

Oster | Giegerich | Weber | Höfer [Hrsg.]

Solidarität in Europa | Europäische Solidarität

Akten zur 3. Saarbrücker Europa-Konferenz



Nomos



**UNIVERSITÄT
DES
SAARLANDES**

CEUS – Cluster für Europaforschung

Saarbrücker Beiträge zur Europaforschung

herausgegeben vom
Collegium des Clusters für Europaforschung
der Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Band 4

Die Bände 1–3 der Reihe sind bei
Alma Mater (Saarbrücken) erschienen
und über die Nomos eLibrary abrufbar.



Nomos eLibrary

Patricia Oster | Thomas Giegerich
Florian Weber | Kristina Höfer [Hrsg.]

Solidarität in Europa | Europäische Solidarität

Akten zur 3. Saarbrücker Europa-Konferenz



Nomos



UNIVERSITÄT
DES
SAARLANDES

CEUS – Cluster für Europaforschung

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2024

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1639-6
ISBN (ePDF): 978-3-7489-4034-0

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748940340>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Mit der Saarbrücker Europa-Konferenz bringt das Cluster für Europafor- schung der Universität des Saarlandes (CEUS) den wissenschaftlichen Dis- kurs über Europa in einen Dialog mit Politik und Zivilgesellschaft. Im Mai 2022 fand dieser fruchtbare Austausch zum dritten Mal statt. Nachdem wir in der ersten Ausgabe 2016 die Frage „Europa, quo vadis?“ stellten und 2018 den Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ auf europäische Gesell- schaften nachgingen, befassten wir uns im Rahmen der 3. Saarbrücker Europa-Konferenz mit Fragen der Solidarität in Europa und europäischer Solidarität. Solidarität ist ein zentraler europäischer Wert und findet sich in der Europäischen Grundrechtecharta fest verankert. Zugleich erweist sich Solidarität als ein äußerst vielschichtiges, auch umstrittenes Konzept und Handlungsprinzip und wird – je nach Situation, Perspektive und Solidari- tätsverständnis – unterschiedlich definiert und umgesetzt. Dies zeigt sich insbesondere in Krisen, wie wir sie in jüngster Zeit in Europa und weltweit erleben, in denen Solidarität regelmäßig Gegenstand der Diskussion ist und auf institutioneller und zivilgesellschaftlicher Ebene eingefordert wird. Zu beobachten ist dabei nicht nur ein mehr oder weniger harmonisches europäisches Miteinander, sondern auch ein Rückzug auf nationalstaatliche Interessen oder anti-europäische Solidaritäten.

In Vorträgen und Podiumsdiskussionen beleuchtete die Konferenz den Stellenwert von Solidarität in Europa und den europäischen Gesellschaf- ten und ihre Bedeutung für unser – auch globales – Zusammenleben aus verschiedenen disziplinären Perspektiven: juristisch, politologisch, so- ziologisch, historisch, geographisch und sozialetisch. Einen Schwerpunkt bildete Solidarität in jüngeren europäischen und globalen Krisen – ange- fangen bei der Eurokrise über die „Flüchtlingskrise“, die Corona- und Klimakrise bis zum Krieg in der Ukraine. Der vorliegenden Publikation liegen diese Konferenzbeiträge zugrunde.

Zu den Beiträgen des Bandes

Die erste Sektion enthält juristisch-konzeptuelle Perspektiven auf Solidari- tät. Den Anfang macht der Jurist und Clusterprofessor am Cluster für

Europaforschung **Thomas Giegerich** (Universität des Saarlandes), der in seinem Beitrag zunächst in das Thema der Solidarität in Europa und der europäischen Solidarität einführt und anschließend darstellt, wie Solidarität wesentlich zur Legitimität des europäischen Integrationsprojekts beiträgt. Dazu bietet er einen juristischen Überblick über die Verankerung von Solidarität in zentralen Dokumenten der Europäischen Union und diskutiert am Beispiel der Energiesolidarität, der Solidarität im Bereich der Migration und der Verteidigungssolidarität in Kriegs- und anderen Katastrophenfällen ausgewählte Fälle von EU-Solidarität. Der Jurist **Christian Calliess** (FU Berlin) blickt in seinem Beitrag genauer auf die Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten und zeigt auf, dass Solidarität als systemtragendes Leitprinzip im Recht der Europäischen Union fest verankert ist. In seinem Beitrag beleuchtet er insbesondere die prozeduralen und materiellen Dimensionen des vertraglichen Solidaritätsprinzips und zeigt seine Rolle innerhalb der europäischen Kompetenzordnung auf.

Die zweite Sektion versammelt soziologische und sozialetische Perspektiven auf Solidarität. Der Soziologe **Hans-Jörg Trenz** (Scuola Normale Superiore Pisa/Firenze) stellt in seinem Beitrag die Frage, ob transnationale Solidarität eine Utopie oder eine Notwendigkeit ist. Er hinterfragt die Unterscheidung zwischen ‚realistischen‘ Ansätzen einer nationalstaatlich gebundenen Solidarität und ‚utopischen‘ Ansätzen einer universalen oder globalen Solidarität. Dabei argumentiert er, dass Solidarität von Identität abgegrenzt und entsprechend nicht als Mechanismus einer Grenzziehung, sondern einer Öffnung verstanden werden muss, womit sie Individuen und soziale Gruppen zur Grenzüberschreitung einlädt. Der Theologe **Udo Lehmann** (Universität des Saarlandes) befasst sich mit dem Solidaritätsbegriff aus einer sozialetischen Perspektive. Er zeigt, dass sich Solidarität aus einer individualethischen Sicht als Tugend oder persönliche Handlungsorientierung verstehen lässt. Als Strukturprinzip, etwa im Kontext von transnationalen Kooperationen, bedarf Solidarität dagegen einer spezifischen Betrachtung, da mit dem Begriff unterschiedliche Anforderungen und Erwartungen verbunden sind. In seinem Beitrag stellt Udo Lehmann die Frage, ob der Solidaritätsbegriff als solcher überhaupt geeignet ist, diese Anforderungen und Erwartungen zu erfüllen, und diskutiert die Leistungsfähigkeit von Solidarität als Strukturprinzip.

Die Beiträge der dritten Sektion betrachten Solidarität im Licht europäischer Krisen. Mit den Herausforderungen für Solidarität im Kontext der Covid-19-Pandemie befassen sich **Julia Dittel und Florian Weber**, CEUS-Clusterprofessor. Aus einer geographisch-raumwissenschaftlichen Perspek-

tive fragen sie nach der Krisenfestigkeit bzw. Resilienz grenzüberschreitender Kooperation in der Grenzregion SaarLorLux, die im Zuge der Pandemie und insbesondere der damit verbundenen Grenzschließungen sowohl zivilgesellschaftlich als auch auf institutioneller Ebene verstärkt Aufmerksamkeit erhielt. In ihrem Beitrag betrachten Julia Dittel und Florian Weber die Reaktionen auf die Pandemie und leiten erste Lehren und politische Handlungsempfehlungen daraus ab. Der EU-Rechtler **Roman Petrov** (National University of Kyiv-Mohyla Academy) erörtert die Solidarität der Europäischen Union mit der Ukraine im Kontext des russischen Angriffskrieges, die er als zentral für einen ukrainischen Sieg erachtet. Mit Blick auf die Bestrebungen der Ukraine für einen baldigen EU-Beitritt skizziert er in seinem Beitrag zunächst die für die Ukraine bestehenden Herausforderungen einer EU-Mitgliedschaft. Dabei sieht er ein Friedensabkommen, für das er vier verschiedene Szenarien darstellt, als entscheidenden Faktor. Auch der im Oktober 2022 neu gegründeten Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) weist er eine wichtige Rolle in diesem Prozess zu. Auch der frühere Botschafter der Bundesrepublik Deutschland im Großherzogtum Luxemburg **Heinrich Kreft** (Andrássy Universität Budapest) nimmt den Ukrainekrieg zum Anlass und thematisiert zivilgesellschaftliche Solidarität mit ukrainischen Geflüchteten in Ungarn, die er als Beispiel für eine lebendige und gut organisierte Zivilgesellschaft in Ost- und Mitteleuropa anführt. In seinem Beitrag zeigt er auf, dass dem Vorwurf an ost- und mitteleuropäische Länder wie Ungarn, in der Flüchtlingskrise 2015 mangelnde Solidarität mit anderen EU-Mitgliedstaaten und den Geflüchteten gezeigt zu haben, zahlreiche Akteure und Persönlichkeiten aus der Zivilgesellschaft gegenüberstehen, die sich nicht nur solidarisch mit Geflüchteten zeigen, sondern auch Kritik an ihrer Regierung üben. Der Historiker **Emmanuel Droit** (Sciences Po Strasbourg) wirft schließlich einen Blick auf Polen in den frühen 1980er Jahren und die Solidarität der westlichen Zivilgesellschaft, insbesondere in Frankreich, mit der polnischen Gewerkschaft Solidarność. Im Fokus seines Beitrags stehen die strukturellen Mechanismen und Praktiken der Solidarität mit Solidarność im Spannungsverhältnis von internationaler Politik und internationaler Öffentlichkeit.

Dank

Die vorliegende Publikation ist der vierte Band der CEUS-Schriftenreihe „Saarbrücker Beiträge zur Europaforschung“, die ab dieser Veröffentlichung

im Nomos Verlag erscheinen wird. Wir danken allen Teilnehmenden der 3. Saarbrücker Europa-Konferenz für ihre Mitwirkung und Diskussionsbereitschaft sowie dem ganzen Team des Clusters für Europaforschung, das für einen reibungslosen Ablauf der Konferenz gesorgt hat. Die Konferenz wurde gefördert von der ASKO Europa-Stiftung, dem Internationalisierungsfonds der Universität des Saarlandes, der Stiftung ME Saar, der Saarland-Sporttoto GmbH, der Saarland Spielbank GmbH, der Staatskanzlei des Saarlandes und der Universitätsgesellschaft des Saarlandes e. V., denen wir hiermit ebenfalls herzlich danken. Nicht zuletzt geht unser Dank an alle Autorinnen und Autoren für ihre Beteiligung an unserem Konferenzband und an Florian Lisson für die sorgfältige und engagierte redaktionelle Betreuung der Publikation.

Saarbrücken, im Januar 2024

Patricia Oster-Stierle, Thomas Giegerich, Florian Weber und Kristina Höfer

Inhaltsverzeichnis

Grußwort der Ministerpräsidentin des Saarlandes	11
<i>Thomas Giegerich</i>	
Solidarität in Europa – Europäische Solidarität	13
<i>Christian Calliess</i>	
Solidarität im Recht der Europäischen Union	47
<i>Hans-Jörg Trenz</i>	
Transnationale Solidarität – Utopie oder Notwendigkeit?	83
<i>Udo Lehmann</i>	
„Grenzenlose Solidarität?“ Zur Reichweite eines Prinzips für Europa aus sozialetischer Sicht	103
<i>Julia Dittel & Florian Weber</i>	
Solidarität in Europa: Die Covid-19-Pandemie als Impuls für eine resilientere grenzüberschreitende Kooperation?	121
<i>Roman Petrov</i>	
EU Solidarity in Time of War in Ukraine	151
<i>Heinrich Kreft</i>	
Zivilgesellschaftliche und politische Solidarität in Osteuropa angesichts der ukrainischen Flüchtlingskrise am Beispiel Ungarns	165
<i>Emmanuel Droit</i>	
Ein leidenschaftlicher Elan der Solidarität im Frankreich der frühen 1980er Jahre: Solidarność als Teil der Wiederentdeckung des „gekidnappten Westens“	181
Autorenverzeichnis	199

Grußwort der Ministerpräsidentin des Saarlandes

Solidarität ist das Fundament unserer Gesellschaft. Doch was bedeutet Solidarität eigentlich? Was auf den ersten Blick wie eine einfache Frage erscheint, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als hochkomplexer Sachverhalt. Eine einfache Antwort gibt es nicht. Solidarität hat viele Facetten und Formen. Sie kann Brücken bauen und Menschen über Differenzen und Grenzen hinweg verbinden. Das wissen wir hier im Saarland besonders gut.

Die europäische Geschichte ist ebenso wie die saarländische untrennbar mit den deutsch-französischen Beziehungen verbunden. Die deutsch-französische Freundschaft ist der Motor Europas und das Saarland ist das Herz dieser Völkerfreundschaft. Wo einst von Krieg zu Krieg die Schützengräben immer tiefer wurden, verbindet uns heute eine tiefe Freundschaft mit unseren französischen Nachbarinnen und Nachbarn. Das Zusammenwachsen Europas und die europäische Solidarität werden im Saarland greifbar. Kein anderes Bundesland ist so europäisch wie das Saarland und keine Region in Europa so europäisch wie unsere Großregion.

Das Zusammenleben über nationale Grenzen hinweg gehört für uns zum Alltag. Viele Saarländerinnen und Saarländer pendeln jeden Morgen nach Frankreich oder Luxemburg, wenn sie zur Arbeit fahren. Auf der Gegenseite, egal ob im Zug oder auf der Autobahn, kommen ihnen dabei ebenso viele freundliche Gesichter entgegen, die bei uns ihren Arbeitsplatz und den Wohnsitz jenseits der Grenze haben. Einkaufen im Nachbarland, dort Familie und Freunde besuchen: Für uns in der Großregion eine Selbstverständlichkeit.

Doch was heißt diese Nähe und Verbundenheit in Zeiten der Krise? Einerseits ist ein solidarischer Zusammenschluss in Krisenzeiten wichtiger denn je, andererseits stellen ebenjene Krisen die Solidarität vor eine große Belastungsprobe. Sei es eine Pandemie, in der lange verschwundene Grenzen plötzlich wieder eine Rolle spielen, oder die Verteilung von Flüchtenden. Wie steht es um europäisches Miteinander – um gemeinsame Werte, um Hilfsbereitschaft, um Solidarität – wenn die Grenzen weiter weg liegen, die Lebensrealitäten sich stärker unterscheiden? „Verschiedene Lebensrealitäten“ bedeuten oft auch verschiedene Interessen. Wie können diese zusammengeführt werden? Und wo verläuft die Grenze der nationa-

len Souveränität, wenn wichtige Werte auf dem Spiel stehen? All das sind Fragen, die sich den Europäerinnen und Europäern in unserer Zeit stellen und die verdeutlichen, wie komplex das Solidaritätsverständnis ist.

Die 3. Saarbrücker Europa-Konferenz unter dem Titel „Solidarität in Europa | Europäische Solidarität“ liefert wertvolle Beiträge zu verschiedenen Diskursen, die im europäischen Kontext neue Antworten suchen. Mein großer Dank geht an das CEUS und alle Mitwirkenden: Die Auseinandersetzung mit solidarischen Praktiken in Europa und der Entwicklung eines Solidaritätsverständnisses aus einer interdisziplinären Perspektive ist ein hochspannender Ansatz und in dieser von multiplen Krisen geprägten Zeit aktueller denn je!

Ihre

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Anke Rehlinger', with a stylized, flowing script.

Anke Rehlinger

Solidarität in Europa – Europäische Solidarität

Thomas Giegerich (Universität des Saarlandes)

1. Historische, politische und rechtliche Aspekte des europäischen Solidaritätsverständnisses

Die Saarbrücker Europa-Konferenzen bringen internationale Europafor- schung mit Politik und Zivilgesellschaft in einen Dialog über aktuelle europäische Fragen. Die 3. Europa-Konferenz 2022 widmete sich dem The- ma „Solidarität in Europa – Europäische Solidarität“. Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis beleuchteten Voraussetzungen und Praktiken von Solidarität interdisziplinär und diskutierten Entwicklung und Wandel eines europäischen Solidaritätsverständnisses in Krisenzeiten.

Solidarität liegt dem Friedensprojekt der europäischen Integration ge- radezu in den Genen. Denn die berühmte Schuman-Erklärung vom 09.05.1950, mit der der damalige französische Außenminister das Projekt einleitete, beginnt folgendermaßen: „La paix mondiale ne saurait être sau- vegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. ... L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.“¹ Damals war eine „Solidarität der Tat“ in Europa vor allem in zweier- lei Hinsicht gefragt: in Bezug auf den Wiederaufbau der kriegszerstörten europäischen Staaten und in Bezug auf die Verteidigung gegen mögliche Angriffe des stalinistischen Ostblocks – beides konnte nur mit vereinten Kräften gelingen. Schuman sah in seinem Vorschlag zur Schaffung einer „solidarité de production“ der kriegswichtigen Güter Kohle und Stahl, aus dem 1952 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1958 die Eu- ropäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft und 1992 schließlich die Europäische Union hervorging, den ersten Grund- stein einer europäischen Föderation, die er zur Bewahrung des Friedens für unerlässlich hielt. 2012 erhielt die EU den Friedensnobelpreis, weil sie sechs

1 Europäische Union/Generaldirektion Kommunikation: Déclaration Schuman – mai 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_fr [17.10.2023].

Jahrzehnte lang zur Förderung von Frieden und Versöhnung, Demokratie und Menschenrechten beigetragen hatte. Ihr Wirken steht nach Auffassung des Norwegischen Nobel-Komitees für die „Brüderlichkeit zwischen Nationen“.²

Wie ihr Titel verrät, beschränkte sich unsere Konferenz nicht auf die Solidarität in Europa, z. B. in der Großregion Saar-Lor-Lux, der EU oder dem Europarat, sondern sie erweiterte den Blick auf die europäische Solidarität mit der außereuropäischen Welt. Dazu gehört etwa die Seenotrettung von Flüchtlingen aus Afrika und Asien auf dem Mittelmeer. Die Einbeziehung dieser Solidarität nach außen ist ganz im Sinne des Schuman-Plans von 1950, der zur Hebung des Lebensstandards und zur Förderung des Friedens auf der ganzen Welt und insbesondere zur Entwicklung Afrikas beitragen wollte. Sie entspricht auch den aktuellen Zielvorgaben der Europäischen Union in Art. 3 EUV, dessen Absatz 5 ihr die weltweite Solidarität zur Pflicht macht. Dementsprechend spielt die Solidarität nach innen und außen im Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas eine erhebliche Rolle.³ Am 09.05.2022, 72 Jahre nach der Schuman-Erklärung, hat der französische Staatspräsident als Vorsitzender des Rates der EU in Reaktion auf diesen Bericht vor dem Europäischen Parlament „une Europe solidaire“ im vorgenannten doppelten Sinne beschworen.⁴

Als wir unsere Planung 2020 begannen, war die Europäische Union schon seit langem und an vielen Fronten im Krisenmodus – Eurokrise, Finanzkrise, Schuldenkrise, Flüchtlingskrise, Rechtsstaatskrise, Klimakrise, Coronakrise –, und dementsprechend war Solidarität in vielerlei Form und intensiv gefragt. Aber dass zu alledem mit dem russischen Eroberungskrieg gegen die Ukraine als assoziiertes Partnerland der EU⁵ noch eine militärische Front hinzukommen würde, das lag jenseits unserer Vorstellung.⁶

2 Norwegian Nobel Committee, The Nobel Peace Prize for 2012, Press Release, Oslo, 12.10.2012, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/> [17.10.2023].

3 Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Konferenz zur Zukunft Europas. Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/06619e05-eaee-11ed-a05c-01aa75ed71a1> [17.10.2023].

4 Élysée: Clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, 9. Mai 2022, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/05/09/cloture-de-la-conference-sur-avenir-de-europe> [17.10.2023].

5 Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits vom 21.03.2014 (ABl. 2014 Nr. L 161/1), das am 01.09.2017 in Kraft trat (ABl. 2017 Nr. L 193/1).

6 Vgl. Giegerich, Thomas: Die Fundamente der heutigen Völkerrechtsordnung – Eine Bekräftigung anlässlich des Ukraine-Kriegs, in: Saar Expert Paper, 3/1 (2022), 1–19,

Plötzlich hat Solidarität in Europa eine ganz andere Gestalt angenommen und artikuliert sich in Forderungen nach der Lieferung von Panzern und Geschützen sowie der Hilfe bei der Ermittlung und Verfolgung von Verbrechen gegen das Völkerrecht, die im großen Stil vor unserer Tür und unser aller Augen verübt werden.⁷ Über die Aufnahme ukrainischer Kriegsflüchtlinge diskutieren wir gar nicht mehr: Sie wird von allen Mitgliedstaaten als selbstverständlich angesehen, auch von denjenigen, die sich sonst gegen Zuwanderung aus Drittländern sperren, wie etwa Polen. Würde die russische Aggression über die Ukraine hinaus auf NATO- und EU-Mitglieder ausgeweitet, aktualisierte sich unsere Pflicht zur Bündnissolidarität – das hätte unabsehbare Folgen, die uns und der Welt hoffentlich erspart bleiben.

Der Ukraine-Krieg hat auch die Solidarität Europas mit anderen Weltregionen auf die Tagesordnung gebracht, nachdem Russland Nahrungsmittel als Waffe eingesetzt und damit eine weltweite Krise der Ernährungssicherheit ausgelöst hat. Mittels sogenannter „Solidaritätskorridore“ zwischen der EU und der Ukraine werden Getreide, landwirtschaftliche Erzeugnisse und Düngemittel aus der Ukraine über die EU in die bedürftigsten Länder exportiert, solange Russland deren reguläre Ausfuhr über das Schwarze Meer behindert.⁸

Solidarität ist ein komplexes Konzept, das auch für die EU viele Fragen aufwirft, darunter folgende Rechtsfragen: Inwieweit bestehen Rechtsansprüche auf Solidarität, inwieweit wird sie freiwillig gewährt, und welchen rechtlichen Schranken unterliegt die Entscheidung zur freiwilligen Gewährung von Solidarität? Beispielsweise springt die Ungleichheit in unserer Solidaritätsbereitschaft gegenüber Zugewanderten ins Auge: Die EU-Staaten heißen alle Ukrainer*innen auf ganz unbürokratische Weise willkommen, während sie in Belarus gestrandete Menschen aus Syrien und dem Irak

<https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2022/03/Ukraine-Krieg.pdf> [17.10.2023].

7 Schaller, Christian: Völkerrechtliche Verbrechen im Krieg gegen die Ukraine. Optionen der Strafverfolgung auf nationaler und internationaler Ebene, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 5, April 2022, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2022S05_Strafverfolgung_Ukraine.pdf [17.10.2023].

8 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rats (20. und 21. Oktober 2022) – Schlussfolgerungen, 1–8, hier 4, <https://www.consilium.europa.eu/media/59738/2022-10-2021-euco-conclusions-de.pdf> [17.10.2023]; Europäische Kommission: Gemeinsame Erklärung – Mobilisierung von 1 Milliarde Euro für Solidaritätskorridore, um die globale Ernährungssicherheit zu verbessern und der ukrainischen Wirtschaft eine Lebensader zu bieten, Brüssel, 11. November 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_22_6825 [17.10.2023].

an Grenzzäunen scheitern lassen.⁹ Beruht diese Differenzierung auf rationaler politischer Abwägung oder auf rechtlich verbotenen Rassismus? Eine weitere wichtige Frage lautet: In welchem Verhältnis soll die Solidarität nach innen und nach außen im zukünftigen Europa stehen? Während das EU-Recht die Solidarität innerhalb der EU eingehend reguliert, überlässt es die Solidarität der EU gegenüber der übrigen Welt weitgehend dem Ermessen der politischen Entscheidungsträger*innen.

Auch das Völkerrecht, das die Rechtsbeziehungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu Drittstaaten und internationalen Organisationen regelt, entwickelt nur allmählich Regeln für die weltweit zu gewährende Solidarität als Aspekt einer wertgebundenen, gerechten und nachhaltigen internationalen Ordnung.¹⁰ Immerhin hat die UN-Generalversammlung am 28.07.2022 mit 161 Stimmen ohne Gegenstimme bei acht Enthaltungen¹¹ ein Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt anerkannt.¹² Meiner Einschätzung nach liegt es nicht im langfristigen europäischen Interesse, im Sinne einer ‚Festung Europa‘ mehr Solidarität nach innen mit weniger Solidarität gegenüber der übrigen Welt zu erkaufen. Dennoch kann das Austarieren von berechtigten Eigeninteressen und Solidaritätsleistungen nach außen im Einzelfall schwierig sein. Dies hat der längere Widerstand der EU gegen die Gewährung einer Ausnahme von den durch das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS)¹³ geschützten geistigen Eigentumsrechten in Bezug auf die Produktion von COVID-19-Impfstoffen in Entwicklungsländern gezeigt.¹⁴

9 S. u. III.2.d).

10 Vgl. Campanelli, Danio: Solidarity, Principle of, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (OUP online edition) (MPEPIL); Minnerop, Petra/Roht-Arriaza, Naomi/Aminzadeh, Sara C.: Solidarity Rights (Development, Peace, Environment, Humanitarian Assistance), in: MPEPIL.

11 Alle EU-Mitgliedstaaten haben zugestimmt.

12 UN General Assembly Resolution 76/300: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment (UN Doc. A/RES/76/300), 28.07.2022, [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf?17.10.2023) [17.10.2023].

13 Gesetz zu dem Übereinkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation und zur Änderung anderer Gesetze, 1438–1764, hier 1730–1748, Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, 09.09.1994, BGBl. II, S. 1730. TRIPS gehört zu den für alle Mitglieder verbindlichen Anlagen des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15.04.1994 (ebd., 1625–1630).

14 Vgl. Furlong, Ashleigh: Compromise Reached on COVID-19 Vaccine Intellectual Property Rights Waiver, in: Politico, 15.03.2022, <https://www.politico.eu/article/comp>

Wie wichtig und aktuell Solidarität in Europa und mit der weiteren Welt ist, belegt die Rede zur Lage der Union, die die Kommissionspräsidentin von der Leyen am 14.09.2022 vor dem Europäischen Parlament gehalten hat.¹⁵ Sie sprach einerseits von der Solidarität des ganzen europäischen Kontinents angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, von der unerschütterlichen Solidarität Europas mit der Ukraine, von den Solidaritätskorridoren durch die EU, über die ukrainisches Getreide in die Welt exportiert wird, vom Kampf der Autokratie gegen die Demokratie und davon, „dass wir Putin mit Mut und Solidarität zum Scheitern bringen werden und Europa am Ende die Oberhand gewinnt.“ Angesichts der Entschlossenheit und Solidarität der EU bei der Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge kritisierte sie andererseits das Fehlen der gleichen Entschlossenheit und Solidarität in der allgemeinen Migrationsdebatte. Sie forderte dort „einen permanenten rechtsverbindlichen Mechanismus, der Solidarität gewährleistet.“ Sie erwähnte außerdem die gelebte europäische Solidarität in Bezug auf die Bekämpfung von Waldbränden und verlangte, die Solidarität zwischen den Generationen in unseren Verträgen zu verankern.

2. Vielfältige Verankerungen von Solidarität im EU-Recht im Überblick

Die europäische Integration war von Anfang an – ganz im Einklang mit dem von Robert Schuman formulierten Ziel einer europäischen Föderation – auf eine immer engere Union der europäischen Völker angelegt¹⁶ und

romise-reached-on-covid-19-vaccine-intellectual-property-rights-waiver/ [17.10.2023]; Stefanelli, Justine N.: WTO Agrees IP Waiver for COVID-19 Vaccines, in: American Society of International Law: International Law in Brief, 21.06.2022, <https://www.asil.org/ILIB/wto-agrees-ip-waiver-covid-19-vaccines> [17.10.2023]; Watal, Jayashree: Analysis of the 12th WTO Ministerial Conference Decision on the TRIPS Agreement, in: EJIL: Talk!, 08.07.2022, <https://www.ejiltalk.org/analysis-of-the-12th-wto-ministerial-conference-decision-on-the-trips-agreement/> [17.10.2023].

- 15 Originalfassung bei: Europäische Kommission: 2022 State of the Union Address by President Von der Leyen, 14.09.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493 [17.10.2023]; deutsche Fassung unter: Europäische Kommission: Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2022, 14.09.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_22_5493 [17.10.2023].
- 16 Vgl. 5. Erwägung der Präambel des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.04.1951: (BGBl. 1952 II S. 447): „... durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch

ist dies nach Art. 1 Abs. 2 EUV noch heute.¹⁷ Ein derartiges Projekt mit quasi-föderaler Dynamik enthält notwendigerweise ein Solidaritätselement, das aber inhaltlich unbestimmt ist und daher der näheren Konkretisierung bedarf. Deshalb verwundert es nicht, dass sich im Unionsprimärrecht, d. h. dem Verfassungsrecht der EU, zu dem insbesondere der EU-Vertrag (EUV),¹⁸ der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV)¹⁹ sowie die Charta der Grundrechte der EU (GRC)²⁰ zählen, zahlreiche Bezugnahmen auf die Solidarität finden.²¹

2.1. EU-Vertrag: Grundlagen der Solidarität – Charakter als allgemeiner Rechtsgrundsatz

Aus der sechsten Erwägung der Präambel des EUV ergibt sich, dass die Vertragsstaaten den EUV in dem Wunsch geschlossen haben, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken“. Diese Formulierung findet sich schon in der 4. Erwägung der Präambel des ursprünglichen EUV vom 07.02.1992,²² mit dem nach der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents durch den Kalten Krieg die notwendigen festen Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas geschaffen werden sollten.²³

Nach Art. 2 Satz 2 EUV ergänzt die Solidarität in der Gesellschaft gemeinsam mit Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit und Gleichheit von Frauen und Männern die in Art. 2 Satz 1 EUV aufgeführten Grundwerte der EU. Sie bildet damit zugleich eine der Vorgaben, die Kandidatenländer nach Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV als Bedingung für einen EU-Beitritt erfüllen müssen.

blutige Auseinandersetzungen entzweit waren ...“; 1. Erwägung der Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.03.1957 (BGBl. II S. 766): „IN DEM FESTEN WILLEN, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen ...“.

17 Vgl. entsprechend die 1. Erwägung der Präambel des AEUV.

18 Derzeit geltende konsolidierte Fassung in ABl. 2016 Nr. C 202/13.

19 Derzeit geltende konsolidierte Fassung in ABl. 2016 Nr. C 202/47.

20 Derzeit geltende konsolidierte Fassung in ABl. 2016 Nr. C 202/389.

21 Eine eingehende unionsrechtliche Perspektive auf Solidarität bietet der Beitrag von Christian Callies in diesem Band.

22 BGBl. II S. 1253.

23 Ursprünglich 2., heute 3. Erwägung der Präambel des EUV.

Art. 3 EUV befasst sich intensiv mit Solidarität und unterscheidet dabei drei unterschiedliche Aspekte: die schon in Art. 2 Satz 2 EUV erwähnte soziale Solidarität und die zwischenmitgliedstaatliche Solidarität als Varianten der Solidarität nach innen in Abs. 3 sowie die weltweite Solidarität nach außen in Abs. 5. Nach Art. 3 Abs. 3 UA 1 EUV beruht der von der EU errichtete europäische Binnenmarkt auf der sozialen Marktwirtschaft. Soziale Marktwirtschaft beinhaltet die Abfederung sozialer Härten, die durch die wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft entstehen können. Schon die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war 1958 von den Vertragsparteien mit dem Ziel gegründet worden, „durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen *und* sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen“.²⁴ Ganz im Einklang damit hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) schon lange einen ungeschriebenen primärrechtlichen Grundsatz des sozialen Ausgleichs und Arbeitnehmerschutzes anerkannt, der den unternehmerischen Grundfreiheiten (Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit) Grenzen ziehen kann.²⁵ Dementsprechend verpflichtet Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV die EU u. a. zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit, des sozialen Schutzes und der Solidarität zwischen den Generationen. Diese Regelungen stehen für die in Art. 2 Satz 2 EUV angesprochene innergesellschaftliche Solidarität der wirtschaftlich und finanziell Stärkeren mit den Schwächeren.

Nach Art. 3 Abs. 3 UA 3 EUV fördert die EU außerdem den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt sowie die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei geht es nach Maßgabe der Art. 174 ff. AEUV insbesondere um den Einsatz von Finanzmitteln der europäischen Strukturfonds, um „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“.²⁶ Es handelt sich um eine Art Finanzausgleich zwischen den reicheren und den ärmeren Regionen der EU, also eine finanzielle Form der Solidarität. Ziel ist es, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, und zwar durch Ver-

24 2. Erwägung der Präambel des EWG-Vertrags (Hervorhebung ergänzt). Die 2. Erwägung der Präambel des AEUV ist wortgleich, hat allerdings den Begriff „Länder“ durch „Staaten“ ersetzt.

25 EuGH, Urt. v. 11.12.2007, Rs. C-438/05 – Viking Line, ECLI:EU:C:2007:772, Rn. 78ff.; Urt. v. 18.12.2007, Rs. C-341/05 – Laval, ECLI:EU:C:2007:809, Rn. 104ff.; Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-201/15 – AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, Rn. 73ff.

26 Art. 174 Abs. 2 AEUV.

ringerung des Abstandes zwischen einzelnen Gebieten und Verringerung des Rückstandes weniger begünstigter Gebiete.²⁷

Art. 3 Abs. 5 EUV betrifft die Beziehungen der EU zur übrigen Welt und enthält dementsprechend Bestimmungen über die Solidarität nach außen. Diesbezüglich leistet die EU einen Beitrag u. a. zu globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität, fairem und rechtem Handel sowie zur Beseitigung der Armut. Die Bestimmungen über das auswärtige Handeln der EU greifen diese Vorgaben auf. Gemäß Art. 21 Abs. 1 EUV, der für ihr auswärtiges Handeln sowohl in supranationalen Formen aufgrund des AEUV als auch in intergouvernementalen Formen aufgrund des Titels V des EUV gilt, lässt die Union „sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgeblich waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will“. Zu diesen wird ausdrücklich auch der Grundsatz der Solidarität gezählt. Wie dazu näher in Art. 21 Abs. 2 EUV ausgeführt wird, verfolgt die EU dabei u. a. folgende Zwecke: Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen (lit. d); Förderung der Integration aller Länder in die Weltwirtschaft (lit. e); Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung (lit. f); Hilfe für Völker, Länder und Regionen, die von Naturkatastrophen oder menschengemachten Katastrophen betroffen sind (lit. g).

Beim auswärtigen Handeln in den intergouvernementalen Formen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gem. Titel V des EUV legt das Primärrecht besonderen Wert auf die interne Solidarität. Hierzu bestimmt Art. 24 Abs. 2 EUV, dass die GASP u. a. auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten beruht. Nach Art. 24 Abs. 3 EUV unterstützen die Mitgliedstaaten die Außen- und Sicherheitspolitik der Union „aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich“. Sie arbeiten zusammen, „um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln“. Nach Art. 32 Abs. 1 Satz 4 EUV prägt die Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander auch deren je eigene Außenpolitik, die in Bezug auf Fragen von allgemeiner Bedeutung möglichst konvergent und aufeinander abgestimmt sein soll, was nach Art. 34 EUV auch für das Handeln in internationalen Organisationen (ein-

27 5. Erwägung der Präambel des AEUV.

schließlich dem UN-Sicherheitsrat) und auf internationalen Konferenzen gilt.

GASP-Beschlüsse müssen nach Art. 31 Abs. 1 EUV vom Europäischen Rat oder vom Rat regelmäßig einstimmig gefasst werden, so dass jeder einzelne Mitgliedstaat sie durch ein Veto verhindern kann. Wenn ein Mitgliedstaat sich nur enthält, kommt ein GASP-Beschluss hingegen zustande²⁸ und bindet alle Mitgliedstaaten. Art. 31 Abs. 1 UA 2 EUV ermöglicht eine Zwischenlösung dergestalt, dass ein Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung abgibt. Dann ist der betreffende Mitgliedstaat nicht verpflichtet, den Ratsbeschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass dieser die Union bindet. Darüber hinaus ist er „[i]m Geiste gegenseitiger Solidarität“ verpflichtet, alles zu unterlassen, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der EU zuwiderlaufen oder es behindern würde; umgekehrt respektieren die übrigen Mitgliedstaaten seinen Standpunkt.

Ohne dass der Begriff selbst dort verwendet wird, liegt Solidarität auch der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) als integrelem Bestandteil der GASP zugrunde. Die GSVP umfasst nach Art. 42 Abs. 2 EUV die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Auf dieser Grundlage kann dann im Wege einer vereinfachten Vertragsänderung bei Zustimmung aller Mitgliedstaaten künftig auch eine gemeinsame Verteidigung eingeführt werden. Dass die GSVP auch jetzt schon eine wichtige Solidaritätskomponente enthält, belegt Art. 42 Abs. 7 EUV. Danach schulden im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats die anderen Mitgliedstaaten dem angegriffenen grundsätzlich „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.“ Was das beinhaltet, wird als ausgewählter Aspekt von Solidarität unten im Abschnitt III näher diskutiert.

Nicht unerwähnt bleiben soll zuletzt der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV, der die EU und die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung bei der Erfüllung ihrer vertraglichen Aufgaben verpflichtet. Diese Loyalitätspflicht enthält auch ein Solidaritätselement. Wie der EuGH betont hat, ist der Grundsatz der Solidarität „eng mit dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verbunden“ und wie dieser sowohl für die Mitgliedstaaten als auch die

28 Art. 235 Abs. 1 UA 3 AEUV (betr. Europäischen Rat); Art. 238 Abs. 4 AEUV (betr. Rat).

Unionsorgane verbindlich.²⁹ Er beinhalte „Rechte und Pflichten sowohl für die Union als auch für die Mitgliedstaaten ..., da die Union zur Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten verpflichtet [ist] und die Mitgliedstaaten zur Solidarität untereinander und gegenüber dem gemeinsamen Interesse der Union und ihren Politiken verpflichtet [sind]“.³⁰

Im selben Urteil hat der Gerichtshof klargestellt, dass der Grundsatz der Solidarität dem ganzen Rechtssystem der EU zugrunde liege und einen der tragenden Grundsätze des Unionsrechts darstelle.³¹ Damit hat er ihn zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsprimärrechts und dementsprechend zur Leitlinie für die Interpretation und zum Maßstab für die Rechtmäßigkeit von Sekundärrechtakten erklärt.³² Daran anknüpfend hat der EuGH (Plenum) darauf hingewiesen, „dass der Unionshaushalt eines der wichtigsten Instrumente ist, mit denen in den Politiken und Maßnahmen der Union der in Art. 2 EUV genannte Grundsatz der Solidarität konkretisiert werden kann, der seinerseits einer der tragenden Grundsätze des Unionsrechts ist“.³³ Soweit dieser Grundsatz mittels des Unionshaushalts umgesetzt werde, basiere dies auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten in die verantwortungsvolle Verwendung der in diesen Haushalt eingeflossenen gemeinsamen Mittel. Dieses gegenseitige Vertrauen beruhe seinerseits auf der Zusage jedes einzelnen Mitgliedstaats, seinen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nachzukommen und die in Art. 2 EUV genannten Werte, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit, dauerhaft zu achten. Die Gewährleistung der langfristigen Solidarität durch wirksamen Schutz des Unionshaushalts war für den Gerichtshof ein tragender Grund, um die Gültigkeit der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der

29 EuGH, Urt. v. 15.07.2021 (Rs. C-848/19 P), ECLI:EU:C:2021:598, Rn. 41. Die Aussagen zur Energiesolidarität in diesem Urteil werden unten unter III.1. erörtert.

30 Ebd., Rn. 49.

31 Ebd., Rn. 38.

32 Ebd., Rn. 41, 44f. Vgl. auch Calliess, Christian, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.): EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, München 2022⁶, Art. 222 AEUV Rn. 7ff.

33 EuGH, Urt. v. 16.02.2022 (Rs. C-156/21), ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 129; Urt. v. 16.02.2022 (Rs. C-157/21), ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 147. Goodman-Palmer, Jake: Hungary, Poland and the “Community of Fate”. Constitutional Implications of the Budget Conditionality Ruling, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 12.07.2022, <https://verfassungsblog.de/hungary-poland-and-the-community-of-fate/> [17.10.2023].

Union³⁴ zu bestätigen und die dagegen gerichteten Nichtigkeitsklagen Ungarns und Polens, die mit finanziellen Sanktionen wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und andere Grundwerte der EU rechnen müssen, abzuweisen.

2.2. Vertrag über die Arbeitsweise der EU: Einzelregelungen zur Solidarität

Auch im AEUV, der gleichrangig neben dem EUV steht³⁵ und diesen um detailliertere Regelungen ergänzt, wird Solidarität mehrfach direkt oder indirekt in Bezug genommen. Auf den bereits erwähnten Bestimmungen über den Finanzausgleich, insbesondere Art. 175 AEUV, beruht zum Beispiel die Verordnung (EU) 2021/241 vom 12.2.2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität als Bestandteil des NextGenerationEU-Aufbauplans, der 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 umfasst und die EU gestärkt aus der COVID-19-Pandemie und ihren wirtschaftlichen Folgen führen soll.³⁶ Erstmals wird die EU in dem Aufbauprogramm ermächtigt, an den Kapitalmärkten Schulden aufzunehmen, für die letztlich die Mitgliedstaaten in gemeinsamer Solidarität anteilig eintreten müssen. Damit haben die EU-Mitgliedstaaten zu einer Solidarität zurückgefunden, die sie in den ersten Monaten der Pandemie schmerzlich vermissen ließen.³⁷

Daneben stehen Bestimmungen zu Asyl, Einwanderung und Außengrenzkontrollen.³⁸ Hier verlangt Art. 67 Abs. 2 AEUV von der EU, eine gemeinsame Politik zu entwickeln, „die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen [und Staatenlosen] angemessen ist.“ Noch deutlicher bestimmt Art. 80 AEUV, dass für die entsprechende Unionspolitik und ihre Umsetzung „der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ gilt, „einschließlich in finanzieller Hinsicht“. Die ein-

34 ABl. Nr. L 433 I/1, berichtigt in ABl. 2021 Nr. L 373/94.

35 Art. 1 Abs. 3 EUV.

36 Europäische Kommission: Europäischer Aufbauplan, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de [17.10.2023].

37 Sokol, Tomislav: Public Health Emergencies and Export Restrictions: Solidarity and a Common Approach or Disintegration of the Internal Market?, in: Common Market Law Review 57/6 (2020), 1819–1842, hier 1819ff.

38 Diese sind nach Maßgabe des Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks von 1997 (ABl. 2016 Nr. C 202/298), das nach Art. 51 EUV zum Primärrecht gehört, für Dänemark nicht bindend oder anwendbar.

schlägigen EU-Rechtsakte sollen, wenn immer erforderlich, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes enthalten. In Art. 16 Abs. 1 des bereits erwähnten Assoziierungsabkommens mit der Ukraine³⁹ ist übrigens eine gemeinsame Steuerung der Migrationsströme zwischen den Gebieten der Vertragsparteien vorgesehen, wozu es einen umfassenden Dialog geben soll, der „auf der Grundlage der fundamentalen Grundsätze der Solidarität, des gegenseitigen Vertrauens, der gemeinsamen Verantwortung und der Partnerschaft geführt“ wird.

Im Bereich der Wirtschaftspolitik sieht Art. 122 Abs. 1 AEUV eine Möglichkeit für den Rat vor, auf Vorschlag der Kommission „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen zu beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.“ Art. 122 Abs. 2 AEUV erlaubt es der EU, einem Mitgliedstaat, der „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist, unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand zu gewähren. Auf Art. 122 AEUV stützt sich die Verordnung (EU) 2020/2094 vom 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise,⁴⁰ die ebenfalls Bestandteil des NextGenerationEU-Aufbauplans ist. Ob Art. 122 AEUV (neben Art. 311 Abs. 3 AEUV) als Rechtsgrundlage dafür ausreicht, ist umstritten⁴¹ und war u. a. Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht.⁴²

39 S.o. Fn. 5. Das Abkommen ist nach Art. 216 Abs. 2 AEUV Bestandteil des Unionsrechts mit einem Rang zwischen dem Primär- und dem Sekundärrecht.

40 ABl. Nr. L 433 I/23.

41 Kritik z. B. bei Hoffmann, Anja/Harta, Lukas/Anzini, Martina: Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“. Ausgewählte Fragen zur Vereinbarkeit des 750-Milliarden-Euro-Instruments und der dafür geplanten Schuldenaufnahme mit dem EU-Recht, in: cepAdhoc 7/1 (2020) vom 28.07.2020, https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc_Aufbau/cepAdhoc_Das_Aufbauinstrument__Next_Generation_EU__01.pdf [17.10.2023]; anders Mayer, Franz: Der Vorschlag für einen neuen Beschluss über das EU-Eigenmittelsystem und das Next Generation EU (NGEU) Programm. Thesen und Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung, Berlin, 26.10.2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/801064/9b372986d7ffaf6763d4ae1920b93a48/mayer-data.pdf> [17.10.2023].

42 Das BVerfG hat mit Beschluss vom 15.04.2021 (2 BvR 547/21) den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt (vgl. auch den Beschluss vom 26.03.2021 in derselben

Die Energiepolitik der Union muss gemäß Art. 194 Abs. 1 AEUV „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ ihre Ziele verfolgen, nämlich das Funktionieren des Energiemarktes sicherzustellen, die Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten, Energieeffizienz, Energieeinsparungen und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen sowie die Interkonnektion der Energienetze zu fördern. Nach dem bereits erwähnten Assoziierungsabkommen mit der Ukraine umfasst die Zusammenarbeit der Vertragsparteien im Energiebereich gem. Art. 338 lit. b die „Einrichtung wirksamer Mechanismen für die Reaktion auf potenzielle Energiekrisensituationen im Geiste der Solidarität“.

Der mit „Solidaritätsklausel“ überschriebene Titel VII des AEUV besteht nur aus einer einzigen Bestimmung – Art. 222 AEUV. Nach dessen Abs. 1 Satz 1 handeln die Union und ihre Mitgliedstaaten „gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“ Art. 222 Abs. 1 Satz 2 AEUV regelt den Beitrag der EU näher, Art. 222 Abs. 2 AEUV betrifft demgegenüber die Unterstützungsleistungen der anderen Mitgliedstaaten, die sich dazu im Rat absprechen.⁴³ Gem. Art. 222 Abs. 3 AEUV sind die Einzelheiten für die Anwendung dieser Solidaritätsklausel durch die EU (nicht hingegen durch die Mitgliedstaaten) in einem Ratsbeschluss festgelegt worden.⁴⁴

2.3. Charta der Grundrechte der EU

Die GRC nimmt in der 2. Erwägung ihrer Präambel Bezug auf die „unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“. Hier klingt, wie schon in Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf UN-Ebene,⁴⁵ die Devise der

Angelegenheit). Mit Urteil vom 06.12.2022 (2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21) hat es die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

43 Vgl. hierzu auch die Erklärung (Nr. 37) zu Art. 222 AEUV im Anhang zur Schlussakte der Regierungskonferenz von Lissabon vom 13.12.2007 (ABl. 2016 Nr. C 202/349).

44 Beschluss des Rates vom 24.06.2014 über die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union (ABl. Nr. L 192/53).

45 Deutsches Institut für Menschenrechte: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Vereinte Nationen, 10.12.1948, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Broschuere_70_Jahre_AEMR_01.pdf [17.10.2023].

Französischen Republik „Liberté, Égalité, Fraternité“ an.⁴⁶ Die GRC enthält einen mit „Solidarität“ überschriebenen Titel IV, der in den Art. 27–38 wirtschaftliche und soziale Rechte bzw. Grundsätze festlegt. Diese konkretisieren die soziale Solidarität im Anschluss u. a. an die (revidierte) Europäische Sozialcharta⁴⁷ und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer,⁴⁸ die außerdem durch verschiedene Bestimmungen im AEUV sowie zahlreiche Rechtsakte des Sekundärrechts weiter ausgefüllt worden ist.⁴⁹

3. Ausgewählte Aspekte der Solidarität

3.1. Energiesolidarität – Solidarität als allgemeiner Rechtsgrundsatz des EU-Rechts

Der Grundsatz der Energiesolidarität in der EU spielte eine wichtige Rolle im Rechtsstreit zwischen Polen und den baltischen Staaten einerseits und Deutschland andererseits vor den Gerichten der EU über die Ostseepipeline Nord Stream 2 zwischen Russland und Deutschland. Polen und die baltischen Staaten warfen Deutschland unsolidarisches Verhalten vor. Unterstützt von Lettland und Litauen erhob Polen vor dem Gericht der EU Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegen eine von der Europäischen Kommission erteilte Ausnahmegenehmigung für diese Pipeline. Das Gericht gab der Klage mit der Begründung statt, dass die Kommissionsentscheidung gegen den in Art. 194 Abs. 1 AEUV verankerten Grundsatz der Energiesolidarität verstoßen habe.⁵⁰

46 Vgl. Art. 2 Abs. 4 der französischen Verfassung von 1958 in der aktuell geltenden Fassung, Conseil constitutionnel: Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, 23.07.2008, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> [17.10.2023].

47 Europarat: Europäische Sozialcharta (revidiert), 03.05.1996, <https://rm.coe.int/168007cf92> [17.10.2023].

48 Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, 1990, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122> [17.10.2023].

49 Vgl. die Nachweise in den Erläuterungen zu Art. 27ff. GRC (ABl. 2007 Nr. C 303/17).

50 EuG, Urt. v. 10.09.2019 (Rs. T-883/16), ECLI:EU:T:2019:567.

Der EuGH wies das Rechtsmittel Deutschlands gegen dieses erstinstanzliche Urteil zurück.⁵¹ Er betonte, dass der in Art. 194 Abs. 1 AEUV angesprochene Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten eine besondere Ausprägung des Solidaritätsgrundsatzes im Energiebereich sei, der seinerseits einen der tragenden Grundsätze des Unionsrechts darstelle.⁵² Deshalb sei er auch für die Unionsorgane verbindlich: Er liege allen Zielen der EU-Energiepolitik zugrunde, führe diese zusammen, verschaffe ihnen Kohärenz und müsse von den Unionsorganen in ihre Abwägung der betroffenen Interessen sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Union eingestellt werden.⁵³

Der europäischen Energiesolidarität kommt auch eine wichtige Rolle zu bei der Bewältigung der zu erwartenden Engpässe in der Versorgung der EU mit fossilen Brennstoffen aus Russland infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine.⁵⁴ Die Kommission hat dafür einen REPowerEU-Plan vorgelegt.⁵⁵ Dieser soll u. a. durch Beschleunigung der Wende zu erneuerbaren Energien, Einsparungen und Diversifizierungen, die massive Investitionen voraussetzen, die strategische Energieabhängigkeit Europas vor allem von Russland verringern und gleichzeitig die solidarische Versorgungssicherheit gewährleisten. Dabei werden auch Partnerstaaten wie Moldau und die Ukraine mitberücksichtigt. Derzeit ringt die EU noch darum, die durch die „Instrumentalisierung der Energie als Waffe durch Russland“ entstehenden Folgen für die Haushalte und Unternehmen in der EU in

51 EuGH, Urt. v. 15.07.2021 (Rs. C-848/19 P), ECLI:EU:C:2021:598. Müller, Kristina: Der Grundsatz der Energiesolidarität als unionsverfassungsrechtlicher Rechtmäßigkeitsmaßstab: Besprechung der unionsgerichtlichen Entscheidungen in den Rechts-sachen T-883/16 und C-848/19 P, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 25/4 (2022), 819–842.

52 EuGH, Urt. v. 15.07.2021 (Rs. C-848/19 P), ECLI:EU:C:2021:598, Rn. 38. Siehe schon oben Text bei Fn. 29.

53 Ebd., Rn. 43ff., 53. Kritisch Sölter, Nicolas: Abwägung ohne Maßstab – zum Grundsatz der Energiesolidarität, in: *Europarecht* (EuR) 57/1 (2022), 130–140.

54 Vgl. Kreuter-Kirchhof, Charlotte: Europäische Energiesolidarität. Wege zur Vorbeugung und Bewältigung schwerer Energieversorgungskrisen in der EU, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ) 41/14 (2022), 993–999.

55 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. REPowerEU-Plan, Brüssel, 18.05.2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF [17.10.2023].

solidarischer Weise aufzufangen.⁵⁶ Vor diesem Hintergrund ist das einseitig beschlossene deutsche Hilfspaket über 200 Milliarden Euro auf Kritik gestoßen, weil es die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zulasten anderer Mitgliedstaaten ohne vergleichbare Finanzkraft birgt.⁵⁷ Der Europäische Rat hat Rat und Kommission aufgefordert, konkrete Beschlüsse über zusätzliche Maßnahmen vorzulegen, u. a. zu „Energiesolidaritätsmaßnahmen bei Störungen der Gasversorgung auf nationaler, regionaler oder Unions-ebene, sofern keine bilateralen Solidaritätsvereinbarungen bestehen“.⁵⁸

3.2. Solidarität im Migrationsbereich

a) Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten

Die Solidarität im Migrationsbereich ist ungeachtet der ausdrücklichen, jedoch wenig konkreten Vorgaben von Art. 80 AEUV⁵⁹ schon seit langem ein Streitpunkt zwischen den Mitgliedstaaten. Der EuGH hat die sogenannten Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) wegen Missachtung ihrer Solidaritätsverpflichtungen in Bezug auf Notmaßnahmen zur Umverteilung von Flüchtlingen während der Flüchtlingskrise von 2015 verurteilt.⁶⁰ Wiederholte Vorschläge der Kommission zur Reform des dysfunktionalen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) haben bisher kaum Erfolg gehabt, weil einerseits vor allem die mediterranen Mitgliedstaaten angesichts der wachsenden Zahl von Bootsflüchtlingen eine stärkere Entlastung fordern, andererseits nicht nur die Visegrád-Staaten wenig Bereitschaft zur Übernahme größerer Lasten zeigen.⁶¹ Obwohl

56 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 20./21.10.2022 (Fn. 8), Abschn. 17ff.

57 Breton, Thierry/Gentiloni, Paolo: Nur eine europäische Antwort kann unsere Industrie und die Bürger schützen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.10.2022. Die Autoren sind EU-Kommissar für den Binnenmarkt bzw. für Wirtschaft.

58 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rats (20. und 21. Oktober 2022) – Schlussfolgerungen, 6, Abschn. 18 Buchst. g.

59 Rossi, Matthias, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 80 AEUV Rn. 1.

60 EuGH, Urt. v. 06.09.2017 (Rs. C-643/15 und C-647/15); Urt. v. 02.04.2020 (Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17).

61 Giegerich, Thomas: Völker- und europarechtliche Perspektiven auf Flucht: Nationale Egoismen – kontinentale Solidaritäten – globale Lösungen, in: Chiusi, Tiziana/Rennig, Anne (Hg.): Flüchtlingskrise, Migrationskrise, Europakrise?, Akten der 2. Saarbrücker Europa-Konferenz, Saarbrücken 2021, 3–34, hier 3, 24ff.

Art. 78 Abs. 2 AEUV in Bezug auf das GEAS-Reformen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht, in dem der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann,⁶² fehlt der politische Wille, Mitgliedstaaten zu überstimmen.

Der einzige Fortschritt besteht bislang darin, dass das bisherige Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen in die Asylagentur der Europäischen Union umgewandelt wurde.⁶³ Als Kompetenzzentrum für Asyl soll diese Agentur das Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erleichtern und verbessern und dabei im Einklang mit Art. 80 AEUV echte und praktische Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen.⁶⁴ Insbesondere soll die Agentur „hinsichtlich der Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, Solidaritätsmaßnahmen innerhalb der Union unterstützen und ihre Aufgaben und Pflichten in Verbindung mit der Umsiedlung oder Überstellung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, innerhalb der Union wahrnehmen, wobei gleichzeitig zu gewährleisten ist, dass die Asyl- und Aufnahmesysteme nicht ausgenutzt werden.“⁶⁵ Bei der alle fünf Jahre vorgesehenen externen Evaluierung der Leistung der Agentur soll ausdrücklich auch bewertet werden, „ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um eine wirksame Solidarität und Aufgabenteilung mit den Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind, zu gewährleisten.“⁶⁶ Im Dezember 2023 konnte endlich ein Durchbruch bei den GEAS-Reformen erzielt werden.⁶⁷

62 Art. 289, 294 AEUV.

63 Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.12.2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, ABl. Nr. L 468/1.

64 Ebd., Begründungserwägung 6 der Präambel.

65 Ebd., Begründungserwägung 32 der Präambel.

66 Ebd., Art. 70 Abs. 2.

67 Vgl. Europäischen Rat: Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU: Rat und Europäisches Parlament erzielen Durchbruch, Brüssel, 21.12.2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/> [6.2.2024].

b) Solidarität mit Drittstaaten (insbesondere der Türkei)

Wenn danach schon die innereuropäische Solidarität unterentwickelt ist, verwundert es wenig, dass die europäische Solidarität mit den Entwicklungsländern, die den größten Teil der Flüchtlinge weltweit aufnehmen,⁶⁸ noch geringer ausfällt. Dies gilt, obwohl die dringende Notwendigkeit einer gerechteren Lasten- und Verantwortungsteilung in Bezug auf die Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge auf der Welt im Global Compact on Refugees (GCR) von nahezu allen Staaten theoretisch anerkannt wird.⁶⁹ Zu beachten ist allerdings, dass die Festlegungen in dieser Übereinkunft ausdrücklich als nicht rechtsverbindlich identifiziert werden.⁷⁰ Deshalb ergeben sich für die EU-Mitgliedstaaten aus dem GCR nur Soft-Law-Verpflichtungen⁷¹ zu internationaler Solidarität und Zusammenarbeit in der Flüchtlingsfrage, die ein gemeinsames Anliegen der Menschheit ist; zu gerechterer und vorhersehbarer Lasten- und Verantwortungsteilung mit den Aufnahmestaaten; zu gemeinsamen Anstrengungen zur Bekämpfung der Ursachen großer Flüchtlingssituationen; zur Beteiligung an Neuansiedlungsbemühungen in Drittländern; schließlich zur Einbeziehung relevanter zivilgesellschaftlicher Akteure in die Migrationssteuerung, um diese effektiver zu gestalten.⁷²

Eine besondere Art von Solidarität ist im Verhältnis zur Türkei vereinbart worden. Es handelt sich um die ebenfalls zum Soft Law zählende „Erklärung EU-Türkei“ vom 18.03.2016.⁷³ Sie ist das Ergebnis einer Zusammenkunft der „Mitglieder des Europäischen Rates mit ihrem türkischen

68 Vgl. die Zahlen bei Giegerich, Thomas: Völker- und europarechtliche Perspektiven auf Flucht, 3.

69 Vgl. nur Abschn. 1 in: Vereinte Nationen: Global Compact on Refugees, New York, 2018, <https://www.unhcr.org/5c658aed4> [18.10.2023], Der vom UN-Hochkommissar für Flüchtlinge entworfene Global Compact On Refugees wurde durch die Resolution 73/151 der UN-Generalversammlung vom 17.12.2018 mit 181 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen (7 UN-Mitglieder nahmen gar nicht an der Abstimmung teil). Eine der Gegenstimmen kam übrigens von Ungarn.

70 Abschn. 4 in: Vereinte Nationen: Global Compact on Refugees.

71 Vgl. Thürer, Daniel: Soft Law, in: MPEPIL.

72 Giegerich, Thomas: Common but Differentiated Responsibilities of Türkiye and the EU in Relation to Irregular Migration, in: Göçmen, İlke (Hg.): Legal Issues in Türkiye – European Union Relations: Conference Proceedings Book of the International Conferences held at 5 March 2021 and 17 March 2022, Ankara 2022, 65–79, <http://lit.eur.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/935/2022/09/Legal-Issues-In-Turkiye-European-Union-Relations-Tebliğ-Kitabı.pdf> [18.10.2023].

