

## Verfassungsentwicklung mit Bürgerbeteiligung - Lehrstück Island

### *Vorgeschichte*

Die Entwicklungsgeschichte neuzeitlicher Staatsverfassungen ist alles andere als ereignisreich. Zwar beträgt rein statistisch gesehen die durchschnittlich Lebensdauer von Verfassungen nur ein paar Jahrzehnte, aber wo immer Staaten sich neue demokratische Verfassungen gegeben haben, orientieren sich diese eng an Bestehendem. Einer der Gründe hierfür ist, dass amtierende Politiker eine Verfassung, die ihnen ihre politische Rolle im Staat sichert, natürlich nicht grundlegend ändern wollen. Aber auch die Bürger drängt es verständlicherweise nicht zu grundlegenden Verfassungsänderungen, solange sie das Gefühl haben, in einer halbwegs ordentlich funktionierenden Demokratie zu leben. Wenn eine Staatsverfassung wankt, so eine weit verbreitete Befürchtung, dann wankt auch der Staat und damit womöglich der Wohlstand und der innere Frieden eines Landes. Ausgelöst wurden die Großereignisse der jüngeren Verfassungsgeschichte daher regelmäßig vom Übergang von Diktatur zu Demokratie und/oder der Neugründung von Staaten nach dem Zerfall alter Staatsgebiete. Umso erstaunlicher ist, dass nun ausgerechnet Island, eine seit Staatsgründung höchst stabile Demokratie mit quasi naturgegebenen Staatsgrenzen, ein vergleichsweise auffälliges Ereignis der Verfassungsgeschichte hervorgebracht hat. In Island wurde ein direkt von den Bürgern gewählter, vom Parlament unabhängiger Verfassungsrat beauftragt, eine neue Verfassung zu entwerfen. Damit schien der Weg geebnet, die Verfassung frei von historischer Voreingenommenheit auf die Staatsaufgaben der Zukunft auszurichten.

### *Der Verlauf*

Wirklich unvoreingenommen aber hat sich der isländische Verfassungsrat seiner Aufgabe doch nicht angenommen. Dies ist teilweise aus den Umständen seiner Entstehung zu erklären. Hintergrund war die dramatische isländische Finanzkrise, die die großen Banken des Landes und im Gefolge auch den isländischen Staat erschütterte. Diese Krise hatte offenbart, mit welcher Sorglosigkeit nicht nur führende isländische Finanzmanager, sondern auch etablierte Politiker als deren Partner und Aufseher in der vorangegangenen wirtschaftlichen Boomphase agiert hatten. Bürgerproteste zwangen die bestehende Parlamentsmehrheit und Regierung schließlich zur Ausschreibung von Neuwahlen, nach denen die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sich erwartungsgemäß grundlegend änderten.

Die neue Mehrheit und deren Regierung bestanden ihrerseits aber aus mehr oder weniger etablierten Politikern, die sich eines nachhaltigen Bürgervertrauens nicht wirklich sicher sein konnten. Auch Politiker der neuen Mehrheit mussten Wege suchen, ihre geschwächte Legitimationsbasis zu stärken. Dies dürfte - bewusst oder unbewusst - ein wichtiges Motiv dafür gewesen sein, den Bürgern die Wahl eines Verfassungsrates und die nachfolgende Abstimmung über dessen Verfassungsentwurf anzutragen.

Nach einigen parlamentarischen und juristischen Wirren geschah eben dies tatsächlich. Die Bürger wählten einen 25-köpfigen Verfassungsrat, und dieser legte den Bürgern schon wenige Monate später einige Verfassungsänderungsvorschläge zur Abstimmung vor. Diese Vorschläge wurden von den Wäh-

lern mit deutlicher Mehrheit angenommen. Allerdings nahm an der Wahl zum Verfassungsrat nur ein gutes Drittel und an der Abstimmung über die Verfassungsänderungen nur etwa die Hälfte der Wahlberechtigten teil.

