

Alfred J. Noll

Grundrechte in der entfesselten Marktgesellschaft? Kurze Abschweifung anlässlich der Verabschiedung der Europäischen Grundrechtscharta

Die Diskussion über die Grundrechtscharta der EU ist beredtes Zeugnis für einen Prozess, in dem das Alte stirbt, aber das Neue noch nicht entsteht. Es geht nicht nur um die Zukunft der Europäischen Integration (Stichwort Staatenverbund/Bundesstaat/Superstaat), sondern um den zugrunde liegenden doppelten Prozess, der die ökonomische und politische Entwicklung in den westlichen Metropolen seit den 70er Jahren auszeichnet: Auf der einen Seite die Krise des fordistisch-sozialpartnerschaftlichen Entwicklungsmodells – und darin eingeschlossen: die Krise des „sozialdemokratischen Staates“, die sich in systemischen Ungleichgewichten, in Massenarbeitslosigkeit und Armut, in der Krise der Institutionen des Wohlfahrtsstaates, aber auch in der politischen Krise der klassischen Arbeiterbewegung äußert. Auf der anderen Seite die seit den späten 70er Jahren bestehende „neokonservative Hegemonie“, die auf die Steuerungsfunktionen des Marktes sowie auf Deregulierung und Privatisierung vertraut, die allerdings angesichts zunehmender ökonomischer Defizite (Abschwächung von Wachstum und Produktivität), sozialer Spaltung (national und global) sowie verfallender Legitimationsreserven Anfang der 90er Jahre in die Defensive geraten ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Wird die EU zum demokratisch verfassten Akteur auf supranationaler Ebene oder zur bloß technokratisch versierten Kommandozentrale des global agierenden Neoliberalismus?

Wer seinen Blick nur auf die institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Integration wirft, übersieht leicht das eigentliche Thema. Es ist sicher von mehr als bloß marginalem Interesse, ob die jetzt auf den Weg gebrachte EU-Grundrechtscharta das Fundament einer kommenden EU-Verfassung ist, ob die darin verheißenen Rechte auch einklagbar (durchsetzbar) sind, oder ob die bloße Proklamation dieser Grundrechte (die größtenteils ident sind mit der EMRK, teils weniger, selten aber auch mehr bieten) schon das Ende eines verheißungsvollen Anfangs darstellt. Wenn man aber den eigentlichen Wert derartiger Kodifikationen ermessen und politisch ausloten will, muss sein Augenmerk auf den gesellschaftlichen Kontext richten, als dessen Ausdruck auch die EU-Grundrechtscharta zu verstehen ist. Lassen wir hier also die eher technisch-justiziellen Aspekte der Grundrechtscharta beiseite.

Wir stehen vor einer Krise sondergleichen. Der kapitalistische Wachstumstyp fordert – aufgrund der schrankenlosen Vernutzung nicht erneuerbarer Ressourcen und der Zerstörung der Natur durch ökonomisches Handeln, durch Produktion und Konsum – die Notwendigkeit eines globalen Umdenkens und einer Reorganisation der Akkumulation heraus. Dies wird immer mehr Menschen bewusst – wenn sich mit dieser Bewusstwerdung auch noch nicht gleich die Lösungen aufdrängen. Die UNO-Weltkonferenzen über „Umwelt“ (Rio, 1994), über die „Armut in der Welt“ (Kopenhagen, 1995) sowie die Weltfrauenkonferenz (Peking, 1996) haben die Ausbreitung und Zuspitzung globaler Widerspruchskonstellationen, deren Gefahren und Destabilisierungspotenziale auch für die „reichen Zentren“ des Nordens zur Sprache gebracht. Enttäuschungen sind die Folge. Aber die jetzt fertig gestellte Grundrechtscharta der EU hat auch in diesem weltüberspannenden Diskurs seine Grundlage.