73 Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, 18.03.2016, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [18.10.2023]; Giegerich:

Amtskollegen“, das dem Zweck diene, die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU zu vertiefen und die 2015 entstandene Migrationskrise zu bewältigen. Der Zweck der Erklärung besteht vor allem darin zu verhindern, dass irreguläre Migranten aus Syrien in die EU einreisen.

Nach Auffassung des Gerichts der EU ist diese Erklärung nicht als Akt des Europäischen Rats der EU zurechenbar, sondern nur den Mitgliedstaaten, und sie konnte daher auch nicht mittels Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV angegriffen werden.⁷⁴ Die Rechtsmittel gegen diese Entscheidung wies der EuGH als offensichtlich unzulässig zurück; er konnte daher die Frage dahinstehen lassen, ob die Mitgliedstaaten und die Türkei rechtlich oder nur politisch an die Erklärung gebunden waren.⁷⁵ Wegen des informellen Charakters ihrer Annahme und Publikation spricht mehr für eine bloß politische Verbindlichkeit der Erklärung. Denn als völkerrechtlich bindende Übereinkunft der EU wäre sie mit den Verfahrensvorgaben des Art. 218 AEUV unvereinbar; als völkerrechtlicher Vertrag der Mitgliedstaaten würde sie stattdessen gegen die Verfahrensvorgaben der mitgliedstaatlichen Verfassungen verstoßen. Indessen ist der Abschluss politischer Absprachen, um die demokratische Aufsicht durch Parlamente und gerichtliche Kontrollen zu umgehen, nicht weniger problematisch. Die Mitgliedstaaten könnten außerdem die ausschließlichen EU-Zuständigkeiten nach Art. 3 Abs. 2 AEUV verletzt haben, was die Erklärung mit Art. 4 Abs. 3 EUV unvereinbar machen würde.⁷⁶

Aus der „Erklärung EU-Türkei“ lassen sich folgende Soft-Law-Verpflichtungen ableiten: Die Türkei wird alle neuen irregulären Migranten zurücknehmen, die von ihrem Territorium auf die griechischen Inseln übersetzen; für jeden auf diese Weise zurückgeführten Syrer wird ein anderer Syrer

Common But Differentiated Responsibilities Of Türkiye And The EU In Relation To Irregular Migration, 72ff.

74 EuG, Beschlüsse vom 28.02.2017 in Rs. T-192/16, NF ./.. Europäischen Rat, ECLI:EU:T:2017:128, Rs. T-193/16; NG ./.. Europäischen Rat, ECLI:EU:T:2017:129, und Rs. T-257/16, NM ./.. Europäischen Rat, ECLI:EU:T:2017:130.

75 EuGH, Beschl. v. 12.09.2018 (verb. Rs. C-208/17 P u.a., ECLI:EU:C:2018:705).

76 Carrera, Sergio/den Hertog, Leonhard/Stefan, Marco: The EU-Turkey Deal: Reversing ‘Lisbonisation’ in EU Migration and Asylum Policies, in: Carrera, Sergio/Santos Vara, Juan/Strik, Tineke (Hg.): Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis, Cheltenham/Northampton 2019, 155–174, hier 155, 160f.; Gatti, Mauro/Ott, Andrea: The EU-Turkey Statement: Legal Nature and Compatibility with EU Institutional Law, in: Carrera/Santos Vara/Strik (Hg.): Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis, 175–200, hier 175, 183ff.

von der Türkei in die EU umgesiedelt werden (bis zu einer Höchstzahl von 72.000 Personen); die Türkei wird die Entstehung neuer See- und Landrouten für illegale Migration zwischen ihr und der EU verhindern; sobald die irregulären Grenzübertritte beendet oder dauerhaft reduziert sind, wird ein freiwilliges humanitäres Zulassungssystem aktiviert, zu dem die EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beitragen werden;⁷⁷ die EU wird sechs Milliarden Euro für Flüchtlingsprojekte in der Türkei zahlen; die EU und die Türkei werden sich gemeinsam bemühen, die humanitären Bedingungen in Syrien zu verbessern; die Visaliberalisierung für türkische Bürger wird von der EU beschleunigt (vorbehaltlich der Erfüllung der Benchmarks); die Arbeiten zur Aufwertung der Zollunion EU-Türkei werden fortgesetzt; der Prozess des Beitritts der Türkei zur EU wird wiederbelebt.

Der Sache nach stellt diese Erklärung ein wechselseitiges Geschäft dar: Die EU und ihre Mitgliedstaaten lassen ihre Solidaritätspflichten gegenüber Flüchtlingen von der Türkei gegen Entgelt erfüllen. Die Türkei sorgt für deren physische Aufnahme, während die EU und ihre Mitgliedstaaten die daraus erwachsenden finanziellen Lasten übernehmen. Die Kooperationsbereitschaft der Türkei wird durch Zugeständnisse hinsichtlich der Weiterentwicklung der Zollunion und der Wiederbelebung des Beitrittsprozesses erkaufte.

Zwar hat die Zahl der aus der Türkei in Griechenland ankommenden Flüchtlinge nach Annahme der Erklärung stark abgenommen, doch ist umstritten, inwieweit das auf diese zurückgeht.⁷⁸ Die „EU Facility for Refugees

77 Bis Anfang 2021 wurden 2.139 Syrer von Griechenland in die Türkei zurückgeführt und 27.825 Syrer von der Türkei in die EU-Mitgliedstaaten umgesiedelt, Ineli-Ciger, Meltem/Ulusoy, Orçun: A Short Sighted and One Side Deal: Why the EU-Turkey Statement should Never Serve as a Blueprint, in: Carrera, Sergio/Geddes, Andrew (Hg.): The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights, San Domenico di Fiesole 2021, 111–124, hier 111, 113, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d57fbff0-a312-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en> [18.10.2023].

78 Terry, Kyilah: The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint, in: Migration Information Source, 08.04.2021, <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on> [18.10.2023]; Engler, Marcus: Ein problematischer Pakt? Die EU-Türkei-Kooperation in der Flüchtlingspolitik, in: Neuss, Beate/Antje Nötzold, Antje (Hg.): Türkei – Schlüsselakteur für die EU? Eine schwierige Partnerschaft in turbulenten Zeiten, Baden-Baden 2018, 69–88, hier 69, 85.

in Turkey“⁷⁹ verwaltete die sechs Milliarden Euro, von denen die Hälfte aus dem EU-Haushalt, die andere Hälfte von den Mitgliedstaaten kamen. Da die Türkei immer noch nicht alle Benchmarks erfüllt, gibt es weiterhin keinen visafreien Reiseverkehr mit der EU.⁸⁰ Die Erklärung EU-Türkei ging dem fehlgeschlagenen Militärputsch von Juli 2016 und der nachfolgenden Repression in der Türkei voraus, die den EU-Beitrittsprozess um Jahre verzögert haben. Am wichtigsten erscheint jedoch, dass die Menschenrechte der Flüchtlinge von allen Beteiligten – der EU, ihren Mitgliedstaaten und der Türkei – unter Missachtung ihrer „harten“ völker- und europarechtlichen Verpflichtungen⁸¹ vernachlässigt werden, wie im nächsten Abschnitt deutlich wird.

c) Solidarität mit Flüchtlingen als Menschen

Die Solidarität der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit den Flüchtlingen als Aspekt der Solidarität Europas mit der übrigen Welt⁸² lässt sehr zu wünschen übrig, obwohl sie Bestandteil der Solidaritätsverpflichtung aus Art. 3 Abs. 5 EUV ist. Denn dort verspricht die EU insbesondere, „einen Beitrag ... zum Schutz der Menschenrechte“ zu leisten. Freilich vermeidet sie in Art. 78 Abs. 1 AEUV und Art. 18 GRC die konkrete Gewährleistung eines einklagbaren Asylrechts, das über die Schutzstandards des Abkom-

79 Europäische Kommission: EU Support to Refugees in Türkiye, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-support-refugees-turkiye_en [18.10.2023].

80 SchengenVisaInfo: Turkey Continues Failing to Fulfil Outstanding EU Visa Liberalisation Benchmark, Commission Says, <https://www.schengenvisa.info.com/news/turkey-continues-failing-to-fulfil-outstanding-eu-visa-liberalisation-benchmarks-commission-says/> [18.10.2023].

81 Zur Anwendbarkeit der Charta der Grundrechte der EU (GRC) auf die Erklärung EU-Türkei (die das EuG ja als ausschließlich den Mitgliedstaaten zurechenbaren Akt einstufte) gemäß Art. 51 GRC siehe Moreno-Lax, Violeta: EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights, September 2020, 1–58, hier 43f., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA\(2020\)603512_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA(2020)603512_EN.pdf) [18.10.2023].

82 Das GEAS beruht nach Art. 78 AEUV darauf, dass nur Drittstaatsangehörige um Asyl in der EU nachsuchen. Vgl. auch Protokoll (Nr. 24) über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 02.10.1997 (ABl. 2016 Nr. C 202/304).

mens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK)⁸³ und des zugehörigen Protokolls⁸⁴ hinausginge.⁸⁵

Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit kann man u. a. an den Auswirkungen der Erklärung EU-Türkei deutlich machen. Irreguläre Migrant*innen werden auf griechischen Inseln teilweise unter Bedingungen festgehalten, die gegen das Verbot der unmenschlichen Behandlung (Art. 3 EMRK) verstoßen.⁸⁶ Es ist auch fraglich, ob ihre Rückführung in die Türkei gegen das Refoulement-Verbot in Art. 33 GFK verstößt. Erstens erkennt die Türkei (im Einklang mit der Erklärung, die sie bei ihrem Beitritt zu diesem Abkommen abgab) Syrer*innen nicht als Flüchtlinge an, sondern gewährt ihnen nur vorläufigen Schutz auf der Grundlage nationalen Rechts.⁸⁷ Zweitens ist die Türkei möglicherweise kein sicherer Drittstaat, vor allem wegen der Verschlechterung der Menschenrechtslage nach dem gescheiterten Militärputsch.⁸⁸ Diese Frage stellt sich insbesondere im Hinblick auf Personen kurdischer Herkunft, die aus dem Irak oder Syrien stammen.

Weit über das Verhältnis EU-Türkei hinaus liegt die Solidarität Europas mit Flüchtlingen aus Afrika und Asien im Argen. Jedes Jahr ertrinken Tausende von ihnen im Mittelmeer, weil die europäischen Staaten andere Zugangswege versperren und außerdem keine ausreichende Seenotrettung organisieren. Einige scheuen nicht einmal vor illegalen Pushbacks zurück,⁸⁹ andere bedrohen von Nichtregierungsorganisationen unternommene Seenotrettungsaktionen als „Menschenschmuggel“ mit Strafe.⁹⁰ Interessanterweise hat der französische Verfassungsrat die entsprechende französische

83 Abkommen vom 28.07.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 560) – Genfer Flüchtlingskonvention.

84 Protokoll vom 31.01.1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1969 II S. 1294).

85 Rossi, Matthias, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 18 GRCh Rn. 1.

86 Anders jedoch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: J.R. and Other v. Greece (appl. no. 22696/16), 25.01.2018, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-%E2%80%93jr-and-others-v-greece-application-no-2269616-25-january-2018> [18.10.2023].

87 Ineli-Cinger, Meltem/Skordas, Achilles: Temporary Protection, in: MPEPIL, Rn. 4.

88 Carrera/den Hertog/Stefan: The EU-Turkey Deal, 163ff.

89 Richter, Dagmar: Grenzschiessungen und Push-Backs unter dem Aspekt der Menschenrechte, in: Breitenmoser, Stephan/Uebersax, Peter/Hilpold, Peter (Hg.), Schengen und Dublin in der Praxis in der EU, in der Schweiz und in einzelnen europäischen Staaten mit einem Blick auf 70 Jahre Flüchtlingskonvention, Zürich/St. Gallen 2023, 433–495, hier 441ff.

90 Jungfleisch, Julia: The Right to International Solidarity as a Game Changer when It Comes to “Crimes of Solidarity”?, in: ZEuS 25/1 (2022), 111–140.

Strafvorschrift wegen Verstoßes gegen das Verfassungsprinzip der „fraternité“ für teilweise verfassungswidrig erklärt.⁹¹ Der EuGH hat seinerseits die Befugnisse von Hafenstaaten zur Festsetzung der Rettungsschiffe von Nichtregierungsorganisationen eingeschränkt.⁹² Der Ausschuss für Menschenrechte, das Vertragsgremium des weltweit geltenden Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte,⁹³ hat festgestellt, dass Italien das Recht auf Leben (Art. 6 IPBPR) von in Seenot geratenen Flüchtlingen verletzt, weil es keine ausreichenden Rettungsmaßnahmen ergriff.⁹⁴

d) Privilegierung von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine

Die Solidarität in Europa und die Solidarität Europas ist in Bezug auf Flüchtlinge nach alledem unterentwickelt. Es gibt keinen neuen Koloss, der für die müden, armen, geknechteten Massen aus der Dritten Welt seine Lampe neben der goldenen Tür Europas emporhielte, um die Obdachlosen, vom Sturm Getriebenen willkommen zu heißen⁹⁵ – es sei denn, es handelt sich um Personen, die vor dem russischen Angriff aus der Ukraine fliehen. Eine Unvorstellbarkeit – der groß angelegte völkerrechtswidrige russische Aggressions- und Eroberungskrieg mitten in Europa seit dem 24.02.2022⁹⁶ – hat eine weitere Unvorstellbarkeit hervorgebracht: Die über zwanzig Jahre alte und bisher nie (auch während der Flüchtlingskrise von 2015 nicht) genutzte sogenannte Massenzustrom-Richtlinie der EU⁹⁷ wurde

91 Conseil constitutionnel: Décision no. 2018–717/718 QPC, 06.07.2018, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018717_718QPC.htm [18.10.2023].

92 EuGH, Urt. v. 1.8.2022 (verb. Rs. C-14/21 und C-15/21), *Sea Watch e.V. ./ Ministerio delle Infrastrutture e dei Trasporti u. a. dazu Madjidian, Nassim: Seenotrettung vor dem EuGH. Seenotrettungsorganisationen wehren sich gegen die Festsetzung ihrer Schiffe*, in: *Verfassungsblog. On Matters Constitutional*, 30.08.2022, <https://verfassungsblog.de/seenotrettung-vor-dem-eugh/> [18.10.2023].

93 Gesetz zu dem Internationalen Pakt vom 19.12.1966 über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1534).

94 A.S., D.I., O.I. and G.D. v. Italy, Views adopted on 4 November 2020 (CCPR/C/130/D/3042/2017).

95 Vgl. das Sonett „The New Colossus“ von Emma Lazarus von 1883 auf dem Sockel der Freiheitsstatue im New Yorker Hafen, <https://poets.org/poem/new-colossus> [18.10.2023].

96 Vgl. zur völkerrechtlichen Bewertung Giegerich: *Die Fundamente der heutigen Völkerrechtsordnung*.

97 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20.07.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastun-

prompt aktiviert. Den dafür erforderlichen Beschluss fasste der Rat schon am 04.03.2022, acht Tage nach dem Beginn der russischen Invasion der Ukraine.⁹⁸ Dadurch wurde auch das mit „Solidarität“ überschriebene Kapitel VI der Richtlinie anwendbar, das insbesondere eine Umverteilung von Flüchtlingen ermöglicht.

Art. 2 des vorgenannten Ratsbeschlusses definiert die Personengruppen, die in den Genuss der im Vergleich zum normalen Asylverfahren vereinfachten und großzügigeren Aufnahme nach der Massenzustrom-Richtlinie kommen, wenn sie am oder nach dem 24.02.2022 infolge der Invasion der russischen Streitkräfte aus der Ukraine vertrieben wurden und kein Ausschlussgrund nach Art. 28 der Richtlinie vorliegt: Ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24.02.2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten; Staatenlose und Drittstaatsangehörige, die vor dem 24.02.2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz (als Flüchtlinge etc.) genossen haben; in Abs. 4 näher definierte Familienangehörige der vorgenannten Personen. Darüber hinaus können die EU-Mitgliedstaaten entweder den Ratsbeschluss oder einen angemessenen Schutz nach ihrem nationalen Recht auch auf andere Personen anwenden, „die nachweisen können, dass sie sich vor dem 24.02.2022 auf der Grundlage eines nach ukrainischem Recht erteilten gültigen unbefristeten Aufenthaltstitels rechtmäßig in der Ukraine aufgehalten haben, und die nicht in der Lage sind, sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückzukehren“ (z. B. Arbeitnehmer aus Afrika oder Asien). Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten den Ratsbeschluss nach Art. 7 der Richtlinie auch auf andere Personen anwenden, die sich rechtmäßig in der Ukraine aufhielten und nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können (z. B. Studierende aus Afrika oder Asien mit bloß befristeter Aufenthaltserlaubnis in der Ukraine). Für den letztgenannten Personenkreis gilt dann aber das Solidaritätskapitel der Richtlinie nicht.

gen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 212/12.

- 98 Durchführungsbefehl (EU) 2022/382 des Rates vom 04.03.2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenstroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ABl. Nr. L 71/1. Näher Dietz, Andreas: Kriegsvertriebene aus der Ukraine – Die Anwendung der RL 2001/55/EG nach dem Beschluss 2022/382 des Rates vom 04.03.2022, in: NVwZ 41/8 (2022), 505–584.

Auf dieser Grundlage sind in Deutschland über eine Million Flüchtlinge aus der Ukraine registriert worden, in ganz Europa etwa 4,5 Millionen.⁹⁹ Sie erhalten ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht sowie Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen. Die allermeisten von ihnen erfüllen nicht die Kriterien von ‚Flüchtlingen‘ im technischen Sinne des Völkerrechts, weil sie die Ukraine nicht aus begründeter Furcht vor individueller Verfolgung aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung verlassen haben.¹⁰⁰ Sie haben sich ‚nur‘ vor den Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts in Sicherheit gebracht. Diese neue Willkommenskultur unterscheidet sich so grundlegend von den Maßnahmen, die vor allem Polen, Lettland und Litauen gegen Flüchtlinge aus dem Irak und Syrien ergriffen haben, als sie im Jahr 2021 über Belarus an die EU-Außengrenzen kamen,¹⁰¹ und von der Behandlung der Bootsflüchtlinge im Mittelmeer, dass der Vorwurf des Rassismus nahe liegt. Denn die willkommenen Ukrainer*innen haben in der Regel eine helle Hautfarbe und einen europäischen Kulturhintergrund, für die unwillkommenen Flüchtlinge aus Afrika und

99 Mediendienst Integration: Flüchtlinge aus der Ukraine, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ukrainische-fluechtlinge.html> [18.10.2023].

100 Vgl. Art. 1, Abs. 2 GFK.

101 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (21. und 22. Oktober 2021) – Schlussfolgerungen, Brüssel, 22.10.2021, Vgl. dazu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21./22.10.2021, 6–7, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2021-INIT/de/pdf> [18.10.2023]: Hybrider Angriff durch das belarussische Regime, gegen den die EU vorgehen will. Kochenov, Dmitry Vladimirovich/Grabowska-Moroz, Barbara: The EU's Face in Łukašenka's Mirror. Inhuman Treatment of Afghan Hostages at the Polish-Belarusian Border and the Promise of EU Values, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 26.08.2021, <https://verfassungsblog.de/the-eus-face-in-lukasenkas-mirror/> [19.10.2023]; Jolkina, Aleksandra: Seven Months in the Freezing Forest. Why Events at the Latvian-Belarus Border were Long Hidden from the Public, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 15.11.2022, <https://verfassungsblog.de/seven-months-in-the-freezing-forest/> [19.10.2023]. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zugunsten irakischer und afghanischer Staatsangehöriger an der Grenze von Belarus zu Lettland und Polen am 25.08.2021 vorläufige Maßnahmen angeordnet (application no. 42120/21 und 42165/21), Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Court Indicates Interim Measures in Respect of Iraqi and Afghan Nationals at Belarusian Border with Latvia and Poland, 244 (2021), 25.08.2021, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7100942-9612632&filename=Interim%20measures%20Poland-Latvia-Belarus%20border.pdf> [19.10.2023].

Asien gilt das nicht.¹⁰² Damit kehrt der Eurozentrismus ins Asylrecht zurück, der bereits in der GFK von 1951 und im Protokoll von 1967 angelegt war.¹⁰³

3.3. Solidarität im Katastrophen- und Verteidigungsfall

a) EU-interne Solidarität

In Kriegs- und sonstigen Katastrophenfällen ist Solidarität besonders wichtig. Das Unionsrecht regelt die unionsinterne Solidarität der EU mit den Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten untereinander in zwei Solidaritätsklauseln. Nach dem bereits erwähnten Art. 222 AEUV zur Katastrophensolidarität handeln die „Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“ Zwar werden in Art. 222 Abs. 1 Satz 2 AEUV auch von den Mitgliedstaaten bereitgestellte militärische Mittel erwähnt, die von der Union zu mobilisieren seien, doch hat die Bestimmung nur den internen Militäreinsatz im Gebiet eines Mitgliedstaats (etwa zur Abwehr terroristischer Bedrohungen) im Blick, nicht den Außeneinsatz gegen externe militärische Bedrohungen.¹⁰⁴ Außerdem stellt die Erklärung (Nr. 37) zu Art. 222 AEUV (neuer Zählung) im Anhang zur Schlussakte der Regierungskonferenz von

102 Ramasubramanyam, Jay: Some Refugees Are Welcome, Others Not So Much. Revisiting The ‘Myth of Difference’, in: Völkerrechtsblog. International Law & International Legal Thought, 28.04.2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/some-refugees-are-welcome-others-not-so-much/> [19.10.2023]; Katsoni, Spyridoula: What Do We Do With the Non-‘White, Blonde, Blue-Eyed’ Asylum Seekers? On States’ Legalistic Justifications for Discriminatory Admissions, in: Völkerrechtsblog. International Law & International Legal Thought, 02.06.2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/what-do-we-do-with-the-non-white-blonde-blue-eyed-asylum-seekers/> [19.10.2023]; Bornemann, Jonas: The Selective Nature of a Pan-European Willkommenskultur. Reflections on the War in Ukraine and its Implications for Humanitarian Protection, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 12.07.2022, <https://verfassungsblog.de/the-selective-nature-of-a-pan-european-willkommenskultur/> [19.10.2023]; Ramji-Nogales, Jaya: Ukrainians In Flight: Politics, Race, And Regional Solutions, in: *AJIL Unbound* 11671 (2022), 150–154.

103 Ramasubramanyam: Some Refugees Are Welcome, Others Not So Much. Vgl. die Möglichkeit zur geographischen Begrenzung der Flüchtlingsdefinition auf Europa in Art. 1 Buchst. B GFK und Art. I Abs. 3 des Protokolls.

104 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 222 AEUV Rn. 35f.

Lissabon klar, dass jeder Mitgliedstaat das Recht behält, die am besten geeigneten Mittel zur Erfüllung seiner Verpflichtung zur Solidarität gegenüber dem von einem Terroranschlag usw. betroffenen Mitgliedstaat zu wählen.¹⁰⁵

Die Verteidigungssolidarität gegen externe militärische Angriffe wird als Bestandteil der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gesondert in Art. 42 Abs. 7 EUV geregelt. Um diese Vorschrift verstehen zu können, muss man ihren historischen Hintergrund in der Westeuropäischen Union (WEU) kennen, die durch den sogenannten Brüsseler Vertrag vom 17.03.1948¹⁰⁶ gegründet, 1954 durch die Pariser Verträge im Zusammenhang mit dem Beitritt Deutschlands und Italiens modifiziert¹⁰⁷ und 2011 aufgelöst wurde.¹⁰⁸ Das in Art. 51 der UN-Charta¹⁰⁹ verankerte „naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“ gegen bewaffnete Angriffe ergänzten die WEU-Mitglieder im Verhältnis zueinander um eine Pflicht zur Hilfeleistung, falls ein solcher Angriff sich gegen eines von ihnen richten sollte.

Art. IV des Brüsseler Vertrags, der durch Art. III Abs. 2 des Protokolls über die Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrags vom 23.10.1954 zu Art. V wurde, lautete folgendermaßen: „Sollte einer der Hohen Vertragsschließenden Teile das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden ihm die anderen Hohen Vertragsschließenden Teile im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.“¹¹⁰

Die darin verankerte automatische und harte Pflicht, angegriffenen Partnerstaaten Solidarität auch in Form militärischen Beistands zu erweisen, die nur durch die Kapazitäten jedes WEU-Mitglieds qualifiziert wurde, war

105 ABl. 2007 Nr. C 306/261.

106 United Nations Treaty Collection: Treaty for Collaboration in Economic, Social and Cultural Matters and for Collective Self-Defence, Brüssel, 17.03.1948, in: United Nations Treaty Series, 19/1, 1948, 51–63.

107 Protokoll zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrags vom 23.10.1954 (BGBl. 1955 II S. 258; konsolidierter Text des Brüsseler Vertrags mit den Änderungen ebd., 283–288).

108 Macalister-Smith, Peter/Gebhard, Julia: Western European Union (WEU), in: MPEPIL.

109 Charta der Vereinten Nationen vom 26.06.1945 (BGBl. 1973 II S. 431, 465).

110 Modell hierfür stand Art. 2 § 3 des nie in Kraft getretenen Vertrags über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27.05.1952 (BGBl. 1954 II S. 343), an dessen Stelle der modifizierte Brüsseler Vertrag trat.

einzigartig und ging erheblich über die Verpflichtungen hinaus, die bis heute gemäß Art. 5 des Nordatlantikvertrags¹¹¹ innerhalb des NATO-Bündnisses gelten. Dieser Art. 5 ist weich formuliert: „Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.“ Die Formulierung stellt es bewusst ins freie Ermessen jedes NATO-Partners, welche Unterstützungsmaßnahmen er für erforderlich erachtet, und insbesondere, ob er sich auch militärisch engagieren will.¹¹² Andererseits ist offensichtlich, dass die NATO als reines Verteidigungsbündnis ihren Zweck verfehlte und auseinander fallen müsste, wenn die übrigen Mitglieder einem angegriffenen Mitglied keinen militärischen Beistand leisten würden.

Während man zunächst erwogen hatte, die WEU zu einer Art militärischer Komponente der EU auszubauen,¹¹³ wurde sie schließlich aufgelöst, nachdem ihre Aufgaben durch den Vertrag von Lissabon¹¹⁴ auf die EU übertragen worden waren. Dabei ging Art. V des reformierten Brüsseler Vertrags in Art. 42 Abs. 7 EUV auf, der jedoch weniger deutlich gefasst wurde und zugleich im zweiten Unterabsatz einen Vorbehalt zugunsten des NATO-Vertrags („NATO first“) enthält, dem die meisten (aber nicht alle) EU-Mitglieder angehören:

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

111 Vom 04.04.1949 (BGBl. 1955 II S. 289).

112 Marauhn, Thilo: North Atlantic Treaty Organization (NATO), in: MPEPIL, Rn. 16.

113 Vgl. u.a. das Protokoll (Nr. 11) zu Artikel 42 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union vom 2.10.1997 (ABl. Nr. C 340/92).

114 Vom 13.12.2007 (BGBl. 2008 II S. 1039).

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“

Die im Satz 1 des ersten Unterabsatzes formulierte Solidaritätspflicht ist ebenso unbedingt wie diejenige in Art. V des reformierten Brüsseler Vertrags und geht damit über Art. 5 des NATO-Vertrags hinaus,¹¹⁵ erwähnt jedoch die militärische Hilfe nicht ausdrücklich. Der erste Entwurf der Vorschrift, die später zu Art. 42 Abs. 7 EUV wurde, hatte sich noch enger an den Brüsseler Vertrag angelehnt, war jedoch auf Drängen der neutralen EU-Mitgliedstaaten abgeschwächt worden.¹¹⁶ Vor diesem Hintergrund ist umstritten, ob Art. 42 Abs. 7 EUV auch eine Pflicht zur militärischen Unterstützung angegriffener EU-Mitglieder begründet.¹¹⁷ Im bilateralen Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich hat Art. 4 Abs. 1 des Aachener Vertrags¹¹⁸ inzwischen klargestellt, dass die beiden Vertragsparteien einander im Rahmen des Art. 42 Abs. 7 EUV auch militärische Unterstützung zu leisten haben.

Demgegenüber reduziert die sogenannte ‚Irische Klausel‘ in Art. 42 Abs. 7 Unterabsatz 1 Satz 2 EUV¹¹⁹ die Solidaritätspflicht für die neutralen und bündnisfreien Mitgliedstaaten (Irland, Österreich, Malta und Zypern). Während man sicher sagen kann, dass diese Neutralen einem angegriffenen

115 Anders zu Unrecht BVerfGE 123, 267 (423f.). BVerfGE 152, 8 (33f.) erkennt nunmehr den Verpflichtungscharakter des Art. 42 Abs. 7 EUV an.

116 Art. 40 Abs. 7 Satz 2 des Konventsentwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 18.07.2003 hatte gelaute: „... alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung.“ (Europäischer Konvent, Entwurf Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2003) Das Adjektiv „militärische“ war schon in Art. I-41 Abs. 7 UA 1 des nie in Kraft getretenen Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 29.10.2004 (ABl. Nr. C 310/1) nicht mehr enthalten. Vgl. Pascher, Tobias, Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon, DÖV 2022, 749 (752f.).

117 Für eine auch militärische Beistandspflicht z. B. Hans-Joachim Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 42 EUV Rn. 16ff.; dagegen z. B. Heintschel von Heinegg, Wolff, in: Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich (Hg.): Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. I, 2023², Art. 42 EUV Rn. 44. Näher Pascher (Fn. 116), 752f. m. w. N.

118 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Aachener Vertrag) vom 22.01.2019 (BGBl. 2019 II S. 899).

119 Vgl. auch Art. 3 des Protokolls (Nr. 38) zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon vom 16.05.2012 (ABl. 2013 Nr. L 60/131).

Mitgliedstaat nicht zum militärischen Beistand verpflichtet sind, ist nicht klar, ob die anderen Mitgliedstaaten umgekehrt auch einem Neutralen ggf. militärische Hilfe leisten müssen oder ob sie von einer reziproken Pflichtenminderung profitieren.¹²⁰

Art. 42 Abs. 7 EUV wurde bisher nur einmal angewandt – in Reaktion auf die Terroranschläge in Paris am 13.11.2015, als Frankreich auf seiner Grundlage (und nicht aufgrund von Art. 222 AEUV) Solidarität einforderte und andere Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, daraufhin ihr militärisches Engagement in Afrika verstärkten, um französische Truppen für den Einsatz in Frankreich freizustellen.¹²¹

Als Element der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die ihrerseits Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist, unterliegt Art. 42 Abs. 7 EUV nicht der Zuständigkeit des EuGH.¹²² Deshalb kann der Gerichtshof die Reichweite der Solidaritätspflichten, die sich aus dieser Bestimmung ergeben, nicht näher bestimmen. Daraus allerdings abzuleiten, dass es letztlich doch im politischen Ermessen der Mitgliedstaaten liege, wieviel und welche Art von Solidarität sie jeweils leisten wollten,¹²³ geht indessen fehl. Denn die nationalen Gerichte können durchaus für die Durchsetzung unionsrechtlich geschuldeter Solidarität zuständig sein. Dementsprechend hat etwa das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Einsatz der Bundeswehr im Irak zur Bekämpfung der Terrororganisation „Islamischer Staat“ u. a. von Art. 42 Abs. 7 EUV und demzufolge auch von Art. 24 Abs. 2 GG gedeckt war.¹²⁴

b) Externe Solidarität mit Drittstaaten

Auch wenn man aus Art. 42 Abs. 7 EUV eine Rechtspflicht der EU-Mitgliedstaaten zur Leistung militärischer Unterstützung herleitet, falls einer von ihnen Opfer eines militärischen Angriffs wird, so begründet das Unionsrecht keine Pflicht, einem angegriffenen Drittstaat militärische oder sonstige Hilfe zu leisten. Auch aus dem Völkerrecht ergibt sich keine solche Pflicht; es identifiziert die kollektive Selbstverteidigung in Art. 51 der

120 Vgl. Pascher (Fn. 116), 757.

121 Pascher (Fn. 116), 754 (auch zu den rechtlichen und politischen Gründen für den Rückgriff auf Art. 42 Abs. 7 EUV anstatt Art. 222 AEUV).

122 Art. 24 Abs. 1 UA 2 Satz 6 EUV, Art. 275 AEUV.

123 So Pascher (Fn. 116), 754 m. w. N.

124 BVerfGE 152, 8 (33f.).

UN-Charta vielmehr ausdrücklich nur als Recht. Immerhin verpflichtet das Völkerrecht aber sämtliche Staaten der Welt zum Unterlassen angesichts militärischer Aggressionen: Sie dürfen keinen Zustand anerkennen, der sich aus einer schwerwiegenden Verletzung einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts ergibt, oder Beihilfe oder Unterstützung zur Aufrechterhaltung dieses Zustands leisten.¹²⁵ Das bezieht sich insbesondere auf durch Angriffskriege herbeigeführte Gebietsänderungen; denn das dadurch verletzte Gewaltverbot zählt unzweifelhaft zu den zwingenden Völkerrechtsnormen. Im Einklang damit hat die UN-Generalversammlung am 07.10.2022 die Annexion von Gebieten im Osten und Süden der Ukraine durch Russland mit überwältigender Mehrheit verurteilt und für ungültig erklärt.¹²⁶

Demnach erfolgt die politische, militärische und finanzielle Unterstützung, welche die EU und ihre Mitgliedstaaten der Ukraine leisten, von der Nichtanerkennungspflicht abgesehen, freiwillig.¹²⁷ Ein wesentliches Element dieser externen Solidarität besteht in Sanktionen, die aufgrund von Art. 215 AEUV gegen Russland bzw. dessen staatsangehörige Personen und Unternehmen in bislang zwölf Paketen verhängt worden sind und die auf Sanktionen aufbauen, die schon seit 2014 im Zusammenhang mit der Annexion der Krim bestehen.¹²⁸ Die EU und ihre Mitgliedstaaten engagieren sich hier nach außen in Form einer „Solidarität der Tat“, die Robert Schuman 1950 für das innereuropäische Verhältnis zum Programm erhoben hatte. Inzwischen hat der Rat eine militärische Unterstützungsmision zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine) eingerichtet, die zur Verbesserung der militärischen Fähigkeit der ukrainischen Streitkräfte beitragen soll, damit die Ukraine ihre territoriale Souveränität innerhalb

125 Vgl. Art. 41 Abs. 2 der Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen in der Anlage zur Resolution 56/83 der UN-Generalversammlung vom 12.12.2001 (<https://www.un.org/depts/german/gv-56/band1/ar56083.pdf> [14.11.2022]).

126 Resolution A/ES-II/L.5 (<https://www.un.org/depts/german/gv-notsondert/a-es-11-15.pdf> [14.11.2022]). Die Resolution wurde mit 143 gegen 5 Stimmen bei 35 Enthaltungen angenommen.

127 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20./21.10.2022, Abschn. I.lff. (<https://www.consilium.europa.eu/media/59738/2022-10-2021-euco-conclusions-de.pdf> [14.11.2022]).

128 Ausführlich dazu der bislang vierteilige Überblick bei Wiedmann, Daniel/Hoppen, Daniel: Die Russland-Sanktionen der EU, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* (RIW) 4–6 & 10 (2022), 173–180, 274–277, 345–349 und 656–659.

ihrer international anerkannten Grenzen wirksam verteidigen kann.¹²⁹ EU-MAM soll vor allem Ausbildungsleistungen erbringen, und zwar vorerst im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus leistet die EU auch Hilfe bei der Aufklärung und Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, die in der Ukraine in großem Umfang vor allem von russischen Tätern begangen worden sind.¹³⁰

4. Fazit: Solidarität als Legitimitätsfaktor des europäischen Integrationsprojekts

Nach alledem ist die Solidarität nach innen und außen seit jeher Grundwert, Baugesetz und zugleich Programm der europäischen Integration. Mit deren zunehmender Vertiefung hat sich die Bedeutung der Solidarität einerseits für den Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Völkern und andererseits als Leitlinie für das auswärtige Handeln der EU und damit ihre Position in der Welt stetig erhöht. Die EU-interne Solidaritätsleistung beruht häufig auf einer Rechtspflicht, ohne dass der geschuldete Leistungsinhalt und -umfang jeweils genau feststünde. Ungeachtet dessen ist die effektive Leistung von Solidarität durch die EU an ihre Mitgliedstaaten und die effektive Gewährleistung durch die EU von zwischenmitgliedstaatlicher Solidarität zu einem wesentlichen Aspekt ihrer

129 Beschluss (GASP) 2022/1968 des Rates vom 17.10.2022 (ABl. Nr. L 270/85); Melzer, Alexander: EU Military Mission is Coming Home. On the New European Union Military Assistance Mission in Support of Ukraine, in: Verfassungsblog, On Matters Constitutional, 19.10.2022, <https://verfassungsblog.de/eu-military-mission-is-coming-home/> [19.10.2023].

130 Rat der Europäischen Union: EUAM Ukraine: Rat erweitert Mandat auf Unterstützung für Ermittlungen und Strafverfolgung internationaler Straftaten, 13.04.2022, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/04/13/euam-ukraine-council-further-amends-the-mandate-to-also-provide-support-in-the-investigation-and-prosecution-of-international-crimes/> [26.10.2023]; Rat der Europäischen Union: Eurojust: Rat nimmt neue Vorschriften an, die es der Agentur ermöglichen, Beweismittel für Kriegsverbrechen zu sichern, 25.05.2022, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/05/25/eurojust-le-conseil-adopte-de-nouvelles-regles-permettant-a-l-agence-de-conserver-des-preuves-de-crimes-de-guerre/> [26.10.2023]; Europäischer Auswärtiger Dienst: Ukraine: The European Union, the United States, and the United Kingdom Establish the Atrocity Crimes Advisory Group (ACA) for Ukraine, 25.05.2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/ukraine-european-union-united-states-and-united-kingdom-establish-atrocity-crimes-advisory_en [26.10.2023].

(Output-)Legitimität geworden. Sie kann dazu entweder vorhandene Unionskompetenzen nutzen oder – wo diese fehlen – auf die bewährte Offene Methode der Koordinierung zurückgreifen.¹³¹ Entscheidend ist, dass die Unionsbürger*innen ein Mehr an Solidaritätsleistung erkennen und diesen Mehrwert der EU zurechnen.

Nach außen bildet die zumeist ohne völkerrechtliche Verpflichtung erfolgende freiwillige Leistung von Solidarität durch die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten an Drittstaaten, internationale Organisationen oder nicht-staatliche Akteure eine wesentliche Komponente der soft power der EU. Denn sie bestimmt das Ansehen der EU und davon abhängig ihren Einfluss in der Welt wesentlich mit. Auch aus der Außenperspektive stellt sie einen Legitimitätsfaktor dar: Die von der EU der übrigen Welt geleistete Solidarität ist ein wichtiges Element dafür, deren Außenhandeln insgesamt als legitime Projektion von Macht bzw. Einfluss einzustufen und sie als internationalen Ordnungsfaktor zu akzeptieren. Die Solidarität nach außen ist demzufolge ein entscheidender Faktor dafür, dass es der EU gelingt, ihr Versprechen in Art. 21 Abs. 2 Buchst. h EUV zu halten: „[E]ine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.“

131 Zu dieser Methode Calliess, Christian, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 6 AEUV Rn. 12ff.

Solidarität im Recht der Europäischen Union

*Christian Calliess (Freie Universität Berlin)**

1. Polykrise und Solidarität

Solidarität und Krisen sind in der Europäischen Union (EU) im Kontext zu sehen: Die EU befindet sich seit über zehn Jahren in einem Krisenmodus.¹ Mit der weltweiten Finanzkrise 2007–2008 und der durch sie ausgelösten Krise im Euroraum ab dem Jahre 2010² sowie der Migrations- und Sicherheitskrise im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (dem sog. Schengen-Raum) in den Jahren 2015–2016³ wurde deutlich, dass zwei der mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 angestoßenen Integrationschritte zu „Schönwetterräumen“ geführt haben, die auf stürmische Zeiten nicht hinreichend vorbereitet waren. Zugleich stellte das britische Referen-

* Der Beitrag knüpft zum Teil an ältere Überlegungen an, die in den Fußnoten gekennzeichnet sind.

- 1 Vgl. dazu Giegerich, Thomas (Hg.): Herausforderungen und Perspektiven der EU, Berlin 2012; Kirchhof, Gregor/Kube, Hanno/Schmidt, Reiner: Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union – ein zusammenfassender Ausblick, in: Kirchhof, Gregor/Kube, Hanno/Schmidt, Reiner (Hg.): Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven, Tübingen 2017², 187–200; Ludwigs, Markus/Schmahl, Stefanie: Die EU zwischen Niedergang und Neugründung. Wege aus der Polykrise – Einführung in die Themen, in: Ludwigs, Markus/Schmahl, Stefanie (Hg.): Die EU zwischen Niedergang und Neugründung. Wege aus der Polykrise, Baden-Baden 2020, 9–20; siehe aus politischer Sicht die Humboldt-Reden verschiedener europäischer Politiker in: Pernice, Ingolf (Hg.): Europa-Visionen, Berlin 2007.
- 2 Vgl. dazu Calliess, Christian: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 71/1 (2012), 113–182, hier 153ff.; vertiefend Calliess, Christian: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht. Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 14/2 (2011), 213–282.
- 3 Zur Migrationskrise: Hailbronner, Kay: Europäisches Asyl- und Einwanderungsrecht: Festung Europa?, in: Giegerich (Hg.): Herausforderungen und Perspektiven der EU, 195–210; Thym, Daniel: The “Refugee Crisis” as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy, in: Common Market Law Review 53/6 (2016), 1545–1573; zur Sicherheitskrise: Europäische Kommission: Towards A ‘Security Union’. Bolstering The EU’s Counter-Terrorism Response, EPSC Strategic Notes, Issue 12, 20.04.2016, <https://op.europa.eu/s/y3ns> [24.10.2023].

dum zum „Brexit“ die EU erstmals vor die Herausforderung, den – in Art. 50 EUV vorgesehenen – Austritt eines Mitgliedstaates organisatorisch und politisch zu bewältigen. Die Corona-Krise 2020–2021⁴ und die im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine befeuerte Energiekrise⁵ ab 2022 fordern die Handlungsfähigkeit der EU auf weiteren Gebieten heraus. Angesichts der Gleichzeitigkeit und Überschneidungen der verschiedenen Krisen wird zutreffend von einer „Polykrise“⁶ gesprochen.

Die Krise scheint solchermaßen zur neuen Normalität der EU zu werden. Und in jeder dieser Krisen spielt der Begriff der europäischen Solidarität eine zentrale Rolle. Zumeist geht es dabei um Solidarität in Form finanzieller Unterstützungsmaßnahmen.⁷ Wie sensibel gerade diese Ausprägung von Solidarität ist, macht ein Essay aus der Feder des niederländischen Schriftstellers Leon de Winter deutlich, den er zu Beginn der Krise im Euroraum verfasst hat:

„Uns Nordlichtern wird nun dank der Regeln, die die Eliten aufgestellt haben, die Schuldenlast der Südländer aufgebürdet. Das Problem ist: Ich fühle keine Solidarität mit den Griechen oder den Spaniern. Ich

4 Vgl. dazu Calliess, Christian: Divergenzen zwischen Zielen und Kompetenzen in der Europäischen Union: eine Analyse am Beispiel der Gesundheitspolitik in Zeiten der COVID-19-Pandemie, in: *integration. Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration* 45/1 (2022), 20–36.

5 Vgl. dazu Kreuter-Kirchhof, Charlotte: Europäische Energiesolidarität. Wege zur Vorbeugung und Bewältigung schwerer Energieversorgungskrisen in der EU, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 41/14 (2022), 993–998; zu den zahlreichen Maßnahmen der Energiesolidarität Ekardt, Felix/Rath, Theresa: Gaskrise: Rechtsentwicklungen auf EU- und Bundesebene. Unter Berücksichtigung der Digitalisierung, in: *NVwZ* 41/22 (2022), 1665–1672, hier 1670f.; Ekardt, Felix/Rath, Theresa: Energiekrise: Rechtsentwicklungen auf EU- und Bundesebene, in: *NVwZ* 42/5 (2023), 293–297.

6 So Kommissionspräsident Juncker, Rede vom 21.06.2016 in Athen, Europäische Kommission: Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV), 21.06.2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293 [24.10.2023].

7 Vgl. dazu die Beiträge von Pernice, Ingo: Solidarität in Europa – Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union, in: Calliess, Christian (Hg.): *Europäische Solidarität und nationale Identität. Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, Tübingen 2013, 25–53; Bieber, Roland: Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: Calliess (Hg.): *Europäische Solidarität und nationale Identität*, 67–82; Schorkopf, Frank: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität: Die Perspektive des Grundgesetzes, in: Calliess (Hg.): *Europäische Solidarität und nationale Identität*, 99–113.

mag die Griechen und die Spanier, die ich kenne, sehr. Aber ich fühle mich nicht dazu verpflichtet, mir ihre finanziellen Sorgen aufzuladen. Ich habe selbst schon genügend Probleme. Die Griechen sind nicht Opfer höherer Naturgewalt geworden, kein Tsunami hat die griechischen Inseln verwüstet – was den Griechen zugestoßen ist, ist selbstfabriziert. Sie wollten früh in Rente gehen. Sie wollten ein 13. und ein 14. Monatsgehalt. Wunderbar! Unbedingt machen! Made in Greece. Aber nicht auf meine Kosten. ... Unsere supranationalen politischen Eliten denken anders darüber. Ihre gesamte Glaubwürdigkeit ist mit dem Projekt Europa verstrickt, und deshalb behaupten sie, wir müssten die Griechen retten, weil wir sonst selbst rettungslos verloren seien. Aber dem ist nicht so. Die Griechen können von mir aus ruhig bankrottgehen. Wir werden zwar anschließend unsere Banken retten müssen, die den Griechen leichtsinnig Milliarden an Krediten gewährt haben, aber das ist ein geringer Preis im Vergleich zu den Belastungen, die uns unsere EU in den kommenden Jahren aufs Auge drücken wird.“⁸

Im Recht der EU ist die hier angesprochene finanzielle Unterstützung aber nur eine Dimension von Solidarität. Vielmehr handelt es sich um einen sehr vielschichtigen und komplexen Begriff: Solidarität im Recht der EU – so möchte ich zeigen – hat neben der materiellen vor allem eine prozedurale Dimension, die in der Koppelung mit dem Recht viel mit dem Zusammenhalt und Funktionieren der EU zu tun hat. Ferner möchte ich verdeutlichen, dass Solidarität im Recht der EU keine Einbahnstraße ist, sondern in der Regel mit dem Konditionalitätsprinzip gekoppelt ist. Schließlich möchte ich herausarbeiten, dass die Begriffe der Solidarität und Subsidiarität im Recht der EU in einer fruchtbaren Wechselwirkung stehen, die sich insbesondere in der Kompetenzausübung seitens der EU Ausdruck verschafft.

8 De Winter, Leon: Zurück zur EWG. Ein Plädoyer für die Abschaffung des Euro, in: DER SPIEGEL, 16.05.2010.

2. Solidarität im Staaten- und Verfassungsverbund der EU

2.1. Zum Begriff

Unter Solidarität versteht man ganz allgemein die Bereitschaft, die Angelegenheit anderer Personen oder Personengruppen als eigene Angelegenheit anzuerkennen. Zumeist, aber nicht notwendigerweise, ist mit Solidarität die freiwillige Hinnahme von Nachteilen – oder der Verzicht auf Vorteile – zugunsten Dritter verbunden. Dies geschieht in der Annahme, dass die Begünstigten sich in ähnlicher Weise verhalten werden.⁹ Der Begriff der Solidarität beinhaltet eine deskriptive und normative Dimension.¹⁰ In ihrer deskriptiven Dimension spiegelt sich der Kerngehalt der Solidarität in der Erkenntnis, dass eigene Ziele von der Erfüllung gemeinschaftlicher, insbesondere gemeinwohlorientierter Ziele abhängig sind und sinnvoll nur im Zusammenwirken mit den anderen Gemeinschaftsgliedern erreicht werden können.¹¹ Zwischen den einzelnen Gliedern einer Gemeinschaft begründet diese Abhängigkeit dahingehend eine „qualifizierte Verbundenheit“.¹² Aus dieser ergibt sich eine Verantwortung aller beteiligten Akteure für das „gemeinsame Ganze“.¹³ In ihrer normativen Dimension folgen aus dieser Verbundenheit allgemeine und spezielle Verhaltens-, Handlungs- und Unterlassungspflichten.¹⁴ Konkret fordert Solidarität insoweit bestimmte, situations- und einzelfallorientierte Hilfe- und Unterstützungsleistungen.¹⁵ Finanzielle Umverteilung bildet dabei nur eine Form der Solidarität, nicht aber ihren Inhalt.¹⁶

9 Bieber, Roland: Solidarität und Loyalität durch Recht. Der Beitrag des Rechts zur Entwicklung eines europäischen Wertesystems. Vortrag vor dem Gesprächskreis Politik und Wissenschaft des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung am 18. März 1997, Bonn 1997, 17.

10 Vgl. dazu Lais, Martina: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Baden-Baden 2007, 46.

11 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 45.

12 Kingreen, Thorsten: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund. Gemeinschaftliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, Tübingen 2003, 244.

13 Bieber, Roland: Gegenseitige Verantwortung, 67, 73ff.

14 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 46.

15 Vgl. m. w. N. Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 45.

16 Calliess, Christian: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, Baden-Baden 1999², 187 m. w. N.; vgl. zum Thema auch die Beiträge in: Isensee, Josef

2.2. Solidarität und europäische Integration

Die so definierte Solidarität entfaltet sich in einem Rahmen, in dem ein Geflecht sich überkreuzender aktueller oder potentieller Solidarität besteht. Klassischer Solidaritätsrahmen ist der Staat. Solidarität kann jedoch auch die Überwindung von Grenzen implizieren.¹⁷ Dies gilt insbesondere dann, wenn der Staat in der globalisierten und zunehmend interdependenten Welt überfordert ist, indem er immer mehr die Fähigkeit verliert, autonom klassische Gemeinwohlbelange zu sichern und die Lebensgrundlagen seiner Bürger nicht mehr allein schützen kann.¹⁸ Die europäische Integration im Rahmen der EU ist (auch) als Antwort auf diese Herausforderung zu verstehen.¹⁹ Nicht von ungefähr stellte der zur Gründung der Montanunion (EGKS) führende Schuman-Plan heraus, dass sich Europa nicht mit einem Schlage herstellen lasse, sondern durch konkrete Tatsachen entstehen werde, die zunächst eine „Solidarität der Tat“ schaffen. Diese ist seit jeher ein Kernelement der europäischen Integration²⁰ nach der Methode des Vordenkers des Schuman-Plans Jean Monnet, wonach – frei nach dem Motto „Wer A sagt, muss auch (irgendwann) B sagen“ – die wirtschaftliche Integration in EGKS- und EWG-Vertrag in einem Prozess über die Zeit zu einer politischen Integration der Mitgliedsstaaten führen wird.²¹

(Hg.): Solidarität in Knappheit. Zum Problem der Priorität / Ernst Dassmann; Otto Deppenheuer; Meinhard Heinze, Berlin 1998, 7–8.

- 17 Vertiefend Brunkhorst, Hauke: Demokratische Solidarität in der Weltgesellschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 21 (2008), 3–8; ferner Mau, Steffen: Europäische Solidaritäten, in: *APuZ* 21 (2008), 9–14.
- 18 Brunkhorst: Demokratische Solidarität in der Weltgesellschaft; Hobe, Stephan: Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz. Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation, Berlin 1998, 93ff. und anhand von Beispielen, 183ff.; Ruffert, Matthias: Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, Stuttgart/München 2004, 11ff.
- 19 Vgl. dazu Calliess, Christian: Auswärtige Gewalt, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts*, Köln 2006³, § 83 Rn. 3ff.
- 20 Zum Begriff der Integration und Integrationstheorien im Überblick: Calliess, Christian: in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.): *EUV/AEUV. Kommentar*, München 2022⁶, Art. 1, Rn. 1ff.
- 21 Vgl. die sog. Schuman-Erklärung vom 9.5.1950, abgedruckt in: Schuman, Robert: Für Europa, Genf 2010², 145 ff.; s. dazu auch Denninger, Erhard: Solidarität als Verfassungsprinzip. Ideengeschichtlicher Hintergrund und moderne Deutungsversuche, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 92/1 (2009), 20–30, hier 29f.

Die EU ist zwar ein Gebilde mit vielfältigen föderalen Grundzügen, sie stellt jedoch keinen Bundesstaat im klassischen Sinne dar. Sie ist etwas Neues, das weder mit den tradierten Begriffen der Staatslehre noch mit denjenigen des Völkerrechts angemessen zu beschreiben ist. Vermittelt über ihr in den Mitgliedsstaaten unmittelbar anwendbares, d. h. mit Durchgriffswirkung auf den Bürger ausgestattetes Recht, das einen in der europäischen Rechtsordnung angelegten *Anwendungsvorrang* gegenüber dem nationalen Recht genießt, definiert die der EU übertragene Hoheitsgewalt (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 5 Abs. 1 EUV) eine neue Form der Internationalen Organisation und zugleich eine neue supranationale Form staatlicher Föderationen.²² Insoweit sind neue Begrifflichkeiten notwendig. Ihr besonderes föderatives Wesen kann am besten in einem Denken im Staaten- und Verfassungsverbund erfasst werden.²³

Wie in föderalen Staaten gründet auch im föderalen Verbund der EU der Kerngedanke der Solidarität in der Erkenntnis, dass die Verwirklichung individueller Ziele von der Erfüllung gemeinschaftlicher Ziele abhängig ist.²⁴ Sinnvoll können die individuellen (mitgliedstaatlichen) Ziele nur im Zusammenwirken mit den anderen Gemeinschaftsgliedern erreicht werden.²⁵ Zwischen den einzelnen Gliedern einer Gemeinschaft begründet diese Abhängigkeit daher eine „qualifizierte Verbundenheit“²⁶ und gegenseitige Verantwortung im Hinblick auf das Ganze, konkret die Ziele und Aufgaben der

22 Instruktiv dazu Pérez de Nanclares, José Martín y: The Federal Elements of the European Union, in: ZEuS 4/1 (2001), 595–625 m. w. N. zur Diskussion.

23 Ausführlich zur Notwendigkeit der Loslösung vom Bundesstaat-Staatenbund-Kontinuum und generell staatsanalogen Bezeichnungen Calliess, Christian: Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Tübingen 2010, 48 ff.; Kahl, Wolfgang: Europäische Union: Bundesstaat – Staatenbund – Staatenverbund? Zum Urteil des BVerfG vom 12. Oktober 1993, in: Der Staat 33/2 (1994), 241–258; Schönberger, Christoph: Die Europäische Union als Bund: Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: Archiv des öffentlichen Rechts 129/1 (2004), 81–120; Bogdandy, Armin von: Zur Übertragbarkeit staatsrechtlicher Figuren auf die europäische Union. Vom Nutzen der Gestaltidee supranationaler Föderalismus anhand des Demokratieprinzips, in: Brenner, Michael/Huber, Peter M./Möstl, Markus (Hg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, 1033–1052.

24 Schorkopf: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität, 101ff.

25 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 45.

26 Kingreen: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 244.

EU.²⁷ In normativer Hinsicht folgen aus dieser Verbundenheit notwendig Verhaltens-, Handlungs- und Unterlassungspflichten.²⁸

Dies wird schon daran deutlich, dass jeder Integrationsschritt seine Grundlage in einer mitgliedstaatlichen Einigung findet (vgl. Art. 48 EUV), was Kompromisse erfordert und damit unter Umständen auch Nachteile für die Staaten mit sich bringen kann, die dann aber im Interesse der gemeinsamen europäischen Ziele – in einem Akt der Solidarität – hingenommen werden müssen.²⁹ Den Testfall dieser Form der Solidarität bildet nicht jene Norm, die auf ausdrücklichen Wunsch des Staates erlassen wurde, sondern jene, gegen die seine Vertreter im Rat gestimmt haben und die möglicherweise die Hinnahme von Nachteilen impliziert.³⁰ Im Zuge dessen erkennen die Mitgliedstaaten mit den europäischen Verträgen an, dass ihnen die EU die Verfolgung ihrer (mit den anderen Mitgliedstaaten gemeinsamen) Ziele ermöglicht und damit nicht dazu dient, sich einseitig und nur auf die nationalen Interessen bedacht Vorteile zu verschaffen. Dementsprechend sind die Mitgliedstaaten zur beständigen Koordination und Kooperation angehalten. Ohne diese Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist die EU nicht funktions- und handlungsfähig, sie kann weder bestehen noch kann sie die aus ihrem Zweck und ihren Zielen resultierenden konkreten Aufgaben bewältigen.³¹ Nicht von ungefähr steht der Begriff der Solidarität samt der Frage nach seinen konkreten Implikationen daher im Mittelpunkt jeder Krisendiskussion der EU. Besonders kontrovers verlief die Debatte im Rahmen der Finanz- und Schuldenkrise im Euroraum.³²

27 Schorkopf: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität, 99.

28 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 46.

29 Calliess, Christian: Gemeinwohl in der Europäischen Union. Über den Staaten- und Verfassungsverbund zum Gemeinwohlverbund, in: Brugger, Winfried/Kirste, Stephan/Anderheiden, Michael (Hg.): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Baden-Baden 2002, 173–214; Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 88.

30 Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht, 5ff.; vertiefend dazu Mau: Europäische Solidaritäten, hier 14.

31 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 360.

32 Ausführlich Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213; Calliess, Christian: „In Vielfalt geeint“ – Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität? Eine Einführung in das Tagungsthema, in: Calliess (Hg.): Europäische Solidarität und nationale Identität, 5, 9ff.

3. Die Koppelung von Recht und Solidarität in der europäischen Rechtsgemeinschaft

In der – vom ersten Kommissionspräsidenten Walter Hallstein treffend so bezeichneten – europäischen Rechtsgemeinschaft gründet sich der Zusammenhalt innerhalb der EU auf das Recht, konkret dem gegenseitigen Vertrauen in das Recht sowie dessen Einhaltung durch alle Akteure.

