung und Solidarität akzeptieren. Wir müssen alle mithelfen.“

6. „Es ist jetzt aber nicht so, dass das Chamber jetzt ausrangiert oder ausgeschaltet ist“ (Mars Di Bartolomeo, LSAP)

Im Unterschied zur ersten Debatte stehen die Auswirkungen auf die Demokratie viel mehr im Mittelpunkt, und alle Redner betonen wie wichtig es ist, dass das Parlament weiterarbeitet. Viele Redner erwähnen auch, dass ihnen die Verlängerung des Notstands nicht behagt, aber notwendig ist, z.B. Sven Clement (Piraten): „kein Politiker hier drinnen trifft gerne die Maßnahmen, die wir heute hier annehmen müssen“. Auch Premierminister Xavier Bettel betont, dass die Situation unangenehm ist: „Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen, ich würde heute lieber nicht vor Ihnen stehen. Ich wäre lieber ein Premierminister, der Ihnen heute nicht über den Artikel, über den Krisenzustand, sagen müsste, dass wir 670 Infektionen haben, und acht Leute ihr Leben verloren haben.“ Er unterstreicht die Absicht der Regierung, eng mit dem Chamber zusammenzuarbeiten: „Für uns ist die Beziehung zum Chamber extrem wichtig in dem Kontext. Wir sind ja sogar über das hinausgegangen, was der Text sagt. Wir sind bevor wir ihn ausgerufen haben zu Ihnen gekommen, um Ihnen zu sagen, dass wir ihn ausrufen werden.“ Der Notstand sei kein „Freifahrtschein“, keine „carte blanche“. Mars Di Bartolomeo (LSAP) argumentiert, dass die nicht-dringlichen Entschlüsse auch weiterhin vom Parlament getroffen werden. Das Chamber wird die Krisenmaßnahmen aufmerksam verfolgen. Der Notstand sei „sicher kein Blankoscheck“. „Das Chamber bleibt auch während der Krisenzeit voll operationell in seinen legislativen Kompetenzen, kann also jederzeit als Kontrollorgan der Exekutive eingreifen.“ Er betont, dass auch die Gerichte weiterarbeiten. Marc Baum (Déi Lénk) argumentiert ähnlich. Georges Engel (LSAP) betont, dass das Chamber den Notstand auch wieder abblasen kann. Da es nicht über alle Entscheidungen Konsens geben wird, weist er darauf hin, dass es wichtig ist, „möglichst schnell zu den normalen demokratischen Prozeduren zurückzukommen.“

Auch Josée Lorsché (Déi Gréng) verweist auf den Ernst der Entscheidung und unterstreicht die Auswirkungen auf die Rechte des Einzelnen mehr als die anderen Redner: „Mit dem Notstand „berühren wir aber auch das zentrale Nervensystem der Demokratie.“ „Effektiv könnten die Rechte, die die Regierung mit diesem Gesetzesentwurf erhält, den Eindruck vermitteln, als würden wir heute unseren Rechtsstaat außer Kraft setzen.“ Beruhigend deutet auch sie auf die verschiedenen Rechte des Parlaments im Notstand. „Dennoch, „die sozialen Kontakte sind in dieser Zeit auseinandergerissen, die Versammlungsfreiheit ist aufgehoben – ein wichtiges demokratisches Recht. Die Bewegungs- und die Reisefreiheit, auch wichtige Rechte, sind mehr wie eingeschränkt, um nicht zu sagen unterbunden.“ Sie rechtfertigt diese Einschnitte, in dem sie sagt, dass „einzig und allein um den Gesundheitsschutz von unserem gesamten Staatsgebiet und darüber hinaus“ geht. Gilles Baum (DP) argumentiert, die Regierung hätte Parlament und Staatsrat von Anfang an eingebunden. „Die Maßnahmen sind außerdem zeitlich begrenzt und proportional zum Ziel, das sie erreichen soll. Es werden also keine Maßnahmen getroffen, die über das hinausgehen, was unbedingt nötig ist, um unsere Mitmenschen zu schützen.“

Die Opposition sieht das zum Teil ein wenig kritischer. Martine Hansen (CSV) sieht die Verlängerung um drei Monate als einen gewissen „Freifahrtschein“ für die Regierung. „Das ist vor allem auch keine einfache Entscheidung für die Opposition. Weil wir wirklich auf der einen Seite nicht wissen, was die Regierung noch beschließen will [...], und weil wir auf der anderen Seite [...] bei dem was schon beschlossen ist noch ganz viele Fragen haben.“ Sie fordert, dass das Parlament „laufend informiert wird“, da es sich sonst auch nicht konstruktiv einbringen kann. Für die ADR ist der Notstand ohnehin „nicht der ideale Weg [...] mit einer Krisensituation umzugehen“. Sie unterstützt den Notstand nur, weil es im Moment kein anderes Instrument gibt, würde es aber befürworten, wenn man langfristig eine echte parlamentarische Notfallprozedur schaffen würde.

