Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung

Der „Österreich-Konvent“ und die Neukodifikation der Bundesverfassung

im Auftrag des
Katholischen Akademikerverbandes der Erzdiözese Wien
herausgegeben von

Dr. Thomas Olechowski
Ao. Universitätsprofessor in Wien

Wien 2005
Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Zitiervorschlag: *Autor,* [Titel] in *Olechowski,* Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung (2005) [Seite]

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

ISBN 3-214-00335-6

© 2005 MANZ´sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien
Telefon: (01) 531 61-0
eMail: verlag@MANZ.at
World Wide Web: www.MANZ.at
Druck: Börsedruck Ges.m.b.H., 1230 Wien

Inhaltsverzeichnis

Seite

Thomas Olechowski

Einleitung:
Der Österreich-Konvent und die Neukodifikation der Bundesverfassung 5

Heinrich Neisser

Weshalb eine neue Verfassung?
Politische Perspektiven einer Verfassungsreform 13

Martin Polaschek

Rechtshistorische Anmerkungen zur Verfassungskodifikation 19

Karl Korinek

Die Struktur der neuen Verfassung 27

Raoul Kneucker

Gott in der Verfassung? Insbesondere in der Präambel? 35

Theo Öhlinger

Die Aufgabenverteilung
zwischen Bund, Ländern und der Europäischen Union 41

Clemens Jabloner

Die Reform des Rechtsschutzes 53

Gott in der Verfassung? Insbesondere in der Präambel?

Raoul Kneucker, Wien

1. Zum Diskussionsverlauf

Mit meiner Stellungnahme „Gott über der, in der, unter der Verfassung. Ein Beitrag zur Debatte über den Gottesbezug in einer neuen österreichischen Bundesverfassung“[1] nahm ich an einer verfassungspolitischen Kontroverse teil, die ich glaubte, aus staatsrechtlichen und verfassungshistorischen Erwägungen, mehr als auf Grund theologischer Einsichten, führen zu müssen. „Das christliche europäische Erbe ist nicht zu übersehen, nur hat es durch die Aufklärung einen neuen Akzent erhalten“[2], und es bestand mE Gefahr, dass dieser Akzent nicht hinreichend berücksichtigt werden könnte.

Die Kontroverse begann vor meinem Engagement in der „Ökumenischen Expertengruppe“ der christlichen Kirchen, die durch persönliche Entscheidungen der Kirchenleitungen berufen wurde, um den Prozess des Österreich-Konvents zu begleiten und ihn durch Texte, Vorschläge und Argumente[3] zu unterstützen. Mein Beitrag war also persönlich motiviert. Die Kontroverse darf ich als eine sachliche Diskussion bewerten, mit der eine nützliche Klärung der Positionen erzielt werden konnte.

Diese Diskussion zu analysieren, ist die Absicht meiner neuerlichen Stellungnahme. Es traten zu den bisher bekannten Argumenten verfassungspolitische, historische, kulturhistorische und auch ästhetische Argumente hinzu. Sie lassen sich *grosso modo* in drei Themengruppen gliedern:

1. Es gibt den Wunsch, den christlichen Glauben in oder mit der Verfassung zu bekennen.

2. Es wird gefragt, ob die neue Verfassung Grundwerte und Staatsziele enthalten soll.

---

[1] *Kneucker*, Gott über der, in der, unter der Verfassung? Ein Beitrag zur Debatte über den Gottesbezug in einer neuen österreichischen Bundesverfassung, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik (2004) 278–290. Es ist der Text der Antrittsvorlesung an der Evangelisch-Theologischen Fakultät der Universität Wien, der zu Beginn des Jahres 2004 abgeschlossen wurde; die zitierte Literatur ist die bis zu diesem Zeitpunkt in der österreichischen Diskussion wirksame österreichische und ausländische Literatur. Jetzt ist, durch die Arbeit des Österreich-Konvents angeregt, eine laufend aktualisierte Übersicht der Literatur zum Österreich-Konvent und zur Verfassungsreform in Österreich greifbar (Abteilung Information und Publikation, Parlamentarisch-Wissenschaftlicher Dienst, Parlament).

[2] Zitat aus einem Brief an den Autor von *Ludwig Adamovich*, auf dessen Buch Eine neue Republik. Gedanken zur Verfassungsreform (2004) 122 ff, hinzuweisen ist.

[3] Generalsekretariat der Österreichischen Bischofskonferenz/Evangelischer Oberkirchenrat A. und H.B. (Hrsg), Österreich-Konvent und Kirchen. Beiträge zur Verfassungsdiskussion 2003–2005 (2005).

