

Prof. Dr. Martin Nettesheim

„Konzeptionen und Dimensionen von Solidarität im Recht der Europäischen Union“

in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Berlin: Springer,
2018 (im Erscheinen)

Keywords: Solidarität, Unterstützung, Integration, Einheitsbildung

Inhaltsverzeichnis

1. Solidarität zur Beschreibung guter normativer Orientierungsmuster	3
2. Vertragliche Verankerung des Solidaritätskonzepts	4
3. Abhängigkeit vom teleologischen Deutungshintergrund	6
4. Dimensionen der Solidarität: Zum Stand der Entwicklung	8
4.1. Solidarität als Grundlage von Integration, Einheitsbildung und Identität	8
4.2. Solidarität als vertraglich besonders hervorgehobene Wertorientierung	8
4.3. Solidarität als Leitidee bei der Schaffung von Institutionen, Rechtsarrangements und Mechanismen	9
4.3.1. Solidarische Mechanismen im EU-Recht.....	10
4.3.2. Staatensolidarität und Bürgersolidarität.....	11
4.3.3. „Grenzen der Solidarität“? Die Flüchtlingspolitik als Beispiel.....	12
4.4. Vertragsunmittelbare Solidaritätsrechte und -pflichten?	14
5. Fazit: Solidarität - zwischen Wert und Ziel	16

Zusammenfassung:

Der Begriff der Solidarität hat im EU-Recht und in der EU-Politik zentrale Bedeutung erlangt. Er steht für normative Orientierungsmuster, die für das Verhalten der EU, der EU-Mitgliedstaaten, zunehmend aber auch der EU-Bürgerinnen und Bürger Geltung beanspruchen sollen. Ideeller Anspruch und praktische Realität von Solidarität fallen allerdings weiterhin auseinander. Das Konzept der Solidarität hat vor allem politisch-programmatische Bedeutung. Die vertragliche Hervorhebung des Werts Solidarität hat erkennbar eine diskursprägende Wirkung. Die Zahl der solidaritätsgeprägten Institutionen und Arrangements in der EU nimmt zu. Unmittelbare rechtliche Solidaritätspflichten sind demgegenüber schwach ausgeprägt. Eine Konstitutionalisierung des Konzepts der Solidarität ist damit bislang nur in Ansätzen zu beobachten.

1. Solidarität zur Beschreibung guter normativer Orientierungsmuster

Solidarität ist ein schillernder und vielschichtiger Begriff. Wird er empirisch verwendet, steht er für Formen des Zusammengehörigkeitsgefühls einer Gruppe, bezeichnet er den Willen, sich gegenseitig Hilfe und Unterstützung zu leisten. Solidarität umschreibt dann eine bestimmte Motivation und weist einen engen Bezug zu Identität und Einheit, Zusammengehörigkeit und Gemeinschaftlichkeit auf. Der Begriff kann auch eine normative Bedeutung haben. Er steht dann für normative Orientierungsmuster der Verbundenheit und Unterstützung. Solidarität kann für moralische Pflichten stehen (Solidarität als Bestandteil einer Pflichtenmoral); Solidarität kann Ausdruck tugendhaften Verhaltens sein (Solidarität als Bestandteil einer Tugend- bzw. Gesinnungsmoral). Schließlich kann Solidarität Inhalt und Gegenstand rechtlicher Arrangements sein.¹

Solidarität kennzeichnet das Zusammenleben von Gruppen. Das Konzept kommt in engen interpersonalen Beziehungen ebenso zur Anwendung wie im Zusammenleben von Fremden. Im Rechtsinstitut der Ehe ist Solidarität ebenso angelegt wie in der Idee und Praxis des modernen solidarisch geprägten Nationalstaats (Krüger, 1971). Normativ konzipierte Solidarität vermittelt Sinn, den eine interessengeleitete Koordination freier Subjekte über den Vertrag nicht zu leisten vermag, und führt so zur Integration von Gemeinschaften. Solidarität ist ein gradualisierbares und relatives Konzept. Ob von Solidarität gesprochen werden kann, hängt immer von Hintergrundannahmen darüber ab, welche Art der Verbindung in einer Gruppe besteht. Solidarisches Verhalten kann viele Formen annehmen. Solidarität kann sich im gemeinsamen politisch-republikanischen Engagement zur Verwirklichung eines gemeinwohl-dienlichen Projekts ebenso manifestieren wie in unmittelbarer sozialstaatlicher Unterstützung (Überblick bei: Depenheuer, 1998; Depenheuer, 2011; Volkmann, 1998).

Solidarität wird heute so häufig beschworen und eingefordert wie selten zuvor. Über Solidarität wird in juristisch-vertraglichen Kontexten, im politischen Prozess und im gesellschaftlichen Zusammenleben gesprochen (Pernice, 2013; Kneuer/Masala, 2014). Das ist kein gutes Zeichen. Wenn so intensiv über Werte, Tugenden und Orientierungsmuster geredet wird, deutet dies auf Auszehrungserscheinungen hin. Die Beschreibung guter politischer Gemeinschaft-

¹ Einzelheiten bei: P. Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, 2006; M. Lais, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007; U. Volkmann, Solidarität in einem vereinten Europa, StwStP 9 (1998), 17; C. Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013; S. Kadelbach (Hrsg.), Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip? 2014; P. Hilpold, Solidarität im EU-Recht, EuR 2016, 373.

lichkeit kommt allerdings weiterhin nicht ohne diesen Begriff aus. Insofern verwundert es nicht, dass die vertragsgebenden Institutionen ebenso wie die EU-Organe häufig und gerne von Solidarität sprechen – im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten, im Verhältnis zwischen den EU-Bürgern, aber auch im Verhältnis zu Drittstaaten. Solidarität dient als Projektion, mit dem die normativen Muster des Verhaltens der an der Integration Beteiligten definiert und ggf. geändert werden sollen. Ziel ist es, an die Stelle einer politischen Koalition, in der sich die Verbundenheit über das rationale Selbstinteresse ergibt, davon aber immer auch abhängig bleibt, eine dichtere „solidarisch“ getragene Vergemeinschaftung treten zu lassen. An die Stelle eines Zweckbündnisses, das themenspezifisch, punktuell, ad-hoc und ggf. nur auf Zeit geschlossen ist, soll eine Gemeinschaft mit eigener vor-politischer Identität treten. Der Begriff steht damit seinerseits für ein vielschichtiges politisches Projekt.