Die Defizite der bestehenden Ordnung sind offensichtlich: Das System der marktwirtschaftlich orientierten Länder beruht auf dem Prinzip des Wettbewerbs und fördert den Eigennutz und letztlich die Habgier. Wir sehen es täglich. Gäbe es keine gesetzlichen Beschränkungen und keinen sozialen Widerstand, würde das brutale Wirken der Marktkräfte zu menschenverachtender Ausbeutung, zur absoluten Vernachlässigung sozialer Aufgaben, zur beschleunigten Zerstörung der Umwelt und zur ungebremsten Verschwendung von Ressourcen führen, die lebenswichtig für die Zukunft sind. In den großen Metropolen reproduzieren sich die globalen Spaltungen von Armut und Reichtum und fragmentieren die Gesellschaft. Durch die Globalisierungstendenzen in der „Weltökonomie“ erleben wir die Schwächung der Nationalstaaten als politische Arenen, in denen vordem demokratische Forderungen durchgesetzt und Instrumente sowie Institutionen zur Kontrolle der kapitalistischen Entwicklungswidersprüche (in Gestalt der Polarisierung von Armut und Reichtum sowie der mit den Wirtschaftskrisen verbundenen sozialen Risiken, vor allem der Massenarbeitslosigkeit) erkämpft wurden.

Jetzt scheint alles anders zu sein: Die Globalisierung der Märkte, der mit den „neuen Technologien“ verbundene (einzelwirtschaftliche) Produktivitätsschub sowie die zunehmende Bedeutung des internationalen Finanzkapitals („Casino-Kapitalismus“) haben die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung, für die Parallelität von Wirtschaftswachstum und Reallohnsteigerungen sowie für die materielle Absicherung der wohlfahrtsstaatlichen Apparate untergraben. Wenn Arbeit nicht mehr für alle da ist, und wenn die Beschäftigungspolitik des Nationalstaates angesichts des „Sachzwangs Weltmarkt“ scheitert, werden mit der Krise der Erwerbsarbeit aber auch die Grundfesten des Sozialstaates erschüttert: die Finanzierung der Kosten wird schwieriger, zumal diese gleichzeitig steigen. Arbeit kann dann nicht mehr als formelle Erwerbsarbeit definiert werden, die das Zentrum des sozialstaatlichen Regelwerks bildet, um die sich die Leistungen ebenso wie der Finanzierungsmodus drehen. Damit sind auch die Instrumente stumpf geworden, die – im Rahmen des fordistischen „großen Kompromisses“ zwischen Kapital und Arbeit – diese Kohärenz zu reproduzieren hatten.

Damit ist die Frage nach der Funktion und Reichweite nationalstaatlicher Politik auf die Tagesordnung gebracht: Die These vom Verfall des Nationalstaates – seiner Steuerungskompetenz und Souveränität – unter dem Druck des „Sachzwanges Weltmarkt“ greift freilich zu kurz; denn die „Ohnmacht“ des Nationalstaates ist eben auch eine Konsequenz jener neoliberalen Deregulierungspolitik, die den Casino-Kapitalismus fördert und sich auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen, d.h. der Wettbewerbsfähigkeit der transnationalen Konzerne auf den Märkten der „Triade“ (Nordamerika, Ostasien, Europa), konzentriert. Hier geht es in der Zukunft auf der globalen Ebene um Vereinbarungen, die die Ursachen der monetären und finanziellen Spekulationsgeschäfte beseitigen und neue Regime für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen etablieren; auf der europäischen Ebene geht es um die Ausgestaltung der sozialpolitischen und demokratischen Strukturen der Europäischen Union, um auf diese Weise die Handlungskorridore nationaler und transnationaler Regulierung neu zu vermessen. Denn einerseits hat sich die EU immer mehr und immer umfassendere Regelungskompetenzen angeeignet (und insofern die Mitgliedstaaten entmachtet), andererseits ist es bis heute zu keiner entsprechenden legitimatorischen Absicherung der EU gekommen: Dort, wo die Menschen Einfluss und Kontrolle hätten, wird weniger Politik gemacht; und dort, wo immer mehr bestimmt wird, haben sie keine Rechte. Die EU-Grundrechtscharta ist eine erste versuchsweise Antwort auf diesen Missstand.

