

Alain Supiot

Fünf Fragen zur Konstituierung einer politischen Gesellschaft in Europa*

Die Konstituierung einer politischen Gesellschaft setzt voraus, dass deren Mitglieder durch identitätsstiftende Texte an sie gebunden werden können. Diese Identifikation muss einigermaßen stark sein, damit die Mitglieder ihr Leben aufs Spiel setzen, damit der »Tod fürs Vaterland«¹ für sie plausibel wird. Die Nationalstaaten sind noch heute die Orte einer solchen Identifikation, aber niemand wäre bereit, sein Leben für die Europäische Union zu geben. Es hat eines langen Weges in der Geschichte bedurft, damit die Nationalität Teil der persönlichen Identität wurde, und es wird auch viel Zeit brauchen, bis sich eine europäische Gesellschaft herausbildet, deren Mitglieder durch eine unzerstörbare gemeinsame Identität miteinander verbunden sind. Wenn diese überhaupt entstehen soll. Denn mehr als 40 Jahre nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist die Zukunft des institutionellen Konstrukts Europa so unsicher wie nie zuvor und wird von den grundsätzlichen Orientierungen abhängen, die der Konvent sich im Rahmen seiner Arbeit zur Zukunft Europas zu eigen machen wird. In einem wirklich demokratischen System wäre die Festsetzung solcher Reformziele Gegenstand einer breiten öffentlichen Debatte, deren Meinungen sich auf eine korrekte Information stützen². Davon sind wir weit entfernt, aber wir müssen nicht erst auf diese Debatte warten, um aktiv zu ihr beizutragen. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf das Gesellschaftsmodell, das von der Europäischen Union verkörpert werden könnte, lässt also viele andere, entscheidende Aspekte der Reform außer Betracht, darunter die Frage nach den Grenzen der Union. Der Beitrag ist in fünf Fragen gegliedert. Jede dieser Fragen gibt Anlass zu einer kontroversen Debatte. Um diese Diskussion in Gang zu bringen, habe ich bei den Antworten auf diese Fragen eine klare Position bezogen.

* Dieser Text wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe »Finalität Europas« unter Vorsitz von Rektor Dieter Grimm verfasst. Die Arbeiten der Gruppe betreffen die Perspektiven, die durch den »Konvent zur Zukunft Europas« eröffnet wurden. Der Kritik und den Kommentaren der Gruppenmitglieder, insbesondere von Jürgen Kocka, Joachim Nettelbeck, Bruce Ackermann und Andrei Plesu, verdankt dieser Text sehr viel.

1 Vgl. E. Kantorowicz: »*Pro Patria Mori in Medieval Thought*«, *American Historical Review*, 56 (1051), S.472-492, frz. Übersetzung von L. Mayali und A. Schütz: *Mourir pour la patrie*, Paris, PUF, 1984, S. 105-141.

2 Unter den aktuellen Veröffentlichungen dazu siehe bes. H. Friese, A. Negri, P. Wagner (a c.di) *Europa Politica. Ragioni di una necessità*, Rome, Manifestolibri, 2002, S. 283, und *die Verknüpfung in die geschichtliche Perspektive* von Hartmut Kaelble »*Wege zur Demokratie. Von der französischen Revolution zur europäischen Union*«, Stuttgart-München, Deutsche Verlags-Anstalt, 2001, S. 232.

I. Grundlegende Prinzipien

Damit die Europäische Union aufhört, eine einfache Gemeinschaft von Staaten zu sein und eine politische Gesellschaft werden kann, muss ein Konsens über die dieser Gesellschaft zu Grunde liegenden Werte existieren, d.h. über die Prinzipien mit Verfassungsrang, von denen erwartet werden kann, dass alle Europäer sich in ihnen wiedererkennen können. Europa teilt selbstverständlich mit den Vereinigten Staaten die Bezugnahme auf die Menschenrechte und auf die Spielregeln der Marktwirtschaft. Aber kann es sich auf Prinzipien berufen, die Europa eigen sind und die seine Identität auf Weltebene ausmachen? Wenn die Antwort auf diese Frage negativ ausfällt, dann ist Europa nur als eine Hälfte (die ältere, aber zugleich auch die schwächere) einer homogenen westlichen Welt aufzufassen. Wenn die Europäische Union jedoch bestimmte Werte besitzt, die ihr eigen sind, dann müssen diese in einem Verfassungsvertrag einen zentralen Platz einnehmen. Starke, objektive Argumente gibt es für beide Sichtweisen, und deshalb bedarf es hier der abwägenden Überlegungen.

Zugunsten der These von der Besonderheit des europäischen Modells kann man zwei Argumente geltend machen:

Das erste Argument ist das der historischen und politischen Umstände, die der Gründung der europäischen Gemeinschaften vorausgegangen sind. Das Europa der Gemeinschaften ist aus der Katastrophe zweier Weltkriege geboren worden. Im Unterschied zu den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich haben alle Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft und alle Länder des kontinentalen Europas, die seither beigetreten sind, die blutige Erfahrung der totalen Zerstörung gemacht, zu der der Nationalstaat führen kann, wenn er ins Imperiale abdriftet. Es war diese Erfahrung, die den gemeinsamen Willen bestärkt hat, als organisierendes Prinzip zwischen den Nationen die Solidarität an die Stelle des Wettstreites treten zu lassen. Dieser gemeinsame Wille war und muss die treibende Kraft des europäischen Projekts bleiben.

Das zweite Argument ist das der sozialen Dimension des Gemeinsamen Marktes, die sich im Laufe der Jahre immer mehr durchgesetzt hat, angefangen von dem schon durch die Römischen Verträge festgesetzten Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit bis hin zu der in Nizza angenommenen Charta der Grundrechte, welche die Solidarität zu einem der sechs grundlegenden Prinzipien der Union erklärt. So schwach und untergeordnet auch diese Dimension bleibt, so ist doch unbestritten, dass das europäische Gemeinschaftsrecht die Grundlagen für ein besonderes Modell einer sozialen Marktwirtschaft gelegt hat, das dazu zwingt, das Prinzip des Wettbewerbs und das der Solidarität in Einklang zu bringen. Ob es sich um Gemeinwohl orientierte Leistungen, um das Sozialversicherungssystem oder um das Tarifrecht handelt, in all diesen Fällen ist die Möglichkeit allgemein akzeptiert, dass im Einzelfall die Erfordernisse der Solidarität gegenüber dem wirtschaftlichen Wettbewerb die Oberhand gewinnen.

