

CHRISTOF MANDRY

Zwischen Zugehörigkeitsbewusstsein und Bürgerrechten. Solidarität als normatives Orientierungsprinzip der Europäischen Union

Zusammenfassung

Der Beitrag analysiert die Bedeutung der Solidaritätsidee in der Politik der Europäischen Union ausgehend von einer differenzierten Analyse der Verfassungsdokumente. In normativer Hinsicht lässt sich Solidarität auf europäischer Ebene nicht einfach bestimmen, indem die in den nationalstaatlichen sozialen Sicherungssystemen institutionalisierte ‚Solidarität‘ auf die EU übertragen wird. Angesichts der Herausforderungen einer globalisierten Welt und der Grenzen, an die nationalstaatlich organisierte Solidarität stößt, muss eigenständig konzipiert werden, was ‚europäische Solidarität‘ im Zwischenbereich zwischen Nationalstaaten einerseits und internationalen Organisationen andererseits präzise gegen diese nationalen bzw. globalen Solidaritätsformen abgrenzt und welche (sozial-)politischen Konsequenzen für die EU zu ziehen sind. Dazu wird die Konzeption einer *europäischen Bürgersolidarität* vorgeschlagen. Diese beruht auf einem europäischen Zugehörigkeitsbewusstsein, äußert sich in der – institutionell noch auszubauenden – politischen Verantwortungswahrnehmung und erstreckt sich auf die Gewährleistung der sozialen Rechte und der Freiheitsrechte aller Einwohner der EU.

Schlüsselwörter

‚Solidarität‘ in europäischen Verfassungstexten – Europäische Union als ‚Wertegemeinschaft‘ – Solidarität zwischen EU-Staaten – Solidarität-Zugehörigkeit – politische Solidarität – europäische Bürgersolidarität

Solidarität zählt zu den Werten, auf denen die Europäische Union sich gründet. So hält es der unterzeichnete, aber nicht ratifizierte *Vertrag über eine Verfassung für Europa* fest.¹ Auch in der lang umkämpften Präambel des Verfassungsvertrags wird die Absicht der EU beschworen, auf „Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt“ hinzuwirken. Nimmt man dies auch ungeachtet der unklaren Zukunft des Vertragstexts als Ausgangsbefund, so erhebt sich die Frage, ob Solidarität für die Europäische Union tatsächlich grundlegende Bedeutung hat oder haben sollte und wie diese genauer zu bestimmen wäre. Diese Frage stellt sich für die EU unter zwei Hinsichten in einer besonderen Weise. Erstens weil sie als ein supranationales, staatsähnliches Gemeinwesen auf den Mitgliedstaaten aufbaut, die als europäische Nationalstaaten der Ort sind, in dem das moderne Verständnis von Solidarität institutionell und rechtlich strukturiert

¹ Vertrag über eine Verfassung für Europa, Artikel I–2, online unter <http://europa.eu.int/constitution/de/ptoc2_de.htm>, abgerufen 04.11.2006. Zum gegenwärtigen Stand der Verhandlungen über den EU-Verfassungsreformprozess vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25.06.2007, S. 2.

ausgeprägt und verwirklicht ist. Es kann daher als fraglich erscheinen, ob auf der Ebene der Union Solidarität überhaupt notwendig ist. Allerdings geben die Mitgliedstaaten politische Kompetenzen auf verschiedenen Feldern in erheblichem Maß an die Union ab – vor allem in der Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik –, die ihre bisherigen Möglichkeiten einer ‚solidarischen Politik‘ berühren und ihren Gestaltungsradius einschränken. Die Relevanz von Solidarität als einem sozialen und normativen Begriff für die EU, so steht zu vermuten, spiegelt somit das Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten wider. Das Ausmaß an Solidarität, das man für die Union als notwendig und zu fordern bestimmt, hängt mit der jeweiligen Konzeption zusammen, die man von der EU als einem politischen (und nicht nur ökonomischen) Verbund hat.

In einer zweiten, gewissermaßen entgegengesetzten Hinsicht ist Solidarität ein problematischer Begriff für die EU. Vom normativen Standpunkt einer universalen Solidarität aller Menschen aus – als einem zumindest normativ-ideal eröffneten Horizont solidarischen Denkens und Handelns – droht ‚Solidarität‘ innerhalb der EU in jedem Fall zu kurz zu springen und nur als eine Form des Egoismus auftreten zu können. So kann die Berufung auf Solidarität gerade im Fall der EU als Versuch erscheinen, partikuläre ökonomische oder politische Interessen rhetorisch zu adeln. Auch wenn man den ideologischen Generalverdacht zurückstellt, bleibt das Problem bestehen, warum Solidarität an den Grenzen der EU enden sollte. Die für den ethischen Solidaritätsbegriff charakteristische Spannung zwischen partikulärer Begrenzung auf eine distinkte Gemeinschaft und der normativen Legitimation vor universalen Normen der Gerechtigkeit und vor Menschenrechten zeigt sich auch hier. Die Frage nach der Bedeutung von Solidarität für die EU muss folglich als eine politisch-ethische Frage verstanden werden, die auf die aus der Sache heraus notwendige Abgrenzung politischer Gemeinschaften reflektiert. Einem Konzept von Bürger-solidarität wird daher eine Schlüsselstellung zukommen.

Mit Blick auf den Nationalstaat, in Bezug auf den Solidarität als ein sozialwissenschaftliches und moralisches Konzept seine Karriere gemacht hat, erhebt sich als eine prinzipielle Frage, ob Solidarität in der EU grundsätzlich wie die im Nationalstaat zu verstehen ist und von dieser Ausprägung her das Erfüllen oder Verfehlen von an die EU gerichteten Solidaritätserwartungen zu bestimmen ist, oder ob für die EU eine spezifischere, nicht-nationalstaatliche Gestalt von Solidarität zu erkennen ist.²

² Vgl. *Steffen Mau*, Leerstelle europäische Solidarität?, in: *Johannes Berger* (Hg.), *Zerreißt das soziale Band? Beiträge zu einer aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte*, München 2005, 245–272.

1. BEGRIFFSASPEKTE VON ‚SOLIDARITÄT‘

Im Begriff Solidarität verbinden sich deskriptive mit normativen Vorstellungen bzw. Begriffsaspekten. Solidarität ist immer auf eine Gemeinschaft bezogen. Der Zusammenhalt zwischen den Mitgliedern und ihre Zugehörigkeit zur Gemeinschaft werden als Solidarität bezeichnet. Dabei ist wichtig, dass diese Zugehörigkeit bewusst ist – in der Selbstzuschreibung werden bestimmte Eigenschaften als für die Gruppenmitglieder gemeinsam erfasst und die bestehende oder gewünschte Integration zu einer Gemeinschaft aus ihnen abgeleitet. Aus der Wahrnehmung des Gemeinsamen und der daraus folgenden Zusammengehörigkeit wird die Bereitschaft abgeleitet, um der gemeinsamen Ziele oder Interessen willen eine Handlungskoordination vorzunehmen, in der Weise, dass um des Wohlergehens der Gemeinschaft willen die Einzelnen ihre Sonderinteressen zurückstellen und darüber hinaus erforderlichenfalls Beistandsleistungen tätigen. Diese Erwartung ist wechselseitig. Mit der deskriptiven Dimension des Zusammenhalts aus der Wahrnehmung oder Definition von Gemeinsamkeiten (der Interessen, der Benachteiligung, der Situation) folgt eine wechselseitige Verhaltenserwartung, auf deren Enttäuschung mit Empörung reagiert wird. Im deskriptiven Verständnis von Solidarität als Zusammenhalt sind also normative Bestandteile einbegriffen.

