

Österreich-Konvent – WOZU?

Seit genau einem Jahr tagt der Österreich-Konvent. Er soll eine neue Verfassung für Österreich ausarbeiten. Seine Arbeiten sollen bis zum Ende des Jahres abgeschlossen sein.

In der Öffentlichkeit mehren sich aber Stimmen, die Zweifel an seinem Sinn und seinen Erfolgsaussichten äußern.

Die Parallele zum Verfassungskonvent der Europäischen Union greift zu kurz. Zwar ist offenkundig, dass dieser Vorbild für den österreichischen Konvent war, doch verdeckt dies einen wesentlichen Unterschied: Die Europäische Union als Rechtsgebilde völkerrechtlicher Natur hat bisher keinen Verfassungsgesetzgeber. Die Einberufung eines Konvents zur Schaffung einer ersten Verfassung, auf deren Grundlage sich die weitere Entwicklung vollzieht, war der historische Weg, den auch die meisten Nationalstaaten auf dem Weg zur konstitutionellen Demokratie beschritten haben.

Österreich hat aber eine Verfassung und einen Verfassungsgesetzgeber, und es will scheinen, dass es gerade des-

sen übereifrige Tätigkeit – übertreibend wird von tausenden Verfassungsbestimmungen und deren Wildwuchs gesprochen – war, der den Ruf nach einem Konvent ertönen ließ, um den Wildwuchs zu roden und ein schönes, neues Verfassungsgebäude zu errichten. Warum tut dies nicht der Verfassungsgesetzgeber selbst?

Der Österreich-Konvent ist kein Klon des Europäischen Konvents auf nationaler Ebene, er ist ein Kind des Nationalrats-Wahlkampfes 2002. Vordergründig wurde in den Medien – beflügelt vom Erfolg des europäischen Konvents – Kritik an vermeintlich auf die Verfassung rückführbaren politischen Blockaden und teuren »Ineffizienzen« im Staatsgefüge geübt. Im Hintergrund stand aber ein allgemeines Unbehagen an der politischen Entwicklung: Auf der einen Seite die ungeliebte blau-schwarze Koalition, die unter einem plakativ formulierten, tatsächlich aber selbst diktierten Sparzwang Politik gegen die Interessen breiter Bevölkerungsgruppen betrieb, die aber niemand durch eine große Koalition nach dem Muster der späten 90er Jahre abgelöst wissen wollte.

1. Dr. Johannes Schnizer ist Mitglied des Österreich-Konvents seit 30.6.2003

In dieser Situation stieß der Vorschlag des Parteivorsitzenden der SPÖ, Dr. Alfred Gusenbauer, einen Verfassungskonvent nach europäischem Muster unter dem Vorsitz des Rechnungshofpräsidenten Dr. Fiedler einzurichten, auf positive mediale Resonanz, wurde doch dadurch die Vorstellung eines Befreiungsschlages aus der unbehaglichen politischen Situation vermittelt, verbunden mit der Möglichkeit, durch Ausschöpfung des damit angeblich verbundenen Einsparungspotenzials dem Sparzwang zu entkommen, wofür die Person des Rechnungshof-Präsidenten Garant zu sein schien.

Betrachtet man dieses Kind näher, entpuppt es sich als Spätling der großen Koalition in mehrfacher Hinsicht. Zunächst was das konkrete politische Interesse an der Einrichtung des Konvents betrifft. In den Sondierungsgesprächen zwischen SPÖ und ÖVP, die gemeinsam über eine satte Verfassungsmehrheit verfügten, bot der Verweis auf einen Konvent die Möglichkeit, die beiden Verfassungsfragen auszuklammern. Umgekehrt und doch gleichgerichtet die Situation in den Verhandlungen zwischen ÖVP mit den Grünen einerseits und den Freiheitlichen andererseits: Da diese Paarungen allein keine Verfassungsmehrheit gehabt hätten oder haben, waren sie in Verfassungsfragen auf Verhandlungen mit der SPÖ angewiesen, weswegen sie sogar auf die Formulierung gemeinsamer Positionen verzichteten, um die Regierungsverhandlungen um dieses Konfliktpotenzial zu entlasten.

Noch mehr als Nachzügler der großen Koalition erweist sich der Österreich-Konvent von seiner eigentlichen politischen Aufgabenstellung her. Die ÖVP hat, um einseitig politische Ziele zu verfolgen und die politischen Interessen ihrer Klientel durchzusetzen, den Grundkonsens der

Zweiten Republik aufgekündigt. Offen und sichtbar mit dem Amtsantritt der blau-schwarzen Bundesregierung im Jahr 2000, tatsächlich aber schon vorher seit der Parteiübernahme durch Wolfgang Schüssel – das ist der wahre Grund für die allgemein beklagte »Stagnation« der großen Koalition gewesen.