Solidarität zwischen den Nationen, Solidarität zwischen den Bürgern: Das Solidaritätsprinzip könnte sowohl die Eigenart als auch die Identität Europas besser konturieren, und zwar in dem Maße, in dem seine Tragweite in- und außerhalb der EU ausgebaut würde. Im internen Bereich käme es besonders darauf an, die sozialen

Bedingungen zu berücksichtigen, die es möglich machen, die Freiheitsrechte tatsächlich auszuüben und sich damit an der Aktionsfähigkeit der Einzelnen und nicht lediglich an ihren individuellen Rechten zu orientieren. Auf internationalem Niveau bedeutete dies die Schaffung juristischer Grundlagen für die Solidarität zwischen den Ländern des Nordens und denen des Südens in einer globalisierten Welt. So verstanden, hätte das Solidaritätsprinzip sehr konkrete Auswirkungen auf die Festlegung bestimmter Politikbereiche der Gemeinschaft. Das betrifft insbesondere die gemeinsame Agrarpolitik (die man überdenken müsste, um die Interessen der armen Länder zu respektieren) und die Einwanderungspolitik (deren Vergemeinschaftung durch den Amsterdamer Vertrag Gelegenheit gibt, ein europäisches Integrationsmodell für ausländische Arbeitskräfte zu schaffen). Allgemein würde die wirksame Umsetzung des Solidaritätsprinzips erlauben, sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas eine soziale Lesart der wirtschaftlichen Globalisierung in Bewegung zu setzen, um so den materiellen Reichtum zu nutzen, um humanitäre Aspekte anzusprechen und auszubauen.

II. Sprachenregelung

Die zweite Frage, die in Bezug auf die Institutionen zu stellen ist, betrifft die Sprachenregelung der Europäischen Union. Die Sprache ist die ursprünglichste aller für die Entstehung sozialer Bindungen maßgeblichen Gesetzmäßigkeiten. Das bedeutet nicht, dass eine bestimmte Gesellschaft sich nicht einer gewissen Mehrsprachigkeit anpassen könnte (man kennt ja zahlreiche Beispiele dafür), aber es bedeutet doch, dass eine dauerhafte soziale Bindung nicht zu haben ist, wenn es keine klare und von allen akzeptierte Sprachenregelung gibt. Es wäre kindisch zu glauben, dass man eine europäische Gesellschaft konstituieren könnte, wenn man dieser Frage ausweicht. Im Grunde wissen das alle, und deshalb glauben diejenigen, die dieser Diskussion aus dem Wege gehen, sie könnten dieses Problem dadurch regeln, dass das Englisch-Amerikanische sich faktisch als einzige Verkehrssprache der Europäischen Union durchsetzt. Auch wenn es alles andere als absurd ist, für diese Einsprachigkeit zu plädieren, so ist es doch schädlich, sie gleichsam hinterrücks durchzusetzen, also ohne eine offene Debatte über die Sprachenregelung. Ein solches Verfahren kann nur die Entfremdung der Völker gegenüber den europäischen Institutionen verstärken, die damit den Eindruck vermitteln, dass sie den Wert der Vielfalt nicht hinreichend zur Kenntnis nehmen. Ebenso wenig realistisch ist die Aufrechterhaltung der Illusion, dass alle gesprochenen Sprachen – auch die Regionalsprachen – gleichbehandelt werden könnten – und das beim täglichen Betrieb von Institutionen, die 25-30 Staaten vereinen.

Es muss also eine echte Debatte über die Sprachenregelung der EU begonnen werden. Die konzeptionelle Orientierung dieser Debatte folgt demselben Muster, das in Bezug auf die Grundwerte (Abschnitt 1) dargelegt wurde. Entweder man entscheidet sich für ein europäisches Modell, das auf der Vielfalt und auf dem Alter seiner großen Kulturen beruht; dann muss man eine lebensfähige Mehrsprachigkeit organisieren. Oder man entscheidet sich dafür, dass Europa in einem einheitlichen westlichen Modell aufgeht; dann drängt sich das Englische auf, die Sprache der amerikanischen

»Welt-Ökonomie«. Die Institutionen der Gemeinschaft neigen zu dieser kulturellen Einebnung; in diesem Punkt unterscheiden sie sich nicht von all den andern Organisationen, die mit der Liberalisierung des internationalen Handelns befasst sind³. Gleichzeitig zeigen objektive Indikatoren (zum Beispiel das gegenseitige Lernen der Sprachen oder die Zahl der Übersetzungen, das Englische ausgenommen), dass der »öffentliche europäische Raum«, die europäische Öffentlichkeit, immer mehr verkümmert; jedes Land orientiert sich zunehmend an der englischsprachigen Welt und berücksichtigt kaum noch seinen nächsten Nachbarn⁴. Das imperiale Modell, das sich auf diese Art und Weise auf intellektuellem Gebiet ausbreitet (viel schneller und tiefergehend als in der Politik), befähigt uns immer weniger, ein eigenes europäisches Denken zu entwickeln, das durch die sprachliche Erfahrung kultureller Vielfalt bereichert wird. Die Entscheidung für Englisch als einziger Amtssprache würde die EU bei der Bestrebung, die eigene kulturelle Identität, auch und vor allem im Vergleich zu den Vereinigten Staaten, zu bestätigen, hinter Kanada, das offiziell zwei Sprachen hat, zurückfallen lassen. Das *basic english* ist ein bequemes Kommunikationsmittel, das sich ohne weiteres im Tourismus, im Geschäftsleben oder in den Naturwissenschaften anbietet; aber es eröffnet nicht den Zugang zur Vielfalt der Denkweisen, auch nicht zum Reichtum des englischen Denkens. Die Verständigung bleibt unter diesen Umständen letztlich an der Oberfläche haften, erlaubt es also nicht den Beteiligten, sich wirklich gegenseitig zu verstehen.

Wenn man sich aber für eine wirkliche Mehrsprachigkeit entscheidet, bedeutet dies zweierlei: Europa muss sich als erstes und vor allem eine wirkliche, gemeinsame Sprachenpolitik geben. Eine solche Politik verbietet sich heutzutage durch den Artikel 149 (ehem. 126) des EG-Vertrages, der jede Harmonisierung der gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ausschließt. Diese Politik müsste eine aktive Förderung aller in der Union gesprochenen Sprachen anstreben, auch die der Regionalsprachen – aber auch die Bewahrung der Kenntnisse der alten Sprachen, die die Grundlage der europäischen Kultur darstellen (Latein und Griechisch). Ebenso wie die Agrarpolitik oder die Sozialpolitik muss für die Sprachenpolitik ein angemessen

3 Die Euro-Banknoten sind eine besonders auffällige Illustration dieser kulturellen Einebnung: Während dieses Geld der symbolische Ort des Zusammentreffens des immensen europäischen Kulturerbes hätte sein können, hat man stattdessen jede Spur davon gelöscht. Der Wille zum Auslöschen der kulturellen Unterschiede geht hier einher mit einer tiefen Unkenntnis über die symbolische Funktion von Geld, die von den besten Ökonomen sehr wohl gesehen und herausgearbeitet worden ist. (Vgl. M. Aglietta et A. Orléan (dir.) *La monnaie souveraine*, Paris, O. Jacob, 1998).