3. In einem gewissen Sinn wird das Menschenbild der modernen europäischen Verfassungen hinterfragt.

2. Bekenntnisse des Glaubens

Den Glauben in einer öffentlichen Urkunde – vornehmlich in der bedeutendsten staatlichen Urkunde, der Verfassung, – zu bekennen, wirft eine Reihe von Fragen auf:

Ist es ein geeigneter, ein angemessener Ort? Für wen, den Bekenner? Für das Bekenntnis?

Wenn zwischen der Nennung Gottes, der Nennung des Christentums und der Erwähnung der christlichen Wurzeln Europas – ganz unterschiedliche Ansätze! – unterschieden wird, dann müssen Juden und Christen sich zunächst fragen, wie sie es mit dem 2. Gebot „Du sollst den Namen des Herrn nicht eitel führen" halten. Dieses Argument wird in jüdischen Diskussionsbeiträgen stark beachtet. Es ist durchaus theologisch begründet. Man sieht, wie theologische Überlegungen eine Rolle spielen könnten oder vielleicht sollten. Es ist jedenfalls die Scheu anzuerkennen, den Namen Gottes überhaupt auszusprechen. Christen stehen in dieser Tradition, und das 2. Gebot ist auch ihr Gebot.

Eine weitere Frage besteht darin, ob es sich bei dieser Nennung um einen christlichen-jüdischen Gottesbegriff handeln würde. In Österreich sind anerkannte gesetzliche Kirchen und Religionsgesellschaften tätig, die keinen Gottesbegriff dieser Art kennen. Es ist interessant, den Wechsel der Haltung der Islamischen Glaubensgemeinschaft in der Diskussion zu verfolgen. Am Anfang war sie völlig gegen eine Nennung des Wortes Gottes in der Präambel eingestellt – wohl aus dem Grund, dass ein christlicher Gottesbegriff gemeint sei. Später meinte sie, es ließe sich das Wort Gott so abstrakt verstehen, dass ein Bekennen ihrerseits (sic!) und eine Zustimmung möglich wäre.[4] Zu beachten ist auch, dass selbst viele Gläubige kein Bekenntnis in der Verfassungsurkunde wünschen.[5] Jedenfalls wäre aber ein Bekenntnis dieser Art nur für Gläubige möglich.[6] Was bedeutet aber die Nennung Gottes für Agnostiker und Atheisten unter den Bürger/innen? Es steckt in dieser Angelegenheit eine sehr sensible Problematik: Wie gehen Mehrheiten mit den Minderheiten um? Anhand des Gottesbezuges wird wieder das Problem deutlich, wie viele Rechte in religiösen Angelegenheiten die Minderheit(en) erhalten soll(en). Die grundrechtliche Seite, das Verständnis, das wir im Westen entwickelt haben, geht davon aus, dass in diesen Gewissensfragen Mehrheit eigentlich kein zulässiges Kriterium ist.

Das Bekennen in der Verfassungsurkunde ist nicht nur theologisch, sondern auch rechtlich ein Problem, weil weder die Anrufung Gottes noch die Berufung auf Gott den handelnden Menschen rechtlich entlastet. Der Mensch kann Gott nicht für sich in die Pflicht nehmen. An dieser Stelle ist auf den Vorschlag der Kirchen für eine Verfassungspräambel[7] zu verweisen, der Gott nennt, aber einen Gottesbezug in einer anderen Form empfiehlt. Diese Form sollte es allen ermöglichen, sich mit der Präambel zu identifizieren: der dritte Satzteil des Vorschlages appelliert an die dreifach unterschiedliche Bürgerverantwortung, „gegenüber der Transzendenz, gegenüber der mitmenschlichen Gemeinschaft und gegenüber der uns anvertrauten Schöpfung", stellt sie aber im zweiten Satzteil unter „die Freiheit des Gewissens", – der Schlüssel, die „maßgebliche Norm" und Grundlage für die einzelnen Entscheidungen und Handlungen des Menschen; der erste Satzteil erinnert an die kulturellen, religiösen und humanistischen Traditionen Österreichs, einschließlich der „Aufklärung, welche aus der Kultur- und Verfassungsgeschichte unseres Landes nicht wegzudenken ist". Die Kirchen haben damit ihre Ankündigung wahrgemacht, dann einen gemeinsamen Vorschlag vorzulegen, wenn der Österreich-Konvent es wünscht oder selbst eine Präambel erwägt. *Andreas Khol* hatte in seiner Funktion im Österreich-Konvent während der Beratungen bereits mehrfach Entwürfe zur Diskussion gestellt,[8] der „Entwurf einer Bundesverfassung" aus der Feder des Präsidenten des Österreich-Konvents *Franz Fiedler* enthält einen Präambelvorschlag.