Natürlich bargen die Einrichtung eines unabhängigen Verfassungsrates und die Bürgerbefragung zu einem Verfassungsentwurf das theoretische Risiko, dass den etablierten Parteien der politische Gestaltungsauftrag ganz oder teilweise entzogen würde. Solche weitreichenden Verfassungsänderungen wurden aber vom Verfassungsrat nicht einmal ansatzweise in Betracht gezogen. Der vorgelegte Verfassungsentwurf wich nur geringfügig von der bestehenden Verfassung ab. Das Regierungssystem blieb im Wesentlichen unverändert, von kleineren Korrekturen am Wahlsystem und erleichterten Bedingungen für Volksentscheide einmal abgesehen. Dass die vorangegangene Krise auch eine Krise des Regierungssystems sein könnte, spielte in den Überlegungen des Verfassungsrates keine erkennbare Rolle. Auch das abschließende Verfahren der Verfassungsgebung - den endgültigen Verfassungstext wird das isländische Parlament beschließen, und über diesen wird dann ein neues Referendum abgehalten - lässt daher keine konzeptionellen Neuerungen mehr erwarten.

#### *Sternstunde der Demokratie?*

Dennoch ist dem isländischen Vorgehen viel Lob zuteil geworden. Gelobt wurde insbesondere, dass die Bürger per Mehrheitsentscheid direkt in die Verfassungsentwicklung eingreifen konnten. Lob fand auch, dass der direkt gewählte Verfassungsrat sich direkt an die Öffentlichkeit wandte und u.a. über soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter Vorschläge zur Verfassungsentwicklung einzuwerben versuchte. Inhaltlich fand der erarbeitete Verfassungsentwurf sogar bei re-

nommierten Verfassungsexperten aus dem akademischen Bereich Anerkennung.

Richtig ist, dass das gewählte Verfahren in Island zumindest keine Wende zum Schlechteren gebracht hat. Die immer noch weit verbreiteten Vorbehalte gegen direkte Bürgerbeteiligung bei so elementaren politischen Aufgaben wie der Verfassungsgebung haben sich insoweit nicht bestätigt. Dass der Verfassungsrat von den Bürgern gewählt wurde, hat seiner Arbeit nicht geschadet, ebenso wenig wie die Tatsache, dass er in soziale Netzwerke hineingehört hat in der Hoffnung auf verwertbare verfassungspolitische Anregungen. Jedenfalls scheint der Entwurf des Verfassungsrates nicht schlechter, sondern für die meisten Bürger in Details eher besser ausgefallen zu sein, als es ein vom Parlament erarbeiteter gewesen wäre. Insofern ist immerhin die Schlussfolgerung erlaubt, dass ein direkt gewählter Verfassungsrat einem herkömmlichen Parlament in Verfassungsfragen mindestens ebenbürtig sein kann.

Für weitergehende Schlussfolgerungen aber taugt das isländische Experiment nicht. Schon gar nicht war dies, wie manche es sicher erhofft hatten, eine Sternstunde der Demokratie. Der vorgelegte Verfassungsentwurf ist ebenso vergangenheitsbezogen wie alle Verfassungen demokratischer Staaten in jüngerer Zeit. Er macht nicht einmal Staatskrisen wie die voraufgegangene, die erst die Suche nach einer besseren Verfassung ausgelöst hatte, weniger wahrscheinlich. Und allein dies wäre schon Grund genug, den in Island beschrittenen Weg als eine verpasste Chance der Demokratieentwicklung zu werten. Nutzen jedenfalls ziehen aus dem mageren Ergebnis des hier gewählten Verfahrens vor allem diejenigen, die der bestehenden Verfassung Macht, Einfluss und Karrieren verdanken. Insofern bestätigt dieses Ergebnis im Nachhinein die Erwartungen

der großen Mehrheit der Isländer, die schon der Wahl zum Verfassungsrat ferngeblieben war.