Die normative Dimension von Solidarität besteht in der Verpflichtung, dass die Mitglieder der Solidargemeinschaft einander eine entgegenkommende Berücksichtigung ihrer Interessen schulden sowie, darüber hinausgehend, in Beistandspflichten. Allerdings ist aus ethischer Sicht nicht jeder geübte wechselseitige Beistand moralisch zulässig, sondern nur solche Solidarität ist gerechtfertigt und kann mit Recht gefordert werden, die sich ethisch rechtfertigen lässt. In der ethischen Diskussion wird Solidarität daher mit Gerechtigkeit oder mit moralischen Rechten in Verbindung gesetzt. Solidaritätspflichten bestehen dort mit Recht, wo es um die Veränderung einer ungerechten Situation oder um Hilfeleistungen geht, wenn die moralischen Rechte von Individuen oder Gruppen verletzt werden. Insgesamt wohnt dem Begriff der Solidarität eine Spannung inne zwischen dem Aspekt der sozialen Zusammengehörigkeit und Integration – mit dem zumeist bereits als solcher die Überzeugung ihrer moralischen Güte verbunden ist – und der Orientierung legitimer Solidarität an notwendigerweise universalen moralischen Rechten bzw. Gerechtigkeitsforderungen. Diese Spannung kann nicht von vornherein zugunsten universaler Moralität – und entsprechend zugunsten schlechthin universaler Solidarität – aufgelöst werden, weil die Etablierung funk-

tionierender, wengleich beschränkter solidarischer Gemeinschaften ein moralisches Gut ist, das nicht allein aufgrund seiner Partikularität – und das heißt auch: seiner Historizität – ethischer Kritik anheim fällt.

Ethisch interessant ist Solidarität als eine reziproke Beistandsverpflichtung, die sich aus der Zugehörigkeit zu einer Gruppe motiviert. Reziprok ist sie wenigstens als unausgesprochene Erwartung, auch dort, wo nicht absehbar ist, dass die Solidarität übenden Subjekte selbst den Beistand der anderen jemals in Anspruch nehmen werden. Diese unausgesprochene Beistandsverpflichtung hat in etwa die folgende Form: ‚Weil wir zusammengehören, stehen wir einander prinzipiell bei. Als partikuläre Gruppe gehören wir aufgrund kontingenter Merkmale, denen wir hohe Bedeutung beimessen, zusammen.‘ Auch wenn diese Formulierung vielleicht nicht alle Solidaritätsverwendungen abdeckt – Solidarität-Zusammenhalt und normative Solidarität scheinen Pole einer umfassenden Vorstellung von Solidarität zu sein. Ihnen kommt unterschiedlicher ethischer Charakter zu. Solidarität als Zusammenhalt und Beistandsmotivation betrifft das grundlegende Selbstverständnis³ einer Gemeinschaft bzw. Gesellschaft, ist also strebensethischer Natur. Sie gehört in die Kategorie der Verständigung darüber, wer ‚wir‘ als Gesellschaft sind, in welcher Art von Gesellschaft wir leben wollen. Geschichtliche und kulturelle Faktoren spielen eine große Rolle, denn durch Rekurse auf Geschichte und auf Traditionen wird die jeweils aktuelle Identität der Gemeinschaft diskursiv ausgeprägt. Diese soziale Identität ist insofern praktisch, als in ihr auch ethische Ideale und Leitbilder des Zusammenlebens und das jeweilige Verständnis grundlegender politischer Begriffe wie öffentlich/privat oder die Verhältnisbestimmung zwischen individueller und kollektiver Zuständigkeit usw. enthalten sind.

Davon nicht gänzlich geschieden, aber unterschieden ist der normativ-sollensethische Pol der Solidarität, der sich auf moralische Rechte bezieht. Er findet seine Begründung nicht in der Zugehörigkeit zu kontingenten Gemeinschaften, sondern im moralischen Subjektstatus. Moralische Rechte – Menschenrechte – haben Menschen unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in sozialen Gruppierungen, beispielsweise eben auch in Staaten, deren Staatsbürgerschaft sie nicht besitzen.

³ Und nicht bereits die ontologische Verschränkung von Individuum und Gesellschaft und das objektive Angewiesensein von Individuen auf Gemeinschaft, wie Hübenthal zu meinen scheint (vgl. *Christoph Hübenthal*, Solidarität. Historische und systematische Anmerkungen zu einem moralischen Begriff, in: *Hans-Dieter Krebs/Michael Kühn* [Hg.], Vorteil: Solidarität, Düsseldorf 2000, 7–42, 26 f.).

Diese Unterscheidung zwischen normativen Aspekten von Solidarität und ihrem ethischen Status ist für die Frage relevant, auf welche Art von positivem Beistand welche Art von moralischem Anspruch besteht. Dies gilt umso mehr in hoch entwickelten Staaten und in einem supranationalen Staatsverband wie der Europäischen Union, wo Beistandsleistende und Beistandsempfänger nicht vorwiegend Individuen sind, sondern wo auch und vor allem strukturelle Maßnahmen eingesetzt werden, die sich auf Regionen oder Infrastrukturen richten und sich daher auf die Individuen nur sehr vermittelt auswirken. Der Ort, an dem die beiden Solidaritäts-Pole aneinander stoßen, ist, so meine Hypothese, das Konzept des Bürgers, also hier des Unionsbürgers. Solidarität-Zugehörigkeit beschreibt die Identität der Unionsbürger und steckt ihre Solidaritätsbereitschaft ab, die letztlich jede konkrete Unionspolitik decken muss; und der Bürgerstatus beschreibt die politischen Rechte, die den Personen auf der Unionsebene zukommen. Für Solidarität in der EU ist dann nicht in erster Linie das Maß der sozialen Rechte und Leistungsansprüche kennzeichnend, sondern die Bürgerrechte insgesamt sind es, vor allem die Realisierung der demokratischen Partizipationsrechte. Eine Öffnung auf Universalität oder mindestens auf einen weiteren Umfang spiegelt sich, so kann vorweggenommen werden, in der Unionsbürgerschaft wider: Der ‚soziale Bürgerstatus‘ löst sich vom Staatsbürgerstatus immer mehr ab und erstreckt sich zunehmend auf alle legalen Einwohner.

2. SOLIDARITÄT IN DEN VERFASSUNGSTEXTEN DER EU: VON DER SOLIDARITÄT ZWISCHEN STAATEN ZUR BÜRGERSOLIDARITÄT

Solidarität umfasst die beiden Begriffsaspekte des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der wechselseitigen Beistandsverpflichtung und ist zudem ein historisch-symbolisch aufgeladener Ausdruck. Das Auftreten von ‚Solidarität‘ in zentralen Rechtstexten der Europäischen Union dürfte daher aufschlussreich sein. Entsprechend der oben getroffenen Feststellung, dass es für Solidarität entscheidend ist, dass eine Zugehörigkeit nicht nur de facto besteht, sondern dass sie *bewusst* ist und unter Bezugnahme auf historische Erfahrungen diskursiv wird, ist von dem Stellenwert, der ‚Solidarität‘ in wichtigen Dokumenten der EU beigemessen wird, Aufschluss über das Selbstverständnis der EU als Gemeinwesen zu erwarten. Nehmen wir also zunächst die EU beim Wort: In welchem Zu-

sammenhang und in welchen Kontexten ist von Solidarität in den ‚Verfassungstexten‘ der EU⁴ die Rede? Wer sind die Subjekte der Solidarität?