In der Zeit der Beratungen des Österreich-Konvents haben die Staats- und Regierungschefs der EU den „Vertrag über eine Verfassung Europas" beschlossen und das Ratifikationsverfahren eingeleitet. Die Präambel verweist auf das kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas; daran knüpft auch der Vorschlag der Kirchen an. Die Nennung der Wurzeln oder des Erbes, aus dem eine Verfassung schöpft, ist sinnvoll. Zu diesem Aspekt eines Präambeltextes hat vor allem *Joseph. H. Weiler*[9] die österreichische Diskussion bereichert; er appellierte an die Christen, nicht an „Europa", die kulturelle Prägung Europas durch das Christentum, auch eingedenk der glorreichen und der erbärmlichen Vergangenheit Europas, sowie die Fragen der Identität und der

---

[4] Dies bestätigt *Khol*, Die österreichische Diskussion über eine Verfassungspräambel, in: FS Ress (2005), 1185. Der Beitrag von *Khol* nimmt umfassend Stellung, analysiert die Strategie einzelner Akteure, tritt für eine Präambel mit Gottesbezug, Grundwerten und Staatszielen ein; auf ihn wird auch an anderer Stelle zu verweisen sein.

[5] *Adamovich*, Republik.

[6] Ein kleine, aber in der Diskussion rund um den Österreich-Konvent relevante Auswahl: *Schambeck*, Gott und das Verfassungsrecht, in: L'Osservatore Romano vom 16. 1. 2004, 3/12; *Homeyer* in mehreren Stellungnahmen, siehe [http://www.bistum-hildesheim.de/nachrichten]; vgl die Äußerungen von *Romano Prodi, Richard Potz, Salvatore Berlingo, Axel von Campenhausen, Francesco Broglio, Gerhard Robbers, Silvio Ferrari*, in: European Consortium for Church and State Research, Newsletter 4, 2004; ferner die Arbeit der „Reflection Group on the Spiritual and Cultural Dimension of Europe" (*Kurt Biedenkopf, Silvio Ferrari, Bronislaw Geremek, Arpad Göncz, John Gray, Will Hutton, Jutta Limbach, Krysztof Michalski, Ioannis Petru, Albert Curzio, Michel Rocard* und *Simone Veil*), berufen durch *Romano Prodi*, angesiedelt im Institut für die Wissenschaft vom Menschen in Wien, berichtet in: Newsletter 4/2004; *Otto Habsburg*, in: Vorarlberger Nachrichten vom 17. 7. 2004, 2. „Die Presse" vom 23.7.2004 berichtet über die Vatikan-Erklärung zum Gottesbezug nach dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der EU zum Verfassungsvertrag.

[7] Beiträge zur Verfassungsdiskussion, 68 ff.

[8] *Khol*, Diskussion, 1186, 1191.

[9] *Weiler*, The Constitutions of Europe (1999); *ders*, Ein christliches Europa. Erkundigungsgänge (2004).

Differenz in Europa kraftvoll und ohne Scheu zu vertreten. Das geschah auch. Die Verfassungsdebatte blieb ja in ihren Gewichtungen weiterhin ungleichmäßig. Die Präambel erhielt die meiste Aufmerksamkeit in der Medienberichterstattung; viel später traten die Berichte über Grundrechte und Finanzverfassung in den Vordergrund.

Natürlich ist eine Präambel ein feierlicher und auch üblicher Platz, Bekenntnisse abzulegen. *Christoph Konrath*[10] hat, ausgehend von *Peter Saladin*, den Aspekt der Vermittlung und Erinnerung durch die Präambel zur Aneignung der Verfassung durch die BürgerInnen behandelt. Darin liegt ein wichtiges Anliegen. In rechtlicher Hinsicht bleibt es bei der Unverbindlichkeit bzw bei dem unveränderten Geltungsbereich der Präambel, sofern staatliche Organe sie als Interpretationshilfe heranziehen.

