

Stefan Wallaschek

Umkämpfte Solidarität und die Krise der EU

Eine Replik auf »Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik« von
Daniele Saracino

»We need more #solidarity in #Europe. Solidarity is not an empty word. Some Member States accept refugees. And those who don't want to take in any migrants – although they should – should contribute via different means of solidarity.«
(Jean-Claude Juncker¹)

Einleitung

Daniele Saracino behandelt mit seinem Aufsatz zu (fehlender) Solidarität in der europäischen Asylpolitik ein sehr wichtiges und tagespolitisch hochaktuelles Thema.² Er argumentiert, dass Solidarität ein zentrales Rechtsprinzip in den Vertragstexten der Europäischen Union (EU) und insbesondere im Bereich der europäischen Migrations- und Asylpolitik ist. Trotz dieser prominenten Stellung von Solidarität haben die EU-Mitgliedsstaaten keine solidarische Politik verwirklicht. *Entweder* wurden die vorgeschlagenen Maßnahmen wie der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene EU-Solidaritätsmechanismus zur Umverteilung von registrierten Geflüchteten, zwar formal angenommen, dann jedoch nicht umgesetzt. *Oder* es gab offenen Widerspruch von Seiten verschiedener Mitgliedsstaaten, allen voran von den Visegrád-Ländern (Polen, Ungarn, Slowakei und Tschechien). Der Autor rekonstruiert, welche Widersprüche und rechtlichen Spannungen im »Sommer der Migration« 2015 entstanden sind und argumentiert, dass vor allem das Dublin-System und das sogenannte Verursacherprinzip grundlegend für die aktuelle Misere sind. Da die Verantwortlichkeit für Asylsuchende einseitig den Ländern zugeschrieben ist, in denen Asylsuchende zuerst anlanden und damit mehrheitlich in den südeuropäischen Mitgliedsstaaten (Griechenland, Italien und Spanien), besteht, so Saracino, hier ein Ungleichgewicht, welches den Mitgliedsstaaten zwar bewusst ist, aber nicht behoben wird. Damit offenbart sich eine »Solidaritätskrise« der EU anstatt einer öffentlich vielfach proklamierten »Flüchtlingskrise«.

- 1 Die Aussage stammt vom EU-Gipfel in Salzburg am 19.9.2018 und wurde von seiner Pressesprecherin Mina Andreeva via Twitter veröffentlicht, https://twitter.com/Mina_Andreeva/status/1042462359846088704 (Zugriff am 28.9.2018).
- 2 Daniele Saracino, »Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik« in: *Zeitschrift für Politik* 65, Nr. 3 (2018), S. 283–302, <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2018-3-283>.

Im nachfolgenden will ich auf zwei Unklarheiten im Aufsatz von Saracino hinweisen und genauer beleuchten, weil sie mir zentral für den Untersuchungsgegenstand erscheinen. *Zum einen* möchte ich dabei auf den von Saracino selbst fokussierten Begriff der Solidarität eingehen. *Zum anderen* auf die daraus sich ergebende These im Aufsatz, dass der EU-Integrationsprozess eigentlich ein Solidaritätsprozess ist und jegliche Infragestellung davon als Rechtsbruch zu deuten ist. Abschließend werde ich den »Sommer der Migration« im Jahr 2015 und dessen Vorgeschichte kurz erörtern, um die Umkämpftheit des Solidaritätsbegriffs zu illustrieren.

1. Welche Solidaritätskrise?

Ich stimme mit dem Autor überein, dass die Bezeichnung der Krise als »Flüchtlingskrise« semantische Folgen hat und die Opfer von Krieg und Gewalt zu Verursachern macht. Ich möchte jedoch anmerken, dass in Saracinos Bezeichnung der Migrationskrise als EU-Solidaritätskrise Geflüchtete zwar nicht mehr als Verursacher dargestellt werden. Diese aber nichtsdestotrotz komplett aus der Perspektive verschwinden. Saracino sieht nämlich nicht die fehlende Solidarität mit den Geflüchteten als problematisch an, sondern die fehlende Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten der EU. Würden die Mitgliedsstaaten solidarisch agieren, so scheint Saracino zu sagen, dann würden sie solidarisch mit Geflüchteten umgehen. Aber ist das die notwendige Konsequenz oder eher die normativ wünschenswerte Option? Hiermit stellt sich die grundlegende Frage, was Solidarität eigentlich bedeutet und mit wem wie solidarisch gehandelt werden soll. Darauf geht Saracino aber nicht ein, obwohl in jüngster Zeit die stark zunehmende Literatur zu Solidarität (in der EU) wichtige theoretische wie empirische Einsichten in den Gegenstand geliefert hat.³