4 Schon allein die Tatsache, dass eine so wichtige Tageszeitung wie »Le Monde« jede Woche eine Auswahl von Artikeln der »New York Times« in Originalsprache abdruckt, ohne auch Artikel anderer großer deutscher, italienischer oder spanischer Tageszeitungen (auch nicht in Englisch) abzudrucken, verschafft einem eine Idee über die vorprogrammierte Einengung des intellektuellen Horizonts der Franzosen. Diese Einengung wird aufzwingen und geschieht nicht auf Wunsch der Leser, denn der Erfolg einer Wochenzeitschrift wie des »Le Courier International« (der Übersetzungen von Artikeln aller ausländischen Zeitungen veröffentlicht) zeigt, wie lebendig der Wunsch in der öffentlichen Meinung geblieben ist, das zu lesen, was außerhalb von Frankreich geschrieben wird und nicht nur in den Vereinigten Staaten.

ausgestatteter Strukturfonds geschaffen werden. Neben der Sprachvermittlung hätte der Fonds die Aufgabe, die Mehrsprachigkeit im europäischen Kulturraum aktiv zu unterstützen (Hilfen für die Herausgabe von Büchern, für Übersetzungen, für mehrsprachige Massenmedien, etc.).

Zum zweiten müsste man sich über eine begrenzte Anzahl von Arbeitssprachen der europäischen Institutionen verständigen. Diese Institutionen befinden sich im Schnittpunkt zweier großer juristischer Kulturen: des römisch-kanonischen Rechts und des *common law*. Wenn man sich dabei nur auf das Englische stützen würde, so bedeutete dies die Aufgabe des römischen Rechtserbes und der kontinentalen Rechtstraditionen. Die Wahl dreier Sprachen hingegen (Englisch, Französisch und Deutsch) würde gestatten, die Vielfalt dieser Traditionen zu berücksichtigen und vermeiden, dass sich die europäischen Institutionen der Illusion hingeben, eine transparente und homogene Welt zu verwalten. Gleichzeitig würden die Kosten für das sprachliche Funktionieren der Institutionen auf ein verträgliches Maß zurückgeführt.

III. Ziele der Sozialpolitik

Die dritte zu diskutierende Frage ist die der Ziele der europäischen Sozialpolitik. Geht es darum, die konkurrierenden, nationalen Sozialmodelle lediglich durch einige minimale Regelungen zum Schutz der Arbeitskräfte zu begrenzen, so wie sie in der Grundrechtecharta niedergelegt sind? Oder will man ein europäisches Sozialmodell, d.h. gemeinsame soziale Ziele fördern?

Die Römischen Verträge haben sich klar für die erste Möglichkeit entschieden. Mit Ausnahme des Prinzips der gleichen Entlohnung von Mann und Frau blieben die Mitgliedsstaaten bei der Festsetzung der Ziele ihrer Sozialpolitik autonom; die Gemeinschaft durfte hier nur eine marginale Rolle spielen. Diese Tendenz prägt weiterhin die Regelungen zur Sozialpolitik des Titels IX (ehem. VIII) des EG-Vertrags. »Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen« wird hier vor allem als Resultat des Funktionierens des gemeinsamen Marktes gesehen (Art. 136 EGV, ehem. 117), und die Gemeinschaft hat sich auf »minimale Vorschriften« zu einer begrenzten Anzahl von Fragen, wie z.B. der Gesundheit und der Sozialversicherung, der Gleichstellung von Mann und Frau etc., zu beschränken (Art.137, ehem. 118).

Im Gegensatz dazu hat der Vertrag von Amsterdam sich für die zweite Möglichkeit entschieden, indem er einen Titel zur Beschäftigung aufgenommen hat (heute Titel VIII), der die Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft dazu verpflichtet, eine koordinierte Beschäftigungsstrategie zu entwickeln und insbesondere die Qualifizierung der Arbeitskräfte zu fördern, so dass sie gut ausgebildet und fähig sind, sich schnell – ebenso wie der Arbeitsmarkt – der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen (Art. 125 EGV). Die Staaten sind hier in eine wirkliche Gemeinschaftspolitik eingebunden, die von ihnen Strukturreformen verlangt, deren ausdrückliche Ziele ein reaktionsfähiger Arbeitsmarkt und anpassungsfähige Arbeitskräfte sind.

Es ist schwer sich vorzustellen, dass in einem neu verfassten Vertrag die Sozialpolitik der Entscheidungshoheit der nationalen Staaten zugewiesen wird, dieselben Staaten aber an anderer Stelle zu Strukturreformen ihrer Arbeitsmärkte verpflichtet

werden. Diese Inkohärenz entsteht durch den »Ablagerungscharakter« der verschiedenen Schichten des derzeitigen Textes. Seine »römische« Schicht (Rom 1958) zeugt von der Überzeugung, dass der soziale Bereich vom ökonomischen Bereich sowohl verschieden als auch ihm untergeordnet ist; deshalb konnte es bei der Entscheidungshoheit der Staaten bleiben. Die »holländische« Schicht (Amsterdam 1997) zeugt vom Bewusstwerden der Unmöglichkeit, das Soziale vom Wirtschaftlichen getrennt zu behandeln und von der Notwendigkeit, beim Funktionieren des Arbeitsmarktes den Menschen zu berücksichtigen. Eine gemeinsame Sozialpolitik bildet sich unvermeidlich heraus, wenn der Arbeitsmarkt vergemeinschaftet wird; die Erweiterung des Textes um einen Titel zur Beschäftigung zeugt davon.