3. Grundwerte und Staatsziele

Es gilt in den modernen Verfassungen als allgemeines Verständnis, dass Politik im Parlament gemacht wird. Darin besteht auch der Sinn der repräsentativen Demokratie. Im Regelfall liegt der Sinn des Parlamentarismus sogar darin, dass die Politik ausschließlich im Parlament zu machen ist. Das bedeutet, dass die Verfassung eine Organisation zu entwickeln hat, in der gerade dieses Ziel ermöglicht wird. Das Mehrheitsprinzip ist voll gültig. Nun wissen alle, dass diese Verfassungsvorstellung nicht lupenrein durchgeführt wurde; selbstverständlich gibt es Prinzipien und andere Vorgaben als sozusagen höheres Verfassungsrecht.

Wir leben in einer Zeit, in der sich Parlamentarismus, aber auch die Gesetze und die Verfassung, sowie das Verhältnis zwischen Gesetz und Verfassung, das Gefüge innerhalb der Gewaltenteilung wesentlich verändert haben. Es ist nicht mehr das Parlament, nicht mehr das Gesetz, von dem seinerzeit ausgegangen wurde. Im Standardwerk von *Maurice Duverger*[11] ist nachzuvollziehen, welche Veränderungen Parteien für den Parlamentarismus bewirkten. Im einzelnen kann auf diese Punkte nicht näher eingegangen werden,[12] jedoch soll durch den Hinweis zum Ausdruck kommen, dass das Argument – wenn man sich heute fragt, ob Grundwerte und Staatsziele in den Text, nicht in die Präambel aufgenommen werden sollen, – auf einer anderen Ebene zu suchen ist als auf einer historischen und auf einer anderen als der in Österreich herrschenden rechtsphilosophischen Haltung zur Funktion der Verfassung.

Es liegt vielmehr ein Paradigmenwechsel vor. Das Paradigma könnte man eine Art betriebswirtschaftliches Schema nennen: was ist die Vision, was die Zielsetzung des Staates, was sind die Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Ziele von den staatlichen Organen getroffen werden sollen, und was sind die Instrumente, die diese Maßnahmen durchführen werden, mit welchen Kosten und welchen Mitteln? Dieses Paradigma ist nicht nur ein industrielles Paradigma – durchgesetzt in allen wirtschaftlichen Betrieben -, sondern ist Grundlage der europäischen Rechtstexte und Aktionsprogramme. Auch der gegenwärtige Vertrag der Europäischen Gemeinschaft oder der EU Verfassungsvertrag sind nach diesem Schema konstruiert. Es finden sich dort die Vision Europas als ein Friedensprojekt, deutliche Zielsetzungen der Union, Ober- und Unterziele; es finden sich auch eindeutige Maßnahmen und Instrumente ihrer Durchführung. Dieses Schema wird heute auch für die nationalen Verfassungen als Modell angesehen, wenn man die Verfassungsnovellen in Europa verfolgt.

Wenn das neue Schema auf die alte rechtsphilosophische Folie der Vorstellung über die Funktion der Verfassung gelegt wird, dann erkennt man plötzlich, dass genau die Vision und die Ziele des Staates ausgespart bleiben, weil durch die Art des klassischen Verständnisses, dem Parlament die Politik zu überlassen, nur mehr die Maßnahmen und Instrumente geregelt werden. Und das Gesetz ist ein Instrument, Maßnahmen durchzuführen, und nicht die Maßnahme selbst.

Ist heute denn nicht zu fragen, was denn die Aufgabe des Staates überhaupt sei, was denn die autochthone Bestimmung der Öffentlichkeit und des Staates sein solle – nicht nur was wir uns an Staatsausgaben leisten können/sollen? Alle sprechen von den großen Strukturwandelprozessen, aber was sie für die Verfassungsreform bedeuten, ist politisch nicht ausreichend klargestellt worden. Was soll die Rolle des Staates im 21. Jahrhundert sein? Ich stimme all jenen zu, die fordern, als Antwort auf diese Fragen Grundwerte und Staatsziele zu formulieren. Es gibt Grundannahmen über staatliche Ziele und die Rolle des Staates, die vorweg festgelegt werden sollten und außer Streit gestellt werden können. Das ist nicht allein eine Frage der Grundrechtsverbürgungen. Der Vergleich mit dem Europäischen Verfassungsvertrag macht dies offenkundig. Ich meine, dass in der Diskussion der Frage der Präambel und eines allfälligen Gottesbezuges anerkannt werden muss, dass mit dem Verweis auf Präambeln und Grundrechtsverbürgungen der Funktionswandel der Verfassung nicht erfasst und rechtlich eingefangen werden kann.