2. Vertragliche Verankerung des Solidaritätskonzepts

Im Kontext der herkömmlichen internationalen Kooperation zwischen souveränen Staaten wurde und wird dem Konzept der Solidarität keine hervorgehobene normative Bedeutung zugeschrieben. Das Völkerrecht kennt keine allgemeinen Solidaritätspflichten zwischen den Staaten. Solidarität kann sich zwar in spezifischen völkervertraglichen Arrangements niederschlagen; die Menschenrechte erzwingen punktuell solidarisches Verhalten. Es wäre aber verfehlt, vom allgemeinen Völkerrecht als einer Ordnung zu sprechen, die von der Idee der Solidarität getragen wird. Die Verwendung von Begriffen wie „Internationale Gemeinschaft“ mag als Indiz für einen Prozess des Umdenkens gedeutet werden (Paulus, 2001). Im positiven Recht hat dies bislang aber noch keinen wesentlichen Niederschlag gefunden.

Auch in der ursprünglichen Rechtsarchitektur von EAG, EWG und EGKS spielte die Idee der Solidarität keine hervorgezogene Rolle. In der Schumann-Erklärung taucht der Begriff auf („Solidarität der Tat“); er wird dort aber gerade nicht normativ begriffen. In den ursprünglichen Vertragstexten war nur an einer versteckten Stelle – zur Beschreibung des Binnenverhältnisses eines Mitgliedstaats - von Solidarität die Rede. Die Gründungsverträge schufen auch keine rechtlichen Arrangements, die primär von der Idee gegenseitiger Unterstützung getragen waren. Die Gründungsstaaten waren der Auffassung, dass ihren Interessen durch die koordinierte gemeinsame Verfolgung von Interessen in einer überstaatlichen Organisation hinreichend gedient wäre. Sie versprachen sich Vertrags- und Rechtstreue, zudem auch, kon-

struktiv mitzuwirken. Ein „Solidarprinzip“ war in den ursprünglichen Verträgen nicht enthalten.

Die Lage hat sich zwischenzeitlich wesentlich gewandelt. Das europäische Primärrecht von EUV und AEUV wird heute von Bestimmungen durchzogen, in denen von dem Konzept der Solidarität die Rede ist. Schon in der Präambel ist vom Wunsch der Vertragsparteien des EUV die Rede, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und Ihrer Traditionen zu stärken“². In Art. 2 EUV wird festgestellt, dass sich die europäische Gesellschaft u.a. durch das Kennzeichen der Solidarität auszeichne. In Art. 3 Abs. 3 EUV ist von der Solidarität zwischen den Generationen die Rede, zudem von der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. In Art. 3 Abs. 3 EUV wird die Solidarität zwischen den Völkern der Welt angesprochen, in Art. 21 EUV die Solidarität zwischen den Staaten der Welt. Das zwischenstaatliche Element wird in Art. 24 EUV und Art. 31 EUV weiter konkretisiert, u.a. mit Blick auf das Anliegen, die gegenseitige politische Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in der Zusammenarbeit zu stärken. Im AEUV wird dann der Wert der Solidarität in einzelnen Politikbereichen erwähnt. Hervorzuheben sind etwa Art. 67 AEUV: Gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen; Art. 80 AEUV: Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten; Art. 122 AEUV: besondere Maßnahmen zur Unterstützung wirtschaftlicher Schieflagen eines Mitgliedstaats; Art. 194 AEUV: Energiepolitik; Art. 222 AEUV: allgemeine Solidaritätsklausel. Die Analyse des Vertrags macht deutlich, dass dem Konzept der Solidarität heute sowohl im Verhältnis der Vertragsstaaten als auch im Verhältnis zwischen einzelnen Menschen, schließlich auch im Verhältnis der EU gegenüber Drittstaaten zentrale Bedeutung zugeschrieben wird.

An die Seite einer Vielzahl von Bestimmungen, in denen ausdrücklich von Solidarität die Rede ist, treten weitere Regelungen, die in der Sache Solidarität einfordern. In Art. 4 Abs. 3 EUV wird eine allgemeine Unterstützungspflicht begründet. Art. 24 Abs. 3 AEUV begründet eine Unterstützungspflicht der Mitgliedstaaten im Bereich der GASP. Und Art. 42 Abs. 7 EUV legt fest, dass „im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats“ „die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ zu leisten haben. An vielen Stellen ist von einem sozialen Europa die Rede. Hinter Vorschriften dieses Inhalts stehen Solidaritätskonzeptionen. Die Integrationspolitik bewegt sich damit in einem vertraglichen Rahmen, in dem Solidaritätserwartungen semantisch und

² Erwägungsgrund 6 der Präambel des EUV.

inhaltlich in einem Umfang formuliert werden, der beinahe ein Übermaß erreicht hat (Überblick bei Müller, 2010).

