

Demokratie in der Krise

Verfahren und Inhalte der isländischen Verfassungsreform und deren Übertragbarkeit auf die Situation in Luxemburg

Als Island 2008 von der Finanzkrise getroffen wurde, geriet die kleine Insel im Atlantik mit einem Schlag in den Fokus der Weltöffentlichkeit. Man war gespannt, ob Island sich je wieder von der Krise erholen würde – doch auch die großen Proteste gegen die Regierung wurden mit Interesse verfolgt. Bis zu 6 000 Menschen belagerten das isländische Parlament bis es schließlich zu Ausschreitungen kam. Die konservativ-sozialdemokratische Koalitionsregierung trat zurück. Das war ein ungewohnter Anblick: In den meisten Staaten der EU ist man es gewohnt, dass die Regierung stur an der Macht festhält und eher noch den Polizeistaat ausbaut als diese abzugeben – hier aber gelang es den aufgebrachtten Isländern, die Regierung zur Aufgabe zu zwingen. Es wurde eine provisorische Regierung gebildet, bestehend aus der sozialdemokratischen Allianz und der Links-Grünen Bewegung. Diese Koalition wurde von der liberalen Fortschrittspartei toleriert und gewann die nur wenige Monate später stattfindenden Wahlen mit einer deutlichen Mehrheit – es war die erste Mitte-links-Regierung in Island ohne Beteiligung der Liberalen.

Dies war auch der Anstoß für einige neue Entwicklungen. Die Banken wurden unter staatliche Aufsicht gestellt und streng reguliert, Landsbanki wurde als HBI zu 81,3 % in staatliches Eigentum überführt, privaten Haushalten wurden massiv Schulden erlassen und der ehemalige konservative Premierminister Geir Haarde musste sich vor Gericht wegen „politischer Fahrlässigkeit“ verantworten. Schlussendlich konnte die Mitte-links-Regierung sogar erstreiten, dass der mehr als umstrittene Internatio-

nale Währungsfond ein Darlehen unter günstigen Bedingungen und ohne die sonst so harten Austeritätsmaßnahmen gewährte. Trotzdem war nicht jede Maßnahme der Regierung wohlüberlegt; so konnte nur ein Veto des Präsidenten und eine anschließende Volksabstimmung verhindern, dass die Schulden privater Banken in Milliardenhöhe an Großbritannien und die Niederlande rückgezahlt worden wären – mehr als 93 % der Wähler sprachen sich dagegen aus.

Doch es blieb nicht bei reiner Elendsverwaltung; zwar genoss die Krisenbewältigung hohe Priorität – doch es wurde noch ein weiteres, sehr viel größeres, gesellschaftliches Projekt in Angriff genommen: Island sollte eine neue Verfassung erhalten. Die alte Verfassung, die seit 1944 kaum abgeändert wurde, ist im Grunde nicht viel mehr als eine Kopie der alten dänischen Verfassung – nur dass der König durch den Präsidenten und das Königreich durch die Republik ersetzt wurde. Sie ist eine fast siebzigjährige Übergangslösung.

Die Initiative der neuen Regierung war aber keineswegs der erste Versuch, die Verfassung zu erneuern; es gab bereits etliche Versuche, in parlamentarischen Gremien eine aktualisierte Verfassung auszuarbeiten – doch scheiterten diese Vorhaben an der politischen Realität. Die unterschiedlichen Auffassungen der Parteien darüber, wie die Verfassung aussehen sollte, führten dazu, dass keine Einigung erzielt werden konnte.