2.1 Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)

Geht man chronologisch vor, so taucht der Ausdruck Solidarität zuerst in der Präambel des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1951) auf, allerdings nicht in der deutschen Fassung.

„Conscients que l’Europe ne se construira que par des réalisations créant d’abord une *solidarité de fait* et par l’établissement de bases communes de développement économique.“⁵

Solidarität wird hier nicht vorausgesetzt, sondern erscheint als ein politisch herzustellender erster Schritt zur europäischen Integration. Wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg kann von einer ‚gefühlten Zusammengehörigkeit‘ der sechs europäischen Gründerstaaten bzw. ihrer Völker keine Rede sein. Vielmehr soll eine solche durch gemeinsame ‚Tatsachen‘ und Aktionen erst ermöglicht werden. Dahinter steht die Annahme einer ‚Integration durch Prozess‘, derzufolge politische und vor allem ökonomische Beziehungen Annäherungen auf weiteren Gebieten nach sich ziehen würden.⁶ Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Montanunion auch einen sicherheitspolitischen Zweck bediente, nämlich die damals kriegswichtigen Schwerindustrien aus der rein nationalen Kontrolle herauszulösen und so zur inner(west)europäischen Friedenssicherung beizutragen. Die tatsächliche, objektive Verbundenheit wirtschaftlicher Strukturen wird hier als ‚Solidarität‘ eingeführt; eigentlich handelt es sich eher um eine fundamentale Absicherungsmaßnahme oder vertrauensbil-

⁴ Verfassungstexte der EU sind in erster Linie die Gründungsverträge der drei Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Euratom und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) und die sie ändernden Verträge. Unter diesen hat der Vertrag von Maastricht, der die Europäische Union gründet, die größte Bedeutung (EU-Vertrag, EUV). Er wurde durch die Verträge von Amsterdam und Nizza geändert. Hinzu kommen die Charta der Grundrechte und der am 29.10.2004 unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa, der bislang nicht ratifiziert worden ist.

⁵ „In dem Bewusstsein, dass Europa nur durch konkrete Leistungen, die zunächst eine *tatsächliche Verbundenheit* schaffen, und durch die Errichtung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung aufgebaut werden kann.“ In der englischen Version ist von „real solidarity“ die Rede. Alle Hervorhebungen hier und in den weiteren Verfassungstextzitatzen C. M.

⁶ Vgl. *Michael Piazolo*, Solidarität. Deutungen zu einem Leitprinzip der Europäischen Union, Würzburg 2004, 248 f.

dende Maßnahme und insofern um einen ersten Schritt zu weiterer zwischenstaatlicher Verbindung und Integration, die dann mit mehr Recht als Solidarität bezeichnet werden könnte.⁷

Völlig unbestimmt bleiben jedoch das Subjekt der Solidarität und zwischen wem Solidarität bewirkt werden soll. Vermutlich ist an die europäischen Staaten zu denken, die eine Verbindung und Verbundenheit unter sich, also zwischenstaatlich, herstellen sollten. Solidarität ist hier, auch wegen der Nennung in der Präambel, vor allem als Programm zu verstehen.

2.2 EG-Vertrag

Im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) findet sich Solidarität ebenfalls an vorderer Stelle im Text, nämlich in Artikel 2 *Aufgabe der Gemeinschaft*:

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion [...] eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau, [...] den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die *Solidarität* zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“

Allerdings wurde diese Formulierung nicht schon 1957 getroffen, sondern erst 1992 durch den Vertrag von Maastricht eingefügt.⁸ ‚Solidarität‘ hat nun schon eine beachtliche Karriere hinter sich, steht sie doch jetzt nicht mehr in der Präambel, sondern im Vertragstext, und dort in einem der ersten, die EG definierenden Artikel. Darin spiegelt sich die mittlerweile erfolgte Entwicklung der EG/EU von einem Zusammenschluss von Staaten zu einer Union mit Staaten als Mitgliedern. Der Integration zu einer politischen Gemeinschaft entspricht die erweiterte Zielbestimmung von den ‚engeren Beziehungen zwischen den Staaten‘ hin zu ‚wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt‘ und zu ‚Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten‘. Auch das Subjekt dieser Aufgabe ist nun klar benannt: Die Union ist die Akteurin, die engere Solidarität zwischen den Staaten erreichen soll. Als Träger der Solidarität werden hingegen nach

⁷ Der Terminus *solidarité de fait* steht dem Begriff *solidarité-fait* des französischen Solidarismus nahe, der die objektive Verflechtung und wechselseitige Abhängigkeit, vor allem infolge der Arbeitsteilung, meint; vgl. *Andreas Wildt*, Solidarität – Begriffsgeschichte und Definition heute, in: *Kurt Bayertz* (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt 1998, 202–216, 207.

⁸ Ursprünglich war nur davon die Rede „engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind“ (vgl. *Michael Piazolo*, *Solidarität*, 250).

wie vor allein die Mitgliedstaaten genannt, nicht die Völker oder gar die Bürgerinnen und Bürger.⁹ Ein politisches Gemeinwesen kann seine Legitimität letztlich jedoch allein aus der Zustimmung und dem Zusammenhalt der Bürger gewinnen. Hier besetzen allerdings die Mitgliedstaaten nicht nur die Gründungs- und Vollzugsebene, sondern auch die Legitimationsfunktion. Der unklare Status der EU als Zwischending („*sui generis*“) zwischen internationaler Organisation und staatsähnlichem Gebilde wird einmal mehr deutlich.¹⁰

2.3 Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag)

Im Vertrag von Maastricht (EUV, 1992) wird mehrfach auf Solidarität rekurriert. Die Präambel gibt als fünften Erwägungsgrund an:

„In dem Wunsch, die *Solidarität* zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken.“

Hier geht es nun um anerkennende Beziehungen, den Zusammenhalt und das Füreinandereinstehen zwischen den Völkern, deren Staaten in der Union zusammengeschlossen sind. Der Hinweis auf die unterschiedliche Geschichte, Kultur und Traditionen gibt die Richtung an, die die Integration gehen soll: unter Wahrung und Achtung der Andersheit die Zusammengehörigkeit der Unionseuropäer zu stärken.

Im Vertragstext selbst vollzieht Artikel 1 die Gründung der Union und legt ihre Grundlagen fest. Artikel 1, Absatz 3, zweiter Satz lautet:

„Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und *solidarisch* zu gestalten.“

Wie schon in Artikel 2 EGV ist das Subjekt die Union – sie soll Solidarität und Kohärenz bewirken. Nun freilich nicht allein zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den Völkern, die ja auch in der Präambel die Solidaritätsträger sind. Die Nennung der ‚Völker‘ dürfte der Entwicklung der Union zu einer immer ‚politischeren‘ Gemeinschaft geschuldet sein, deren Kompetenzen und Regelungen immer stärker und unmittelbarer auch in das nationale gesellschaftliche Leben eingreifen und daher nicht nur von den Staaten als Völkerrechtssubjekte, sondern auch

⁹ Was eigentlich mit dem Ziel des ‚wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts‘ nicht recht zusammen passt, der ja nur zwischen Bürgern oder allenfalls den Völkern / Gesellschaften bestehen kann.