Damit wird auch offensichtlich, dass es ohne „staatliche“ (sei es eine nationale oder supranationale) Einflussnahme auf die grundlegenden gesellschaftlichen Konstellationen nicht geht: Staatliche Interventionen sind heute mehr denn je gefordert, um den allgemeinen gesellschaftlichen Reproduktionserfordernissen gerecht zu werden (und auch dort, wo lauthals „weniger Staat“ eingeklagt wurde – wie unter Reagan in den USA und Thatcher in Großbritannien –, sind die Staatsausgaben sogar noch angewachsen!). Sie sind freilich gerade da von etatistisch-bürokratischer Natur, wo sie dazu dienen, die Kosten der neoliberalen „Konterrevolution“ (gegen den Keynesianismus) aufzufangen: als „Reform“ von

Arbeitslosengeld und Sozialhilfe, die diese ständig mit restriktiveren Auflagen für die Betroffenen belegt, als „Law-and-Order“-Kosten für die Ausweitung der Polizei und anderer Sicherheitsdienste oder als Kosten des Militärs, das es – nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes – schnell verstanden hat, die für seine (und der Rüstungsindustrien) Bestandsicherung bedrohliche Debatte über die „Friedensdividende“ auf neue Bedrohungsszenarien umzulenken.

Die Grundrechtscharta ist noch keine Veränderung der Politik. Gerade die EU-Politik wird auch in Hinkunft einen abgehobenen, bürokratischen Zug haben, der Transparenz und Kontrolle herausfordert. Notwendig wäre also gerade auch auf supranationaler Ebene eine Vergesellschaftung der Politik, also eine bewusste Option für politische Partizipation und einen demokratischen Staatsaufbau (mit föderalen und basisdemokratischen Elementen). Sie schließt zudem – gesetzlich gesicherte – soziale Mindeststandards ein, die als Grundbedingung einer, auf die Entwicklungschancen der Individuen bezogenen, egalitären Gesellschaft angesehen werden. Was früher aufgrund des Wissens um den zentralistisch bürokratischen Herrschaftscharakter von Staatsleistungen gefordert wurde, nämlich die Demokratisierung der Institutionen – der privaten Unternehmen wie der Staatsapparate selbst –, scheint heute – nach den partiellen Erfolgen politischer und sozialer Bewegungen Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre – weitgehend erlahmt und diskreditiert. Dennoch wird (und muss) auch in der Zukunft die Forderung nach einer Demokratisierung der Staatstätigkeit (bezogen auf die gesellschaftlichen Zwecke der Intervention) sowie der staatlichen Institutionen (bezogen auf deren demokratische Struktur: Transparenz von Entscheidung, Partizipationsrechte von Beschäftigten und Betroffenen) zentraler Programmpunkt der Politik sein, in dem sich konkrete Interessenvertretung der „Subalternen“ mit der langfristigen Perspektive einer „Zurücknahme des Staates in die Gesellschaft“ verbindet.

Auf die Gegenwart bezogen bedeutet dies nicht allein, den Antietatismus, der zusammen mit dem „Sachzwang-Weltmarkt“-Argument den mächtigsten ideologischen Stützpfeiler der neoliberalen Hegemonie bildet, infrage zu stellen, sondern für einen Typus staatlicher Intervention im Bereich u.a. der Beschäftigungs- und Ökologiepolitik, der Wissenschafts- und Kulturpolitik einzutreten, der – über Ressourcenmobilisierung und allgemeine Verfahrensregeln – Handlungskorridore für autonome gesellschaftliche Initiativen eröffnet. Schon die Proklamation einschlägiger Grundrechte kann ein propagandistisches Vehikel sein, um hier voranzukommen.

Die Lösung der globalen Beschäftigungskrise selbst – bei Erhaltung bzw. Schaffung von sozialen Sicherungssystemen, die den Anforderungen der sozialen Gerechtigkeit und des ökologischen Umbaus entsprechen – kann aber nur durch regulative Eingriffe, gesetzliche Steuerung, Umverteilungsmaßnahmen, umfassende beschäftigungspolitische Maßnahmen außerhalb der privaten Märkte, politische Kontrollen der transnationalen Kapitalbewegungen etc. durchgesetzt werden, wobei in der Europäischen Union die Frage nach der Ausgestaltung der „sozialen Dimension“ gegen den Widerstand der konservativen Regierungen und der Kapitalverbände in die strategischen Diskurse Eingang finden muss. Die Grundrechtscharta ist ein zaghafter Schritt in die richtige Richtung.