Damit übernimmt das Recht eine wichtige Funktion im Kontext der Europäisierung von Solidarität. Wenn das Recht einen Beitrag zur Integration, zur Einheitsbildung und im Zuge dessen auch zur Bildung eines Solidaritätsrahmens leistet, dann übernimmt die EU ergänzend zum Staat als traditionellem Solidaritätsrahmen eine neuartige Rolle³³ bei der Gewinnung und Gestaltung von Solidarität.³⁴

Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund der EU wird der konkrete Inhalt von Solidarität über das Recht der europäischen Verträge – vor allem über Kompetenznormen und des in ihrer Inanspruchnahme gesetzten Rechts – vermittelt. Auf diese Weise wird das Recht zur zentralen Voraussetzung für den Übergang zu einer auf Solidarität gegründeten Zusammenarbeit der Staaten und damit zur Voraussetzung eines europäischen Gemeinwohls jenseits desjenigen der Mitgliedstaaten: Ursprünglich rein staatliche Gemeinwohlbelange werden im Wege der Vertragsänderung durch die – mitunter beschränkte – Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene (z. B. in der Umweltpolitik gem. Art. 191 ff. AEUV oder Gesundheitspolitik gem. Art. 168 AEUV³⁵) europäisiert und sodann durch die daran anknüpfende Rechtssetzung des europäischen Gesetzgebers weiter konkretisiert,³⁶ die EU wird auf diese Weise zum Gemeinwohlverbund. Die Zugehörigkeit eines Mitgliedstaates zu diesem Gemeinwohlverbund gebietet damit zugleich auch eine fortwährende Verständigung über die gemeinsamen Werte, was wiederum die Bereitschaft erfordert, überkommene Wertvorstellungen des eigenen Rechtssystems im gemeinsamen, europäischen Interesse in Frage zu stellen. Im Hinblick auf die Grundwerte des

33 Skeptisch Schorkopf: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität, 105f.

34 Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht, 5ff.; vertiefend dazu Mau: Europäische Solidaritäten, 9ff., 14.

35 Zur beschränkten Kompetenz und Notwendigkeit der Reform, Calliess, Christian: Braucht die Europäische Union eine Kompetenz zur (Corona-)Pandemiebekämpfung?, in: NVwZ 40/8 (2021), 505–511.

36 Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 188.

Art. 2 EUV geschieht dies grundsätzlich mit dem Beitritt zur EU (vgl. Art. 49 EUV). Die diesbezügliche Unionsaufsicht (vgl. zum politischen Verfahren Art. 7 EUV und rechtlichen Verfahren Art. 19 EUV) gewährleistet das Bestehen der EU als Werteverbund.³⁷

Solidarität gehört zu jenen Werten, die den Prozess der europäischen Integration von Beginn an prägen und daher der EU, als von den Mitgliedstaaten getragenen, föderal organisiertem Staaten- und Verfassungsverbund immanent sind.³⁸ Selbst, wenn in den Verträgen zunächst nicht ausdrücklich von Solidarität die Rede war, so liegt ihnen diese doch als Leitprinzip in einer Vielzahl von Regeln und Mechanismen zugrunde.³⁹

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde das Solidaritätsprinzip dann auch explizit zu einem der Schlüsselbegriffe der europäischen Integration.⁴⁰ Deutlich wurde diese Entwicklung an der Änderung des Art. 2 EGV, der die Aufgaben der Gemeinschaft benannte. Bis zum Jahre 1992 war hier von der Förderung der „engeren Beziehungen zwischen den Staaten“ gesprochen worden. Der Vertrag von Maastricht verstärkte diese Passage, indem die Gemeinschaft nunmehr „die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ... fördern“ sollte. Dem korrespondierend formulierte der damalige Art. 1 Abs. 3 S. 2 EUV: „Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten“.

Spätere Vertragsänderungen haben weitere Ausprägungen des Solidaritätsprinzips hinzugefügt. Insbesondere der Vertrag von Lissabon entzündet – zumindest in begrifflicher Hinsicht – geradezu ein „Feuerwerk der Solidarität“, indem er, zumal in unterschiedlichen Dimensionen, explizit insgesamt 15-mal auf den Begriff der Solidarität Bezug nimmt.

37 Vertiefend Calliess, Christian: Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, in: JuristenZeitung (JZ) 59/21 (2004), 1033–1045.

38 Vgl. auch Hartwig, Ines/Nicolaides, Phedon: Elusive Solidarity in an Enlarged European Union, in: EIPAScope 3/1 (2003), 19–25, hier 19.

39 Tomuschat, Christian: Solidarität in Europa, in: Capotorti, Francesco/Ehlermann, Claus-Dieter/Frowein, Jochen/Jacobs, Francis/Joliet, René/Koopmans, Thijmen/Kovar, Robert (Hg.): Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, hier 729–758, hier 733ff.

40 Vgl. dazu ausführlich auch Marias, Epaminondas A.: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, in: Legal Issues of European Integration 21/2 (1994), 85–114, hier 103ff.; Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht, 7.

Auf die *gesellschaftliche* Solidarität nehmen die Art. 2 EUV (Solidarität als Wert der Union), Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV (Solidarität zwischen den Generationen) sowie der mit „Solidarität“ überschriebene Titel IV der Grundrechte-Charta⁴¹ Bezug. Auf eine mitgliedstaatlich relevante Dimension der Solidarität beziehen sich Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV (Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten) sowie die Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 1 EUV (Solidarität zwischen den Völkern als Ziel und Maßstab auswärtigen Handelns). Daran anknüpfend wird eine spezifisch *außenpolitische* Solidarität in Art. 21 Abs. 2 (Stärkung der politischen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im auswärtigen Handeln), Art. 24 Abs. 2 und Abs. 3, 31 Abs. 1 UAbs. 2, 32 Abs. 1 EUV (Solidarität im Rahmen der GASP) formuliert. Und eine spezifisch *innenpolitische* Solidarität nehmen die Art. 67 Abs. 2 AEUV (Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten als Grundlage des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und Art. 80 AEUV (Solidarität im Bereich Asyl und Einwanderung), Art. 122 AEUV (wirtschaftspolitische Solidarität), Art. 194 AEUV (energiepolitische Solidarität) und insbesondere die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV in den Blick. So gesehen bildet Solidarität heute einen Fundamentalwert der EU⁴², der als Verfassungsprinzip maßstabssetzend für das gesamte Recht der EU wirkt.⁴³

4. Materielle Dimensionen des europäischen Solidaritätsprinzips

4.1. Instrumente finanzwirksamer Solidarität

Das Finanzsystem des Unionsrechts sieht grundsätzlich weder direkte horizontale Transferzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten noch vertikale, ungebundene Zuweisungen der Union an einzelne Mitgliedstaaten zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft vor. Es kennt mithin keinen Fi-

41 Vertiefend Schorkopf: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität, 104ff.

42 Vgl. dazu Calliess: Europa als Wertegemeinschaft, 1038.

43 Bogdandy, Armin von: Grundprinzipien, in: Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen (Hg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Springer/Heidelberg 2009², 13–71, hier 69ff.; Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 25ff.; zuvor schon Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 185ff.

nanzausgleich im engeren Sinne, wie ihn z. B. Art. 107 Abs. 2 GG für die Bundesrepublik Deutschland anordnet.⁴⁴

Eine wichtige Dimension materieller Solidarität kommt aber auf der Ebene der Sachausgaben in den Vorschriften zur Regional- und Strukturpolitik zum Ausdruck, die auf die Förderung einer harmonischen Entwicklung der EU als Ganzes zielt. Die Bestimmung dient insbesondere der Verwirklichung des in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV genannten Unionsziels der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.⁴⁵ Im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgabe sollen insbesondere Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen verringert werden (sog. Konvergenzziel), was vor allem durch besondere Finanzierungsinstrumente in Gestalt der Strukturfonds sowie des als Sonderfonds für bestimmte Mitgliedstaaten hinzutretenden Kohäsionsfonds erfolgt. Die Grundintention der Strukturpolitik, die etwa ein Drittel der Haushaltsmittel der EU in Anspruch nimmt, liegt somit in einer langfristigen Ressourcenumverteilung zwischen den Mitgliedstaaten sowie deren Regionen zur Verwirklichung des Kohäsions- und Konvergenzziels.⁴⁶

a) Strukturfonds und Kohäsionsfonds

Zur Verwirklichung der in Art. 174 AEUV umschriebenen Ziele der Kohäsion und Konvergenz als Ausprägung des materiellen Solidaritätsprinzips sieht Art. 175 AEUV eine eigene Förderpolitik der Union vor. Neben der Unterstützung durch die Europäische Investitionsbank und die „sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente“ kommen zu diesem Zweck insbesondere die in der Vorschrift genannten Strukturfonds sowie der Kohäsi-

44 Häde, Ulrich: Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen 1996, 481, 501.

45 Vgl. auch das Protokoll (Nr. 28) über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, in dessen Erwägungsgründen die Mitgliedstaaten bekräftigen, „dass die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts für die umfassende Entwicklung und den dauerhaften Erfolg der Union wesentlich ist“, sowie die Präambel zum AEUV, in der die Mitgliedstaaten ihrem Bestreben Ausdruck verleihen, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“ (ABl. 2016, Nr. C 202/49).

46 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 286.

onsfonds zum Einsatz. Aus den Fonds erhalten EU-Länder und Regionen mit Strukturproblemen für bestimmte Projekte finanzielle Hilfen.

Der Europäische Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) unterstützt Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen. Seine Aufgabe liegt gemäß Art. 176 AEUV darin, „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Tendenz zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen.“

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste beschäftigungspolitische Instrument der EU. Grundlage des ESF ist Art. 162 AEUV, wonach die Fondsmittel darauf zielen, „innerhalb der Union die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern.“

Im Jahr 1994 wurden die Strukturfonds aufgrund von Forderungen nach der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die wirtschaftsschwächeren Mitgliedstaaten um den Kohäsionsfonds ergänzt.⁴⁷ Dieser stärkt den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung, indem er insbesondere zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Verkehrsnetze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur beiträgt. Gefördert werden traditionell Regionen in EU-Staaten, deren Pro-Kopf-Einkommen unterhalb des EU-Durchschnitts liegt.

Die europäische Förderung verfolgt die drei strukturpolitischen Ziele der Konvergenz, der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie der territorialen Zusammenarbeit. Das erste Ziel meint vor allem die Beschleunigung der Konvergenz der Mitgliedstaaten und Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand, daher mit niedrigem BIP, geringen Beschäftigungszahlen und hoher Arbeitslosigkeit. Alle drei Fonds fördern dieses Ziel. Von der Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, die durch ESF und EFRE umgesetzt wird, profitieren auch solche Regionen, die keinen derartig weitreichenden Entwicklungsrückstand aufweisen. Gleiches gilt für das Ziel der territorialen Zusammenarbeit, dem jedoch alleine der EFRE dient.

47 Verordnung (EG) Nr. 1164/94 vom 16. Mai 1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. 1994, Nr. L 130/1; später ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds.

In den auf Grundlage der Art. 174 ff. AEUV ausgestalteten Fonds kommt somit eine Dimension materieller Solidarität zum Ausdruck.⁴⁸ Damit geht zwar eine Umverteilung im Sinne von Finanztransfers einher, der Einsatz der Fondsmittel zielt jedoch vor allem auf die projektbezogene Stärkung strukturschwacher Regionen, weniger auf die finanzielle Förderung des Haushalts eines Staates als solchem. Vor allem aber handelt es sich bei den Fondsmitteln um mittel- und langfristig zweckgebundene Zuweisungen, die nach dem Prinzip der Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten und der Additionalität der Mittel funktionieren. Sofortige Hilfeleistungen in einer akuten Krise sind auf Grundlage der Strukturfonds nicht möglich.⁴⁹

b) Solidaritätsfonds

Im Gegensatz zu den Strukturfonds ermöglicht der Solidaritätsfonds grundsätzlich eine rasche Hilfe.⁵⁰ Der über Haushaltsmittel der EU finanzierte Solidaritätsfonds wurde in Reaktion auf die Flutkatastrophe in Mitteleuropa im Sommer 2002 eingerichtet.⁵¹ Die Union bekundet damit, „bei Katastrophen größeren Ausmaßes“ der Bevölkerung eines betroffenen Mitgliedstaats auf rasche, wirksame und flexible Weise ihre Solidarität durch finanzielle Hilfen, „um umgehend zur Wiederherstellung von normalen Lebensbedingungen in den geschädigten Regionen beizutragen“.⁵² Gleichzeitige Hilfen durch die anderen Fonds sind ausgeschlossen.⁵³

48 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 293.

49 Häde, Ulrich: Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 20/12 (2009), 399–403, hier 400; Lienemeyer, Max: Die Finanzverfassung der EU. Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen, Baden-Baden 2002, 294, 300f., dort auch zur Kritik, dass die Strukturmittel verschleierte Transferzahlungen darstellten und damit „sozusagen ein[en] implizite[n] Finanzausgleich“ einführten.

50 Verordnung (EG) Nr. 1212/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU, ABl. 2002, Nr. L 311/3.

51 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 312.

52 1. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 1212/2002, ABl. 2002, Nr. L 311/3.

53 Art. 6 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1212/2002, ABl. 2002, Nr. L 311/6.

4.2. Die allgemeine Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV

Mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführt wurde die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV, gemäß deren Absatz 1 die Union und ihre Mitgliedstaaten „gemeinsam im Geiste der Solidarität [handeln], wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist“. Die Norm geht auf einen Vorschlag des Verfassungskonvents zurück.⁵⁴ In dessen Rahmen wurde die Einführung einer Klausel gefordert, „die es den Staaten ermöglicht, durch den Einsatz des gesamten notwendigen – militärischen und zivilen – Instrumentariums insbesondere den terroristischen Bedrohungen innerhalb der Union zuvorzukommen und auf sie zu reagieren“.⁵⁵ Primärer Anknüpfungspunkt sind demnach Ereignisse, die über rein finanzielle Hilfen hinausgehende Reaktionen erfordern.

Der Wortlaut des Art. 222 Abs. 1 S. 1 AEUV verdeutlicht, dass sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union Normadressaten der Solidaritätsklausel sind,⁵⁶ die Solidaritätsklausel ist daher sowohl vertikal als auch horizontal ausgerichtet,⁵⁷ wobei Art. 222 AEUV in seinen dem Abs. 1 S. 1 folgenden Bestimmungen zwischen beiden Normadressaten sowohl hinsichtlich der Solidaritätspflichten als auch hinsichtlich der Durchführung der Solidaritätsklausel differenziert.⁵⁸ Konkretisiert wird die Solidaritätsverpflichtung

54 Reichard, Martin: The Madrid Terrorist Attacks: A Midwife for EU Mutual Defence?, in: ZEuS 7/2 (2004), 313–334, hier 325.

55 Arbeitsgruppe VIII, Schlussbericht CONV 461/02, S. 2; dazu Calliess, Christian, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 12.

56 Kielmansegg, Sebastian Graf von: Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Eine rechtliche Analyse, Stuttgart 2005, 166 u. 208; Hummer, Waldemar: Neutralität versus „Beistands“- und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs, Wien 2007, 285–342, hier 335f.; Vedder, Christoph, in: Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff: Europäisches Unionsrecht (EUV/AEUV), München 2018², Art. 222 AEUV, Rn. 7; Hafner, Gerhard: Beistands- und Solidaritätsklausel des Lissabonner Vertrags im Lichte der österreichischen Position, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hg.): Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden 2009, 375–408, hier 400.

57 Kielmansegg: Die Verteidigungspolitik der EU, 166 u. 208; Hummer: Neutralität versus „Beistands“- und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, 335f.

58 Kielmansegg: Die Verteidigungspolitik der EU, 208; Hummer: Neutralität versus „Beistands“- und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, 335f.; Hafner: Beistands- und Solidaritätsklausel des Lissabonner Vertrags im Lichte der österreichischen Position, 400ff.; anders hingegen Vedder, in: Vedder/Heintschel

der Union in Art. 222 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 AEUV. Diese Vorschriften begründen für die Union sowohl eine Unterstützungspflicht als auch eine entsprechende Zuständigkeit.⁵⁹

Wie Art. 222 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV zum Ausdruck bringen, erstreckt sich der materielle Anwendungsbereich der Solidaritätsklausel nicht auf eine Vielzahl unbestimmter Sachverhalte. Auch wenn die Solidaritätsklausel also konkreter Ausdruck des unionalen Leitwerts und Rechtsprinzips der „Solidarität“ ist, kommt ihr nicht der Charakter einer Generalklausel zu, da ihr Anwendungsbereich explizit auf einen Terroranschlag, eine Naturkatastrophe oder eine vom Menschen verursachte Katastrophe reduziert ist. Terrorismus ist im Sinne einer „Bedrohung durch nichtstaatliche Einheiten“⁶⁰ zu verstehen.⁶¹ Prinzipiell könnten auch schwerwiegende *Cyber-Attacken* in den Anwendungsbereich des Art. 222 AEUV fallen.⁶² Diese Präzisierung mit Blick auf nichtstaatliche Akteure hilft bei der schwierigen Abgrenzung zur Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 EUV, die im Rahmen der europäischen Verteidigungspolitik eine Verpflichtung zur Leistung von Hilfe und Unterstützung durch die anderen Mitgliedstaaten im Falle eines „bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats“ normiert. Da hierunter nach einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen auch terroristische Anschläge subsumiert werden, könnten theoretisch beide Klauseln greifen.⁶³ Jedoch ist die Solidaritätsklausel des

von Heinegg, EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 22, der die Durchführungsbestimmung des Art. 222 Abs. 3 AEUV für beide Normadressaten für anwendbar hält.

59 Kielmansegg: Die Verteidigungspolitik der EU, 166; Hummer: Neutralität versus „Beistands“- und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, 336; Berchtold, Claudia: Solidarity in the EU: Wishful Thinking or Status Quo? Analysing the Paradox of EU Solidarity and National Sovereignty in Civil Protection in the Context of Art. 222 TFEU (Solidarity Clause), Hannover 2020, 78; andere Auffassung Ohler, Christoph: in: Streinz, Rudolf: EUV/AEUV, München 2018³, Art. 222 AEUV, Rn. 6, der in der Regelung nur eine Aufgabenbestimmung sieht.

60 Arbeitsgruppe VIII, Schlussbericht CONV 461/02, S. 20.

61 Vedder, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 9.

62 Laçi, Tania: Understanding The EU's Approach to Cyber Diplomacy and Cyber Defence, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651937/EPRS_BRI\(2020\)651937_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651937/EPRS_BRI(2020)651937_EN.pdf), 11; Wessel, Ramses A.: Cybersecurity in the European Union. Resilience Through Regulation?, in: Conde, E./Yaneva, Zhaklin V./Scopelliti, Marzia (Hg.): The Routledge Handbook of European Security and Policy, London 2019, 283–300, hier 290f.

63 Vgl. United Nations Security Council: Resolution 1368 (2001). Adopted by the Security Council at its 4370th Meeting, On 12 September 2001, <https://digitallibrary.un.org/record/448051> [25.10.2023], „determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts“; United Nations Security Council:

Art. 222 AEUV im Verhältnis zum auf Maßnahmen „nach Außen“ gerichteten Art. 42 Abs. 7 EUV in den genannten Fällen die speziellere Norm.

Ferner erfasst die Solidaritätsklausel Naturkatastrophen, die nicht vom Menschen verursacht wurden. Damit werden die Solidaritätsverpflichtungen von Union und Mitgliedstaaten insbesondere bei geophysikalischen (z. B. Erdbeben, Vulkanausbrüche), meteorologischen (z. B. Stürme), hydrologischen (z. B. Überschwemmungen) und klimatologischen (z. B. Waldbrände, Dürren, Temperaturextreme) Naturereignissen ausgelöst. Entsprechend der bisherigen Praxis bei Unterstützungsleistungen infolge von Katastrophen wird man allerdings davon ausgehen können, dass die Klausel lediglich bei Katastrophen größeren Ausmaßes zur Anwendung gelangen wird. So beschränkt etwa die erwähnte VO Nr. 2012/2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU die finanzielle Unterstützung aus dem Fonds auf „Katastrophen größeren Ausmaßes“, wobei sie das Vorliegen einer Katastrophe von erheblichen Schäden in finanzieller Höhe abhängig macht, aber auch solche Ereignisse unter den Tatbestand der „Katastrophe“ subsumiert, in deren Rahmen größere Teile der Bevölkerung einer bestimmten Region von schweren und dauerhaften Auswirkungen auf ihre Lebensbedingungen in Mitleidenschaft gezogen werden.⁶⁴ Als jüngere sekundärrechtliche Konkretisierung verzichtet der Beschluss Nr. 415/2014/EU auf die Festlegung einer bestimmten finanziellen Höhe und definiert Katastrophe als „jede Situation, die schwerwiegende Auswirkungen auf Menschen, die Umwelt oder Vermögenswerte, einschließlich Kulturerbe, hat oder haben kann.“⁶⁵ Ebenso können Pandemien wie Corona eine Pflicht zur gegenseitigen Solidarität nach Art. 222 AEUV begründen.⁶⁶

Resolution 1373 (2001). Adopted by the Security Council at its 4385th Meeting, On 28 September 2001, https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf [25.10.2023], „reaffirming further, that such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security“; vgl. Europäischer Konvent über die Zukunft Europas: Comments by Gisela Stuart to the Preliminary Draft Final Report of Working Group VIII “Defence”, Working Document 27, 3.

64 VO Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU, ABL 2002 Nr. L 311/3; auf die dort genannte Grenze von 3 Milliarden Euro Bezugnehmend Becker, Ulrich, in: Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann (Hg.): EU-Kommentar, Baden-Baden 2019⁴, Art. 222 AEUV, Rn. 5.

65 Art. 3 lit. a) Beschluss Nr. 415/2014/EU.

66 Europäisches Parlament: Motion for a Resolution, European Parliament Resolution on EU Action to Combat the COVID-19 Pandemic and its Consequences (2020/2616 (RSP)), 14.04.2020, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-202>

Die Erstreckung des Anwendungsbereichs der Solidaritätsklausel auf auch vom Menschen verursachte Katastrophen erklärt sich vor dem Hintergrund, dass Katastrophen ihren Ursprung auch in vom Menschen selbst beeinflussten Ursachen finden können, die ähnlich gravierende Folgen wie Naturkatastrophen haben können. Vom Tatbestand erfasst werden damit zunächst Industrieunfälle. Da es jeweils auf die Auswirkungen der Katastrophe ankommt, dürften darüber hinaus auch Atomunfälle, wie etwa der Unfall von Tschernobyl, möglicherweise aber auch die Ausbreitung von Seuchen wie z. B. SARS⁶⁷ oder Corona von der Vorschrift erfasst werden. Auch, wenn es zu einer humanitären Katastrophe im Rahmen von durch Krieg bedingten Flüchtlingsströmen kommt, dürfte Art. 222 AEUV anwendbar sein.⁶⁸

Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Solidaritätsklausel über die in Art. 222 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV genannten Fallgruppen hinaus kommt nicht in Betracht, da der Wortlaut mangels eines entsprechenden generalklauselartigen Tatbestands einer extensiven Auslegung nicht zugänglich ist und sich somit nicht auf sonstige schwerwiegende innerstaatliche Störungen ausdehnen lässt. Dies gilt zum Beispiel für den Fall eines drohenden Staatsbankrotts; dementsprechend war die Solidaritätsklausel im Kontext der Krise im Euroraum nicht einschlägig. Finanzielle Nothilfen seitens der Mitgliedstaaten oder der Union zur Abwendung eines Staatsbankrotts wären nicht nur mit Blick auf den Wortlaut der Norm *contra legem*,

0-0054_EN.html [25.10.2023]; Calliess, Christian: Drei Stufen europäischer Solidarität in der Corona-Krise, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, 23.04.2020, hier 3f., https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper114-Calliess/Calliess_3Stufen_EuSolidarita_t_NEU.pdf [25.10.2023]; Repasi, René: Europäische Solidarität in der Wirtschaftskrise nach der Pandemie, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 31/9 (2020), 345–348, hier 346; Thym, Daniel, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin: Das Recht der Europäischen Union: EUV/AUEV, München 2023⁷⁹, Art. 222 AEUV, Rn. 20; weiterführende Analyse der Kompetenzen der EU: Purnhagen, Kai/De Ruijter, Anniek/Flear, Mark L./Hervey, Tamara K./Herwig, Alexia: More Competencies Than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak, in: European Journal of Risk Regulation, 11/2 (2020), 297–306, hier 297.

67 Vgl. dazu: Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU, 06.04.2005, KOM (2005) 108 endg., 2f.

68 Vgl. hierzu auch Frenz, Walter: EU-Recht gegen das Flüchtlingselend – Einordnung und Folgerungen aus Lampedusa, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 34/1 (2014), 1–4, hier 1.

sondern sie drohten darüber hinaus die entsprechenden vertraglichen Vorschriften zur Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere aber die Vorgaben der Art. 125 und Art. 126 AEUV zu konterkarieren.⁶⁹ In diesem Sinne lässt sich aus Art. 222 AEUV insoweit keine allgemeine Solidaritätsverpflichtung ableiten.⁷⁰

4.3. Solidarität in Versorgungskrisen Art. 122 AEUV

Solidarische Unterstützungsmaßnahmen sind in diesen Fällen, wenn überhaupt, nur auf Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV denkbar, der gegenüber der Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV die speziellere Vorschrift ist und der im Gegensatz zu dieser mit seinem pauschalen Bezug auf andere „außergewöhnliche Ereignisse“, die sich der mitgliedstaatlichen Kontrolle entziehen, einen generalklauselartigen Tatbestand zur Verfügung stellt.⁷¹

Gemäß Art. 122 Abs. 1 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ über der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren auftreten. Die Formulierung „insbesondere“ verdeutlicht, dass Versorgungsengpässe zwar den zentralen Anwendungsbereich der Norm ausmachen, diese der Union jedoch Handlungen in Reaktion auf unterschiedliche Wirtschaftsprobleme ermöglicht.⁷² Die Ermächtigungsgrundlage ist dabei als ein spezifischer Kriseninterventionsmechanismus zu verstehen, der nur in Ausnahmefällen und nicht als ein ordentliches Instrument zur Gestaltung der wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten untereinander oder zwischen diesen und der Union genutzt werden darf. Es handelt sich bei der Norm also um ein Krisenreaktionsinstrument der

69 Ausführlich zu den Implikationen der Solidaritätspflichten im Rahmen der Finanz- und Währungskrise Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213ff.; Pernice, Ingolf: Solidarität in Europa, in: Calliess (Hg.): Europäische Solidarität und nationale Identität, 25ff., 46ff.

70 Potacs, Michael: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip, in: Europarecht (EuR) 48/2 (2013), 133–145, hier 139.

71 Zu Einzelheiten Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213ff.

72 Frenz, Walter/Ehlenz, Christian: Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 21/3 (2010), 65–70, hier 68; Häde, Ulrich: in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 2.

EU, das im Zuge der durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine in der EU ausgelösten Energiekrise „im Geiste der (von Art. 194 AEUV geforderten energiepolitischen) Solidarität“ mehrfach Anwendung fand.⁷³

Aus der Tatsache, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV allgemein den Beschluss von Maßnahmen erlaubt, während Abs. 2 konkret einen finanziellen Beistand der Union vorsieht, wird allerdings geschlossen, dass Abs. 2 insoweit die speziellere Vorschrift ist.⁷⁴ Eine finanzielle Unterstützung der von einer Krise besonders betroffenen Staaten kann daher lediglich auf der Grundlage des Art. 122 Abs. 2 AEUV erfolgen.⁷⁵ Voraussetzung für diesen Beistand ist allerdings, dass ein Mitgliedstaat „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist, wobei der Mitgliedstaat nicht völlig unverschuldet in Not geraten sein muss. Ein mitwirkendes Verschulden kann vielmehr im Rahmen der Auflagen berücksichtigt werden,⁷⁶ an welche die finanziellen Beihilfen gemäß Art. 122 Abs. 2 S. 1 2. Hs. AEUV zwingend zu binden sind.

Da die Form des finanziellen Beistandes in der Norm nicht näher konkretisiert wird, sind grundsätzlich alle möglichen Formen finanzieller Hilfeleistung wie etwa Darlehen, Garantien oder verlorene Zuschüsse zulässig.⁷⁷ Sämtliche von Art. 122 Abs. 2 AEUV gedeckten Hilfen sind dabei solche der Union selbst und gehen zu Lasten des Unionshaushalts.

Umstritten bleibt allerdings die Auslegung des Begriffs „außergewöhnliches Ereignis“, insbesondere die Frage, ob neben gravierenden sozialen Problemen, Unruhen sowie außenpolitischen oder militärischen Verwicklungen möglicherweise auch eine hohe Staatsverschuldung (drohende Zahlungsunfähigkeit) im Zuge einer Finanz- oder Wirtschaftskrise erfasst ist. Wie die engen Voraussetzungen der Norm zeigen, bedarf es jeweils einer genauen Prüfung im Einzelfall.⁷⁸

73 Dazu der Überblick bei Kreuter-Kirchhof: Europäische Energiesolidarität, 993ff.; zu den zahlreichen Maßnahmen der Energiesolidarität Ekhardt/Rath: Gaskrise, 1670f.; Ekhardt/Rath, Energiekrise, 293ff.

74 Häde, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 6; Frenz/Ehlenz: Der Euro ist gefährdet, 68; Faßbender, Kurt: Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, in: NVwZ 29/13 (2010), 799–803, hier 801.

75 Häde, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 7.

76 Frenz/Ehlenz: Der Euro ist gefährdet, 68.

77 Häde, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 9.

78 Vertiefend Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 239ff.; Frenz/Ehlenz: Der Euro ist gefährdet, 68.

Jüngst wurde Art. 122 AEUV mit Blick auf die Finanzhilfen der EU im Rahmen der Corona-Krise⁷⁹ und der durch den Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine ausgelöste Energieversorgungskrise⁸⁰ herangezogen. Neben den weitgehend unumstrittenen Hilfen zur Entlastung des Arbeitsmarkts durch das Programm SURE⁸¹ wurde die Norm als Rechtsgrundlage für die Ausgaben des Wiederaufbau- und Resilienzfonds (RRF) samt des Programms NextGenerationEU⁸² herangezogen. Insoweit bestehen nach wie vor berechnete Zweifel.⁸³

4.4. Materielle Solidarität aus der Unionsbürgerschaft

Inwieweit die Unionsbürgerschaft in rechtlicher Hinsicht Elemente von Solidarität in sich trägt, ist nach wie vor Gegenstand der Diskussion. Jedenfalls ist die Rechtsprechung des EuGH zum Unionsbürgerstatus und zu den Unionsbürgerrechten trotz aller Kontroversen im Detail, die auch zwischen den Generalanwälten am EuGH ausgetragen werden, in diese Richtung angelegt. Diesen Unionsbürgerstatus definierte der EuGH im Grzelczyk-Fall wie folgt:

„Der Unionsbürgerstatus [...] ist dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrück-

79 Instruktiver rechtlicher Überblick bei BVerfG, Urt. V. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 147ff.

80 Vgl. Kreuter-Kirchhof: Europäische Energiesolidarität, 993ff.; zu den zahlreichen Maßnahmen der Energiesolidarität Ekhardt/Rath: Gaskrise, 1670f.; Ekhardt/Rath: Energiekrise, 293ff.

81 Calliess, Christian: Auf der Suche nach der europäischen Solidarität in der Corona-Krise. Von Corona-Bonds zum Europäischen Finanzminister?, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 22.04.2020, <https://verfassungsblog.de/auf-der-suche-nach-der-europaeischen-solidaritaet-in-der-corona-krise/> [25.10.2023].

82 Dazu BVerfG, Urt.v. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 147ff.

83 Vgl. im Überblick die Entscheidung des BVerfG, Urt. V. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 171ff. m. w. N.; skeptisch Schorkopf, Frank: Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 73/42 (2020), 3085–3091; ablehnend und was die rechtliche Seite anbelangt insgesamt sehr kritisch Ruffert, Matthias: Europarecht für die nächste Generation, in: NVwZ 39/24 (2020), 1777–1780.

lich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen.“⁸⁴

Art. 20 Abs. 2 AEUV knüpft an den Status des Unionsbürgers die im Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten, wozu neben dem allgemeinen Recht auf Freizügigkeit (Art. 21 Abs. 1 AEUV)⁸⁵ auch das allgemeine Diskriminierungsverbot respektive Recht auf Inländergleichbehandlung (Art. 18 Abs. 1 AEUV)⁸⁶ zählt. Auf Grundlage der hiermit skizzierten Normentrias entwickelte der EuGH seine weit reichende und mitunter heftig umstrittene Rechtsprechung zum Unionsbürgerstatus, die ganz zentral um die Frage kreist, inwieweit soziale oder sonstige Vergünstigungen, die ein Mitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen gewährt, auf alle Unionsbürger ausgedehnt werden müssen, die sich in diesem Mitgliedstaat aufhalten.⁸⁷

Auf Basis der genannten Normentrias lässt sich eine Formel entwickeln, die als Maßstab der Rechtsprechung des EuGH legitimationsstiftend wirken kann: Macht ein Unionsbürger von seinem Freizügigkeitsrecht des Art. 21 AEUV Gebrauch, indem er sich in einen anderen Mitgliedstaat begibt und sich dort *rechtmäßig aufhält*, dann wird er grundsätzlich über das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV geschützt.⁸⁸ Das allgemeine Diskriminierungsverbot wird auf diese Weise zu einer „funktionelle(n) Verlängerung der Freizügigkeitsvorschriften“.⁸⁹ So verstan-

84 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 31.

85 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 33.

86 Vgl. EuGH, Rs. C-85/96 (Martínez Sala), Slg. 1998, I-2691, Rn. 62.

87 Vgl. etwa Hailbronner, Kay: Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: Neue Juristische Wochenschrift 57/31 (2004), 2185–2189, hier 2186ff., Haltern, Ulrich: Europarecht. Dogmatik im Kontext, Tübingen 2005, 503ff.

88 So auch Bogdandy, Armin von/Bitter, Stephan: Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot. Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur, in: Gaitanides, Charlotte/Kadelbach, Stefan/Rodríguez Iglesias, Gil Carlos (Hg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 2005, 309–322, hier 317; Cremer, Wolfram: Unterhaltsstipendien für Studierende aus anderen Mitgliedstaaten nach dem Grzelczyk-Urteil des EuGH – Ausbildungsförderung für alle?, in: Wissenschaftsrecht 36 (2003), 128–155, hier 147; Hatje, Armin, in: Schwarze, Jürgen/Becker/Hatjen/Schoo, Johann (Hg.): EU-Kommentar Art. 18 EGV, Rn. 7; Kanitz, Ralf/Steinberg, Philipp: Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem, in: EuR 38/6 (2003), 1013–1035 hier 1018.

89 GA Poiares Maduro, Schlussanträge vom 06.05.2004, Rs. C-72/03 (Carbonati Apunni), Slg. 2004, I-8027, Rn. 67 unter Berufung auf Lenaerts, Koen: L'égalité de traite-

den ergänzt Art. 18 Abs. 1 AEUV das in Art. 21 AEUV enthaltene Recht auf Aufenthalt durch ein Recht im Aufenthalt.⁹⁰ Dieser Formel scheint der EuGH in manchen Urteilen⁹¹ auch zu folgen. Er tut dies leider jedoch nicht konsequent.⁹² Darin liegt zugleich der Grund, warum der EuGH immer wieder mit dem Unionsbürgerstatus des Art. 20 AEUV argumentierte. Folgt man dieser dogmatisch in sich nicht schlüssigen Rechtsprechung des EuGH, so bedeutet dies, dass schon der Unionsbürgerstatus des Art. 20 AEUV an und für sich das Recht vermittelt, sich ohne weitere Bedingungen, insbesondere ohne eigene Mittel, in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten und dessen sozialen Vergünstigungen in Anspruch zu nehmen. Das ist nicht überzeugend, da dieser Status selbst kein Recht verkörpert, sondern vielmehr laut Art. 20 Abs. 2 AEUV durch die Unionsbürgerrechte im Vertrag erst definiert wird.⁹³

Freilich behält der jeweilige Aufnahmemitgliedstaat auch nach der Rechtsprechung des EuGH die grundsätzliche Möglichkeit, den betreffenden Unionsbürger auszuweisen, er soll aber insoweit wiederum an die Unionsbürgerschaft, konkret das allgemeine Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger gem. Art. 21 AEUV zurückgebunden sein.⁹⁴ Dies mit der Folge, dass sich die Ausweisungsmaßnahme als Beeinträchtigung des Freizügigkeitsrechts des Art. 21 AEUV am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips rechtfertigen muss. Konkret bedeutet dies, wie der EuGH⁹⁵ mehrfach ausführte: „Die Inanspruchnahme des Sozialhilfesystems durch einen Unionsbürger darf jedoch *nicht automatisch* eine solche Maßnahme zur Folge

ment en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples, in : Cahiers de droit européen 27 (1991), 3–41.

90 Kingreen, Thorsten: Die Universalisierung sozialer Rechte im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Europarecht Beiheft 1 (2007), 43–74, hier 58.

91 Vgl. EuGH, Urteil vom 15.3.2005, Rs. C-209/03 (Bidar), Slg. 2005, I-2119: „in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, auf Art. 12 EG berufen“ (Rn. 32). „Zu diesen Situationen gehören auch [...] diejenigen, die die Ausübung der durch Art. 18 EG verliehenen Freiheit [...] betreffen“ (Rn. 33; Hervorhebung nur hier).

92 Vgl. EuGH, Rs. C-85/96 (Martínez Sala), Slg. 1998, I-2691, Rn. 13f., 46f.: Die Klägerin des Ausgangsverfahrens beantragte Erziehungsgeld zu einem Zeitpunkt, als sie keine Aufenthaltserlaubnis besaß.

93 Ausführlich zu alledem Calliess, Christian: Der Europäische Sozialbürger. Unionsverfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen, in: Brameshuber, Elisabeth/Friedrich, Michael/Karl, Beatrix (Hg.): Festschrift Franz Marhold, Wien 2020, 773–786.

94 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 42, 43, Rs. C-456/02 (Trojani), Slg. 2004, I-7573, Rn. 45, Rs. C-209/03 (Bidar), Slg. 2005, I-2119, Rn. 47.

95 EuGH Rs. C-456/02 (Trojani), Slg. 2004, I-7573, Rn. 45.

haben.“ Vielmehr sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Ausweisung, so lässt sich der Rechtsprechung des EuGH entnehmen⁹⁶, Aufnahmemitgliedstaat und Unionsbürger gleichermaßen gefordert: Vom Aufnahmemitgliedstaat wird einerseits eine „gewisse finanzielle Solidarität“, verlangt, die freilich nicht zu einer Überbelastung der nationalen Sozialsysteme führen darf.⁹⁷ Andererseits muss sich der Sozialleistungen in Anspruch nehmende Unionsbürger bereits in einem gewissen Umfang in das Leben des Aufnahmemitgliedstaats integriert haben, entscheidend ist insofern die *rechtmäßige* Aufenthaltsdauer in dem jeweiligen Mitgliedstaat: Je länger diese währt, desto größer ist die vom Mitgliedstaat geschuldete „gewisse finanzielle Solidarität“.⁹⁸ Im Rahmen dieser Abwägung kann einem mitunter befürchteten „Sozialtourismus“ in der EU, der die sozialen Sicherungssysteme eines Mitgliedstaates überfordern könnte, begegnet werden.

5. Die prozedurale Dimension des europäischen Solidaritätsprinzips

5.1. Grundlagen

Neben die so skizzierte materielle Dimension des Solidaritätsprinzips tritt eine prozedurale Dimension, die sich heute in Art. 4 Abs. 3 EUV (früher Art. 5 EWGV bzw. Art. 10 EGV) Ausdruck verschafft. Aus dem prozeduralen Solidaritätsprinzip resultieren verschiedene konkrete Pflichten, denen hier nicht detailliert nachgegangen werden kann.⁹⁹ Erwähnt sei nur, dass die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH die Pflicht trifft,

96 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 43f. Im konkreten Fall hatte der aus Frankreich stammende Kläger bereits drei Jahre im Aufnahmestaats Belgien studiert, *ohne* Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, und war erst in seinem vierten und letzten Studienjahr bedürftig geworden, weil er sein Studium wegen der nahenden Abschlussprüfungen nicht mehr durch zeitaufwändige Nebentätigkeiten finanzieren konnte. Zum Problem, das Kriterium der nur vorübergehenden Bedürftigkeit zu konkretisieren, Cremer: Unterhaltstipendien für Studierende aus anderen Mitgliedstaaten nach dem Grzelczyk-Urteil des EuGH, 150.

97 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 43f.

98 Vgl. z. B. EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Slg. 2005, I-2119, Rn. 57.

99 Im Überblick: Kahl, Wolfgang: in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 4 EUV Rn. 101ff., insbes. Rn. 118ff. und 172ff.; grundlegend Marias, Epaminondas A.: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, in: Legal Issues of Economic Integration 21/2 (1994), 85–114, hier 94ff.; Blanquet, Marc: L'Article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté, Paris 1994, 227ff.

keine „Maßnahmen zu ergreifen oder aufrechtzuerhalten, welche die praktische Wirksamkeit des Vertrags beeinträchtigen könnten“.¹⁰⁰ Aus deren Konkretisierung ergibt sich als Rechtsfolge u. a. der Vorrang des Unionsrechts sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht umzusetzen und zu vollziehen.¹⁰¹ Der hier zum Ausdruck kommende Aspekt des Solidaritätsprinzips knüpft speziell an das Verhalten der Mitgliedstaaten als Glieder der Union, die das gemeinsame Ganze verkörpert, an.

Daran anschließend bestehen wiederum gegenseitige Pflichten der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane zur „Unionstreue“¹⁰² in Form von gegenseitiger „loyaler Zusammenarbeit“ im Hinblick auf die Unionsziele.¹⁰³ Der hieraus folgende Grundsatz der Zusammenarbeit verbietet es etwa einem Mitgliedstaat, ein Verhalten an den Tag zu legen, das keinerlei Rücksicht auf die Interessen seiner Partner nimmt.¹⁰⁴ Umgekehrt haben die Unionsorgane die Pflicht, auf die Belange der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Seit dem Vertrag von Lissabon besteht insoweit mit Art. 4 Abs. 2 EUV in Form des Schutzes der „Verfassungsidentität“ der Mitgliedstaaten sogar eine explizite und im Kernbereich absolut geschützte Grenze.¹⁰⁵ Im Ergebnis beinhaltet das prozedurale Solidaritätsprinzip also eine rechtliche Verpflichtung auf ein gemeinsames europäisches Interesse und auf wechselseitige Loyalität staatlicher und europäischer Organe, verstanden als gegenseitige Verantwortung.

5.2. Solidarität ist keine Einbahnstraße

Überzeugend hat der EuGH vor diesem Hintergrund die Einhaltung der sich aus den Verträgen ergebenden Pflichten der Mitgliedstaaten als einen Ausfluss gegenseitiger Solidarität bezeichnet, die „dem gesamten Gemeinschaftsrechtssystem zugrunde“ liege.¹⁰⁶ In der Rechtsgemeinschaft der EU werden Recht und (prozedurale) Solidarität solchermassen miteinander gekoppelt. Ganz in diesem Sinne hat der EuGH in einem Urteil aus dem Jahre 1973 eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Rechtstreue als Ausdruck von Solidarität mit folgenden Worten definiert (Hervorhebungen nur hier):

100 EuGH, Rs. 14/68 (Walt Wilhelm), Slg. 1969, S. 1 (14).

101 EuGH, Rs. 6/64 (Costa/E.N.E.L.), Slg. 1964, S. 1251 (1269f.).

102 EuGH, Rs. 39/72 (Kommission/Italien), Slg. 1973, S. 101 (115).

103 EuGH, Rs. 230/81 (Luxemburg/Parlament), Slg. 1983, S. 255 (287).

104 EuGH, Rs. 54/81 (Fromme), Slg. 1982, S. 1449 (1463).

105 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 4 EUV Rn. 19ff.

106 EuGH, verb. Rs. 6/69 und 11/69, Slg. 1970, 523, Rn. 14, 17 (Kommission/Frankreich).

„Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die *Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu beachten*. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinen nationalen Interessen macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene *Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten*, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage... Ein solcher *Verstoß gegen die Pflicht der Solidarität*, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.“¹⁰⁷

Der EuGH hat damit in beeindruckender Weise klargestellt, dass die Missachtung des Unionsrechts durch einzelne Staaten das Solidaritätsprinzip verletzen kann. Er fordert die Bereitschaft ein, gemeinsames Recht auch dann anzuwenden, wenn es als nachteilig empfunden wird, etwa wenn ein Mitgliedstaat sich mit seinen nationalen Interessen nicht durchsetzen konnte und im Wege einer Mehrheitsentscheidung im Rat überstimmt worden ist. Dies definiert der EuGH zu Recht als eine der zentralen Erscheinungsformen europäischer Solidarität, die er zugleich als besonders bedeutsam für den Zusammenhalt der Union ansieht.¹⁰⁸ Insoweit verpflichtet das Solidaritätsprinzip die Mitgliedstaaten, ihre nationalen Interessen hinter das europäische Gesamtinteresse zu stellen, das in der Unionsrechtsordnung bzw. in den darin niedergelegten Zielen und Aufgaben konkreten Ausdruck findet. Dementsprechend legte der EuGH auch dar, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung einer gemeinsamen Politik „gehalten“ sind, „zur Wahrnehmung der Gemeinschaftsinteressen solidarisch vorzugehen“.¹⁰⁹ Diese Ausprägungen des Solidaritätsprinzips leitet der EuGH einerseits aus der „besonderen Natur der Verträge“ ab.¹¹⁰ Andererseits zieht er

107 EuGH, Rs. 39/72, Slg. 1973, 101, Rn. 24 (Kommission/Italien).

108 Vgl. auch: Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht, 24; GA L. Geelhoed, Schlusssantr. zu EuGH, Rs. C-304/02, Slg. 2005, I-6263, Rz. 8 (Kommission/Frankreich).

109 EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263, Rn. 77/78 (Kommission/Rat).

110 Marias: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, 87; so etwa wohl bei EuGH, Rs. 39/72, Slg. 1973, 101, Rn. 24f. (Kommission/Italien) und bei EuGH, Rs. 128/78, Slg. 1979, 419, Rn. 9, 12 (Kommission/Vereinigtes Königreich).

die Regelung des Art. 4 Abs. 3 EUV als Grundlage für diese Ausprägung des Solidaritätsprinzips heran.¹¹¹

Diese Überlegungen zeigen bereits, dass Solidarität nach dem Konzept der Verträge keine Einbahnstraße ist, sondern eine gegenseitige Verantwortung im Hinblick auf das Unioninteresse impliziert.¹¹² Mit Blick auf die Grenzen einer gemeinsamen Haftung für Staatsschulden wird dies im Rahmen der WWU explizit verdeutlicht: Zur Legitimation der sog. Rettungsschirme, konkret des ESM, wurde im Hinblick auf die sog. No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV ein neuer Absatz 3 in Art. 136 AEUV eingefügt, der die gemeinsame Haftung mit einer Abgabe von Souveränität in Form der vieldiskutierten Konditionalität koppelt:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Hieraus wird zweierlei deutlich: Zum einen bleibt die No-Bail-Out-Klausel als Regel erhalten, so dass Finanzhilfen an Mitgliedstaaten eine Ausnahme bleiben (vgl. die Formulierung „unabdingbar“) und als Nothilfen nur im europäischen Interesse, konkret zur Erhaltung der Stabilität des Euroraums insgesamt, zulässig sind. Zum anderen gilt, dass ein Mitgliedstaat, der wegen Überschuldung seines Haushalts keinen Zugang mehr zum Finanzmarkt hat und daher auf Nothilfen aus dem ESM angewiesen ist, einen Teil seiner finanzpolitischen Souveränität notwendigerweise an Europa übertragen muss (vgl. die Formulierung „strengen Auflagen“).¹¹³

Auch aus Sicht des EuGH erfüllt Art. 136 Abs. 3 AEUV eine zentrale Koppelungsfunktion zwischen Solidarität und Stabilität. In Übereinstimmung mit dem BVerfG betonen die Luxemburger Richter, dass der Zweck der No-

111 Vgl. etwa EuGH, verb. Rs. 6/69 und 11/69, Slg. 1970, 523, Rn. 14, 17 (Kommission/Frankreich), wobei der EuGH jedoch zusätzlich auf das „gesamte Gemeinschaftssystem“ Bezug nimmt; EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263, Ls. 1 (Kommission/Rat); GA L. Geelhoed, Schlussantr. Zu EuGH, Rs. C-304/02, Slg. 2005, I-6263, Rz. 8 (Kommission/Frankreich).

112 Begriff und Konzept bei Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 268ff.

113 Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213ff.; Calliess, Christian: Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, in: NVwZ 32/3 (2013), 97–105.

Bail-Out-Klausel darin liegt, eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Die Norm verbiete einen finanziellen Beistand, der den Anreiz mindert, eine solide Haushaltspolitik zu verfolgen.¹¹⁴ Mit Art. 125 AEUV vereinbar soll ein finanzieller Beistand demnach nur dann sein, wenn er für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar ist, der Empfängerstaat haftbar bleibt und die mit der Finanzhilfe verbundenen Auflagen ihn zu solider Haushaltspolitik zu bewegen geeignet sind. Konditionalität, mit dem Ziel einen Mitgliedstaat durch Reformen wieder an die Einhaltung des Rechts, konkret die rechtlichen Vorgaben der Stabilitätsgemeinschaft, heranzuführen, ist zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Solidarität im Euroraum.¹¹⁵

Im Lichte der vorstehend zitierten, die Unionstreue des Art. 4 Abs. 3 EUV konkretisierenden Schlachtprämien-Entscheidung des EuGH wird deutlich, dass in dieser, über das Konditionalitätsprinzip vermittelten gegenseitigen Verantwortung ein Grundgedanke der europäischen Solidarität, wie sie im Unionsrecht definiert ist, zum Ausdruck kommt.

Mit dem im Zuge der Corona-Krise etablierten Wiederaufbau- und Resilienzfonds (RRF) mitsamt NextGenerationEU¹¹⁶ ist nunmehr freilich ein dritter Pfeiler der Solidarität entstanden, der zwischen den erwähnten Strukturfonds einerseits und dem ESM andererseits steht, jedoch bislang keine verbindlichen, regelbasierten Instrumente der Konditionalität und Kontrolle kennt. Damit ist zugleich die Chance vergeben worden, über ein gemeinsames Budget des Euroraums Anreize für eine Reform der WWU zu setzen, im Rahmen derer die nicht hinreichend effiziente Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Fiskalpolitiken mittels einer stärkeren Europäisierung derselben überwunden wird.¹¹⁷ Vor diesem Hintergrund sollte der RRF daher – so eng wie möglich – mit den Prinzipien (z. B. Konditionalität) und Mechanismen (z. B. dem Europäischen Semester) des

114 EuGH, Rs. C370/12, NJW 2013, S. 29 (36), Rn. 136.

115 EuGH, Rs. C370/12, NJW 2013, S. 29 (36), Rn. 136 und 137; ausführlich dazu Calliess: Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, 103ff.

116 Instruktiver rechtlicher Überblick bei BVerfG, Urt. v. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 147ff.; mitunter skeptisch Schorkopf: Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, 3085ff.; ablehnend und was die rechtliche Seite anbelangt insgesamt sehr kritisch Ruffert: Europarecht für die nächste Generation, 1777ff.

117 Hierzu Calliess: Auf der Suche nach der europäischen Solidarität in der Corona-Krise; vgl. ferner Kube, Hanno/Schorkopf, Frank: Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion, in: NJW 74/23 (2021), 1650–1656.

Euroraums verzahnt werden.¹¹⁸ Im Zuge dessen müsste eigentlich jedweder Zugang zu Instrumenten der Solidarität an das Konditionalitätsprinzip und vermittelt darüber an die grundsätzliche Einhaltung der vertraglich vereinbarten europäischen Werte (Art. 2 EUV) und Regeln gekoppelt sein. Entsprechende Ansätze lassen sich im RRF mit Blick auf das Europäische Semester oder die Mindeststandards der Rechtsstaatlichkeit zwar erkennen, sie bleiben aber aufgrund der Widerstände der Mitgliedstaaten entweder – wie beim RRF – rechtlich schwach ausgeprägt und unterliegen daher allein einer politischen Kontrolle¹¹⁹ oder sie sind – wie bei der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit nach der Konditionalitätsverordnung aus dem Jahre 2020 – nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen anwendbar, was ihre Durchsetzbarkeit erschwert.¹²⁰

6. *Europäisches Gemeinwohl, Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip*

6.1. Ziele und Kompetenzen der EU als Ausdruck eines Europäischen Gemeinwohls

Die Aufgaben, die Art. 3 EUV der EU zuweist, sind ursprünglich staatliche Aufgaben zur Verwirklichung öffentlicher Güter. Diese Aufgaben sind, wie vorstehend bereits skizziert, auf die EU übertragen („hochgezont“) worden, um eine adäquate Aufgabenerledigung und damit Sicherung der jeweiligen öffentlichen Güter sowie des dahinterstehenden Gemeinwohls zu gewährleisten. Das der EU eigene, aus föderalen Staaten bekannte Instrumentarium der loyalen Kooperation einerseits sowie der gegenseitigen Rücksichtnahme andererseits (vgl. z. B. Art. 4 Abs. 3 EUV) bewirkt die erforderliche Koppelung von nationalen und europäischen öffentlichen Gütern und damit die Verzahnung von nationalem und europäischem Gemeinwohl.

118 Vertiefend Calliess, Christian: Öffentliche Güter im Recht der EU. Forschungsprojekt im Rahmen des Programms „Europas Zukunft“, Gütersloh, 08.01.2021, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/oeffentliche-gueter-im-recht-der-europaeischen-union-all> [26.10.2023].

119 Schorkopf: Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, 3085ff.; Ruffert: Europarecht für die nächste Generation, 1777ff.

120 Vgl. dazu im Überblick Neumeier, Christian/Sangi, Roya: Fiskalische Verfassungsdurchsetzung im Unionsrecht, in: JZ 77/6 (2022), 282–292; Baade, Björnstjern: Die Konditionalitätsverordnung: Erwartungen und Realität anlässlich ihrer ersten Anwendung auf Ungarn, in: NVwZ 42/3 (2023), 132–138. m. w. N.

Auf diese Weise entsteht ein „europäischer Gemeinwohlverbund“, der die Aufgabe hat, jene europäischen öffentlichen Güter zu verwirklichen, die die Mitgliedstaaten in den europäischen Verträgen als Ziele und Aufgaben der EU definiert haben.¹²¹ Insoweit schafft die vorstehend beschriebene aus dem prozeduralen Solidaritätsprinzip des Art. 4 Abs. 3 EUV fließende rechtliche Verpflichtung auf ein gemeinsames Interesse und auf wechselseitige Loyalität Maßstäbe für das Handeln der Organe von Mitgliedstaaten und EU bei der Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter und des dahinterstehenden europäischen Gemeinwohls.¹²² Dabei kommt den (Mitglied-)Staaten im Rahmen der EU eine neuartige, wechselseitige Verantwortung im Hinblick auf die im Recht niedergelegten Ziele und die dahinterstehenden europäischen öffentlichen Güter zu. Vor diesem Hintergrund stellt die Zusammenführung von nationalen und europäischen Interessen zum europäischen Gemeinwohl im Wege der europäischen Rechtssetzung eine Form der Konkretisierung und Feinsteuerung gemeinschaftlicher Solidarität dar.

6.2. Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip als Steuerungsmodus europäischen Handelns

Das europäische Gemeinwohl hat sich im Zuge der europäischen Integration zwar vom jeweiligen nationalen Gemeinwohl der Mitgliedstaaten emanzipiert,¹²³ bleibt gleichwohl aber eng mit diesem verflochten. Bereits hieraus wird deutlich, dass die EU nicht umfassend für die Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter zuständig sein kann. Ihr Handeln ist durch die jeweilige Kompetenznorm (und darüber hinaus durch das Subsidiaritätsprinzip) beschränkt (vgl. Art. 5 EUV). Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Unionsinteresse als Sonderinteresse erscheint, das vom europäischen öffentlichen Interesse, respektive vom europäischen Gemeinwohl, zu unterscheiden ist.¹²⁴ Vielmehr liegt es so, dass nationale und europäische öffentli-

121 Vgl. dazu Calliess: Öffentliche Güter im Recht der EU, 45ff., 53ff.

122 Vertiefend Calliess: Öffentliche Güter im Recht der EU, 10ff.

123 So auch Tomuschat, Christian: Solidarität in Europa, in: Capotorti/Ehlermann/Frowein/Jacobs/Joliet/Koopmans/Kovar (Hg.): *Du droit international au droit de l'intégration*, 729–758, hier 734.

124 So aber in der Argumentation Uerpmann, Robert: *Das öffentliche Interesse. Seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff*, Tübingen 1999, 256ff.

che Interessen zum europäischen Gemeinwohl zusammengeführt werden. Dementsprechend ist das nationale öffentliche Interesse aus europäischer Sicht zwar nur ein öffentliches Interesse unter mehreren, wenngleich auch kein Sonderinteresse.¹²⁵ Es wird im Rahmen der Hochzonung auf die europäische Ebene zum Bestandteil des europäischen Interesses. Auf diese Weise gehen nationale öffentliche Güter in europäischen öffentlichen Gütern zur Verwirklichung des europäischen Gemeinwohls auf.¹²⁶

Damit ist bereits angeklungen, dass sich die Bereitstellung und Gewährleistung europäischer öffentlicher Güter im Gemeinwohlverbund von EU und Mitgliedstaaten als Kompetenzfrage spiegelt.¹²⁷ Im auf Kompetenznormen gegründeten gemeinschaftlichen Handeln der EU wird das Solidaritätsprinzip konkretisiert. Vor allem im Gesetzgebungsprozess verschafft es sich hier als mühsame Abwägung der Interessen und als Versuch, eine zu einem bestimmten Zeitpunkt allgemein anerkannte oder auch nur für alle akzeptable Wertvorstellung zu bestimmen, konkreten Ausdruck.¹²⁸ Die Brücke zwischen nationalem und europäischem Gemeinwohl, über die die Koppelung von nationalen und europäischen öffentlichen Gütern bewirkt wird, stellt wie erwähnt das Solidaritätsprinzip dar. Dieses steht in einem latenten Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV: Das Solidaritätsprinzip fordert ein gemeinschaftliches Handeln auf Ebene der EU zur Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter; das Subsidiaritätsprinzip will die Mitgliedstaaten in ihren Kompetenzen zur Verwirklichung nationaler öffentlicher Güter schützen. Die Bereitstellung und Gewährleistung europäischer öffentlicher Güter setzt nach der Schrankentrias des Art. 5 EUV eine Kompetenz der EU voraus, die von dieser auch zulässigerweise ausgeübt werden darf.

Freilich besteht zwischen den so skizzierten Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips und dem Solidaritätsprinzip ein enger Zusammenhang, der

125 So aber wiederum Uerpmann: Das öffentliche Interesse, 262.

126 Im Ergebnis ebenso Uerpmann: Das öffentliche Interesse, 263.

127 So auch – mit allerdings etwas einseitiger Betonung dieses Aspekts – Uerpmann: Das öffentliche Interesse, 245, 256ff.