¹⁰ Vgl. dazu *Stefan Griller*, Die Europäische Union – ein staatsrechtliches Monstrum?, in: *Gunnar F. Schuppert / Ingolf Pernice / Ulrich Haltern* (Hg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, 201–265.

von deren Bevölkerungen getragen werden müssen. Wahrscheinlich aus völkerrechtlichen Empfindlichkeiten werden jedoch die Bürgerinnen und Bürger nicht genannt, sondern nur die ‚Völker‘, obwohl es viel weniger einleuchtet, wie Völker miteinander solidarisch sein sollen bzw. wie ihre Solidarität gefördert werden kann.¹¹

Schließlich wird hinsichtlich der Grundsätze der durch den EUV ins Leben gerufenen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausgeführt (Artikel 11, Absatz 2):

„Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen *Solidarität*. Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische *Solidarität* zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Der Rat trägt für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.“

Im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) kommt eine weitere neue Solidaritätsbeziehung hinein: die Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Solidarität mit der Union. Im zweiten Satz, der durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt wurde, tritt der Grundsatz der ‚politischen Solidarität‘ zwischen den Mitgliedstaaten hinzu. Die Solidarität innerhalb der EU wird also nicht allein durch die EU-Politik bewirkt, sondern auch durch das solidarische Handeln der Mitgliedstaaten, für das die Union nur Rahmen und Anlass ist. Das fügt sich in die Unionspolitik insgesamt insofern ein, als damit solidarische Beziehungen innerhalb der EU intensiviert und auf weitere Politikfelder ausgedehnt werden. Dabei steht der Aspekt der gegenseitigen Anerkennung, der wechselseitigen Beachtung und Unterstützung und der eventuellen Beihilfe im Vordergrund. Die in Artikel 11 (2) festgehaltene Zuständigkeit des Rats für die Einhaltung der Grundsätze entzieht sie übrigens der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), hält hier also einen Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit aufrecht.¹²

Neben dem EU-Vertrag von Maastricht (-Amsterdam-Nizza), der die gegenwärtig gültige Rechtslage – und das für unsere Fragestellung relevante Solidaritätsverständnis – enthält, bestehen mit der EU-Grundrechte-Charta und dem EU-Verfassungsvertrag zwei weitere Dokumente, die zwar noch nicht rechtskräftig sind, in denen sich aufgrund ihrer Erarbeitung nach der Konventsmethode und wegen der sie begleitenden öffentlichen Debatten das Selbstverständnis der EU in besonderer Weise

¹¹ Vgl. *Michael Piazolo*, Solidarität, 253.

¹² Vgl. ebd.

Ausdruck verschafft haben dürfte. Ein Blick auf das dortige Solidaritätsverständnis ist daher angebracht.

2.4 Die EU-Grundrechte-Charta

Die EU-Grundrechte-Charta wurde am 08.12.2000 feierlich proklamiert. Eine rechtliche Verbindlichkeit wird sie erst erhalten, wenn sie in noch zu klärender Weise im Zusammenhang mit einem (Verfassungs-)Vertrag in Kraft treten wird. Allerdings scheint sie bereits jetzt eine rechtliche Wirkung dadurch zu entfalten, dass sich der EuGH auf sie als einen Referenztext für die Interpretation der allgemeinen Grundsätze der EU beruft. Politisch wie inhaltlich war die Grundrechtecharta ein vorbereitender Schritt für den EU-Verfassungsvertrag von 2004. ‚Solidarität‘ kommt zunächst in der Präambel vor:

„Im Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität.“

Diese Werteliste gibt zugleich die Gliederung für die folgenden Kapitel der Grundrechtecharta ab. Kapitel IV ist dementsprechend mit *Solidarität* überschrieben. Die Solidarrechte stehen damit in unmittelbarem Kontext der klassischen Freiheits-, Gleichheits- und Bürgerrechte in ein und demselben Dokument – ein Novum für einen internationalen Grundrechtskatalog.¹³ Die Solidarrechte von Kapitel IV umfassen jene Sozialrechte, die besonders für das Wirtschaftsleben von Bedeutung sind und für die die EU bislang Zuständigkeiten ausübte. Dazu gehören vor allem der Arbeitsschutz, grundlegende Arbeitnehmerrechte, Schutz von Familien- und Berufsleben und das Recht auf Zugang zu Leistungen und Diensten der sozialen Sicherheit. Das Kapitel Solidarrechte hat verschiedene Vorgänger, vor allem die Europäischen Sozialcharta des Europarats von 1961¹⁴ und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989. Sie können zwar keine unmittelbare rechtliche Geltung beanspruchen, haben aber vor allem den Diskurs über die EU als eine Solidargemeinschaft im Sinne einer wohlfahrtsstaatlichen Dimension beflügelt.

Die Kompetenzen der EU in der Sozialpolitik sind bekanntlich recht gering. Ihre wichtigsten, aber dennoch bescheidenen Kompetenzen liegen

¹³ So *Michael Piazolo*, Solidarität, 258.

¹⁴ Vgl. *Alexis von Komorowski*, Der Beitrag der Europäischen Sozialcharta zur europäischen Wertegemeinschaft, in: *Dieter Blumenwitz / Gilbert H. Gornig / Dietrich Murswiek* (Hg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, Berlin 2005, 99–157, insbes. 154.

im Arbeitsrecht, ansonsten überwiegen die Verfahren und die Koordination. Materiell liegt der Fokus auf der Gleichheit, verstanden als Abbau von Diskriminierung aller Art, auch des Zugangs zu den weiterhin in nationaler Zuständigkeit verbleibenden sozialen Sicherungssystemen. Eigenständige Leistungsansprüche oder Leistungsarten konstituiert die EU-Sozialpolitik im Wesentlichen nicht. Eher ist es so, dass die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, ihre Sozialsysteme auszubauen oder besser zu dotieren, durch die Stabilitätsvorgaben der Währungsunion eingeschränkt werden.¹⁵

2.5 Vertrag über eine Verfassung für Europa (EU-Verfassungsvertrag)

Der EU-Verfassungsvertrag, dem zunächst auch die Grundrechtecharta inkorporiert wurde, baut auf dieser und dem EU-Vertrag auf. Von ‚Solidarität‘ ist an den folgenden Stellen bzw. in folgenden Kontexten die Rede: in der Präambel, in den Artikeln I–2 (Werte der Union) und I–3 (Ziele der Union) sowie mehrfach mit Bezug auf die GASP wie in den Artikeln I–16 (2), I–40 (1), III–294 (2).

Die bereits eingangs zitierte Präambel spricht gleich im zweiten Erwägungsgrund von Solidarität – interessanterweise in einer internationalen Perspektive:

„In der Überzeugung, dass ein nach schmerzlichen Erfahrungen nunmehr geeintes Europa auf dem Weg der Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstands zum Wohl aller seiner Bewohner, auch der Schwächsten und der Ärmsten, weiter voranschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Grundlage seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und *Solidarität* in der Welt hinwirken will.“

Die Artikel I–2 und I–3 sind innerhalb der ‚Kopfartikel‘ des Titels I *Definition und Ziele der Union* von besonderer Bedeutung. In ihnen werden das grundlegende Selbstverständnis der Union und die übergreifenden politischen Grundsätze formuliert, denen sie sich verpflichtet fühlt:

„Die Werte, auf die die Union sich gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, *Solidarität* und die Gleichheit von Männern und Frauen auszeichnet.“ (Art. I–2)

¹⁵ Vgl. Wolfgang Däubler, Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft, in: Werner Weidenfeld (Hg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, 273–288, insbes. 280–282.

In einer etwas gewundenen Formulierung werden zwei Arten von Werten angeführt, denen die Union sich verpflichtet weiß: zunächst solche, auf die sie sich gründet, die also Grundsätze der Union, ihres Rechts und ihrer Institutionenstruktur sind, sodann solche, die zugleich gesellschaftliche Werte sein sollen und zu denen auch Solidarität zählt. Solidarität gilt demnach nicht allein als ein Grundsatz, dem die EU-Politik verpflichtet ist, sondern der darüber hinaus ein Merkmal der Gesellschaft und der Gesellschaften in den Mitgliedstaaten sein soll. Als ein gesellschaftlicher Wert dürfte Solidarität hier nicht allein den sozialen Zusammenhalt meinen, sondern auch die soziale Kultur des wechselseitigen Beistands und der Unterstützung, weist also in Richtung eines wohlfahrtsstaatlichen Staatsverständnisses.