Der Verfassungsrat

Trotzdem sollte der Versuch der Mitte-links-Regierung, die Verfassung zu erneuern, auch vom Prozedere her wesentliche Neuerungen mit sich bringen;

Sveinn Graas

Die luxemburgische Verfassungsreform ist das genaue Gegenteil der isländischen: Es gibt keine offene Debatte, sie findet vielmehr hinter verschlossenen Türen statt und niemand weiß so recht, was eigentlich genau reformiert werden soll.

und so war es eine der ersten Amtshandlungen der neugewählten sozialdemokratischen Premierministerin Jóhanna Sigurðardóttir, einen Gesetzesentwurf im Parlament einzureichen, der die Errichtung eines Verfassungsrates vorsah. Im November 2010 durften die Isländer den Verfassungsrat wählen; aus 525 Kandidaten wurden bei einer Wahlbeteiligung von knapp 36 % 25 in den Rat gewählt und hatten von nun an die Aufgabe, gemeinsam eine neue Verfassung auszuarbeiten. Die isländischen Konservativen von der Unabhängigkeitspartei aber waren mit dem Projekt nicht einverstanden und klagten beim Obersten Gericht und hatten damit Erfolg – was wohl auch daran liegen mag, dass vier der fünf Richter noch von der konservativen Regierung ernannt worden waren. Dennoch gelang es ihnen damit nicht, das Projekt zu verhindern; es wurde nur hinausgezögert. Das isländische Parlament umging das Urteil und wählte nun selbst einen Verfassungsrat – und gewählt wurden genau die 25 Personen, die zuvor direkt von der Bevölkerung auserkoren wurden; 24 davon nahmen die Wahl an und bildeten von da an einen legal nicht mehr anfechtbaren Verfassungsrat.

Die Arbeit des Verfassungsrates wurde äußerst transparent gestaltet: Über die sozialen Medien – Twitter, Facebook, Flickr, YouTube – und auch die offizielle Webseite des Rates war es nicht nur möglich, den Fortschritt der Ratsmitglieder zu verfolgen; es gab auch die Möglichkeit, den Verfassungsrat entweder über die sozialen Medien oder über E-Mail direkt zu kontaktieren. Und auch wenn nicht alle geäußerten Vorschläge für sinnvoll erachtet und in den neuen Verfassungsentwurf integriert wurden, so sollten doch viele der Vorschläge die Ratsmitglieder beim Erarbeiten der Verfassung inspirieren. Die Rückmeldungen aus der Bevölkerung waren zahlreich – aber dennoch waren es nicht so viele, dass man, wie einige behaupten, von einer „Massenbeteiligung“ sprechen könnte.

Die Inhalte des Verfassungsentwurfs

Etwas mehr als drei Monate lang arbeitete der Verfassungsrat an dem Entwurf. Neben dem bereits beschriebenen Prozedere ist in erster Linie aber auch der Inhalt der Verfassung von entscheidender Relevanz. Während von zurückgezogenen verfassungsgebenden Versammlungen erarbeitete Reformen eher minimal gehalten sind, gestaltet der basisdemokratisch etablierte Verfassungsrat die Verfassung komplett um; angefangen mit der Präambel. Die „alte“ isländische Verfassung kennt keine Präambel und listet gleich den ersten Artikel auf: „Island ist eine Republik mit einer parlamentarischen Regierung.“ Anschließend listet sie den Staatsaufbau und Wahlverfahren auf – nicht so aber der neue Verfassungsentwurf.

Hier steht an erster Stelle die Präambel, in der das isländische Selbstverständnis und die Staatsziele formuliert werden:

„Island ist ein freier und souveräner Staat, dessen Grundpfeiler Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Menschenrechte sind. Die Regierung soll danach streben, die Wohlfahrt der Einwohner des Landes zu stärken, ihre Kultur zu fördern und die Lebensvielfalt der Menschen, des Landes und seiner Biosphäre zu respektieren.“