128 Ausführlich Calliess, Christian: Gemeinwohl in der Europäischen Union – Über den Staaten- und Verfassungsverbund zum Gemeinwohlverbund, in: Brugger, Winfried/Kirste, Stephan/Anderheiden, Michael (Hg.): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Baden-Baden 2002, 173–214; Bieber, Roland: Solidarität als Verfassungsprinzip der Europäischen Union, in: Bogdandy, Armin von/Kadelbach, Stefan (Hg.): Solidarität und Europäische Integration. Kolloquium zum 65. Geburtstag von Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2002, 41–53.

vor allem bei der Auslegung der das europäische Handeln begrenzenden Kompetenzausübungsschranke des Art. 5 Abs. 3 EUV zu berücksichtigen ist.¹²⁹ Denn beide Prinzipien formulieren Relationsbegriffe, also Begriffe, die sich nur in Bezug auf etwas konkretisieren lassen. Insoweit ist zunächst bedeutsam, dass sowohl das Subsidiaritäts- als auch das Solidaritätsprinzip ihre Entfaltung im Zentralbegriff des über europäische öffentliche Güter definierten Gemeinwohls finden. Dieses wird dabei als Ziel, auf dessen Verwirklichung eine Gemeinschaft hin angelegt ist, und dem die Glieder der Gemeinschaft verpflichtet sind, definiert. Das Solidaritätsprinzip gründet sich auf die gemeinsame Aufgaben- und Zielbezogenheit (Gemeinwohl) der verschiedenen Handlungsebenen und wird auf diese Weise zur Voraussetzung und zum Gegengewicht des Subsidiaritätsprinzips. In einem System solidarisch bedingter, jedoch konkurrierender Zuständigkeiten schützt das Subsidiaritätsprinzip die jeweils untere Einheit in der Verwirklichung des Gemeinwohls. Somit bestimmen sich die konkreten Folgerungen aus dem Subsidiaritätsprinzip nach den Anforderungen des Gemeinwohls. Das Solidaritätsprinzip als Instrument zur Bewirkung des europäischen Gemeinwohls wird insofern zum Korrektiv des Subsidiaritätsprinzips, als es den Vorrang des integrierten Ganzen, der EU, vor den heterogenen Teilen, den Mitgliedstaaten, betont. Auf der anderen Seite ist das Subsidiaritätsprinzip jedoch wiederum Korrektiv des Solidaritätsprinzips, indem es dieses begrenzt und so dem Glied die Eigenverantwortung im Ganzen sichert.¹³⁰

Wie das so skizzierte Spannungsverhältnis zwischen dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV und dem Solidaritätsprinzip deutlich macht, sind die das Gemeinwohl der EU definierenden Ziele und Aufgaben im Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden, arbeitsteilig zu verwirklichen. Diese auf dem Spannungsverhältnis zwischen beiden Prinzipien gründende Arbeitsteilung ist Charakteristikum des europäischen Gemeinwohlverbunds.¹³¹

129 Dazu Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 185ff. und 240ff.

130 Vgl. zum Ganzen ausführlicher Isensee, Josef: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968, 30ff.; Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 185ff.; zustimmend Pernice, Ingolf: The Framework Revisited: Constitutional, Federal and Subsidiarity Issues, in: Columbia Journal of European Law, 2/3 (1996), 403–420, hier 407f.

131 Siehe dazu weiterführend Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 221 ff. sowie Calliess: Öffentliche Güter im Recht der EU.

7. Schlussfolgerungen: Solidarität als Rechtsprinzip der EU

Ungeachtet ihrer sozialetischen Zwitterstellung zwischen obligatorischer moralischer Pflicht und freiwilliger Hilfeleistung ist Solidarität nach alledem ein allgemeines Rechtsprinzip der EU.¹³² Wie vorstehend gezeigt werden konnte, ist Solidarität überdies ein systemtragendes Leitprinzip des Staaten- und Verfassungsverbunds der EU.¹³³ Dessen Grundlage ist in materieller Hinsicht die wertebasierte (vgl. Art. 2 EUV) und über daran anknüpfende Verfassungsprinzipien gesteuerte Verbundenheit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und zugleich mit der EU. Hinzu kommt in prozeduraler Hinsicht die institutionelle Verzahnung der Mitgliedstaaten mit der EU über die gegenseitigen Loyalitätspflichten (Art. 4 Abs. 3 EUV). Zur Herauskristallisierung konkreter Solidaritätspflichten hat in hohem Maße die Rechtsprechung des EuGH beigetragen,¹³⁴ aus der zwei Konzeptionen des Solidaritätsprinzips folgen: Die materielle Solidarität soll in Anknüpfung an die der EU von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen den Inhalt des Solidaritätsprinzips im konkreten Einzelfall klären und anreichern. Die prozedurale Solidarität mit ihren Verhaltenspflichten dient als notwendige Voraussetzung für die Konkretisierung des materiellen Solidaritätsprinzips.¹³⁵

Die grundlegende Bedeutung des Solidaritätsprinzips in der EU ergibt sich zuvorderst durch dessen Verbindung zum „europäischen Gemeinwohl“, das sich von dem jeweiligen nationalen Gemeinwohl der Mitglied-

132 Vgl. etwa Tomuschat: Solidarität in Europa, 729ff.; Marias: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, 85ff.; Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 169ff. sowie 2. Auflage 1999, 187ff.; Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht. Der Beitrag des Rechts zur Entwicklung eines europäischen Wertesystems, 17; Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 146ff.; Volkmann, Uwe: Solidarität in einem vereinten Europa, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis: rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln 9/1 (1998), 17–44.

133 Calliess: Gemeinwohl in der Europäischen Union; ausführlich Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 90; Lenaerts, Koen/Gerard, Damien: The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: The Emperor Is Getting Dressed, in: European Law Review (ELR) 29/3 (2004), 289–322, hier 316; ähnlich Bogdandy: Grundprinzipien, 69ff.

134 Marias: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, 97ff.; s. dazu auch die Analyse bei Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 146ff.

135 Marias: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, 98ff.; Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 191ff.

staaten im Zuge der europäischen Integration zwar emanzipiert hat, im europäischen Staaten-, Verfassungs- und Werteverbund gleichwohl eng mit diesem verflochten bleibt. Vorrangiger Bezugspunkt der Solidaritätspflichten bleiben die Mitgliedstaaten. In einer globalisierten und damit interdependenten Welt verlieren die Staaten aber immer offensichtlicher die Fähigkeit, autonom die Lebensgrundlagen ihrer Bürger zu sichern.¹³⁶ Den Mitgliedstaaten kommt im Rahmen der europäischen Integration daher eine neuartige Verantwortung bei der Gewinnung und Gestaltung von Solidarität zu: Sie müssen an der Findung und am Schutz des gemeinsamen Interesses, des europäischen Gemeinwohls, mitwirken. Dazu sind sie aus dem prozeduralen Solidaritätsprinzip des Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet.¹³⁷ Das Recht der europäischen Verträge, mithin das Verfassungsrecht der EU, wird zur zentralen Voraussetzung für den Übergang zu einem auf Solidarität gegründeten Zusammenleben der Staaten und damit zur Begründung eines europäischen Gemeinwohls jenseits desjenigen der Mitgliedstaaten.¹³⁸

Das Solidaritätserfordernis *im Staatenverbund* manifestiert sich zuvorderst darin, dass die Vertragsstaaten der EU zu *Mitglied*-Staaten werden, die mit Blick auf die EU zur beständigen Koordination und Kooperation verpflichtet sind. Den Mitgliedstaaten obliegt im Zuge dessen die Pflicht anzuerkennen, dass die EU ihnen die Verfolgung ihrer eigenen Ziele zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten als gemeinsame Ziele ermöglicht und somit gerade nicht allein dazu dient, sich individuelle Vorteile zu verschaffen. Ohne eine darauf gegründete Solidarität, die die wechselseitige Hinnahme von Nachteilen verlangt, kann die Union weder bestehen noch die ihr im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedstaaten übertragenden Aufgaben bewältigen.¹³⁹ Dies hebt die Unionstreue in Form eines Gebots zu gegenseitiger loyaler und von Rücksichtnahme geprägter Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV sehr deutlich hervor.

Im europäischen *Verfassungsverbund* konkretisiert und konsolidiert sich Solidarität in hohem Maße durch das Recht, indem dieses zur zentralen Voraussetzung für den Übergang zu einer auf Solidarität gegründeten Zusammenarbeit der Staaten und zur Legitimation eines europäischen Ge-

136 Ausführlich Hobe: Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 93ff., und anhand von Beispielen, 183ff.

137 Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 193; Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213ff.; Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 168ff.

138 Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 188.

139 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 360.

meinwohls jenseits desjenigen der Mitgliedstaaten wird. Ursprünglich rein staatliche Gemeinwohlbelange werden nach entsprechender politischer Einigung im Staaten- und Verfassungsverbund der EU zu (verfassungs-)rechtlich anerkannten, europäisierten Gemeinwohlbelangen. Die Zugehörigkeit zum Verfassungsverbund gebietet damit zwangsläufig auch eine fortwährende Verständigung über die als Werte formulierten Ziele und Grundlagen des Verbunds im Rahmen der durch das Solidaritäts- und das Subsidiaritätsprinzip gesteuerten Ausübung der von den Mitgliedstaaten auf die Unionsebene übertragenen Zuständigkeiten.¹⁴⁰

Nach alledem lässt sich festhalten:

- Die normative Ausgestaltung und Konkretisierung der das europäische Gemeinwohl verkörpernden Ziele, Aufgaben und Kompetenzen der Union sowie ihre Umsetzung durch Rechtsakte im unionalen Gesetzgebungsverfahren beinhaltet konkrete materielle Ausprägungen des Solidaritätsprinzips.
- Des Weiteren bildet das prozedurale Solidaritätsprinzip mit seinen Grundsätzen der gegenseitigen Verantwortung und loyalen Zusammenarbeit im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und zu den Unionsorganen die Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der EU. Denn nur insoweit, als ein Mitgliedstaat bereit ist, fortlaufend die zur Befolgung einer Unionsnorm nötige Grundsolidarität aufzubringen und diese ungeachtet ihrer individuellen Vor- und Nachteile anzuerkennen und zu befolgen, lässt sich überhaupt von einem gemeinsamen europäischen Recht sprechen.
- Europäisches Recht als Ausdruck einer gemeinsamen Rechtsordnung trägt zur Entwicklung von Solidarität bei. Dies zum einen dadurch, dass man sich in einem rechtlich und nach gemeinsamen Regeln geordneten europäischen Rechtsraum befindet (vgl. Art. 26 Abs. 2 und Art. 67 AEUV), was zuvorderst die Grundlagennorm des europäischen Werteverbundes, Art. 2 EUV, deutlich macht. Indem man sich darauf verlassen kann, dass auch die anderen Akteure sich den Regeln gemäß verhalten werden, wirkt dies vertrauensbildend. Zum anderen gebietet die Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Rechtsordnung eine fortwährende Verständigung über die hinter den gemeinsamen Werten stehenden und sie konkretisierenden Ziele und Aufgaben des Staaten- und Verfassungsverbunds der EU. Dies geschieht zumeist im gemeinsamen

140 Callies: Öffentliche Güter im Recht der EU.

Handeln auf Unionsebene, konkret bei der Kompetenzausübung (vgl. Art. 5 EUV mit Art. 2 AEUV ff.). Dies erfordert eine gegenseitige Verantwortung, überkommene Wertvorstellungen des eigenen Rechtssystems im gemeinsamen Interesse in Frage zu stellen und im Wege loyaler Zusammenarbeit auch umzusetzen.

Transnationale Solidarität – Utopie oder Notwendigkeit?

Hans-Jörg Trenz (Scuola Normale Superiore, Pisa und Florenz)

1. Einleitung

Solidarität ist ein Thema für Sonntagsreden. Inwiefern sie sich auch als Gegenstand für eine systematische soziologische Abhandlung anbietet, soll im Folgenden ausgelotet werden. Die Solidargemeinschaft wird gemeinhin in Krisen oder in Notlagen beschworen – und dies nicht nur begrenzt auf den engen Kreis der Familie oder die Nachbarschaft, sondern auch beispielsweise als europäische Solidargemeinschaft oder als die Solidarität des Westens und sogar als die globale Solidarität der Menschheit.¹ Solidarität im nationalen wie im internationalen Rahmen ist aber immer auch ein Thema des politischen Streites, sobald es konkret um Fragen der Umverteilung geht: ein Streit, der zwischen den Regierungen der betroffenen Regionen ausgetragen wird, der aber durchaus auch die Gemüter der Bürgerinnen und Bürger bewegen kann.

Im Folgenden werde ich die Frage nach dem Rechtfertigungszusammenhang von Solidaritätsbeziehungen aufwerfen. Die Gültigkeit, Wirkungsweise und Reichweite des Solidaritätsprinzips wird oftmals auf Gemeinschaften eingegrenzt, die identitäre Bindungen und enge soziale Kontakte voraussetzen und erst auf dieser Grundlage reziproke Beziehungen zwischen den Individuen ermöglichen.² Zugleich beruft sich der Solidaritätsdiskurs aber auch auf eine Tradition der solidarischen Beziehungen unter Fremden, die durch einen elementaren und relativ voraussetzungslosen Begriff geteilter Menschlichkeit miteinander verknüpft sind, auf deren Basis minimale Pflichten des gegenseitigen Beistands definiert werden.³ Diese Unterscheidung zwischen ‚realistischen‘ Ansätzen einer nationalstaatlich gebundenen

-
- 1 Vgl. Calhoun, Craig: *Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere*, in: *Public Culture* 14/1 (2002), 147–171.
 - 2 Vgl. Banting, Keith/Kymlicka, Will (Hg.): *The Strains of Commitment. The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*, Oxford 2017.
 - 3 Vgl. Brunkhorst, Hauke: *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur Globalen Rechtsgenossenschaft*, Frankfurt am Main 2002; Habermas, Jürgen: *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main 1991, 49–76.

Solidarität und ‚utopischen‘ Ansätzen einer universalen oder globalen Solidarität gilt es, kritisch zu hinterfragen. Im Anschluss an die soziologische Begriffsbildung werde ich argumentieren, dass Solidarität nicht mit Identität gleichzusetzen ist. Solidarität eignet sich nur begrenzt als Mechanismus der Grenzziehung, sondern wirkt immer auch als Motor der Grenzüberschreitung im Sinne einer Öffnung von sozialen Beziehungen, die in einen Begründungszusammenhang von globaler Gerechtigkeit gestellt und entsprechend politisch eingefordert werden.

2. Solidarität: ein knappes Gut

Solidarität gilt gemeinhin als Mangelware, es gibt irgendwie immer zu wenig: Wer solidarisch handeln will, verhält sich notwendigerweise selektiv. Es wird daher immer mehr Solidarität eingefordert, als sich Menschen finden, diese durch miteinander Handeln und Teilen auch einzulösen. Das Problem der Knappheit spitzt sich zu, wenn nicht nur zur Solidarität im engeren Bekanntenkreis, sondern auch gegenüber Fremden aufgerufen wird. Im Falle der transnationalen oder globalen Solidarität wird ein grundsätzliches Defizit unterstellt.

Unter der Annahme, dass sich Bürgerinnen und Bürger schon untereinander viel mehr streiten, als sich solidarisch zu verhalten, muss die Solidarität im Sinne einer Umverteilung im transnationalen Raum als geradezu unmöglich ausgeschlossen werden.⁴ Das ist intuitiv auch gut nachvollziehbar. Es ist schon mühselig genug, Bayern zu überzeugen, dem Saarland im Finanzausgleich zwischen den Ländern beizustehen. Auf welcher Grundlage soll dann eine europäische Sozialpolitik durchgesetzt werden, die Umverteilungsmaßnahmen von Steuergeldern zwischen den Mitgliedsländern vorsehen würde? Deutschland könne allenfalls über eine aufgestülpte Staatsräson abverlangt werden, Griechenland vor einem Staatsbankrott zu bewahren, ohne dass solche Hilfsmaßnahmen über eine gewachsene europäische Solidargemeinschaft auch sozial legitimierbar wären. Eine Umverteilungspolitik im Sinne eines strukturierten finanziellen Ausgleichs zwischen den Mitgliedsländern der EU galt deshalb lange Zeit als unmöglich.

4 Vgl. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Conditions of European Solidarity, in: Michalski, Krzysztof (Hg.): What Holds Europe Together?, Budapest 2005¹, 30–41; Grimm, Dieter: Braucht Europa eine Verfassung?, München 1995; Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main 1999.

Die Grenzen der Integrationspolitik waren in der Europawissenschaft über die sogenannte Fritz-Scharpf-Formel gekennzeichnet: Regulierung ja, Umverteilung nein.⁵ Damit war es ein Gebot der Vernunft, die europäische Integration *realistisch* auf die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts zu beschränken und einen europäischen Sozialstaat oder eine politische Union als Hirngespinnste des utopischen Denkens europäischer Föderalisten oder Republikaner zu brandmarken, denen man besser keine Regierungsverantwortung zuteilen möchte.

Der gescheiterte europäische Verfassungsprozess hat diese realistische Position allerdings nur scheinbar gestärkt. Zugleich hat sich die krisengeschüttelte EU dem Thema einer europäischen Solidarität mit neuer Dringlichkeit zugewandt.⁶

Die Erfahrungen der gemeinsam durchgestandenen Krisen seit 2008 sind in den Forderungen der europäischen Zivilgesellschaft nach einem ‚sozialen Europa‘ zum Ausdruck gebracht worden.⁷ Diese Agenda ist auch von der EU und von den Regierungen keineswegs ignoriert, sondern in konkreten Handlungsprogrammen, wie etwa dem Eurorettungsschirm oder dem Konjunkturprogramm NextGenerationEU umgesetzt worden. Diese im Gegensatz zu allen Erwartungen gestärkte europäische Solidarität ist erklärungsbedürftig. Sie gibt Anlass, die Annahme der Unwahrscheinlichkeit transnationaler Solidarität grundsätzlich zu hinterfragen. Globale oder transnationale Solidarität ist wohl doch nicht die Ausnahme, sie ist sogar regelmäßig und expansiv. Was nicht heißen soll, dass sie nicht auch selektiv ist. Solidarität ist, wie ich im Folgenden argumentieren möchte, auch konzeptionell als eine Beziehung zwischen Fremden zu verstehen, eine Solidargemeinschaft ist nicht geschlossen, sondern offen und misst sich am normativen Postulat einer noch unvollständigen Solidarität unter Gleichen.⁸

5 Vgl. Scharpf: Regieren in Europa.

6 Vgl. Lahusen, Christian/Grasso, Maria T. (Hg.): *Solidarity in Europe. Citizens' Responses in Times of Crisis*, Basingstoke 2018.

7 Vgl. Della Porta, Donatella: *Solidarity Mobilizations in the 'Refugee Crisis'. Contentious Moves*, Basingstoke 2018; Salvatore, Armando/Schmidtke, Oliver/Trenz, Hans-Jörg (Hg.): *Rethinking the Public Sphere through Transnationalizing Processes. Europe and Beyond*, Basingstoke 2013.

8 Vgl. Habermas: Erläuterungen zur Diskursethik.

3. Europäische Solidarität in der Krise oder eher krisenfest?

Die Idee – manche würden auch sagen, die Vision oder gar die Tugend – einer europäischen Solidargemeinschaft ist nicht neu.⁹ Immer wieder wurde in der europäischen Geschichte das Postulat erhoben, dass Länder mit geteilten Werten und demokratischen Traditionen zusammenhalten sollen. Während des Kalten Krieges und auch jetzt wieder im Konflikt mit Russland spricht man ersatzweise auch von der Solidarität des Westens.

Auch der europäische Einigungsgedanke nimmt vielfach Bezug auf das historische Erbe einer europäischen Zivilisation, um den Zusammenhalt und die wechselseitige Abhängigkeit europäischer Staaten, Kulturen und Bevölkerungen zu begründen.¹⁰ Von einer europäischen Solidarität im engeren Sinne wird dennoch erst gesprochen, seitdem das Solidaritätsprinzip in unterschiedlichen Ausformulierungen seinen Weg in das Vertragswerk der EU gefunden hat.¹¹

Die Erfahrung des letzten Jahrzehnts hat uns gelehrt, dass die europäische oder transnationale Solidarität vor allem in Krisenmomenten aktualisiert wird. In der krisengeschüttelten jüngeren Geschichte des europäischen Einigungsprozesses lassen sich vier Schlüsselmomente hervorheben:

Der griechische Rettungsschirm erwuchs im Jahre 2012 aus der Überzeugung, dass der Euro nicht fallen dürfe und der Staatsbankrott eines Eurolandes verhindert werden müsse. Überzeugt haben dabei wohl in erster Linie monetäre, finanz- und ordnungspolitische Sachzwänge. Solidarität mit Griechenland war eher ein Rechtfertigungsgrund, der von den Regierungen ins Feld geführt wurde, um die sehr unpopulären Staatskredite auch moralisch begründen zu können. Dass man Griechenland unterstützen sollte, war ja keinesfalls eine in der Bevölkerung fest verankerte Überzeugung und wurde gerade in Deutschland mehrheitlich abgelehnt.¹² Die Solidarität der Euroländer und v. a. Deutschlands wurde auch in Griechenland eher als

9 Vgl. Federico, Veronica/Lahusen, Christian (Hg.): *Solidarity as a Public Virtue? Law and Public Policies in the European Union*, Baden-Baden 2018.

10 Vgl. Delanty, Gerard: *Inventing Europe. Idea, Identity, Reality*, London 1995.

11 Vgl. Petersen, Hanne: *Changing Normativity and Solidarity. European Legal and Trans-Religious Perspectives*, in: Krunke, Helle/Petersen, Hanne/Manners, Ian (Hg.): *Transnational Solidarity. Concept, Challenges and Opportunities*, Cambridge 2020, 374–392.

12 Mylonas, Yiannis: *Media and the Economic Crisis of the EU: The 'Culturalization' of a Systemic Crisis and Bild-Zeitung's Framing of Greece*, in: *TripleC* 10/2 (2012), 646–671.

eine Erniedrigung wahrgenommen: Sie weist auf eine asymmetrische, nicht auf eine reziproke Solidaritätsbeziehung hin, was wohl der in Festtagsreden als europäische Solidarität unter Gleichen gepriesenen Errungenschaft nur wenig entgegenkommt.¹³ Europäische Solidarität ist, wie sich im Fall der Eurorettung klar zeigte, keine Selbstverständlichkeit. So kritisch man aber die Motive der beteiligten Akteure auch beleuchtet, war das Ergebnis dennoch eindeutig eine Form der Absicherung griechischer Staatsschulden, für die weitreichende Austeritätsmaßnahmen eingefordert werden konnten.

Solidarität besteht in der Beziehung des *do ut des*, auch wenn es erst einmal unklar ist, wer nun eigentlich von den Solidarleistungen langfristig profitieren wird.¹⁴

Die nächste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Solidarität wurde von der ‚Flüchtlingskrise‘ 2015 eingeleitet. Auch hier sticht auf dem ersten Blick das augenscheinliche Defizit europäischer Solidarität – also der bis heute ungelöste Streit um die Umverteilung von Asylsuchenden – ins Auge, für deren Hilfersuchen nach dem Dubliner Übereinkommen einzig und allein das Ersteintrittsland verantwortlich zeichnen sollte. Diese Lastenverteilung wurde vor allem von den Mittelmeeranrainerstaaten als unsolidarisch gebrandmarkt. Reformbemühungen dieses offensichtlich dysfunktionalen Verteilsystems sind aber bislang daran gescheitert, dass die Mitgliedstaaten ihr Interesse am Souveränitätserhalt dem Prinzip der Solidarität überordnen.¹⁵ In der medialen Debatte in den Mitgliedsländern ging es aber keineswegs nur um die Abschottung und Grenzschließung. Die Herausforderungen einer europäischen Flüchtlingspolitik wurden durchaus differenziert diskutiert und die Verantwortungen gegenüber Bürgerkriegsflüchtlingsen grundsätzlich anerkannt. Im Herbst 2015 ging eine Solidaritätswelle durch Länder wie Deutschland und Österreich. Die Willkommenskultur wurde nicht zuletzt auch medial in Szene gesetzt durch die Vervielfältigung der bewegenden Bilder des Leidens syrischer Geflüchteter,

13 Vgl. Michailidou, Asimina: ‘The Germans Are Back’: Euroscepticism and Anti-Germanism in Crisis-stricken Greece, in: National Identities 19/1 (2017), 91–108.

14 Vgl. Michailidou, Asimina/Trenz, Hans-Jörg: European Solidarity in Times of Crisis: Towards Differentiated Integration, in: Batora, Jozef/Fossum, John Erik (Hg.): Towards a Segmented European Political Order. The European Union’s Post-Crises Conundrum, London/New York 2020, 132–151.

15 Vgl. Roos, Christof: Souveränität oder Solidarität? Die Reformbemühungen um das krisenhafte EU-Grenzregime, in: Goebel, Simon/Fischer, Thomas/Kießling, Friedrich/Treiber, Angela (Hg.): FluchtMigration und gesellschaftliche Transformationsprozesse. Transdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden 2018, 19–41.

welche die spontanen Hilfeleistungen der Bürgerinnen und Bürger anleiten und damit die Aufnahme- und Hilfsbereitschaft breiter Schichten der Bevölkerung zumindest stärkten. Rückblickend lässt sich feststellen, dass die von der deutschen Regierung angeordnete Aussetzung des Dubliner Übereinkommens und die Öffnung der Grenzen nicht zu einer Destabilisierung geführt hat, sondern von einem breiten Konsens der Parteien getragen war. Bedingung hierfür war allerdings die Einmaligkeit der gewährten Unterstützung, die ja keineswegs rechtlich geboten, sondern vielmehr als Großmut der Regierung ausgelegt wurde.¹⁶

Solidarität wurde zum Ausnahmefall: Sie wirkte als Appell, dem man folgen konnte oder auch nicht. Solidarität wurde auch zur Verlegenheitslösung der Regierenden, die eine im europäischen Rahmen ausgehandelte nachträgliche Lösung des Flüchtlingsproblems eben nicht anbieten konnten und auch bis zum heutigen Tage verfehlt haben.

Mit der Covid-19-Pandemie und zuletzt dem Ukrainekrieg wurde die europäische Solidarität erneut auf eine harte Probe gestellt. Auch hier zeigt sich die Ambivalenz von transnationalen Solidaritätshandlungen, die einerseits rhetorisch eingefordert werden, rechtlich aber nicht abgesichert sind, und die – andererseits? – als Ausnahme- oder Verlegenheitshandlung gewährt werden, aber immer auch auf heftigen Widerstand stoßen. Europäische Solidarität ist aber nicht lediglich eine rhetorische Leerformel, sie hat zugleich einen hohen Preis, etwa in der Form eines weitreichenden europäischen Aufbauplans NextGenerationEU, der von der Kommission bereits euphorisch als größtes Konjunkturprogramm aller Zeiten angepriesen wird.¹⁷ Auch Solidarität mit der Ukraine kann kaum als symbolisch abgestempelt werden, sondern bedeutet ganz konkret und für viele auch bewusst, die Gefahr sehr tiefgreifender wirtschaftlicher Einbußen in Kauf zu nehmen, um dem moralischen Gebot einer Unterstützung der Opfer von Gewalt- und Kriegshandlungen nachzukommen.

Ist damit die europäische Solidarität als Antwort auf gemeinsam durchlebte Krisen von der im nationalen Rahmen erlebten Solidarität unter Glei-

16 Vgl. Cinalli, Manlio/Trenz, Hans-Jörg/Brändle, Verena/Eisele, Olga/Lahusen, Christian: *Solidarity in the Media and Public Contention over Refugees in Europe*, London 2021; Mortensen, Mette/Trenz, Hans-Jörg: *Media Morality and Visual Icons in the Age of Social Media: Alan Kurdi and the Emergence of an Impromptu Public of Moral Spectatorship*, in: *Javnost-The Public* 23/4 (2016), 343–362.

17 Vgl. Trenz, Hans-Jörg/Hef, Annett/Vaughan, Michael/Pfetsch, Barbara: *Resilience of Public Spheres in a Global Health Crisis*, in: *Javnost-The Public* 28/2 (2021), 111–128, DOI: 10.1080/13183222.2021.1919385.

chen grundsätzlich zu unterscheiden? Bezeichnet die transnationale oder europäische Solidarität den Ausnahme- und die nationale Solidarität den Normalfall? An dieser Stelle ist eine Begriffsbestimmung erforderlich, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der nationalen und der transnationalen-europäischen Solidarität deutlicher herauszuarbeiten.

4. Soziologische Begriffsbestimmung

Solidarität ist kein soziologischer Grundbegriff im Sinne von Max Weber. Es gibt keine soziologische Definition der Solidarität, der ohne Rückgriff auf die Sozialphilosophie erarbeitet werden könnte.¹⁸ Die theoretische Eingrenzung des Solidaritätsbegriffs ist eine Definitionsaufgabe der normativen politischen Theorie, die hierzu notwendigerweise in einen Dialog mit der soziologischen Begriffsbildung treten muss. Soziologisch betrachtet geht es bei der Solidarität um eine Beziehung im Sinne von *solidus*, also echt, fest und solide, zu einer Person, der man beisteht, für die man handelt, mit der man aber auch verbunden bleibt. Solidarität ist also nicht Selbstinteresse, sondern – wie das in gängigen lexikalischen Werken zum Ausdruck gebracht wird – altruistisches miteinander Handeln oder füreinander Eintreten.¹⁹ Der Solidaritätsempfänger ist dann eine Person, der man sich verbunden fühlt, oft in der Form einer Verwandtschaftsbeziehung oder als geteilte Identität. Die soziale Beziehung wird damit aufgewertet, sie wird qualifiziert und als etwas Besonderes gekennzeichnet.

Betrachtet man näher, wie eine solche Qualifizierung als Solidaritätsbeziehung erfolgen soll, so empfiehlt es sich, zwischen der Innenperspektive der Solidargemeinschaft und der Außenperspektive eines universalen Begründungszusammenhangs von solidarischen Beziehungen zu unterscheiden. Um entscheiden zu können, ob die Mafia weniger solidarisch ist, als die sich gegen sie formierende Zivilgesellschaft, muss man sich auf die Allgemeingültigkeit bestimmter Qualifizierungsformen von Solidaritätsbeziehungen einigen können. Solche Formen der Qualifizierung sind allerdings vielfältig und grundsätzlich bestreitbar, etwa in der Unterscheidung

18 Vgl. Kneuer, Marianne/Masala, Carlo (Hg.): *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, Baden-Baden 2015.

19 Vgl. für einen Überblick siehe Forst, Reiner: *Solidarity. Concept, Conceptions, and Contexts*, in: *Normative Orders Working Paper. Normative Orders*, Research Centre of Goethe University Frankfurt am Main, 2 (2021), <https://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/frontdoor/index/index/docId/60890> [05.10.2023].

zwischen zivilen oder unzivilen Umgangsformen oder in der gemeinschaftlichen Eingrenzung oder universalen Ausweitung von Solidaritätsbeziehungen. Ein grundsätzlicher Streitpunkt ist auch die Einforderung einer reziproken gegenseitigen Solidarität des *do ut des* gegenüber der immer auch bestehenden Möglichkeit der asymmetrischen Solidarität als Großmut derjenigen, die bestimmte Güter besitzen, gegenüber denjenigen, denen die Gnade der beschränkten Teilhabe an diesen Gütern gewährt wird.

Woher wissen wir, ob Solidarität dem Gemeinwohl dienlich ist oder nicht? Eine Qualifizierung von Solidaritätsbeziehungen lässt sich, wie von Rainer Forst erarbeitet, nur durch den Rückgriff auf Normen ableiten.²⁰ Erst dann kann die Frage gestellt werden, ob es gerecht ist zu teilen. Um die Solidarität in Hinblick auf das Gemeinwohl eingrenzen zu können, müssen sich die Teilnehmenden auf einen normativen Rechtfertigungsdiskurs einlassen, in dem die Sache selbst, also Solidarität, zur Nebensache wird und es um universale Begründungen von Fragen der Verteilungsgerechtigkeit geht. Das ist dann bereits ein Hinweis darauf, dass Solidarität vielleicht eine Tugend ist, aber an sich keine Norm. Erst über einen Normbezug kann es gelingen, Solidarität auch als moralische Tugend festzulegen – also zu unterscheiden, ob empirisch beobachtbare Solidaritätsformen, wie etwa der unmoralische Familialismus in Süditalien,²¹ dem Gemeinwohl dienlich sind oder nicht.

5. Solidarität: national-europäisch

Unter dem normativen Gesichtspunkt der Gerechtigkeit sollen im Folgenden zwei Formen der reziproken und gemeinwohlorientierten Solidaritätsbeziehung näher untersucht werden: die nationale und die europäische Solidarität. Die Unterscheidung zwischen der Solidarität im nationalen Rahmen, also unter den Deutschen oder Franzosen, und der Solidarität unter Europäern bezieht sich gemeinhin auf unterschiedliche Realisierungsgrade von Solidarität, nämlich der Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern, füreinander einzutreten und miteinander zu handeln. Solidarität in der EU wird oftmals in der Form eines Postulats eingefordert: eine politische Forderung nach Solidarität, von der man mehr bräuchte, als man aktuell hat. Wenn es in der EU zu wenig Solidarität gibt, dann ist damit implizit

20 Vgl. Forst: *Solidarity. Concept, Conceptions, and contexts*.

21 Vgl. Banfield, Edward C.: *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Ill. 1958.

oft auch gemeint, dass wir sehr wohl solidarisch sein könnten, also uns vernünftig auf mehr Solidarität einigen können. Dementgegen steht der Befund von den eingespielten und kulturell verwurzelten solidarischen Beziehungen der Mitglieder einer historisch gewachsenen politischen Gemeinschaft. Solidarität etwa im Sinne des nationalen Wohlfahrtsstaats basiert auf eingefahrenen Beziehungen unter Gleichen und ist damit eine Ressource, die nur beschränkt zur Verfügung steht und die voraussetzungsvoll ist. Sie besteht innerhalb homogener sozialer Gruppen, aber sie ist nicht einfach übertragbar auf zwischenstaatliche oder interkulturelle Beziehungen zwischen sozialen Gruppen. Solidarität im Nationalen wird als gegeben, historisch institutionalisiert, verfassungsmäßig vorgeschrieben, kulturell eingeübt und identitär verankert angenommen. Und genau an dieser Stelle wird der grundsätzliche Unterschied zur europäischen Solidarität verortet, die defizitär bleibt, der es an Institutionen und auch an der Bereitschaft des füreinander Einstehens mangelt.

Wenn Solidarität im nationalen Rahmen als Ist-Beziehung vorgestellt wird, so ist die europäische Solidarität eine Soll-Beziehung: Europa *soll* solidarisch sein, man kann Solidarität fördern, einüben oder Rahmenbedingungen für einen intensivierten Austausch schaffen. Solidarität wird damit zum Integrationsmechanismus, um Europa auf den Übergang von der negativen zur positiven Integration oder von der regulativen Politik zur redistributiven Politik vorzubereiten. Letztendlich aber bleibt Solidarität in Europa Verhandlungssache, es fehlt ihr an Rechtssicherheit. Auch wenn der Europäische Gerichtshof zumindest eine gewisse Garantie dafür geben kann, dass man auch tatsächlich als Gleicher unter EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern behandelt wird, so besteht die Beistandspflicht zwischen den Mitgliedstaaten dennoch nur als ein abstraktes Postulat und bleibt selbst im Notfall die Ausnahme.

6. Solidaritätskonflikte in der Öffentlichkeit

Bei einer solchen Gegenüberstellung zwischen nationaler und europäischer Solidarität wird oft übersehen, dass auch die Solidarität unter Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern keinesfalls selbstverständlich ist. Solidarische Beziehungen sind in hohem Maße konfliktbelastet. Selbst die solidarischste aller Gemeinschaften – die Familie – ist, wie manchem aus eigener Erfahrung bekannt sein dürfte, durchaus sehr konfliktbelastet. Wie nun genau die Solidarität zwischen Eltern und Kindern ausgestaltet werden soll, kann

zu heftigsten Auseinandersetzungen führen. Familien brechen jedenfalls in viel größerer Regelmäßigkeit auseinander als Staaten oder Nationen, und selbst die Europäische Union ist beständiger als so manche Familie.

Geglückte Solidaritätsbeziehungen werden damit zum Ausnahmefall. Der Regelfall ist Streit in Form öffentlicher Interessens- und Meinungskämpfe, die oftmals nur über einen prekären Kompromiss und keinesfalls konsensual gelöst werden können. Solche Interessenkonflikte sind auch als Antriebskraft des europäischen Integrationsprozesses identifiziert worden. In dem Maße, wie diese Konflikte nicht nur Gegenstand intergouvernementaler Verhandlungen zwischen den Regierungen sind, sondern als öffentliche Meinungskämpfe ausgetragen werden, spricht man von der Politisierung des europäischen Integrationsprozesses: Streit um Coronahilfen, Streit um die Flüchtlingspolitik, Streit um den EU-Haushalt.²²

Als Ort für die Austragung solcher Meinungskonflikte bildet sich eine europäische Öffentlichkeit aus.²³ Die Positionierung der Streitparteien erfolgt dabei nach ganz ähnlichen Konfliktlinien, wie wir sie auch aus der Innenpolitik kennen: Es geht um die Ausgestaltung einer europäischen Sozialpolitik, um die Verteilung von Mitteln, um die Festlegung von Verpflichtungen zwischen den Mitgliedsländern oder um die Rolle der EU in humanitären Interventionen außerhalb Europas. Damit ist die Ausgangslage für die Aushandlung von Solidaritätsbeziehungen im nationalen und europäischen Rahmen unter Umständen ähnlicher, als wir das auf den ersten Blick wahrhaben wollen. Man streitet sich auf der Grundlage unterschiedlicher Gerechtigkeitsvorstellungen, über die wechselseitige Verantwortungen festgelegt werden können. Für die Erbringung von Solidaritätsleistungen stehen sich unterschiedliche Erwartungshaltungen gegenüber, die wiederum an ideologische Positionierungen (links oder rechts), moralische Wertevorstellungen (religiös oder säkular) oder territoriale Identitäten (Saarland oder Bayern oder Deutschland und Griechenland) rückgebunden sind. Ein solcher Streit ist auch in unser Parteienstruktur fest verankert; liberale, christliche und sozialdemokratische Parteien nehmen dabei die klassischen Positionen ein.

22 Vgl. De Wilde, Pieter: No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing Politicization of European Integration, in: *Journal Of European Integration* 33/5 (2011), 559–575, DOI: 10.1080/07036337.2010.546849.

23 Vgl. Trenz, Hans-Jörg: Europäische Öffentlichkeit, in: Bach, Maurizio/Hönig, Barbara (Hg.): *Handbuch Europasozilogie*, Baden-Baden 2018, 359–369.

7. Rechtfertigungskontexte für Solidaritätsbeziehungen

Für die nähere Begriffsbestimmung müssen die Rechtfertigungskontexte untersucht werden, über die Solidaritätsbeziehungen eingegrenzt und konfliktiv ausgetragen werden. Ich unterscheide zwischen

- a) Solidarität als Wohltätigkeit
- b) Egalitärer Solidarität einer Gemeinschaft von Gleichen
- c) Universaler Solidarität als Menschengerechtigkeit.

a) Solidarität als Wohltätigkeit

Im Falle der Wohltätigkeit finden wir die wohl elementare Situation der Solidarität. Sie liegt in der privaten Handlung vor, anderen Menschen, die als bedürftig angesehen werden, Hilfe anzubieten. Wichtig ist, dass dies spontan erfolgt, also noch nicht institutionalisiert ist, wie etwa im Wohlfahrtsstaat. Die Antriebskraft von Solidarität ist eine Haltung des Wohlwollens gegenüber Mitmenschen. Eine Solidaritätsbeziehung wird somit auf der zwischenmenschlichen Ebene hergestellt, oft geht es um einen Notfall. So etwa bei der zufälligen Begegnung mit einer hilfebedürftigen Person auf der Straße. Wer einem Bettler Geld zusteckt, der macht das in der Regel spontan und anonym und ist nicht daran interessiert, sich zu identifizieren oder die Identität des Bettlers zu kennen. Die Hilfeleistung bleibt einmalig; sie gilt für die Ausnahmesituation, aber zielt nicht darauf ab, eine dauerhafte soziale Beziehung herzustellen. Diese Form der Solidarität besteht somit zu einem Fremden, der auch Fremder bleiben soll.

Man kann Solidarität als Barmherzigkeit auch als unpolitisch charakterisieren oder kritisieren. Sie ist unpolitisch, weil sie Fragen der Gerechtigkeit nicht stellt; sie bleibt damit auch willkürlich, was bedeutet, dass sie immer auf den guten Willen des Gebers angewiesen ist, ohne institutionalisiert oder rechtlich festgeschrieben zu sein.

Entscheidend für die spontane Solidaritätshandlung ist nicht Gruppenzugehörigkeit, sondern einzig und allein das mehr oder weniger unbeabsichtigte Zeugnis des Leidens der Anderen.²⁴ Die Frage nach der Herkunft des Anderen stellt sich hier zunächst einmal nicht. Luc Boltanski leitet diesen Fall elementarer Solidarität vom Gleichnis des barmherzigen Sama-

24 Vgl. Boltanski, Luc: *Distant Suffering. Morality, Media and Politics*, Cambridge 1999.

riters ab. Der zufällig vorbeikommende Samariter hilft einem Fremden in Not. Die Hilfeleistung wird damit zu einem absoluten ethischen Prinzip, zugleich erfolgt sie spontan und unreflektiert, wann immer ein Notfall vorliegt. Wer Hilfe verweigert, gilt als unmenschlich und wird mit moralischer Verachtung bestraft. Laut § 323c kann, wer bei Not nicht Hilfe leistet, obwohl dies erforderlich und zumutbar ist, sogar mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft werden. Die Hilfeleistung erfolgt ohne Erwartung an Reziprozität oder Gerechtigkeit. Solidarität bleibt eine private Handlung und ein unpolitischer Impuls. Solidarität als Barmherzigkeit ist dennoch von soziologischem Interesse, weil sie es ermöglicht, eine elementare oder auch genuine Form der Solidarität zu identifizieren, von der die politische Solidarität letztendlich ein Derivat ist. Signifikant ist hier vor allem, dass eine solche genuine Solidaritätsbeziehung keine Frage der Gruppenzugehörigkeit darstellt. Boltanski nennt Mitleid als treibende Kraft.²⁵ Ein solches Mitleid muss sich aber auf die Idee einer geteilten Menschlichkeit berufen. Solidarität erfolgt also auf der Basis der grundsätzlichen Anerkennung des Elenden, dem geholfen wird. Trotz oder gerade wegen seines Elends bewahrt er/sie menschliche Züge.

Solidarität und Identität sind somit voneinander getrennt. Es besteht eine Pflicht zur zwischenmenschlichen Fürsorge, selbst wenn die betreffende Person keine von uns ist. Eine Unterscheidung zwischen innen und außen in der Form von Gruppenmitgliedschaft wird nicht getroffen. Vielleicht ist es sogar einfacher, barmherzig zu sein im Bewusstsein, dass der Hilfebedürftige nicht zu uns gehört.

b) Egalitäre Solidarität einer Gemeinschaft von Gleichen

Im zweiten Fall ist Solidarität begrenzt und setzt einen Raum der Zugehörigkeit und eine Gemeinschaft von Gleichen voraus. Dies ist der Fall der Solidarität unter Bekannten, Freunden oder Verwandten. Man kann diese Form der reziproken Solidarität vom Fall des barmherzigen Samariters ableiten. Die hilfebedürftige Person und der zufällig vorbeikommende Zeuge gehören nun der gleichen Bezugsgruppe an. Die Zeugin der Not Anderer kann dann immer noch ganz impulsiv handeln und der notleidenden Person ihre Hilfe anbieten. Zugleich aber wird sie zur Reflektion angeleitet:

25 Ebd.

Warum ist diese Person in einer Notlage? Könnte mir das auch passieren? Was kann getan werden, um solche Notlagen zu verhindern? Müssen wir präventiv tätig werden? Sollten wir mehr in das Wohl anderer investieren? Für Banting und Kymlicka sind Formen der Solidarität deshalb grundsätzlich an Fragen der Zugehörigkeit geknüpft.²⁶ Nur gegenüber Mitbürgerinnen und Mitbürgern können wir reziproke Solidaritätsverpflichtungen eingehen und die an sie geknüpften Fragen der sozialen Gerechtigkeit zufriedenstellend beantworten. Hier zeigt sich der Übergang von der mehr oder weniger willkürlichen Barmherzigkeit zur verbindlichen Solidarität, die damit eine politische Form annimmt und als moralische Verpflichtung formuliert werden kann, den Ursachen des Leides auf den Grund zu gehen und entsprechende Korrekturen politisch umzusetzen.

Erst auf dieser Basis kann Solidarität als eine Reziprozitätsbeziehung zwischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern institutionalisiert werden. Der Wohlfahrtsstaat bedarf der rechtlichen Verankerung, um die Rechte und Pflichten von Leistungserbringern und -empfängern festzulegen und Missbrauch gegebenenfalls zu sanktionieren. Solidarleistungen müssen verdient werden, und wer sie sich erschleicht, kann sanktioniert werden. Außerdem wird Solidarität auf einer zeitlichen Schiene festgeschrieben. Als Steuer- und Versicherungszahler gehe ich einen Vertrag mit zukünftigen Generationen ein, die für meine Leistungen aufkommen müssen. Solche Mechanismen des Verdienstes und der Sanktionierung funktionieren allerdings nur, wenn man sich über Fragen der Fairness grundsätzlich einig ist, oder zumindest, wenn Verfahren bereitstehen, eine solche Einigung zu erzielen. Die reziproke Solidarität ist somit eine Frage der Aushandlung von Gerechtigkeitsfragen, und solche Aushandlungsprozesse sind oft sehr konfliktbelastet. Die Frage, wer überhaupt als Leistungsempfänger in Betracht kommt, wird über Zugehörigkeit geregelt. Solidarität ist also an die Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft von Gleichen, also an eine Staatsbürgergemeinschaft gebunden. Zwischen Fremden und Zugehörigen wird bei der Herstellung reziproker Solidaritätsbeziehungen mehr oder weniger scharf unterschieden.

26 Vgl. Banting/Kymlicka (Hg.): *The Strains of Commitment*.

c) Universale Solidarität als Menschengerechtigkeit

Genau diese Entscheidung der Zugehörigkeit wird im Falle der universalen Solidarität als Menschengerechtigkeit wieder in Frage gestellt. Dies geschieht dadurch, dass man Fragen der sozialen Gerechtigkeit ausweitet, sie also nicht mehr bloß im Rahmen einer Gemeinschaft von Gleichen diskutiert, sondern auf Menschheit als Gleiche bezieht. In der Diskussion über Fragen der Gerechtigkeit kann einer solchen Ausweitung von Gemeinschaft auf Menschlichkeit letztendlich nicht ausgewichen werden. Die Frage nach dem Übergang von der reziproken Solidarität unter Gleichen zur Solidarität der Menschen stellt sich unmittelbar; und diejenigen, die Solidarität auf Mitglieder beschränken wollen, stehen immer unter Rechtfertigungsdruck, wie man in öffentlichen Debatten gut nachverfolgen kann.²⁷ Die kosmopolitische Solidarität ist demnach ein offener Möglichkeitshorizont.²⁸ Es handelt sich um eine utopische Denkfigur, die dennoch in der konkreten Aushandlung von solidarischen Beziehungen immer präsent ist. Lilie Chouliaraki bezeichnet dies als den in der Solidarität inhärenten revolutionären Moment.²⁹ Solidarität enthält die Vision einer Befreiung, einer Emanzipation des Leidens oder der Ungerechtigkeit. Die Moralität der sozialen Gerechtigkeit reicht demzufolge immer über den jeweiligen Kontext der sozialen Beziehungen hinaus und erlaubt es, eine reziproke Beziehung zu jeder beliebigen Person einzugehen. Die Geberin und der Empfänger sind dann über ein elementares Gerechtigkeitsempfinden miteinander verbunden, das als Antrieb wirkt, Ungerechtigkeit oder Not und Leid zu überwinden. Hauke Brunkhorst hat mit Bezug auf Immanuel Kant am eindringlichsten über diese Form der Solidarität mit Fremden geschrieben und versteht sie als eine universelle Ausweitung der Idee von *fraternité*, nicht als Verwandtschaftsbeziehung, sondern als elementare Bindung unter Menschen als Gleiche.³⁰ Dies ist der universelle Auftrag der Aufklärung. Sie entfaltet sich in Form öffentlicher Debatten über Gerechtigkeitsfragen, in denen immer wieder auf die Willkürlichkeit aller begrenzten Solidargemeinschaften hingewiesen wird. Aufklärung stellt einen Rechtfertigungszwang für jegliche Form des partikularen Handelns auf. Der aufge-

27 Vgl. Cinalli/Trenz/Brändle/Eisele/Lahusen: Solidarity in the Media and Public Contention.

28 Vgl. Brunkhorst: Solidarität.

29 Vgl. Chouliaraki, Lilie: The Ironic Spectator. Solidarity in the Age of Post-Humanitarianism, Cambridge 2013, 32.

30 Vgl. Brunkhorst: Solidarität.

klärte Mensch steht permanent unter Verdacht, unsolidarisch zu handeln. Bezugspunkt von Solidarität ist dann die Menschheit und nicht die eigene Bezugsgruppe, mit der man sich identitär verbunden fühlt.

8. Die EU als Solidaritätsakteur: Wohltätigkeit, Sozialpolitik und globale Verantwortung

Abschließend stellt sich die Frage nach der politischen Gemeinschaft für Solidarität. Wenn der Nationalstaat für die Eingrenzung von Solidaritätsbeziehungen immer zu klein ist, dann eignen sich auch supranationale Einheiten wie die Europäische Union nicht als Solidaritätsgemeinschaft. Das heißt aber nicht, dass der Bezug auf eine europäische Solidarität einfach nur eine Leerformel ist. Im Gegenteil kann man sehr wohl eine Tugend der Europäer formulieren, füreinander einzustehen, so wie in der Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon, oder auch als globaler Solidaritätsakteur aufzutreten, so etwa in den EU-Außenbeziehungen.

Die EU als Solidaritätsakteur investiert in alle drei Formen von Solidarität. Sie tritt als Spender von Wohltätigkeit in Erscheinung, z. B. in der Form des humanitären Beistands in Notlagen in afrikanischen Ländern. Die EU beruft sich in ihrer Sozialpolitik aber auch auf ein Modell der reziproken Solidarität unter Gleichen, beispielsweise, wenn sie Diskriminierung anprangert oder die Schaffung gleicher Lebensbedingungen als Ziel ihrer Sozial- oder Regionalpolitik zugrunde legt. Und zu guter Letzt tritt die EU auch für eine Agenda der globalen Gerechtigkeit oder Nachhaltigkeit in internationalen Verhandlungen ein. In den Internationalen Beziehungen positioniert sich die EU zunehmend – im Gegensatz zu den USA – als Gemeinwohllakteur mit Blick auf ihre globale Verantwortung.³¹

Daneben geht es in der EU vor allem auch um die Konsolidierung von Solidaritätsbeziehungen im Inneren der Gemeinschaft, für die ein verbindlicher Verfassungsrahmen geschaffen wurde. Das ist ein entscheidender Unterschied zur Wohltätigkeit, die eben nicht verfasst ist. Europäische Solidarität ist im Vertragswerk der EU rechtlich verankert und kann über entsprechende Institutionen mit Hoheitsrechten eingelöst werden. Das ist nicht nur für die Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen relevant, also

31 Vgl. Sjrursen, Helene: The European Union and Global Political Justice, in: Bigo, Didier/Diez, Thomas/Fanoullis, Evangelos/Rosamond, Ben/Stivachtis, Yannis A. (Hg.): The Routledge Handbook of Critical European Studies, London 2020, 125–138.

etwa im Sinne der Solidaritätsklausel der gegenseitigen Unterstützung von EU-Mitgliedsländern in Notlagen. Die Verfasstheit europäischer Solidarität prägt auch die solidarischen Beziehungen zwischen den Bevölkerungen. Aus der Umfrageforschung liegen hierzu überraschende Befunde vor, die den Nachweis erbringen, dass die europäische Bevölkerung sehr wohl mehrheitlich bereit ist, Umverteilungsleistungen mitzutragen und füreinander einzustehen.³²

Es ist deshalb kein Widerspruch festzustellen, dass sich Formen der europäischen Solidarität konsolidieren und auch konstitutionalisieren und in der Form einer postnationalen Staatsbürgerschaft eingrenzen lassen – und dabei trotzdem die globale Gerechtigkeit als Geltungs- und Referenzrahmen für diese ausgeweiteten und gleichzeitig neu eingegrenzten Solidaritätsbeziehungen bestehen bleibt. Die Europäische Union wird damit zum Bezugspunkt für die ständige Infragestellung der Grenzen von Solidarität, von der es auch im transnationalen Rahmen nach wie vor immer zu wenig gibt. Zumindest aber können solche Fragen der globalen Gerechtigkeit aufgeworfen und in entsprechende Handlungsprogramme umgesetzt werden.

Als bislang wichtigste Herausforderung für die Realisierung einer europäischen Solidarität kann die Covid-19-Krise gelten. Die europäische Solidaritätsklausel wurde als Beistandsverpflichtung im Pandemienotstand am 2. März 2020 im Vollmodus aktiviert. Dies betraf zunächst einen intensivierten Informationsaustausch zwischen den Regierungen über die Pandemielage, aber auch die Entscheidung, konkrete Corona-Notfallmaßnahmen wie die Beschaffung medizinischer Güter europäisch zu koordinieren. Auch bei der Zulassung von Impfstoffen haben die Mitgliedstaaten keinen Alleingang gewählt, sondern die Europäische Arzneimittelagentur mit der Entscheidung beauftragt. Zugleich gingen die getroffenen Solidarmaßnahmen entscheidend über die vertraglichen Verpflichtungen des Beistands im Notfall hinaus und sind damit richtungsweisend in Hinblick auf eine neue Intensität der europäischen Solidarität. Im Juli 2020 ist hierzu ein umfassendes Paket der europäischen Solidarität geschnürt und unter dem Namen NextGenerationEU vorgelegt worden. Bereits in der Namensgebung dieses umfassenden Hilfs- und Konjunkturprogramms findet sich die Idee eines Generationenvertrags wieder, der neue Bindungen zwischen den Europäern zeitlich festschreiben soll.

32 Vgl. Gerhards, Jürgen/Lengfeld, Holger/Ignác, Zsófia/Kley, Florian/Priem, Maximilian. *European Solidarity in Times of Crisis. Insights from a Thirteen-Country Survey*, London 2019.

Bemerkenswert ist, dass bei der Verteilung der Corona-Hilfspakete – im absoluten Gegensatz zum Eurorettungsschirm – auf die strenge Konditionalität bei der Gewährung von Unterstützungszahlungen oder Krediten weitestgehend verzichtet wurde.³³ In der Aushandlung der Corona-Hilfspakete haben gerade Länder wie Italien sehr sensibel auf solche Auflagen reagiert und die Konditionalität von Hilfsmaßnahmen grundsätzlich abgelehnt. Damit ist aus gesamteuropäischer Sicht ein wichtiger Schritt getan von der asymmetrischen Solidarität des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Rettung des Euro hin zu einer reziproken Solidaritätsbeziehung. Europäische Solidarität braucht dann nicht mehr, wie im Falle Griechenlands, von den Empfängerländern als Erniedrigung empfunden zu werden, sondern wird auf gleicher Augenhöhe unter Bezugnahme auf Kriterien der Fairness und auch mit Blick auf zukünftige Generationen ausgehandelt.

Die für viele skeptische Beobachter vielleicht unerwartete Solidarität in der Pandemie kann damit als Fortschritt gewertet werden gegenüber der differenzierten Solidarität, die sich im Jahre 2015 in der selektiven europäischen Flüchtlingshilfe entfaltet hatte.³⁴ Ob sich eine solche europäische Solidarität unter Gleichen weiterhin konsolidieren wird, ist offen und hängt nicht zuletzt auch vom zukünftigen Machtspiel zwischen der Kommission und dem Rat ab. Sollte es der Europäischen Kommission weiterhin gelingen, Kompetenzen für Umverteilungspolitik auszubauen und ihr neues Budget für eine Stärkung der Sozialpolitik einzusetzen, so wären die Bedingungen egalitärer Solidarität gestärkt. Der Rat und auch die Regierungen werden aber das Feld keineswegs räumen und weiterhin daran Interesse zeigen, die europäische gegen die nationale Solidarität auszuspielen. Regierungen behalten nicht zuletzt auch die Prärogative über das Budget für die Covid-19-Notfallmaßnahmen, die ja kein Bestandteil des EU-Budgets sind. Verteilungskonflikte zwischen den Regierungen und der EU-Bevölkerung werden damit zum Alltag, aber so ist das nun mal in der Aushandlung von Solidaritätsbeziehungen.

33 Zur Bedeutung von Konditionalität für die Definition von Solidarität als europäisches Rechtsprinzip siehe die Beiträge in Kadelbach, Stefan (Hg.): *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?*, Baden-Baden 2014.

34 Vgl. Michailidou/Trenz: *European Solidarity in Times of Crisis: Towards Differentiated Integration*.

9. Schluss: Transnationale Solidarität als ‚Notwendigkeit‘

Nationale und transnationale Solidarität werden oft als Gegensatzpaare behandelt. Ins Blickfeld gerät dabei nicht nur der grundsätzliche Konflikt zwischen unterschiedlichen Ebenen der Solidaritätszuschreibung, sondern auch die Unterscheidung zwischen einer bereits institutionalisierten Form reziproker Solidaritätsbeziehungen im nationalen Wohlfahrtsstaat und des unbestimmten moralischen Anspruchs der Menschengerechtigkeit. Nationale Solidarität gilt damit als historische Errungenschaft und transnationale Solidarität als Zukunftsvision. Meine Erläuterungen in diesem Kapitel zielen hingegen auf eine Zusammenführung des begrenzten und des entgrenzten Solidaritätsbegriffs. In beiden Fällen resultiert die jeweils konkretisierte Solidaritätsbeziehung aus einem Rechtfertigungs- und Begründungszusammenhang. Die transnationale Solidarität ist demnach im Gegensatz zur nationalen Solidarität nicht einfach eine Utopie, sondern ein ausgeweiteter Begründungszusammenhang für die Reichweite von Solidaritätsbeziehungen, der bestehende solidarische Verhältnisse in ihrer Geltung herausfordert.³⁵ Im Konflikt zwischen Individuen und sozialen Gruppen um die Konkretisierung von Solidarität ist die transnationale Solidarität immer schon vergegenwärtigt. Sie kann von den beteiligten Akteuren ignoriert oder ausgeblendet werden, etwa wenn sie sich auf bestimmte Einschluss- oder Ausschlussmechanismen festlegen, aber dieses begrenzte Inklusionsverhältnis stellt immer auch einen Skandal dar, dem mit einer Ausweitung des normativen Anspruchs auf Gerechtigkeit begegnet werden kann. Der Konflikt um die Solidarität ist in diesem Sinne grundsätzlich unabgeschlossen und kann nur auf eine ‚unsolidarische Weise‘ einer institutionalisierten Lösung unter Ausschluss Dritter zugeführt werden.

Solidarität als Tugend des zwischenmenschlichen Beistands gewinnt in dieser Offenheit ihre Bedeutung. Solidaritätsbeziehungen beschreiben den Spezialfall von offenen sozialen Beziehungen, die in einen Begründungszusammenhang von Humanität und globaler Gerechtigkeit gestellt und entsprechend politisch eingefordert werden.³⁶ Für die soziologische Begriffsbestimmung ergibt sich damit die Notwendigkeit einer eigenständigen Begriffsbildung in Abgrenzung zur Moralphilosophie. Für das soziologische

35 Vgl. Habermas: Erläuterungen zur Diskursethik.

36 Vgl. Fehmel, Thilo: Konflikt und Solidarität als Verhältnis dynamischer Vergesellschaftung, in: Berliner Journal Für Soziologie 30/1 (2020), 23–48, DOI: 10.1007/s11609-020-00407-5.