Wenn „Solidarität“ heute im EU-Recht beinahe inflationär verwandt wird (Wydra, 2010), lässt sich die Vermutung nicht von der Hand weisen, dass mangelnde inhaltliche Einigkeit durch schöne Worte überdeckt werden soll. Nicht ausgeschlossen ist aber auch eine positivere Deutung: Die vertraglichen Formulierungen könnten sich danach schrittweise zur akzeptierten Handlungsorientierung verfestigen. Man sollte die identitätsformende Wirkung, die von Solidaritätsbekundungen im Vertrag, im politischen Raum und in den Handlungen der EU-Organe ausgesprochen werden, nicht unterschätzen. Wenn sich die Mitgliedstaaten in öffentlichen Erklärungen immer wieder zu „mehr Solidarität“ bekennen (so etwa im Februar 2016 die sechs Gründerstaaten der EWG in Rom), bleibt dies nicht folgenlos. Die konstruktivistische Wirkung dieser Erklärungen greift aber nur schrittweise. Gerade bei harten, den Souveränitätskern berührenden Konflikten werden die Staaten aber weiterhin vor allem interessengeleitet handeln.

3. Abhängigkeit vom teleologischen Deutungshintergrund

Jeder Versuch einer politischen oder juristischen Deutung dieser Vertragsbestimmungen würde sein Ziel verfehlen, wenn nicht in Rechnung gestellt wird, dass die hinter dem Vertragstext stehenden normativen Grundannahmen über die Natur der Integration weiterhin deutlich auseinanderfallen. Auch im Kontext der europäischen Integration kann über gute normative („solidarische“) Verhaltensmuster nur sinnvoll diskutiert werden, wenn das jeweilige Hintergrundverständnis aufgedeckt und Klarheit über das Wesen und den teleologischen Horizont der Integrationsbewegung geschaffen werden. Wer die EU als quasi-föderales Gebilde versteht und den Weg in eine immer engere Union vorgezeichnet sieht, wird andere Vorstellungen davon haben, welche Form solidarischen Verhaltens im Verbund normativ geboten ist, als jemand, der die EU als Club souveräner Staaten begreift, die sich im eigenen Interesse zur Kooperation zusammengeschlossen und punktuell in einen supranationalen governance-Rahmen integriert haben. Auch wenn der Vertragsgeber an beinahe zwei Duzend Stellen von Solidarität spricht: Solange die integrationspolitischen und –theoretischen Deutungsunterschiede so weit auseinander fallen, wird eine Verständigung darauf, welche Form von Solidarität in einer konkreten Situation normativ geboten ist, schwer fallen (Böckenförde, 2011).

Die gegenwärtige Diskussion um den Stand und die Entwicklungsperspektiven europäischer Solidarität lässt sich damit nur sinnvoll erschließen, wenn die vorstehend beschriebenen Differenzen im Blick behalten werden. Wer sich vom Ideal eines europäischen Föderalismus leiten lässt, das dichte und staatsähnliche Einstands- und Unterstützungsmuster für richtig hält, hat in den letzten Jahren eine Verlust- und Verfallsgeschichte erzählen können: Sowohl die Finanz- als auch die Flüchtlingskrise haben dieser Deutung zufolge einen Rückfall in alte interessenorientierte Denkweisen, einen beklagenswerten Egoismus der Staaten und ein Mangel normativ gebotener Solidarität erkennen lassen. Realistischere Betrachter werden darauf hinweisen, dass die EU nie jene Solidargemeinschaft war, zu der sie in guten Zeiten hochstilisiert wurde, dass über jede Form von Transfers immer hart gerungen wurde und dass die Polykrisen der letzten Dekade nur aufdeckten, dass die Integration weiterhin wesentlich von interessenorientierten Staaten getragen wird. Die Klage vieler Beobachter über fehlende Solidarität ist danach vor allem Ausdruck einer idealisierend- fehlgeleiteten Verständnisses des Stands und der näheren Perspektiven der Integration.

Derartige Deutungsunterschiede schlagen sich dann konsequenterweise auch in der Bewertung konkreter Maßnahmen unmittelbar nieder. Um ein Beispiel zu nennen: Die Unterstützung der Peripheriestaaten, die in der Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise geleistet worden ist, stellt sich als solidarische Unterstützung dar, wenn man sich am Prinzip des wirtschaftlichen Eigenstands und am grundsätzlichen „No-Bail-out“-Prinzip orientiert. Wer hingegen von einer unbedingten Pflicht zur Unterstützung wirtschaftlich hilfsbedürftiger Staaten ausgeht, wird in der Konditionalität der Hilfemaßnahmen eine Verweigerung eigentlich normativ gebotener Solidarität sehen. Gerade in der rechtswissenschaftlichen Diskussion ist mitunter wenig Sinn dafür zu beobachten, dass eine normative Konkretisierung des EU-Vertragsrechts nur möglich ist, wenn das integrationspolitische Grundverständnis aufgedeckt wird. Der Wille zur „Konstitutionalisierung“ des Solidaritätskonzepts ist groß: Der Deutungshorizont darüber, wie normativ gebotene Solidarität auszusehen hat, verlagert sich damit auf Richter und Juristen. Die verbreitete Tendenz, vertragliche Wertaussagen in „Verfassungsprinzipien“ zu transferieren und dann (scheinbar mühlos) normative Aussagen zu deduzieren, lässt sich gerade mit Blick auf den Wert der Solidarität vielfach beobachten (Gussone, 2006; Lais, 2007; Hieronymi, 2003; skeptischer Kadelbach, 2014).

4. Dimensionen der Solidarität: Zum Stand der Entwicklung

4.1. Solidarität als Grundlage von Integration, Einheitsbildung und Identität

Die Vertragsbestimmungen des EU-Primärrechts, die von Solidarität sprechen, sind vielschichtig. Ihre politische Funktion ist offenkundig: Dem Vertragsgeber geht es darum, eine Fortentwicklung und Neubeschreibung der normativen Muster der europäischen Integration zu bewirken. Integration soll mehr sein als die Kooperation von Staaten, die ihr Eigeninteresse suchen. Die EU will sich nicht nur als Club egoistischer Staaten begreifen, die sich zum eigenen Nutzen einem supranationalen Regime unterwerfen. Der Integrationsprozess soll sich auf solidarische Verhaltensmuster stützen können, soll von der damit einher gehenden gesellschaftspolitischen Integration, einer Einheitsbildung und Identitätsformung profitieren.