Bei Saracino sind es fast ausschließlich EU-Mitgliedsstaaten die untereinander solidarisch agieren sollen. Dafür zieht er als Begründung die Vertragstexte und die Urteile des EuGH heran. Diese intergouvernementale Solidarität⁴ ist jedoch nur eine Form der

- 3 Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge 2005, Reprint 2009; Andrea Sangiovanni, »Solidarity in the European Union« in: *Oxford Journal of Legal Studies* 33, Nr. 2 (Juni 2013): 213–41, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqs033>; Ashley E. Taylor, »Solidarity: Obligations and Expressions« in: *Journal of Political Philosophy* 23, Nr. 2 (Juni 2015): S. 128–45, <https://doi.org/10.1111/jopp.12035>; Michèle Knodt, Anne Tews, und Nadine Piefer, »Formen der Solidarität in der Europäischen Union« in: *Solidarität: politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, hg. von Marianne Kneuer und Carlo Masala, Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2014, Baden-Baden 2015, S. 107–32; Stefan Wallaschek, »Sammelbesprechung: Solidarität in der Krise – Krisen der Solidarität« in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10, Nr. 1 (Juni 2016): 93–102, <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0297-6>.
- 4 Michèle Knodt und Anne Tews, »Einleitung: Solidarität im europäischen Mehrebenensystem« in: *Solidarität in der EU*, hg. von Michèle Knodt und Anne Tews, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. 81 (Baden-Baden 2014), 7–18; Heinz Kleger und Thomas Mehlhausen, »Unstrittig und doch umstritten – europäische Solidarität in der Eurokrise« in: *Politische Vierteljahresschrift* 54, Nr. 1 (2013): 50–74, <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2013-1-50>.

Solidarität (in) der EU. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wurde die Unionsbürgerschaft geschaffen und es gibt Stimmen, die die Unionsbürgerschaft als (potenziell) neues soziales Band zwischen den BürgerInnen der EU ansehen. Mit diesen neuen Rechten und Pflichten entwickle sich eine europäische Identität, die die nationalstaatliche nicht ersetzen, sondern sich vielmehr mit ihr verflechten würde. Dies schaffe eine andere Form der europäischen Solidarität, die eher transnational und bürgerschaftlich zu verstehen sei.⁵ Saracinos Verengung des Solidaritätsbegriffs auf die intergouvernementale EU-Ebene erscheint zwar nachvollziehbar, wird aber gerade in der europäischen Migrationskrise aus zwei Gründen dem Sachverhalt nicht gerecht.

Zum einen, weil mit der Solidarität nach innen durchaus eine Abgrenzung nach außen stattfinden kann.⁶ Wenn Solidarität mit anderen Mitgliedsstaaten erklärt wird, um Migrationsbewegungen zu bewältigen, impliziert das keine Solidarität mit Geflüchteten, die jedoch notwendig ist, um Menschen, die vor Verfolgung, Gewalt und Krieg fliehen, zu helfen und eine menschenwürdige Aufnahme zu gewährleisten. Exemplarisch steht hierfür die Aussage von Saracino, dass Frontex als »operationale[r] Solidaritätsmechanismus«⁷ verstanden wird. Die Maßnahmen von Frontex zur Sicherung und Überwachung der europäischen Außengrenzen können nur dann als Solidaritätsmaßnahmen verstanden werden, wenn diese als nach innen gerichtet und damit für den Gruppenzusammenhalt notwendig konzeptualisiert werden. Es wird zusammengearbeitet, um die eigene Gruppe zu stabilisieren und die inner-europäische »Solidaritätskrise« zu bewältigen, aber mit dem Effekt, dass Solidarität mit Geflüchteten kaum bis gar nicht geübt wird. *Zum anderen* erscheint mir die begriffliche Verengung unnötig, weil gerade im Migrations- und Asylbereich transnationale Solidarität durch NGOs, Protestgruppen und Einzelpersonen gezeigt wurde und wird.⁸ Durch Beachtung dieser Form der Solidarität lässt sich nicht nur zeigen, dass die sogenannte Flüchtlingskrise keine Krise ist, die durch die Flüchtlinge verursacht wurde. Vielmehr lässt sich darauf hinweisen, dass es zwar eine Solidaritätskrise gab, diese aber eher zwischenstaatlich verstanden werden sollte.