Denn in Krisen sollte das Parlament schnelle Entscheidungen treffen können, und nicht die Regierung allein. Die Einschränkung der Grundrechte mache eine parlamentarische Kontrolle und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament unumgänglich: „Wir, als Parlament, sind und bleiben die Legislative, wir, als Parlament, sind und bleiben Kontrollinstanz von der Regierung.“

7. Kritik an den Maßnahmen

Die Oppositionsparteien – anders als die Regierungsparteien – unterstreichen allerdings auch, dass eine Zustimmung zur Verlängerung des Notstands nicht bedeutet, dass man jede einzelne Regierungsentscheidung gutheißt. Martine Hansen (CSV) kritisiert zum Beispiel, dass ein Supermarkt elektronische Waren oder Blumen verkaufen darf, aber nicht ein kleines Geschäft, oder dass Handwerker in der Werkstatt arbeiten dürfen, aber nicht im Freien. Sowohl Marc Baum (Déi Lénk) als auch Sven Clément (Piraten), würde gerne eine Stärkung der sozialen Rechte sehen, z.B. durch die Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens. Fernand Kartheiser (ADR) kritisiert die mangelnde Vorratshaltung von medizinischem Material, und auch, dass man das politische Gesamtbild aus den Augen verliert, indem man im Plenum keine Rede zum „État de la Nation“ oder zur Außenpolitik hält.

Zusammenfassung

Der luxemburgische Fall bestätigt im Allgemeinen die Literatur zum Ausnahmezustand in westlichen Demokratien: Der Notstand wurde in der Tat ausgerufen, als es bereits einen breiten parteiübergreifenden Konsens gab, dass eine schwere Krise vorliegt, die eine Ermächtigung der Regierung rechtfertigt. Er wurde im Parlament einstimmig unterstützt, und von allen Parteien als notwendige Antwort auf eine schwere Krise gerechtfertigt, für die die normalen Prozesse zu langsam sind. Dabei wurde er als die einzige Lösung präsentiert: die offensichtliche, vernünftige, verantwortungsvolle Antwort auf die Krise.

Damit bestätigt der Fall auch die Literatur, die auf eine zunehmende „securitization“ der Politik verweist, also eine zunehmende Obsession mit Sicherheit, der sich andere Prinzipien unterwerfen müssen. Wir haben in den Debatten gesehen, dass der Schutz von Menschenleben – oder auch nur der Gesundheit des Volkes – über alles gestellt wurde. In vielen Reden wurde erwähnt, dass man dem Notstand – und damit der Einschränkung der Demokratie – natürlich nur mit Unbehagen zustimmt, aber es muss sein, um die Pandemie zu stoppen. Die Einschnitte in die individuellen Freiheiten wären drastisch, aber notwendig. Wenn man bedenkt, wie tief die Einschnitte in manchen Fällen waren – die Bewohner von Altersheimen wurden de facto zum eigenen Wohle eingesperrt, Menschen mussten alleine sterben, Ehepaare und engste Familienmitglieder wurden zum Teil monatelang getrennt, manche Unternehmer wurden in den Bankrott getrieben, während andere Geschäfte offen hatten – stellt sich die Frage, ob „Leben retten“ nicht zum Totschlagargument geworden ist, dass alle auch noch so moderaten Forderungen nach mehr Freiheit im Keim erstickt hat. Ist es wirklich unvernünftig zu fragen, warum Buchhandlungen zwangsgeschlossen waren, als ebenfalls nicht-lebenswichtige Baumärkte öffnen durften?

Auch wenn die konkreten Maßnahmen die Grundrechte des Einzelnen stark beschnitten haben, so enthält die luxemburgische Version des Notstands vergleichsweise viele demokratische Garantien. Die Handlungsfähigkeit des Parlaments wird gewahrt. In der Praxis gab es zwar einige Hürden, weil das Parlament zum Beispiel in neue Räumlichkeiten umziehen musste, um den Abstand zwischen den Abgeordneten zu gewährleisten. Das legislative Programm des Parlaments wurde reduziert. Außerdem gibt es eine Reihe an Beschwerden aus den Reihen der Opposition, dass der Parlamentspräsident trotz des

Unabhängigkeitsprinzips lästige Fragen der Opposition aus formalen Gründen nicht zulassen würde. Das ist natürlich nicht ideal, gerade in einer Krise, in der Kontrolle die Hauptaufgabe des Parlaments ist. Trotzdem haben das Parlament und seine Ausschüsse regelmäßig getagt.