Damit verändert sich aber die Fragestellung. Es geht nicht mehr darum, ob Europa überhaupt die Grundlagen für ein gemeinsames Sozialmodell legen soll, sondern es geht um die Frage, welches implizite Modell die aktuelle »europäische Beschäftigungsstrategie« inspiriert. Hinter dem Schwulst von Versprechungen einer strahlenden Zukunft für die Bürger Europas⁵ ist das zentrale, den Staaten auferlegte Ziel, die Förderung »eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Maßes an sozialer Sicherung« (Art. 2 EGV)⁶. Zwei wohl begründete Argumente aber lassen daran zweifeln, dass man darauf ein menschenwürdiges, sozialpolitisches Modell aufbauen kann, das den Menschen gegenüber respektvoll und gleichzeitig den Anforderungen der Gegenwart angepasst ist. Erstens ist das Paradigma der Beschäftigung an die Industriegesellschaft gebunden und außerstande, der Mannigfaltigkeit der heutigen Arbeitssituation gerecht zu werden. Das Beschäftigungskonzept beruht auf einem Tausch von Abhängigkeit gegen Sicherheit. Dieses Tauschverhältnis findet sich in den modernen Organisationsformen von Arbeit nicht mehr wieder, mit ihren Begleiterscheinungen wie Unsicherheit (oder euphemistisch Flexibilisierung), Outsourcing, Autonomisierung. Das traditionelle Beschäftigungskonzept setzt eine hermetische Grenze voraus, und zwar zwischen Arbeitsleben einerseits (gleichgesetzt mit Arbeit im Lohnverhältnis) und dem Leben außerhalb der Arbeit (gleichgesetzt mit Untätigkeit oder Freizeit). Diese Grenze wird heute mit dem Zugang der Frauen zum Arbeitsmarkt, mit dem Aufschwung der beruflichen Weiterbildung und durch die Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien immer durchlässiger. Diese Veränderungen zwingen dazu, die traditionellen Vorstellungen zu überwinden und die Gesamtheit der Arbeitssituationen in Betracht zu ziehen (selbständige Arbeit, Ausbildung, unbezahlte Arbeit, insbesondere in den Familien, die berufliche Laufbahn)⁷. Die bisher vorherr-

5 Der Europäische Rat hat die Mitgliedsstaaten zum Erreichen der strategischen Ziele verpflichtet, die beinhalten »die Union zum dynamischsten und wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen« (Leitlinien zur Beschäftigung 2001).

6 Der EU-Vertrag (Art.2) begnügt sich mit einem hohen Beschäftigungsniveau.

7 Vgl. den Bericht für die Europäische Kommission: A. Supiot (Hrsg.) *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999, 321 p. (engl. Übersetzg. »Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe«; Oxford University Press, 2001, 245 p.), und die dadurch entstandene

schende Perspektive führt zweitens dazu, das »allgemeine Prinzip der Anpassung der Arbeit an den Menschen« zu verletzen, das sich aus der europäischen Richtlinie zur Arbeitszeiteinteilung ergibt (vgl. Dir. 93/104, Art.13). Wenn der derzeitige Vertrag Arbeitskräfte zu fördern verspricht, die in der Lage sind, sich den Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen (Art. 125 des früheren EGV), so verkehrt er dieses Prinzip ganz einfach in sein Gegenteil und verpflichtet die Staaten dazu, die Menschen als Instrumente im Dienste des Marktes zu behandeln. Eine Erhöhung des Bruttoinlandproduktes, des Beschäftigungsniveaus oder des Einkommens sind keine Ziele an sich, sondern Mittel unter anderem, um die Freiheit und das Wohlergehen der EU-Bürger zu gewährleisten⁸. Solche Ziele sollten also nicht zu den in der Verfassung festgeschriebenen Zielen der Europäischen Union gehören⁹.

Ein anderer Ansatz bestünde darin, die Sozialpolitik an Indikatoren auszurichten, die sich nicht auf die »Flexibilität des Arbeitsmarktes« oder auf das »hohe Beschäftigungsniveau«, d.h. auf die kurzen Fristen von Tauschverhältnissen beziehen, sondern auf die langen Fristen der Lebenszeit des einzelnen Menschen. Ein solcher veränderter Ansatz verlagert die Aufmerksamkeit auf die Fähigkeiten der Person, ihr Vermögen zur Teilnahme am beruflichen Leben, Fähigkeiten, mit denen sie auf den Märkten agieren können¹⁰, d.h. auf die lang andauernde Ausbildung und Erhaltung ihrer selbstbestimmten Entfaltungsmöglichkeiten (*capabilities*)¹¹. Eine solche Politik der Befähigung der Person (*politique des capacités*) bestünde darin, die umfassenden Möglichkeiten des Einzelnen, sein Leben und sein Handeln zu gestalten, in Betracht zu ziehen, all die Möglichkeiten, die aus den Mitteln folgen, über die der einzelne effektiv verfügt, d.h. die Gesamtheit aller Rechte und Ressourcen (Ausbildung, Erziehung, öffentliche Dienstleistungen, Wohnung, soziale Sicherung, familiäre Umgebung etc.), ohne die sie auf dem Markt nicht frei handeln können. Eine solche Politik führt

Diskussion, bes. die veröffentlichten Beiträge in Frankreich, in: *Droit Social*, Mai 1999, mit Beiträgen von R. Castel, J. De Munck, A. Jeammaud, M.-A. Moreau, J.-E. Ray, R. Salais und B. Trentin in den Vereinigten Staaten in: *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 20, Nr.4, 1999, mit Beiträgen von B. Creighton (Australien), A. O. Goldin (Lateinamerika), T. Inagami (Japan), A. Verma & S. Slinn (Nordamerika); und in Großbritannien in: D. Marsden and Hugh Stephenson: *Labor Law and Social Insurance in the New Economy: A Debate on the Supiot Report*, London, Centre for Economic Performance, LES, July 2001.

8 Vgl. A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999.

9 So wie es leider der Fall ist bei dem im November vom Konvent für die Zukunft Europas vorgestellten Verfassungsvorentwurf, der bei den allgemeinen Zielen der Union (Art.3) »die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und ein hohes Maß an sozialem Schutz« nennt. (Conv. 369/02).

10 Vgl. A. Supiot et al. *Au-delà de l'emploi, a.a.O. S. 85ff.*

11 Vgl. zum Konzept der *capability* die Arbeiten von Amartya Sen und besonders *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, 1985, North Holland Lectures in Economy, 7; *Inequality Re-examined*, Oxford University Press, 1992; *Capability and Well-Being* in: Nussbaum, M. und A. Sen (eds.) *The Quality of Life*, Oxford University Press, 1993; und über die möglichen Entwicklungen auf gemeinschaftlicher Ebene: R. Salais: *Libertés du travail et capacités: une perspective pour la construction européenne*, *Droit Social* 1999, 467; *Europe and the politics of capabilities: stakes and routes*, European Trade Union Yearbook, 2001, 271.