Im langen Artikel I-3 *Die Ziele der Union* heißt es von der Union im dritten Absatz:

„Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, die *Solidarität* zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die *Solidarität* zwischen den Mitgliedstaaten.“

Diese Politikziele betreffen insgesamt das gesellschaftliche Leben und nehmen insofern die Ziele aus Art. I-2 (Satz 2) auf. Solidarität taucht als intergenerationelle Solidarität auf und evoziert – auch wegen des Kontextes mit sozialer Gerechtigkeit und sozialem Schutz – die sozialstaatlichen Arrangements der sozialen Sicherheit. Die ‚Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten‘ ist bereits aus dem EGV bekannt, erhält hier aus dem Kontext jedoch möglicherweise eine Bedeutungsveränderung dahingehend, dass die nationalen Gesetzgebungen auch in Sozialangelegenheiten eher am Zusammenhalt der EU als am innereuropäischen Wettbewerb ausgerichtet sein sollen.¹⁶

Hinsichtlich der Beziehungen zur übrigen Welt heißt es im selben Artikel, die Union leiste einen Beitrag „zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, *Solidarität* und gegenseitiger Achtung unter den Völkern [...]“ (Abs. 4).

Neu im Vergleich mit den anderen Verfassungstexten ist eine über die EU hinausreichende Solidarität, die in III-292 (1) auch als Grundsatz der Außenpolitik festgehalten wird, und die bereits im zitierten Passus der Präambel angeklungen ist. Dort kann es sich nur um Solidarität mit den übrigen Staaten bzw. Nationen der Welt handeln. Diese Grundsätze werden

¹⁶ Das ist freilich spekulativ und der Sache nach bekanntlich innerhalb der EU umstritten.

als dieselben dargestellt, denen die Union selbst ihr Entstehen und ihren Bestand zu verdanken hat:

„Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der *Solidarität* sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“.

Der Verfassungsvertrag bietet somit ein leicht verändertes Solidaritätsbild. Die Solidarität-Zugehörigkeit scheint in den Hintergrund zu treten. In der Präambel ist vom „nunmehr geeinten Europa“ die Rede – der europäische Integrationsprozess ist demnach abgeschlossen. Eine erst noch zu schaffende Solidarität zwischen den Staaten oder den Völkern spielt keine Rolle mehr, hingegen macht sich die EU Solidarität nach außen, als Grundsatz und Richtschnur in den internationalen Beziehungen zur Aufgabe.¹⁷ Nach innen ist durchaus noch von Solidarität die Rede, sie scheint nun mehr in Richtung eines geprägten Ausdruckes zu deuten, der für ein wohlfahrtliches Staats- und Gesellschaftsmodell steht. Subjekte der Solidarität sind weiterhin die Union und die Mitgliedstaaten, als Träger der Solidarität werden jetzt, mehr zwischen den Zeilen als ausdrücklich, auch die Unionsbürger erkennbar.

3. SOLIDARITÄT – EIN VERFASSUNGSPRINZIP DER EU?

Aus dem modernen Nationalstaat ist ein Verständnis von Solidarität vertraut, das den Beistand, den Interessenausgleich und die wechselseitige Verantwortung zwischen den Bürgern meint, die in der Gesellschaft gelebt und durch den Staat rechtlich gefasst und institutionell organisiert werden. Die Bürger anerkennen sich wechselseitig trotz ihrer unterschiedlichen Interessen und erklären sich bereit, füreinander einzustehen und für eine Mindestausstattung an Lebensgütern zu sorgen. Insofern dieses Grundverständnis rechtlich abgesichert wird und eine Zuständigkeit des Staates konstituiert, kann man von Solidarität als „Verfassungsprinzip“ sprechen.¹⁸

¹⁷ Auf die Problematik der Solidarität in den Außenbeziehungen der EU gehe ich im Weiteren nicht ein. Die EU-Außenpolitik steht eher für eine Orientierung am Völkerrecht und an Verhandlungslösungen. Fraglicher scheint Solidarität als Grundsatz des Agierens als Weltwirtschaftssubjekt. Das ist jedoch thematisch ein Fall, der in die Tagungseinheit ‚Internationale Solidarität‘ gehört.

¹⁸ Vgl. *Uwe Volkmann*, Solidarität in einem vereinten Europa, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 9 (1998) 17–44, insbes. 19–21.

Auch in Bezug auf die EU ist von Solidarität als Verfassungsprinzip die Rede.¹⁹ Wie aus dem Durchgang durch die Verfassungstexte ersichtlich, meint es – neben dem Rekurs auf die Solidarität-Zugehörigkeit – zunächst und überwiegend etwas ganz anderes als im nationalstaatlichen Kontext, nämlich die Solidarität *zwischen den Mitgliedstaaten*, so etwas wie ‚Gemeinschaftstreue‘. Als Mitglieder der Union gelten lange Zeit allein die Staaten. Sie dürfen die Vorteile aus der Mitgliedschaft für sich nutzen, haben andererseits jedoch auf den gerechten Lastenausgleich innerhalb der Union zu achten sowie vor allem die Pflicht, das Gemeinschaftsrecht zu befolgen.²⁰ In diesem Licht ist auch der ‚wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt‘ zu sehen. Die EU zielt damit auf eine ausgeglichene, mehr oder weniger einheitliche wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft als Ganze. Diesem Zweck dienen die Regionalförderungen, die Ungleichentwicklungen ausgleichen sollen. Solidarträger sind die Mitgliedstaaten und die ‚Schwächeren‘, denen der solidarische Beistand zukommt, sind strukturschwache Regionen – also mittlere Ebenen, die die Bürger nur mittelbar und indirekt erreichen. In diesem Rahmen verbleibt im Wesentlichen auch die europäische Sozialpolitik. Die Union geht weiterhin zwar von einem einheitlichen Wirtschaftsraum, aber von unterschiedlichen Sozialräumen aus, die ihrerseits in den Mitgliedstaaten bestehen, die je für sich Solidarverbände ihrer Bürger darstellen.²¹ Solidarität ist innerhalb der EU also in erster Linie ein Ordnungsprinzip zwischen den Einzelstaaten.

Dennoch, auch das war an den Verfassungstexten zu erkennen, ist auch von einer Solidarität zwischen den Völkern und zuletzt auch zwischen den Bürgern die Rede. Dafür dürften zwei Gründe wichtig gewesen sein. Eine ‚immer engere‘ Integration der EU ist erstens nicht zu erreichen ohne eine Integration der Menschen, nicht ohne Aussöhnung, Kennenlernen und Anerkennung bis schließlich zum Bewusstsein, als *Europäer* miteinander verbunden zu sein. Zweitens wurde ersichtlich, dass das

¹⁹ Vgl. z. B. *Roland Bieber*, Solidarität als Verfassungsprinzip der Europäischen Union, in: *Armin von Bogdandy / Stefan Kadelbach* (Hg.), *Solidarität und Kooperation*. Kolloquium zum 65. Geburtstag von Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2002, 41–52.

²⁰ In diesem Sinne wird Solidarität als Verfassungsprinzip auch vom EuGH in der Rechtsprechung zur Auslegung der Verträge eingesetzt, vgl. *Roland Bieber*, *Solidarität als Verfassungsprinzip*, 48.