Österreich hat sich damit von einer Konsens- zu einer Konfliktdemokratie gewandelt. Dieser Weg ist unumkehrbar. Eine neue Verfassung muss daher Spielregeln für eine solche Konfliktdemokratie schaffen. Diese neuen Spielregeln sind paradoxerweise aber nur von einer großen Koalition im Konsens erreichbar.

Die SPÖ stellte sich dieser Aufgabe mit dem Angebot, auf das Erfordernis einer Zweidrittel-Mehrheit für viele jener Regelungen zu verzichten, die aufgrund der geltenden Verfassung im politischen Alltag häufig erforderlich sind, von der Weisungsfreistellung behördlicher Organe über Durchbrechungen der Kompetenzverteilung bis hin zu den Schulgesetzen. Voraussetzung hierfür ist, dass an Stelle der vielen Einzelregelungen zu neuen Prinzipien gefunden wird, die dann den dauerhaften Rahmen für das Regieren mit einfachen Mehrheiten abgeben. Politisch bedeutet das, dass die SPÖ in der Opposition an formellen Mitsprachemöglichkeiten verliert, weil ihre Zustimmung in den bisherigen Zweidrittel-Materien nicht mehr erforderlich ist. Andererseits trägt dann aber auch die Regierung, die eine einfache Mehrheit im Parlament hinter sich hat, die volle Verantwortung für ihre Politik. Ist die SPÖ in der Bundesregierung vertreten, hinter der eine entsprechende einfache Mehrheit im Parlament steht, hat auch sie dann die Möglichkeit, ihre Politik ohne Zustimmung der ÖVP durchzusetzen und mit diesen Ergebnissen vor den Wähler zu tre-

ÖSTERREICH-KONVENT – WOZU? von Johannes Schnizer

ten. Es besteht damit die Chance, klare politische Programme zu realisieren und sich damit dem Wähler empfehlen.

Gerade eine solche Erweiterung der politischen Möglichkeiten für eine einfache Mehrheit bedingt aber klare verfassungsrechtliche Prinzipien, die auf dem bestehenden gesellschaftlichen Konsens beruhen: In einer Konfliktdemokratie muss die Minderheit vor der Willkür der parlamentarischen Mehrheit geschützt werden.

Dieser gesellschaftliche Grundkonsens findet sich nicht in der österreichischen Verfassung verankert, diese spiegelt den Mindestkonsens 1920 wieder, ergänzt um den erzwungenen Konsens 1929. Der politische Grundkonsens zwischen den beiden Großparteien in der Zweiten Republik bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts machte es überflüssig, ihn auch in rechtliche Formen zu gießen, im Gegenteil, immer dann, wenn der politische Wille nicht mit den rechtlichen Prinzipien der Verfassung übereinstimmte, wurde sie einfach punktuell geändert.

Damit ist es jetzt vorbei. Der Konvent hat die Aufgabe, den bestehenden gesellschaftlichen Konsens herauszufiltern und ein rechtliches Gebäude aufzuführen, indem sich die Gesellschaft wiederfindet. Diese Arbeit verlangt und rechtfertigt auch das Forum eines Konvents, in dem nicht bloß die politischen Parteien des National- und Bundesrats vertreten sind.

Aus sozialdemokratischer Sicht kommt es inhaltlich dabei vor allem auf folgende Punkte an:

- Verankerung der sozialen Dimension. Der Erfolg der Sozialdemokratie und der Sozialpartnerschaft in der Zweiten

Republik ist der Wohlfahrtsstaat spezifisch österreichischer Prägung, der nach wie vor der Wunsch der allermeisten ÖsterreicherInnen ist. Dieser bedarf der Absicherung, gerade angesichts des ökonomischen Wandels. Nicht bloß der rechtlichen Absicherung, sondern auch in Gestalt eines Handlungsauftrages an die Politik, die Voraussetzungen für sein Weiterbestehen zu schaffen. Daher tritt die SPÖ nicht nur vehement für soziale Grundrechte ein (die vor allem den erreichten sozialen Standard widerspiegeln), sondern auch für die Verankerung von Staatszielen, die Leitbilder für die Politik darstellen. Von besonderer Bedeutung ist hier das näher definierte Staatsziel eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, das auch eine Verpflichtung der Politik zur aktiven Arbeitsmarktpolitik beinhaltet. Bezeichnenderweise will die ÖVP und die Wirtschaftskammer an Stelle dessen bloß die Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Budget über den Konjunkturzyklus in der Verfassung verankern.