z.B. dazu, die erzwungene Ausübung eines kurzfristigen Jobs nicht mehr für einen bestimmten Angestellten zwangsläufig als besser anzusehen als eine qualifizierende Weiterbildung, oder auch dazu, die Koordination von Zeit(en) für Arbeit, Familienleben, Nahverkehr etc. besser zu organisieren. Allgemein verpflichtet ein solcher Ansatz dazu, die Erfordernisse, die im Mittelpunkt der neuen Formen der Arbeitsorganisation stehen und die das alte fordistische Tauschverhältnis von »Abhängigkeit gegen Sicherheit« ersetzen. Es verbietet es, denjenigen für sein Schicksal verantwortlich zu machen, der nicht die Mittel für eine freie Wahl hat. Als juristisches Konzept, das aus dem römischen Recht hervorgegangen ist, ermöglicht es erst ein solches Recht auf Befähigung einer Person, Verpflichtungen einzugehen, d.h. frei an den Tauschverhältnissen teilzunehmen. Da dies den Rechtssystemen der europäischen Länder gemeinsam wäre, stellt es eine solide Grundlage für eine neue Sozialpolitik dar, die die Blockierungen des Wohlfahrtsstaates überwindet, ohne sich auf eine generelle soziale Deregulierung einzulassen.¹²

Auf dieser Basis wäre es möglich, Personen nicht nur gegen Risiken zu schützen, sondern auch in der Ausübung ihrer Freiheitsrechte zu unterstützen. Dies ist das Ziel der sozialen »Ziehungsrechte«, deren bemerkenswerter Aufstieg seit circa zehn Jahren bekannt ist.¹³ Durch die Mobilisierung der sozialen Solidarität, damit die einzelne Person ihr Arbeitsleben frei ausgestalten kann, machen diese Rechte eine Metamorphose durch. Die rein formalen Freiheiten (die Freiheit, sich zu bilden, Kinder zu erziehen, zu unternehmen, die Anstellung zu wechseln, sich im öffentlichen Leben zu engagieren etc.) verwandeln sich in konkrete Freiheiten und eröffnen so einen neuen Anwendungsbereich des Solidaritätsprinzips, der dem europäischen Sozialmodell als Grundlage dienen sollte.

Eine auf die absichtlich weit gefasste Befähigung des Einzelnen und nicht mehr nur auf den sozialen Schutz abgestellte Argumentation würde es auch erlauben, dem Konzept eines Gemeinwohl orientierten Dienstes einen neuen Sinn zu geben. Im Rahmen einer Befähigungspolitik (*politique de capacité des personnes*) sollten sich die Mitgliedsstaaten gemeinsame Ziele setzen, beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, zur Erziehung, zu den öffentlichen Verkehrsmitteln etc. Ziele, deren Umsetzung in die Entscheidungsgewalt des jeweiligen Mitgliedsstaates fallen würde, die jedoch im Ergebnis den gleichen Zugang für alle europäischen Bürger gewährleisten würden. Die Unterstützung der Befähigung der Person impliziert auch, für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder von Arbeit und Ausbildung zu sorgen. Alles Aufgaben, die nicht als Gemeinschaftsaufgaben denkbar sind, insbesondere im Rahmen einer

12 Aus diesem Grund ist hier der Begriff der selbstbestimmten Entfaltung (*capacité*) dem Begriff des »beruflichen Status« vorzuziehen (vorgeschlagen von A. Supiot et al., *Au-delà de l'emploi*, a.a.O.), der ins Englische nicht übersetzt werden kann, denn er ist in den Kategorien des *common law* nicht enthalten. Er ist ebenso dem Begriff der *capabilité* vorzuziehen, der von den Übersetzern von Sen verwendet wird; dieses lobenswerte Festhalten an seiner ökonomischen Terminologie (A. Sen: *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil, 2000, übersetzt v. P. Chemla) darf nicht dazu führen, dass die Rezeption seiner Gedanken im juristischen und institutionellen Bereich des kontinentalen Europas behindert wird.

13 Vgl. A. Supiot (Hrsg.), a.a.O., S. 90ff.

Politik, die auf der Maximierung des Beschäftigungsniveaus und darauf basiert, ein bestimmtes Niveau der sozialen Absicherung aufrechtzuerhalten.

Indem Europa seinen Aktionsradius über die Beschäftigung und die soziale Sicherung hinaus festlegt, könnte es der Geburtsort einer neuen Form der Solidarität werden und so zur Erneuerung der Kategorien beitragen, mit denen der Wohlfahrtsstaat unter veränderten Bedingungen gedacht wird. Wenn man nur den kleinsten gemeinsamen Nenner der verschiedenen Sozialsysteme definiert, werden die europäischen Institutionen nicht dazu in die Lage versetzt, eine europäische politische Gesellschaft ins Leben zu rufen. Dazu bedarf es der Neugestaltung, jenseits der nationalen Systeme der Solidarität.

Die »Förderung der Befähigung« müsste also im Artikel 2 des Vertrags an die Stelle des »hohen Beschäftigungsniveaus und des hohen Maßes an sozialer Sicherung« treten und zu einer Neufassung der Vertragsartikel 126 ff. und 136 des Vertrags anregen. Die Umsetzung würde natürlich auch voraussetzen, dass neue statistische Indikatoren geschaffen werden, die leistungsfähiger, präziser und zuverlässiger sind als die, die in den Richtlinien zur Beschäftigung heute definiert sind. Diese Eigenschaften werden die Indikatoren nicht erlangen können, solange ihre Ausarbeitung weiterhin nicht dem Demokratieprinzip ausgesetzt sind.

IV. Die Wandlungen des Demokratieprinzips

Die vierte zu diskutierende Frage ist die der Quelle des gemeinschaftlichen Sozialrechts und neuer Formen, die im europäischen Aufbauwerk dem Demokratieprinzip entlehnt sind. Kann dem Demokratieprinzip auf europäischer Ebene mit Hilfe von Institutionen, welche in den Mitgliedsstaaten die Demokratie tragen, zur Durchsetzung verholfen werden? Oder bedarf es nicht eher neuer Konzepte, die ihrerseits vielleicht geeignet wären, auch reflexiv die Demokratieprobleme der Mitgliedsstaaten in Angriff zu nehmen?¹⁴

In den demokratischen Institutionen, die aus der politischen Philosophie der Aufklärung hervorgegangen sind, hat das Volk die Macht, sich seine eigenen Gesetze zu schaffen. Außer im Falle des direkten Gebrauchs (Hypothese des Referendums) wird diese Macht mittels eines Parlaments gewählter Vertreter ausgeübt. Das durch das allgemeine Wahlrecht gewählte Parlament ist also in allen Demokratien der normale Sitz der Legislative. Diese nationale Vertretung verkörpert den allgemeinen Willen und kann nicht aus einer Versammlung von Vertretern ständischer oder partikularer Interessen bestehen. Bei einer derartigen Organisation gibt es keinen Platz für mehrere Quellen der Souveränität. Genauso wenig kann sie eine Vermischung der legislativen und der rechtsprechenden Gewalt tolerieren.