Abschließend kann man sagen, dass es noch zu früh ist, um abzusehen, ob sich der Krisenzustand in einen Normalzustand verwandelt. Es ist allerdings bereits jetzt klar, dass ein Teil der Krisendekrete den politischen Notstand, der Mitte Juni ausläuft, überdauern werden. Die Dekrete selbst werden zwar ungültig, aber es wird bereits geplant, die Maßnahmen durch normale Gesetzgebung beizubehalten. Da die Beschneidung der Freiheiten des Einzelnen wie gesagt drastisch war, ist zu hoffen, dass die Pandemie schnell abklingt, damit die Freiheiten wieder voll hergestellt werden können.

Referenzen

Amnesty International (26/09/2017). France's permanent state of emergency.

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/a-permanent-state-of-emergency-in-france/>.

Amnesty International (31/05/2017). France: Unchecked clampdown on protests under guise of fighting terrorism. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/05/france-unchecked-clampdown-on-protests-under-guise-of-fighting-terrorism/>.

Angel, David (14/01/2016). Lutte contre le terrorisme: L'état d'urgence, vite!. Wox.

Angel, David (26/05/2016). État d'urgence: La tentation sécuritaire. Wox.

Balz, Hanno (2018) Head of State of Exception: Federal German chancellor Helmut Schmidt and the supralegal crisis management during the 1970s. Zeitschrift für Politikwissenschaft 28: 469-483.

Bein, Simon (2018) Demokratien in der Krise? Zum Beitrag zentraler Indizes der Demokratiemessung zur Debatte um Funktionsstörungen etablierter Demokratien. Zeitschrift für Politikwissenschaft 28: 147-171.

Bertolini, Elisa (2018) Democracy and the state of exception: The Italian experience. Zeitschrift für Politikwissenschaft 38: 507-520.

Catena, Karma (15/05/2017). Ausnahmezustand: Notwendig oder gefährlich?. Wox.

Chambre des Députés (17/03/2020) Séance Publique N°26: Déclaration de M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'État, et de Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé, concernant le Coronavirus SARS-Cov2 « COVID19 », et débat.

<https://www.chd.lu/ArchivePlayer/video/2813/sequence/142771.html>

Chambre des Députés (21/03/2020) Séance Publique N° 27: 7534 - Projet de loi portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre Covid-19.

<https://www.chd.lu/ArchivePlayer/video/2816/sequence/142872.html>

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (20/03/2020). Procès-verbal de la réunion du 20 mars 2020.

Conseil d'Etat (20/03/2020). Avis – Project de loi portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

EU Observer (24/04/2020) Hungary and Poland in spotlight for lockdown moves.
<https://euobserver.com/political/148174>

Feinberg, Myriam (2018) States of Emergency in France and Israel – terrorism, „permanent emergencies“, and democracy. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28: 495-506.

Fuchshuber, Thorsten (02/04/2016). Recht und Politik: „Der Ausnahmezustand ist eine technokratische Antwort“. *Woxx*.

Göztepe, Ece (2018) The permanency of the state of emergency in Turkey. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28: 521-534.

Högenauer, Anna-Lena (2020) Notstand in Luxemburg: Wieso, weshalb, warum?
https://www.wen.uni.lu/university/news/latest_news/notstand_in_luxemburg_wieso_weshalb_warum.

Journal Officiel du Grand-Duché du Luxembourg (18/03/2020). Mémorial A: Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. N° 165.

Journal Officiel du Grand-Duché du Luxembourg (24/03/2020). Mémorial A: Loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. N° 178.

Laboulle Luc (1/04/2020). Luxemburg im Ausnahmezustand / Von den Vollmachtgesetzen bis zum „Etat de crise“. <https://www.tageblatt.lu/headlines/von-den-vollmachtgesetzen-bis-zum-etat-de-crise/>

Lemke, Matthias (2018) What does state of exception mean? A definitional and analytical approach. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28: 373-383.

Müller, Julian (2018) European human rights protection in times of terrorism – the state of emergency and the emergency clause of the European Convention of Human Rights (ECHR). *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28: 581-591.

Neocleous Mark (2007) From Martial Law to the War on Terror. *New Criminal Law Review* 10(4): 489-513.

Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle (20/03/2020), project de loi portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

RTL.lu (19/05/2020) "Fernand Etgen mécht just, wat d'Regierung ëm seet".
<https://www.rtl.lu/news/national/a/1520643.html>.

Schottdorf, Tobias (2018) Law, democracy, and the state of emergency. A theory-centred analysis of the democratic legal state in times of exception. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28: 423-437.

Wagener, Renée (23/05/2016). Regierungsvollmachten: Außer Kontrolle? *Woxx*.