Verständnis ist dabei der Kommunikations- und Begründungszusammenhang relevant, über den die Reichweite der solidarischen Beziehungen und die Art der reziproken Verpflichtungen festgelegt und gleichzeitig neu herausgefordert werden. Solidarität ist in diesem Sinne nicht mit Identität als einer Bestimmung von Zugehörigkeit gleichzusetzen. Sie vollzieht sich vielmehr immerzu als Öffnung, also als eine Einladung an Individuen und soziale Gruppen zur Grenzüberschreitung. Aber selbst unverbindliche Einladungen können verpflichtend sein, wenn sie, wie im Falle der Solidarität, einen moralischen Anspruch erheben, sich mit Fragen der Gerechtigkeit auseinanderzusetzen. Man kann deswegen dem Anspruch auf Solidarität nicht einfach entkommen. Die soziale Auseinandersetzung um Solidarität schließt auch diejenigen ein, die der Einladung des miteinander Handelns keine Folge leisten oder die gar auf eine Dekonstruktion bestehender Solidaritätsverhältnisse abzielen, denn auch eine solche Ablehnung muss sich dem Anspruch nach universaler Gerechtigkeit stellen.³⁷ Genauso wie die Begrenzung von Solidaritätsbeziehungen ist auch die Ablehnung des radikalen Universalismus der Solidarität als Menschengerechtigkeit begründungspflichtig, und solche Begründungen kommen nur dann zur Wirkung, wenn sie sich in öffentlichen Auseinandersetzungen durchsetzen und überzeugen können.

37 Vgl. Boehm, Omri: *Radikaler Universalismus. Jenseits von Identität*, Berlin 2022.

„Grenzenlose Solidarität?“ Zur Reichweite eines Prinzips für Europa aus sozialetischer Sicht

Udo Lehmann (Universität des Saarlandes)

Reflexionen über Solidarität in Europa sind eingebettet in konkrete kollektive Solidaritätserfahrungen in Vergangenheit und Gegenwart. Das betrifft auch die Erfahrungen während der weltweiten Corona-Pandemie, die seit 2020 zu unzähligen Erkrankten und Toten führte. Nationalstaatlich und europäisch zeigten sich sowohl beeindruckende Solidaritätsbewegungen als auch Grenzen von Solidarität zum kollektiven Gesundheitsschutz. Der im Februar 2022 begonnene Krieg Wladimir Putins gegen die Ukraine ließ wiederum Wellen der Solidarität mit den betroffenen Menschen in den umkämpften Gebieten erkennen. Es dringt aber zunehmend die Erkenntnis durch, dass Solidarität herausfordernde Diskussionen über kontroverse Hilfspflichten nach sich ziehen kann, wie etwa Überlegungen zu Waffenlieferungen und aktiver Beteiligung an Verteidigungshandlungen. Verlässlich organisiert kann Solidarität über ungeschuldete Hilfsbereitschaft hinausgehen und mit Rechten und korrespondierenden Pflichten in Verbindung stehen.

Baumgartner definiert den Solidaritätsbegriff ausgehend von der lateinischen Wortbedeutung „solidum“ als Boden oder festen Grund, als „Bewusstsein, mit anderen auf demselben Boden zu stehen und sich in derselben Situation zu befinden“, gemeinsam „zu denken und zu handeln“, Solidarität als Solidarisierung in einem „wechselseitige[n] Identifizierungsprozess“.¹ Das wäre eine Form der „Con-Solidarität“.² Wird von diesem Verständnis ausgegangen, würde Solidarität in Europa die Frage nach

1 Baumgartner, Alois: Solidarität, in: Heimbach-Steins, Marianne (Hg.): Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch (Bd. 1), Regensburg 2004, 283–292, hier 283.

2 Emunds definiert eine so verstandene Con-Solidarität als „Verbundenheit der Glieder einer Gruppe oder der Bürgerinnen und Bürger einer Gesellschaft untereinander“, in der es darum geht „dass sich die Beteiligten der Interdependenz ihrer Lebensumstände bewusst sind (oder sein sollen) und sich miteinander verbunden wissen (sollen)“ (Emunds, Bernhard: Solidarität – kein überflüssiger Begriff, in: Große Kracht, Hermann-Josef/Spieß, Christian (Hg.): Christentum und Solidarität. Bestandsaufnahme zu Sozialethik und Religionssoziologie, Paderborn u. a. 2008, 465–484, hier 466–469).

dem gemeinsamen festen Grund aufwerfen, nach wechselseitigen Identifizierungsprozessen. Im vorliegenden Beitrag wird dafür plädiert, Solidarität als Konzept nah an der Gerechtigkeit zu entwickeln und in die Architektur von Personalität, Subsidiarität und Gemeinwohl einzubauen, jedenfalls dann, wenn es um ein normatives Verständnis von Solidarität in strukturethischer Perspektive geht. Dies ist im Rahmen einer Solidarität in Europa offenkundig der Fall.

In einem leicht polemischen Artikel mit dem Titel: „Wer ‚Solidarität‘ sagt, will das Geld anderer Leute“, der vor einigen Jahren erschienen ist, bezeichnet Reginald Grüenberg Solidarität als politisches Instrument,

„dessen sich Regime und Religionen aller Couleur bedienen. Der Erfolg des Solidaritätsprinzips liegt in der unspezifischen Forderung nach Gegenleistungen. Denn Solidarität wird von den Zuwendungsempfängern nicht mit Geld bezahlt, sondern in Form einer Bereitschaft, dem Solidaritätsgeber im Bedarfsfall die Art von Diensten zur Verfügung zu stellen, die er braucht“.³

In zugespitzter Form ergänzt er: „Sie [die Solidarität U. L.] ist als Instrument immer Propaganda im Mantel der Fürsorge. Sie ist nie selbstlos, denn sonst wäre sie tatsächlich Philanthropie und Wohltätigkeit. Mit ihr werden immer moralische Schulden aufgebaut, die politisch nutzbar gemacht werden“.⁴ Damit gerät er in die Nähe poststrukturalistischer oder postkolonialer Kritik. Aus Sicht dieser Kritik ist der Solidaritätsbegriff ohnehin tendenziell verdächtig, da sich in ihm potenzielle Machtasymmetrien abbilden und verstetigen können. Wird Solidarität als Relationsgeschehen zwischen denen, die miteinander anderen gegenüber solidarisch sind, und den Adressaten dieser Solidarität gesehen, dann werden – so die poststrukturalistische bzw. postkoloniale Kritik – Ungleichheitsverhältnisse im schlimmsten Fall reproduziert. Solidarität müsse daher radikaler und fundamentaler gedacht werden und neue Formen des Sozialen hervorbringen.⁵ Auch wenn sich die poststrukturalistische Zuspitzung kritisieren lässt, so

3 Grüenberg, Reginald: Wer „Solidarität“ sagt, will das Geld anderer Leute, in: DIE WELT, 17.11.2014, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article134429395/Wer-Solidaritaet-sagt-will-das-Geld-anderer-Leute.html> [11.10.2023].

4 Ebd.

5 Vgl. dazu etwa den Artikel von Simon Faets, der sich unter anderem auf Menke, Butler und Foucault bezieht: Faets, Simon: Von der Solidarität zur Befreiung. Ansätze einer Ethik der Befreiung im Anschluss an den Exodus, in: Becker, Josef/Kistler, Sebastian/Niehoff, Max (Hg.): Grenzgänge der Ethik, Münster 2020, 53–69.

liegt darin tatsächlich ein wahrer Kern. Es ist nämlich nicht unerheblich, wer denn überhaupt wem gegenüber solidarisch ist, ob es eine Solidarität auf Augenhöhe ist, ob Solidarität reziprok zu verstehen ist und welche Interessen möglicherweise dahinterstehen. Exemplarisch ist an die Rede von der Solidarität im Rahmen der sogenannten ‚Eurorettung‘ während der Finanzkrise ab 2007 zu erinnern.⁶ Im Hinblick auf Hilfen für Griechenland, das als wirtschaftlich schwache und hochverschuldete Nation galt, wurde oft von Solidarität gesprochen. Aber ging es tatsächlich um das, was gemeinhin mit dem Begriff ‚Solidarität‘ verbunden wird, oder ging es nicht viel mehr um Interessen, die harte Verpflichtungen nach sich ziehen? Dann wäre es ein treffendes Beispiel, auf welche Weise sich bestehende Machtasymmetrien in eklatanter Form manifestieren, die sich elegant im noblen Mantel der Solidarität kaschieren lassen.⁷ Ähnliches gilt für die Rede von europäischer Solidarität in der Flüchtlingshilfe, insbesondere in den Jahren 2014/15 bis heute. Aber ist das, um was es in Asylfragen geht, mit dem Begriff ‚Solidarität‘ angemessen kontextualisiert? Geht es nicht eigentlich darum, den Flüchtenden ihr Recht auf Asyl zu gewähren und innerhalb Europas nach Kriterien der Beitrags- und Aufbringungsgerechtigkeit zu verfahren?⁸ Im weiteren Verlauf stehen weniger eine politisch-juristische oder ökonomische Konturierung und Differenzierung des Solidaritätsbegriffes im Zentrum, sondern eine ethisch-normative. Freilich überschneiden sich die Ebenen zuweilen, wie die vorgenannten Beispiele zeigen.

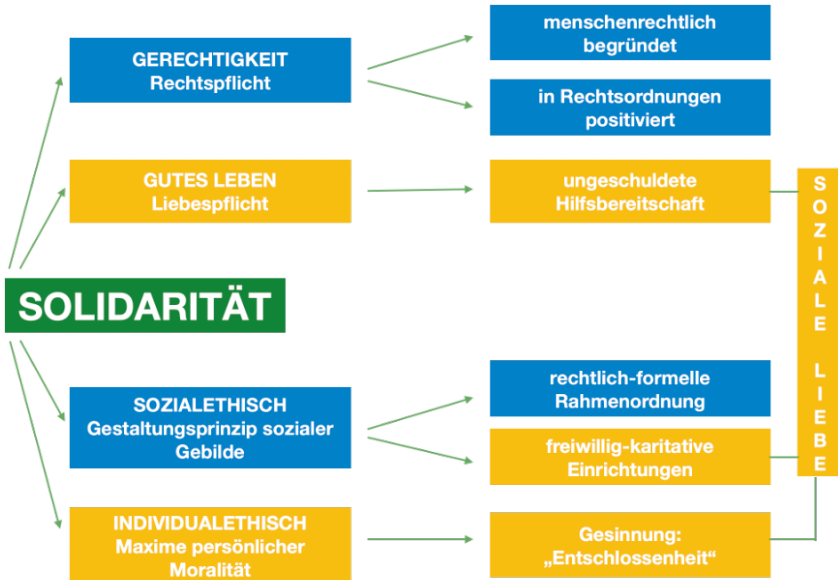
Der folgende Vorschlag zur Konzeptionierung eines Solidaritätsverständnisses wird ausgehend von den Differenzierungen Arno Anzenbachers strukturiert. Er greift auf die Katholische Soziallehre zurück und rekonfiguriert sie innovativ im Sinne einer christlich-sozialethischen Heuristik. Aus europäischer Perspektive ist interessant, dass sich die deutsche katholisch-

6 Zu den Hintergründen: Bundeszentrale für politische Bildung/Schilling, Thorsten: Finanzmarktkrise. Internationale Finanzkrise, (Hypothekenkrise), Bankenkrise, Wirtschaftskrise, Bonn 2016, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19366/finanzmarktkrise/> [11.10.2023].

7 Exemplarisch für die damalige Diskussion: Höll, Susanne: Schwarz-gelbe Pläne zur Eurorettung. Schluss mit den SPD-Kapriolen, in: Süddeutsche Zeitung, 29.08.2011, <https://www.sueddeutsche.de/politik/schwarz-gelbe-plaene-zur-eurorettung-hilfreiche-opposition-1.1136157> [11.10.2023].

8 Daniele Saracino rekonstruiert den Solidaritätsgedanken in Bezug auf die EU vor dem Hintergrund der Asylpolitik. Auch in seiner Konzeptionierung geht Solidarität über ungeschuldete Hilfsbereitschaft hinaus in den Bereich von transnational institutionalisierten Rechten und Pflichten: Saracino, Daniele: Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union, Wiesbaden 2019.

Arno Anzenbachers Solidaritätskonzept:



nach Anzenbacher (1998: 198)

soziale Theoriebildung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis hinein in die Weimarer Republik stark an der französischen Solidarismus-Bewegung orientierte. Auf deutscher Seite steht hierfür vor allem Heinrich Pesch (1854–1926). Gleichwohl hat sich das berufsständige Solidaritätskonzept des Solidarismus am Ende nicht durchgesetzt. Das lag vor allem an der Ausdifferenzierung und Modernisierung der Gesellschaft und aus ökonomischer Perspektive an der sich nach dem zweiten Weltkrieg etablierenden Tarifpartnerschaft, die zentrale Anliegen des Solidarismus erfüllte, ohne ein überkommenes Gesellschaftsbild vorauszusetzen.⁹

Dieser Beitrag orientiert sich an einer Idee von Solidarität *innerhalb* Europas, und in erster Linie bezogen auf die in der Europäischen Union (EU) organisierten Länder. Anhand dreier Spannungsbögen werden weiterführende Überlegungen angeboten – und zwar im Hinblick auf Solidarität

⁹ Vgl. Anzenbacher, Arno: Christliche Sozialethik. Einführung und Prinzipien, Paderborn u. a. 1998, 142–151. Ausführlich dazu: Große Kracht, Hermann-Josef: Solidarität und Solidarismus. Postliberale Suchbewegungen zur normativen Selbstverständigung moderner Gesellschaften, Bielefeld 2017.

und Personalität, Solidarität und Subsidiarität sowie Solidarität und Gemeinwohl.

Anzenbacher nimmt zwei entscheidende Differenzierungen innerhalb seiner Konzeption des Solidaritätsprinzips vor. Die Unterscheidung von Solidarität als Strukturprinzip und Solidarität als Grundhaltung sowie die Unterscheidung der Ebene des Rechten und der Ebene des Guten. Nun kann trefflich darüber gestritten werden, inwieweit bzw. bis zu welchem Maß die Trennung dieser Ebenen sachgerecht ist. John Rawls zum Beispiel komponiert diese Differenzierung konsequent durch.¹⁰ Gleichwohl wird an derartigen Gesellschaftsvertragstheorien Kritik von kommunitaristisch orientierten Autorinnen und Autoren geäußert (z. B. Taylor, Walzer oder Sandel), die sozial-anthropologische Elemente gemeinschaftsstiftender Vergesellschaftung vermissen.¹¹ Kritik an allzu formal-liberalen Gerechtigkeits-theorien äußert auch Martha Nussbaum. Ihr Capability-Ansatz ist mithin anschlussfähig an Solidaritätskonzepte. So ist es die Idee Nussbaums, ein Set von allgemein menschlichen Fähigkeiten zu formulieren, die über Subsistenzbedingungen hinaus ein gutes menschliches Leben kennzeichnen. Können die materiellen und immateriellen Voraussetzungen zur Umsetzung dieser Fähigkeiten in konkrete Tätigkeiten nicht durch das Individuum selbst bereitgestellt werden, ist die Bereitstellung an die jeweils zuständige Gemeinschaft zu adressieren.¹² Allerdings scheint die Prämisse von Rawls ebenso richtig, dass – zumindest in den meisten modernen Gesellschaften – nur schwerlich hinter einen vernünftigen Pluralismus zurückgegangen werden kann und daher die Idee einer kollektiven, sehr detaillierten Vorstellung des *Guten Lebens* wenig tragfähig wäre. Allerdings leugnet Nussbaum nicht, dass sich moderne Gesellschaften ausdifferenziert haben, sondern sucht darüberhinausgehend nach humanen Gemeinsamkeiten. In der Auseinandersetzung mit ihren Ideen geht es häufig um die Frage, wie spezifisch oder offen die gemeinsame Vorstellung des Guten zu definieren

10 Im Überblick: Mieth, Corinna: Rawls, in: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H. (Hg.): Handbuch Ethik, Stuttgart u. a. 2006², 179–190.

11 Vgl. Rosa, Hartmut: Kommunitarismus, in: Düwell/Hübenthal/Werner (Hg.): Handbuch Ethik, 218–230.

12 Im Überblick: Wiebe, Lilija: Capability Approach, Bonn, 03.05.2021, <https://www.socia.net.de/lexikon/Capability-Approach> [11.10.2023].

ist, inwieweit sie kulturell variiert und welche normativen Schlussfolgerungen (etwa zur Umverteilung) daraus zu ziehen sind.¹³

Die Ebene der Gerechtigkeit, die Anzenbacher mit Rechtspflichten verbindet, ist menschenrechtlich begründet und in entsprechenden Gesetzen und Ordnungen ausbuchstabiert. Die Ebene des Guten bezieht sich auf Liebes- bzw. Tugendpflichten. Darüber hinaus wird zwischen ‚Solidarität sozialetisch‘ als Strukturprinzip und ‚Solidarität individualetisch‘ als Charakterhaltung unterschieden. Bemerkenswert ist, dass Anzenbacher Solidarität als Strukturprinzip noch einmal differenziert: in rechtlich-formelle Rahmenordnungen und freiwillig-karitative Einrichtungen, die auf solidarischen zivilgesellschaftlichen Grundhaltungen aufbauen, aber gleichwohl organisiert sind. Im Grunde spiegelt sich immer wieder die Unterscheidung des Rechten und des Guten, wenn der Bereich, der – wie er es nennt – ‚Sozialen Liebe‘ von der verbindlicheren Ebene (grund-)rechtlich abgesicherter Solidarität abgrenzt. Letzteres hat es mit Pflichten gegenüber anderen und korrespondierenden Rechten zu tun. Anzenbacher bringt dies folgendermaßen zum Ausdruck:

„Sofern es im Solidaritätsprinzip um die Pflichten geht, die sich aus dem menschenrechtlichen Status und Anspruch der Person für die Glieder der Rechtsgemeinschaft und deren sozialer Kooperation ergeben, ist Solidarität strikt *Rechtspflicht*, also auf der Ebene der Gerechtigkeit *geschuldet*. Darum ist es Aufgabe der Rechtspolitik, mit der grundrechtlichen Positivierung des menschenrechtlichen Status zugleich auch die damit korrelierenden Solidaritätspflichten hinreichend zu positivieren und durchzusetzen. Auf einer ganz anderen Ebene liegt jene Solidarität, die nicht den Charakter einer gerechtigkeitsbedingten, geschuldeten Rechtspflicht hat, sondern sich als *ungeschuldet-freiwillige, karitativ-verdienstliche* Hilfestellung für das Wohl der Mitmenschen einsetzt.“¹⁴

Auffällig ist, dass Anzenbacher wiederholt (auch im Anschluss an Oswald von Nell-Breuning) den Gerechtigkeitscharakter des Solidaritätsprinzips hervorhebt. Tatsächlich ist Solidarität als Prinzip in der Tradition der Ka-

13 Aus sozialetischer Sicht hat sich u. a. Elke Mack ausführlich mit dieser Auseinandersetzung befasst: Mack, Elke: Gerechtigkeit und gutes Leben. Christliche Ethik im politischen Diskurs, Paderborn 2002.

14 Anzenbacher: Christliche Sozialethik, 197 (Hervorhebungen i. O.).

tholischen Soziallehre vornehmlich in die Perspektive der Gerechtigkeit gestellt worden.¹⁵

1. Solidarität und Personalität

Um den Verbindlichkeitscharakter von Solidarität näher zu beschreiben, ist zudem die Spannung zwischen Solidaritätsprinzip und der einzelnen Person bzw. dem Persönlichkeitsprinzip relevant. Oben im Zitat ist es angeklungen: Solidarität hat sich immer auch am menschenrechtlichen Status des Individuums zu messen. Dies bedeutet, dass ein jeder Mensch das Recht besitzt, ihre bzw. seine Form des *Guten Lebens* zu gestalten, und nicht durch vermeintlich kollektive Formen des Guten daran gehindert wird. Daher geht es bei vielen Solidaritätsbekundungen z. B. mit ungarischen LGBTQ+-Menschen um Rechte bzw. vorenthaltene Rechte, also um Gerechtigkeit dem Individuum gegenüber. Das Recht des Einzelnen kann nicht durch kulturrelativistische Einreden außer Kraft gesetzt werden, wie es z. B. öffentliche Institutionen und auch Viktor Orbán selbst in Ungarn vollzogen, ähnlich jedoch auch in Polen unter der PiS-Regierung, Tschechien und anderen EU-Ländern. Das Leitmotiv könnte dabei in etwa so lauten: Nicht-Heteronormativität ist unserer nationalen Kultur fremd und jenseits der kollektiven Volksidentität und -solidarität anzusiedeln.¹⁶ Hier ist zu entgegnen: Selbst wenn es in einem Land der EU eine Solidarität in der Heteronormativität und Einschränkungen in davon abweichenden Lebenskonzepten gäbe, ist es menschenrechtliches Gebot, von Seiten der demokratisch legitimierten EU-Institutionen zu intervenieren – und kein übergriffiger Kulturimperialismus. Mit der Etablierung des Rechtsstaatsmechanismus hat die EU bereits deutlich gemacht, dass es eben nicht lediglich um Solidarisierung mit diskriminierten Personengruppen geht, sondern um die Sicherung von individuellen Freiheitsrechten und des Rechtsstaats, auch im Hinblick auf die Gewaltenteilung.¹⁷ Am menschenrechtlichen Grundsatz, Freiheit zunächst an den konkreten Menschen zu binden, ist

15 Vgl. z. B. Marx, Reinhard/Wulsdorf, Helge: Christliche Sozialethik. Konturen, Prinzipien, Handlungsfelder, Paderborn 2002, 174.

16 Vgl. Verseck, Keno: LGBTQ-Hass in Ungarn. Die fünf Buchstaben des Weltuntergangs, in: Der Spiegel, 09.12.2019, <https://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/lgbtq-in-ungarn-die-fuenf-buchstaben-des-weltuntergangs-a-1300370.html> [11.10.2023].

17 Dazu die Übersicht: Europäische Kommission: Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, Brüssel, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_de [11.10.2023],

aus Sicht des vorliegenden Beitrags systematisch festzuhalten. Noch so hehre Kollektivziele vermögen nicht die Instrumentalisierung des Subjekts zu rechtfertigen. Oder anders formuliert: Solidarität in Europa hat immer auch mit einzelnen Menschen und deren legitimen Frei- und Selbstentfaltungsräumen zu tun, die im Blickfeld bleiben müssen. Diese Einsicht ist ein starkes Schwert gegen kulturellrelativistische Einwände, die gegenüber einer normativen Orientierung an der Person zuweilen geäußert werden – dies besonders pointiert auch außerhalb von Europa in China oder Russland, um doktrinär-kollektivistische Politik zu rechtfertigen und vermeintliche ‚Minderheiten‘ klein zu halten oder letztlich staatlich-ideologisch verordnete Volkssouveränität gegenüber individuellen Rechten und Lebensentwürfen in Stellung zu bringen. Solidarität, so die hier vertretene These, hat sich als Maßstab immer auch auf die einzelne Person elementarisieren zu lassen.

2. Solidarität und Subsidiarität

Der nächste Spannungsbogen betrifft die Solidarität und Subsidiarität. Der Gedanke der Subsidiarität ist insbesondere im EU-Vertrag von Maastricht verankert.¹⁸ Das Prinzip wird in seinem Ursprung der Katholischen Soziallehre zugeschrieben. Ideengeschichtlich findet es sich allerdings bereits bei Aristoteles.¹⁹ Es ist mithin nicht nur ein politisches, sondern auch ein ethisches Prinzip. Es dient der Sicherung sowohl von Eigeninitiative und Selbstverantwortung als auch von Unterstützungsleistung und Empowerment. Im Kern bezieht sich das Subsidiaritätsprinzip wiederum auf das Personprinzip. Das Sozialsystem wird ausgehend von der Person in immer weiteren Kreisen kollektiver Zuständigkeiten gedacht. Klassischerweise ist das Subsidiaritätsprinzip aufgespannt zwischen den Polen des ‚Kompetenzanmaßungsverbot‘ und des ‚Hilfestellungsgebotes‘ – oder wie es Thomas Bohrmann ausdrückt, zwischen dem „Recht auf Eigeninitiative“ und dem

ergänzend dazu: Europäische Kommission: Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit, Brüssel, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_de [11.10.2023].

18 Zum Vertrag von Maastricht: Europäisches Parlament: Vertrag über die Europäische Union (VEU) / Vertrag von Maastricht, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> [11.10.2023].

19 Vgl. Anzenbacher: Christliche Sozialethik, 211.

„Recht auf Nichteinmischung“.²⁰ Freilich ist das, was in der Theorie klar und praktikabel anmutet, in der Praxis höchst komplex und anfällig für Verzerrungen. In politischen Auseinandersetzungen, auch innerhalb Europas, wird das Subsidiaritätsprinzip nicht selten für die jeweils günstigste Definition herangezogen. Das heißt, dass gerne etwas mehr genommen wird, wenn es um das Hilfestellungsgebot z. B. im Zuge der Ressourcenzuteilung aus EU-Mitteln geht, wenn es allerdings um einzelstaatliche Entscheidungsspielräume und Souveränität geht, häufig das Kompetenzanmaßungsverbot gegenüber der EU stark gemacht wird. So wurde beispielsweise Polen vorgeworfen, es nehme – als größter Nettoempfänger europäischer Transferzahlungen²¹ – Mittel bereitwillig entgegen, halte sich aber nicht so konsequent an kollektive Regeln, etwa im Bereich des Justizwesens, was von Seiten der polnischen Regierung als unangemessene Kompetenzverschiebung in Richtung der EU bewertet wurde.²²

Um es jenseits konkreter Beispiele noch einmal grundsätzlich im Hinblick auf Solidarität, die einzelne Person, Gruppen, Regionen oder gar Länder auszudrücken: Subsidiarität geht es um Solidarität, die hilfreich, aber nicht übergriffig sein darf. Ziel ist, Freiräume zur individuellen und kollektiven Selbstentfaltung zu schaffen und Unterstützungsnetze aufzuspannen. Es wundert also nicht, dass der Gedanke der Subsidiarität auf europäischer Ebene so erfolgreich war und ist, auch wenn es zuweilen zu opportunistischen Verzerrungen in der konkreten Ausgestaltung kommt.

3. Solidarität und Gemeinwohl

Schließlich ist auf eine weitere relevante Zuordnung einzugehen: Solidarität und Gemeinwohl. Auch hier bestehen wieder zahlreiche Querverbindungen zu den bereits genannten Verhältnisbestimmungen. Von Gemeinwohl

20 Vgl. Bohrmann, Thomas: Subsidiarität, in: Heimbach-Steins (Hg.): Christliche Sozialethik, 293–301, hier 298.

21 Vgl. Statista: Europäische Union: Operative Haushaltssalden der Mitgliedstaaten im EU-Haushalt im Jahr 2021, 04.10.2022: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38139/umfrage/nettozahler-und-nettoempfaengerlaender-in-der-eu/> [11.10.2023].

22 Vgl. Pressemitteilung zum Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen. Europäische Kommission: Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein wegen Verstößen gegen EU-Recht durch polnischen Verfassungsgerichtshof, Brüssel, 22.12.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/D E/IP_21_7070 [11.10.2023].

zu sprechen, heißt dann auch, erneut die Frage nach dem Verhältnis des Guten und Rechten zu bestimmen. Auf Europa bezogen heißt es zu fragen, ob es einer gemeinschaftlichen Vorstellung von Gemeinwohl bedarf, die über deren engen instrumentellen Charakter hinausgeht. Und vor allem heißt es, die Frage zu stellen, wer denn bestimmt, was allen ‚wohl‘ ist? In der zeitgenössischen Christlichen Sozialethik meint man, eine kritischere Grundhaltung zu einigen Auffassungen des Gemeinwohls zu erkennen. Grund hierfür ist offenbar, dass der Gefahr eines allzu engen und übergriffigen Gemeinwohlbegriffs wieder mehr Beachtung geschenkt wird.²³ Gleichwohl gehört der Gemeinwohlgedanke im Begriff des ‚bonum commune‘, ausgehend insbesondere von Aristoteles über die systematischen Überlegungen des mittelalterlichen Theologen Thomas von Aquin, zum Standardrepertoire entsprechender theologischer Abhandlungen.²⁴ Die scholastische Gemeinwohlvorstellung mit ihrer Natur- und Sozialteleologie kann jedoch nicht ohne Weiteres in die Gegenwart getragen werden; ebenso spätere – teilweise idealistisch-totalitär anmutende – Vorstellungen Rousseau’scher Couleur. Auch heute, in modernen ausdifferenzierten und individualisierten Gesellschaften, kann der Gedanke an eine kollektive Vorstellung von Gemeinwohl leicht den Verdacht des Paternalismus erwecken – und das nicht ganz unbegründet: Mit einer normativ in Stellung gebrachten Gemeinwohlvorstellung lässt sich so allerhand legitimieren. Das Individuum oder auch Gruppen können unter dem Vorwand des Gemeinwohls diskriminiert oder instrumentalisiert werden. Hermann-Josef Große Kracht hat in einem Beitrag aus dem Jahr 2005 in Bezug auf die Gefahr einer übergriffigen Gemeinwohlvorstellung allerdings Entwarnung gegeben:

„Sofern diese normativen Errungenschaften der Moderne [er meint die Autonomie des Einzelnen, Freiheit und Demokratie, U. L.] in den politischen Kulturen heutiger europäischer Gesellschaften aber so sehr internalisiert sind, dass hier – zumindest auf der Ebene der rechtlich institutionalisierten Grundrechte – keine akute Gefahr für die Anerken-

23 Vgl. z. B. Heimbach-Steins, Marianne/Möhring-Hesse, Matthias/Kistler, Sebastian/Lesch, Walter: *Globales Gemeinwohl. Sozialwissenschaftliche und sozialethische Analysen*, Paderborn 2020. Insbesondere Möhring-Hesse, Matthias: Wem ist wohl beim Gemeinwohl? Pragmatische Erkundungen eines politischen Konzepts, in: Heimbach-Steins et al. (Hg.): *Globales Gemeinwohl*, 141–162.

24 Vgl. dazu: Veith, Werner: Gemeinwohl, in: Heimbach-Steins, Marianne (Hg.): *Christliche Sozialethik*, 270–282.

nung der Prinzipien von Individualität, Freiheit und Demokratie besteht, ist ein auf den historischen Missbrauch fixierter Alarmismus gegenüber der Gemeinwohlsemantik heute wohl nicht vorrangig.“²⁵

Aktuell möchte man dies, was die Sicherheit der entsprechenden normativen Errungenschaften betrifft, angesichts eines erstarkenden Populismus und zuweilen abnehmender Wertschätzung gegenüber demokratischen Prozessen, kaum so optimistisch wiederholen. Deshalb ist es ratsam, der auch von Anzenbacher geteilten Tendenz zu folgen, das Gemeinwohl normativ zurück an die menschliche Person zu binden – Gemeinwohl also so zu denken, der Person ein selbstbestimmtes Leben in sozialer Verbundenheit zu ermöglichen. Dann hätte Gemeinwohl einen instrumentellen Charakter. Als Zustand gedacht wäre es „die solidaritätsbestimmte *Wohlordnung* der Gesellschaft“.²⁶

4. Solidarität und die Bedingungen transnationalen Gemeinwohls

Bisher wurde Gemeinwohl im wissenschaftlichen Diskurs eher nationalstaatlich konzeptualisiert. Zunehmend wird aber der Gedanke an ein Weltgemeinwohl aufgegriffen, z. B. im Umfeld der Klima- und Nachhaltigkeitspolitik.²⁷ So schließt sich die Frage im Hinblick auf Europa an: Ist so etwas wie eine europäische Idee des Gemeinwohls denkbar? Oder sollte Gemeinwohl in Europa eher subsidiär gedacht werden, als Summe jeweils einzelstaatlicher Gemeinwohlvorstellungen, die dann in Verhandlungen und Verträgen zu synthetisieren sind? Vor dem Hintergrund der vorherigen Überlegungen wäre eine Gemeinwohlvorstellung, die die Balance hält zwischen Personalität, Subsidiarität und Solidarität aussichtsreich. Europäische Gesellschaft ist dann zu verstehen als Gemeinwohlprojekt, das es Einzelnen und Gruppen ermöglicht, Vorstellungen des *Guten Lebens* in subsidiärer Ordnung, also solidarisch und selbstermächtigt zugleich, zu verwirklichen. Indem also vom Gemeinwohl auf die Person und dann auch von der Person zurück auf das Gemeinwohl hingedacht wird, kann das Subjekt

25 Große Kracht, Hermann-Josef: Gemeinwohl statt Gerechtigkeit? Zur fraglichen Tragfähigkeit einer altherwürdigen Leitsemantik des Politischen, in: Möhring-Hesse, Matthias (Hg.): Streit um die Gerechtigkeit. Themen und Kontroversen im gegenwärtigen Gerechtigkeitsdiskurs, Schwalbach/Ts 2005, 94–106.

26 Anzenbacher: Christliche Sozialethik, 201. (Hervorhebung. i. O.).

27 Exemplarisch die Beiträge in: Heimbach-Steins et al. (Hg.): Globales Gemeinwohl.

tendenziell besser geschützt werden, allzu leicht als Objekt der kollektiven Gemeinwohlverwirklichung vereinnahmt zu werden. Es ist die Vorstellung von Menschen, die ermächtigt und selbstwirksam an einer Gemeinwohlordnung mitwirken von der sie gleichzeitig profitieren, weil diese Ordnung ihnen einerseits Freiheit lässt, sie andererseits aber (z. B. durch Verteilungsgerechtigkeit) unterstützt, ihren aktiven Subjektstatus verwirklichen zu können und sich in Gruppen zu solidarisieren. Dazu bedarf es mithin eines kompatiblen anthropologischen Vorverständnisses, das sich an der (freilich interpersonal zu vermittelnden) Freiheit des Einzelnen orientiert und auch die soziale Angewiesenheit des Menschen bedenkt. Die Kongruenz der Vorstellungen müsste dann so allgemein, aber auch substantiell aussagekräftig und verbindlich zugleich sein, dass sie kulturelrelativistischen Einwänden standhält und nicht paternalistisch auftritt. Das wäre dann so etwas wie ein *europäisches Gemeinwohlprojekt*, getragen von einem Solidaritätsnarrativ, welches Freiheit und Selbstbestimmung für jede und jeden in Aussicht stellt. Ein auf das Versprechen der Freiheit rekurrierendes Solidaritätsnarrativ, welches nicht nur proklamatorische Funktionen haben soll, bedarf allerdings einer Form der konkreten Freiheitsermöglichung – also ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips keine übergriffige Freiheitseinschränkung auf der einen Seite, aber auf der anderen Seite die Bereitstellung materieller und immaterieller Güter zur konkreten Freiheitsverwirklichung. Im Hintergrund dieser Überlegung steht z. B. die Forderung von Amartya Sen, nicht nur formale Freiheit zu proklamieren, sondern den Subjekten Mittel zur faktischen Freiheitsverwirklichung zu verschaffen, wenn sie selbst dazu nicht in der Lage sind.²⁸ Allerdings ist dies mit Blick auf die EU nicht ohne Weiteres umsetzbar. Das Beispiel Deutschlands zeigt, dass sich eine gewisse Gemeinwohlvorstellung in praktischer Sozialpolitik manifestiert, die darauf abzielt, den Menschen ein selbstermächtigtes Partizipieren an der gesellschaftlichen Kooperation zu ermöglichen und damit auch an der beständigen Gemeinwohlverwirklichung teilzunehmen. Es existiert aber noch keine vergleichbare, gemeinsame Sozialpolitik in der EU.²⁹ Dies ist tatsächlich eine große Herausforderung, denn es ist hervorzuheben: Das gemeinschaftsstiftende Solidaritätsnarrativ, Freiheit zur Selbstverwirklichung für

28 Zur differenzierten Bestandsaufnahme, auch im Hinblick auf Unterschiede zwischen Nussbaum und Sen: Robeyns, Ingrid: Wellbeing, Freedom and Justice. The Capability Approach Re-Examined, Cambridge 2017.

29 Ansätze sind erkennbar, z. B. Europäische Kommission: European Social Fund Plus, Brüssel, <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en> [11.10.2023].

alle‘ bleibt leer, wenn verfestigte soziale Ungleichheiten Menschen daran hindern, von dieser Freiheit Gebrauch zu machen, und sie sich somit nicht angesprochen, sondern sogar ausgegrenzt fühlen, sich also jenseits der solidarischen Gemeinwohlverwirklichung wiederfinden.³⁰ Wachsende soziale Ungleichheiten sind Treibsand im Getriebe des Solidaritätsnarrativs, national wie transnational. Eine einseitig nur auf Freiheitsrechte (so zentral sie auch sind) orientierte Gemeinwohlvorstellung, wird daher kaum Bindungskraft entfalten, wenn die Verwirklichung der Freiheitsrechte den einen zwar formal, aber nicht material, den anderen aber (aus welchen Gründen auch immer) umfassend möglich ist. Entsprechend stellt sich die kontrovers diskutierte Frage, ob im Hinblick auf das Gemeinwohl Eingriffe in Eigentumsrechte, also Umverteilung, legitimiert werden kann. Im Anschluss an Utz, der subjektive Rechte als nicht prinzipiell dem Gemeinwohl vorgeordnete Rechte, sondern auch in ihrer Funktion im Hinblick auf das Gemeinwohl betrachtet, pointiert dies Anzenbacher so:

„Auch natürliche Ausgangslagen (Begabungen, Gesundheit, Aussehen, Herkunft) und naturwüchsige Verteilungsergebnisse begründen keine Rechtsposition jenseits der Gemeinwohlperspektive. Die Legitimität subjektiver Rechte hängt ab von der Integrierbarkeit in das Projekt jenes gemeinwohllartigen Anerkennungsverhältnisses, welches den menschenrechtlichen Status der Person solidarisch universalisiert.“³¹

Wird noch einmal der Gedanke von zuvor aufgenommen, so würde Solidarität in Europa als Set von Rechten und Pflichten aufgefasst, deren Prüfstein die „Integrierbarkeit in das Projekt jenes gemeinwohllartigen Anerkennungsverhältnisses, welches den menschenrechtlichen Status der Person solidarisch universalisiert“³², wäre. Ließe sich ein solches Verständnis in Europa etablieren? Könnte es Einwände gegen ein solches Projekt gemeinwohllartiger Anerkennungsverhältnisse geben, das sich am Status der Person orientiert? Möglicherweise würde wiederum die Besorgnis geäußert, dass die Orientierung an der Person zu wenig kommunitär und daher defizitär sei, verbunden zuweilen mit einer Kritik am Individualismus schlechthin, der dann verzerrt als egoistische Veranstaltung im Interesse liberaler Wirtschaftskonzepte gezeichnet wird. Aber gerade das Ineinanderdenken

30 Zu einem (neo-)liberalen Gemeinwohlverständnis hat sich zuletzt Michael Sandel kritisch geäußert: Sandel, Michael: Vom Ende des Gemeinwohls. Wie die Leistungsgesellschaft unsere Demokratien zerreißt, Frankfurt am Main 2020.

31 Anzenbacher: Christliche Sozialethik, 203.

32 Ebd.

von Personalität, Gemeinwohl, Subsidiarität und Solidarität versucht, die Pole miteinander zu verbinden: also die gemeinwohlarartige Verbindung von Personen mit deren Autonomie und deren sozialer Angewiesenheit und Bedürftigkeit. Es können gute Gründe dafür genannt werden, Gesellschaft zuallererst als Zusammenschluss von Personen mit Rechten zu begreifen. Normativ darauf aufbauend, kommen die drei anderen Prinzipien ins Blickfeld. Um die Stoßrichtung der These zu unterstreichen, sei auf die scheinbar immerwährende Auseinandersetzung mit China im Rahmen des Menschenrechtsdiskurses verwiesen. Der aufgeklärte Vorwurf aus menschenrechtlicher Perspektive betrifft in der Regel nicht das kollektivistisch-sozialistische Gesellschaftsmodell als solches, sondern die Tatsache, dass Einzelne für dieses System instrumentalisiert werden können, ihre Rechte und Vorstellungen eines *Guten Lebens* in paternalistischer Anmaßung im Zweifel den kollektivistischen Gesellschaftszielen untergeordnet werden. Oder noch schärfer akzentuiert: dass er oder sie Opfer einer kollektiv-doktrinären Gemeinwohlvorstellung wird, Opfer sozusagen einer normativ in Stellung gebrachten Volkssolidarität. Das ist etwas völlig anderes, als sich freie Individuen vorzustellen, die sich dazu entschließen oder stillschweigend bereit sind, ein kollektivistisches Gesellschaftsmodell zu leben und darin ihre Vorstellung des Guten zu verwirklichen. Konstruktiv auf Europa bezogen: Eine europäische Gemeinwohlvorstellung, die aus Sicht der dargelegten Konzeption von einem ethisch fundierten Solidaritätsbegriff getragen sein müsste, ist subsidiär zu strukturieren und muss sich letztlich auf die einzelne Person beziehen lassen und nicht nur auf z. B. staatliche Entitäten oder kollektiv-kulturelle Identitäten. Die Rede von einem solidarischen Europa der Nationen, der Regionen, der Kulturen usw. birgt immer auch die – zumindest latente – Gefahr, Individuen für eine jeweils kollektive Idee von Gesellschaft mit kommunitätsspezifischen Werten und kulturgeprägten Formen eines *Guten Lebens* zu vereinnahmen oder gegebenenfalls auszuschließen. Im Übrigen steht die Frage im Raum, ob viele Gesellschaften in Europa und darüber hinaus mittlerweile nicht doch zu divers sind, um noch über eine kommunitätsspezifische Kultur miteinander zu kommunizieren und über ein daran anschließendes Solidaritätsnarrativ verbunden zu sein. Solidaritätsressourcen lassen sich, so die These, in einer differenzierten Welt, die sich quer zu Nationen, u. a. in medialen Interessengruppen vernetzt, kaum noch über einen einheitlichen Begriff von Nation und Kultur finden. Ein entsprechendes Gemeinwohlverständnis müsste diesen Voraussetzungen Rechnung tragen.

5. Solidarität in Europa und der Beitrag der Religionen

Der vorliegende Beitrag ist im Reflexionskontext der Christlichen Sozialethik angesiedelt. Daher soll neben der sozioethischen auch eine dezidiert theologische Perspektive in den Diskurs eingebracht und an dieser Stelle nach europäischen Solidaritätsressourcen in Religionen und Konfessionen Ausschau gehalten werden. Dazu wird beispielhaft der Blick von Papst Franziskus angeboten. In seiner Enzyklika *Fratelli tutti* von 2020 wendet sich Franziskus an die Weltgemeinschaft und daher auch an Europa. Im Titel heißt es weiter: „...über die Geschwisterlichkeit und die soziale Freundschaft“.³³ Eine Enzyklika ist ein päpstliches Schreiben, das innerhalb der Katholischen Kirche eine hohe Lehrautorität besitzt. Allerdings weist Franziskus gelegentlich darauf hin, dass er viele seiner Lehrschreiben als Ausgangspunkt für weitere Diskussionen betrachtet und weniger als fertige Antworten – gerade in Bereichen, die genuin theologisches Terrain verlassen.³⁴ Erinnert sei auch an seine vielbeachtete Umweltenzyklika *Laudato si'*³⁵ oder die unterhalb einer Enzyklika anzusiedelnde Apostolische Konstitution *Evangelii gaudium*³⁶ zu Beginn seines Pontifikates. In weiten Teilen beinhaltet *Fratelli tutti* fundamentale Kapitalismuskritik (pointiert bereits am Anfang in Nr.12),³⁷ die allerdings nicht weiter kommentiert werden soll. Zudem sind eine gewisse Individualismuskritik (etwa in Nr.105)³⁸ und Anklänge von Kulturpessimismus spürbar.³⁹ Um diese Beobachtungen richtig einzuordnen, ist zu erwähnen, dass er meist aus der Perspektive der Marginalisierten und Globalisierungsverlierer spricht, sodass bei der

33 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): Enzyklika *Fratelli tutti* von Papst Franziskus über die Geschwisterlichkeit und die soziale Freundschaft (Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls Nr. 227), Bonn 2020.

34 *Fratelli tutti*, 10 (Nr. 6).

35 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): Enzyklika *LAUDATO SI'* von Papst Franziskus über die Sorge für das gemeinsame Haus (Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls Nr. 202), Bonn 2015.

36 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): Apostolisches Schreiben *EVANGELII GAUDIUM* des Heiligen Vaters Papst Franziskus an die Bischöfe, an die Priester und Diakone, an die Personen geweihten Lebens und an die christlichen Laien über die Verkündigung des Evangeliums in der Welt von heute (Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls Nr. 194), Bonn 2013.

37 *Fratelli tutti*, 13–14 (Nr. 12).

38 *Fratelli tutti*, 69 (Nr. 105).

39 Vgl. die Kontextualisierung von Spieß, Christian: Zwischen Liebessemantik und Naturrecht. *Fratelli tutti* im Kontext der päpstlichen Sozialverkündigung, in: *Amosinternational* 15/1 (2021), 3–9.

Interpretation die hermeneutische Herangehensweise darüber entscheidet, wie die Bestandaufnahme jeweils nachvollzogen wird. Es zeigt sich darüber hinaus die Herkunft Franziskus' aus Argentinien mit seinen ökonomischen Verwerfungen als prägender Erfahrungshintergrund. Ein wichtiger Leitbegriff ist die Rede vom „gemeinsamen Haus“, das die Menschen gemeinsam bewohnen.⁴⁰ Dieses Bild einer gemeinschaftlichen Welt, durchzieht die Gedankenwelt von Franziskus in besonderer Weise (paradigmatisch in *Laudato si'*). Er spricht von einer „universalen Geschwisterlichkeit“.⁴¹ Politik ist für ihn nicht einfach Vermittlung gesellschaftlicher Interessen, sondern „eine der wertvollsten Formen der Nächstenliebe, weil sie das Gemeinwohl anstrebt“.⁴² Nächstenliebe wird im Sinne der „sozialen Liebe“ entgrenzt. Soziale Liebe, die den Gedanken an universale Solidarität erweckt, ist dann nicht mehr nur in einer Face-to-Face-Beziehung wirksam, sondern eine „Kraft [...], um den Problemen der heutigen Welt zu begegnen und Strukturen, soziale Organisationen und Rechtsordnungen von innen heraus und von Grund auf zu erneuern“.⁴³ Bei Franziskus klingt also durchaus eine institutionenethische Komponente an. Aber ist es wirklich uneingeschränkt nachvollziehbar, diese unter den Leitbegriff der „sozialen Liebe“ oder „universalen Geschwisterlichkeit“ zu stellen? Allenfalls würde dies im Hinblick auf ungeschuldete zivilgesellschaftliche Solidaritätsbewegungen zutreffend sein, wie es in der Differenzierung Anzenbachers gezeichnet wird. Menschen Gerechtigkeit zuteil werden zu lassen, bedarf weniger der Liebe als vielmehr deren Anerkennung als Menschen ohne Wenn und Aber – und auch unabhängig davon, ob diese Menschen gemocht oder ihre Ansichten oder ihr Solidaritätsverständnis geteilt werden, worauf Matthias Möhring-Hesse hinweist. In modernen, global vernetzten und ausdifferenzierten Gesellschaften kann weder von Politikerinnen oder Politikern noch von der Politik insgesamt, sei sie national oder international, erwartet werden, dass sie im innersten Kern von *Liebe* erfüllt ist. Vielmehr darf erwartet werden, dass sie von Gerechtigkeit und Gleichheitspostulaten getragen ist.⁴⁴ Soziale Liebe und in diesem Sinne verstandene Solidarität bedarf ohnehin

40 *Laudato si'*, 19 (Nr. 17).

41 *Laudato si'*, 157 (Nr. 228).

42 *Fratelli tutti*, 114 (Nr. 180). Mit Bezug auf *Evangelii gaudium*, 146–147 (Nr. 205).

43 *Fratelli tutti*, 116 (Nr. 183). Mit Bezug auf Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden: *Kompendium der Soziallehre der Kirche*, Freiburg im Breisgau 2006, 163 (Nr. 207).

44 Vgl. Möhring-Hesse, Matthias: „Beste Politik“ im dialogischen Miteinander. Zur Politik- und Gesellschaftstheorie in *Fratelli tutti*, in: *Amosinternational* 15/1 (2021), 10–19.

der Definition, um nicht beliebig zu werden. Manchen Politikerinnen und Politikern mag man Liebe zu ihren Völkern unterstellen, ohne dass dies aus der Distanz als etwas Gutes zu betrachten wäre. Schon eher würde die geeignete Grundhaltung politischer Akteurinnen und Akteure mit Begriffen wie „Tugend“ und „Weitsicht“ im Interesse des Gemeinwohls zu belegen sein, wie es z. B. in *Fratelli tutti* Nr.180 vollzogen wird.⁴⁵ Es ist nicht hoch genug zu schätzen, dass sich eine international anerkannte Persönlichkeit wie Franziskus für transnationale Solidarität und ein Bewusstsein für das „gemeinsame Haus“ einsetzt. Darüber sollte jedoch nicht in Vergessenheit geraten: Religionen als kollektiv organisierte Gemeinschaften (wie Christentum, Judentum, Islam usw.) und ihre Vertreterinnen und Vertreter sind als ‚Transzendenzöffner‘ nicht nur ‚neutrale Solidaritätsmotivatoren‘, sondern sie sind selbst Interessenträger, die ihren moralischen Überzeugungen gesellschaftliche Geltung verschaffen wollen, die aber quer zu den Solidaritätsvorstellungen anderer Gesellschaftsteile stehen können. Allgemein adressiert können und sollen Religionsgemeinschaften freilich an die Tugenden von Menschen appellieren, auf andere zu achten, in wechselseitigen Perspektivenübernahmen, den eigenen Horizont zu überschreiten und entsprechende Institutionen zu gestalten. Denn auch das ist kaum bestreitbar: Solidarität in Europa, wie es hier versucht wurde, an die einzelne Person mit ihren humanen Fähigkeiten und legitimen Lebensentwürfen zurückzubinden, bedarf einer Art interpersonaler Reziprozität und Reflexion: Was ich von Europa erwarte, was mir Europa an formalen und materialen Freiheitsräumen eröffnet, das muss konsequenterweise auch für jede und jeden anderen gelten. Das bedeutet im Umkehrschluss freilich auch, bei Versagung von institutionell geschuldeter Solidarität füreinander und miteinander auf ein Mehr an Solidarität hinzuwirken. Es geht also darum, eine Grundhaltung der empathischen Selbstüberschreitung zu fördern. Dies ist nicht nur Aufgabe von Religionsgemeinschaften, sondern von vielen anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen, auch Universitäten und humanistischen Vereinigungen.

6. Fazit

Statt von ‚Solidarität‘ ist in strukturethischen Zusammenhängen oft besser von ‚Gerechtigkeit‘ zu sprechen bzw. die Solidarität konkret in die Ge-

45 *Fratelli tutti*, 114 (Nr. 180).

rechtigkeitsperspektive einzuordnen. Solidaritätskonzepte sollten ferner die Perspektiven der Personalität und Subsidiarität berücksichtigen und die Balance zwischen Unterstützung auf der einen sowie Erhaltung von Freiheit und personaler Autonomie auf der anderen Seite halten, also liberale und soziale Komponenten miteinander verbinden. Solidarität als Strukturprinzip bedarf zudem der Orientierung an einer entwicklungsoffenen Idee von Gemeinwohl, ohne dabei übergriffig oder instrumentalisierend zu werden. Die Gemeinwohlvorstellung ist vielleicht die Achillesferse der europäischen Integration: Ist sie zu formal, entfaltet sie möglicherweise keine Identifikation; ist sie zu konkret, kann sie mitunter erdrücken. Der genaue Kippunkt ist nicht ohne Weiteres auszumachen. Solidarität in Europa ist aber keinesfalls eine Ressource, auf die beliebig zurückgegriffen werden kann, um bestimmte politische Ziele strategisch umzusetzen, sondern Solidarität selbst braucht Ressourcen, um sich als gehaltvolles europäisches Leitbild beständig zu reproduzieren. Religionsgemeinschaften und andere gesellschaftliche Akteure können die Motivation zur Solidaritätsverwirklichung und entsprechende Grundhaltungen gesellschaftlich stärken. In strukturethischer Hinsicht sind geeignete Institutionen als Ressourcen der Solidaritätsreproduktion unerlässlich. Eine europäische Institutionenbildung, die Solidarität in der skizzierten Architektur verlässlich begleitet, geht über die sozialetische Perspektive hinaus und ist vor allem an die politischen Akteurinnen und Akteure zu richten und in der demokratischen Willensbildung immer wieder neu an die sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen.

Abschließend sei die Frage nach einer ‚grenzenlosen‘ Solidarität im Titel dieses Beitrages eigens aufgegriffen, in welcher eine geographische und auf Personen bezogene Doppeldeutigkeit von Grenzenlosigkeit mitschwingt, die analytisch und handlungspraktisch unterschiedliche deskriptive und normative Herausforderungen adressiert. Dessen ungeachtet, darf als Resümee der Ausführungen die durchaus anspruchsvolle These gewagt werden: *Solidarität* als normatives Leitbild, nah an der Gerechtigkeit und einem gehaltvollen anthropologischen Konzept orientiert, kann nicht anders als grenzenlos gedacht werden. In einer realen Welt mit endlichen materiellen, institutionellen und zeitlichen Ressourcen lässt sich diese Grenzenlosigkeit nicht immer durchhalten, sei es national oder noch mehr transnational. Beschränkungen sind dann jedoch zu rechtfertigen und es ist am Anspruch einer dynamischen und kreativen Entgrenzung von Solidarität festzuhalten.

Solidarität in Europa: Die Covid-19-Pandemie als Impuls für eine resilientere grenzüberschreitende Kooperation?

Julia Dittel & Florian Weber (Universität des Saarlandes)

1. Einleitung: Die Covid-19-Pandemie als Herausforderung für die Solidarität in Europa

Das Übereinkommen von Schengen wurde 1985 von fünf EG-Mitgliedstaaten in dem Bestreben unterzeichnet, „die Solidarität zwischen ihren Völkern dadurch zu bekräftigen, dass die Hindernisse für den freien Verkehr über die gemeinsamen Grenzen zwischen den Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik aufgehoben werden“.¹ Der Prozess der europäischen Integration in Verbindung mit dem Ideal offener Binnengrenzen war und ist damit explizit an den Gedanken der Solidarität gekoppelt – ein Prinzip, das auch in Krisenzeiten zum Tragen kommt bzw. kommen sollte.

Nachdem bereits die Finanzkrise des Jahres 2008 und die sogenannte Flüchtlingskrise im Jahr 2015 Fragen gleichmäßiger Lastenverteilung und redistributiver Politik hatten aufkommen lassen,² wurde ab 2020 die Covid-19-Pandemie zur Belastungsprobe für Zusammenhalt und gegenseitige Rücksichtnahme in Europa und der Welt. Im Januar 2020 als „Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)“³ eingestuft, erklärte

1 EUR-Lex: Schengen-Besitzstand – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, Amtsblatt der Europäischen Union L 239 vom 22.09.2000, 13–18, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2801%29:de:HTML> [12.10.2023].

2 Hierzu bspw. Hobbach, Raphaela: *European Solidarity. An Analysis of Debates on Redistributive Policies in France and Germany*, Cham 2021.

3 World Health Organization: *Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV)*, Genf, 30.01.2020, [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) [12.10.2023].

die Weltgesundheitsorganisation WHO die Erkrankung aufgrund der stark beschleunigten weltweiten Ausbreitung am 11. März 2020 zur Pandemie.⁴ Als das neuartige Virus SARS-CoV-2 die Welt ‚ergriff‘, setzten die politischen Entscheidungsträger:innen innerhalb der Europäischen Union (EU) anfangs noch auf gemeinschaftliches Handeln durch die Sicherung der Schengen-Außengrenzen.⁵ Angesichts sich zuspitzender Infektionsgeschehen in einzelnen Ländern oder Regionen rückte der Schutz der ‚eigenen‘ Bevölkerung jedoch alsbald vielfach in den Vordergrund.⁶ Eher nationale Pandemiemanagements und die Ad-hoc-Reaktionen auf sich überschlagende Nachrichten und Entwicklungen im Pandemiegeschehen kollidierten mit Forderungen nach einem geschlossenen und abgestimmten gesamteuropäischen Handeln: Wie in einem Dominoeffekt wandten sich verschiedene EU-Nationalstaaten von diesem Wunsch nach einer gemeinsamen Verfahrensweise ab und reagierten auf das sich immer rasanter ausbreitende Virus mit der Einführung von Grenzkontrollen und in Teilen mit Schließungen von einzelnen Grenzübergängen innerhalb des Schengen-Raums – „Covidfencing“, wie Medeiros et al.⁷ es betiteln. Dabei ließen uneinheitliche und unabgestimmte Grenzsicherungsmaßnahmen einen ‚Flickenteppich‘ unterschiedlicher Regelungen entstehen. Paasi et al.⁸ betonen in diesem Zusammenhang, dass die Covid-19-Pandemie in besonderem Maße gezeigt hat, dass territoriale Strategien weltweit weiterhin bzw. neuerlich als Werkzeug eingesetzt werden. Der Umgang mit der Gesundheitskrise, der stark an nationalstaatliche Kontexte rückgebunden war und vor dessen

4 World Health Organization: WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19, Genf, 11.03.2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [12.10.2023].

5 Weber, Florian: Cross-border Cooperation in the Border Region of Germany, France, and Luxembourg in Times of Covid-19, in: *European Societies* 24/3 (2022), 354–381.

6 Arnold, Clara/Mohammed, Samia: Einleitung: Kritisches Denken als gemeinsame Praxis, in: Arnold, Clara/Flügel-Martinsen, Oliver/Mohammed, Samia et al. (Hg.): *Kritik in der Krise. Perspektiven politischer Theorie auf die Corona-Pandemie*, Baden-Baden 2020, 7–13, hier 7.

7 Medeiros, Eduardo/Guillermo Ramírez, Martín/Ocskay, Gyula/Peyrony, Jean: Covid-fencing Effects on Cross-border Deterritorialism: The Case of Europe, in: *European Planning Studies* 29/5 (2021), 962–982.

8 Paasi, Anssi/Ferdoush, Md Azmeary/Jones, Reece/Murphy, Alexander B./Agnew, John/Ochoa Espejo, Paulina/Fall, Juliet J./Peterle, Giada: Locating the Territoriality of Territory in Border Studies, in: *Political Geography* 95/1 (2022), 1–9, hier 1.

Hintergrund Böhm⁹ einen „advent of unilateralism“ konstatierte, stellte damit scheinbar gegebene Errungenschaften der europäischen Integration – gerade ein Europa offener Binnengrenzen – infrage. Nationale Alleingänge ließen gleichzeitig die Frage nach Solidarität in Europa aufkommen.

