

Wien, 19. Oktober 2004

Caspar Einem

Zur politischen Funktion von Grundrechten heute

Nach mir werden berufenere Verfassungs- und Grundrechtsexperten zu speziellen Fragestellungen sprechen – Jürgen Meyer, mein zweifacher Konventskollege zur Europäischen Grundrechtscharta, Michael Holoubek mein Konventskollege vom Grundrechtskonvent zu Sozialen Grundrechten im österreichischen Rechtssystem und schließlich Johannes Schnizer zum Grundrechtskatalog, den das sozialdemokratische Grundrechtsforum im Kontext des Österreich-Konvents vorlegt hat. Ich beschränke mich daher auf einige einleitende Anmerkungen und Überlegungen:

1. Wertegemeinschaft oder Rechtsgemeinschaft

Im Kontext der Europäischen Union wird immer wieder beschworen, die Union sei eine Wertegemeinschaft. Erstaunlicherweise kenne ich ähnliche Behauptungen für Österreich oder andere Staaten – vielleicht einmal abgesehen von den USA - nicht. Warum der Unterschied? Und: Ist die EU eine Wertegemeinschaft? Soll sie eine sein? Und ist Österreich etwa keine?

Ich denke, das worum es geht, sind nicht Werte, sondern Regeln auf die man sich berufen kann, die ein Mindestmaß an Verbindlichkeit und damit auch Durchsetzbarkeit haben – kurz: Rechte, ein rechtlicher Rahmen. Die demokratische Verfassung legt dabei die grundlegenden Spielregeln der Demokratie rechtsverbindlich fest, chancengleicher Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an der gemeinschaftlichen Willensbildung und ein Grundrechtskatalog jene Rechte, auf die sich die Gesellschaft verständigen kann und die für jedermann gleichermaßen durchsetzbares Recht schaffen. Freilich liegen diesen Grundrechten Werte zugrunde. Ich neige dazu, die demokratischen Spielregeln als den formellen Teil der Demokratie, die Grundrechte als ihre materielle Seite zu sehen.

Mein Plädoyer ist jedenfalls eines für eine Rechtsgemeinschaft, mögen diese Rechte auch auf gemeinsamen Wertvorstellungen fußen. Und ich denke, dass Österreich das nüchterne Verfassungsverständnis Kelsens durchaus gut getan hat, der keine wertaufgeladene Verfassung, sondern im wesentliche Organisationsnormen geschaffen hat. Diese Tatsache wird überdies durch den Umstand unterstrichen, dass im Bundes-Verfassungsgesetz selbst auch keinen Grundrechtskatalog gibt. Die in Österreich verbrieften Grundrechte finden sich in einer ganzen Reihe von Anhängen zum B-VG, teils Rechtsnormen aus der Monarchie (StGG von 1867; HausrechtsG von 1862), teils Staatsverträge (St. Germain; Wien; EMRK), teils neueren Verfassungsgesetzen (etwa DatenschutzG; BVG gegen rassische Diskriminierung). Versuche, einen Grundrechtskatalog in die Verfassung zu integrieren scheiterten jedenfalls in der Ersten Republik daran, dass sich beiden großen politischen Lager nicht auf einen gemeinsamen Katalog einigen konnten. Kelsens Konzept hat jedenfalls auch mein Verständnis mit geprägt.

Im Rahmen der allmählich zum Abschluss kommenden Beratungen des Österreich-Konvents steht die Frage wieder an, ob die Verfassung durch Wertbezüge, sei es in der Präambel, sei es sonst aufgeladen oder lediglich um einen modernen Grundrechtskatalog erweitert werden soll.

Bloß: Warum brauchen wir einen Grundrechtskatalog? Was ist heute die Funktion von Grundrechten?

2. Funktion von Grundrechten

Grundrechte stellen den Konsens der jeweiligen Gesellschaft über jene Positionen dar, die für die jeweilige Gesellschaft wichtig sind und daher auch in einer Demokratie unverrückbar bleiben sollen. Grundrechte dienen insoweit auch der inhaltlichen Begrenzung des Gestaltungsspielraums der Tagespolitik, indem sie entweder klare Aufträge an die Politik formulieren oder Grenzen zulässiger Eingriffe beschreiben. Grundrechte sind somit die Positionen, auf die sich die Menschen innerhalb eines Rechtsraumes - bzw. die StaatsbürgerInnen bei Bürgerrechten - über den Tag hinaus verlassen können sollen. Darin bleibt die Funktion von Grundrechten über die Zeit gleich.