Zu keinem Zeitpunkt ist es dieser traditionellen Interpretation des Demokratieprinzips gelungen, sich in den Institutionen der Gemeinschaft durchzusetzen. Die Römischen Verträge boten von Anfang an ein unklares Bild, mit der Aufteilung der

14 Ich fasse hier eine Analyse zusammen, die entwickelt wurde in: »Un faux dilemme: la loi ou le contrat?«, *Droit Social*, Jan. 2003.

legislativen Kompetenz zwischen einer gemeinschaftlichen Behörde, der Kommission, einer Instanz, die die Staaten repräsentierte, dem Rat, einer Versammlung gewählter Vertreter, dem Parlament und einem Gericht, das zur Gesetzgebung ermächtigt ist (der Gerichtshof der Gemeinschaft, der bestimmt, was als Recht zu gelten hat). Man könnte denken, dass der Rat, der aus Vertretern demokratisch gewählter Regierungen besteht, das Prinzip rettete, dass in Demokratien die Wahl die Grundlage der gesetzgebenden Gewalt ist. Eine entscheidende Grenze wurde jedoch mit dem Sozialabkommen von Maastricht überschritten. Es gestattet, dass die Sozialpartner an Stelle des Parlaments in den Prozess der Ausarbeitung von Richtlinien eingreifen können (Bestimmungen, die heute durch die Artikel 138-139 des EG-Vertrags verfestigt sind). Wie der Gerichtshof festgestellt hat, ist dies eine neue Version des Demokratieprinzips, die sich hier verankert findet, eine Version bei der der »ausreichende Repräsentationsgrad« von Interessengruppen die gewählte Repräsentativität der Europaabgeordneten ersetzt¹⁵. Diese neue Version erinnert offensichtlich an das *Ancien Regime*, wo die ausgeglichene Vertretung der sozialen Stände das Gesetz der Zahl als Ausdruck des Volkswillens in den Hintergrund drängt.

Diese neue Interpretation des Demokratieprinzips geht einher mit dem Auftauchen neuer juristischer Konzepte und Techniken, die darauf abzielen, den Gegensatz von Gesetz und Vertrag, von Interventionismus und Laisser-faire zu überwinden. Die Mitgliedsstaaten einigen sich auf gemeinsame Indikatoren, die von der Kommission ausgearbeitet worden sind und die anschließend die Politik auf nationaler Ebene leiten (guideline) sollen. Weit davon entfernt, sich auf soziale Fragen zu beschränken (insbesondere in der Beschäftigungspolitik, mit den jährlich festgesetzten Leitlinien), ist seit der Annahme der ökonomischen Konvergenzkriterien und der durch die gemeinsame Währung auferlegten Disziplin diese »offene Methode der Koordinierung« die der europäischen »Governance« eigene Form geworden.¹⁶ Die *dura lex* des römischen Rechts lässt jetzt Raum für vertragliche Regelungen (*soft law*), die die den Mitgliedsstaaten zugestandene Freiheit, sich eigene Gesetze zu schaffen, programmiert. Die Staaten können, wie es ihnen beliebt, die Umsetzung dieser Ziele verfolgen, über die sie gemeinsam übereingekommen sind, aber die Umsetzung dieser Ziele wird regelmäßig durch die Behörden der Gemeinschaft (Kommission, Europäische Zentralbank) auf der Grundlage »technischer« Kriterien evaluiert (*benchmarking*). Man befindet sich in einer Logik der Steuerung durch Ziele mit ihrem gewöhnlichen Normenarsenal: Mit »neutralen« Leistungsindikatoren, mit der programmierten Freiheit der Rechtssubjekte und der Experten-Behörden, die die Umsetzung der festgesetzten Ziele überwachen. Diese neue Technologie der Macht ist keine Eigenart des europäischen Gemeinschaftsrechts, sondern findet ihr Pendant in den neuen Prinzipien

15 »Die Einhaltung des Demokratieprinzips, auf dem die Union aufbaut, erfordert bei mangelnder Teilnahme des Europäischen Parlaments, dass im Prozess der Annahme eines legislativen Aktes die Teilnahme der Völker auf andere Art, in diesem Fall durch die Vermittlung der Sozialpartner, abgesichert wird...« (Europäischer Gerichtshof, 17. Juni 1998 – aff. T-135-96 – CGPME, *Droit Social* 1999, obs. M.-A. Moreau, v. § 89).

16 Vgl. J.Cohen und Ch. Sabel « L'Europe sociale vue des États-Unis », *Semaine sociale*, Sondernummer 1095 vom 28. Oktober 2002, S. 14ff.

der »Governance« von Unternehmen, die ebenfalls versuchen, die Macht der Unternehmenschefs der objektivierten Disziplin technischer Normen zu unterwerfen, in erster Linie den Normen der Finanzkontrolle, die von privaten Institutionen ausgearbeitet und mit geschlossenen Augen von der Europäischen Union übernommen worden sind.¹⁷

Sicher sind die Indikatoren einer in der Gemeinschaft ausgearbeiteten öffentlichen Politik, genau so wenig wie Finanzkontrollnormen und die ISO-Normen, rein technische Normen, die naturgemäß einer kontroversen Debatte – parlamentarisch oder juristisch – entzogen wären. Aber sie werden als solche behandelt, und das stellt eines der großen Risiken für die Demokratie durch diese neuen Formen der »Governance« dar. Es geht heute weniger um die Festsetzung von Regeln als um die Schaffung von Bindungen, die das Verhalten eines jeden Rechtssubjekts (Staaten, Gewerkschaften, Arbeitnehmer, Chefs von Unternehmen) konditionieren. In einem solchen System gibt es kein absolut souveränes Subjekt mehr, jeder muss sich zum Mitspieler einer umfassenden Regulierung machen, die nirgendwo tatsächlich beschlossen wurde. Es wäre vergeblich, aus Prinzip ein solches Wiederaufleben von Rechtsverhältnissen feudaler Machart zu beklagen. Genauso wenig, wie wir an die Unfehlbarkeit des rationalen Individuums glauben können, können wir an die Allmacht und Allwissenheit des Staates glauben, und der Niedergang seiner Souveränität ist zweifellos eine gute Sache. Aber es ist notwendig, die radikal neuen Grundlagen dieser neu entstehenden, normativen Ordnung der Kritik zu unterziehen; ob es sich um die Neutralität technischer Normen, um die wissenschaftliche Autorität von Gutachten, um Rechtssubjekte, die vom Gesetz emanzipiert werden, oder um andere Melodien moderner Glaubensbekenntnisse handelt. Denn wenn auch eine solche Ordnung gestattet, die Bedingungen der notwendigen Vermittlung von privaten und allgemeinen Interessen neu zu bestimmen, so kann dies auch den Weg zu neuen Formen der Unterdrückung freimachen. Die Regierung, die Legislative oder die Moral setzen eine Kluft zwischen dem Gesetz und dem Rechtssubjekt voraus, auf deren Beseitigung die »Governance«, die »Regulierung« oder die Ethik abzielt. Die Normativität verflüchtigt sich in Denkprozessen, deren Neutralität man postuliert und die als solche dem demokratischen Imperativ entgehen. Das Risiko besteht also darin, eine technokratische Diktatur unter dem Vorwand zu erschaffen, die allgemeine Regel in einem Feld partikulärer Fälle zu verankern.