Der Prozess der europäischen Integration hatte maßgeblich dazu beigetragen, schrittweise stärkere transnationale Vernetzungen und Austauschprozesse innerhalb der EU zu ermöglichen und zu festigen. Diese etablierten politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Verflechtungen, die gerade Grenzregionen in einem entscheidenden Maße prägen, kamen ins Stocken, als verschiedene Nationalstaaten innerhalb der EU angesichts der bestehenden Ausnahmesituation das ‚Heil‘ im Nationalen suchten. Besonders für Bewohner:innen von Grenzregionen brachten Unilateralität, fehlende Abstimmung und Grenzsicherungsmaßnahmen neue Herausforderungen und Unsicherheiten mit sich, denn gerade hier wurde der einschneidende Charakter der Grenzsicherungsmaßnahmen in besonderem Maße sicht- und spürbar.¹⁰ Ein Beispiel einer solchen Grenzregion ist die Großregion mit dem ‚Kerngebiet‘ SaarLorLux, einem historisch gewachsenen transnationalen Verflechtungsraum, der sich durch ein hohes Maß grenzüberschreitender Mobilität und grenzüberschreitenden Austauschs kennzeichnet.¹¹ Das dortige Covidfencing einschließlich fehlender

9 Böhm, Hynek: Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering, in: *Journal of Borderlands Studies* 38/3 (2023), 487–506, hier 487.

10 Weber, Florian/Wille, Christian: Grenzgeographien der COVID-19-Pandemie, in: Weber, Florian/Wille, Christian/Caesar, Beate et al. (Hg.): *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*, Wiesbaden 2020, 191–223; Dylla, Carolin: Drei Monate „Grenzerfahrungen“: Was bleibt? Betrachtungen aus der Medienperspektive, in: Weber, Florian/Theis, Roland/Terrolion, Karl (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Wiesbaden 2021, 261–283.

11 Vgl. einführend bspw. Bähr, Holger/Schenke, Hanna/Filsinger, Dieter: Transnationale Netzwerke und Institutionen in der Großregion SaarLorLux, in: Meyer, Jürgen/Rampeltshammer, Luitpold (Hg.): *Grenzüberschreitendes Arbeiten in der Großregion SaarLorLux*, Saarbrücken 2012, 17–78; Dörrenbächer, H. Peter: Die Entwicklung grenzüberschreitender Berufsausbildung im Spannungsfeld unterschiedlicher Dimensionen von Distanz – das Beispiel der Großregion, in: Weber, Florian/Wille, Christian/Caesar, Beate/Hollstege, Julian (Hg.): *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*, Wiesbaden 2020, 117–142; Wille, Christian: Grenzüberschreitende Alltagspraktiken in der Großregion SaarLorLux: eine Bestandsaufnahme, in: Wille, Christian (Hg.): *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur*, Bielefeld 2015, 133–156; Weber, Florian: *Grenzüberschreitende*

bzw. unzureichender Absprachen zwischen den Ländern ging mit schwerwiegenden praktischen und symbolischen Konsequenzen einher, denn wie an einer Schweißnaht trafen unterschiedliche Maßnahmen zum Krisenmanagement und Gesundheitsschutz aufeinander.¹²

Als Reaktion auf die einschneidenden Erfahrungen der ersten Pandemiephase leiteten Verantwortliche schnell erste Konsequenzen ab und versprachen, die Belange der Grenzregion und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit künftig stärker berücksichtigen zu wollen.¹³ Über die Großregion hinaus wurde in europäischen Grenzregionen die Forderung laut, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit künftig stärker forcieren und diese krisenfester bzw. ‚resilienter‘ gestalten zu wollen.¹⁴ Die Frage, inwieweit Grenzräume schon resilient sind oder resilient sein können, ist dabei auch eng an den Begriff der Solidarität zu koppeln.¹⁵ Denn die Covid-19-Pandemie tangierte das Verhältnis zwischen Unabhängigkeit und tiefgreifen-

Governance in der Großregion SaarLorLux, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 4/1 (2020), 183–186.

- 12 Weiterführend auch Brodowski, Dominik/Nesselhauf, Jonas/Weber, Florian (Hg.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*, Wiesbaden 2022.
- 13 Bspw. EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion: *Großregionale Zusammenarbeit in der Corona-Krise. Vermerk für die Mitglieder der Taskforce Cross-Border Health der AGEF*, Esch-sur-Alzette, 2021, <https://www.aebr.eu/wp-content/uploads/2021/02/210301-Zusammenarbeit-Grosregion-Corona-Krise.pdf> [12.10.2023].
- 14 Albers, Tetyana/Köbele-Ennaji, Valerie/Ross, Jacob/Wolfart, Veit: *Nationale Reflexe im Angesicht einer europäischen Krise. Die Kontrollen an der deutsch-französischen Binnengrenze während der ersten Welle der COVID-19-Epidemie*, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières*, 367–378; Roth, Michael: *Ein Schritt zurück, zwei nach vorne. Wie die Coronakrise uns lehrte*, mit Mut die grenzüberschreitende Zusammenarbeit voranzubringen, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières*, 37–44; Kretschmann, Winfried/Dreyer, Malu/Hans, Tobias/Rottner, Jean: *Beistandspakt für eine verstärkte grenzüberschreitende Kooperation und Koordination/Pacte d'assistance mutuelle pour une coopération et coordination transfrontalières renforcées*, Mainz/Saarbrücken/Straßburg/Stuttgart, 27.11.2020, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/stk/2020-11-27-beistandspakt.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [12.10.2023]; Europäische Kommission: *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Grenzregionen in der EU: Reallabors der europäischen Integration*. COM(2021) 393 final, Brüssel 14.07.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0393&from=DE> [12.10.2023].
- 15 Votoupalová, Markéta: *Solidarity as a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen? Discourse of the EU Institutions*, in: *Czech Journal of Political Science/Politologický časopis* 26/2 (2019), 102–121.

den wechselseitigen Verflechtungen in Grenzregionen. Regelmäßig wurde an europäische Solidarität – und damit an einen zentralen europäischen Wert – appelliert und die Notwendigkeit resilienterer Kooperation betont: Unter dem Petition „Gemeinsam sind wir stärker“ ließ beispielsweise der Gipfel der Großregion¹⁶ die Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie Revue passieren. Nachdem die globale Gesundheitskrise Verantwortliche vor unvorhersehbare Herausforderungen gestellt hatte und mitunter zu einer Zerreißprobe für die freundschaftlichen Beziehungen innerhalb der Grenzregion geworden war, hat diese Aussage eine hohe symbolische und praktische Bedeutung. Neben einem Zurückblicken auf die Erfahrungen mit der globalen Gesundheitskrise betont der Gipfel in seiner Erklärung, dass es die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gerade in Krisenzeiten weiter zu intensivieren gilt. Das Credo umfasst damit zwei wesentliche Aspekte: Zum einen werden Zusammenhalt und damit auch Solidarität mit Nachbarn aktiv eingefordert, zum anderen wird an der Zielsetzung einer gestärkten, resilienteren Kooperation festgehalten.¹⁷

Vor dem Hintergrund der einleitenden Bemerkungen rücken wir im Folgenden für die Großregion mit ihrem ‚Kern‘ SaarLorLux die Frage in den Vordergrund, auf welche Weise sich im Zuge des Pandemiegeschehens transnationale Solidarität manifestierte und wie daran geknüpft erste Einschätzungen zur Resilienz der grenzüberschreitenden Strukturen ausfallen können. Der Beitrag öffnet vor diesem Hintergrund mit einer überblicksartigen Konzeptualisierung von Solidarität und Resilienz – und damit von zwei zunächst sehr abstrakten und facettenreichen Begriffen, die im Kontext der Covid-19-Pandemie ‚Konjunktur feierten‘ (Abschnitt 2). Ausgehend von dieser theoretischen Grundlegung wird im dritten Abschnitt mit Blick auf die Region SaarLorLux das Verständnis von Solidarität und Krisenfestigkeit im Lichte der Covid-19-Pandemie untersucht. Die empirische Basis bilden grundlegende Publikationen zu den Auswirkungen der Pandemie auf die Grenzregion, 2020 und 2021 geführte Interviews mit Entscheidungs-

16 EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion: „Gemeinsam sind wir stärker: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter vertiefen“. Erklärung des Zwischengipfels unter saarländischer Gipfelpräsidentschaft, 18.06.2020, <https://www.grossregion.net/content/download/4618/file/Erklaerung%20Zwischengipfel.pdf> [12.10.2023].

17 Gipfel der Großregion: Gemeinsame Erklärung des Gipfels der Großregion. 17. Gipfel der Großregion unter saarländischer Präsidentschaft, Saarbrücken 2021, <http://www.grossregion.net/content/download/5071/79946> [12.10.2023].

träger:innen und ausgewertete Dokumente¹⁸ sowie Inhalte der Podiumsdiskussion im Kontext der dritten Saarbrücker Europa-Konferenz des Clusters für Europaforschung (CEUS) an der Universität des Saarlandes im Mai 2022, die sich in besonderer Weise mit der Frage nach europäischer Solidarität beschäftigte.¹⁹ Im Zuge letzterer diskutierten unter Moderation von Carolin Dylla (Saarländischer Rundfunk) der Mediziner Cem Özbek,²⁰ der Rechtswissenschaftler Julien Dubarry, der ehemalige Europa-Staatssekretär Roland Theis und Juniorprofessor Florian Weber zu Fragen von Solidarität in der Grenzregion SaarLorLux. Der Beitrag schließt mit einem Résumé und einem Ausblick auf künftige Forschungsbedarfe.²¹

2. Theoretische Grundlegung: Solidarität und Resilienz in Europa

2.1. Solidarität: Zwischen gemeinsamem Wert und gemeinsamem Handeln

Nicht zuletzt im Kontext verschiedener europaweiter und globaler Krisen, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf das (Zusammen-)Leben in der EU einwirkten – darunter die Finanzkrise, die sogenannte Flüchtlingskrise, der Klimawandel, Terrorismus und der Krieg in der Ukraine –, konnte sich Solidarität zunehmend als fester Bestandteil politischer und gesellschaftli-

18 Im Rahmen der Auswertung greifen wir u. a. auf 26 Interviews mit Politiker:innen aus dem Saarland, dem *département* Moselle und dem Großherzogtum Luxemburg zurück, die 2020 und 2021 im Rahmen eines aus Mitteln der saarländischen Staatskanzlei finanzierten Forschungsvorhabens zu grenzüberschreitender Governance geführt wurden und bei dem auch das Themenfeld ‚Covid-19 und Auswirkungen‘ beleuchtet wurde. Die Interviews wurden von unserer Kollegin Nora Crossey geführt. Ergänzend finden luxemburgische Pressemitteilungen des Premierministers und des Außenministers aus dieser Zeit Berücksichtigung. Zur Anonymisierung wurde mit Kürzeln gearbeitet: D = Deutschland, F = Frankreich, L = Luxemburg, ergänzt um nat = national, reg = regional und kom = kommunal sowie eine laufende Nummer. Vgl. dazu auch Weber: Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19.

19 Aussagen der Moderatorin und der Teilnehmer der Podiumsdiskussion werden im Artikel als ‚Statements‘ gekennzeichnet.

20 Sanitätsrat Dr. med. Cem Özbek ist im April 2024 gestorben. Er war langjähriger Chefarzt der Klinik für Kardiologie und Angiologie der SHG-Kliniken Völklingen und engagierte sich stark für die grenzüberschreitende medizinische Versorgung in der deutsch-französischen Grenzregion. Für sein Engagement erhielt er das Bundesverdienstkreuz am Bande.

21 Der vorliegende Artikel wurde im Sommer 2022 verfasst und bildet entsprechend den Diskussionsstand zum damaligen Zeitpunkt ab.

cher Debatten etablieren.²² Aushandlungsprozesse um Solidarität in Europa sahen das Prinzip dabei häufig im Spannungsfeld zwischen dessen Bezeichnung als zentraler Wert, der in verschiedenen EU-Dokumenten erwähnt wird, und dessen fehlender Berücksichtigung im tatsächlichen Handeln.²³ Im Zuge der Covid-19-Pandemie wurde Solidarität aktiv und explizit eingefordert.²⁴ Sie ist dabei gleichermaßen als symbolisches Zeichen des Zusammenhalts und als mögliche, konkrete Handlungsweise zu verstehen, läuft dabei aber immer auch Gefahr, als leere Worthülse oder Lippenbekenntnis auf der Ebene politischer Rhetorik zu verkümmern.

In einer konstruktivistischen Lesart ist Solidarität als „constructed through the interactions and understandings of groups or individuals over time“²⁵ zu verstehen. Folglich ist Solidarität kein Wert, der im Sinne eines immanenten Zustandes ‚einfach‘ gegeben ist, sondern muss ‚hergestellt‘ werden und ist damit immer als Prozess zu denken.²⁶ Hinzu kommt, dass Solidarität für unterschiedliche Akteure divergierende Bedeutungen hat bzw. haben kann – es gibt also nicht *die eine* Solidarität. Interessens- und Zielkonflikte kommen an dieser Stelle ebenso zum Tragen wie Fragen nach Verantwortlichkeiten. Aufgrund dieses wandelbaren, nicht eindeutig abgrenzbaren und kontingenten Charakters muss bzw. kann Solidarität immer wieder auch neu definiert werden.²⁷ Wie lässt sich Solidarität als

22 Lahusen, Christian/Grasso, Maria: Solidarity in Europe – European Solidarity: An Introduction, in: Lahusen, Christian/Grasso, Maria T. (Hg.): Solidarity in Europe. Citizens’ Responses in Times of Crisis, Camden 2018, 1–18.

23 Vgl. bspw. Beutler, Bengt: Solidarity in the EU: A Critique of Solidarity and of the EU, in: Grimmel, Andreas/Giang, Susanne My (Hg.): Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis, Cham 2017, 21–35.

24 Bauhr, Monika/Charron, Nicholas: Stand Together or Alone? Public Support for European Economic Solidarity During the Covid-19 Pandemic, in: European Societies 23/4 (2021), 533–561; Bertoncini, Yves: European Solidarity in Times of Crisis: A Legacy to Develop in the Face of COVID-19, in: Fondation Robert Schuman/European issues 555 (2020), 1–13.

25 Gould, Carol C.: Transnational Solidarities, in: Journal of Social Philosophy 38/1 (2007), 148–164, hier 159.

26 Grimmel, Andreas/Giang, Susanne M.: Introduction: Solidarity Lost? The European Union and the Crisis of One of its Core Values, in: Grimmel/Giang (Hg.): Solidarity in the European Union, 1–6, hier 2.

27 Becker, Peter: Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit, in: SWP-Studie (2015), 1–34, hier 28.

vielschichtiges Konzept²⁸ vor diesem Hintergrund im europäischen Mehrebenensystem verorten?

Solidarität erwächst aus „common interests and concerns“;²⁹ mitunter gekoppelt an ein Gefühl von Gemeinschaft oder eine moralische Verpflichtung, zu helfen.³⁰ Für den konkreten europäischen Kontext bedeutet das, dass Solidarität als zunächst abstrakter Begriff immer vor dem Hintergrund umfassender und komplexer (sozialer) Zusammenhänge zu denken ist. Nach Hobbach³¹ kann europäische Solidarität als die Bereitschaft verstanden werden, eigene Ressourcen mit anderen Europäer:innen zu teilen, die diese benötigen. Dieses Verständnis basiert auf Annahmen einer organischen Solidarität, die zwischen Individuen und Kollektiven besteht und damit nicht zwingend auf privaten Bindungen beruht.³² Die Vorstellung nicht auf Gruppenzugehörigkeit basierender Solidarität ist konzeptionell besonders passfähig für eine Übertragung auf das Mehrebenengeflecht der EU.³³ Denn dieses macht es notwendig, Solidarität horizontal und vertikal – über Ebenen und Grenzen hinweg – zu denken und dabei verschiedene, möglicherweise nebeneinander bestehende Verständnisse von Solidarität zu berücksichtigen.³⁴ Solidarität in Europa ist damit immer vielfältig und komplex.³⁵ Die Ausprägungen können in einem komplementären, aber auch in einem konfligierenden Verhältnis zueinander stehen.³⁶ Damit einhergehend vollziehen sich diverse In- und Exklusionsprozesse, sodass Solidarität immer auch ‚Aushandlungssache‘ und potenziell umstritten ist.³⁷ Gerade in Krisenzeiten, die häufig mit Unsicherheiten, Ängsten oder Kon-

28 Stjernø, Steinar: *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge/New York 2005; Votoupalová, Markéta: *Solidarity as a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen?*, 106.

29 Dean, Jodi: *Reflective Solidarity*, in: *Constellations* 2/1 (1995), 114–140, hier 115.

30 Hobbach: *European Solidarity*, 26.

31 Ebd., 26–28.

32 Durkheim, Émile: *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Frankfurt am Main 1988² [1930].

33 Hierzu allgemein Knodt, Michèle/Tews, Anne: *European Solidarity and its Limits: Insights from Current Political Challenges*, in: Grimm/Giang (Hg.): *Solidarity in the European Union*, 47–64.

34 Hierzu ausführlich ebd., 48–55.

35 Votoupalová, Markéta: *Solidarity as a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen?*, 103; Grimm, Andreas: *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or “Empty Signifier”*, in: Grimm/Giang (Hg.): *Solidarity in the European Union*, 161–175, hier 171.

36 Lahusen/Grasso: *Solidarity in Europe – European Solidarity: An Introduction*, 5.

37 Hobbach: *European Solidarity*, 27.

flikten einhergehen, wird solidarisches Handeln zu einer sensiblen Frage – besonders, wenn mögliche Interessenskonflikte bestehen.³⁸ Denn Solidarität kann beispielsweise Einzelpersonen, nationalen Bevölkerungen oder der Menschheit als Ganze entgegengebracht werden, wobei deren jeweilige Ansprüche an ein konkretes Handeln divergieren.³⁹ An dieser Stelle wird deutlich, dass gerade der Brückenschlag zwischen abstraktem und gelebtem Prinzip einer gewissen Sensibilität und Abwägung bedarf, gleichwohl aber zwingend notwendig ist. „Good intentions and the evocation of European solidarity are not enough. There is no such thing as solidarity unless it is practised, regardless of the underlying definition of what it means to act in solidarity“⁴⁰ Erst durch konkretes Handeln wird Solidarität greifbar⁴¹. Bereits im Schuman-Plan wurde die Notwendigkeit einer gemeinsamen Praktizierung von Solidarität betont: „L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait“.⁴²

Also können Krisen einerseits den Gedanken der Solidarität auf eine harte Probe stellen, etwa wenn Solidarisierungen zugunsten der ‚eigenen‘ Bevölkerung mit einem Rückbezug auf nationalstaatliche Interessen einhergehen. Andererseits regen Krisen mitunter dazu an, über praktische Implikationen von Solidarität nachzudenken, mögliche Wege solidarischen Handelns zu identifizieren und konkretes Handeln im Sinne von Zusammenhalt und gegenseitiger Rücksichtnahme ‚neuen Schwung‘ zu verleihen.⁴³ Votoupalová⁴⁴ argumentiert vor diesem Hintergrund, dass Solidarität auch für die Resilienz des Schengen-Raums unabdingbar ist.

38 Steinvorth, Ulrich: Applying the Idea of Solidarity To Europe, in: Grimmel/Giang (Hg.): *Solidarity in the European Union*, 9–19, hier 12.

39 Lahusen/Grasso: *Solidarity in Europe – European Solidarity: An Introduction*, 5.

40 Grimmel/Giang: Introduction: Solidarity Lost? The European Union and the Crisis of One of its Core Values, 2.

41 Beutler: *Solidarity In The EU*; Grimmel: *Solidarity in the European Union*.

42 Europäische Kommission/Schuman, Robert: La déclaration Schuman du 9 mai 1950. Die Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950. The Schuman Declaration, Brüssel 2015 [1950], http://eubg.eu/upload/files/662783579_Shuman.pdf, 7 [12.10.2023].

43 Grimmel: *Solidarity in the European Union*, 173–174.

44 Votoupalová: *Solidarity as a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen?*

2.2. Resilienz: Zwischen Widerstandsfähigkeit und Weiterentwicklung

Sich (scheinbar) zuspitzende krisenhafte Ereignisse haben in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur Solidarität als europäischen Wert und handlungsweisendes Leitbild zu einem zentralen Bestandteil gesellschaftspolitischer und wissenschaftlicher Debatten hervorkommen lassen. Gerade auch das Schlagwort der Krisenfestigkeit beziehungsweise Resilienz ist auf zivilgesellschaftlicher und politisch-institutioneller Ebene verstärkt in den Fokus gerückt⁴⁵ – in besonderer Weise im Kontext der Covid-19-Pandemie. Diese hatte verdeutlicht, dass „the idea of a borderless Europe and deterritorialisation is not resilient to crisis“.⁴⁶ Als ‚Patentlösung‘ für den Umgang mit vielfältigen Krisen liegt das Konzept im Zeitgeist.⁴⁷ Der Begriff der Resilienz diene besonders im Kontext grenzüberschreitender Kooperation zu Zeiten der globalen Gesundheitskrise als zentrales (politisches) Schlagwort, um dem Gedanken einer zu stärkenden Zusammenarbeit in Krisenzeiten und darüber hinaus Rechnung zu tragen, nachdem die globale Gesundheitskrise Entscheidungsträger:innen vor vielfältige Herausforderungen gestellt hatte.

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung kann für das Resilienzkonzept auf eine lange Geschichte zurückgeblickt werden. Mit Ursprüngen in der Psychologie⁴⁸ fand es zunächst in der sozialökologischen⁴⁹ und jüngst vermehrt auch in der soziologischen Forschung verstärkte Berücksichtigung – unter anderem auch in der Grenzraumforschung.⁵⁰ Mit der

45 Wilson, Geoff A./Wilson, Olivia J.: Assessing the Resilience of Human Systems: A Critical Evaluation of Universal and Contextual Resilience Variables, in: *Resilience* 7/2 (2019), 126–148, hier 126.

46 Opiłowska, Elżbieta: The Covid-19 Crisis: The End of a Borderless Europe?, in: *European Societies* 23/sup1 (2021), S589–S600, hier S597.

47 Simon, Stephanie/Randalls, Samuel: Geography, Ontological Politics and the Resilient Future, in: *Dialogues in Human Geography* 6/1 (2016), 3–18, hier 4.

48 Zum Überblick über verschiedene Konzeptualisierungen menschlicher Resilienz vgl. Métais, Clément/Burel, Nicolas/Gillham, Jane E./Tarquinio, Cyril/Martin-Krumm, Charles: Integrative Review of the Recent Literature on Human Resilience: From Concepts, Theories, and Discussions towards a Complex Understanding, in: *Europe's Journal Of Psychology* 18/1 (2022), 98–119, hier 99.

49 Für eine systematische und detaillierte Aufschlüsselung des Resilienzverständnisses in Bezug auf Nachhaltigkeit und Entwicklung vgl. Brown, Katrina: *Resilience, Development and Global Change*, Abingdon/New York 2016.

50 U. a. Andersen, Dorte Jagetic/Prokkola, Eeva-Kaisa (Hg.): *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptations and Resistance at Borders*, Abingdon/New York 2022; Prokkola, Eeva-Kaisa: *Border-regional Resilience in EU Internal and External Bor-*

Inter- und Transdisziplinarität geht gleichzeitig eine gewisse Komplexität und Unbestimmtheit einher. Eine übergreifend ‚gültige‘ Definition von Resilienz existiert nicht.⁵¹ „In many respects, the concept is still evolving and is developing many hybrid meanings, many applications, and context-specific interpretations“.⁵² Simon und Randalls⁵³ diskutieren in diesem Kontext das Bestehen ‚multipler Resilienzen‘. Vor diesem Hintergrund kann das Konzept im Sinne eines *boundary objects* verstanden werden,⁵⁴ das durch verschiedene Disziplinen genutzt und angeeignet wird und dessen Verständnis je nach disziplinärer Perspektive variiert, das jedoch gleichzeitig gewisse identitätswahrende Kernaspekte innehat, die als Fundament des Ansatzes fortbestehen.

Resilienz beschreibt die Fähigkeit von (in diesem Falle grenzüberschreitenden) Strukturen, widrigen Situationen standzuhalten, auf Stressfaktoren zu reagieren, ohne dabei ihre Identität oder grundlegende Funktion zu verlieren, sich von ihnen zu erholen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln.⁵⁵ Störfaktoren können dabei sowohl kurzfristige Schocks als auch sich lang-

der Areas in Finland, in: *European Planning Studies* 27/8 (2019), 1587–1606; Bristow, Gillian/Healy, Adrian: Crisis Response, Choice and Resilience: Insights from Complexity Thinking, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 8/2 (2015), 241–256; Martin, Ron/Sunley, Peter: On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation, in: *Journal of Economic Geography* 15/1 (2015), 1–42.

- 51 Hierzu bspw. Andersen, Dorte J./Prokkola, Eeva-Kaisa: Introduction: Embedding Borderlands Resilience, in: Andersen/Prokkola (Hg.): *Borderlands Resilience*, 1–18, hier 2; für eine ausführliche Synthese des Resilienzverständnisses verschiedener Disziplinen vgl. Martin-Breen, Patrick/Anderies, J. M.: *Resilience: A Literature Review*, Brighton, 2011, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/3692> [12.10.2023].
- 52 Brown: *Resilience, Development and Global Change*, 9.
- 53 Simon/Randalls: *Geography, Ontological Politics and the Resilient Future*.
- 54 Davoudi, Simin/Shaw, Keith/Haider, L. Jamila/Quinlan, Allyson E./Peterson, Garry D./Wilkinson, Cathy/Fünfgeld, Hartmut/McEvoy, Darryn/Porter, Libby: Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? „Reframing“ Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does It Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note, in: *Planning Theory & Practice* 13/2 (2012), 299–333; Baggio, Jacopo A./Brown, Katrina/Hellebrandt, Denis: Boundary Object or Bridging Concept? A Citation Network Analysis of Resilience, in: *Ecology and Society* 20/2 (2015).
- 55 Böschen, Stefan/Binder, Claudia R./Rathgeber, Andreas: Resilienzkonstruktionen: Divergenz und Konvergenz von Theoriemodellen. Eine konzeptionell-empirische Analyse, in: *GAIA – Ecological Perspectives For Science And Society* 26/S1 (2017),

sam anbahnende, zuspitzende krisenhafte Zustände sein.⁵⁶ Auch sich wandelnde Kontexte – externen wie internen Entwicklungen entspringend – können an die Resilienz von Strukturen appellieren. Damit sind es drei Fähigkeiten von Strukturen, die zu deren Krisenfestigkeit beitragen können: *Widerstandsfähigkeit*, *Anpassungsfähigkeit* an sich immer wandelnde Rahmenbedingungen und *Transformationsfähigkeit* im Sinne einer positiven Weiterentwicklung.⁵⁷ Als Reaktion auf Störungen wird also nicht unbedingt eine Rückkehr zum Status Prä-Krise (*bouncing back*) angestrebt.⁵⁸ Die generelle Bereitschaft zur Transformation und das Verständnis von Wandel als Chance sind damit wesentliche Charakteristika resilienter Strukturen.⁵⁹

Dem Resilienzkonzept liegt die Prämisse zugrunde, dass Strukturen immer an verschiedene Prozesse rückgebunden sind, teils unerwarteten Entwicklungen unterliegen und folglich dynamisch sind.⁶⁰ Sich immer wieder wandelnde Kontexte bedeuten auch, dass immer neue Störfaktoren oder Katalysatoren auf Strukturen einwirken und für sie neue Herausforderungen oder Stärken mit sich bringen können.⁶¹ Die konstruktivistische Denkweise von Resilienz, die Wandelbarkeit als einen inhärenten Bestandteil des Konzeptes anerkennt,⁶² trägt diesem Umstand Rechnung. Resilienz ist folglich niemals ein ‚einfach‘ gegebener und feststehender Zustand, sondern synchron und diachron verschieden.⁶³ Mit der Wandelbarkeit und Vielfältigkeit des Konzeptes geht einher, dass für jede Grenzregion ganz eigene

216–224, hier 216; Prokkola: Border-regional Resilience in EU Internal and External Border Areas in Finland, 1591.

56 Bösch, Frank/Deitelhoff, Nicole/Kroll, Stefan/Thiel, Thorsten: Für eine reflexive Krisenforschung – zur Einführung, in: Bösch, Frank/Deitelhoff, Nicole/Kroll, Stefan (Hg.): Handbuch Krisenforschung, Wiesbaden 2020, 3–16, hier 4; Vomberg, Elfi/Stauss, Sebastian/Schürmer, Anna: Einleitung: Von konzentrierten Ausnahmezuständen, in: Vomberg, Elfi/Stauss, Sebastian/Schürmer, Anna (Hg.): Krise – Boykott – Skandal. Konzertierte Ausnahmezustände, München 2021, 11–33, hier 13.

57 Überblicksartig zu den drei Dimensionen vgl. u. a. Brown: Resilience, Development and Global Change; Walker, Brian/Salt, David: Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World, Washington 2006.

58 Wilson/Wilson: Assessing The Resilience of Human Systems, 127.

59 Vgl. Brown: Resilience, Development and Global Change, 6–8.

60 Hierzu bspw. ebd.; Simon/Randalls: Geography, Ontological Politics and the Resilient Future, 15.

61 Métais/Burel/Gillham/Tarquino/Martin-Krumm: Integrative Review of the Recent Literature on Human Resilience, 110.

62 Vgl. ebd., 98 und 100–101.

63 Brown: Resilience, Development and Global Change; Wilson/Wilson: Assessing the Resilience of Human Systems; Simon/Randalls: Geography, Ontological Politics and the Resilient Future.

Faktoren entscheidend für deren Resilienz sein können. „Border-regional resilience has its own logic that is different from the national logic“.⁶⁴ Dezentralisierten Entscheidungsfindungsprozessen sowie der Befähigung und Stärkung der kommunalen und lokalen Ebene wird zur Ausgestaltung resilienter Strukturen eine hohe Bedeutung zuteil.⁶⁵ Im grenzüberschreitenden Kontext sind hier nicht nur vertikale, sondern auch horizontale Kommunikation und Kooperation im Sinne einer *cross-border multilevel governance*⁶⁶ vonnöten. Da grenzüberschreitende Kooperationen immer im Einfluss eines Geflechts mehrerer Ebenen stehen, ist Resilienz nur unter Beteiligung verschiedener Akteure und Ebenen zu erreichen.⁶⁷ Auch bezüglich der zeitlichen Dimension von Resilienz bedarf es einer Unterscheidung zwischen „short-term adaptive capacities of populations in a region and the longer-term resilience of their production and livelihood systems“.⁶⁸ Können grenzregionale Strukturen also beispielsweise kurzfristig auf bestimmte Herausforderungen reagieren und sie bewältigen, sind sie damit noch nicht zwingend langfristig resilient.

Ausgehend von diesen theoretischen Konzeptualisierungen beleuchten wir im Folgenden für die Grenzregion SaarLorLux, inwiefern Solidarität als politische Leitidee oder gelebtes Prinzip im konkreten Umgang mit der Covid-19-Pandemie fungierte. Daran anknüpfend rückt das Resilienzkonzept als ‚Schlüssel‘ zu einem perspektivischen und langfristig ausgerichteten erfolgreichen Reagieren auf Krisen in den Mittelpunkt der Analyse. In welchem Maße konnten Solidarität und Resilienz der grenzüberschreitenden Kooperation also bereits beobachtet werden? Welche Faktoren wirkten sich hinderlich und förderlich auf den Umgang mit der Covid-19-Pandemie

64 Prokkola: Border-regional Resilience in EU Internal and External Border Areas in Finland, 1602.

65 Wilson/Wilson: Assessing the Resilience of Human Systems, 127.

66 Špaček, Martin: Multilevel Cross-Border Governance in The Czech-Saxon Borderland: Working Together or in Parallel?, in: Halduskultuur/Administrative Culture 18/2 (2018), 175–202; hierzu bspw. Crossey, Nora/Weber, Florian: Die Frankreichstrategie des Saarlandes als multisektoraler Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: Mangels, Kirsten/Briegel, Daniela (Hg.): Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung, Kaiserslautern 2022, 23–41.

67 Prokkola: Border-regional Resilience in EU Internal and External Border Areas in Finland, 1591.

68 Bristow/Healy: Crisis Response, Choice and Resilience: Insights from Complexity Thinking, 253.

aus? Und welche Notwendigkeiten und Wünsche zugunsten resilient(er) Strukturen werden von Entscheidungsträger:innen formuliert?

3. Grenzüberschreitende Solidarität und Resilienz in der grenzüberschreitenden Region SaarLorLux im Zuge der Covid-19-Pandemie

3.1. Ad-hoc-Reaktionen auf die Covid-19-Pandemie und Herausforderungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Ermöglicht durch die Errungenschaften des europäischen Integrationsprozesses war das freie Überqueren von nationalen Grenzen im Schengen-Raum seit 1995 und den Folgejahren zur Normalität geworden. Besonders in transnational eng verflochtenen Grenzräumen wie der Region SaarLorLux wurde es im Alltag selten hinterfragt. Die grenzüberschreitende Alltagsmobilität umfasst hier neben dem Berufspendeln das gewissermaßen stereotype Kaufen von Baguette in Frankreich, das Tanken in Luxemburg oder das Einkaufen in deutschen Discontnern, aber auch den Besuch und die Pflege von Familienangehörigen und Freund:innen oder den Besuch von Schulen oder Universitäten.⁶⁹ Diese lange etablierten Beziehungen gerieten zeitweise ‚aus den Fugen‘, als mit der Covid-19-Pandemie Bürger:innen und Politiker:innen unvorbereitet auf eine Gesundheitskrise diesen Ausmaßes traf. „Tellement on est européen dans l'esprit qu'on n'imaginait pas qu'un jour la frontière puisse être fermée“, so ein:e Bürgermeister:in aus dem *département* Moselle (F_kom_8). Nachdem der Krisenstab der Bundesregierung die *région* Grand Est aufgrund der dort rasant ansteigenden Fallzahlen am 11. März 2020 durch das deutsche Robert Koch-Institut zum Risikogebiet erklärt hatte,⁷⁰ führte die Bundesrepublik Deutschland am 16. März

69 Wille: Grenzüberschreitende Alltagspraktiken in der Großregion SaarLorLux; Universität der Großregion: La coopération universitaire transfrontalière et la pandémie du Coronavirus. Pressemitteilung, Esch-sur-Alzette/Saarbrücken 2020, http://www.uni-gr.eu/sites/tst-uni-gr.univ-lorraine.fr/files/users/documents/cp_unigr_et_covid-19_fr_14.04.20.pdf [12.10.2023].

70 Robert Koch-Institut: Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). Aktualisierter Stand für Deutschland, Berlin, 11.03.2020, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-11-de.pdf?__blob=publicationFile, 5](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-11-de.pdf?__blob=publicationFile,5) [12.10.2023]; Recktenwald, Katharina/Weber, Florian/Dörrenbächer, H. Peter: Grenzregionen in Zeiten der Covid-19-Pandemie – eine Analyse der Berichterstattung der Saarbrücker Zeitung im

Kontrollen an den Grenzen zu verschiedenen Nachbarländern ein, unter anderem auch zu Luxemburg und Frankreich. Drei Tage später wurden einzelne Grenzübergänge geschlossen.⁷¹ Fortan durfte die Grenze nur noch aus ‚triftigen Gründen‘ passiert werden – etwa, um zur Arbeit zu gelangen oder sich um pflegebedürftige Angehörige zu kümmern – viele weitere alltägliche grenzüberschreitende Aktivitäten hingegen blieben untersagt.⁷² Auch für diejenigen Menschen, die die Grenze weiterhin überqueren durften, blieb das ‚Grenzmanagement‘ nicht ohne Auswirkungen, denn für den Weg zu einem ‚notifizierten Grenzübergang‘⁷³ mussten Umwege und Staus aufgrund der Kontrollen in Kauf genommen werden. Diese exemplarisch und in knapper Form dargestellten Auswirkungen der krisenbedingten Einschränkungen verdeutlichen, wie sehr der Alltag im grenzüberschreitenden Verflechtungsraum verkompliziert wurde. Auf markante Weise machten sie die restringierende Wirkung nationaler Grenzen für Grenzraumbewohner:innen aktiv spür- und erlebbar.

Gerade die unilateralen Entscheidungen, die nicht mit den Nachbarn koordiniert bzw. nicht hinreichend transparent kommuniziert wurden, ließen die erste Welle der Covid-19-Pandemie zu einer Herausforderung für die grenzüberschreitenden Beziehungen in der Region SaarLorLux werden.⁷⁴ Die Grenzrestriktionen, mit dem insbesondere der Schutz der ‚eigenen‘ Bevölkerung sichergestellt werden sollte, können, wie es der damalige saarlän-

Frühjahr 2020, Saarbrücken, 2022, https://ubt.opus.hbz-nrw.de/opus45-ubtr/frontdoor/deliver/index/docId/1788/file/UniGR-CBS_Working_Paper_Vol12.pdf, 8 [12.10.2023].

- 71 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Grenzübertritt nur noch an bestimmten Grenzübergangsstellen. Pressemitteilung, Berlin, 19.03.2020, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/festlegung-grenzuebergangsstellen.html> [12.10.2023]; Bundespolizei: Corona-Virus: Vorübergehende Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark. Pressemitteilung, Potsdam, 15.03.2020, https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2020/03/200315_grenzkontrollen_corona.html [12.10.2023].
- 72 Hierzu allg. Theis, Roland: Viel mehr als „plus jamais!“. Welche Lehren wir aus der Krise ziehen – die Chance auf einen neuen Aufbruch für die deutsch-französische Grenzregion!, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 427–447.
- 73 Thewes, Hanno: Flatterband und Barrikaden: Grenzschießungen in der Pandemie, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 195–200, hier 199.
- 74 Zum Überblick vgl. Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières.

dische Ministerpräsident Tobias Hans⁷⁵ mit etwas Abstand rahmt, als „Akt der Hilflosigkeit“ verstanden werden, denn gerade die erste Pandemiewelle im Frühjahr 2020 erforderte spontanes Handeln in einer unübersichtlichen und unvorhergesehenen Situation. Wie in einer Kettenreaktion wurden Entscheidungen getroffen und Maßnahmen beschlossen, die Halt schaffen und den Bürger:innen Sicherheit vermitteln sollten (Statement Roland Theis im Rahmen der Podiumsdiskussion). Auch schien es in gewisser Weise ‚nachvollziehbar‘, dass damit die Interessen all jener Menschen berücksichtigt wurden, für die die jeweiligen Entscheidungsträger:innen Verantwortung übernehmen: „[Pour] les ministres de l’Intérieur des deux pays [...], c’[était] plus facile de gérer une crise sanitaire en fermant la frontière, en confinant le pays, je peux le comprendre“ (F_kom_2).⁷⁶ Es waren damit weniger die Grenzkontrollen und -schließungen als solche, sondern vielmehr der Modus Operandi (Statement Florian Weber) – die unabgestimmte Vorgehensweise der Bundesrepublik bei der Einführung der Restriktionen –, der „den Nachbarn sozusagen vor den Kopf“ stieß (D_kom_4). „Du jour au lendemain, on ferme la frontière, on [ne] demande rien à personne ici, on [ne] demande rien à l’Eurodistrict, on [ne] demande rien aux communes, on ne demande rien aux départements“ (F_kom_2, hierzu auch D_kom_9).

Gleichzeitig wurde gerade die Tatsache, dass sich Verantwortliche unterschiedlicher Institutionen damit im Moment akuter Bedrohung auf die nationale Maßstabebene zurückbezogen, von vielen als Schock wahrgenommen. „Wenn ich das mal im Bild formulieren will, das ist so, wenn in Ihrer Straße ein Feuer ausbricht und das erste, was Sie machen, ist nicht mit den Nachbarn die Löschkette bilden, sondern die Haustür abzusperren“ (Statement Roland Theis). Entsprechende Egoismen entfalteten auch eine starke symbolische Wirkung. Verbarrikadierte Grenzübergänge und bewaffnete (deutsche) Polizist:innen an den Grenzen wurden als „beschämend“ (D_kom_9) und „taktlos“ (F_kom_7) wahrgenommen, denn sie suggerierten, Saarländer:innen müssten vor ihren französischen Mitbürger:innen ‚geschützt‘ werden, was in einer eng verflochtenen Grenzregion „schizophren“ und das Gegenteil gelebter Solidarität sei (Statement Florian Weber). Die Frage nach Solidarität mit den (europäischen) Nach-

75 Hans, Tobias: Gemeinsam vorangehen!, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 123–131, hier 127.

76 Hierzu auch Arnold/Mohammed: Einleitung: Kritisches Denken als gemeinsame Praxis, 7.

barn erlangte besondere Virulenz,⁷⁷ als sich die Angst vor dem Virus und der *région* Grand Est als vermeintlicher ‚Ursprung der Gefahr‘ in Ressentiments von Teilen der saarländischen Bevölkerung ihren französischen Nachbar:innen und nicht *allen* Grenzgänger:innen gegenüber manifestierte.⁷⁸

Als erfreulich ist in diesem Kontext hervorzuheben, dass sich gleichzeitig viele Grenzraumbewohner:innen von entsprechenden Maßnahmen und deren Wirkungen distanzierten, denn einem Selbstverständnis als „überzeugter Europäer“ (D_kom_4) liefen diese Entwicklungen zuwider. Mit Willensbekundungen und Manifesten, aber auch Solidaritätsaktionen, beispielsweise mit Bannern an gewöhnlich hoch frequentierten Grenzübergangsstellen wie der Freundschaftsbrücke zwischen Kleinblittersdorf und Grosbliederstroff oder auf YouTube veröffentlichten Solidaritätsbekundungen,⁷⁹ setzten sich Bürger:innen sowie Bürgermeister:innen und weitere politische Akteur:innen aktiv für offene Grenzen, ein solidarisches Miteinander und für den europäischen Gedanken ein.⁸⁰ In einer Video-Botschaft votierte der EVTZ SaarMoselle⁸¹ für ein baldiges Ende der verstärkten Grenzkontrollen.⁸² Auch der ehemalige Vize-Premierminister von Luxem-

77 Hierzu bspw. Rottner, Jean: La COVID-19 à l'aune de l'humilité, du pragmatisme et de la solidarité européenne, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 141–147.

78 Peyrony, Jean: Grenzschießungen als Folge von COVID-19. Empirischer Bericht für den Zeitraum März bis Juni 2020, in: Informationen zur Raumentwicklung 2/1 (2021), 94–107, hier 98; Dylla: Drei Monate „Grenzerfahrungen“; Freitag-Carteron, Susanne: Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 295–308.

79 Clivot, Michael: Solidaritätserklärung der saarländischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nach Frankreich, 02.04.2020, <http://youtu.be/kgaUYwPbWqA> [12.10.2023].

80 Wille, Christian: Border(ing)s In Times Of COVID-19, in: Wille, Christian/Kanesu, Rebekka (Hg.): Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lock-down, Luxemburg/Trier 2020, 11–16, hier 12–14; Wille, Christian/Weber, Florian: Analyzing Border Geographies in Times of COVID-19, in: Mein, Georg/Pause, Johannes (Hg.): Self and Society in the Corona Crisis. Perspectives from the Humanities and Social Sciences, Esch-sur-Alzette 2021, 361–385.

81 Eurodistrict SaarMoselle: Appel des maires allemands et français des communes frontalières de l'Eurodistrict SaarMoselle / Appell der deutschen und französischen Bürgermeister/innen von Grenzgemeinden im Eurodistrict SaarMoselle. 20.04.2020, <http://youtu.be/m0IxSeZi608> [12.10.2023].

82 Hierzu auch Schuh, Gilbert: Chronique d'une année COVID, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 201–206, hier 205.

burg forderte, dass das Schengen-Regime, „das sowohl das Symbol unserer Union als auch unserer Freiheiten ist und das zu einer der wesentlichen Säulen unserer Solidarität und unseres Wohlstands geworden ist“ (L_nat), dringend zu wahren sei.

Solidarität als zentraler europäischer Wert wurde damit explizit eingefordert. Jedoch bedarf es, wie in den theoretischen Ausführungen verdeutlicht wurde, gerade einer aktiven Umsetzung des Prinzips im tatsächlichen Handeln. Die Frage danach, wie Solidarität durch rechtliche Rahmenbedingungen ermöglicht und von staatlicher Seite durch Maßnahmen und Handlungen, die (gesellschaftlichen) Zusammenhalt stützen, durchgesetzt werden kann, ist vor dem Hintergrund divergierender Verständnisse von Solidarität und Erwartungen an solidarisches Handeln nicht ‚einfach‘ zu beantworten. Aus einer rechtlichen Perspektive gilt es immer, zwischen einer individuellen und einer kollektiven Dimension des Prinzips zu unterscheiden (Statement Dubarry). Diese können mitunter kollidieren, denn „Solidarität ist Schutz der Gesellschaft, aber Schutz der Gesellschaft ist nicht immer mit Schutz der Individuen gleich“ (Statement Dubarry). Es bedarf somit einer Abwägung zwischen verschiedenen Interessen, Risiken und Ängsten, wenn Solidarität gelebt werden soll.

Ein „Leuchtturmbeispiel für gelebte Solidarität“ (Statement Dylla) in der Grenzregion SaarLorLux war die Aufnahme französischer Covid-Patient:innen in deutschen Krankenhäusern im Frühjahr 2020. Während das Pandemiegeschehen in Deutschland es zuließ, „aus Vorsicht“ Intensivbetten freizuhalten, wussten „die Kollegen [...] auf der französischen Seite nicht mehr, wohin mit den Patienten“ (Statement Theis). Fehlende Kapazitäten an Beatmungsgeräten kosteten in französischen Kliniken Menschenleben (Statement Özbek). Angesichts dieser dramatischen Situation kam die Forderung, französische Patient:innen aufzunehmen, aus den saarländischen Kliniken selbst (Statements Özbek und Theis). So wandte sich beispielsweise auch der Geschäftsführer und Ärztliche Direktor des Klinikums Saarbrücken, Christian Braun,⁸³ mit dem folgenden Appel an seine Mitarbeiter:innen: „Wir finden, dass Hilfsbereitschaft und Solidarität insbesondere in Krisenzeiten nicht an Landesgrenzen enden darf. Wir stehen unseren französischen Nachbarn zur Seite, gerade in schwierigen Zeiten!“

83 Braun, Christian: Beherztes Handeln auf dem Winterberg: ALLE FÜR ALLE, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 207–216, hier 212.

Bestehenden Ängsten trotzend, dass im Falle steigender Fallzahlen die Bedarfe an Intensivbetten für deutsche Patient:innen nicht mehr ausreichen könnten, wurden Transfers ermöglicht (hierzu Statements Theis und Özbek). Die Entscheidung für Patient:innentransfers war keine „große politische Errungenschaft, sondern [...] eine völlig menschliche Reaktion“ (Statement Theis) und wurde als Ausdruck einer beispielhaften europäischen Solidarität wahrgenommen (L_nat). Die Transfers haben deutlich gemacht, „que les hôpitaux français en tension peuvent compter sur la solidarité européenne“ (F_reg_1B). Gerade vor dem Hintergrund, dass die Verlegung von Patient:innen nicht risikofrei für die deutschen Kliniken war, handelte es sich hierbei um einen aus medizinischer, aber gerade auch aus symbolischer Sicht wichtigen Schritt: „[I]l ne faut pas oublier l'incroyable générosité dont ont fait preuve les autorités sarroises, et plus généralement allemandes, pour accueillir des patients français dans leurs hôpitaux. Cet élan de solidarité a largement contribué à atténuer les désagréments causés par la fermeture de la frontière“ (F_nat_1). Die konkrete Umsetzung wurde durch bereits bestehende Erfahrungen saarländischer Kliniken mit der Behandlung französischer Patient:innen erleichtert (Statement Özbek): Seit 2019 regelt das MOSAR-Abkommen, dass Einwohner:innen des Euro-districts SaarMoselle beispielsweise im Falle kardiologischer Notfälle eine Versorgung im „nächsten und am besten geeigneten Krankenhaus mit einer qualitativ hochwertigen und sicheren Versorgung“⁸⁴ gewährt wird – ungeachtet, in welchem Land sich die Klinik befindet. Die bereits bestehende grenzüberschreitende Kooperation stellte sich damit als wichtige Grundlage für ein Reagieren auf die Krise heraus. Auch Einzelpersonen wie der Chefarzt des Völklinger Klinikums nahmen in der Krisenkooperation eine zentrale Rolle ein (F_reg_2B).

Nicht nur in der medizinischen Zusammenarbeit, sondern auch in anderen Belangen trugen bestehende grenzüberschreitend arbeitende oder ‚denkende‘ Strukturen und Netzwerke wie der Eurodistrict SaarMoselle oder das Europaministerium des Saarlandes maßgeblich dazu bei, die Handlungsfähigkeit in der Grenzregion sicherzustellen, indem sie die Verteilung von Masken organisierten, Bürger:innen informierten und als Anlaufstelle für neu aufkommende Fragestellungen immer wieder neue Lösungen such-

84 Großregion: Grenzüberschreitende Infrastrukturen und Dienste, Esch-sur-Alzette, <https://www.grossregion.net/Buerger/Gesundheit-Pflege/Grenzueberschreitende-Infrastrukturen-und-Dienste> [12.10.2023].

ten.⁸⁵ Die ‚Task Force Grenzgänger‘, eine 2011 eingerichtete Anlaufstelle für Fragen und Probleme von Grenzgänger:innen, stellte einen wichtigen Partner für politische Verantwortliche in der Region SaarLorLux dar.⁸⁶ Daneben waren auch bestehende Partnerschaften zwischen Städten, Gemeinden und einzelnen Ortsteilen ein wichtiger Ausgangspunkt für vielfältige Formen der Kooperation.⁸⁷ Ein:e Bürgermeister:in aus dem *département* Moselle beschrieb beispielsweise den Kontakt zu einem:einer Amtskolleg:in wie folgt: „[O]n se téléphonait, on parlait des masques, des mesures sanitaires et tout. [...]. On espère toujours que la situation se normaliserait et qu'on prendrait la voiture et qu'on irait de l'autre côté“ (F_kom_1).

Neben bestehenden boten neu geschaffene Strukturen und Netzwerke einen wichtigen Rahmen für die Zusammenarbeit in einer Situation, die ein schnelles Handeln voraussetzte. Grenzüberschreitende Krisenstäbe wie die ‚Task Force Corona‘ auf der Ebene von saarländischen Behörden sowie der *région* Grand Est (hierzu F_nat_1), aber auch Telefonkonferenzen unter Beteiligung von Akteur:innen regionaler, nationaler und grenzüberschreitender Institutionen⁸⁸ fanden sich zusammen, um Herausforderungen und Spannungspunkte zu definieren, offene Fragen zu adressieren und Lösungen innerhalb der verschiedenen Kompetenzbereiche zu finden. Der angespannten Situation der ersten Pandemiephase konnte durch dieses schnell eingerichtete „véritable engagement de solidarité transfrontalière“ (F_reg_1B) begegnet werden.

3.2. Erste Erkenntnisse, Lehren und Konsequenzen aus den Erfahrungen der ersten Pandemiewelle

Besonders die ersten Tage und Wochen der Covid-19-Pandemie stellten die Zusammenarbeit in der Region SaarLorLux auf eine harte Probe. Die unzureichend kommunizierten und koordinierten Ad-hoc-Reaktionen auf die Krise – insbesondere die Einführung von Grenzkontrollen und die

85 Braun: Beherztes Handeln auf dem Winterberg, 215; Thewes: Flatterband und Barrikaden, 198; Jochum, Dominik: Eng verschlungen über die Grenze hinweg, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 173–184, hier 180.

86 Theis: Viel mehr als „plus jamais!“, 435.

87 Crossey, Nora: COVID-19 als mögliche Chance. Gemeinden, grenzüberschreitende Beziehungen und die Frankreichstrategie des Saarlandes, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 401–416, hier 407.

88 Theis: Viel mehr als „plus jamais!“, 431.

Schließung einzelner Grenzübergänge – mit ihren praktischen und symbolischen Implikationen erschwerten das Zusammenleben in dem Verflechtungsraum erheblich. Gleichwohl wurden in besonderer Weise im Lokalen schnell Forderungen nach frei passierbaren Grenzen und einem solidari-schen Miteinander laut. Neben den angerissenen Solidaritätsaktionen und Appellen waren es die verschiedenen Maßnahmen im Gesundheitsbereich, die im Sinne einer ‚gelebten‘ Solidarität beobachtet werden konnten. Als entscheidende Grundlage hierfür stellten sich Akteure ‚vor Ort‘ sowie insbesondere bestehende und neu etablierte (grenzüberschreitende) Netzwerke und Strukturen heraus. „[D]urch Innovation, durch Kreativität, durch vielleicht auch wenig administratives Denken, unbürokratisches Denken“ (F_reg_2A) konnten vor Ort Lösungen für verschiedene Herausforderungen gefunden werden. Auch die ‚gelebte‘ Solidarität setzte damit „auf der lokalen Ebene im grenzüberschreitenden und direkten Miteinander an“ (Statement Weber). Entscheidungen und Prozesse *bottom-up* waren damit äußerst bedeutsam für die Funktions- und Handlungsfähigkeit in der Grenzregion.

Die Covid-19-Pandemie wirkte einerseits wie ein Schock, machte andererseits aber die Kapazitäten zu solidarischem und innovativem Handeln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sichtbar, so ein:e Vertreter:in des *département* Moselle – „eine wichtige Dynamik auf die man jetzt aufbauen sollte“ (F_reg_2A). Die ersten Erfahrungen mit der Pandemie zeigten damit auf, „was wir grenzüberschreitend gut gemacht haben, schon vor der Pandemie, und was wir auch nach wie vor gut können, das auch besser geworden ist“, aber auch, „dass wir uns darüber getäuscht haben, wie wenig krisenresistent unsere grenzüberschreitende Zusammenarbeit war“, so Roland Theis. Stärken und Schwächen, Chancen und Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die durchaus bereits vor der Pandemie bestanden hatten, traten im ‚Scheinwerferlicht‘ der Pandemie zum Vorschein, woraus verschiedene Erkenntnisse abgeleitet und erste Konsequenzen gezogen wurden.

Insbesondere während der ersten Welle der Pandemie war deutlich geworden, dass Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation im Lokalen deutlich besser gehandhabt werden konnten als von nationalstaatlichen Institutionen.⁸⁹ Gleichwohl wurde die grenzüberschreitende Zusammenar-

89 Hierzu bspw. Klein, Mathieu: Écueils et chances de la crise sanitaire liée à la COVID-19 les collectivités territoriales en première ligne, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 163–171, hier 164.

beit von einigen Verantwortlichen mitunter auch als zusätzlicher Aufwand ‚abgetan‘: Es zeigte sich hiermit ein fehlendes Verständnis einiger u. a. nationaler Entscheidungsträger:innen und Institutionen für den Alltag in und die Funktionsweise von Grenzregionen. Dieses Unverständnis wurde von grenzregionalen Akteuren als wesentliches Hindernis der Zusammenarbeit im Kontext der Covid-19-Pandemie identifiziert.⁹⁰ Es waren folglich die ‚lauten‘ Stimmen aus der Grenzregion, die nationale Verantwortliche auf die grenzregionalen Realitäten aufmerksam machten, die durch die unilateral eingeführten Grenzrestriktionen stark beeinträchtigt wurden. Sie sensibilisierten auf diese Weise dafür, wie sehr ein reibungsloses Funktionieren des Alltags in Grenzregionen von koordinierten und hinreichend kommunizierten Maßnahmen sowie frei passierbaren Grenzen abhängt. Zu einem wichtigen Bindeglied wurde in diesem Kontext der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AgZ), der mit dem Aachener Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik 2019⁹¹ eingerichtet worden war und der sich mit einer ersten gemeinsamen Sitzung im Januar 2020 konstituierte.⁹² Im Rahmen des Ausschusses kamen und kommen nationale, regionale und kommunale Vertreter:innen Deutschlands und Frankreichs zusammen. Während der Pandemie trug der AgZ maßgeblich dazu bei, über Ebenen hinweg „ein Verständnis genau für diese Situation vor Ort zu schaffen“ (Statement Weber). Gemeinsam wandten sich deutsche und französische Verantwortliche mit der folgenden Botschaft an ihre jeweiligen nationalen Regierungen in Berlin und Paris: „La fermeture d’une frontière ne sera jamais une solution à une crise sanitaire, mais c’est bien la coopération de proximité qui peut en être une, car ses acteurs ont agi en responsabilité pour le bien commun de tout un bassin de vie transfrontalier“ (F_reg_2B). Dabei verlief „die Linie der Diskussion gar nicht mal zwischen Deutschen und Franzosen“, sondern zwischen der regionalen Ebene (also der *région* Grand Est, dem *département* Moselle, dem Eurodistrict SaarMoselle und dem Saarland) und den

90 Hierzu bspw. Dylla: Drei Monate „Grenzerfahrungen“.

91 Bundesrepublik Deutschland/Französische Republik: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (kurz: Vertrag von Aachen), Aachen, 22.01.2019, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> [12.10.2023].

92 Hierzu auch Kerber, Markus: Für eine krisenfeste Zusammenarbeit in der deutsch-französischen Grenzregion! Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus der „ersten Welle“ der COVID-19-Pandemie, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 45–53, hier 50–51.

„nationalen Kapitalen“ (Statement Theis). Doch auch auf der regionalen Maßstabsebene kamen ausbaufähige sprachliche und interkulturelle Kompetenzen zum Tragen. Europa und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fanden, so Roland Theis, auch auf Landesebene nicht in allen Ministerien gleichermaßen Berücksichtigung. Er beobachtete ressortbezogene Unterschiede: „Gesundheitspolitiker denken in Gesundheitskategorien, Innenpolitiker denken in Innenkategorien wie Polizeikategorien, und Leute, die was mit Europa machen, denken vielleicht daran, dass man vielleicht besser miteinander arbeiten sollte“ (Statement Theis). Damit einhergehend war die Kooperation abhängig von Individuen und einzelnen Kontakten (Statements Özbek und Theis), weshalb eine übergreifende Förderung und Stärkung der interkulturellen Kompetenz als wichtiger Handlungsbedarf begriffen wurde (Statement Theis).

Diese Erkenntnisse verdeutlichen, wie sehr das Funktionieren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit damit von einer bedachten Kommunikation und Kooperation über Ebenen hinweg – vertikal und horizontal – abhängt, die die Spezifika der Verflechtungsräume berücksichtigen. Die unmittelbaren Reaktionen auf die Pandemie hatten weitreichende politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Störungen mit sich gebracht, gleichzeitig aber die Notwendigkeit passierbarer Grenzen und abgestimmter Handlungsweisen ins Bewusstsein von Verantwortlichen rücken lassen. Ein stärker auf die Interessen und Belange von Grenzregionen und ihren Bewohner:innen ausgerichtetes Handeln in späteren Pandemiephasen trug dieser Erkenntnis ein Stück weit Rechnung, wenngleich die Grenzsituation sowie unterschiedliche nationale Gesundheitsmanagements weiterhin herausforderten.⁹³ Neue Unsicherheiten durch aufkommende Virusvarianten und in Teilen stark divergierende Infektionsgeschehen in Deutschland und Frankreich, die nicht zuletzt aus unterschiedlichen Verfahrensweisen und Maßnahmen der Länder resultierten,⁹⁴ ließen die Frage von Grenzrestriktionen im Herbst 2020 wieder aufkommen. Von Grenzschließungen und pauschal geltenden Reiseverboten wurde innerhalb der Europäischen Uni-

93 Weber, Florian/Theis, Roland/Terrolion, Karl: Neue Herausforderungen, alte Grenzen? Wie die COVID-19-Pandemie das deutsch-französische Verhältnis aufwirbelt, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 3–18, hier 13–16; Dittel, Julia: Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion, in: Brodowski, Dominik/Nesselhauf, Jonas/Weber, Florian (Hg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee, Wiesbaden 2022, 137–140.