²¹ Vgl. *Uwe Volkmann*, *Solidarität*, 26. Den Einzelnen betreffen unmittelbar vor allem Unionsgesetze, die Diskriminierungen abbauen sollen – etwa Benachteiligungen beim Übergang von einem staatlichen Sozialsystem zu einem anderen. Eine Zuständigkeit für Sozialpolitik wird der Union übrigens häufig mit Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip abgesprochen; vgl. zur Kritik an dieser Argumentation *Uwe Volkmann*, *Solidarität*, 27f.

Theorem der Systemintegration, dem die EU-Politik weitgehend gefolgt war, zu Bürgerferne und zu Ablehnung geführt hatte. Ein spezifisches europäisches Zugehörigkeitsbewusstsein gibt es zwar, doch scheint es sehr unterschiedlich belastbar zu sein und kann auch offenbar mit den raschen Erweiterungsrounds nicht mithalten.²² Jedenfalls hat sich die rechtliche Einsicht durchgesetzt, dass nicht nur die Staaten, sondern auch die Bürger Mitglieder der EU sind, nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des EuGH. Damit ist freilich noch nicht das Problem gelöst, wie Solidarität als ein europäisches Zugehörigkeitsgefühl unter den Bürgerinnen zustande kommt, jedenfalls in dem Maß, wie es der bereits erreichten ‚Staatlichkeit‘ der Union entsprechen müsste.

4. ‚EUROPÄISCHE BÜRGERSOLIDARITÄT‘ UND POLITISCHE IDENTITÄT

Im modernen Verfassungs- und Wohlfahrtsstaat befindet sich Solidarität auf den ersten Blick in einer spannungsreichen Lage: Als ‚solidarisch‘ kann einerseits ein Verhalten nur gelten, wenn es freiwillig erfolgt; andererseits ist der solidarische Ausgleich zwischen den Bürgern im Rechtsstaat rechtsförmig organisiert und wird eingefordert, lässt also eher nicht die Möglichkeit der freien und spontanen Hinwendung. Dieses augenscheinliche Paradox ist jedoch die logische Folge des demokratischen Prinzips der Identität von Regierenden und Regierten und des normativen Gleichheitsstatus der Bürger, unabhängig von ihren materiellen Möglichkeiten. Dass Beistand und Unterstützung im demokratischen Staat nicht als spontane Hilfe der Volksgenossen, sondern als Recht eines Bürgers und einer Bürgerin fungieren, entspricht ihrem Status als freie und verantwortliche Subjekte des Gemeinwesens, die im Erhalt ihrer wesentlichen Freiheitsfähigkeiten nicht willkürlich von einander abhängig sein können. ‚Solidarität‘ wird damit zu einem Recht, das über staatliche oder staatlich regulierte Institutionen vermittelt ist und dessen Leistungen nach objektiven Kriterien zugeteilt werden. Erscheint Solidarität, die über die Sozialsysteme organisiert wird, damit auch als anonym und als ‚Zwangssolidarität‘, so ruht sie dennoch auf einer politischen Solidarität der Bürger auf, die das politisch-soziale System insgesamt mittragen und zu ihm beitragen. Die rechtlich gefasste und staatlich organisierte Solida-

²² Vgl. z. B. *Bettina Westle*, Europäische Identifikation im Spannungsfeld regionaler und nationaler Identitäten. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Politische Vierteljahresschrift 44 (2003) 453–482; *Jan Delhay*, Transnationales Vertrauen in der erweiterten EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38 (2004) 6–13.

rität kann also letztlich nur insoweit Bestand haben, als sie von den Bürgerinnen bejaht wird, da diese Einrichtungen im demokratischen Staat als von ihnen selbst politisch getätigt und verantwortet gelten müssen. Solidarität in der Gestalt von institutionalisierten Beistands- und Unterstützungsrechten basiert auf der grundlegenden und meist stillschweigenden, kulturell vorhandenen und gesellschaftlich auch durchaus aktiven Anerkennung und Zugehörigkeitssolidarität der Bürger. In Abwandlung einer Formulierung von Böckenförde schreibt Jürgen Habermas: „Der demokratische Staat zehrt von einer rechtlich nicht erzwingbaren Solidarität von Staatsbürgern, die sich gegenseitig als freie und gleiche Mitglieder ihres politischen Gemeinwesens achten.“²³

Überträgt man diese Einsichten auf die EU, erscheint hinter dem vielfach diskutierten ‚Demokratiedefizit‘ die problematische Solidarität der EU-Bürger bzw. der problematische Status der Unionsbürgerschaft. Denn die politischen Kompetenzen der Union decken sich nicht mit den politischen Wahl-, Kontroll- und Verantwortungskompetenzen der Bürger. Anders ausgedrückt: In der EU ist die Systemintegration weit ausgeprägter als die soziale und darin insbesondere die politische Integration. Die politische Integration findet nach wie vor überwiegend auf nationalstaatlicher Ebene statt – Öffentlichkeit, Presse, Parteien, formelle und informelle Weisen der politischen Partizipation sowie die Teilnahme an der politischen Willens- und Entscheidungsfindung sind weitgehend auf die Mitgliedstaaten zugeschnitten oder werden fast nur dort wahrgenommen. Ein europäisches Bewusstsein, das heißt ein europäisches Zugehörigkeitsgefühl im Sinne einer politischen Identität ist eher schwach ausgeprägt, scheint aber eine notwendige Bedingung für die erfolgreiche Ausprägung einer demokratischen, politischen EU zu sein. Politische Identität meint jene Teilidentität der Bürgerinnen und Bürger, die sie als sich zu einem politischen Gemeinwesen zugehörig verstehen lässt.²⁴ Angesichts der Ausweitung der Kompetenzen der EU und der Erweiterung auf jetzt

²³ Jürgen Habermas, Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze, Frankfurt 2005, 9.

²⁴ Davon kann die ‚dichte‘ kulturelle Identität unterschieden werden, die über die ‚dünne‘ politische gehaltvoll hinausgeht und in der sich ein weiter gehendes Selbstverständnis einer Lebensform ausdrückt. Kulturelle Identität und politische Identität stehen in einem komplexen Verhältnis zueinander. Zwischen ihnen kann meines Erachtens ein Konzept der EU als ‚Wertegemeinschaft‘ vermitteln; vgl. dazu Hans Joas/Christof Mandry, Europa als Werte- und Kulturgemeinschaft, in: Gunnar F. Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hg.), Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, 541–572; Christof Mandry, Die Europäische Union als „Wertegemeinschaft“ in der Spannung zwischen politischer und kultureller Identität, in: Helmut Heit (Hg.), Die Werte Europas. Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU?, Münster 2006, 284–294.