In Zeiten der Fortentwicklung der EU-Zuständigkeiten über die Marktintegration hinaus mehr ist die Gewinnung einer derartigen sozialpsychologischen Tiefenstruktur mehr denn je von Bedeutung. Während eine Politik der Marktöffnung von der Annahme gegenseitigen Nutzens (*David Ricardo*) getragen wird, gilt dies schon für Bereiche zunehmend dichter unionaler Regulierung nur noch begrenzt. Und für neue Integrationsbereiche wie den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt es gar nicht mehr. Die hierin angelegten „Zumutungen“ werden nur dann akzeptabel und legitim erscheinen, wenn die Betroffenen damit rechnen können, dass ihre Interessen in solidarischer Weise berücksichtigt werden (Output-Dimension von Solidarität). Die Herausbildung eines – solidarisch verbundenen – demokratischen Subjekts sichert die Wahrnehmung dieser Kompetenzen auf der Input-Seite legitimato- risch ab. In Zeiten, in denen die Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen der EU durch den Ausbau von Verfahren der Mehrheitsentscheidung vorangetrieben wird, kommt es auf einen solidarischen Umgang besonders an. Es ist nicht unplausibel, dies zur Grundlage einer „neuen Erzählung“ über Europa zu machen (Garton Ash, 2007).

4.2. Solidarität als vertraglich besonders hervorgehobene Wertorientierung

Die Vertragsnormen, in denen Solidarität angesprochen wird, bezeichnen einen Wert. Wenn der Vertragsgeber ein bestimmtes Wertverständnis besonders hervorhebt, zielt er darauf ab, auf die Entstehung von bestimmten Handlungsorientierungen hinzuwirken. In einer Zeit, in der andere Orientierungsmuster an Bedeutung verlieren, ist die vertragliche Fixierung von

„Leitwerten“ ein mögliches Substitut. Der Vertragsgeber setzt darauf, dass die Auszeichnung und normative Hervorhebung von Solidarität das Wertverständnis der in der EU lebenden Menschen prägen wird. Wichtig ist, dass diese Funktion nicht mit der Begründung von Geboten oder Verboten gleichgesetzt werden darf; sie bewegt sich noch im Vorfeld der Setzung von Rechtspflichten. Adressaten der einschlägigen Vertragsbestimmungen sind zunächst und insbesondere die Amtswalter von EU und Mitgliedstaaten, die ihr Amtsverständnis im Lichte des Solidaritätswerts konzipieren sollen. Die EU-Amtswalter sind gehalten, ihre politischen Entscheidungen an der Idee der Solidarität ausrichten („transnationale Solidarität“). Heute geht es dem Vertragsgeber aber auch um die Förderung einer solidarischen Verhaltensorientierung zwischen den Menschen in der Europäischen Union („interpersonale Solidarität“). Die Formulierungen, die sich insbesondere in Rechtsnormen programmatischer Natur (Präambeln, Begründungserwägungen, Zielbestimmungen) finden, dienen der Orientierung, ohne gerichtlich durchsetzbare unmittelbare Pflichten zu begründen. Die Vielzahl der Formulierungen lässt erkennen, wie unterschiedlich die Lagen sind, in denen eine solidarische Verhaltensorientierung herbeigeführt werden soll.

Über die Effektivität und Wirkung eines derartigen Vorgehens besteht wenig Klarheit. Für manche ist die Aufladung eines Rechtstextes mit Wertbekundungen eine Abirrung, die Unklarheiten hervorbringt, zu einer „Aktivierung“ der Gerichtsbarkeit führt und so den politischen Prozess schwächen wird. Verwiesen wird zudem darauf, dass kaum empirische Erkenntnisse darüber vorliegen, ob Vertragstextaussagen zu einem Bewusstseinswandel führen. Der „Verfassungspatriotismus“ unter dem Grundgesetz spiegelt eine Verfassung, die mit Wertaussagen sehr sparsam umgeht. Andere wiederum verweisen darauf, dass die Hervorhebung von Werten ein jedenfalls nicht sinnloser Versuch ist, auf die Identität der Bürger einzuwirken. Es könne jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass die Hervorhebung des Werts der Solidarität gesellschaftliche und politische Orientierungsmuster beeinflusse. Im Rahmen ihrer Kompetenzen haben die EU-Organe den Auftrag, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen eine entsprechende Werthaltung gefördert wird.

4.3. Solidarität als Leitidee bei der Schaffung von Institutionen, Rechtsarrangements und Mechanismen

Vertragsnormen, die von Solidarität sprechen, sind zudem juristisch-normative Gründe, die bei der Wahrnehmung von Zuständigkeiten und Befugnissen anleitend und rechtfertigend

wirken. Politisches Entscheiden in der EU soll am Grundsatz der Solidarität ausgerichtet werden. In den von den EU-Institutionen getroffenen Entscheidungen sollen sich solidarische Elemente wiederfinden. Die Grundfreiheiten und die Unionsbürgerschaft bilden hierfür ein wichtiges Beispiel (zur Unionsbürgerschaft: Nettesheim, 2013; Nettesheim, 2018; Giubboni, 2015). Solidarität als Grund ist wiederum keine Rechtspflicht; sie strukturiert aber den teleologischen Entscheidungshorizont und die Abwägung kollidierender Werte, Interessen und Belange. Regelmäßig werden in einer konkreten Entscheidungssituation auch gegenläufige Gründe relevant sein. Der Vertrag gewichtet hier nicht. Es obliegt den handelnden Organen, zu bestimmen, welches relative Gewicht Solidarität in einer konkreten Entscheidungslage haben soll. Die Kontrolldichte des EuGH ist auch in Bereichen, in denen der Vertrag bestimmte Ziele in „Querschnittsbestimmungen“ oder Zielvorschriften hervorhebt, weiterhin gering.