94 Weber/Theis/Terrolion: Neue Herausforderungen, alte Grenzen?, 13–15.

3.3. Die Covid-19-Pandemie als ‚Aufbruch‘? Forderungen, Lehren und Erkenntnisse

Die voranstehenden Entwicklungen können, anknüpfend an die Unterscheidung von kurzfristigem ‚Zurechtkommen‘ und längerfristiger Resilienz¹⁰¹ (hierzu ausführlich Abschnitt 2), als erste Anpassungen und Lehren verstanden werden. Die Erfahrungen mit der Pandemie mündeten gleichzeitig in Versprechen verschiedener Entscheidungsträger:innen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit künftig stärker forcieren und diese resilienter gestalten zu wollen.¹⁰² Michael Roth, damaliger Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, beschreibt die Pandemie angesichts ihres Impulscharakters und der damit einhergehenden Chance, der transnationalen Zusammenarbeit neuen ‚Wind‘ zu verleihen, als ‚Aufbruch‘ in Richtung einer stärker integrierten und krisenfesteren Zukunft: „Nous voulons porter ensemble, France et Allemagne, l’ambition d’une Europe plus intégrée, plus résiliente, plus forte. Il est de notre responsabilité de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour surmonter les épreuves du temps, et, à un pas en arrière, sous le coup de la crise, doivent succéder deux pas en avant“.¹⁰³

Die Erreichung dieses ambitionierten Ziels wird an Handlungs- und Anpassungsbedarfe geknüpft, die zu einer langfristigen Stärkung der grenzüberschreitenden Verflechtungen in der Region SaarLorLux betragen sollen. Ein Krisenplan, der auf alle Verwaltungsebenen – grenzüberschreitend von der nationalen bis zur lokalen Ebene, insbesondere innerhalb des Eurodistricts SaarMoselle – eingeht, solle erarbeitet werden, wobei dieser nicht in einer Schublade verstauben dürfe (Einschätzung der Podiumsdiskutant:innen). Dieses tägliche Erleben der grenzüberschreitenden Kooperation könne in Bezug auf den medizinischen Bereich bedeuten, dass es den Bewohner:innen der Grenzregion grundsätzlich möglich sein sollte, Gesundheitsleistungen grenzüberschreitend zu nutzen. Im Falle einer weiteren Pandemie „werden diese Barrieren nicht mehr da sein, weil das normal sein wird, dass man hin und her über die Grenze gehen kann“ (Statement Özbek). Eine Korridorlösung,¹⁰⁴ die maßgeblich von Synergie-

101 Bristow/Healy: Crisis Response, Choice and Resilience, 253.

102 Hierzu bspw. EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion: „Gemeinsam sind wir stärker: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter vertiefen; Gipfel der Großregion: Gemeinsame Erklärung des Gipfels der Großregion.

103 Roth: Ein Schritt zurück, zwei nach vorne, 37.

104 Siehe hierzu Eurodistrict SaarMoselle: Gesundheit: der Eurodistrict SaarMoselle will einen Corridor MOSAR, Saarbrücken, 18.11.2021, <https://www.saarmoselle.org/>

effekten profitieren könnte, erachtet Cem Özbek als zentrale Chance, um eine verbesserte Gesundheitsversorgung der Grenzraumbewohner:innen sicherzustellen und als beispielhaft für die gelebte Solidarität – und darüber auch die Resilienz – in der Grenzregion.

Die Selbstverständlichkeit und Alltäglichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hingen dabei zunächst davon ab, dass nationale und regionale Verantwortliche die Nachbarn besser verstehen. In vielen Fällen werde der enge Austausch vor Ort schon gelebt, auf den anderen Ebenen, gerade von der Bundesebene bis hin zur europäischen Ebene, brauche es allerdings noch größere Aufmerksamkeit (Einschätzung Weber im Rahmen der Podiumsdiskussion). Aber auch im Alltag müsse der Austausch aktiver gelebt werden. „Statt so schön nebeneinander friedlich zu koexistieren brauchen wir, glaube ich, in der Region eine stärkere Demokratisierung und Popularisierung dieser grenzüberschreitenden Realität“ (Statement Theis). Werden Verflechtungen alltäglich gelebt, „dann werden wir auch glaubwürdigere Botschafter für das Thema gegenüber Berlin und Paris“ (Statement Theis). Gesamtgesellschaftlich müssten engere Verbindungen zwischen den Menschen gefördert werden. Ein solches „Zugehörigkeitsgefühl von Solidarität“ könne beispielsweise „durch Sportveranstaltungen, durch Religion, Gottesdienste, durch Kultur“ gefördert werden, argumentiert Julien Dubarry. Um den „Appetit“ auf den grenzüberschreitenden Austausch (Statement Theis) „anzuregen“, seien auch gegenseitige Sprachkenntnisse – zumindest im Sinne einer funktionalen Mehrsprachigkeit – eine zentrale Grundlage. „Ich muss jetzt nicht perfekt Französisch können oder perfekt Deutsch, aber ich muss im Grenzraum diesen Austausch hinbekommen“ (Statement Weber). Die Alltagstauglichkeit des grenzüberschreitenden Austauschs und die Stärkung der interkulturellen sowie sprachlichen Kompetenzen über Ebenen hinweg werden damit als zentrale Voraussetzung einer erfolgreichen Handlungsfähigkeit der Grenzregion SaarLorLux in künftigen Krisen, aber auch darüber hinaus definiert. Das Management der „nächste[n] Krise[n]“ bereitet man dadurch vor, dass man grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Alltag macht, interkulturelle Kompetenz in allen Bereichen stärkt“ und die Alltagstauglichkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit sicherstellt (Statement Theis). Gerade Formen gelebter Solidarität, die maßgeblich von der lokalen Ebene ausgehen, verdeutlich-

UserFiles/File/presse.de/cp-de-2021/pm-20211118-korridor-mosar-gesundheit-saarmoselle.pdf [12.10.2023].

ten die Bedeutung dieser Forcierung von Zusammenhalt und Kooperation *bottom-up* für eine resilientere Zukunft der Region SaarLorLux.

4. Fazit: *Gemeinsam sind wir stärker!*

Die Covid-19-Pandemie rief Menschen ins Bewusstsein, dass das Europa offener Grenzen nicht unumstößlich ist. Unter anderem für die Region SaarLorLux, die durch tiefgreifende und historisch verwurzelte grenzüberschreitende Verflechtungen gekennzeichnet ist, bedeutete sie zunächst einen Schock. Bestehende Stärken, aber auch Schwachstellen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die in Nicht-Krisenzeiten durch mehr oder weniger tiefgreifend etablierte Verfahrensweisen umgangen wurden, traten durch die Geschehnisse im Kontext der Pandemie plötzlich zum Vorschein – besonders, als Grenzsicherungsmaßnahmen und nationale Alleingänge ein geschlossenes oder abgestimmtes grenzüberschreitendes Handeln unmöglich machten. Die Covid-19-Pandemie wirkte damit wie ein „Brennglas auf den Zustand der grenzüberschreitenden Arbeit“.¹⁰⁵ Aus den unmittelbaren Erfahrungen mit der Pandemie im Frühjahr 2020 im Spannungsfeld zwischen nationalem Agieren und Solidarität mit den Nachbar:innen zogen politische Entscheidungsträger:innen auf der EU-, nationalen, regionalen und lokalen Ebene erste Lehren. So bekräftigten sie die Notwendigkeit einer engeren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, betonten die Bedeutung gegenseitiger Solidarität und verschrieben sich dem Ziel, fortan gerade die Interessen und Bedarfe von Grenzregionen stärker zu berücksichtigen.¹⁰⁶

In Krisenzeiten wird immer wieder auf Solidarität als zentraler und handlungsweisender europäischer Wert verwiesen. „Mehr denn je brauchen wir Solidarität. Die Regeln des Schengen-Raums bilden den Rahmen für eine Zusammenarbeit, die es uns ermöglicht, gemeinsam die beispiellose Herausforderung dieser Pandemie zu bewältigen“ (L_nat). Émile Durkheim¹⁰⁷ sieht genau in diesen solidarischen Strukturen die Möglichkeit, Kohäsion sicherzustellen. Damit Solidarität nicht nur als Füllwort in politischen Debatten auf einer symbolischen Ebene verbleibt, muss sie prakti-

105 Theis: Viel mehr als „plus jamais!“, 427.

106 Gipfel der Großregion: Gemeinsame Erklärung des Gipfels der Großregion.

107 Durkheim: Über soziale Arbeitsteilung.

ziert und durch Taten hergestellt werden.¹⁰⁸ Forderungen nach Solidarität müssen durch konkrete Zielsetzungen und Handlungen be- und gelebt werden. In der Grenzregion SaarLorLux fand ein solidarisches Handeln in verschiedenen Bereichen statt – dies verdeutlichten beispielsweise die vielfältigen Beistandserklärungen und Solidaritätsaktionen von Bürger(meister):innen, aber auch die Patient:innentransfers aus französischen in deutsche Krankenhäuser. Es zeigte sich, dass Solidarität gerade im Regionalen und Lokalen durchaus gelebt wurde. Dort hatten sich Einschränkungen am stärksten manifestiert und dort wurden pragmatische Lösungen gefunden.¹⁰⁹ Das Subsidiaritätsprinzip und die Mehrebenengovernance stellten sich damit als Nährboden für gelebte Solidarität heraus.¹¹⁰

Konfrontiert mit Krisen und der Notwendigkeit konkreten Handelns war es auch die Leitidee der Krisenfestigkeit bzw. Resilienz, die auf zivilgesellschaftlicher und politisch-institutioneller Ebene verstärkt in den Fokus rückte. Vor diesem Hintergrund wurden die Fragen aufgestellt, in welchem Maße Resilienz der grenzüberschreitenden Kooperation in der Grenzregion SaarLorLux bereits beobachtet werden konnte, welche Faktoren sich dabei hinderlich und förderlich auf den Umgang mit der Covid-19-Pandemie auswirkten und welche Notwendigkeiten zugunsten resilient(er) Strukturen sich daraus ergeben.

Im Sinne einer kurzfristigen Handlungsfähigkeit in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konnte beobachtet werden, dass aus den einschneidenden Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie erste Konsequenzen gezogen wurden. Es konnten damit gewisse Faktoren identifiziert werden, die sich negativ oder positiv auf die Fähigkeit der grenzüberschreitenden Strukturen innerhalb der Region SaarLorLux ausgewirkt hatten, auf die Herausforderungen der Covid-19-Pandemie zu reagieren. Das fehlende Verständnis für grenzüberschreitende Realitäten und Funktionsweisen, das Abwenden von gemeinschaftlichem Handeln und der Rückbezug auf nationale Kontexte ohne ausreichende transnationale Kommunikation und Kooperation stellten sich als zentrale Hindernisse für den grenzüberschreitenden Verflechtungsraum heraus. Unterstützend wirkten hingegen bereits bestehende grenzüberschreitende Strukturen und Netzwerke – formell und informell sowie über unterschiedliche Ebenen hinweg –, und damit eine

108 Grimmel/Giang: Introduction: Solidarity Lost? The European Union and the Crisis of One of its Core Values.

109 Crossey: COVID-19 als mögliche Chance.

110 Hierzu auch Steinvorth: Applying the Idea of Solidarity to Europe, 16.

gewisse Routine in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, auf deren Erfahrungen aufgebaut werden konnte. Auch neu eingerichtete grenzüberschreitende Strukturen trugen maßgeblich zu einer Handlungsfähigkeit in der Grenzregion bei.

Damit konnte zunächst im Sinne einer gewissen *Widerstandsfähigkeit* auf die Krise reagiert werden. Neu eingerichtete Strukturen und auf die Spezifika von Grenzregionen ausgerichtete Maßnahmen lassen sich als erste *Anpassungen* verstehen. Aus den beschriebenen Erkenntnissen wurden Handlungs- und Verbesserungsbedarfe abgeleitet und definiert, die zu einer langfristig krisenfesteren grenzüberschreitenden Kooperation und damit einer potenziellen *Transformation* beitragen sollen. Insgesamt gelte es zunächst, das Verständnis für grenzregionale Realitäten bei nationalen, aber auch bei regionalen Entscheidungsträger:innen zu steigern. Angesichts der engen Verflochtenheit liegt in der Förderung von Entscheidungs- und Handlungsprozessen *bottom-up* sowie einer gestärkten vertikalen und horizontalen Kohäsion eine zentrale Voraussetzung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region SaarLorLux. Als wesentliche Voraussetzung hierfür wird die Steigerung sprachlicher sowie interkultureller Kompetenzen angeführt – nicht nur auf der politisch-administrativen, sondern einer gesamtgesellschaftlichen Ebene: Die grenzüberschreitenden Verflechtungen müssen von den Bewohner:innen der Region SaarLorLux gelebt werden, weshalb die Alltagstauglichkeit von grenzüberschreitenden Aktivitäten – beispielsweise für Politiker:innen, Arbeitnehmer:innen oder Privatpersonen gleichermaßen – kontinuierlich berücksichtigt und ausgebaut werden sollte. Die Covid-19-Pandemie ließ damit Anpassungsbedarfe der grenzüberschreitenden Kooperation ins Bewusstsein von Entscheidungsträger:innen rücken. Perspektivisch ist zu zeigen, inwieweit diese Erkenntnisse und die ersten Lehren im politischen Handeln konkreten und weiteren Anklang finden werden. Es gilt zudem, explizit nach weiteren Faktoren zu fragen, die fördernd und hindernd für das Funktionieren grenzüberschreitender Kooperation wirkten und wirken. Gerade vor dem Hintergrund vielfältiger möglicher Ausprägungen von Solidarität und Resilienz erscheint in diesem Kontext eine vergleichende Untersuchung unterschiedlicher Grenträume sehr lohnenswert.

EU Solidarity in Time of War in Ukraine

Roman Petrov (National University of Kyiv-Mohyla Academy)

1. Introduction

Ukraine's formal application for EU membership on 28 February 2022 was made in tragic circumstances. It came as a surprise to many that President Zelenskyy and his government could even think about EU membership while the Russian army was invading the country on a scale comparable to that of 'Operation Barbarossa' by Nazi Germany in 1941. And yet the formal application to the EU was signed just a few days after that unprovoked invasion, while Russian troops were only about 15 kilometres from President Zelenskyy's office in Kyiv. The long cherished dream of the Ukrainian nation to engage formally in negotiations for EU membership suddenly became reality in one of the most critical and fatal moments of the country's history.

On the one hand, the formal bid for EU membership was an act of despair by a country which had already been at war since 2014 and was now fighting for its survival. Indeed, this bold move ultimately served its purpose and considerably boosted the combat morale of the Ukrainian nation. It also raised hopes for more military, financial and technical assistance on the part of the EU to support Ukraine in its war effort. By any standards, the EU accession process triggered by the application has unfolded with unprecedented speed. While Ukraine's bid for EU membership was immediately joined by similar bids from Moldova and Georgia, the European Commission committed itself to issuing its opinions on the respective applications, as required by Article 49 TEU, as soon as possible.¹

Indeed, by 17 June 2022, the Commission had already assessed Ukraine's ability to join the EU, in consideration of the accession conditions based

1 'So we will accelerate this process as much as we can, while ensuring that all conditions are respected.' European Commission: Statement by President Von der Leyen with Ukrainian President Zelenskyy at the Occasion of the President's Visit to Kyiv, Brussels, 8 April 2022, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/statement-president-von-der-leyen-ukrainian-president-zelenskyy-occasion-presidents-visit-kyiv-2022-04-08_en [04/10/2023].

on the so-called Copenhagen criteria. It concluded that ‘Ukraine is a European State which has given ample proof of its adherence to the values on which the European Union is founded [and] therefore recommend[ed] to the Council that Ukraine should be given *the perspective to become a member* of the European Union.’² Consequently, the Commission also recommended that the European Council grant Ukraine the much sought after ‘candidate status’ – a label not formally envisaged by the procedure of Article 49 TEU, though it has become a key component of the EU enlargement taxonomy and a milestone in the accession process. This recommendation was supplemented by the request to conduct urgent reforms in seven sectors (judiciary, rule of law, fight against corruption, national minorities, anti-money laundering legislation, anti-oligarch legislation, media legislation in line with the EU *acquis*). The European Commission committed itself to monitoring Ukraine’s progress within these fields and issue a final assessment by the end of 2022. Further, the European Commission confirmed that Ukraine’s accession process will be ‘based on established criteria and conditions.’³ Thus it has confirmed that the Copenhagen criteria will remain crucial for the progress of Ukraine’s accession.

Although less favourable, the Commission’s opinions on the applications of Moldova and Georgia respectively came to the same conclusion: the prospect of becoming Member States of the Union was held out to both countries.⁴ The European Council endorsed the Commission’s recommendations only a few days later and recognised the European perspective for Ukraine, Moldova and Georgia, acknowledging that ‘the future of these

2 European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine’s Application for Membership of the European Union, Brussels, 17 June 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf> [04/10/2023], 20 (emphasis in original).

3 Commission Opinion on Ukraine’s Application for Membership of the European Union, 21.

4 European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on the Republic of Moldova’s Application for Membership of the European Union, Brussels, 17 June 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf> [04/10/2023]. European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Georgia’s Application for Membership of the European Union, Brussels, 17 June 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Georgia%20opinion%20and%20Annex.pdf> [04/10/2023].

countries and their citizens lies within the European Union'.⁵ 'Candidate country' status⁶ was granted only to Ukraine and Moldova, however, Georgia being asked to address the priorities of domestic reform indicated in the Commission's opinion first.

2. Challenges of the Ukrainian Road to EU Membership

Ukraine's road towards EU membership will not be a mere echo of the accession experience of the EU's old and new Member States. That is because 'Ukraine became the first country to apply for EU membership in the middle of a war that had been started by invasion of it by another state with which the EU still has a functioning bilateral partnership and cooperation agreement'.⁷ There are, furthermore, other challenges to be considered on that road. The first is whether the comprehensive EU-Ukraine Association Agreement can remain a solid and relevant foundation for Ukraine's accession procedure. In this regard, experts advocate that the EU-Ukraine Association Agreement still has considerable potential and can therefore be regarded as a perfect 'stepping-stone towards EU membership'.⁸ Second, the Ukrainian case requires reconsideration of the accession procedure due to the imminent and escalating cost of war. Ukrainian officials call for either a 'fast-track' procedure for Ukraine or for a 'special procedure' for Ukraine's application 'without the strains of mistrust and the failure of conditionality'.⁹ Third, the substantive and procedural rules of Ukraine's future accession to the EU must reflect the scope and objectives of a future

5 European Council: European Council Meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions, Brussels, 24 June 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf> [04/10/2023], 4.

6 Ibid.

7 Tatham, Allan F.: Op-Ed: Conflict Between Rhetoric and Reality of Enlargement: The Implications of Opening EU Accession Negotiations with Ukraine, in: EU Law Live, 5 April 2022, <https://eulawlive.com/op-ed-conflict-between-rhetoric-and-reality-of-enlargement-the-implications-of-opening-eu-accession-negotiations-with-ukraine-by-allan-f-tatham> [04/10/2023].

8 Van Elsuwege, Peter/Van der Loo, Guillaume: Op-Ed: The EU-Ukraine Association Agreement as a Stepping-Stone Towards EU Membership?, in: EU Law Live, 28 March 2022, <https://eulawlive.com/op-ed-the-eu-ukraine-association-agreement-as-a-stepping-stone-towards-eu-membership-by-peter-van-elsuwege-and-guillaume-van-der-loo> [04/10/2023].

9 Kochenov, Dmitry/Janse, Ronald: Op-Ed: Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU Is The 'Special Procedure', in: EU Law Live, 30 March 2022,

peace deal between Ukraine and Russia. In other words, it would be an unbearable challenge for Ukraine to participate in the complicated and meticulous accession race while being engaged in a resource-consuming and bloody war with Russia.

It is argued that Ukraine's ability to conduct these accession negotiations with the EU will inevitably depend on the outcome of the war, and the terms on which hostilities eventually end. A potential war settlement will indeed redefine and/or confirm the geographical borders of Ukraine and could influence its sovereignty on issues related to its security and its ability to join international organisations such as NATO and the EU.

3. Peace Deal as a Decisive Factor for Ukraine's Accession to the EU and Domestic Constitutional Reform

The terms of any peace deal between Ukraine and Russia will inevitably influence the pace and priorities of Ukraine's accession to the EU and its domestic constitutional and legal systems. Several scenarios could be envisaged at this stage.

In a first scenario, Russia could face complete military defeat, followed by a regime change. In this situation, a peace deal could lead to the liberation of all the Russian-occupied areas of Ukraine, including Crimea and the territories of the so-called people's republics in the east. From the point of view of the accession process, that would be the best outcome for Ukraine and the EU. Such a peace deal would restore Ukraine to its internationally recognised borders and lay the foundation for the fastest possible reconstruction of Ukraine and the finalisation of its accession to the EU. The EU and other world powers, and international organisations too, would unleash a package of significant financial and technical assistance to support the rebuilding of Ukraine, with the Copenhagen criteria and the EU acquis as a compass. In this case, Ukraine's constitutional system would remain intact and the country would remain a unitary state as provided for in its constitution.¹⁰ The liberated territories of Ukraine would come under Ukrainian control, allowing resumption of the Ukrainian courts'

<https://eulawlive.com/op-ed-admitting-ukraine-to-the-eu-article-49-teu-is-the-special-procedure-by-dimitry-kochenov-and-ronald-janse> [04/10/2023].

10 Article 2 of the Constitution of Ukraine of 1996, Council of Europe: Constitution of Ukraine, 28 June 1996, <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b> [04/10/2023].

jurisdiction, social support, education and police control. Importantly, the Ukrainian legislature would face the necessity of dealing with the legal status of Ukrainian nationals who had joined military and police units of the so-called people's republics in the east of Ukraine and Russian army and police on Crimea.

The second scenario would see Ukraine win convincing military successes while Russia was crippled by the unbearable costs of war and by sanctions. In this situation, the Russian government might agree to a compromise peace deal that envisaged the de-occupation of Ukrainian territories invaded since 24 February 2022, but not Crimea or the territories of the so-called people's republics in the east (Luhansk and Donetsk People's Republics or 'LDPR'). This option would not imply any formal recognition of the territorial status of Crimea or the LDPR. That issue could simply be postponed until a later stage of the peace settlement and a further definition of the territorial status of those entities. This option would come close to option one in terms of its positive effects on Ukraine's recovery and accession prospects. However, it would inevitably raise sensitive questions such as how to treat Ukrainian nationals and companies located in those territories in the event of Ukraine's becoming a member of the EU. As regards companies, their registration and seat of operation would be essential to determining the legal regime that applied to them. However, the status of Ukrainian nationals residing in the areas concerned would remain problematic. Most of them have acquired Russian citizenship and could rely on their Ukrainian passports to use (or abuse) their rights as EU citizens. In this regard, the experience of Cyprus would be of great value for Ukraine. In particular, this concerns the treatment of the rule of origin of goods and services from the occupied territories, and the rights of Ukrainian nationals residing there to acquire EU citizenship rights. In this case, the constitutional system of Ukraine is unlikely to be changed. It will remain unitary as provided for in the country's own constitution.¹¹

In a third scenario, Ukraine and Russia would come to a military draw and reach a 'status quo peace deal', leaving Ukrainian territories that were already occupied under Russian control. The Ukrainian government might be forced to accept the ceasefire under the unbearable cost of warfare and possible termination of Western economic and military assistance due to 'Ukraine fatigue'. Most likely, that would bring about the indefinite

11 Ibid.

suspension – ‘freezing’ – of the conflict. As a result, Ukraine would face a permanent security threat on its borders and lose access to the Sea of Azov, while its Black Sea ports would remain blocked by the Russian Navy. Ukraine’s export of agricultural products and other goods would run into a plethora of unavoidable obstacles in terms of reaching EU and other international markets. This option would significantly complicate Ukraine’s accession process. The cases of Cyprus and the Northern Ireland Protocol are unlikely to be a source of inspiration, since the war in Ukraine is an unprecedented challenge in the EU. Ukraine’s ‘accession deal’ would probably require specific derogations on the application of the EU *acquis* and membership rights within the internationally recognised territory of Ukraine. This option could result in a constitutional reform in Ukraine. Since the status of the country’s old and newly occupied territories would be ‘frozen’, the Ukrainian legislature would take steps to prepare a legal foundation for their eventual return. The constitutional reform might focus on several founding aspects of domestic political and legal systems. First, Ukraine could change Article 2 of its constitution in order to become a federal state, thus giving regions dedicated autonomy rights and legislative competencies with considerable impact on decision-making. Second, provisions of the Constitution of Ukraine on the irrevocability of the country’s European and Euroatlantic foreign policy might either be abolished, or revised to cope with possible compromises in the Russo-Ukrainian peace deal concerning the neutrality of Ukraine in the field of foreign policy.¹² Third, Ukrainian as an official language of the country might be supplemented by Russian and other national minority languages in the areas of compact residence of national minorities (Hungarian, Bulgarian, Polish, Romanian and others).¹³ Furthermore, as a pre-condition of the peace deal, the Russian Federation might call for a provision on a special status of the Russian-speaking minority in Ukraine to be added to the Constitution of Ukraine, and perhaps one on the common history of Ukraine and Russia too.

The fourth scenario would be a complete military defeat of Ukraine, potentially leading to the loss of all or most of its territory to Russia, or its partition into several zones/people’s republics, as occurred in some occupied European countries in the early 1940s. In the worst-case scenario, the

12 Constitution of Ukraine, Preamble, Articles 85(5), 102 and 116(1).

13 Constitution of Ukraine, Article 10.

Ukrainian government might go into exile or move from Kyiv to another regional centre such as Lviv, while the patriotic population would continue resistance within occupied territories. This scenario would severely complicate Ukraine's accession to the EU in legal, economic and political terms. In practice, it would imply the so-called 'demilitarisation' and 'denazification' of Ukraine as the initial objective of the invasion by the Russian Federation on 24 February 2022. In the former case, it would not only mean reducing the defence capacity of Ukraine, but also formal acceptance of the policy of neutrality and revocation of any objective to join defence unions such as NATO. In the latter case, the Russian Federation would pursue the policy of so-called 'filtration' as already tested in the east of Ukraine, and the establishment of a so-called 'Nuremberg-type tribunal' over alleged 'war criminals' in Ukraine.¹⁴

All these scenarios are of a speculative nature and are obviously not definite, since the terms of any settlement must still be decided on the battlefield. For now, top Ukrainian officials have ruled out any prospect of a peace deal with the Russian Federation, other than on the basis of the complete military defeat of Russia. Of course, that is the most desirable option for Ukrainians and for the international community, though it would cost more human lives and destruction in Ukraine. Unfortunately, chilling references to the possibility of deploying nuclear weapons against Ukraine imply that any option, even the last one, is still possible. The Russian Federation has embarked on the strategy of a war of attrition in the hope of overcoming Ukraine's resistance and Western assistance and support by virtue of its own enormous human and military resources. In any outcome, the options we have discussed show that the objectives of a Ukraine-Russia settlement will have a considerable impact on the pace and nature of Ukraine's accession to the EU, and will require commensurate engagement from the EU and its Member States to make it possible.

In the meantime, there are two major peace plans on the table. Ukraine offered its ten-point peace plan also referred to as Ukraine's 'Peace Formula', outlined by President Zelenskyy on 15 November 2022.¹⁵ This plan was strongly backed by the EU and other G7 members. Ukraine's Peace Formula defines prerequisites for the cessation of hostilities, such as the

14 President V. Putin's speech on the eve of the invasion of Ukraine on 24 February 2022, Kremlin: Address by the President of the Russian Federation, Moscow, 24 February 2022, <http://kremlin.ru/events/president/news/67843> [04/10/2023].

15 Ukraine Ministry of Foreign Affairs: What Is Zelenskyy's 10-Point Peace Plan?, <https://war.ukraine.ua/faq/zelenskyy-10-point-peace-plan/> [01/12/2023].

withdrawal of Russian troops from the territory of Ukraine as it was internationally recognized in 1991. Also, it presumes international criminal responsibilities for those Russian politicians who initiated annexation and invasion of Ukrainian territories. In other words, Ukraine's Peace Formula is feasible in case of scenario number one and two mentioned above.

The second major peace plan was offered by China on 24 February 2023, and is called 'China's Position on the Political Settlement of the Ukrainian Crisis'.¹⁶ This plan calls for the cessation of hostilities but without the withdrawal of Russian troops from the Ukrainian territory and does not mention the perspective of international justice. In other case, China's Position is feasible in case of scenario number three.

Recently more international players expressed their will to join a peace process between Ukraine and Russia. Among them are Vatican City and countries of the African Union.¹⁷ Very little is known on their visions regarding the aims and substance of the perspective Peace Deal between Ukraine and Russia. Nevertheless, success of international mediation and choice of a modality of a Peace Deal depends on the factors like the status quo on the battlefield and ongoing commitment of the Western allies of Ukraine to support its economic recovery and ability of Ukraine to continue its military resistance to Russian aggression.

4. The European Political Community as a Tool of Ukraine's Accession to the EU

In parallel with the accelerating speed of Ukraine's accession, the EU has been searching for new forms of political cooperation to strengthen its resilience and ensure mutual solidarity in times of intimidating security and economic crises in Europe. Eventually, it encapsulated those ideas in the European Political Community (EPC) initiative proposed by French

16 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China: China's Position On The Political Settlement Of The Ukraine Crisis, 24 February 2023, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xxxx_662805/202302/t20230224_11030713.html [01/12/2023].

17 Pullella, Philip: Pope Says Vatican Involved in Secret Ukraine Peace Mission, in: Reuters, 1 May 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/pope-says-vatican-involved-ukraine-peace-mission-2023-04-30/> [01/12/2023] and Camut, Nicolas: African Union Calls on Russia to Reinstate Ukrainian Grain Deal, in: Politico, 27 July 2023, <https://www.politico.eu/article/african-union-calls-to-reinstate-the-ukrainian-grain-deal/> [01/12/2023].

President Macron in May 2022 during the French presidency of the EU Council. The French government outlined its vision of the EPC as a new political platform that ‘would be open to European States that share a common set of democratic values, whether or not they are members of the Union and regardless of the nature of their current relationship with the European Union’ with the overall purpose of ‘strengthen[ing] the political, economic, cultural and security links between its members.’ It may cover cooperation within ‘foreign and security policy issues, climate change and the supply of energy and other raw materials, food security, infrastructure development and interconnection, mobility, migration, the fight against organised crime, relations with other geopolitical actors.’ Overall, the EPC would ‘provide a forum for coordination, decision-making and cooperative projects to respond in a concrete way to the challenges facing all countries on the European Continent’.¹⁸

The European Council supported the French initiative at its summit in June 2022. Straight away, however, the vague character of the EPC initiative was perceived with a degree of suspicion by some third countries. Some candidate countries feared that the EPC could undermine or even implicitly serve as an alternative to their ultimate EU membership as the European Neighbourhood Policy and Eastern Partnership had done before. However, the French government importantly underlined that ‘[t]he European Political Community would not be an alternative to EU membership and would not be a substitute to the enlargement process. For European states wishing to join the European Union, it would, on the contrary, allow for the strengthening of links with EU Member States prior to accession’.¹⁹

Against the backdrop of these controversial anticipations, the kick-off EPC meeting took place in Prague, during the Czech presidency of the EU Council, on 6 October 2022.²⁰ That meeting can be hailed as successful for several straightforward reasons. First, it exceeded most expectations

18 Rijksoverheid: Non-paper European Political Community, The Hague, 17 June 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0eb63766fdcefc637c835705765fd68d67d3d7f2/pdf> [04/10/2023].

19 Rijksoverheid: Non-paper European Political Community.

20 Hitherto, two more meetings of the EPC took place (1 June 2023 in Bulboaca, Moldova and 5 October 2023 in Granada, Spain). Unfortunately, these meetings failed to produce promising results for Ukraine’s efforts to bring the war to an end. However, the EPC is still a new-born political project of the EU and still has strong chances for success.

since not many existed. Second, it was attended by an impressive number of European countries with different and, in some cases, even conflicting political interests and objectives. For instance, it was attended not only by all the EU Member States but also by the UK, Turkey and the Eastern Partnership countries.²¹

In the aftermath of the EPC kick-off meeting, EU High Representative in Common Foreign and Security Policy (CFSP) Josep Borrell concluded that the EPC may be seen as:

1. a community of shared principles through an alignment on principles that guarantee peace and stability on the continent;
2. a community of resilience to reduce the exposure and vulnerability of European countries to risks and threats of an increasingly hybrid nature;
3. a community of cooperation aimed at strengthening economic cooperation, interconnectedness and cross-border sectorial cooperation;
4. a community that adds value to the existing institutions and formats since the EPC is complementary to EU policies and other regional frameworks.

What is the practical value of these optimistic conclusions? What could the results of the kick-off meeting of the EPC mean for the accession of Ukraine to the EU?

First, the EPC kick-off meeting was attended by almost all the countries on the European continent, with heterogeneous European integration aspirations and, in some cases, conflicting geopolitical interests and objectives. On the one hand, that may turn future EPC meetings into a chaotic political 'bazaar'. On the other, it may serve as a unique and valuable test laboratory to elaborate and discuss current and future European crises and challenges, such as ending the war in Ukraine and ensuring energy independence of the European countries. The Black Sea Grain Initiative between the UN and Russia and between the UN and Ukraine, mediated by Turkey in 2022, is a good example of a deal that could have been developed and exercised under the EPC framework. The participation of Ukraine in further EPC initiatives could be a valuable tool for stimulating the 'parallel' integration of Ukraine in selected pan-European projects while being engaged in the meticulous EU accession process.

21 44 countries of the European continent participated but the meeting was not attended by Andorra, Monaco, San Marino and Vatican City; Belarus, Russia and Kazakhstan were not invited.

Second, the EPC could contribute to the eventual return of some European pariah states to the 'European concert'. For instance, representatives of Russia and Belarus might be invited to participate in forthcoming EPC meetings and activities. At present, it is certain that officials of the current Russian and Belarussian regimes cannot be welcomed to any of the EPC meetings. However, representatives of the internationally recognised Russian and Belarussian opposition might be invited to attend EPC meetings in order to discuss possible formats of EU policies with post-war Russia and Belarus. The ongoing war in Ukraine should not hinder the important task of unifying and consolidating opposition movements in those two countries. Furthermore, the people of those countries must be given a chance to know about possible alternatives to today's stalemate in EU-Russia and EU-Belarus relations. Engagement of Russian and Belarussian opposition leaders in the activities of the EPC could contribute considerably to this course.

Third, the EPC could become a platform for future peace talks between Ukraine and Russia. In the meantime, it is impossible to envisage the participation of representatives of the current regimes in Russia and Belarus in Ukraine-Russia peace talks under the aegis of the EPC. It simply contradicts the idea of the EPC as a community of shared democratic values and principles. Nevertheless, the EPC participants, jointly with Russian and Belarussian opposition leaders, might contribute to the elaboration of guiding principles of a potential Ukraine-Russia peace deal, of course, in close involvement with Ukraine. It is important to demonstrate how a future peace deal might affect post-war Russia and Belarus. Transparent and consistent positions of the EPC on this issue will counterbalance intrusive Russian propaganda and send a clear signal of support for change to the current regimes in those countries. It is important to send a strong message that a post-war return of Russia and Belarus to Europe is possible.

Fourth, when the Ukraine-Russia peace deal is reached, the EPC could play an important role in discussing and shaping the modalities of the post-war economic recovery of Ukraine. The scale of current economic and infrastructural damage caused to Ukraine's economy by the Russian invasion amounts to at least 600 billion euros. The continuing destruction of Ukraine's critical infrastructure by Russia may raise this figure even higher. The EPC's members could set up an *ad hoc* common financial instrument to contribute to the economic recovery of Ukraine. Such financial instruments could be set up outside the EU framework with the active participation of the EPC's 'heavyweights' such as the UK and Turkey. This

approach could enhance the 'informal' influence of non-EU Member States within the EPC and throughout European geopolitical space.

The EPC contains several important advantages to be considered by Ukraine against the backdrop of its accession process to the EU. The first is the fact that the EPC platform hosts almost all countries of the European continent with different policies and geopolitical preferences, and could therefore constitute a real chance to develop a truly 'pan-European' solution to global crises such as the war in Ukraine and energy security on the European continent. The second advantage is that the EPC could serve as a transition platform for change agents from ousted European states to ensure their gradual return to the concert of European nations. The third is that the EPC's meetings and statements could offer pragmatic alternatives to complex, predictable EU foreign policy recipes and consequently try out unorthodox solutions to European crises.

5. Concluding Remarks

The invasion of Ukraine by the Russian Federation on 24 February 2022 has given the European integration project an unprecedented historical dynamism and created a momentous challenge to EU solidarity. It must be acknowledged that the EU is now facing the most serious existential crisis since its foundation. The Russian Federation is the first military and political superpower that has openly challenged the international security order, undermined the foundations of international law by disregarding the territorial sovereignty of Ukraine, repeatedly broken the UN Charter and openly contraposed Western and European common democratic values with self-developed notions of 'sovereign democracy' and 'traditional values' which are the cornerstones of EU solidarity. Ignorance of these events could run against the spirit of Article 21 TEU and would irrevocably undermine the role of the EU as a global actor and, consequently, question the legitimacy of EU solidarity. In these critical circumstances, Ukraine has appeared to be ready and resolute, not only to fight for its own survival, but also to protect the ideological and political credibility of the EU on the battlefield. This unparalleled challenge has forced the EU to deploy the whole arsenal of its political, economic and security tools to deter Russia from its aggressive behaviour, to do everything plausible to restore the territorial integrity of Ukraine and, in the end, to restore peace on the European continent.

The end of the war in Ukraine will inevitably be finalised by a Russo-Ukrainian peace deal. There are several possible scenarios for this depending on success on the battlefield. Any option other than a convincing victory for Ukraine would imply a constitutional reform in Ukraine. The scope of such a constitutional reform might vary from revision of the status of unitary state and single official language policy to the acceptance of neutrality in foreign policy and complete demilitarisation of Ukraine. There is no doubt that the degree of constitutional reform and potential limitation of national sovereignty depends directly on the convincing success of the Ukrainian army on the battlefield and resolute support from the Western allies. Economic, political and security support from the EU is crucial to achieving Ukraine's victory on the battlefield against the aggressor. EU solidarity is the key factor in an ultimate Ukrainian victory and in the restoration of its sovereignty and territorial integrity.

Zivilgesellschaftliche und politische Solidarität in Osteuropa angesichts der ukrainischen Flüchtlingskrise am Beispiel Ungarns

Heinrich Kreft (Andrássy Universität Budapest)

In den frühen Morgenstunden des 24. Februar 2022 bombardierte die Russische Föderation eine große Zahl ukrainischer Städte und griff das Nachbarland von Osten, von Süden und von Norden – aus Weißrussland – auf breiter Front an. Dieser Angriffskrieg Russlands schockierte nicht nur die ukrainische Regierung und Bevölkerung, sondern ganz Europa und den überwiegenden Teil der Staatengemeinschaft. Allerdings war der russische Angriff für viele Osteuropäerinnen und Osteuropäer kaum überraschend. In Osteuropa hatte man sich weitaus weniger Illusionen über Putins politische Absichten gemacht. Spätestens seit der Okkupation und Annexion der Krim im Frühjahr 2014 und die wenig verdeckte personelle und materielle Unterstützung der Separatisten im Donbas durch Russland wurde Putin vor allem in den baltischen Staaten und in Polen als Bedrohung für die eigene Sicherheit wahrgenommen. So wurde denn auch in diesen Ländern der Konflikt im Donbas, der seit 2014 bereits über 14.000 Opfer gefordert hat, früh als Krieg bezeichnet, als man im Westen weiterhin verharmlosend von einem „frozen conflict“ sprach. Es war nicht verwunderlich, dass diese Länder – anders als Deutschland und andere westeuropäische Länder – die von allen NATO-Mitgliedern getroffene Entscheidung, mindestens zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Verteidigung auszugeben, früh erfüllten und inzwischen deutlich übertreffen. Daher ist es auch nicht überraschend, dass die Solidarität mit der Ukraine einschließlich der Bereitschaft, dem angegriffenen Nachbarn die zu seiner Verteidigung notwendigen Waffen zu liefern, in den mittel- und osteuropäischen Nachbarländern – mit der Ausnahme Ungarns – besonders ausgeprägt ist. Nur auf dem Westbalkan und hier insbesondere in Serbien gibt es nach wie vor Sympathien für Russland und zahlreiche Anhänger des russischen Narrativs, eine spezielle Befreiungs- und Verteidigungsoperation in der Ukraine durchzuführen.

Die Militäroffensive Russlands löste die größte und sich am schnellsten zuspitzende Flüchtlingskrise in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg aus.

Binnen einer Woche nach dem Angriff flohen mehr als eine Million Menschen – überwiegend Frauen und Kinder – aus der Ukraine in die Nachbarländer. In der zweiten Woche folgten ihnen weitere 2,5 Millionen, die in den sicheren Westen oder in die angrenzenden Länder flohen. Bis zum 10. Mai 2022 hatten über sechs Millionen Menschen das Land verlassen (davon flüchteten ca. 3,3 Mio. Menschen nach Polen, 400.000 in die Slowakei, über 600.000 nach Ungarn, über 500.000 nach Rumänien und 1,1 Mio. nach Moldawien)¹ und weitere ca. sechs Millionen waren zu Binnenflüchtlingen geworden – damit hatte insgesamt ein Viertel der Bevölkerung ihre Heimatdörfer und -städte verlassen.

Vom ersten Tag an hat die Massenflucht der Ukrainerinnen und Ukrainer eine ebenso große Welle der Solidarität insbesondere in den Nachbarstaaten Polen, Ungarn, Slowakei, Rumänien und Moldawien ausgelöst – diese Länder, das UNHCR und alle humanitären Organisationen aber auch an die Grenzen ihrer Aufnahme- und Hilfskapazitäten gebracht. Im Folgenden soll die politische und zivilgesellschaftliche Solidarität in Osteuropa am Beispiel Ungarns analysiert werden.

1. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittelosteuropa

Das Konzept einer Zivilgesellschaft wurde in Ungarn und in ganz Mittelosteuropa während der demokratischen Transformationsprozesse nach dem Fall der Berliner Mauer und des Eisernen Vorhangs neu entdeckt und zum Leitbild der politischen Wende. Seitdem gab es weitere Schlüsselereignisse, die die Entwicklung der Zivilgesellschaft geprägt haben.

Nach der Jahrtausendwende setzten in Ungarn und in anderen mittel- und osteuropäischen Staaten erneut politische Diskussionen über die Rolle der Zivilgesellschaft ein. Ein wesentlicher Grund war das „democratic backsliding“ in etlichen Ländern der Region.

Galten die vier Visegrád-Länder (V4) und darunter insbesondere Ungarn in den 1990er Jahren als Vorreiter der demokratischen Transformation, änderte sich dies Mitte der 2010er Jahre mit der zweiten Amtszeit von Viktor Orbán in Ungarn und der De-facto-Regierung von Jarosław Kaczyński in Polen. Seitdem werden Ungarn und Polen vielfach als illibera-

1 FRONTEx: Update on Ukraine: More Than 6 Million Refugees Cross EU's Borders, Warschau, 12.05.2022, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/update-on-ukraine-more-than-6-million-refugees-cross-eu-s-borders-xgNX2Q> [15.02.2024].

le Demokratien bezeichnet, ein Begriff, den Viktor Orbán selbst geprägt, allerdings – wohl aufgrund der negativen Reaktion in der westlichen Welt – seitdem nicht wiederholt hat.

Sowohl Ungarn als auch Polen sehen sich in einem Abwehrkampf gegenüber angeblicher Brüsseler Übergriffigkeit, während von der EU-Kommission, dem EU-Parlament und der großen Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten vor allem rechtsstaatliche Defizite und im Falle Ungarns auch das hohe Maß an Korruption angeprangert werden.

2. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ungarn

In Ungarn haben historisch vor allem Modernisierungsbestrebungen die Herausbildung einer autonomen Zivilgesellschaft und ein größeres gesellschaftliches Engagement der Bevölkerung befördert. In der ungarischen Jakobinerbewegung und später in der sogenannten Reformzeit zwischen 1825 und 1848 bedeutete die Unabhängigkeit vom Staat eine Unabhängigkeit von der zentralisierten Monarchie der Habsburger. In dieser Zeit entstanden viele Verbände, Clubs und auch die ungarische Akademie der Wissenschaften. Nach der kommunistischen Machtübernahme als Konsequenz der Besetzung Ungarns durch die Rote Armee wurde die autonome Zivilgesellschaft unterdrückt. Gewerkschaften und Jugendverbände wurden – wie woanders auch – zu Transmissionsriemen von Regierung und Partei und damit zu Werkzeugen der Indoktrination und Überwachung.

Schließlich wurde 1989 die Idee der Zivilgesellschaft zur Brutstätte der Demokratisierung. Der Publizist Adam Michnik in Polen, der Dramatiker und letzte Präsident Václav Havel in der Tschechoslowakei und der Schriftsteller György Konrád in Ungarn waren die prominentesten Vertreter der neuen Zivilgesellschaft. Hier fanden die politischen Diskussionen statt, die die demokratische Transformation vorantrieben, bevor die ersten politischen Parteien rechtmäßig organisiert werden konnten.

Nach 1989 stieg die Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen in allen mitteleuropäischen Ländern rasch an. In Ungarn vervierfachte sie sich zwischen 1993 und 2017. 2017 gab es in Ungarn über 61.000 ‚Non-Profit‘-Organisationen, davon fast ein Drittel Stiftungen und zwei Drittel Vereine und ‚Non-Profit‘-Unternehmen. Zumeist lag das Tätigkeitfeld aber außerhalb der Politik im Bereich alternativer, gemeinnütziger Dienstleistungen. Jenseits der Wahlbeteiligung sind die politische Partizipation und die formelle Mitgliedschaft in politischen Parteien nicht sehr verbreitet. Nur ein Prozent

der erwachsenen Bevölkerung gehört einer politischen Partei an – deutlich weniger als z. B. in Deutschland.

Seit Mitte der 2010er Jahre verschlechterte sich in vielen mittelosteuropäischen Ländern die Qualität der Demokratie. Ivan Krastev spricht hier von einer „populistischen Revolte“ gegen liberale Eliten, die eine neo-liberale Wirtschaftspolitik verfolgen würden.²

3. Konflikt zwischen Regierung und ‚kritischen NGOs‘

Nach den Parlamentswahlen 2014 kam es zu einem offenen Konflikt zwischen der ungarischen Regierung und kritischen zivilgesellschaftlichen Organisationen.³ Die konservativ-populistische Fidesz-Regierung brandmarkte die meisten ‚Watchdog-NGOs‘ als politisch, parteiisch und als Vertreter ausländischer Interessen. Als Beleg dafür wurde ihre Unterstützung durch ausländische Stiftungen und andere internationale Geberorganisationen angeführt. Die Regierung verabschiedete 2017 ein Gesetz, das zivilgesellschaftliche Organisationen, die u. a. aus ausländischen Quellen finanziert werden, dazu verpflichtet, sich als vom Ausland finanzierte Organisationen registrieren zu lassen.⁴ In der nachfolgenden Kampagne bezeichnete die Regierung unabhängige NGOs als „Soros-Organisationen“.⁵

Der Versuch der Delegitimierung von regierungskritischen NGOs ist allerdings nur zum Teil gelungen. Diese genießen weiterhin hohes Ansehen in der Bevölkerung. Allerdings ist die karitative Arbeit weitaus höher angesehen als politisches Engagement.

2 Krastev, Ivan: *Democracy Disrupted. The Politics of Global Protest*, Philadelphia, 2014.

3 Vgl. u. a. Kákai, László/Bejma, Agnieszka: Legal and Practical Conditions of the Functioning of the Civil Society Organizations in Hungary and Poland, in: *Eastern Journal of European Studies* 13 (2022), 120–140.

4 Ähnliche ‚NGO-Gesetze‘ hatten zuvor bereits Putin in Russland und Erdoğan in der Türkei eingeführt, um den westlichen Einfluss auf ihre Länder zu beschränken.

5 Viktor Orbán und die Fidesz-Regierung haben sich insbesondere gegen die vom ungarisch-stämmigen US-Philanthropen George Soros unterstützten Institutionen gewandt wie die Open Society Foundation und die Central European University (CEU), denen Einmischung in die inneren Angelegenheiten vorgeworfen wurde. Per Gesetzänderung zwang die Regierung die CEU, Budapest in Richtung Wien zu verlassen. Dabei hat Orbán einst mit einem Soros-Stipendium in Oxford studiert.

4. Die ungarische Zivilgesellschaft und die Flüchtlingskrise 2015

Der offene Konflikt zwischen Regierung und regierungskritischen Organisationen der Zivilgesellschaft verschärfte sich im Zuge der Flüchtlingskrise in der zweiten Hälfte des Jahres 2015. In diesem Jahr sah sich Europa mit den größten Flüchtlingszahlen seit dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert. Insgesamt 390.000 Flüchtende kamen in Ungarn an – von denen allerdings nur 177.000 einen Asylantrag im Land stellten.

Die Betreuung der Flüchtlinge wurde dabei fast ausschließlich von Freiwilligen, häufig spontan entstandenen ‚Grass-Roots‘-Organisationen sowie etablierten NGOs übernommen. Insgesamt engagierten sich drei Prozent der ungarischen Bevölkerung bei der Betreuung der Flüchtlinge – nimmt man deren Familien- und Freundeskreise hinzu, erhöht sich die Zahl der Beteiligten auf beeindruckende sieben Prozent der Bevölkerung. Hierbei lassen sich vier verschiedene Typen von Organisationen unterscheiden:

1. etablierte ‚Wohlfahrtsorganisationen‘ wie z. B. die Caritas, denen in dieser Krise allerdings eine gewisse Zurückhaltung nachgesagt wurde;
2. NGOs, die explizit mit dem Ziel der Flüchtlingshilfe gegründet worden waren, wie z. B. „Migration Aid“;
3. neue, spontan entstandene Organisationen, wie z. B. „Let’s Help the Migrants Together“;
4. internationale Organisationen.

Von Seiten der Regierung gab es nicht nur keine Unterstützung, sondern scharfe Anti-Migrations-Rhetorik. Flüchtlinge wurden in die Nähe von Terroristen gerückt: So reiste Premierminister Orbán im Januar 2015 nach Paris zu einer Gedenkveranstaltung zur Erinnerung an die Terrorattacke auf die Redaktion des französischen Satire-Magazins „Charlie Hebdo“. Zudem organisierte die Regierung eine Volksbefragung zur Einwanderung, die mit einer suggestiven Plakatkampagne begleitet wurde.

Außenpolitisch trübte die Flüchtlingskrise insbesondere das Verhältnis zwischen der Regierung Orbán und der Regierung Merkel in Berlin.

5. Ungarns besondere Beziehungen zu Russland

Als junger Dissident und Freiheitskämpfer hatte Viktor Orbán 1989 den Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn gefordert. Seit Mitte der 2010er

Jahre pflegte er als Premierminister geradezu freundschaftliche Beziehungen zu Russlands Autokraten Wladimir Putin. Immer mehr entwickelte er sich zu Putins Anwalt und Fürsprecher innerhalb der EU. So kritisierte er z. B. immer wieder die von der EU verhängten Sanktionen gegen Russland. Bei Putins Besuch in Budapest im Jahr 2017 beklagte er die antirussische Politik, die in Westeuropa „zur Mode geworden“ sei.⁶

Während der russische Aufmarsch an den Grenzen zur Ukraine im Januar 2022 in vielen Teilen Europas und den USA hektische Bemühungen um eine Deeskalation der Situation auslöste, reiste Orbán am 31. Januar 2022 nach Moskau, um mit dem Kremlchef über den Ausbau des (einzigen) ungarischen Atomkraftwerks, über eine Erhöhung der Gaslieferungen, die anlaufende Produktion des russischen Sputnik-Impfstoffs in Ungarn und über gemeinsame Weltraumforschungsprojekte zu sprechen.

Anders als Polen und die baltischen Staaten ist Ungarn nach der Annexion der Krim nicht auf Distanz zu Russland gegangen, sondern hat – im Gegenteil – die Beziehungen weiter ausgebaut. Russland war, neben China, Ziel der ungarischen Politik der ‚Öffnung nach Osten‘. Offiziell sollten damit die Wirtschaftsbeziehungen zu diesen beiden Ländern (und der Türkei) ausgebaut werden, doch sie waren auch Teil einer Strategie mit dem Ziel, in der Auseinandersetzung mit der EU einen größeren Manövierrspielraum zu gewinnen. Während sich die Wirtschaftsbeziehungen zu China verbreitert und vertieft haben, sind die Handelsbeziehungen zu Russland im Wesentlichen auf den Energiesektor beschränkt geblieben. Diese wurden allerdings auf höchster politischer Ebene gepflegt. Der russische Außenminister Lawrow war sogar am 20. August 2021 als Ehrengast zur jährlich stattfindenden Botschafterkonferenz des ungarischen Außenministeriums eingeladen, wo beide Außenminister die guten ungarisch-russischen Beziehungen herausstellten. Bei seinem Gipfel mit Putin am 1. Februar 2022 stellte auch Ministerpräsident Orbán die guten und pragmatischen Beziehungen zu Russland trotz EU- und NATO-Mitgliedschaft als ‚ungarisches Modell‘ heraus.

Während Orbán – nach anfänglichem Zögern – den russischen Angriff auf die Ukraine verurteilte, bemühte er sich im gleichen Atemzug mit dem angeblichen Fehlen von Sicherheitsgarantien der NATO für Russland und Forderungen nach einer Neutralität der Ukraine, Teile des russischen

6 Krökel, Ulrich/Roth, Johanna/Roser, Thomas: Ukraine: Angst und Argwohn, in: ZEIT ONLINE, 27.01.2022, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-01/ukraine-konflikt-baltikum-skandinavien-nato> [05.10.2023].

Rechtfertigungsnarrativs für den Angriff zu übernehmen. Dies ließ eine klare Distanzierung von Moskaus Vorgehen vermissen. Irritierend war auch seine Andeutung, dass Ungarn einen neutralen Status der Ukraine bevorzugen würde.⁷ Auf der ersten Pressekonferenz nach der gewonnenen Parlamentswahl am 3. April 2022 beklagte Orbán lautstark, dass die guten Beziehungen zwischen Budapest und Moskau, die er aufgebaut habe, gerade zerschlagen würden – und zwar durch den Druck des Westens und den von der EU verhängten Sanktionen, die Ungarn nicht aus Überzeugung, sondern nur der Geschlossenheit der EU wegen mittrage. Dabei erklärte er auch, an den Plänen zur Erweiterung des einzigen ungarischen Atomkraftwerks, das zu 100 Prozent mit russischen Brennstäben betrieben wird, durch ein russisches Unternehmen und russischer Finanzierung festzuhalten. Zudem verkündete er – entgegen der EU-Linie –, das aus Russland importierte Gas in Rubel bezahlen zu wollen.

Wie die meisten Staaten Mittelosteuropas ist Ungarn insbesondere im Energiebereich von Russland abhängig. 65 Prozent der ungarischen Ölimporte kommen über die Druschba-Pipeline, die quer durch die Ukraine verläuft, aus Russland. Ähnlich wie die Raffinerie im ostdeutschen Schwedt ist der ungarische Raffineriebetrieb daher auf die Verarbeitung russischen Erdöls ausgerichtet. Beim Gas ist mit Anteilen von 85 Prozent die Abhängigkeit von russischen Lieferungen sogar noch größer.

Auch seit Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine stehen wirtschaftliche und vor allem energiepolitische Interessen im Vordergrund der Beziehungen zu Russland. Auf der einen Seite hat die ungarische Regierung die russische Aggression verurteilt und bisher alle neun EU-Sanktionspakete⁸ mitgetragen – unter Gewährung von einigen Ausnahmeregelungen für Ungarn. Auf der anderen Seite hat Ungarn von Anfang an klargemacht, dass das Land – im Gegensatz zu seinen V4-Partnern und den baltischen Staaten – keine Waffen liefern und auch keine Waffenlieferungen über die ungarisch-ukrainische Grenze zulassen werde. Seit Mitte 2022 fordert Ungarn zudem eine generelle Überprüfung der Sanktionen mit dem Argument, dass diese der EU nicht stärker schaden dürften als Russland. Um diese Forderung zu unterstreichen, hat die Regierung im zweiten Halbjahr

7 Szalai, Zoltán/Kereki, Gergő: Viktor Orbán zum Ukrainekrieg: „Wir dürfen auf keinen Fall in diesen Konflikt hineinrutschen“, in: Cicero, 07.03.2022, <https://www.cicero.de/aussenpolitik/interview-ungarn-viktor-orban-ukrainekrieg-nicht-in-konflikt-hineinrutschen> [05.10.2023].

8 Der Beitrag bildet den Stand Sommer 2022 ab; seitdem hat die Europäische Union weitere Sanktionspakete gegen Russland verabschiedet.

2022 eine nationale Konsultation (Befragung der Bevölkerung) durchgeführt, begleitet von einer aggressiven Plakatkampagne.

6. Ungarns schwierige Nachbarschaftsbeziehungen zur Ukraine

Als unmittelbares Nachbarland hat die Ukraine eine hohe Bedeutung für die ungarische Regierung. Die Beziehungen zur Ukraine werden stark durch die ungarische Minderheit in Transkarpatien geprägt, die infolge des Gebietsverlustes durch den Friedensvertrag von Trianon 1920 seither außerhalb des ungarischen Staatsgebietes lebt. Ungarn beklagt ihre vermeintliche Diskriminierung durch die ukrainische Gesetzgebung. So lief die ungarische Regierung bis zum russischen Angriff auf die Ukraine Sturm gegen einen ukrainischen Gesetzesentwurf, demzufolge ukrainische Staatsangehörige künftig eine zweite Staatsangehörigkeit erhalten können – allerdings mit der Einschränkung, dass Doppelstaatler von einigen öffentlichen Ämtern ausgeschlossen werden. Ungarn sieht dadurch die Rechte der Angehörigen seiner Minderheit bedroht, von denen viele bereits die ungarische Staatsangehörigkeit besitzen.

Wie auch im schon länger anhaltenden Streit um das ukrainische Sprachengesetz versuchte Ungarn in beiden Fällen, in multilateralen Foren Druck auf die ukrainische Regierung aufzubauen. So drohte der ungarische Außenminister Szijjártó, der Anfang 2022 noch mit einem hohen russischen Orden geehrt wurde, im Vorfeld des NATO-Russland-Rates (NRR), die ungarische Unterstützung für die partnerschaftliche Annäherung der Ukraine an die NATO weiter zu reduzieren, sollte das Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft treten. Um der Kritik entgegenzutreten, Ungarn würde die Russland-Ukraine-Krise nutzen, um seine bilaterale (und innenpolitische) Agenda zu befördern, drehte er den Spieß einfach um und warf der ukrainischen Regierung vor, die Krise als Vorwand zu nutzen, die Rechte der ungarischen Minderheit auf eine nicht akzeptable Weise einzuschränken.