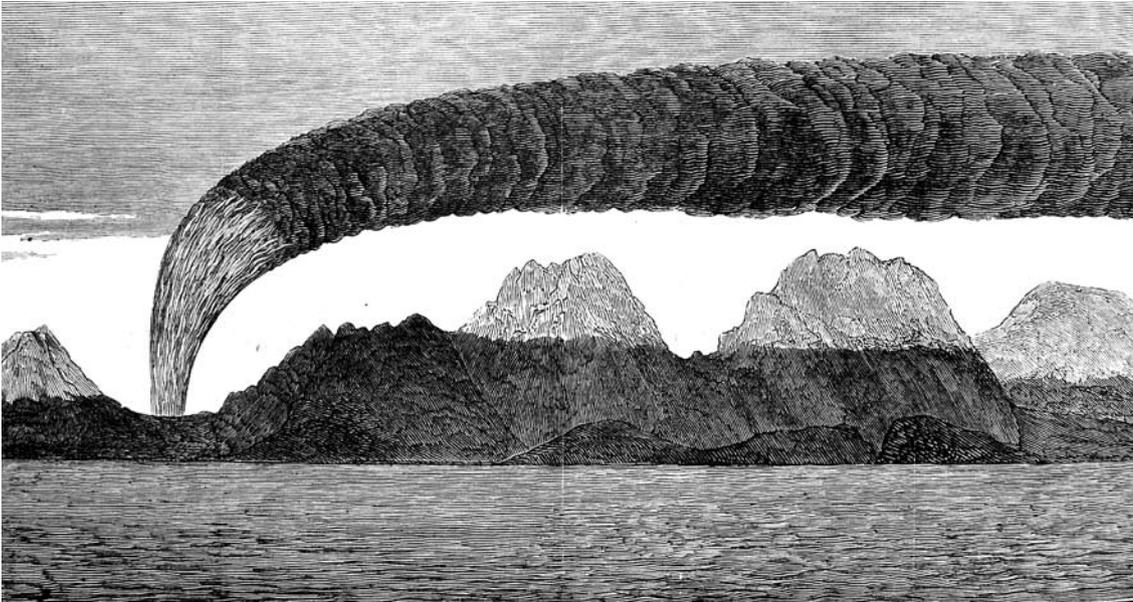
Allein dieser Ausschnitt aus der Präambel zeigt schon auf, welche Ziele der isländische Staat laut Verfassungsentwurf in erster Linie verfolgen soll; die Gleichheit der Menschen zu gewährleisten, ihre unterschiedlichen Lebensarten zu respektieren und schlussendlich – und dies findet sich nicht oft in einer Verfassung – die Umwelt zu wahren.

Island wird nun in erster Linie als „parlamentarische Demokratie“ definiert – und bereits in Artikel 6 werden die Grundrechte der Einwohner Islands formuliert. Zum Vergleich: in der „alten“ Verfassung werden die Grundrechte erst ab Artikel 63 aufgezählt; nach dem Festschreiben der isländischen Evangelischen Lutherischen Kirche als Staatskirche. Damit erhält u. a. auch der Schutz vor Diskriminierung eine sehr viel höhere Priorität im neuen Verfassungsentwurf.

Aber nicht nur die Prioritäten der Verfassung verschieben sich – so wird im Verfassungsentwurf etwa erstmals das Recht auf Information genannt. Dies gibt nicht nur dem Individuum das explizite Recht, Informationen zu sammeln und zu verbreiten – es verpflichtet auch die öffentliche Administration, Informationen zur Verfügung zu stellen. Ausnahmen gelten nur dann, wenn damit etwa Datenschutzgesetze gebrochen oder die Sicherheit des Staates gefährdet würden. Auch die Freiheit der Medien findet sich erstmals im Verfassungsentwurf wieder: Der Quellenschutz und die Unabhängigkeit der Redaktionen wird verfassungsrechtlich festgelegt – bisher werden diese nur in regulären, leicht veränderbaren Gesetzen formuliert. Verpflichtend wird aber auch Transparenz verlangt, was die Eigentumsverhältnisse der Medienbetriebe angeht.

Eine weitere Neuheit sind die in den Artikeln 22–24 formulierten sozialen Rechte: So hat jeder das Recht auf einen gewissen Lebensstandard und auf soziale Sicherheit, auf öffentliche Hilfe im Falle von Armut, Arbeitslosigkeit, Behinderung und Krankheit – aber auch nach der Geburt eines Kindes oder im hohen Alter; ebenso hat jeder das Recht auf eine medizinische Behandlung nach den höchst

Die aktive Einbeziehung in den Verfassungsprozess könnte langfristig zu einer allgemeinen Demokratisierung der luxemburgischen Gesellschaft beitragen und die Geburtsstunde einer aktiven Diskussionskultur einläuten.