4.3.1. Solidarische Mechanismen im EU-Recht

In beinahe allen Politikbereichen der EU finden sich inzwischen vielfältige rechtlich verfestigte Arrangements, die einen solidarischen Gehalt aufweisen.

Eine besonders hervorzuhebende Bedeutung haben die Fonds, die die EU eingerichtet hat, um Projektförderung zu betreiben (Puttler, 2014). In diesen Fonds sind Elemente des Transfers enthalten, ohne dass dies konkret ausgewiesen wird. Die EU betreibt gegenwärtig fünf zentrale Fonds, in denen die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung in den EU-Mitgliedstaaten gefördert wird: Europäischer Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE); Europäischer Sozialfonds (ESF); Kohäsionsfonds (KF); Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Den Rahmen bildet die „Strategie Europa 2020“. Daneben gibt es inzwischen einen Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF), der Hilfe bei Katastrophenfällen leistet. Über diese Fonds werden heute mehr als 70% des Haushalts der EU verwaltet. Sie stützen sich auf Projektinitiativen der Mitgliedstaaten und sehen regelmäßig eine Ko-finanzierung vor. Nur auf allgemeiner Ebene lässt sich bestimmen, wie die Brutto- und Nettoverteilung aussieht.

Darüber hinaus wird Solidarität in spezifischen Politikbereichen durch Einrichtung von Arrangements geleistet, in denen Unterstützung gewährt wird. So sieht das Energiekapitel des

AEUV vor, dass bei der Durchführung der EU-Energiepolitik eine solidarische Sicherung der Energiesicherheit der Mitgliedstaaten gewährleistet sein muss (Hermes, 2014). Ein wichtiges Ziel ist daher die Interkonnektivität der Netze. Solidaritätselemente finden sich auch in der EU-Außenpolitik und EU-Nachbarschaftspolitik, etwa in dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA).

Implizit finden sich heute auch in den „governance“-Strukturen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vielfältige Solidaritätselemente (Gaitanides, 2014; Pernice, 2013; Blanke, 2014). Im Rahmen von Institutionen wie dem Europäische Stabilitätsmechanismus gewähren die Mitgliedstaaten der EU-Zone einander – allerdings bedingte – Unterstützung. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank enthält greifbare Elemente der Unterstützung.

Zweifelhaft ist, ob sich bereits ein Gesamtbild entwickelt hat, das die Rede von einem „europäischen Sozialmodell“ zulässt (Streeck, 1999; Volkmann, 1998b).

4.3.2. Staatensolidarität und Bürgersolidarität

Die von der EU eingerichteten Mechanismen sind vor allem Mechanismen, die auf eine Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander abzielen. In den letzten Jahren ist auch die Solidarität zwischen den Menschen in der EU zu einem Topos amtlicher Verlautbarungen geworden. Die EU-Kommission behauptet: „Die soziale Solidarität ist ein gemeinsames Anliegen aller Europäer – Solidarität zeigen zwischen Generationen, Regionen, Wohlhabenden und weniger Wohlhabenden sowie zwischen reichen und ärmeren Mitgliedstaaten. Die Solidarität ist eines der Funktionsmerkmale der europäischen Gesellschaft ...“³ In anderen Dokumenten ist von der „Solidarität zwischen den Generationen“⁴ und von der „Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Nachhaltigkeit der Sozialsysteme“ die Rede, zudem auch von der „Gewährleistung, dass niemand außen vor bleibt“.⁵ Die Feststellungen haben regelmäßig einen hoch-

³ Mitteilung der Kommission vom 2. Juli 2008: Für eine erneuerte Sozialagenda. Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts, KOM(2008), 412 endg., S. 7.

⁴ Mitteilung der Kommission vom 16. März 2005: Grünbuch „Angesichts des demographischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, KOM(2005) 94 endg.

⁵ Mitteilung der Kommission vom 20. November 2007: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität. Eine neue gesellschaftliche Vision für das Europa des 21. Jahrhunderts, KOM(2007) 726 endg.

gradig normativen, teilweise auch paternalistischen Unterton. Getragen vom Glauben an die politische Gestaltbarkeit der Welt, wird hier eine bessere Gesellschaft erdacht. Das normative Selbstverständnis der einzelnen Mitglieder einer (allenfalls im Entstehen begriffenen) europäischen Gesellschaft wird damit nicht abgebildet. Die Diskussionen, die im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise geführt wurden, haben vor Augen geführt, dass die EU-Bürger untereinander bislang nur lockere und niedrigschwellige Unterstützungspflichten empfinden, die deutlich hinter das im Nationalstaat entwickelte Maß zurückfallen. Eine europäische Solidaritätsgemeinschaft, die Verteilungsströme in dem Umfang zu tragen bereit wäre, wie sie im Nationalstaat erfolgen, ist noch nicht in Sicht. In welchem Umfang die politisch-programmatische Arbeit der EU-Organe zu einer Bewusstseins- und Identitätsänderung führen wird, ist bislang nicht absehbar.

Erkennbar geht es aber auch darum, die Grundlagen für den Erlass von Rechtsakten zu schaffen, in denen eine rechtliche Pflichtensolidarität eingefordert wird. Aus kompetenziellen Gründen sind die Möglichkeiten der EU, Mechanismen horizontaler transnationaler Solidarität zu etablieren, weiterhin begrenzt. Die Einrichtung eines europäischen Sozialversicherungssystems, das eine unmittelbare solidarische Absicherung der Bürgerinnen und Bürger untereinander bewirken würde, ist nach geltendem Vertragsrecht jedenfalls nicht ohne weiteres möglich. Der Versuch einer rechtlich erzwungenen Solidarität würde im übrigen schnell auf schwere Legitimationsprobleme stoßen.