27 Mitgliedstaaten stößt die bisherige Entscheidungsorganisation der EU mit der weitgehend am Einstimmigkeitsprinzip orientierten Aushandlungspolitik an ihre Grenzen. Um die Handlungsfähigkeit der EU zu gewährleisten, werden mehr und mehr Mehrheitsentscheide erforderlich. Mit ihnen ist notwendigerweise verbunden, dass es auch überstimmte Parteien gibt. Damit steigt der Legitimationsaufwand, denn Niederlagen werden nur hingenommen, wenn sie einerseits in gerechten Verfahren zustande kamen und andererseits von einem Gefühl der Zugehörigkeit getragen werden: Vor- und Nachteile werden dann aufgefasst als ‚unter uns‘ verteilt und nicht zwischen ‚denen‘ und ‚uns‘. Die bloß am ‚Output‘ orientierte EU-Politik kommt damit an ihr Ende, in den Vordergrund wird mehr der ‚Input‘, also die demokratische politische Partizipation und Mitbestimmung, treten müssen.²⁵

Solidarität der Bürgerinnen und Bürger ist dann zu verstehen als die politische Identität im Sinne der bewussten Einstellung, einem Gemeinwesen zugehörig zu sein, die übrigen darin verbundenen Bürger als gleiche anzuerkennen und zuzustimmen, dass die eigenen Interessen in politischen Verfahren und Prozessen in der Perspektive auf ein ‚Gemeinwohl‘ verhandelt werden. Diese – gesuchte – politische Solidarität ist einerseits eine Voraussetzung für das Bestehen und Funktionieren einer demokratischen EU, denn die Bereitschaft, eine politische Verbindung einzugehen – das heißt hier: nationalstaatliche Kompetenzen aufzugeben – muss sich auf ein Vertrauen gegenüber den anderen Völkern stützen. Man kann bestenfalls hoffen, dass die bisherige Geschichte der EU, die ja über den Trümmern des Zweiten Weltkriegs und der innereuropäischen Verfeindung errichtet wurde, eine tragfähige Vertrauensbasis aufgebaut hat, die sich nun freilich unter dem Druck der Globalisierung und des globalen Wettbewerbs zu bewähren hat. Andererseits kann eine solche Solidarität nur in einer politischen Praxis Bestand haben, nämlich in der Teilnahme an demokratischen Verfahren und in der Verantwortung für die politischen Entscheidungen.

5. DIE UNIONSBÜRGERCHAFT

Der entscheidende Punkt im ‚Demokratiedefizit‘ der EU betrifft zwar auch die weitgehend nicht bestehende europäische Öffentlichkeit und

²⁵ Vgl. *Fritz W. Scharpf*, Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: *Gunnar F. Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern* (Hg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, 705–741, 714.

die geringen politischen Kompetenzen des EU-Parlaments. Sie sind eigentlich jedoch die Konsequenzen aus der wenig konturierten Unionsbürgerschaft. Die Institution des Unionsbürgers gibt es erst seit dem Vertrag von Maastricht 1992. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Bürgerschaft hinzu und ergänzt diese. Die politischen Rechte des Unionsbürgers umfassen das Wahlrecht zum EU-Parlament, das Kommunalwahlrecht am ständigen Wohnsitz innerhalb der EU, Freizügigkeit, konsularischen und diplomatischen Schutz, das Petitionsrecht zum EU-Parlament und das Recht, in einer der Sprachen der EU sich an die Unionsbehörden wenden zu können und in derselben Sprache eine Antwort zu erhalten.²⁶

Blickt man also auf die Rechte des Unionsbürgers ergibt sich folgendes Bild: Die negativen Freiheitsrechte einschließlich der liberalen Wirtschaftsrechte sind gewährleistet durch die EU-Verfassungen, die Grundrechtecharta bzw. die EMRK sowie die übereinstimmenden Grundrechte der Nationalverfassungen, die als gemeinsame Rechtsprinzipien auch in der EU-Rechtsprechung angewendet werden. Soziale Teilhaberechte bestehen auf EU-Ebene nur in rudimentärer Form, vor allem als gleiche Zugangsrechte zu nationalen Solidarsystemen. Entscheidend sind jedoch die geringen politischen Partizipationsrechte, da wie Habermas unterstreicht, negative Freiheitsrechte und soziale Anspruchsrechte auch paternalistisch gewährt und privatistisch konsumiert werden können, und allein die politischen Teilhaberechte „die reflexive, auf sich selbst bezügliche Rechtsstellung eines Staatsbürgers“ begründen.²⁷ Demokratische Prozesse und Verfahren sowie Institutionen wie die Rechtsprechung führen dazu, die Bürgersolidarität aufrechtzuerhalten und zu aktualisieren. Der Status als Bürger stellt wiederum den Raum für gesellschaftliches Leben, auch für Zivilgesellschaft bereit, innerhalb derer sich die weiteren, sehr differenzierten Zugehörigkeiten ausbilden. Die einst exklusive nationale Zugehörigkeit ist heute nur noch eine unter mehreren: Auch die Identität als Europäer tritt zu ihr hinzu – und nicht zwangsläufig in Konkurrenz.

Allerdings wäre es unangemessen, die Unionsbürgerschaft allein aus der Perspektive ihrer demokratisch-partizipativen Defizite zu betrachten. Das Konzept der Unionsbürgerschaft trägt auch innovatorische Züge, die gegenüber dem herkömmlichen Staatsbürgerrecht dem Faktum multipler Loyalitäten und der gestiegenen Mobilität der Menschen Rechnung tra-

²⁶ Vgl. Art. 17–22 EGV.

²⁷ Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 4. Aufl., Frankfurt 1994, 647.

gen.²⁸ Denn zunächst einmal tritt sie ja zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, geht also von vornherein von mehrfachen Solidaritäten bzw. Zugehörigkeiten aus. Außerdem ist das kommunale (und der Ort des Unions-)Wahlrecht an den legalen Aufenthalt am Ort geknüpft, nicht an die jeweilige staatsbürgerliche Zugehörigkeit. Es verschafft also ein Wahlrecht ohne die Voraussetzung der entsprechenden Staatsbürgerschaft. Damit erweitert die Unionsbürgerschaft zugleich die nationale Staatsbürgerschaft, der bislang das Wahlrecht vorbehalten war. Blickt man aus dieser Perspektive auf die Bürgerrechte, die die EU-Grundrechtecharta vorsieht, sieht man diesen Trend bestätigt. Die Artikel 99 bis 106 enthalten sowohl die Rechte der Unionsbürger im engeren Sinne als auch jener Menschen, die ‚Bürger‘ der Union in dem Sinne sind, dass sie ihren legalen Wohnsitz auf Unionsgebiet haben. Die staatsbürgerliche Mitgliedschaft im traditionellen Sinne tritt damit in gewisser Weise ins Glied der Bürgerrechte zurück, die jedem Menschen schlechthin zukommen, der in der EU wohnt.

6. FAZIT UND AUSBLICK

Solidarität in der Europäischen Union lässt sich nicht nach dem Maßstab der in den Nationalstaaten und ihren Sozialsystemen realisierten ‚Solidarität‘ bemessen, denn die Union setzt die Nationalstaaten weiterhin voraus und soll sie nicht einfach supranational verdoppeln. Weil viele Funktionen, die bislang die einzelnen Nationalstaaten erfüllt haben, im Zuge der Globalisierung von diesen nicht mehr gleichermaßen effizient bedient werden können, ist damit zu rechnen, dass sich die bereits feststellbare Entstaatlichung einiger Politikbereiche fortsetzen wird. Kompetenzen und Zuständigkeiten werden sich in komplexerer Weise zwischen den Ebenen des Staates, supranationaler Gemeinwesen wie der EU und internationalen Organisationen aufteilen. Entsprechend vielfältig werden sich auch Zugehörigkeiten entwickeln. Für die Solidarität in der EU bedeutet dies, dass sie im Zusammenhang mit den Solidaritäten in den Mitgliedstaaten betrachtet und konzipiert werden muss. Entscheidend für eine europäische Solidarität-Zugehörigkeit, die ein demokratisches Gemeinwesen erfordert, sind die politischen Partizipationsrechte sowie die tatsächliche Beteiligung und Inanspruchnahme politischer Teilnahme und

²⁸ Vgl. *Theresa Wobbe*, Die Koexistenz nationaler und supranationaler Bürgerschaft. Neue Formen politischer Inkorporation, in: *Maurizio Bach* (Hg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Wiesbaden 2004, 251–274.

