

# Grundrechte und Demokratie

Stephan Bernard, Viktor Györffy, Philippe Koch, Magda Zihlmann

## 1. Einleitung

Im Hinblick auf den ersten Reclaim-Democracy-Kongress vom Februar 2017 hat eine aus vier Mitgliedern bestehende Denknetz-Arbeitsgruppe ausführliche Thesen zum Thema ›Grundrechte und Demokratie‹ erarbeitet<sup>1</sup>. Im vorliegenden Text fasst die Arbeitsgruppe ihre Thesen zusammen.

Ein Anstoss für die Arbeit an den Thesen war die Beobachtung, dass die Grundrechte bestimmter Personengruppen in den letzten Jahren (auch) mittels formal demokratischer Verfahren eingeschränkt worden sind. In politischen Debatten um den Grundrechtsschutz wird zudem vermehrt suggeriert, dass Grundrechte und Demokratie in einem Gegensatz zueinander stünden. Mit den Thesen soll deshalb eine grundlegende Standortbestimmung zum Verhältnis von Demokratie und Grundrechten vorgenommen werden.

## 2. Grundverständnis

### 2.1 Politik der Grundrechte

Als Grundrechte werden die Summe der Rechte verstanden, die jedem einzelnen Menschen um seiner selbst willen zustehen und die für eine gesellschaftliche und politische Teilhabe unerlässlich sind. Der Umfang dieser Grundrechte ist dabei ebenso wie ihre tatsächliche Auslegung und Anwendung politisch umstritten und mehr oder weniger starken Veränderungen unterworfen. Welches Gewicht ihnen bei der Auslegung einzelner rechtlicher Tatbestände und Sachverhalte tatsächlich zukommt, lässt sich dabei aus den Grundrechten selbst nicht exakt bestimmen. Vielmehr hängt dieses auch vom sich laufend verschiebenden Zusammenspiel der Grundrechte mit anderen rechtlichen und ausserrechtlichen (beispielsweise politischen, technischen und ökonomischen) Normen und Faktoren ab.

Grundrechte werden daher nicht nur auf dem juristischen, sondern auch und gerade auf dem politischen Terrain erkämpft und verwirklicht. Sie können nicht abschliessend definiert werden, sondern sind in politischen und juristischen Auseinandersetzungen immer wieder aufs Neue zu bestimmen. Dies bedeutet indes nicht, dass Grundrechte disponibel sind. Sie sind aber insofern dynamisch, als sie stets erneut definiert wer-

den müssen, um in ihrer Summe ihren (Schutz-)Zweck trotz veränderter Umstände noch zu erfüllen.

## *2.2 Topografie der Grundrechte*

Grundrechte stehen heute grundsätzlich jedem Menschen zu. In ungleichen kapitalistischen Gesellschaften unterscheiden sich allerdings die Möglichkeiten eine\_r jeden, Grundrechte effektiv einzulösen, stark. Finanzkraft, soziale Stellung, Raum, Körper, Geschlecht, Herkunft, Alter, sexuelle Orientierung usw. verschränken sich hierbei und bestimmen so die Position des Individuums auf der Grundrechtskarte. In deren Zentrum steht faktisch der weisse, gesunde, heterosexuelle, christliche, produktive, reiche, männliche Nichtmigrant. Je mehr Abweichungen davon eine Person in sich vereint, desto mehr wird sie tendenziell am Rand zu finden sein. Es entsteht so eine Topografie der Grundrechte, welche die Machtposition des Individuums definiert und seine Möglichkeiten beeinflusst, Grundrechte tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Während am einen Ende der Skala Träger\_innen einer Art von ›Hypergrundrechten‹ dank ihren (multinationalen) Arbeitgeber\_innen, ihrer Nationalität und ihrer Kaufkraft globale ›Superbürgerrechte‹ einfordern können, stehen am anderen Ende Träger\_innen von prekären Grundrechten, die zwar grundsätzlich ein Recht auf Rechte haben, diese aber nicht verwirklichen können.