- 5 Thomas Risse, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres* (Ithaca: Cornell Univ. Press, 2010); Ulrike Liebert, »European identity formation in (the) crisis« in: *Key Controversies in European Integration*, hg. von Hubert Zimmermann und Andreas Dür, The European Union Series, 2. Auflage (London 2016), S. 98–106; Erik Jones, »Identity and Solidarity«, in *The Oxford Handbook of the European Union*, hg. von Erik Jones, Anand Menon, und Stephen Weatherhill (Oxford 2014), S. 690–702.
- 6 Stefan Wallaschek, »Solidarität in der Europäischen Union. Anmerkungen zur aktuellen Debatte« in: *Widerspruch. Münchner Zeitschrift für Philosophie*, 35 Nr. 62, S. 108–111.
- 7 Saracino, »Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik, aaO. (FN 2), S. 293.
- 8 Donatella Della Porta (Hg.), *Solidarity Mobilizations in the »Refugee Crisis»: Contentious Moves*, Palgrave Studies in European Political Sociology, Cham 2018; Ulrike Hamann und Serhat Karakayali, »Practicing Willkommenskultur: Migration and Solidarity in Germany« in: *Intersections. East European Journal of Society and Politics* 2, Nr. 4 (2016): S. 69–86.

2. Rechtliche Solidarität und der EU-Integrationsprozess

Die zweite grundsätzliche Unklarheit, die ich nachfolgend diskutieren möchte, ist die Interpretation des EU-Integrationsprozess auf Basis des Solidaritätsprinzips in der EU. Saracino hebt das Solidaritätsprinzip in den Status einer notwendigen und ursächlichen Bedingung für den EU-Integrationsprozess wenn er schreibt: »[Es] kann nun konstatiert werden, dass das Solidaritätsprinzip die *conditio sine qua non* der Europäischen Union ist, die alle Handlungsebenen innerhalb der EU durchdringt [Hervorhebung im Original].«⁹ Das heißt, dass jeglicher Integrationsschritt ein Solidaritätsschritt ist und jede Nichtbefolgung ein Solidaritätsbruch sei. Oder wie der Autor schreibt: »Es wird also festgelegt, dass das Solidaritätsprinzip, einmal akzeptiert, *unter keinen Umständen verletzt werden darf* [Hervorhebung durch S.W.].«¹⁰ Aus meiner Sicht überschätzt Saracino damit nicht nur den normativen Gehalt von Solidarität in den Verträgen, sondern vernachlässigt auch zu diskutieren, welche Konsequenzen diese Interpretation für das Verständnis von Solidarität in der EU hat. Es stellt sich die Frage, wie der Zusammenhang aus Solidarität und Recht ist. Saracino argumentiert, dass, da alle Vertragspartner sich dem Gegenstand und dem Inhalt der Verträge bewusst seien, eine Nichtanwendung der Verträge ein rechtlicher Solidaritätsbruch wäre. RechtswissenschaftlerInnen räumen dem Solidaritätsprinzip durchaus eine zentrale rechtliche Stellung in der EU ein¹¹, doch die Vertragsbefolgung erscheint mir eher dem allgemeinen rechtlichen Grundsatz des *pacta sunt servanda* zu folgen als der Zustimmung oder Ablehnung von Solidarität.