Durch die Ereignisse in Island können sich daher auch und vor allem jene bestätigt fühlen, die eine direktere Bürgerbeteiligung an politischen Grundsatzentscheidungen schon immer für überflüssig hielten. Jene dagegen, die von einer direkteren Bürgerbeteiligung - einschließlich des Hineinhorchens in die große Öffentlichkeit und soziale Netzwerke - zukunftsweisende Impulse erhofft hatten, dürften eher entmutigt sein. Dies birgt die Gefahr, dass die Suche nach neuen Verfahren der Verfassunggebung auf absehbare Zeit noch weniger Fürsprecher findet. Auch im öffentlichen Bewusstsein könnte sich die Überzeugung weiter festigen, eine Neueröffnung der Verfassungsfrage werde an den politischen Strukturen ohnehin nichts ändern. Politikern und Parteien wiederum könnte die isländische Erfahrung lehren, wie eine Bürgerbeteiligung an der Verfassunggebung zu gestalten ist, wenn sie ihre Machteressen nicht gefährden soll. Die Bürger hätten daher nicht einmal Unrecht, wenn sie auf künftige Mitwirkungsangebote bei der Verfassunggebung noch reservierter reagierten. Sie könnten darauf verweisen, es habe sich ja auch in Island nicht wirklich gelohnt.

#### *Die Konstruktionsfehler des Verfahrens*

Dass die Bürgerbeteiligung ins Island so wenig für die Verfassungsentwicklung bewirkt hat, liegt aber natürlich nicht an der Bürgerbeteiligung als solcher. Es liegt vielmehr an dem von Parlament und Regierung vorgegebenen Verfahren.

Regierung und Parlament standen bei der Festlegung auf dieses Verfahren unter erheblichem Zeitdruck. Da das gesamte politische System - Parteien, Parlament und Regierung also - dringend einer neuen Legitimation bedurfte, kam das Angebot an die Bürger zur Mitwirkung an einer neuen Ver-

fassung geradezu überstürzt. Entsprechend unausgereift war das gesamte Verfahren, in dem über eine neue Verfassung entschieden werden sollte.

Von den vielen Unzulänglichkeiten dieses Verfahrens war die Kürze der vorgegebenen Fristen die offenkundigste. Der Zeitdruck, unter den die verfassungsgebenden Akteure gestellt wurden, machte eine wirklich tiefgreifende Verfassungsdiskussion von vornherein unmöglich, von der Entwicklung innovativer Ansätze ganz zu schweigen. Wahl des Verfassungsrates, Erarbeitung von Verfassungsänderungsvorschlägen, Volksabstimmung hierüber, Weiterberatung im Parlament, abschließendes Referendum: all dies sollte in Abständen von wenigen Monaten geschehen. Für jeden dieser Schritte wurden Fristen gesetzt, als ginge es um hier um Fragen des politischen und parlamentarischen Alltags. Dass Verfassungsentwicklung die anspruchsvollste und vielleicht schwierigste aller politischen Aufgaben ist, konnten oder wollten die Urheber dieses Verfahrens sich offensichtlich nicht vorstellen. Sie ließen den Verfahrensbeteiligten keine Chance, sich wirklich gründlich mit den Möglichkeiten einer zukunftsorientierten Verfassungsentwicklung auseinanderzusetzen. Die entscheidenden Schritte der Verfassunggebung taten daher schlecht vorbereitete Bürger und ein schlecht eingearbeiteter Verfassungsrat.

Welche Lehre ist nun aus dem dürftigen Ergebnis dieses Prozesses zu ziehen? Die offenkundigste und zugleich wichtigste ist, dass Verfassungsentwicklung und gesellschaftlicher Verfassungsdiskurs einen viel längeren Atem brauchen. Ein Fehler ist es schon, Verfassungsentwicklung und Verfassungsdiskurs überhaupt auf Schlusstermine hin anzulegen. Dies gilt auch und besonders für die Arbeit eines Verfassungsrates. Wie lange dieser braucht, um für sich selbst ein

---

hinreichend kritisches Bewusstsein in Verfassungsfragen zu entwickeln, um in diesem Bewusstsein Alternativen zu erarbeiten und diese dann auch im Dialog mit der Öffentlichkeit reifen zu lassen, kann von keiner anderen Instanz mit hinreichender Kompetenz vorgegeben werden. Jede solche Zeitvorgabe wäre aus Hybris geboren.