4.3.3. „Grenzen der Solidarität“? Die Flüchtlingspolitik als Beispiel

Ein Konfliktfeld, auf dem sich die Möglichkeiten und Grenzen eines normativen Konzepts von Solidarität gut studieren lassen, ist die Asyl- und Flüchtlingspolitik (Bast, 2014; Bendiek/Neyer, 2016; Hilpold, 2016). Nach Art. 80 AEUV hat sich die EU-Politik auf diesem Feld an der Idee der Solidarität zu orientieren. In der EU-Asylpolitik spielte dies zunächst keine Rolle: Das Dublin-System beruht auf Strukturen, in denen Elemente der solidarischen Unterstützung keine herausgehobene Bedeutung haben – ohne dass dies zum Vorwurf des Vertragsverstößes führen könnte. Erst nach dem Aufkommen größerer Flüchtlingsbewegungen stellten sich die Akteure der Herausforderung, solidarische Politik betreiben zu müssen. Von 2008 bis 2013 erfolgte eine solidarische Unterstützung von Mitgliedstaaten, die von Flüchtlingsbewegungen besonders betroffen waren, im Rahmen des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (SOLID). In der Zeit von 2014 bis 2020

unterstützt der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Lasten durch Förderung konkreter Projekte. Im Juli 2015 einigte sich der Rat dann auf eine freiwillige „Neuansiedlung“ von ca. 22000 Schutzsuchenden; dieser Beschluss wurde in den zwei Folgejahren weitgehend umgesetzt. Im September 2015 beschloss der Rat dann die Schaffung eines Mechanismus zur verpflichtenden „Umverteilung“ von ankommenden Flüchtlingen. Die Beschlüsse wurden mit Mehrheit gegen die Stimmen von Ungarn, Tschechien, Rumänien und die Slowakei gefasst. In den Beschlüssen ist davon die Rede, dass der „außergewöhnliche Zustrom von Migranten“ die EU-Organe dazu veranlasst habe, „konkrete Maßnahmen der Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen“ zu ergreifen.⁶ Der Europäische Gerichtshof wies eine Klage gegen den Beschluss ab.⁷ In der Entscheidung stellt der Gerichtshof fest: „Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten in einer Notlage im Sinne von Art. 78 Abs. 3 AEUV, müssen die Belastungen, die mit den aufgrund dieser Vorschrift zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassenen vorläufigen Maßnahmen verbunden sind, grundsätzlich auf alle anderen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, im Einklang mit dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, der nach Art. 80 AEUV für die Politik der Union im Asylbereich gilt.“ Man wird die Feststellung nicht in dem Sinne verstehen können, dass die Einführung verpflichtender Umverteilungsmechanismen vom Vertrag erzwungen wird. Der EuGH ist dahingehend zu verstehen, dass die EU-Organe gute Gründe gehabt hatten, die Mitgliedstaaten zur Aufnahme zu verpflichten.

Der Beschluss vom September 2015 kann als Beispiel für eine Maßnahme dienen, die eine (Rechts-)Pflichtensolidarität begründet. Inwieweit dies legitim ist, ist rechtswissenschaftlich (ungeachtet der billigenden Entscheidung des EuGH) weiterhin sehr umstritten. Solidarität ist kein Prinzip, mit dem grundlegendere Strukturegebenheiten einfach überspielt werden können. Dass inzwischen immer wieder schlagwortartig betont wird: „Solidarität ist keine Einbahnstraße“, ändert an der Maßgeblichkeit der vertraglichen Strukturen nichts. Unklar ist bereits, ob der Rat der EU auf der Basis einer Notfallklausel des EU-Vertragsrechts eine Entscheidung erlassen durfte, mit der wesentliche rechtliche Regelungen des sog. „Dublin“-Systems über die Zuständigkeit über die Gewährung internationalen Schutzes überlagert werden. Unklar ist auch, ob sich der legitime supranationale Herrschafts- und Regelungsanspruch der EU heute schon auf Fragen der Umsiedlung von Menschen zwischen den Mitgliedstaaten

⁶ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015, Begründungserwägung 3.

⁷ EuGH, Urt. vom 6. September 2017, verb. Rs. C-643/15 und C-647/15, Slowakei und Ungarn/Rat.

bezieht. Die Mitgliedstaaten haben der EU nur begrenzte Kompetenzen übertragen und jeden Eingriff in die nationale Verfassungsidentität untersagt. Dem westlichen Liberalismus mag es anrühlich erscheinen, wenn sich ein EU-Mitgliedstaaten auf seine souveräne Autonomie beruft, um seine Idee kulturell oder sprachlich homogenen Zusammenlebens abzusichern. Der Versuch der EU-Institutionen, in einer Kernfrage des staatlichen Selbstverständnisses Solidaritätspflichten mehrheitlich zu begründen, berührt Grundfragen der Belastbarkeit der Europäischen Integration. Die EU ist letztlich weiterhin ein Club souveräner Staaten – wie nicht zuletzt der Brexit zeigt. Supranationale Herrschaftsgewalt muss im Wissen um den Club-Charakter ausübt werden. In zentralen Fragen politischer Souveränität sehen die EU-Verträge weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip vor. In den letzten zwei Jahrzehnten sind einige souveränitätsnahe Kompetenzbereiche für Mehrheitsentscheidungen geöffnet worden. Das „Solidaritätsprinzip“ ist aber kein Trumpf, mit dem grundlegende Strukturgegebenheiten der Integration überspielt werden können. Es könnte den Integrationsverbund zerreißen, wenn hier keine politische Sensibilität entwickelt wird.