Folgt man jedoch Saracino muss die Frage gestellt werden, ob Solidarität als Recht fassbar ist? Oder wie Ulrich Steinvorth fragt: »Kann Solidarität erzwingbar sein?«¹² Mir scheint, dass Saracino diese Frage mit »ja« beantworten würde, insofern es um zwischenstaatliche Solidarität in der EU geht. Man könnte argumentieren, dass diese Form der Vertragspflicht eine schwache Form *rechtlicher Solidarität* sei, die den Vertragsunterzeichnenden Pflichten und Rechte einräumt und diese auffordert im Sinne des Vertrags solidarisch zu handeln. Dies jedoch als *conditio sine qua non* zu interpretieren, wie Saracino vorschlägt, überstrapaziert das Solidaritätsprinzip.¹³ Problematisch wird es dann aus zwei Gründen. Wenn ein Vertragsbruch als Solidaritätsbruch inter-

9 Saracino, »Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik«, aaO. (FN 2), S. 290–91.

10 Saracino, ebd., S. 287.

11 Roland Bieber, »Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union«, in *Europäische Solidarität und nationale Identität: Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, hg. von Christian Calliess (Tübingen 2013), 67–82; Marcus Klamert, »Solidarität als Rechtsprinzip der Europäischen Union« in: *Solidarität in der EU*, hg. von Michèle Knodt und Anne Tews (Baden-Baden 2014), S. 19–39.

12 Ulrich Steinvorth, »Kann Solidarität erzwingbar sein?« in: *Solidarität: Begriff und Problem*, hg. von Kurt Bayertz, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1364 (Frankfurt a. M. 1998), S. 54–85.

13 Im Unterschied zum juristischen Recht, worauf Saracino abzielt, ließe sich Solidarität durchaus als moralisches Recht verstehen und dessen Nichteinhaltung als normativer Bruch mit den Vertragsgrundlagen verstehen. Andererseits hat Jürgen Habermas argumentiert, dass die Besonderheit solidarischer Forderungen in ihrer supererogatorischen Form liegt. Solidari-

pretiert wird, dann muss, *erstens*, nach den Sanktionen gefragt werden. Aber kann man Solidarität erzwingen, gar einklagen, wenn man das Unionsrecht befolgen will? Und wenn dem wirklich so sein sollte, ist es dann noch solidarisches Handeln, wenn der EuGH feststellt, dass Partei X gegenüber Partei Y sich solidarisch zeigen muss, da es der Vertrag so vorsieht? Wäre dies weiterhin Solidarität? Wenn Solidarität aber nicht einklagbar ist, dann kann es zwar als normatives Leitprinzip der EU gelten, aber eben nicht als *conditio sine qua non*, an der sich alles entscheidet, so wie Saracino zu argumentieren versucht.

Zweitens hat das Solidarität-als-Recht-Verständnis Konsequenzen für andere Verwendungskontexte. Solidarität findet sich schließlich nicht nur im europäischen Vertragskontext, sondern Solidarität wird auch bei Streikaktionen und Arbeitskämpfen, bei sozialen Protesten und auf Demonstrationen ausgerufen und gezeigt. Solidarität wird zumeist dann proklamiert, wenn gegen Formen von Ungleichheit und Unterdrückung eingetreten und für emanzipatorischere und gerechtere gesellschaftliche Verhältnisse gekämpft wird.¹⁴ Damit bewegen sich diese Formen und Aktionen der Solidarität nicht notwendigerweise in der rechtlichen Sphäre. Sie kritisieren vielmehr bestehende rechtliche Normen und wollen diese ändern, wozu solidarische Handlungen unternommen werden. Solidarität kann in diesem Sinne als »Kampfsolidarität« verstanden werden.¹⁵ Solidarität wird also im Rechtsbruch überhaupt erst hergestellt. Aus meiner Sicht wäre es hilfreich gewesen, wenn der Autor eingehender erläutert hätte, wie er Solidarität als Recht zwischenstaatlicher Beziehungen konzeptualisiert sowie die semantischen Verschiebungen und Konsequenzen daraus genauer diskutiert hätte.