Eine Staatskrise sollte daher zuallererst Anlass sein, fundierte Verfahren der Verfassungsentwicklung mit der hierfür nötigen Geduld zu schaffen bzw. auszuwählen. Diese Aufgabe könnten die zuständigen Instanzen - welche immer dies seien - sich erleichtern, indem sie auf den neokratischen Instrumentenkasten zurückgreifen. So könnte u.a. ein neokratisch konzipierter Verfassungsrat installiert werden, ein permanenter Verfassungsrat also, der ebenso auf Dauer angelegt ist wie etwa ein Parlament und der aus einem speziell hierfür konstruierten Rekrutierungsverfahren hervorgeht.

#### *Fazit*

Eines hat die Verfassungsepisode in Island immerhin gezeigt: Verfassungen sind nicht, wie es den Bürgern seit Generationen allenthalben suggeriert wird, für die Ewigkeit gemacht. Sie können daher auch in ihrem vermeintlichen demokratischen Kern kein politisches Tabu sein. Sie haben sich vielmehr dem Urteil der Bürger zu stellen, auch ohne dass ein Regime gestürzt oder ein Staat zerfallen ist, ein Staatsvolk sich in Gewaltausbrüchen erschöpft hat oder Staatsgrenzen nicht mehr vom Willen der Bürger getragen sind. In Island genügte als Auslöser schon eine Finanzkrise, um die Verfassungsfrage neu aufzuwerfen. In demokratischen Staaten wird darüber nachzudenken sein, ob die Schwelle für gründliche Verfassungsrevisionen in Zukunft nicht noch viel niedriger zu legen ist.

Im Fall Island waren die Motive für die Eröffnung der Verfassungsfrage vordergründig.

Eine diskreditierte politische Klasse suchte eine neue formelle Legitimation, die erneuerte Bestätigung nämlich, Politik in den alten staatlichen Strukturen und Entscheidungsverfahren weiterbetreiben zu dürfen. Wenn aber schon bedrängte Politiker die Verfassungsfrage von sich aus in die Hand der Bürger legen, dann sollte dies für die Bürger das Signal sein, sich diese Entscheidungsgewalt notfalls auch selbst nehmen zu können. Sie könnten es in der Tat, wenn sie sich nur in genügend großer Zahl und mit genügend Nachdruck hierfür engagierten.

So hat die isländische Verfassungsepisode am Ende zimmerhin drei wichtige Erkenntnisse hervorgebracht. Die erste ist: Vor einer Bürgerbeteiligung an der Verfassungsentwicklung muss niemand Angst haben. Die Bürger einen unabhängigen Verfassungsrat wählen zu lassen, der dem Staat eine neue Verfassung gibt, schadet der Sache nicht. Die zweite Erfahrung ist, dass durch Rückgriff auf die breite Öffentlichkeit und soziale Netzwerke nur wenig Innovationspotential mobilisierbar ist. Die dritte Erfahrung schließlich ist: Für substantielle Fortschritte in der Verfassungsentwicklung bedarf es ausgereifterer Verfahren, als man es in Island für nötig und für möglich hielt. So bleibt nach dem isländischen Vorfall zu hoffen, dass die Bürger auf kommende Staats- und Verfassungskrisen besser vorbereitet sein und dass sie sich nicht mit so kurzatmigen Verfahren der Verfassungsentwicklung wie dem isländischen abfinden werden.

12 – 2012

[www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)  
[www.neopolis.info](http://www.neopolis.info)