4. Das Menschenbild der Verfassung

Der Angelpunkt der Diskussion ist aber mE weder das theologische Problem des Bekennens des Glaubens in einer Verfassungsurkunde noch das Verständnis der Funktion einer modernen Verfassung, sondern die Frage nach dem Menschenbild der modernen Verfassungen. Der juristische Punkt – wenngleich historisch – ist die Verwandlung des Untertanen in einen Staatsbürger. Wie wird man eine Rechtsperson? Jedenfalls durch einen Akt der Rechtsordnung. Der Untertan wird es durch die Willkür oder Gnade des Machthabers und der Staatsbürger durch eine Verfassungsregelung. Der Machthaber im Absolutismus durfte mit dem Untertan schalten und walten. An die Formen des Widerstandsrechts im Hochmittelalter sei erinnert. Präzise drücken es die

---

[10] *Konrath*, Vermittlung und Erinnerung. Anmerkungen zu den Präambeldiskussionen in der EU und in Österreich, in: österreichisches Archiv für recht & religion 2004, 189–210.

[11] *Duverger*, Le Partis Politiques, dt Die Politischen Parteien (1959).

[12] Dazu jüngst und mE verallgemeinerbar: *Öhlinger*, Gesetz und Richter unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, in: FS Fleiner (2003), 722 ff.

Texte der Aufklärung aus; zB *John Locke's* „Second Treatise on Government", wonach der Kriegszustand alle gegen alle, in dem Macht, nicht Recht herrscht, schließlich nur mehr eine Möglichkeit der Beschwerde an Gott eröffnet. Auch im Widerstandsrecht wird dem Machthaber durch die Erinnerung an Gott bewusst gemacht, dass er von ihm sein Amt hat und dass das Amt bestimmte Grenzen hat und dass er sich an diese Grenzen zu halten hat. Wenn er sie verletzt, kann er entfernt werden – bis hin zum Tyrannenmord. Diese Lage verändert sich radikal mit der schrittweisen Durchsetzung der Aufklärungsphilosophie seit der Französischen Revolution. Ihr Erbe ist die Verwandlung des Untertanen in eine Rechtsperson kraft „Menschseins".[13] Diese paradigmatisch neue Stellung des Bürgers im Staat bedeutet, dass der gleich berechtigte und gleich verpflichtete Bürger frei in seiner politischen Entscheidung wird und autonom die Verwirklichung der eigenen Lebens- und Wertvorstellungen betreiben kann. Und er/sie ist sich ganz persönlich dafür vor dem eigenen Gewissen verantwortlich und kann sich auch auf niemanden anderen berufen.

Der Mensch also, diese Rechtsperson, wird zum Ziel und zur Quelle der politischen Gestaltungen. Dieses Ergebnis der Aufklärung in den modernen Verfassungen ist nicht mehr zu hinterfragen. Die europäische Aufklärungsphilosophie kollidiert in diesem Punkt nicht mit den Ansichten der Religionsgemeinschaften; denn während die Aufklärung als Grundlage dieses Menschseins die menschliche Vernunft annimmt, nehmen diese die Gottesebenbildähnlichkeit als Grundlage an – der Hauch Gottes, der uns zum Menschen macht. Die Herstellung der Rechtsperson wird durch weitere Prinzipien der modernen Verfassungen, wie die Gleichheit und die Rechtsstaatlichkeit, die alle mit dem Sozialkontrakt zusammenhängen, sowie durch das Prinzip der Gewaltentrennung unterstützt. Der Staat, das größte aller Ungeheuer, darf den Bürger nicht total vereinnahmen, obwohl das auch eine der Entwicklungen der modernen Verfassungen war; vielmehr ist es umgekehrt, – der Staat wird durch die Bürger zu seinem Handeln ermächtigt.

Bürgerinnen und Bürger mögen ihre politischen Absichten, die Verwirklichung ihrer Lebenspläne und kollektiven Pläne für die Gemeinschaft, in der sie stehen, aus einem Gottesbezug schöpfen und insoweit religiöse und biblische Argumente für sich gelten lassen. Der Mediator dieses Vorganges ist aber die Rechtsperson, die autonom handelt. Viele bestimmen sich daher auch aus anderen Quellen als den biblischen. Diese Bestimmungsgründe sind dem politischen Handeln vorgelagert. Die Verfassung betrifft das politische Handeln. Dem Menschen ist es daher nicht nur überlassen, sondern auch aufgebürdet, selber die Bestimmungsgründe für sein Handeln zu wählen.

---

[13] *Stourzh*, „Die Gleichheit alles dessen, was Menschenantlitz trägt", in: FS Mantl (2004), 183 ff.