3. Gegen europäische Solidarität, für flexible Solidarität?

Saracino weist darauf hin, dass Vertrauen zwischen den Mitgliedsstaaten notwendig sei, damit Solidarität funktioniere.¹⁶ Das wiederum würde heißen, dass es sich eigentlich gar nicht um eine Solidaritätskrise handelt, sondern um eine tieferliegende Ver-

tätsforderungen würden über moralische oder rechtliche Forderungen hinausgehen. Beide Aspekte werden bei Saracino jedoch nicht diskutiert. Vgl. Jürgen Habermas, »Im Sog der Technokratie. Ein Plädoyer für europäische Solidarität« in: *Im Sog der Technokratie*, hg. von Jürgen Habermas, Kleine politische Schriften 12, Berlin 2013, S. 102–111.

14 Rick Fantasia, *Cultures of Solidarity: Consciousness, Action and Contemporary American Workers*, Berkeley 1989; Sally J. Scholz, *Political Solidarity*, University Park 2008; Pierre Monforte und Pascale Dufour, »Comparing the protests of undocumented migrants beyond contexts: collective actions as acts of emancipation« in: *European Political Science Review* 5, Nr. 1 (2013), S. 83–104; Susanne Pernicka und Julia Hofmann, »Ein soziales Europa? Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Solidarität von Gewerkschaften« in: *Solidarität: politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, hg. von Marianne Kneuer und Carlo Masala, Zeitschrift für Politikwissenschaft, Sonderband 2014, Baden-Baden 2015, S. 133–62.

15 Kurt Bayertz, »Begriff und Problem der Solidarität«, in *Solidarität: Begriff und Problem*, hg. von Klaus Bayertz, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1364, Frankfurt a. M. 1998, S. 40–44.

16 Saracino, »Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik«, aaO. (FN 2), S. 294–95.

trauenkrise in der EU und zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Im Kontext der Solidarität ließe sich das Vertrauen jedoch eher als Verlässlichkeit und die Idee der Reziprozität interpretieren. Reziprozität kann als ein wichtiges Kriterium für Solidarität angesehen werden; welches obendrein Solidarität von Gerechtigkeit unterscheidet.¹⁷ Reziprozität heißt, dass eine Gegenleistung für eine erbrachte Hilfe gemacht wird, die aber weder genau äquivalent sein muss noch zeitlich genau danach erfolgen soll. Es ist also mehr das Versprechen, dass zu einem späteren Zeitpunkt bei Anfrage ebenfalls geholfen wird.¹⁸ Diese Erwartungshaltung und die Idee der Reziprozität sind in der EU und im Speziellen in der Migrationspolitik nachhaltig erodiert.

Während des Arabischen Frühlings 2011 erreichten in kurzer Zeit vergleichsweise viele Geflüchtete die italienische Küste. Ebenso stieg ab 2013 die Zahl der Asylgesuche in Italien wieder an.¹⁹ Sowohl im Jahr 2011 als auch nach dem Schiffsunglück vor Lampedusa im Oktober 2013, indem etwa 350 Geflüchtete ertrunken sind, hat Italien in der EU um Unterstützung von anderen Mitgliedsstaaten geworben. Jedoch haben fast alle EU-Mitgliedsstaaten diese Hilfe abgelehnt, u. a. mit den Worten, dass die Krise gar nicht dramatisch sei bzw. die Geflüchtetenzahl gar nicht so hoch sei, als dass eine finanzielle Hilfe oder gar Umverteilung nötig wären. Diese Rufe kamen auch vom damaligen Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU). 2011 führte diese Reaktion in Italien zur Empörung und zur Drohung vom damaligen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi die Geflüchteten mit TouristenInnen-Visa auszustatten, womit sie den Schengenraum legal und frei bereisen könnten. Dies führte wiederum zu Konflikten mit den Nachbarstaaten Österreich und Frankreich. Ab Ende 2013 führte die italienische Küstenwache die Rettungsmission *Mare Nostrum* für ein Jahr durch und forderte die anderen EU-Mitgliedsstaaten erneut auf, sich daran zu beteiligen. Die Reaktionen von den anderen Regierungen waren wieder zurückhaltend und eine vorgeschlagene Reform des Dublin-Systems wurde abgelehnt. Die schließlich beschlossene Frontex-mission *Triton* im Mittelmeer war in Umfang und Aufgabenbereich wesentlich geringer angelegt, obwohl die Zahl der ankommenden Geflüchteten weiter stieg. Der Ruf nach Solidarität und die erwartete Reziprozität in der EU waren damit beschädigt.²⁰