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich schon demnächst alles ändert. Angesichts der zunehmenden Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung muss die weitere Senkung der Arbeits- und Sozialkosten im globalen Wettbewerb, das Festhalten am Primat der Deflations- und Austeritätspolitik sowie die Hypostasierung des monetären Fetischs die bestehenden Probleme der Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung auf der einen, der Handlungsohnmacht der Politik und des Staates auf der anderen Seite verschärfen. Die Gesellschaft, deren Fragmentierung und Zerfall allenthalben beklagt wird, muss die Kontrolle über die verselbstständigte Dynamik der Marktkräfte zurückgewinnen. Eine nüchterne und illusionslose Analyse der tief greifenden gesellschaftlichen und politischen Umbrüche am Ende des 20. Jahrhunderts wird es für eher wahrscheinlich halten, dass auf die geschichtlich absehbare Zeit der Abwehrkampf, der Kampf um die Sicherung der elementaren Bedürfnisse,

im Mittelpunkt stehen müsste. Auch hier kommt der Fixierung grundlegender Rechte eine doppelte Stellung zu: verheißungsvoll einerseits (utopischer „Mehrwert“ von Menschenrechten), defensiv andererseits (Abwehrcharakter von Grundrechten).

Aus der skizzierten Entwicklung ergibt sich ein offensichtlicher Legitimationsbedarf für staatliche und überstaatliche Akteure. Im Falle der EU paart sich dieser Legitimationsbedarf mit einem nicht zu übersehenden Demokratiedefizit. Der Betonung von „gemeinsamen Werten“ (nichts anderes ist die Grundrechtscharta) kommt hier ein ambivalenter Charakter zu: Denn einerseits ist noch nichts damit erreicht, wenn die Union etwa das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten „nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ bloß anerkennt (Artikel 33); andererseits: daran lässt sich anknüpfen, hier kann man (illusionslos) fortsetzen.

Der Staat ist bis heute und bis auf weiteres in erster Linie und ganz unvermeidlich der Hüter und Beschützer der ökonomischen Interessen, die in ihm vorherrschen. Sein realer Zweck und seine Mission ist es, ihre fortgesetzte Vorherrschaft zu sichern, nicht sie zu verhindern. Deshalb auch sind die sog. „bürgerlichen Freiheiten“ so wichtig: Deren Angelpunkt ist nicht (oder sollte nicht sein), dass sie bedeutungslos sind, sondern dass sie zutiefst inadäquat sind und ausgeweitet werden müssen durch die radikale Transformation des ökonomischen, sozialen und politischen Kontextes, der sie zur Inadäquatheit und Aushöhlung verdammt. Aus dieser Situation heraus ist es verständlich, dass es immer neue Anläufe zur Festlegung von Mindeststandards und Grundrechten gibt: Nur die permanente normative Ausdehnung bildet ein entsprechendes Korrektiv zur faktischen Einschränkung der Grundrechte. Über die tatsächliche Gewährleistung der Grundrechte ist durch deren Proklamation freilich noch nicht entschieden. Dazu bedarf es der gesellschaftlichen Praxis.

Der französische Soziologe Pierre Boudieu hat in Paris, Ende des Jahres 1996, in einer Rede vor streikenden Arbeitern auf die Zerstörung von Demokratie als Vorherrschaft globaler Märkte und der Privatisierung des öffentlichen Dienstes aufmerksam gemacht: „Worum es heute geht, das ist die Rückeroberung der Demokratie aus den Händen der Technokratie. Es muss Schluss sein mit der Tyrannei der ‚Experten‘, vom Stil der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds, die ohne jede Diskussion die Verdikte des neuen Leviathan, ‚der Finanzmärkte‘, durchdrücken und die nicht verhandeln können, sondern lediglich ‚erklären‘; man muss mit dem neuen Glauben an die historische Zwangsläufigkeit brechen, den die Theoretiker des Liberalismus verbreiten; es gilt, neue Formen einer kollektiven, politischen Anstrengung zu erfinden, die geeignet sind, die Sachzwänge, insbesondere die ökonomischen, zu erfassen (was die Aufgabe der Fachleute sein kann), sie aber auch zu bekämpfen und, wenn möglich, unwirksam zu machen.“ – Momentan sieht es nicht so aus, als ob sich bald etwas ändern würde. Wir gehen dunklen Zeiten entgegen. Und die Grundrechte (auch die sog. „sozialen Grundrechte“), seien sie noch so sehr verbürgt und anspruchsbewehrt, sind nie mehr als eine schwache Notration im Tornister des Lebens: Wer davon zehren muss, ist fast schon am Ende.