Ausbruch des isländischen Vulkans Hekla: Gravur in *The Graphic Illustrated Magazine* (20. April 1878)

möglichen Standards. Schlussendlich wird auch ein Recht auf Bildung formuliert und festgeschrieben, dass die Bildung auf jedes Individuum zugeschnitten werden soll. Mögen diese Rechte in den Augen mancher wie selbstverständlich erscheinen, so muss man sich vor Augen führen, dass sie durch ihre Verankerung in der Verfassung zum Fundament künftiger Gesetze geworden wären. Diese Rechte wären weniger leicht rückgängig zu machen als solche, die in regulären Gesetzestexten formuliert werden.

Doch es geht noch weiter: Auch der Umweltschutz hält Einzug in den Verfassungsentwurf. So heißt es im Artikel 33:

„Allen wird per Gesetz das Recht auf eine gesunde Umwelt, frisches Wasser, saubere Luft und unberührte Natur gegeben.“

Weiter garantiert dieser Artikel den Schutz unbewohnter Landflächen und die Reparatur bereits angerichteter Schäden an der Umwelt. Im folgenden Artikel schließlich wird Umweltschutz mit der Eigentumsfrage verbunden; natürliche Ressourcen, die nicht in privatem Besitz sind, werden hier zu ewig unveräußerlichem öffentlichem Eigentum erklärt. Dies betrifft in erster Linie die explizit genannten Bereiche der Wasserversorgung, der Geothermalenergie, den Bergbau und – besonders wichtig in Island – die Fischereirechte. Damit werden diesbezüglich erstmals klare Verhältnisse geschaffen; und damit die Regulierung dieser Bereiche vorangetrieben. So darf die Regierung zwar Nutzungsrechte vergeben, allerdings nur für eine kurze Dauer. Es gibt keinen gesicherten Anspruch darauf, die öffentlichen Ressourcen privat ausbeuten zu dürfen.

Neben Sozial- und Umweltpolitischem finden sich aber auch Ansätze partizipatorischer Demokratieformen im Verfassungsvertrag. So werden die Kompetenzen und die Amtszeit der Minister und des Präsidenten beschnitten und dafür die Befugnisse des Parlaments erweitert. Doch auch Formen direkter Demokratie finden sich im Verfassungsentwurf; so können Wähler auf eigene Initiative hin – sofern 10 % der Wahlberechtigten dies unterstützen – Gesetzesvorschläge im Parlament einbringen, können aber auch Referenda über vom Parlament beschlossene Gesetze verlangen. Auch im Falle einer geplanten Abgabe von Souveränitätsrechten an supranationale Institutionen ist ein verpflichtendes Referendum vorgeschrieben.

Ungewöhnlich für einen nach skandinavischem Muster aufgebauten Zentralstaat ist hier die geplante teilweise Dezentralisierung politischer Kompetenzen: So schreibt der Verfassungsentwurf vor, dass den Kommunen alle Kompetenzen zukommen sollen, die besser auf kommunaler Ebene gelöst werden. Auch die Pflicht, den Kommunen ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um ihren Aufgaben nachzukommen, wird formuliert.

Dies sind nur einige der wichtigsten Aspekte der erneuerten Verfassung. Dieser Verfassungsentwurf wurde am 20. Oktober in einer Volksabstimmung mit gut 66 % der Stimmen angenommen, bei etwa 48 % Wahlbeteiligung. Im Vergleich zur Wahlbeteiligung bei Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen mag diese Zahl niedrig erscheinen, doch ist es allgemein so, dass bei verfassungsbezogenen Wahlen weitaus weniger Wahlberechtigte teilnehmen. 48 % Wahlbeteiligung gelten in solchen Fällen sogar noch



als recht hoch – v. a. wenn man bedenkt, dass sie bei der Wahl des Verfassungsrates bei knapp 36 % lag.