Im Sommer 2015 war es nun Deutschland, welches Hilfe von den EU-Mitgliedsstaaten forderte, nachdem hunderttausende Menschen nach Deutschland gekommen waren und Asyl suchten. Jedoch verhallte der Ruf weitestgehend. Wie Saracino richtig re-

17 Habermas, »Im Sog der Technokratie. Ein Plädoyer für europäische Solidarität«, aaO. (FN 13), S. 104; Kurt Bayertz, »Begriff und Problem der Solidarität« in: *Solidarität: Begriff und Problem*, hg. von Klaus Bayertz, aaO. (FN 15), S. 12.

18 Vgl. auch Alvin W. Gouldner, »The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement« in: *American Sociological Review* 25, Nr. 2 (1960), S. 161–178.

19 Ministero dell'Interno, *Number of asylum applications made in Italy from 1985 to 2016*. <https://www.statista.com/statistics/626591/number-of-asylum-applications-in-italy/>, (Zugriff am 28.9.2018).

20 Vgl. auch Stefan Wallaschek, »Notions of Solidarity in Europe's Migration Crisis: The Case of Germany's Media Discourse« in: *EuropeNow Journal*, Nr. 11 (Oktober 2017), <https://www.europenowjournal.org/2017/09/30/notions-of-solidarity-in-europes-migration-crisis-the-case-of-germanys-media-discourse/>, (Zugriff am 28.9.2018).

konstruiert, haben die nachfolgenden Entscheidungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates nicht geholfen, einen Kompromiss zu finden – vielmehr wurde sich gegen den Widerstand einzelner Länder durchgesetzt und anstatt wie üblich im Konsens mit qualifizierter Mehrheit im Rat entschieden. Die erwartete Hilfe, die von deutschen PolitikerInnen stark hervorgehoben wurde, hat also keine reziproke Erwidierung erfahren. Dies mag zu einem gewissen Teil auch daran gelegen haben, dass Deutschland und andere Mitgliedsstaaten vorher kaum Unterstützung angeboten haben und die solidarische Reziprozitätsbeziehung aufs Spiel gesetzt haben. Die Erwartung, dass man sich als Teil einer Gemeinschaft in Krisenzeiten beisteht und dafür später ebenfalls Unterstützung anbietet, ist somit nicht erfüllt worden und hatte fatale Konsequenzen für die Krisenbewältigung in der EU.