Es wäre also angebracht, Bestimmungen in den Vertrag aufzunehmen, die die Transparenz der Prozesse gewährleisten, wie Kriterien und Indikatoren der öffentlichen Politik – von ihrer Definition bis zur Erläuterung des Prozesses der Aufstellung der Daten – ausgearbeitet werden, und die erlauben, diese einer kontroversen öffentlichen Debatte zu unterwerfen. Diese Forderung gilt ebenso für Normen privaten Ursprungs, in erster Linie für die der Finanzkontrolle. Ähnliche Regelungen müssen

17 Am 12. März 2002 hat das Europaparlament fast einstimmig einen Kommissionsentwurf einer Verordnung angenommen, der den an der Börse notierten Unternehmen die Übernahme der IAS-Normen ab 2005 vorschreibt. Diese gemeinsamen Regeln werden in Zukunft »International Financial Reporting Standards (IFRS)« genannt.

auch für die Zusammensetzung und die Arbeit unabhängiger Behörden gelten. Das Demokratieprinzip muss in neuer Form auf alle Behörden angewandt werden, die an der Regulierung der Gemeinschaft teilnehmen. Ihre Zusammensetzung wie auch ihre Arbeit müssen einigen einfachen Regeln unterworfen werden, die eine ausgewogene Interessenvertretung gewährleisten, die eine strikte Trennung von operativem und regulativem Handeln garantieren und die wissenschaftlich-technischen Gutachten dem Prinzip der kontradiktorischen Diskussion unterwerfen.

V. Das Recht zu Kollektivmaßnahmen

Um eine Bühne an Institutionen aufzubauen, so wissen wir spätestens seit Gaius, muss man nicht nur mit den Personen und Dingen rechnen, sondern auch mit ihrem Handeln¹⁸, d.h. mit dem Recht von Personen, die Zustände in Frage zu stellen. Einer der beunruhigendsten Aspekte der Ideologie der »Governance« ist, dass sie den Menschen keinen Platz für Konflikte und Kollektivmaßnahmen zur Entwicklung der Gesellschaft zugesteht. Sie knüpft hier paradoxerweise an die totalitäre Utopie einer von sozialen Konflikten gereinigten Welt an. Der Untergang dieser Utopie sollte uns helfen zu sehen, dass die Überlegenheit des Wohlfahrtsstaates über die totalitären Staaten nicht im Aufkrotzieren des sozialen Schutzes (im allgemeinen weniger ambitiös und wesentlich instabiler als bei faschistischen oder kommunistischen Staaten) zu suchen ist, sondern in der Gewährleistung des Rechts auf Kollektivmaßnahmen, die es den Beherrschten gestatten, den Beherrschenden ihre eigene Konzeption einer gerechten Ordnung entgegenzuhalten. Der Betriebsrat, der Streik, die Tarifverhandlung sind alles Bestandteile einer institutionellen Maschinerie, die Machtverhältnisse in Rechtsverhältnissen verwandeln. Solche Rechte auf Kollektivmaßnahmen haben einer sozialen Auslegung des Zivilrechts – in den verschiedenen nationalen Formen – den Weg gebahnt, ohne die sich weder das Arbeitsrecht noch das Recht der sozialen Sicherheit herausgebildet hätten.

Tatsächlich reicht ein Überfliegen der Verträge, um zu erkennen, dass das Gemeinschaftsrecht einerseits die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen von allen nationalen Hindernissen befreit hat (durch den freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr), aber ausschließt, dass das kollektive Arbeitsrecht dem eisernen Käfig der nationalen Rechtsprechung entkommen kann, etwa im Recht der Gewerkschaften oder des Streiks. Der Vertrag von Nizza schließt auch für die Zukunft die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht aus dem Kompetenzbereich der Gemeinschaft aus (Art. 137 § 5). Dieser Ausschluss ist nicht Folge mangelnder Kenntnis gemeinsamer Interessen, die die Arbeitnehmer über die Grenzen hinweg zu vertreten haben, denn gleichzeitig gibt es eine Richtlinie, die ein Vertretungsverfahren dieser Interessen in transnationalen Unternehmen vorschreibt.¹⁹ Der Vertrag verbietet jedoch jede Demokratisierung aktiver Solidarität zwischen Arbeitnehmer unterschiedlicher Mitgliedsstaaten. Infolgedes-

18 »Omne autem ius quo utimur vel ad personas pertinet, vel ad res, vel ad actiones« (Gaius, *Institutes*, I, 8).

19 Dir.94/45/CE vom 22. Sept. 1994, modif. durch Dir.97/74/CE vom 15. Dez. 1997.

sen stellt sich heute die Frage, ob der soziale Dialog in Europa, wie er durch die Regelungen des Vertragstitels XI gefördert wird, sich ernsthaft entwickeln kann, ohne dass das Recht auf Kollektivmaßnahmen auf der Gemeinschaftsebene anerkannt wird.

Diese Situation ist natürlich nicht ohne Vorläufer: Sie versetzt uns in die Lage zurück, die in den Nationalstaaten bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts vorherrschte. Die Arbeitgeber erfreuten sich der unternehmerischen Freiheit, ohne dass die Arbeiter das Recht gehabt hätten, kollektiv zu handeln. In der Folge hat man jedoch bei der Organisation aller nationalen Arbeitsmärkte einen rechtlichen Rahmen errichtet, der ein Gleichgewicht der Kräfte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gewährleistet, unter Anerkennung der Koalitionsfreiheit und des Streikrechts. Dieses kollektive Arbeitsrecht ist in allen demokratischen Ländern eine der Grundvoraussetzungen geworden, die das angemessene Funktionieren des Arbeitsmarktes überall, außer in der Europäischen Union, garantieren, die zwar mit dem Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer einen gemeinsamen Arbeitsmarkt geschaffen hat, ohne jedoch das Recht auf Kollektivmaßnahmen jemals zu gewähren.