Verantwortung. Sozialrechte, die möglicherweise eines Tages auf EU-Ebene politisch übernommen werden, sind dann die Konsequenz aus der europäischen Bürgersolidarität. Ihre Begründung finden soziale Absicherungsrechte in den moralischen Freiheitsrechten, die jedem Menschen zukommen. Als positive Unterstützungsrechte richten sie sich jedoch nicht an schlechthin jedermann, sondern an diejenigen, die zu ihrer Erfüllung in der Lage sind, das heißt in differenzierten Gesellschaften an die Körperschaften, die dazu politisch ermächtigt sind. Anders ausgedrückt: Anspruch auf Solidarität im Sinne eines Beistandes zum Freiheitserhalt oder zur Freiheitsgewinnung hat jedermann, der nicht selbst dazu in der Lage ist. Diese Ansprüche anmelden kann jeder Einwohner eines Landes, der Anspruch richtet sich an die jeweiligen Staatsbürger als die politisch verantwortlichen Subjekte. ‚Solidarität‘ ist also ebenso vielgliedrig wie der Bürgerstatus, der einerseits universale Freiheitsrechte und allgemeine Bürgerrechte umfasst, sich aber andererseits vom Staatsbürgerstatus im engeren Sinne durch die mit diesem differenziert verbundenen politischen Selbstbestimmungsrechte – wie das aktive und passive Wahlrecht – unterscheidet. So betrachtet trägt die politische Zugehörigkeitssolidarität und die aus ihr erwachsende Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Unionsbürger auch die Beistandssolidarität gegenüber allen Bewohnern der Union.

Daraus leitet sich freilich keine Zuständigkeit der Union für Sozialpolitik unmittelbar ab; es steht ihr jedoch auch nichts entgegen. Entscheidend ist, dass innerhalb der EU moralische Unterstützungsrechte realisiert werden. Eine Zuständigkeit für die Unionsebene wäre dort zu fordern, wo die Nationalstaaten bestimmte Funktionen nicht mehr erfüllen können oder in den Fällen, in denen die europäische Lebenswirklichkeit, die sich über nationale Grenzen hinaus entwickelt, dies erforderlich macht. Aussicht auf Erfolg hat das nur, wenn das europäische Zugehörigkeitsbewusstsein weiter anwächst und die Europäer die entsprechenden politischen Partizipationsrechte einfordern.

Diesen Überlegungen zufolge liegt die Zukunft von ‚Solidarität in der Europäischen Union‘ in der Zuspitzung auf ein Bürgerkonzept. Für christliche Sozialethik stellt sich natürlich die Frage, ob in diesem Zusammenhang christliche Überzeugungen eine Rolle spielen können. Das Aufbauen von Solidaritäten in Europa scheint zunächst kein vordringliches christliches Anliegen zu sein – das Gegenteil jedoch auch nicht. Aus christlicher Sicht kommt es auf das Überwinden von Abgrenzungen und Borniertheiten insgesamt an und auf die immer vollere Anerkennung aller Menschen untereinander. Dieses universale Projekt lässt sich jedoch

nicht (allein) universal realisieren, sondern nur als ein immer neues Aufbrechen konkreter, jeweils vorhandener Defizite. Insofern ist auch ein Beitrag zur EU-Solidarität ein Mehr an Anerkennung und Solidarität. Konkreter Einsatzpunkt muss dabei die Option für die jeweils Benachteiligten sein. Leitbild und Motiv für ein christliches Engagement zur Fortentwicklung und kritischen Sichtung von Solidarität in der EU ist dabei ein Verständnis von Solidarität im Horizont der Vision eines Reiches Gottes mit der je größeren Gerechtigkeit Gottes.

LITERATURVERZEICHNIS

- Roland Bieber*, Solidarität als Verfassungsprinzip der Europäischen Union, in: *Armin von Bogdandy / Stefan Kadelbach* (Hg.), *Solidarität und Kooperation*. Kolloquium zum 65. Geburtstag von Manfred Zuleeg, Baden-Baden: Nomos 2002, 41–52.
- Wolfgang Däubler*, Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft, in: *Werner Weidenfeld* (Hg.), *Die Europäische Union*. Politisches System und Politikbereiche, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2004, 273–288.
- Jan Delbay*, Transnationales Vertrauen in der erweiterten EU, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 38* (2004) 6–13.
- Stefan Griller*, Die Europäische Union – ein staatsrechtliches Monstrum? in: *Gunnar F. Schuppert / Ingolf Pernice / Ulrich Haltern* (Hg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden: Nomos 2005, 201–265.
- Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 4. Aufl., Frankfurt: Suhrkamp 1994.
- Jürgen Habermas*, Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?, in: *Ders.*, *Der gespaltene Westen*. Kleine Politische Schriften X, Frankfurt: Suhrkamp 2004, 68–82.
- Jürgen Habermas*, Solidarität jenseits des Nationalstaats. Notizen zu einer Diskussion, in: *Jens Beckert / Julia Eckert / Martin Kobli / Wolfgang Streeck* (Hg.), *Transnationale Solidarität*. Chancen und Grenzen, Frankfurt / New York: Campus 2004, 225–235.
- Jürgen Habermas*, Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze, Frankfurt: Suhrkamp 2005.
- Christoph Hübenhal*, Solidarität. Historische und systematische Anmerkungen zu einem moralischen Begriff, in: *Hans-Dieter Krebs / Michael Kühn* (Hg.), *Vorteil: Solidarität*, Düsseldorf: NDV 2000, 7–42.

- Hans Joas / Christof Mandry*, Europa als Werte- und Kulturgemeinschaft, in: *Gunnar F. Schuppert / Ingolf Pernice / Ulrich Haltern* (Hg.), Europawissenschaft, Baden-Baden: Nomos 2005, 541–572.
- Alexis von Komorowski*, Der Beitrag der Europäischen Sozialcharta zur europäischen Wertegemeinschaft, in: *Dieter Blumenwitz / Gilbert H. Gornig / Dietrich Murswiek* (Hg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, Berlin: Duncker & Humblot 2005, 99–157.
- Christof Mandry*, Die Europäische Union als „Wertegemeinschaft“ in der Spannung zwischen politischer und kultureller Identität, in: *Helmut Heit* (Hg.), Die Werte Europas. Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU?, Münster: LIT-Verlag 2006, 284–294.
- Steffen Mau*, Leerstelle europäische Solidarität?, in: *Johannes Berger* (Hg.), Zerreißt das soziale Band? Beiträge zu einer aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte, München: Campus 2005, 245–272.
- Michael Piazzolo*, Solidarität. Deutungen zu einem Leitprinzip der Europäischen Union, Würzburg: Ergon 2004.
- Fritz W. Scharpf*, Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: *Gunnar F. Schuppert / Ingolf Pernice / Ulrich Haltern* (Hg.), Europawissenschaft, Baden-Baden: Nomos 2005, 705–741.
- Uwe Volkmann*, Solidarität in einem vereinten Europa, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 9 (1998) 17–44.
- Bettina Westle*, Europäische Identifikation im Spannungsfeld regionaler und nationaler Identitäten. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44 (2003) 453–482.
- Andreas Wildt*, Solidarität – Begriffsgeschichte und Definition heute, in: *Kurt Bayertz* (Hg.), Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt: Suhrkamp 1998, 202–216.
- Theresa Wobbe*, Die Koexistenz nationaler und supranationaler Bürger-schaft. Neue Formen politischer Inkorporation, in: *Maurizio Bach* (Hg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften (Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2004, 251–274.