4.4. Vertragsunmittelbare Solidaritätsrechte und -pflichten?

Vertragsunmittelbare Solidaritätspflichten bestehen bislang nur in eingeschränktem Umfang. Zwar spricht die EU-Grundrechtecharta in der Überschrift von Titel IV (Art. 27-38 GrCh) von „Solidarität“. Die Bestimmungen gehen inhaltlich dann weit über Solidaritätspflichten hinaus und haben Fragen des sozialen Schutzes, der sozialen Gleichstellung und der sozialen Absicherung zum Gegenstand. Elemente der Solidarität finden sich immerhin in Art. 34 GrCh, in dem das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten anerkannt wird, in Art. 35 GrCh, der das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung anerkennt, und in Art. 36 GrCh, der den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse schützt, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern. Die Einlösung dieser Rechte obliegt dem EU-Normgeber (Art. 51 Abs. 1 GrCh): Unmittelbare Ansprüche, die vom EuGH durch ein Leistungs- oder Verpflichtungsurteil durchgesetzt werden können, lassen sich hieraus bislang nicht ableiten (Menéndez, 2003).

Größere Bedeutung haben vertragsunmittelbare Solidaritätspflichten erlangt, die gegen die Mitgliedstaaten gerichtet werden. An vorderster Stelle steht hier die Rechtsprechung des

EuGH zur Unionsbürgerschaft, die eine sozialrechtliche Gleichstellung vorsieht (Art. 20 i.V.m. Art. 18 AEUV). In Entscheidungen wie „Martinez Sala“⁸, „Grzelczyk“⁹ und „Trojani“¹⁰ stellte der EuGH fest, dass die Unionsbürgerschaft einen Grundstatus verleihe, der eine sozialrechtliche Benachteiligung mobiler Unionsbürger verbiete. Er sprach in diesem Zusammenhang davon, dass die Mitgliedstaaten den EU-Bürgern aus anderen EU-Mitgliedstaaten zu einem gewissen Grad an Solidarität verpflichtet seien. Dogmatisch beruhen die Entscheidungen auf einem sehr weiten Verständnis des Schutzzumfangs von Art. 20 iVm. Art. 18 AEUV. Selbst in Fällen, in denen sich eine Person nicht auf der Grundlage unionsrechtlicher Titel in einem anderen Mitgliedstaat aufhielt, sollte sie eine sozialrechtliche Gleichstellung beanspruchen können. Der EuGH sprach davon, dass die Inanspruchnahme von Sozialleistungen nicht zu einem „unreasonable burden“ führen dürfe,¹¹ ließ die Bedeutung dieser Einschränkung aber im Unklaren.

In jüngeren Entscheidungen ist nunmehr eine deutliche Richtungskorrektur zu beobachten („Brey“¹², „Alimanovic“¹³, „KOM/UK“¹⁴). In diesen neuen Entscheidungen erhob der EuGH nicht mehr den Anspruch, die Festlegungen des Richtliniengebers, unter welchen Voraussetzungen eine Integration in ein mitgliedstaatliches Sozialsystem erfolgen muss, unter Rückgriff auf Art. 20 iVm. Art. 18 AEUV zu überspielen. Keine Pflicht zur Gleichstellung besteht gegenüber Unionsbürgern, die kein unionsrechtlich begründetes Aufenthaltsrecht haben. In den Entscheidungen wurde der „Stabilität“ der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme ein so großes Gewicht beigemessen, dass gegenläufige Solidaritätserwartungen regelmäßig zurücktreten müssen. Unter welchen Voraussetzungen eine unionsrechtlich relevante Gefährdung der Stabilität zu erwarten ist, ließ der EuGH offen. Insbesondere blieb offen, ob dabei ein abstrakter Maßstab, der auch die Folgen einer sozialrechtlichen Gleichstellung für das künftige Migrationsverhalten anderer Unionsbürger berücksichtigt, oder ein konkreter Maßstab, der nur die sich aus dem konkreten Antrag ergebende Last berücksichtigt, zur Anwendung kommen muss. Während der EuGH in „Brey“ noch davon ausging, dass die Verweigerung einer sozialrechtlichen Gleichstellung mobiler Unionsbürger einer Prüfung am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips standhalten müsse, verzichtete er in „KOM/U.K.“ auf eine derartige Prüfung.

⁸ EuGH, Urt. vom 12. Mai 1998, Rs. C-85/96, Martinez Sala.

⁹ EuGH, Urt. vom 20. September 2001, Rs. C-184/99, Grzelczyk.

¹⁰ EuGH, Urt. vom 7. September 2004, Rs. C-456/02, Trojani.

¹¹ So auch die Festlegungen der Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG.

¹² EuGH, Urt. vom 19. September 2013, Rs. C-140/12, Brey.

¹³ EuGH, Urt. vom 15. September 2015, Rs. C-67/14, Alimanovic.

¹⁴ EuGH, Urt. vom 14. Juni 2016, Rs. C-308/14, KOM/UK.

5. Fazit: Solidarität - zwischen Wert und Ziel

Nach knapp sieben Jahrzehnten Integrationsgeschichte haben sich im Verhältnis der Mitgliedstaaten Orientierungsmuster herausgebildet, in denen sich die Idee der Solidarität ausdrückt. Solidarität ist insofern zu einem normativen Leitwert geworden – allerdings einem Wert, der je nach integrationspolitischem Grundverständnis überaus unterschiedliche Inhalte annehmen kann. Das EU-Recht gibt zu erkennen, dass Solidarität weiterhin erst zu schaffen ist, dass es um die Stärkung und Verfestigung der darin angelegten normativen Muster gegenseitiger Unterstützung gehen soll. Die Sättigung der Vertragstexte mit Solidaritätsappellen darf nicht darüber hinweg täuschen, dass Wertorientierung nicht von oben her angeordnet werden kann. Schon gar nicht lässt sich Solidarität in Bereichen erzwingen, in denen es an Akzeptanz fehlt, die in einer rechtlichen Pflichtensolidarität angelegte Zumutung hinzunehmen. Solidarität muss als Wert vermittelt werden, vor allem durch Erzählungen und beispielgebendes Verhalten. Die kulturelle, sprachliche und geschichtliche Heterogenität Europas steht dem Gelingen dieses Vorhabens nicht notwendig entgegen. Die Bemühungen darum, einen Solidaritätsdiskurs in die Wege zu leiten, haben durch die Krisen der letzten Jahre schweren Schaden genommen. Heute ist wichtiger denn je, zu vermitteln, dass das gemeinsame Gedeihen der Europäer ohne gegenseitige Verantwortung und Unterstützung nicht gelingen wird.