Kurz vor den Wahlen im April wurde aber die endgültige Abstimmung über das Verfassungsprojekt im Parlament verschoben – auf einen Termin nach den Wahlen. Und trotz der Bemühungen der Mitte-links-Regierung war die liberale Fortschrittspartei die große Gewinnerin der Wahl, v. a. dank gezielt eingesetzter euroskeptischer Rhetorik; und so regieren jetzt Liberale und Konservative wieder – genau die beiden Parteien, die nicht nur für die schlimmen Auswirkungen der Krise verantwortlich sind, sondern auch den Verfassungsentwurf ablehnen. Nun wird es also wohl doch nicht dazu kommen, dass die erneuerte Verfassung jemals in Kraft treten kann.

Lektion trotz Scheiterns

Obwohl die Implementierung der Verfassung gescheitert ist, kann man doch Einiges davon lernen, v. a. angesichts der anstehenden Verfassungsreform in Luxemburg, sowohl was das Verfahren angeht, wie auch bezüglich der Inhalte. Die luxemburgische Verfassungsreform ist nämlich das genaue Gegenteil der isländischen: Es gibt keine offene Debatte, sie findet vielmehr hinter verschlossenen Türen statt

und niemand weiß so recht, was eigentlich genau reformiert werden soll.

Verfahrenstechnisch müsste also darauf bestanden werden, dass eine Art verfassungsgebende Versammlung gebildet würde, die direkt vom Volk gewählt wird und der Transparenz und der Verantwortung den Bürgern gegenüber verpflichtet wird. Auch sollte ständiges Input möglich sein, damit innerhalb dieser Versammlung eine gewisse Dynamik entsteht. Ob hierfür aber ein Interesse besteht, bleibt fraglich angesichts der eher passiven politischen Kultur in Luxemburg. Während die Menschen in Island schon immer dazu tendierten, ihrem Unmut Luft zu machen und Druck auf die Regierung auszuüben, wenn ihnen etwas nicht passt – was solche partizipatorischen Vorhaben wesentlich erleichtert, bzw. überhaupt erst ermöglicht – sucht man eine solche politische Kultur in Luxemburg vergeblich; hier gibt man sich eher konsensorientiert, schlichtend, nur nicht zu „laut“. Notwendig wäre also eine neue Dynamik in der luxemburgischen Bevölkerung. Hierbei könnte aber auch die aktive Einbeziehung in den Verfassungsprozess helfen und langfristig zu einer allgemeinen Demokratisierung der luxemburgischen Gesellschaft beitragen und die Geburtsstunde einer aktiven Diskussionskultur einläuten.

Doch auch inhaltlich gäbe es hier einiges an Inspiration. Gleichheit als Staatsziel, ausformulierte soziale Rechte, mehr partizipatorische Demokratie – was künftige ähnliche Projekte nur erleichtern würde – dringend benötigte Transparenz im Staat, die Verflechtung von Eigentums- und Umweltfragen. Damit könnte dem Privatisierungswahn der aktuellen Regierung Luxemburgs ein Riegel vorgeschoben werden; mit vereinfachten Verfahren bezüglich direkter, partizipatorischer Demokratie könnte eine demokratische Kultur zunehmend Einzug in die Gesellschaft erhalten und die Macht der CSV-LSAP-Regierung beschränkt werden.

Es bedarf aber des gesellschaftlichen Drucks, um überhaupt solch ein partizipatorisches Projekt in Angriff nehmen zu können; ein guter Anfang hierfür wäre schon eine öffentliche Debatte. Hier ist es auch an den politischen und gesellschaftlichen Akteuren, dies zu thematisieren, damit sich erst innergesellschaftlich, dann politisch etwas bewegen möge.

In Island nahm die sozialdemokratische Premierministerin das Projekt zwar auch so in Angriff, doch bleibt es fraglich, ob sie dies auch ohne den linken Koalitionspartner gemacht hätte, oder ohne den Druck der Straße. Noch fraglicher ist, ob die LSAP jemals bereit sein wird, ein ähnliches Projekt zuzulassen oder auch nur in Erwägung zu ziehen. ♦

Verfahrenstechnisch müsste also darauf bestanden werden, dass eine Art verfassungsgebende Versammlung gebildet würde, die direkt vom Volk gewählt wird und der Transparenz und der Verantwortung den Bürgern gegenüber verpflichtet wird.