## *2.3 Demokratisierung durch Grundrechte*

Institutionalisierte Demokratie alleine garantiert noch keine gerechte Verteilung und Wirkung von Grundrechten. Grundrechte und Rechtsstaat alleine garantieren wiederum noch keine Demokratie. Grundrechte und Demokratie bedingen sich wechselseitig, wenn ihr jeweiliges Potenzial zum Tragen kommen soll. Der politische Einsatz für Grundrechte hat einen demokratisierenden Effekt, indem er die Selbstbestimmung und Teilhabe an gesellschaftlichen und politischen Prozessen stärkt. Umgekehrt führt das Engagement für eine umfassende gesellschaftliche Demokratisierung zu einer Nivellierung der Topografie und damit einer Stärkung der Grundrechte. Grundrechte und Demokratie stehen daher nicht in Konkurrenz oder Widerspruch zueinander, sondern stärken sich gegenseitig.

Die Kodifizierung und Institutionalisierung und die damit einhergehende Verstetigung der Grundrechte gibt diesen eine Gültigkeit, die von politischen Konjunkturen nur beschränkt tangiert wird. Zumindest die kodifizierten Grundrechte können nur im Rahmen der durch die Verfassung festgeschriebenen Verfahren geändert werden. Es gilt indes zu bedenken, dass die politische Bezugnahme ausschliesslich auf kodifizierte Grundrechte und bestehende Institutionen auch Formen annehmen kann, mit denen undemokratische Machverhältnisse legitimiert und zementiert

werden. Der politische Einsatz für Grundrechte und Demokratie ist daher nie abgeschlossen und muss (immer wieder aufs Neue) als Kampf für einen Abwehranspruch gegen jede Form von ungerechtfertigter Machtausübung und Machtballung verstanden werden.

### **3. Zustand der Grundrechte**

#### *3.1 Neoliberalismus unterminiert und hierarchisiert Grundrechte*

Die neoliberale Reduktion der Existenz auf die ökonomische Dimension und die zunehmend ungleiche Verteilung von Einkommen, Kapital und Macht verstärken die Verwerfungen in der Topografie der Grundrechte. Die kapitalistische Globalisierung mit dem damit verbundenen Verlust an ökonomischer, sozialer und psychischer Sicherheit (bzw. die Angst davor) führt zu einem Kampf aller gegen alle, der die umfassende Geltung der Grundrechte schwächt. Die von umfassender Konkurrenz geprägte Ökonomisierung führt dazu, dass die Einzeln\_e die ›eigenen Rechte‹ bzw. die ›Rechte der eigenen Gruppe‹ gegen die ›Rechte der anderen‹ in Stellung bringt. Die Schwächung der ›Rechte der anderen‹ unterminiert indessen insgesamt die Position der Grundrechte und führt dazu, dass diese ihren prinzipiellen und übergreifenden Charakter verlieren. In verschiedenen Bereichen (insbesondere im Migrations-, Straf- und Strafvollzugsrecht, Sozialhilfe- und Sozialversicherungsrecht) wird so zunehmend Ausnahmerecht geschaffen, und es werden Grundrechte in Frage gestellt.

#### *3.2 Bedeutungsverlust des Staates bei der Rechtsetzung*

In der klassischen Vorstellung der Moderne war dem souveränen Staat sowohl der Erlass als auch der Vollzug des Rechts exklusiv vorbehalten. Durch den Machtzuwachs inter- und supranationaler Organisationen und Konglomerate sowie grenzüberschreitend agierender Konzerne verliert der Staat an Bedeutung. Teilweise dient diese Entwicklung der Stärkung und Weiterentwicklung der Grundrechte, indem internationale Gerichte den Grundrechten unabhängig von innenpolitischen Kräfteverhältnissen zum Durchbruch verhelfen. Zu grossen Teilen geht der Bedeutungsverlust des Staates aber in mehrfacher Hinsicht mit einer Gefährdung der Grundrechte einher. Zum einen erzeugen private, parastaatliche und transnationale Gremien selber Recht und/oder nehmen Einfluss auf die staatliche Rechtsetzung. Zum anderen zeigen sich die Staaten diesen Akteur\_innen gegenüber teilweise opportunistisch, verfallen in Standortkonkurrenz und unterbieten demokratische und grundrechtliche Standards. Mit Investitionsschutzverträgen und -klauseln wird die nationale Gesetzgebung faktisch ausgehebelt. Der Staat wird so immer mehr zum reinen Vollzugsorgan eines Rechts, das er nicht selbst erschaffen hat.