Literaturverzeichnis:

Bast, J. (2014), *Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht*, in: Kadelbach, S. (Hrsg.), *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip*, Baden-Baden: Nomos, 19-32.

Bendiek, A./Neyer, J. (2016), *Europäische Solidarität – die Flüchtlingskrise als Realitätstest*, Berlin: SWP, SWP-Aktuell 20.

Blanke, H.-J. (2014), *Solidarische Finanzhilfen als Lackmустest föderaler Balance in der Europäischen Union*, *Europarecht*, 540-565.

Böckenförde, E.-W. (2011), *Die Bedingungen europäischer Solidarität* (2006), in: Böckenförde, E.-W. (Hrsg.), *Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht*, Frankfurt: Suhrkamp, 267-279.

Depenheuer, O. (1998), „Nicht alle Menschen werden Brüder“. Unterscheidung als praktische Bedingung von Solidarität, in: Dassmann, E./Depenheuer, O./Heinze, M. (Hrsg.), *Solidarität in Knappheit*, Berlin: Duncker & Humblot, 41-66.

Depenheuer, O. (2011), *Solidarität und Freiheit*, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: C.F. Müller, Bd. IX, § 194, 665-697.

Gaitanides, Ch. (2014), *Ein Solidaritätsprinzip in der Krise? Rettungsschirm und gemeinsame Währung*, Kadelbach, S. (Hrsg.), *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip*, Baden-Baden: Nomos, 33-42.

Giubboni, St. (2015), *Free Movement of Persons and European Solidarity Revisited*, *Perspectives on Federalism* 7/1, 1-18.

Garton Ash, T. (2007), *Europe's True Stories*, *Prospect Magazine* 131, 36-42.

Gussonne, P. (2006), *Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen*, Berlin: Duncker & Humblot.

Hermes, G. (2014), *Die Solidarklausel in der europäischen Energiepolitik*, in: Kadelbach, S. (Hrsg.), *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip*, Baden-Baden: Nomos, 59-78.

Hieronymi, T. (2003), *Solidarität als Rechtsprinzip der Europäischen Union*, Frankfurt a.M.: Lang.

Hilpold, P. (2016), *Solidarität im EU-Recht*, Die „Inseln der Solidarität“ unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, *Europarecht* 373-405.

Kadelbach, S. (2014), *Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?*, in: Kadelbach, S. (Hrsg.), *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip*, Baden-Baden: Nomos, 9-18.

Kneuer, M./Marala, C., (2014), *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, *Zeitschrift für Politikwissenschaften, Sonderband Solidarität*, 7-25.

Krüger, H. (1971), *Brüderlichkeit – das dritte, fast vergessene Ideal der Demokratie*, in: Spanner, H. u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag*, München: C.H. Beck, 249-265.

Lais, M. (2007), *Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, Baden-Baden: Nomos.

Menéndez, A.J. (2003), *The rights' foundations of solidarity: Social and economic rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Oslo: Arena, Arena Working Papers Series.

Müller, A. Th. (2010), *Solidarität als Rechtsbegriff im Europarecht*, in: Sedmak, C. (Hrsg.), *Solidarität. Vom Wert der Gemeinschaft*, Darmstadt: WGB Academic in WBG, 77-104.

Nettesheim, M. (2013), *Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft – vom Schutz der Mobilität zur Gewährleistung eines Lebensumfelds*, in: Barwig, K./Beichel-Benedetti, S./Brinkmann, G. (Hrsg.), *Solidarität*, Baden-Baden: Nomos.

Nettesheim, M. (2018), *Dimensionen der Unionsbürgerschaft*, in: Juristische Gesellschaft Bremen e.V. (Hrsg.), *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen 2018*, Bremen: Edition Temmen, im Erscheinen.

Paulus, A. L. (2001), *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht*, München: C.H. Beck.

Pernice, I. (2013), *Solidarität in Europa: Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union*, in: Calliess, Chr. (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, Tübingen: Mohr, 25-53.

Puttler, A. (2014), *Solidarität als Finanzausgleich? Die europäische Kohäsionspolitik*, in: Kadelbach, S. (Hrsg.), *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip*, Baden-Baden: Nomos, 43-58.

Streeck, W. (1999), *Competitive Solidarity: Rethinking the „European Social Model“*, Köln: MPI, MPIfG Working Papers 8.

Tomuschat, Chr. (1987), *Solidarität in Europa*, in: Caporaso, F. ua. (Hrsg.), *Du droit international au droit de d'integration. Liber amicorum Pierre Pescatore*, 734-751.

Volkman, U. (1998a), *Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung*, Tübingen: Mohr.

Volkman, U. (1998b), *Solidarität in einem vereinten Europa*, *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 9, 17-44.

Wydra, D. (2010), *Ein kritischer Blick auf den Solidaritätsdiskurs in der Europäischen Union*, in: Sedmak, C. (Hrsg.), *Solidarität. Vom Wert der Gemeinschaft*, Darmstadt: WGB Academic in WBG, 105-119).