Man muss also den europäischen Arbeitsmarkt aus dem 19. Jahrhundert herausführen und dabei auf das Gleichgewicht der auf diesem Markt agierenden Kräfte achten. Aber die Umsetzungsbedingungen für dieses Gleichgewicht sind mehr die des 19. oder 20. Jahrhunderts; hier könnte erneut das Gemeinschaftsrecht eine Vorreiterrolle gegenüber den nationalen Rechtsordnungen spielen. Im Zusammenhang mit der Perspektive, die die Grundrechtecharta vom 8. Dezember 2000 aufzeigt, die »das Recht gewährt, im Falle von Interessenkonflikten auf Kollektivmaßnahmen zurückzugreifen einschließlich des Streiks« (Art. 28), sollte das Gemeinschaftsrecht eine erweiterte Konzeption der Kollektivmaßnahmen vorantreiben, die – ohne europaweite Streiks auszuschließen – neue Organisationsformen der Wirtschaft berücksichtigt. Das Modell des großen Industrieunternehmens verliert in den letzten 20 Jahren in Europa zunehmend an Boden in dem Maße, in dem sich die Unternehmer von den nationalen Grenzen gelöst haben und in dem die Staaten im Gegenzug den Regeln des internationalen Handelns unterworfen wurden. Angesichts dieser Änderung ist das Streikrecht eine immer weniger angepasste Waffe. Es tendiert dazu, das faktische Monopol derjenigen Arbeitnehmer zu werden, die sich in einer Position der Stärke befinden, während die Schwächsten dieses Rechtes beraubt sind. Und vor allem verliert es seine Wirksamkeit auch in dem Maße, wie sich die Verantwortung der Arbeitgeber in Netzwerken auflöst, die den wirklichen Arbeitgeber unerreichbar machen.²⁰

Zur selben Zeit ist die Entstehung sozialer Bewegungen zu erkennen, die sich außerhalb der lohnabhängigen Arbeitnehmerschaft organisieren (unabhängige, freiberufliche Arbeiter) oder an deren Rändern (zur Unterstützung illegaler Einwanderer, Arbeitsloser, Obdachloser) oder auch solcher, die die Verteidigung von Arbeitnehmerinteressen mit allgemeinen gesellschaftlichen Interessen verknüpfen. Diese neuen sozialen Bewegungen scheinen eher junge Menschen zu mobilisieren, die sich Gegenzug von gewerkschaftlichen Aktivitäten abwenden. Der gemeinsame Nenner dieser neuen Konflikte ist es, neue Allianzen der Arbeitnehmer mit den Konsumenten, den Vereins- und

20 Vgl. A. Supiot, »Revisiter les droits d'action collective« *Droit Social* 2001, 687.

Umweltaktivisten, den Kleinaktionären zu schmieden und sich auf die neuen Punkte der Verwundbarkeit von globalisierten Firmen zu stützen: eine Verwundbarkeit, die mit ihrem »Image« in der öffentlichen Meinung dem Einbruch der Nachfrage oder der Volatilität der Finanzmärkte verbunden ist. Der Rückgriff auf Boykotte, auf Gütezeichen, auf »ethische« Investitionen, auf Kampagnen zur Anprangerung von Firmenpraktiken sind neue Waffen, von denen man voraussagen kann, dass sie in Zukunft zunehmend genutzt werden; denn sie sind den neuen Organisationsformen der Unternehmen angepasst. Die betroffenen Unternehmen haben reagiert, indem sie sich mit Verhaltenskodices und sozialen Gütesiegeln ausgestattet haben, deren Wirksamkeit und Ernsthaftigkeit zu Zweifeln Anlass geben, weil es an verlässlichen Zertifizierungsverfahren für deren Inhalte und deren Umsetzung fehlt, wie sie etwa für die ISO-Normen existieren. Es ist sehr bezeichnend, dass das Grünbuch der Europäischen Kommission »Förderung eines europäischen Rahmens der sozialen Verantwortung der Unternehmen« vom 18. Juli 2001 (COM/2001/366) nicht einmal in Betracht zieht, diese soziale Verantwortung durch ein Recht auf Kollektivmaßnahmen gegen Unternehmen, die ihren Verpflichtungen auf diesem Gebiet nicht nachkommen, zu gewährleisten.

In einer der Demokratie verpflichteten, europäischen Gesellschaft, ist es jedoch angebracht, das faktische Monopol zu brechen, über das die Unternehmen heute auf dem Gebiet der sozialen Information verfügen, sei es direkt durch Werbung, sei es indirekt durch Kapitalbesitz von Presseunternehmen, von Verlagen oder von Medien. Zwei Bedingungen müssen jedoch erfüllt sein, ohne die die Informationen allen möglichen Manipulationen ausgesetzt sein werden. Die erste ist die Existenz einer sozialen Regulierungsbehörde in Europa, die ein Garant für die Glaubwürdigkeit der von den Unternehmen verbreiteten Informationen wäre, in allem, was ihre »soziale Verantwortung« angeht. Die zweite wäre die finanzielle Ausstattung der Gewerkschaften zum Zwecke der sozialen Information gegenüber der Öffentlichkeit. Dem Europäischen Sozialfonds könnte diese neue Aufgabe zufallen und zu diesem Zweck könnte dieser mit einem erheblichen Budget ausgestattet werden, das durch eine »Infosteuer« finanziert wird, die, bezogen auf das Werbungsbudget der Firmen, erhoben werden könnte. Ohne eine derartige Finanzierung wird das Prinzip der Gegenüberstellung kontradiktorischer Meinungen in den Medien nie hinreichend zur Geltung kommen, und die Öffentlichkeit wird der einseitigen Propaganda der den Markt dominierenden Firmen ausgesetzt bleiben.

Der zukünftige Vertrag der Union sollte also im Rahmen der europäischen Sozialpolitik das Recht auf Kollektivmaßnahmen einräumen, begleitet von dem Recht des Bürgers auf soziale und die Umwelt betreffende Informationen. Ohne solche Rechte ist das Risiko groß, dass die einzigen Gegengewichte zur Dominanz, die die großen Unternehmen auf die öffentliche Meinung und die internationalen Märkte ausüben, allein von Bewegungen gebildet werden, die nur mit sich selbst und ihrem jeweiligen Anliegen beschäftigt sind und denen der Schwächste gleichgültig ist. Das Fehlen von Rechten auf Kollektivmaßnahmen in der europäischen Rechtsagenda droht in starkem Maße dazu zu führen, dass sich stattdessen gewalttätige und unkontrollierte Bewegungen entwickeln, von denen die Aktualität schon so manche Beispiele liefert.