Die Ironie der Solidaritätsdebatte in der EU ist wiederum, dass die KritikerInnen des EU-Solidaritätsmechanismen im Sommer 2015 nicht etwa den Begriff der Solidarität abgelehnt hätten. Es wurde sich zwar gegen verpflichtende Regeln und einen festen Umverteilungsmechanismus ausgesprochen. Aber nur um anschließend Solidarität als ›flexible Solidarität‹ neu zu proklamieren.²¹ Interessanterweise ist eben diese Umdeutung nun unter den Mitgliedsstaaten der EU mehrheitsfähig. Beim letzten EU-Gipfel in Salzburg Mitte September 2018 ging es dann auch um Formen flexibler Solidarität und finanzielle Kompensationen von Staaten, die Flüchtlinge nicht aufnehmen.²² Dieser semantische Twist zeigt, dass Solidarität zu fordern nicht zufällig ist, reine Rhetorik ist oder Solidarität allein anhand von Vertragstextes untersucht werden sollte. Vielmehr verbinden sich die Forderung nach Solidarität mit Erwartungen nach konkreter Hilfe und Unterstützung. Außerdem schafft der Ruf nach Solidarität ein Solidaritätsverhältnis zwischen Solidaritätsgebern und Solidaritätsnehmern, da eine Partei eine andere auffordert solidarisch zu agieren. Dabei wird zum einen erwartet, dass die erwartete Solidaritätsbeziehung als solche von beiden Seiten wahrgenommen wird. Zum anderen wird erwartet, dass die geforderte Solidarität erwidert wird. Die aktuelle Krise der EU in Fragen der Asyl- und Migrationspolitik zeigt die Erosion der Solidarität in beiden Aspekten. Da die angenommene Solidaritätsbeziehung nicht von allen Beteiligten anerkannt wurde, wurde auch kaum eine nachhaltige Unterstützung für die potentiellen Solidaritätsnehmer geschaffen, um die Krise zu bewältigen. Statt also die Krise der EU anhand von Rechts- bzw. Solidaritätsbrüchen zu interpretieren, lohnt es sich aus meiner Sicht mehr, die konkreten politischen Konflikt um Solidarität und dessen Umkämpftheit genauer in den Blick zu nehmen. Damit wird eine klarere Auseinander-

21 Solon Ardittis, »Flexible solidarity: Rethinking the EU's refugee relocation system after Bratislava« in: *LSE EUROPP – European Politics and Policy* (blog), 21. September 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/09/21/rethinking-refugee-system-after-bratislava/>. (Zugriff am 28.9.2018).

22 Bettina Klein, »Migrationsdebatte nicht ohne Blick nach außen führen« in: *Deutschlandfunk*, 20. September 2018, https://www.deutschlandfunk.de/eu-gipfel-in-salzburg-migrationsdebatte-nicht-ohne-blick.720.de.html?dram:article_id=428652, (Zugriff am 28.9.2018). Dazu sollte nach angemerkt werden, dass, wenn alle nur finanzielle Kompensationen zahlen wollen, statt Geflüchtete aufzunehmen, sich die Lage nicht ändert und die wie auch immer gelaugerte europäische Solidarität vollends in sich zusammenfällt.

setzung mit dem Begriff der Solidarität möglich sowie die Re-Interpretation von Solidarität in der Migrationskrise genauer fassbar.

Zusammenfassung

In seinem Beitrag zu »Solidaritätsbrüchen in der europäischen Asylpolitik« (ZfP 3/2018) argumentiert Daniele Saracino, dass die sogenannte »Flüchtlingskrise« eigentlich eine »Solidaritätskrise« der Europäischen Union (EU) sei. Anhand der EU-Verträge erläutert der Autor, warum Solidarität die *conditio sine qua non* der EU sei und wie es zu rechtlichen Solidaritätsbrüchen in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik kam. In meiner Diskussion fokussiere ich auf zwei Unklarheiten im Text und gehe dabei zum einen auf den Begriff der Solidarität näher ein. Zum anderen zeige ich die konzeptionellen Grenzen auf, Solidarität als *conditio sine qua non* in der EU zu verstehen. Zudem erörtere ich am Beispiel der europäischen Migrationspolitik, wie umkämpft Solidarität ist und verschiedene Mitgliedsstaaten den Begriff für sich in Anspruch nehmen.

Summary

In his contribution »Solidarity Violations in Europe's Asylum Policy« (ZfP 3/2018), Daniele Saracino argues that the so-called »refugee crisis« is in fact a »solidarity crisis« of the EU. Based on legal texts and the EU treaties, he explains why solidarity is the *conditio sine qua non* in the EU and how solidarity violations in the European migration and asylum policy evolved. In my reply, I focus on two ambiguities in the text. On the one hand, I discuss the concept of solidarity in greater detail and on the other hand, I show the limitations of understanding solidarity as *conditio sine qua non* in the EU. Additionally I briefly demonstrate how contested solidarity is and how various EU member states claim solidarity in the European migration policy.

Stefan Wallaschek, Contested Solidarity and the Crisis of the EU. A Reply to »Solidarity Violations in Europe's Asylum Policy« by Daniele Saracino.