Parallel dazu ist eine für die Lebenswelt der Menschen relevante digitale

Welt entstanden. Die Teilnahme an (mehr und mehr unabdingbaren) digitalen Angeboten bedingt zu weiten Teilen einen Verzicht auf den Schutz der eigenen Daten und damit der Privatsphäre. Mit den so gespeicherten Daten gewinnen transnational agierende Konzerne erheblich an Gestaltungsspielräumen und sie vermögen Diskurse massgeblich zu prägen. Sie sind dabei keiner demokratischen Kontrolle unterworfen, und ihre Gestaltungskraft ist oft nicht einmal nachvollziehbar. Sie können sich überdies auch wegen ihrer Mobilität der staatlichen Rechtsetzung und Rechtsverfolgung entziehen. Gleichzeitig bieten diese Datensammlungen Geheimdiensten und Strafverfolgungsbehörden bisher unbekannt Möglichkeiten. Die bisherigen Konzepte des Schutzes der Privatsphäre, der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes bedürfen einer Nachführung und Erweiterung, um den Grundrechten angesichts der Herausforderung durch ›Big Data‹ zum Durchbruch zu verhelfen.

Andererseits bringt die Nutzung neuer digitaler Kommunikationsformen auch Demokratisierungspotenziale und kann zum Schutz der Privatsphäre beitragen, gerade weil sich die digitale Welt weitgehend der staatlichen Kontrolle entzieht. Eine Zensur wird massiv erschwert, und digitale Kanäle ermöglichen es auch Personen ohne grosse finanzielle Ressourcen, ihre politischen Ansichten zu verbreiten und Kontakte zu knüpfen.

### *3.3 Privatisierung der Justiz bedroht Grundrechte*

Die konkrete Ausgestaltung des Zivilprozesses ist für die gerichtliche Rechtsdurchsetzung von grosser Wichtigkeit. Faktoren wie die Dauer der Verfahren, die Höhe der Kostenvorschüsse und die Prozessrisiken sind für wirtschaftliche und strukturell schwächere Parteien (Mietende, Arbeitnehmende, Versicherte usw.) bei der Beschreitung des Rechtsweges zentral. In der Schweiz gingen mit der Einführung der neuen Zivilprozessordnung massiv erhöhte Kostenvorschüsse, eine Überbindung des Inkassorisikos an die klagende Partei und eine (teilweise) längere Verfahrensdauer einher. Der Zugang zur staatlichen Zivilrechtsjustiz wird damit deutlich erschwert.

Gleichzeitig wird die Justiz mittels Schiedsgerichtsbarkeit in den für transnational agierenden Unternehmen relevanten Bereichen oft der staatlichen Gerichtsbarkeit entzogen. Schiedsgerichte fällen das inhaltliche Urteil, während dem Staat die Vollstreckung überlassen wird. Investitionsschiedsgerichte können Staaten gar wegen nationaler Gesetzesbestimmungen, welche die Gewinnerwartungen tangieren, zu hohen Schadenersatzzahlungen verurteilen.

Insgesamt sind im Privatrecht deshalb Ansätze einer Privatisierung der Zivilrechtsjustiz und ein Rückzug des Staates aus der zivilrechtlichen Rechtsgewährleistung erkennbar.