- Chancengleichheit und Gleichberechtigung. Die zunehmende Fragmentierung der Gesellschaft führt dazu, dass bestehende Benachteiligungen verstärkt und neue Benachteiligungen von Personen und Personengruppen entstehen. Dies betrifft nicht nur die Ungleichbehandlung zwischen den Geschlechtern, sondern auch die zunehmende Segregation unterschiedlicher sozialer Gruppen, Bildungsschichten, Generationen und ländlichen und städtischen Gebieten. Dem muss entgegengewirkt werden, auch mit den Mitteln des Rechts. Wenn die Wirtschaft z.B. das Recht auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie ablehnt, ist dies kurzsichtig: Die demografische Entwicklung führt dazu, dass ab 2010 ein Arbeitskräftemangel herrscht, der dazu führen wird, dass die Wirtschaft nur all zu froh sein wird, wenn die Voraussetzungen dafür bestehen, dass Frauen einem Beruf nachgehen können; ganz abgesehen davon,

dass dies auch die beste Voraussetzung für eine Verbesserung der Bevölkerungsstruktur bildet.

- **Bürgernähe und klare Verantwortungsstruktur.** Zur Identifikation des Bürgers mit den staatlichen Institutionen und zur Verbesserung der Ergebnisse ihres Handelns im Interesse der Menschen ist es unerlässlich, dass sie bürgernahe gestaltet sind. Dazu gehört nicht nur, dass möglichst jeweils die unterste dafür geeignete Verwaltungseinheit mit der Aufgabenerfüllung betraut wird. Ebenso wichtig sind die Abflachung von Hierarchien und eine klare, für den Bürger durchschaubare Verantwortungsstruktur, auch in finanzieller Hinsicht. Die SPÖ hat hierzu Konzepte unter dem gemeinsamen Nenner »Regionalisierung statt Zentralisierung« vorgelegt, etwa für die Schul- und Sicherheitsverwaltung. Damit wird gleichzeitig der Benachteiligung ländlicher Gebiete gegenüber dem städtischen Ballungsraum entgegengewirkt.

- **Transparenz und demokratische Kontrolle.** Einer der Gründe für die Erfolge der Attacken der FPÖ gegen die große Koalition in den 90er Jahren war die Intransparenz des politischen Systems, verbunden mit einer wenig sichtbaren und daher auch schwer nachvollziehbaren demokratischen Kontrolle. Diese sind aber gerade in einer Konflikt-demokratie unerlässlich, wie alle Staaten mit einer langen demokratischen Tradition zeigen, von England über Frankreich bis Amerika. Die Binnenkontrolle staatlicher Funktionen untereinander muss durch eine externe Kontrolle im Angesicht der Öffentlichkeit, repräsentiert durch die Medien, ersetzt werden. Auf dieser Linie liegen die Vorschläge der SPÖ im Konvent zur Abschaffung der Amtsverschwiegenheit, der Rolle der Medien und den Kontrollrechten von Parlament und Landtagen.

- **Grundrechtskatalog und Ausbau des Rechtsschutzes.** Eine Verfassung dient nicht nur der Verteilung politischer Macht, sondern auch deren Begrenzung. Dies erfolgt am wirkungsvollsten, indem der Bürger selbst seine Rechte gegenüber dem Staat wahrnehmen kann. Die wesentlichsten dieser Rechte müssen in der Verfassung selbst verankert sein, und zwar in Gestalt eines umfassenden Grundrechtskatalogs einschließlich sozialer Grundrechte, wie in allen Verfassungen vergleichbarer Staaten. Diese Rechte muss der Bürger selbst durchsetzen können, und zwar indem ihm selbst der Weg zum Verfassungsgerichtshof offen steht, für alle Bereiche der Rechtsordnung, auch dem der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Jeglicher Rechtsschutz muss auch rasch erfolgen, um wirksam sein, weswegen die SPÖ nachdrücklich das Konzept der Landesverwaltungsgerichte unterstützt. Zu den Grundrechten hat die SPÖ als einzige Partei einen vollständigen Katalog vorgelegt, der in einem Grundrechtsforum breit diskutiert wurde (www.grundrechtsforum.spoe.at).

Anläufe zur Verfassungsreform wurden in Österreich viele genommen, auf unterschiedlichen Ebenen: In Gestalt von parlamentarischen Kommissionen, wie die Verfassungsreformkommission der 80er Jahre, in Gestalt von Verhandlungen auf Regierungsebene, wie die Bundesstaatsreform der 90er Jahre. Diesen allen war kein Erfolg beschieden. Der Konvent ist der dritte Weg, der beschritten wird. Alle Beteiligten haben die Verantwortung, ihn zum Erfolg zu führen. Dies schon deshalb, weil kein vierter Weg in Sicht ist, der zu einer großen Verfassungsreform führen könnte. Wird die Chance des Österreich-Konvents vertan, ist es wohl für lange Zeit damit vorbei. Vielleicht stellt sich dann aber heraus, dass die alte Kelsen-Verfassung nicht so schlecht ist, wie sie jetzt schlecht gemacht wird. Letztlich kommt es darauf an, wie die Politik sie zu nutzen versteht. Verfassungsästhetik allein ist kein Programm.