Ihre Bedeutung mag zu unterschiedlichen Zeiten variieren. In Zeiten relativ starker gesellschaftlicher Veränderungen, tief greifender ideologischer Neuorientierungen können Grundrechte an Bedeutung gewinnen und tatsächlich in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Auseinandersetzungen rücken. Das ist auch der Grund, warum der Kampf um manche dieser Grundrechte recht heftig geführt wurde und wird. Ich erinnere in diesem Kontext an die heftigen Auseinandersetzungen um das Streikrecht oder das Recht auf allgemeinen und diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen der Daseinsvorsorge im Europäischen Grundrechtskonvent. Im einen Fall ging es um ein Recht, das zumindest in einem Mitgliedsstaat der EU (Vereinigtes Königreich) zuvor deutlich eingeschränkt worden war und nach dem Willen der heutigen Regierung nicht auf europäischer Ebene wieder auferstehen sollte. Im anderen ging es um eine Mindestsicherung dagegen, dass sich Binnenmarkt- und Wettbewerbsideologie zu allein selig machenden Zielen verselbständigen, darum dass das Wohl der Menschen in der EU zumindest ein gleichwertiges Ziel darstellen soll und insoweit den künftige Regeln auf europäischer Ebene eine Richtung geben bzw. Grenzen setzen soll.

Und ich wäre sehr überrascht, wenn das vom sozialdemokratischen Grundrechtsforum vorgeschlagene Recht auf „soziale Sicherheit“ oder auf „Arbeit zu menschenwürdigen Bedingungen“ ohne heftige Auseinandersetzungen debattiert oder gar angenommen werden würde. Da geht es anhand von Grundrechtsvorschlägen um grundlegende Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung.

Bloß: diese Frage berührt die Funktion nicht. Weil die Funktion in einer Einschränkung des Spielraums der Tagespolitik besteht, ist die Auseinandersetzung um derartige Rechte so heftig. Die einen wollen Optionen der Gestaltung offen halten, die anderen Pflöcke einschlagen.

3. Die Kosten von Grundrechten

Lassen Sie mich auch zu diesem Aspekt noch einige Worte sagen, weil das eines der Lieblingsargumente der Gegner, insbesondere sozialer Grundrechte, und wie die Debatte um das Verfassungsgerichtshofurteil zur Asylgesetznovelle gezeigt hat, auch der ordnungsgemäßen Anwendung von Grundrechten ist.

Die Frage, für welche Rechte der Staat Geld aufzuwenden bereit ist, ist eine Frage der politischen Gestaltung. Eines ist jedenfalls gewiss: dass alles Recht Geld kostet bzw. dann nicht durchsetzbar ist, wenn die Einrichtungen zu seinem Schutz oder zu seiner Durchsetzung nicht angemessen finanziert werden. Dabei machen die so genannten klassischen Grundrechte, was ihre Kosten betrifft, keinen Unterschied zu den vergleichsweise neueren sozialen Grundrechten. Auch für die Aufrechterhaltung des Grundrechts auf Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit oder Eigentum bedarf es etwa der Aufrechterhaltung von Polizei und Justiz. Und bekanntlich kosten die einiges.

Um es kurz zu machen: Es sind nicht die Kosten, die die Realisierung von Grundrechten allenfalls nicht zulassen, um die es beim politischen Kampf um Grundrechte geht. Es sind die gesellschaftspolitischen Vorstellungen der handelnden politischen Kräfte. Und je transparenter das gemacht wird, desto besser.

4. Schlussbemerkung

Ohne Aufnahme eines zeitgemäßen Grundrechtskatalogs wird es keine Zustimmung der SPÖ zu einem Verfassungsentwurf geben. Dabei wird es nicht darum gehen können, lediglich den Bestand in die Verfassung zu integrieren, sondern es wird zumindest am europäischen Beispiel und daran Maß zu nehmen sein, was in Sonntagsreden gern behauptet wird: Dass es darum gehe, das europäische Gesellschafts- und Sozialmodell zu sichern, weiter zu entwickeln und anderen Modellen – etwa dem US-amerikanischen oder dem südostasiatischen – gegenüber zu stellen. Da geht es tatsächlich um eine Frage der Identität Europas, um reale Grundlagen eines Modells, auf die sich die Menschen verlassen wollen und verlassen können. Da geht es um Rechte, die durchsetzbar sind als Wert der Gesellschaft und ihrer politischen Verfasstheit.