## 4. Perspektiven

### 4.1 Negative und positive Rechte bedingen sich wechselseitig

Je fragiler die Lebensverhältnisse der Betroffenen sind, umso eher sind ihre Grundrechte gefährdet. Gerade wer (Grund-)Rechte am meisten braucht, dessen (Grund-)Rechtspositionen sind am meisten bedroht. Die Wahrnehmung und Einforderung von Grund- und demokratischen Mitbestimmungsrechten setzt sozioökonomische, kulturelle und soziale Ressourcen voraus. Für die Verwirklichung dieser Rechte muss daher der Zugang zu bestimmten Ressourcen allen Menschen offenstehen. Deshalb gehören zu einem effektiven Grundrechtsschutz neben Abwehrrechten auch politische und soziale Grundrechte. Die neoliberale Vereinzelung, ungleiche Macht- und Ressourcenverteilung sowie fehlende tragfähige ökonomische und soziale Strukturen schwächen daher Grundrechte, die Rechtsposition der Einzelnen und letztlich auch die Demokratie.

### 4.2 Ausweitung der Grundrechte auf sämtliche asymmetrischen beständigen Machtverhältnisse

Die soeben skizzierten Entwicklungen zwingen zu einer Neuvermessung der Grundrechte. Grundrechte sind nicht mehr nur als Ordnungsrahmen zwischen Staat und Privatperson, sondern als prinzipielles Regulativ und Korrektiv für asymmetrische Machtverhältnisse zu verstehen und sollen damit nicht nur gegen staatliche, sondern auch gegenüber parastaatlichen, privaten, supra- oder internationalen Akteuren gelten. Sie sind nicht mehr nur als Abwehrrechte zu konzipieren, sondern auch als Garantie für das Recht auf politische und soziale Teilhabe. Ein entsprechender umfassender Rechtsschutz ist einzurichten. Gerade weil sich die Judikative nur teilweise als Bollwerk für einen effektiven Grundrechtsschutz erweist, braucht es verstärkte inter- und transdisziplinäre Auseinandersetzungen über die Rolle des Rechts, um den Kampf auf juristischem Terrain als strategisches Mittel emanzipatorischer Freiheitskämpfe einsetzen zu können.

Oberhalb, unterhalb und neben staatlichen Institutionen besteht zudem weitergehendes emanzipatorisches Potenzial. Ansätze einer städtischen Bürger\_innenschaft (Urban Citizenship) zeigen beispielhaft, wie der Kampf um Emanzipation mit Hilfe des Rechts in solidarischen, transdisziplinären Allianzen befördert werden kann.

### 4.3 Solidarische Citoyen\_ne als Ausgangs- und Bezugspunkt von Grundrechten

Die Citoyen\_ne als Individuum und Teil eines Kollektivs ist gleichzeitig Absender\_in und Adressat\_in von Grundrechten. Die Relevanz von Grundrechten als Voraussetzung eines selbstbestimmten Lebens in tragfähigen solidarischen Strukturen ist politisch verstärkt in den Vordergrund

zu rücken. Eine wichtige gegenwärtige politische Herausforderung ist, den Begriff der Solidarität als Solidarität unter Ungleichen zu schärfen. Wir benötigen eine Solidarität, der die Fähigkeit innewohnt, eine Position mitzuberücksichtigen, die sich von der eigenen unterscheidet. Jede\_r hat solidarisch Verantwortung für die Geltung der Grundrechte aller – auch über staatliche Grenzen hinaus – zu übernehmen. Der Konsument, die Konsumentin ist zugunsten der Citoyen\_ne, im Sinne der politischen Bürger\_in, die nicht ihr individuelles, sondern das Interesse aller in den Vordergrund stellt, zurückzudrängen. Die Wichtigkeit dieser Solidarität für die Grundrechte und damit letztlich auch für die Demokratie muss in breit abgestützten Bündnissen zwischen den einzelnen emanzipatorischen Akteuren immer wieder aufgezeigt werden.

**Fussnote**

1 <http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/Grundrechte-Thesen-Juli-2017.pdf>