Noch zu Beginn des Jahres 2022 hatte der ungarische Außenminister seine Hoffnung ausgedrückt, dass das neue Jahr ein besseres für die ungarisch-ukrainischen Beziehungen werde, als es 2021 war. Das durch den seit Jahren schwelenden Konflikt um das ukrainische Sprachengesetz schwierige bilaterale Verhältnis wurde nämlich durch den ungarischen Gasdeal mit Russland vom Herbst 2021 weiter belastet, da die Ukraine dabei explizit als Transitland umgangen wurde. Die ungarische Regierung dürfte aber im Vorfeld der Parlamentswahlen im April 2022 auch aus innenpolitischen

Gründen den Druck auf die Ukraine hochgehalten haben, da sich mit dem Thema Minderheitenschutz bei den (zumeist Fidesz-nahen) Auslandsungarn gut Wahlkampf machen lässt. Der Streit um den ungarischsprachigen Schulunterricht für die ungarische Minderheit, den das ukrainische Bildungsgesetz einschränkt, ist zwar keineswegs beigelegt, liegt aber seit dem russischen Angriff auf Eis.

Die Ukraine fürchtete ihrerseits ungarische Einflussnahme auf die eigene Innenpolitik und revisionistische Absichten in Budapest. So fiel die Reaktion in Kiew heftig aus, als Ministerpräsident Orbán im Herbst 2022 zu einem Fußballspiel demonstrativ mit einem Schal erschien, der die Grenzen Ungarns vor Trianon zeigte. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die ukrainische Regierung Ungarns nach dem 24. Februar 2022 fortgesetzten hochrangigen Kontakt zu Moskau mit Misstrauen verfolgt.

Gleichwohl gilt es festzuhalten, dass die ungarische Regierung die Ukraine durch ihre bisher größte humanitäre Hilfsaktion unterstützt, die die Lieferung von Hilfsgütern, finanzielle Unterstützung von ungarischen Hilfsorganisationen sowie die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen aus der Ukraine umfasst.

7. Ukrainerinnen und Ukrainer in Mittel- und Osteuropa

Bis zum Ausbruch des Krieges arbeitete ein Viertel der Ukrainerinnen und Ukrainer im erwerbsfähigen Alter im Ausland. Sie sind damit eine der größten Gruppen von Drittstaatsangehörigen, die in der EU leben und arbeiten, allein in Polen sind es über zwei Millionen.⁹

Um dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken, erleichterte auch die ungarische Regierung 2017 Staatsangehörigen aus benachbarten, aber nicht zur EU gehörenden Ländern (d. h. der Ukraine und Serbien) die Arbeit in Ungarn in Mangelberufen. Seitdem hat sich die Zahl der Gastarbeiter in Ungarn verfünffacht. Die meisten von ihnen arbeiten in der verarbeitenden Industrie, im Transport- und Baugewerbe sowie im Dienstleistungssektor konzentriert in der Hauptstadtregion.

9 Albrecht, Clara/Panchenko, Tetyana: Fluchtbewegungen aus der Ukraine: Ursachen, Auswirkungen und Prognosen, in: ifo Schnelldienst Sonderausgabe: Der Krieg in der Ukraine und seine Folgen, München, 06.04.2022, <https://www.ifo.de/publikationen/2022/aufsatz-zeitschrift/fluchtbewegungen-aus-der-ukraine-ursachen-auswirkungen-und> [15.02.2024], 29–36, hier 33.

8. Die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge in Ungarn

Zusammen mit den anderen Nachbarstaaten Polen, Slowakei, Rumänien und Moldawien ist Ungarn eine erste Anlaufstelle für eine große Zahl von Flüchtlingen aus der Ukraine. Personen, die sich vor dem 24. Februar 2022 legal in der Ukraine aufgehalten haben, können nach Ungarn einreisen und einen einjährigen temporären Schutzstatus oder eine Aufenthaltsberechtigung für 30 Tage beantragen. Bis Ende 2022 sind über 3,5 Millionen Personen aus der Ukraine nach Ungarn eingereist, davon etwa 1,7 Millionen über das südliche Nachbarland Rumänien. Von dieser hohen Zahl bleiben schätzungsweise nur deutlich unter 10 Prozent der Geflüchteten in Ungarn. Ein Grund dafür dürften auch die verhältnismäßig geringen und zeitlich begrenzten Unterstützungsleistungen sein. Während die Regierung in Einklang mit der EU den Flüchtlingen aus der Ukraine die Aufnahme und den temporären Schutzstatus gewährt, hält sie gleichzeitig an ihrem harten Anti-Migrationskurs fest und lehnt jegliche Form von Migration weiterhin scharf ab. So hat Ungarn an der EU-Außengrenze zu Serbien und teilweise ebenfalls zum EU-Mitglied Kroatien einen Grenzzaun errichtet, um illegale Grenzübertritte zu verhindern. Zugleich lehnt Ungarn weiterhin verbindliche Aufnahmequoten von Geflüchteten ab. Trotz der drastischen Grenzschutzmaßnahmen, bei denen Ungarn von der österreichischen und tschechischen Polizei unterstützt wird, ist die Zahl versuchter Grenzübertritte und erfolgter Aufgriffe seit Sommer 2021 insbesondere an der serbischen und rumänischen Grenze wieder deutlich angestiegen und befindet sich auf dem höchsten Niveau seit 2015. Im Jahr 2022 wurden von den ungarischen Behörden insgesamt über 250.000 versuchte illegale Grenzübertritte gemeldet. Zugleich wird die Zahl der Asylneuanträge mit nur 41 angegeben, von denen 28 anerkannt wurden – 10 als Flüchtlinge und 18 als subsidiär Schutzbedürftige.

Die Zahl der Asylneuanträge ist auch deshalb so niedrig, da ein Verbleib in Ungarn wenig attraktiv ist: Selbst Flüchtlinge mit anerkanntem Status erhalten nur für 30 Tage staatliche Unterstützungsleistungen. Um die Versorgung der im Land verbleibenden Geflüchteten kümmern sich daher vor allem NGOs.

9. Russlands Angriff auf die Ukraine löst die größte Fluchtbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg aus

Unmittelbar nach Beginn des russischen Angriffs mit Raketen auf ukrainische Städte und einer großangelegten Invasion in den frühen Morgenstunden des 24. Februar 2022 setzte eine beispiellose Fluchtbewegung in Richtung Westen ein. Waren in den ersten Tagen militärische Einrichtungen und Teile der strategischen Infrastruktur das Ziel russischer Raketenangriffe, wurden in den folgenden Wochen zunehmend zivile Ziele – Kindergärten, Schulen, Universitäten, Kultureinrichtungen und Denkmäler – angegriffen, sodass sich die Bewohnerinnen und Bewohner in keinem Landesteil mehr sicher fühlen konnten. Dies ließ die Anzahl der Flüchtenden im März 2022 weiter ansteigen. Da die ukrainische Regierung allen wehrdienstfähigen Männern die Ausreise untersagte, waren es vor allem Frauen mit Kindern und Ältere, die sich in endlos langen Autokolonnen oder in überfüllten Zügen auf die Flucht begaben. Die mit Abstand meisten Flüchtlinge entschieden sich für eine Flucht nach Polen bzw. durch Polen und weiter in Richtung Deutschland und andere westeuropäische Länder.

Flüchtlinge aus der Südukraine flohen in das näher gelegene Rumänien und nach Moldawien. Dahinter folgten Ungarn und die Slowakei, die auch deutlich kürzere Grenzen zur Ukraine haben. Für Menschen, die nahe der Grenze zu Russland und des Donbas leben, gab es häufig keine Alternative zu einer Flucht nach Russland. Darunter dürften zudem viele ethnische Russen gewesen sein. Auch sollen hunderttausende Bewohnerinnen und Bewohner der Ukraine, darunter viele Kinder, nach Russland verschleppt worden sein.

10. Öffnung der ungarischen Grenze für ukrainische Flüchtlinge

In den letzten Februar- und ersten Märztagen erreichten Zehntausende von Flüchtlingen (die Angaben tendieren zwischen 60.000 und 80.000) Ungarn über die bestehenden fünf Grenzübergänge zur Ukraine (s. Abb. 1). Zum größten Teil handelte es sich bei ihnen um Mitglieder der ungarischen Minderheit aus Transkarpatien. Seit dem 27. Februar sind alle Grenzübergänge rund um die Uhr geöffnet. In den Grenzstädten wurden von karitativen Organisationen sechs ‚Hilfsstellen‘ eingerichtet: in Beregsurány, Tiszabecs, Záhony, Barabás, Lónya und Beregdaróc (s. Abb. 2). Hier wurden die Hilfesuchenden mit Lebensmitteln und Informationen versorgt.

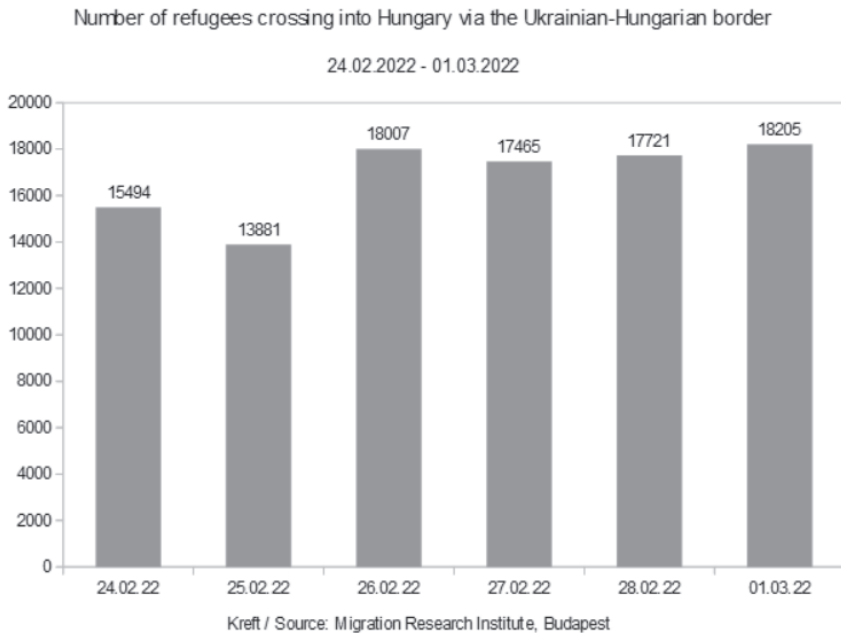


Abbildung 1: Zahl der Übertritte über die ungarisch-ukrainische Grenze im Zeitraum vom 24. Februar bis zum 1. März 2022.

Innenminister Pintér verkündete noch am Sonntag, den 27. Februar 2022, dass Ungarn die Einreise von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine und Russland erlauben und deren Asylanträge „nach angemessener Prüfung“ akzeptieren werde. Ungarn war eines der ersten EU-Länder, das den temporären Schutzstatus für die Ukraine-Flüchtlinge national umgesetzt hat. Dieser sieht vor:

- eine Aufenthaltserlaubnis für die gesamte Dauer des Schutzes (die zwischen einem Jahr und drei Jahren liegen kann);
- Informationen über den vorübergehenden Schutz;
- Garantien für den Zugang zum Asylverfahren;
- Zugang zu Beschäftigung, vorbehaltlich der für den Beruf geltenden Vorschriften sowie der nationalen Arbeitsmarktpolitik und der allgemeinen Beschäftigungsbedingungen;
- Zugang zu einer geeigneten Unterkunft oder Wohnung;
- Zugang zu Sozialhilfe oder Mitteln zur Bestreitung des Lebensunterhalts, falls erforderlich;

Key border crossing points for Ukrainians



Abbildung 2: Einrichtungen an der ungarisch-ukrainischen Grenze.¹⁰

- Zugang zur medizinischen Versorgung;
- Zugang für Personen unter 18 Jahren zum staatlichen Bildungssystem;
- Möglichkeiten zur Familienzusammenführung unter bestimmten Umständen;
- Zugang zu Bankdienstleistungen, z. B. Eröffnung eines einfachen Bankkontos;
- Umzug in ein anderes EU-Land, bevor ein Aufenthaltstitel ausgestellt wird;
- Bewegungsfreiheit innerhalb der EU (außerhalb des Wohnsitzstaates) für die Dauer von 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen nach Erteilung eines Aufenthaltstitels im EU-Aufnahmeland.¹¹

10 BBC: Ukraine conflict: Refugees rush to borders to flee Russia's war, 25.02.2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-60527138> [21.03.2024].

11 Europäische Kommission: Obligations of EU Countries Towards Persons Enjoying Temporary Protection, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_de [05.10.2023].

Bis Anfang Mai wurden von den 581.039 in Ungarn eingetroffenen ukrainischen Flüchtlingen nur 19.378 Anträge auf Anerkennung als Begünstigte des vorübergehenden Schutzes gestellt, den 8.839 Personen erhielten. Um das Antragsverfahren zu beschleunigen, erlaubte die Asylbehörde den Antragstellern, der Asylbehörde ihre Daten vorab zu übermitteln. Allerdings wurden nur 18 Asylanträge gestellt, elf von Ukrainern und zwei von Nigerianern.¹² Bis Anfang Mai wurden von der Regierung folgende Maßnahmen umgesetzt: Transitunterkünfte für ukrainische Flüchtlinge wurden in Budapest eingerichtet und ein zentraler humanitärer Transitpunkt am 22. März 2022 in der BOK-Sportarena eröffnet. Das BOK-Zentrum bietet Essen und Trinken, medizinische Versorgung, Toiletten, Internetzugang, eine Xbox-Ecke und Hilfe bei der Reiseplanung. Das ukrainische Konsulat ist in die Arbeit einbezogen und hilft bei der Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Pässen. Unternehmen können für die Beschäftigung ukrainischer Flüchtlinge eine Subvention in Höhe von 60.000 Forint (ca. 160 Euro) pro Monat erhalten. Allerdings setzten schon in der Anfangsphase rund 80 Prozent der ukrainischen Flüchtlinge ihre Reise von Ungarn aus fort. Bevorzugte Ziele waren Deutschland, Österreich, Polen und in geringerem Maße Frankreich, Spanien, Portugal sowie Kanada und die Vereinigten Staaten.

Die ungarische Regierung unterscheidet in ihren offiziellen Verlautbarungen zwischen ‚illegalen Migranten‘ und ‚Flüchtlingen‘ aus der Ukraine. Letztere haben in Ungarn ein positives Image trotz der jahrelangen Ukraine-kritischen Positionierung der Regierung.

Auch die Regierung ist um die Versorgung der ukrainischen Flüchtlinge bemüht. Kritisiert wird allerdings, dass die Regierung kein längerfristiges Konzept für den Umgang mit den Geflüchteten entwickelt hat, und dass deren Versorgung staatlicherseits sehr bürokratisch organisiert und strikt limitiert ist. Bei den meisten Hilfsleistungen verlässt sich die öffentliche Hand auch in dieser Krise weitgehend auf private Initiativen bzw. Hilfsorganisationen. Es fehlt vor allem an staatlicher Unterstützung bei der Unterbringung der Flüchtlinge, ihrer längerfristigen finanziellen Unterstützung und Fördermaßnahmen (u. a. Schulunterricht, Kinderbetreuung). Wohl auch deshalb nutzt der überwiegende Teil der Geflüchteten Ungarn als Transitland. Offiziellen Angaben zufolge wurden bis zum 18. Juli 2022 über 1,8 Millionen Flüchtlinge registriert, die direkt aus der Ukraine bzw. über

12 Nationale Generaldirektion für die Ausländerpolizei.

Rumänien nach Ungarn gelangt waren.¹³ Von diesen haben jedoch lediglich knapp 27.000 Personen in Ungarn einen Antrag auf temporären Schutz gestellt, der bis zum Sommer knapp 22.750 Personen gewährt wurde – und nur diese haben tatsächlich Zugang zu den staatlichen Hilfsleistungen.

11. Große Solidarität der ungarischen Bevölkerung und Engagement der Zivilgesellschaft

War schon die Hilfsbereitschaft eines substanziellen Teils der ungarischen Bevölkerung in der Flüchtlingskrise von 2015 beachtlich, war sie gegenüber den vor den russischen Raketen und Bomben fliehenden Menschen aus der Ukraine überwältigend. Gemäß einer Umfrage vom April 2022 hat jeder dritte ungarische Bürger Menschen auf der Flucht aus der Ukraine aktiv geholfen. 58 Prozent derjenigen, die den zahlreichen Spendenaufrufen für die Flüchtlinge gefolgt waren, spendeten Geld, 40 Prozent Lebensmittel und 39 Prozent andere Dinge des Grundbedarfs. 36 Prozent der ungarischen Frauen und 25 Prozent der Männer haben gespendet oder sich freiwillig engagiert, um Flüchtlingen aus der Ukraine zu helfen. Bei den Freiwilligen handelte es sich überwiegend um Rentnerinnen und Rentner oder Verheiratete mit zwei oder mehr Kindern und um Personen mit höherer Bildung. Die meisten Befragten nannten die Malteser und das ungarische Rote Kreuz als Hauptakteure der humanitären Hilfe, kannten aber auch die von der Regierung und religiösen und zivilen Wohltätigkeitsorganisationen koordinierten Bemühungen.¹⁴

12. Fazit und Schlussbetrachtung

2015 wurden die ost- und mitteleuropäischen Mitglieder des Schengen-Raums, allen voran Ungarn und Polen von den westlichen Mitgliedsländern der EU wegen ihrer Anti-Migrationshaltung stark kritisiert. Ihnen wurde mangelnde Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten und unzurei-

13 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Ukraine Situation/Hungary. Population Figures as of 6 February 2023. Crossings by Border, <https://data.unhcr.org/en/dataviz/229> [15.02.2024].

14 One Third of Hungarians Help Refugees from Ukraine, in: Daily News Hungary, 04.05.2022, <https://dailynewshungary.com/one-third-of-hungarians-help-refugees-from-ukraine/> [05.10.2023].

chende Unterstützung der ankommenden Menschen in der damaligen Krise vorgeworfen. Bei genauer Betrachtung war auch damals das Bild vielschichtiger. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure und Persönlichkeiten in diesen Ländern haben damals nicht nur ihre Regierungen heftig kritisiert, sondern sich auch aktiv um Flüchtlinge und Migranten gekümmert.

Seit der durch den Angriff Russlands auf die Ukraine ausgelösten, präzedenzlos hohen Flüchtlingszahl stehen wiederum zivilgesellschaftliche Akteure in vorderster Linie, die sich um die ankommenden Flüchtlinge aus der Ukraine kümmern. In Ungarn ermöglicht der Staat zwar, dass die Aufnahme der Flüchtlinge – vornehmlich Frauen und Kinder – weitgehend funktioniert. So werden Transportmöglichkeiten und Notunterkünfte für diejenigen zur Verfügung gestellt, die nicht privat unterkommen können. Die Arbeit erledigen aber zu einem großen Teil Freiwillige aus der Zivilgesellschaft. Der Regierung wird zudem vorgeworfen, aus politischen Gründen die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge viel zu hoch anzugeben, da ein Großteil der Angekommenen bereits nach kurzem Aufenthalt weiterreise.¹⁵

Die aktuelle Flüchtlingskrise zeigt auch, dass die Länder Ost- und Mitteleuropas – einschließlich Ungarns – über lebendige und gut organisierte Zivilgesellschaften verfügen mit einer ähnlichen Bandbreite von kirchlichen Organisationen bis hin zu Kultur und Sportvereinen wie in westeuropäischen Ländern.

15 Rédl, Boglárka/Nagy Sarkadi, Márton/Zubor, Zsolt: Ukrainian Refugees in Hungary: Volunteers Doing the Government's Work, in: VSquare, 20.09.2022, <https://vsquare.org/ukrainian-refugees-in-hungary-volunteers-are-doing-the-governments-work/> [05.10.2023].

Ein leidenschaftlicher Elan der Solidarität im Frankreich der frühen 1980er Jahre: Solidarność als Teil der Wiederentdeckung des „gekidnappten Westens“

Emmanuel Droit (Sciences Po Strasbourg)

1. Einleitung

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen das ukrainische Volk im Februar 2022 ist Solidarität in aller Munde. Als geopolitisches Schlagwort erlebt der Begriff eine seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion im Westen bisher unbekannte Konjunktur.¹ Seit Monaten weht im politischen Diskurs westlicher und russischer Politiker eine Reminiszenz an Systemkonfrontation und Kaltem Krieg. In diesem Kontext werden die zentralen Werte des westlichen Blocks wieder zum Ausdruck gebracht: Demokratie, Freiheit, Rechtsstaat und Frieden. Die Eurobarometer-Umfrage des Europäischen Parlaments vom Herbst 2022 ergab, dass fast drei Viertel der EU-Bürger die Unterstützung der Europäischen Union für die Ukraine gutheißen. Besonders stark ist die Unterstützung in den skandinavischen Ländern mit einem Zuspruch von über 95 Prozent.² In Frankreich liegt sie bei 78 Prozent.

Diese Solidarität für die Ukraine hat verschiedene Gesichter angenommen – Protestaktionen im öffentlichen Raum, Geld- und Sachspenden – und eine Vielzahl von Akteuren aus der Zivilgesellschaft mobilisiert. Sie ruft ein Zusammengehörigkeitsgefühl hervor, das durch die sozialen Netzwerke propagiert wird. Solidarität ist aber weder eine Naturgegebenheit noch vom Staat verordnet. Sie ist eine historische Konstruktion, die mit spezifischen Formen der Vergemeinschaftung und tradierten Erinnerungskulturen zu tun hat. Das Bedürfnis nach Solidarität erwächst insbesondere aus unterschiedlichen Krisensituationen und spiegelt bestimmte Gesellschaftsordnungen wider.³ Diese Welle von zwischenmenschlicher Empathie

1 Bude, Heinz: *Solidarität. Die Zukunft einer großen Idee*, München 2019.

2 Europäische Union/Eurobarometer: *EP Autumn 2022 Survey: Parlemeter*, Januar 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2932> [05.10.2023].

3 Süß, Dietmar/Torp, Cornelius: *Solidarität. Vom 19. Jahrhundert bis zur Corona-Krise*, Bonn 2021.

beruht auf kollektiven Reaktionen, die historisch tief in der Tradition der modernen Nationalstaaten verankert sind.⁴

Mein Beitrag widmet sich Ideen und Praktiken der Solidarität anhand eines historischen Falls, der in Frankreich heute weitgehend in Vergessenheit geraten ist,⁵ nämlich das historische Beispiel der Empathie der französischen Zivilgesellschaft Anfang der 1980er Jahre für die vom Staat unabhängige gewerkschaftliche polnische Massenbewegung *Solidarność*. Der Begriff Solidarität bietet in einer historischen Perspektive die Chance, bestimmte Werte und Interessen sowie Formen und Praktiken der Unterstützung zu analysieren. Dieser Beitrag beruht auf Primärquellen (Ego-Dokumente von engagierten Bürgern, audiovisuelle Quellen, Broschüren, Zeitungen), die im Rahmen eines kollektiven Sammlungsprojekts von Ego-Dokumenten über die osteuropäische Dissidenz in ganz Frankreich gesammelt wurden.⁶

In einer praxeologischen Perspektive definieren die Historiker Dietmar Süß und Cornelius Torp Solidarität auf folgende Weise: „Solidarität entsteht im Tun, im sozialen Handeln, oft getragen durch Akteurinnen und Akteure von unten, durch soziale Bewegungen, die darauf drängen, ihre missachteten Interessen und moralischen Rechte anzuerkennen.“⁷ Solidarität wird erlebt und praktiziert. Außerdem werden viele verschiedene Individuen oder Institutionen in ein solidarisches Handeln einbezogen. Solidarität, so könnte man sagen, ist nicht einfach da, sondern sie konstituiert sich durch gemeinsames Handeln, geteilte Emotionen und Interessen. Solidarität funktioniert wie ein Beobachtungsort einer Gesellschaft in einer historischen Konfiguration. Eine solche Geschichte wird oft mit Gegenseitigkeit und Zusammenhalt oder Selbstlosigkeit verbunden, verspricht aber viel mehr als ihre humanitäre Seite.

Die Reaktionen in Frankreich auf die *Solidarność*-Bewegung in Polen hat Anfang der 1980er Jahre verschiedene Formen der Mobilisierung ausgelöst und war ein echter Katalysator von kollektiven Emotionen, die indirekt im Zusammenhang mit bestimmten Traditionsformen, kulturellen Vorstellungen und einer aus dem späten 18. Jahrhundert entstandenen politischen Kultur standen. Dieser intensive ‚Moment der Solidarität‘ war eine sehr

4 Maurer, Catherine/Schulz, Matthias (Hg.): *Solidarität denken und praktizieren. Frankreich, Deutschland, Europa und die Welt im 19. und 20. Jahrhundert*, Stuttgart 2023.

5 Szczepańska, Ania: *Une histoire visuelle de Solidarność*, Paris 2021.

6 Vgl. *La Contemporaine: DISSINVENT – DISSidences de l’Est en exil : INVENTaire, histoires, pratiques documentaires*, 21.10.2020, <https://lcbam.hypotheses.org/675> [05.10.2023].

7 Süß/Torp: *Solidarität*, 20.

produktive Zeit mit vielen Aktionen. Sie war geprägt von dem Engagement aus der Zivilgesellschaft sowie berühmter Persönlichkeiten aus dem kulturellen Feld, die sich im Rahmen von lokalen Komitees oder in den nationalen Medien für die polnische unabhängige Gewerkschaft eingesetzt haben.

Über Solidarität als Einstellung und Handlungsform nachzudenken, bedeutet nicht nur, über den Adressaten zu sprechen, sondern auch über die soziopolitische Prägung des Adressanten. Dieser Beitrag fragt nach dem politischen Kontext und den sozialen und motivationalen Bedingungen, unter denen eine dynamische zivilgesellschaftliche Hilfe für *Solidarność* möglich war. Was sagt diese Solidaritätsbewegung über die französische Gesellschaft der frühen 1980er Jahre aus? Welche Art von Solidarität wurde für die polnische oppositionelle Sammelbewegung *„Solidarność“* generiert? Wie lässt sich dieser zivilgesellschaftliche Elan erklären? Wer hat sich engagiert und was sagt dieses Engagement über Europa als politisches Projekt und über die Revolution als ‚Lokomotive der Geschichte‘ (Marx)?

2. Die historischen Konturen von Solidarität als Begriff und als Praxis

Solidarität als Begriff, Praxis oder Diskurs hat eine lange Geschichte und erlebt seit dem 19. Jahrhundert einen „erstaunlichen Siegeszug“.⁸ Ihren Ursprung fand die „Solidarität“ im römischen Recht als *ius in solidum*. Solidarität wird als eine spezifische Form der Haftung wahrgenommen, bei der jeder einzelne, der zu einer Gruppe von Schuldner gehört, für die Gesamtsumme mithaftet.⁹ Nach der Französischen Revolution löste sich das klassische Verständnis von Solidarität aus seinem juristischen Kontext. Der Begriff nahm eine modernere Bedeutung an und fungiert gleichzeitig als Grundwert, als utopischer Entwurf, als Hoffnung, d. h. als Projektionsfläche gerechterer gesellschaftlicher Ordnung nach der Abschaffung der Ständegesellschaft. Im Kern beschreibt der Begriff der Solidarität ein spezifisches Verhältnis, ein Gefühl der Bindung und Verpflichtung von Menschen, manchmal sogar eine Verpflichtung zu universellen Werten, die zugleich partikular gebunden ist. „Wer sich solidarisch verhält“, so hat es Jürgen Habermas in Anlehnung an die kantische Denktradition der Hospitalität knapp formuliert, „nimmt im Vertrauen darauf, dass sich der andere in

8 Süß/Torp: Solidarität, 8.

9 Vgl. Große Kracht, Hermann-Josef: „Solidarität zuerst“. Zur Neuentdeckung einer politischen Idee, Bielefeld 2021.

ähnlichen Situationen ebenso verhalten wird, im langfristigen Eigeninteresse Nachteile in Kauf.“¹⁰ Wichtig zu betonen ist die Idee der Reziprozität, die sich im Kern solidarischer Praktiken befindet: Die Individuen, die Völker oder die Staaten, die unterstützt werden, werden als Gleiche anerkannt und nicht nur als machtlose Opfer einer Katastrophe, einer Krise oder eines politischen Systems. Diese westliche Einstellung schließt aber meistens die außereuropäischen kolonisierten Völker aus, die jahrzehntelang gewalttätig ausgebeutet wurden.

Die moderne Dimension von Solidarität als Praxis und als geteilte kollektive Emotion geht in Frankreich auf das frühe 19. Jahrhundert zurück und auf die spontanen Solidaritätsbekundungen für liberale Bewegungen in Griechenland und Polen.¹¹ Selbst wenn diese Empathie transnational erlebt wurde, stand der französische ‚Moment 1830‘ mit der Entstehung der liberalen Monarchie eng mit einer klassenübergreifenden Leidenschaft für Polen zusammen, das für die Unabhängigkeit des Landes vom Russischen Kaiserreich kämpfte.¹² Überall in Frankreich entstanden lokale Komitees für Polen. Das berühmteste war das zentrale Komitee unter der Führung von Lafayette. Viele Städte führten Spendenaktionen durch, die den Kauf von Waffen und deren Lieferung an die polnischen Aufständischen erlaubten. Darüber hinaus wurde Kleidung gesammelt und Krankenpflege organisiert. Diese Solidaritätswelle stützte sich auf Spendenaufrufe, die durch Zeitungen, Broschüren, Tanzveranstaltungen und Theateraufführungen bekanntgemacht wurden. Diese Solidarität war kein Privileg der bürgerlichen Schichten oder der politischen Eliten. Auch die französische Arbeiterklasse war stark engagiert und die Frauen spielten bei all diesen Formen der Solidarität eine Schlüsselrolle. In diesem Kontext einer damaligen exklusiven politischen Gemeinschaft, die durch Männer des Bürgertums und der Aristokratie dominiert wurde, war Solidarität ein wichtiges Instrument, um sich einen Platz in diesem politischen Kreis zu schaffen. Viele Außenseiter wie Frauen oder Arbeiter engagierten sich nicht nur für die polnischen Aufständischen oder Flüchtlinge, sondern auch aus eigenen Interessen – nämlich um sich politisch sichtbar zu machen und sich als Gleiche anerkennen zu lassen.

10 Habermas Jürgen/Macron, Emmanuel/Gabriel, Sigmar: Europa neu denken, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4 (2017), 41–54.

11 Vgl. Frank, Robert: *Émotions mondiales, internationales et transnationales, 1822–1932*, in: *Monde(s)* 1 (2012), 47–70.

12 Vgl. Diaz, Delphine: *Un asile pour tous les peuples? Exilés et réfugiés étrangers dans la France du premier XIX^e siècle*, Paris 2014.

Im zweiten Teil des 19. Jahrhunderts, und vor allem im Zeitalter der Extreme (1914–1991), wurde Solidarität als Idee und Praxis durch eine Vielzahl von politischen Akteuren instrumentalisiert. Bis zum Ersten Weltkrieg verwendete die Arbeiterbewegung Solidarität als ein klassenspezifisches transnationales Motto, um durch Streiks einen kapitalistischen Krieg zu verhindern.¹³ Zwischen 1918 und 1945 kodierten die faschistischen Bewegungen und Parteien Solidarität neu, um Formen einer exklusiven Gesellschaft zu entwickeln.¹⁴ Nach dem Zweiten Weltkrieg griffen die anticolonialen Bewegungen auf den Solidaritätsbegriff zurück, um die westliche koloniale Herrschaft in Frage zu stellen und die bipolare Logik des internationalen Systems zu brechen. Als institutionalisierte Praxis wurde Solidarität in Form des Wohlfahrtsstaates auch eine globale Erfahrung des 20. Jahrhunderts, vor allem während der *Trente Glorieuses*.

Diese Synthese und die historische *Tour d'Horizon* zeigen, dass Solidarität im Zeitalter der Moderne nie ein linearer Prozess der Ausweitung solidarischer Akte von vereinzelt Vergemeinschaftungen zu einer universalen „Sprache der Menschenrechte“¹⁵ auf globaler Ebene gewesen ist. Als „Lieblingskind der Moderne“¹⁶ ist Solidarität eher ein geteilter Kampf begriff.¹⁷

3. Der post-totalitaristische Kontext des Engagements für Solidarność

Die französische Solidarität mit Solidarność ging nicht aus einer bestimmten historischen nationalen Konfiguration hervor, sondern war indirekt auch ein Produkt des „globalen 1968“ und der geopolitischen Konstellation der Entspannung.

1968 war nicht nur eine kulturelle Revolution im Westen,¹⁸ sondern auch die Geburtsstunde von neuen sozialen Bewegungen, die sich in den 1970er

13 Vgl. Ducange, Jean-Numa: *Quand la gauche pensait la nation. Nationalités et socialismes à la Belle époque*, Paris 2021.

14 Vgl. Hadwiger, Daniel: *Nationale Solidarität und ihre Grenzen: Die deutsche „Nationalsozialistische Volkswohlfahrt“ und der französische „Secours national“ im Zweiten Weltkrieg*, Stuttgart 2021.

15 Eckel, Jan: *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*, Göttingen 2014.

16 Große Kracht: *Solidarität zuerst*, 18.

17 Vgl. Archiv für Sozialgeschichte (Hg.): *„Hoch die Internationale...“? Praktiken und Ideen der Solidarität*, Bonn 2020.

18 Vgl. Gilger-Holtey, Ingrid: *Die 68er-Bewegung. Deutschland, Westeuropa, USA*, München 2001; François, Etienne (Hg.): *1968 – ein europäisches Jahr?*, Leipzig 1997.

Jahren entfaltet haben. Die 1970er Jahre waren die letzte Epoche eines kulturellen und politischen Liberalismus, der die Menschenrechte in den Vordergrund stellte. Dieser ‚Helsinki-Effekt‘ traf auf interne soziopolitische und intellektuelle Entwicklungen in Ostmitteleuropa. Im Osten bedeutete 1968 die bittere Niederlage der revisionistischen Utopie mit der Niederschlagung des Prager Frühlings durch die Rote Armee. Als in der Nacht vom 20. auf den 21. August 1968 Truppen des Warschauer Paktes nach Prag einmarschierten, bedeutete dies nicht nur das Ende des Experiments des ‚Sozialismus mit menschlichem Antlitz‘, sondern auch das Ende des Glaubens an die Reformierbarkeit des Sozialismus ohne sowjetisches Eingreifen. Diese desillusionierende Erfahrung vieler marxistischer Reformer markierte in Ostmitteleuropa den Auftakt einer schrittweisen Neuorientierung hin zu einem unabhängigen Denken mit länderspezifischen Entwicklungen. Die Gesellschaften waren zwar atomisiert und kontrolliert, aber im Verlauf der 1970er Jahre entwickelte sich in Polen eine neue, offen agierende politische Opposition. Mit der Praxis des Samisdat – des Selbstverlags – gewann sie an Bedeutung und Dynamik. Die Initiative für Veränderung reichte von der Partei bis in die Gesellschaft hinein. Emigrationsblätter wie die Pariser *Kultura* spielten in Polen selbst eine geringere Rolle. Polnische Dissidenten wie Kuroń und Michnik entwickelten ein Programm der gesellschaftlichen Selbstorganisation, das die gesamte Gesellschaft zur Opposition machte. In der Tschechoslowakei hatte sich mit der Schaffung eines alternativen Kulturlebens im Privaten eine andere Ausrichtung entwickelt. Im Gegensatz zu Solidarność war die Charta 77 aber kein Massenphänomen; lediglich einzelne Texte zirkulierten in geringer Auflage unter diesem Mantel.

Parallel zur Krise des Spätsozialismus in Ostmitteleuropa lässt sich eine doppelte Tendenz in Frankreich beobachten. Einerseits fand seit einigen Jahren der Durchbruch der antitotalitären Linken in der Öffentlichkeit und das Ende der kulturellen Hegemonie des Kommunismus in Frankreich statt.¹⁹ Die ‚Entdeckung‘ des Gulags mit der Publikation von Alexander Solschenizyn im Jahre 1973, die Mediatisierung der sogenannten neuen ‚Philosophen‘ André Glucksmann und Bernard-Henri Lévy und die ideologische Wandlung Jean-Paul Sartres vom revolutionären Geist zu den menschlichen Grundwerten im Kontext des Vietnamkriegs und der Auf-

19 Vgl. Christofferson, Michael Scott: *Les intellectuels contre le gauche. L'idéologie antitotalitaire en France (1968–1981)*, Marseille 2014. S. a. Lomellini, Valentine: *‚Les relations dangereuses‘. French Socialists, Communists and the Human Rights Issue in the Soviet Bloc*, Brüssel/Bern/Berlin 2012.

nahme der ‚Boat People‘ markierten die wichtigsten Meilensteine dieser intellektuellen ‚kopernikanischen‘ Revolution. Die neuen Philosophen stellten sich als ‚französische Dissidenten‘ gegen einen möglichen Wahlsieg der marxistischen Linken. Die Parti communiste français (PCF) wurde als eine Gefahr für die Demokratie im Kontext der „Union de la gauche“ wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund war die französische Gesellschaft – vor allem unter den linken nicht-kommunistischen Sympathisanten – bereit, Empathie für Solidarność zu zeigen.

Andererseits nahm das Interesse der französischen Medien und der Gesellschaft für Ostmitteleuropa etwa 20 Jahre nach Oktober 1956 wieder zu. Tschechoslowakische Dissidenten wie Jiří Pelikán, einer der Mitbegründer der Charta 77, erlangten im französischen Fernsehen mediale Sichtbarkeit. Zudem wurden in den 1970er Jahren eine Reihe von Komitees gegründet, die für die Freiheit im Ostblock kämpften: das internationale Komitee gegen Repression, das Komitee gegen psychiatrische Krankenhäuser in der UdSSR, das Komitee für die Verteidigung der Freiheit in sozialistischen Ländern, das internationale Komitee der Mathematiker, das Komitee des 5. Januars für eine freie und sozialistische Tschechoslowakei. Französische Künstler wie Patrice Chéreau und Ariane Mnouchkine engagierten sich im Verein AIA (Association internationale de défense des artistes) und verurteilten im Januar 1980 die Verhaftung von Václav Havel. Französische Zeitungen interessierten sich für den neuen polnischen Papst Karol Wojtyła, insbesondere die katholisch orientierte Zeitung *La Croix*. Kurzum: Trotz eines Unsicherheitsgefühls über die Situation in Ostmitteleuropa herrschte Einigkeit darüber, dass sich etwas jenseits des Eisernen Vorhangs entwickelte. Wie verwandelte sich aber ein zunehmendes Interesse in eine verstärkte Sympathie und die Bereitschaft, sich zu mobilisieren?

4. Die zwei historischen Phasen des Engagements für Solidarność

Solidarność war mehr als eine bloße Gewerkschaft. Diese Massenbewegung war das Symbol des Strebens der polnischen Zivilgesellschaft nach Freiheit und sollte endlich die erfolgreiche Revolte gegen das kommunistische System sowjetischer Art in Osteuropa einleiten. Sie verkörperte ein neues politisches Nachbeben nach dem Ungarischen Volksaufstand im Oktober 1956 und dem Prager Frühling 1968, die jeweils von der Sowjetunion niedergeschlagen wurden. In Anlehnung an die Tradition antikommunistischer Arbeiterproteste (in Posen 1956 und in Danzig 1970) versuchten polnische

Arbeiter und oppositionelle Intellektuelle aus verschiedenen Kreisen die Herrschaft der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei in Frage zu stellen. In der Geschichte dieser Bewegung und ihrer Rezeption in Frankreich können zwei Momente unterschieden werden, nämlich die Phase vor und nach der Ausrufung des Kriegsrechtes im Dezember 1981.

Als die kommunistische Regierung Polens am 1. Juli 1980, mitten in den Sommerferien, eine sofortige Erhöhung der Fleischpreise um bis zu 100 Prozent umsetzte, kam es im ganzen Land zu Arbeiterprotesten, insbesondere in der Danziger Lenin-Werft. Ende August 1980 beugten sich die kommunistischen Machthaber dem Druck der Massenbewegung. Wenige Monate später waren schon zehn Millionen Polen Mitglieder in der ersten freien Gewerkschaft im Ostblock. Im Gegensatz zu den anderen ostmitteleuropäischen sozialistischen Diktaturen, in denen *Solidarność* ob ihres Destabilisierungspotenzials als eine Gefahr wahrgenommen wurde, war *Solidarność* in Westeuropa politisch erfolgreicher. Von Anfang an entwickelte sich in Frankreich (aber auch in Westdeutschland oder in Schweden) eine uneingeschränkte Sympathie für diese Bewegung und demzufolge auch eine zunehmende Mediatisierung. Die ersten Bilder aus Polen kamen im August 1980, und *Solidarność* blieb über Wochen das Top-Thema in den französischen Medien. Die Bewegung fand in Frankreich vom Beginn der Streiks an bis zum Sieg der Arbeiter mit der Legalisierung von *Solidarność* durch das Augustabkommen 1980 eine breite mediale Unterstützung.

Diese permanente Berichterstattung weit über die Danziger Abkommen hinaus wird durch die Nachrichtensendung des öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders Antenne 2 illustriert. Am 26. März 1981 eröffnete der Journalist Patrick Poivre d'Arvor das Journal mit den folgenden Worten: „Mesdames, Messieurs, bonsoir, encore et toujours la Pologne...“²⁰ Die wichtigsten Tageszeitungen berichteten täglich in ausführlicher Weise über die Situation, sei es durch die Artikel von Bernard Guetta (*Le Monde*), Vincent Soulé (*Libération*) oder Bernard Lecomte (*La Croix*). In diesen Publikationen wurden Thesen über die „neu erfundene Demokratie“²¹ diskutiert. Der Publizist und Zeitzeuge Jean-Yves Potel (damals Journalist für die 1978 von François Maspero gegründete linksorientierte Wochenzeitung *L'Alter-*

20 Institut national de l'audiovisuel: Antenne 2 Le Journal de 20H, 26.03.1981, <https://www.ina.fr/ina-eclairage-actu/video/cab00016270/antenne-2-le-journal-de-20h-emission-du-26-mars-1981> [05.10.2023]. Deutsch: „Guten Abend, meine Damen und Herren, immer noch und immer wieder Polen...“ (Übersetzung Florian Lisson).

21 *Libération*, 22.08.1980.

native) veröffentlichte 1981 einen eindrücklichen Erfahrungsbericht.²² Im Sommer desselben Jahres führte der Soziologe Alain Touraine Interviews vor Ort und gab 1982 eine zeitgenössische Analyse heraus, die in Frankreich ein großes Echo fand.²³ Linksorientierte Historiker wie Marc Ferro verglichen die Ereignisse im August 1980 in Polen mit dem revolutionären Kontext in Russland 1917. Diese Medialisierung wird von einer Mobilisierung für *Solidarność* begleitet, die weit über den Kreis der Intellektuellen und der Künstler (Pierre Bourdieu, Michel Foucault, Yves Montand und Simone Signoret) hinausging. Französische Gewerkschaften, vor allem die *Confédération française démocratique du travail* (CFDT) – aber auch Teile der *Confédération générale du travail* (CGT) und zwar gegen die offizielle Linie der Direktion der kommunistischen Partei –, hatten Kontakte zu *Solidarność* geknüpft und solidarische Aktionen durchgeführt, die zum Teil sowohl durch die rechts-liberalen als auch die linken französischen Regierungen (ab Mai 1981) argwöhnisch beobachtet wurden. Der Höhepunkt dieses Engagements war der Besuch von Lech Wałęsa in Paris im Oktober 1981 einige Wochen vor dem Ausruf des Kriegsrechts.

Die polnische Gewerkschaft fungierte damals weniger als eine Projektionsfläche für eine mögliche europäische Einheit unter dem Dach der Demokratie und der Menschenrechte. Sie war vor allem die Projektionsfläche einer romantischen Vorstellung von politischen revolutionären Prozessen, die eine entscheidende Rolle bei verschiedenen Ereignissen in der französischen Geschichte gespielt hatten: 1789, 1830, 1848 bildeten eine Kette von politischen Revolutionen, die eng mit universellen Werten (Freiheit und Demokratie) verbunden waren. Diese politische Kultur der Revolution, die in Frankreich bewusst oder unbewusst die Zivilgesellschaft ‚durchblutete‘, erklärte die Sonderstellung von *Solidarność*, die als eine politische Einheit wahrgenommen wurde. Viele Franzosen übersahen die Tatsache, dass die Massenbewegung eine heterogene Gewerkschaft mit unterschiedlichen politischen Strömungen und mit verschiedenen oppositionellen Gruppierungen war (wie zum Beispiel die Vertreter des katholischen nonkonformen Spektrums um die Klubs der katholischen Intelligenz, die als Berater und Experten agierten).

Nach dem 13. Dezember 1981 nahm die Solidaritätswelle eine andere Dimension an: Es entstand eine Kluft zwischen der französischen politischen

22 Vgl. Potel, Jean-Yves: *Scènes de grèves en Pologne*, Paris 1981.

23 Vgl. Touraine, Alain: *Solidarité, analyse d'un mouvement social*, Paris 1982.

Exekutive und der Zivilgesellschaft. Auf der Grundlage von Informationen der Nachrichtendienste wurde auf Regierungsebene eine militärische Intervention aus Moskau wie 1968 in der Tschechoslowakei gefürchtet. Dieses Gefühl war auch unter den Intellektuellen sehr verbreitet. Insgesamt waren die Reaktionen unter den westeuropäischen Spitzenpolitikern (Schmidt, Mitterrand) zwiespältig und schwankten zwischen Staunen, Bewunderung und Zurückhaltung. Die Devise war: keine Einmischung in die polnischen Angelegenheiten. Schon vor Ausruf des Kriegsrechts wollte der Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing nie die guten Beziehungen zum Parteisekretär Edward Gierek, die geopolitische Logik der Entspannung und der Beibehaltung des Ost-West-Dialogs in Frage stellen. Sein Nachfolger François Mitterrand verfolgte dieselbe politische Linie. Seine Position ließ sich in den Worten seines damaligen Außenministers Claude Cheysson am 14. Dezember 1981 gut zusammenfassen: „Nous notons que c'est une affaire polonaise. Bien entendu, nous n'allons rien faire“.²⁴

Insgesamt war die 1971 durch Mitterrand gegründete neue französische sozialistische Partei (Parti socialiste (PS)) sehr zurückhaltend gegenüber der politischen Situation in Polen. Gierek war als ein ‚offener‘ Kommunist angesehen, der sein Land modernisieren und vielleicht sogar liberalisieren wollte. Diese Position lässt sich durch die internationale Linie der PS in den 1970er Jahren erklären, die den Ost-West-Dialog als Priorität der internationalen Agenda betrachtete. Noch im Jahre 1980 nahm eine Delegation der PS am Kongress der polnischen Arbeiterpartei teil, nachdem vorher eine polnische Delegation bei den Parteitagen von Pau (1975) und Metz (1979) anwesend war. Selbst als die Wochenzeitung der PS, *L'Unité*, 1980 über die Streikbewegung in der Lenin-Werft berichtete, galt die Situation immer als ein Zeichen dafür, dass die Änderung nur von oben kommen sollte. Statt das kommunistische Regime anzuklagen und zu stigmatisieren, glaubte die Mehrheit der Direktion der PS an eine positive interne Entwicklung und

24 Deutsch: „Wir stellen fest, dass es sich um eine polnische Angelegenheit handelt. Selbstverständlich werden wir uns daher nicht einmischen.“ (Übersetzung Florian Lisson). *Europe* 1, 13.12.1981. Vier Jahre später im Rahmen eines Interviews für die Tageszeitung *Le Monde* am 11. Februar 1985 entschuldigte er sich für diese Worte. Vgl.: „Bien entendu, nous n'allons rien faire.“ Ma déclaration intempestive sur la Pologne aurait dû me coûter ma place en 1981 estime M. Claude Cheysson, in: *Le Monde*, 11.02.1985, https://www.lemonde.fr/archives/article/1985/02/11/bien-entendu-nous-n-allons-rien-faire_2751218_1819218.html [05.10.2023]. Deutsch: „Selbstverständlich werden wir uns nicht einmischen.“ Meine unpassende Einschätzung hätte mich 1981 mein Amt kosten sollen, sagt Claude Cheysson.“ (Übersetzung Florian Lisson)

an einen fruchtbaren Dialog, was die Weichen für die Demokratisierung stellen sollte. Trotz einer immer offeneren Unterstützung von Solidarność ab dem „polnischen Sommer“²⁵ 1980 blieb Zurückhaltung der Kompass der französischen Sozialisten, insbesondere nachdem sie die Präsidentschaftswahl 1981 gewonnen hatten. Diese zurückhaltende Linie wurde aus anderen Gründen auch von Georges Séguy, dem Generalsekretär der CGT geteilt. Damals folgte die CGT der Linie der französischen PCF, die als Satellit der Sowjetunion fungierte.²⁶ Die politische Devise war auch seitens der Kommunisten: keine Einmischung in die polnischen Angelegenheiten und keine Teilnahme an möglichen Demonstrationen gegen die Verhaftung der polnischen oppositionellen Gewerkschaftler.

Als die politische Autorität sehr zurückhaltend blieb, mobilisierte sich ein Teil der französischen Gesellschaft unter dem Impuls der CFDT, die seit Jahren die Problematik der Menschenrechte als Richtschnur ihrer internationalen Politik definiert hatte. Seit den frühen 1960er Jahren hatte diese Gewerkschaft aufgrund ihrer christlich-sozialen Wurzeln Kontakte zur polnischen Dissidenz, u. a. durch den Klub der katholischen Intelligenz, der einer Gruppe von unabhängigen Abgeordneten, die mit der katholischen Kirche verbunden waren (*Znak*), nahestand. Die CFDT war nicht nur gut durch diese Kanäle informiert, sondern sie wollte auch eine unabhängige Linie gegenüber den linken Parteien in Frankreich fahren.

Am 13. Dezember 1981 organisierte die Leitung eine Pressekonferenz in ihrer Pariser Zentrale und lancierte einen Aufruf zur Solidarität im Namen aller gewerkschaftlichen Organisationen, außer der CGT:

„Elle prend toutes les dispositions pour faire de la journée de demain une grande journée de solidarité marquée par des initiatives d’entreprises et des manifestations publiques.

Elle prend immédiatement contact avec les autres organisations syndicales qui ont toutes reçues la délégation de SOLIDARITE, conduite par LECH WALESZA en octobre dernier pour que le mouvement syndical se retrouve uni dans cette action solidaire.“²⁷

25 Archives socialistes: L’Unité, Nr. 391, 19.09–25.09.1980, <https://archives-socialistes.fr/t/theses/archives/static/pdfviewer/?docid=48467&language=fra> [05.10.2023].

26 Vgl. Goddeeris, Idesbald (Hg.): *Solidarity with Solidarity. Western Trade Unions and the Polish Crisis, 1980–1982*, Lanham 2010.

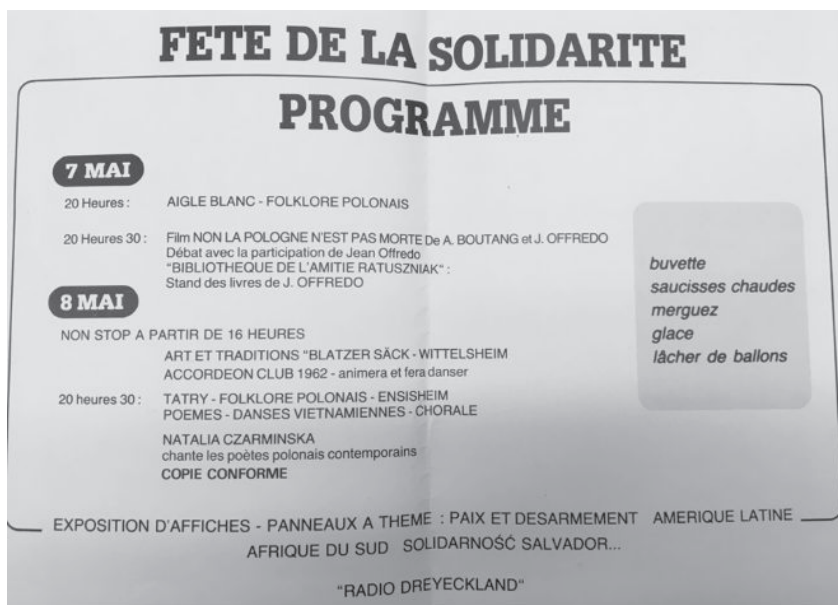
27 Archives CFDT, CH/8/1922, <https://archives.memoires.cfdt.fr/Actualites/p438/Document-du-moment-13-decembre-1981-en-Pologne> [22.11.2023]. Deutsch: „Sie [die CFDT] wird alles unternehmen, um aus dem morgigen Tag einen großen

Nach diesem Appell empörten sich am Nachmittag Demonstranten vor der polnischen Botschaft. Am Tag danach demonstrierten 50.000 Bürger in Paris und 116.000 in 153 anderen Städten in Frankreich, darunter viele Mitglieder der CGT, die die offizielle Linie ihrer Zentrale ablehnten. Eine Woche später, am 21. Dezember 1981, riefen alle französischen Gewerkschaften (wieder außer der CGT) alle Arbeiter dazu auf, ihre Aktivitäten eine Stunde lang niederzulegen. Ab Mitte Dezember und bis Ende Januar 1982 wurden 10.000 Protestbriefe an die Botschaft der Volksrepublik Polen geschickt. Diese spontanen Reaktionen waren zum Teil das Ergebnis des Engagements von etwa 500 lokalen „Solidaritätskomitees zu Solidarność“, die seit ihrer Gründung im August 1980 sehr aktiv waren. Am 30. Januar 1982 fand der Internationale Tag der Solidarität mit Solidarność statt: 50.000 Teilnehmer nahmen im ganz Frankreich an der Demonstration teil. Am 1. Mai 1982 führten die Gewerkschaften eine gemeinsame Demonstration für Solidarność durch. Nachdem im selben Jahr ein Koordinierungsbüro von Solidarność in Brüssel gegründet wurde, wurden überall in Nord- und Westeuropa Vertretungen eingerichtet.²⁸ Das Pariser Büro wurde dank des Einsatzes von nach Frankreich emigrierten Intellektuellen wie Krzysztof Pomian, Aleksander Smolar, Georges Mink und Seweryn Blumsztajn geschaffen. Es fungierte als Aufnahmeort für die polnischen Gewerkschaftler im Exil in Frankreich und wurde durch die polnische Geheimpolizei überwacht.

Monatelang löste die Situation in Polen eine Reihe von oft spontanen Aktionen in ganz Frankreich aus. Solidaritätsfeste fanden überall statt, wie dieses im Elsass organisierte Fest im Mai 1982:

Tag der Solidarität zu machen, der durch Unternehmensinitiativen und öffentliche Demonstrationen gekennzeichnet sein wird. Sie wird augenblicklich in Kontakt mit den anderen Gewerkschaftsorganisationen treten, die alle im Oktober die Delegation der von LECH WAŁĘSA geführten SOLIDARNOŚĆ empfangen haben, damit die Gewerkschaftsbewegung diese Solidaritätsbekundung geeint äußert.“ (Übersetzung Florian Lisson).

- 28 Vgl. Ritter, Rüdiger: Solidarität mit Schwierigkeiten. Das Bremer Koordinationsbüro der polnischen Gewerkschaft Solidarność und das Engagement Bremens für Polen in den 1980er Jahren, Bremen 2020.



*Abbildung 1: Programm des Solidaritätsfestes in Wittelsheim im Mai 1982
(National- und Universitätsbibliothek von Straßburg)*

Broschüren, Ansteckplaketten und Briefmarken wurden verkauft. Geld, Medikamente und Lebensmittel wurden gesammelt und humanitäre Konvois nach Polen durchgeführt²⁹ (in denen Hektografe versteckt wurden). Etwa 50 polnische Akademiker wurden an verschiedenen französischen Universitäten aufgenommen. Spektakuläre Aktionen fanden in Paris statt, wie die Anbringung von Spruchbändern auf den Kirchtürmen von Notre-Dame und dem Eiffelturm oder die Einkreisung der nahe der Place Dauphine gelegenen sowjetischen Botschaft mit einem aus dem Logo von Solidarność geformten Patchwork. Im Gegensatz zur Bundesrepublik wurden weniger Hilfspakete nach Polen geschickt. Allein 1982 sendeten westdeutsche Bürger knapp vier Millionen Pakete nach Polen. Das sorgte in Polen für Überraschung, schließlich stammte die Hilfe aus jenem Land, das ein knappes halbes Jahrhundert zuvor Polen vernichten wollte. Die authentische Sympathie der Westdeutschen für die standhaften Polinnen

²⁹ In der Bretagne spielte der Herausgeber der Tageszeitung *Ouest-France* François Régis Hutin eine wichtige Rolle in der Organisation dieser Konvois.

und Polen und deren Dankbarkeit für diese Solidarität bauten damals viele emotionale Blockaden ab, die zwischen beiden Gesellschaften bestanden.

Eine Solidaritätswelle hat immer Schwierigkeiten, die Dynamik auf Dauer zu bewahren. So wurde die Unterstützung ab 1985/1986 immer schwächer. Das lag einerseits daran, dass die internationale Szene durch die zunehmende mediale Präsenz des Reformpolitikers Gorbatschow eine andere Konstellation einnahm. Andererseits bekamen neue internationale Krisen mehr Raum und viele Bürger engagierten sich stärker für andere Länder, vor allem Palästina und den Libanon.

5. Die vielfältigen Beweggründe des Engagements

Insgesamt erlebte Frankreich damals eine große Begeisterung für Solidarność vor allem im Namen der Freiheit, der Demokratie und des Kampfes gegen die Diktatur. Solidarność wurde als eine Form von revolutionärer Gemeinschaft betrachtet, die sich zugleich als Volk und als Nation verstand. Sie verkörperte einen politischen Kompromiss zwischen national und demokratisch. Sie war aber vor allem ein Sammelbecken von marxistischen, reformorientierten, aber auch konservativen, national-affirmativen und christlichen Autoren sowie Vertretern des liberalen KOR³⁰ (Komitee zur Verteidigung der Arbeiter) und der national-konservativen ROPCiO³¹ (Bewegung zur Verteidigung der Menschen- und Bürgerrechte). Beide Strömungen teilten das Modell der gesellschaftlichen Selbstverteidigung, und ein Teil der Dissidenz hatte die Nation im Verlauf der 1970er Jahre als Sinnressource entdeckt, um geopolitische Souveränität zu erlangen und persönliche Freiheiten bis zur Öffnung Polens zur Welt zu erhalten.³²

Strenggenommen kamen zwei Sinnwelten mit einem gegensätzlichen Verständnis von Nation zusammen, was viele Franzosen nicht verstehen konnten: einerseits eine historische Tradition, die sich mit der Frage der

30 Unter der Führung von Intellektuellen und Kulturschaffenden war es ab 1976 die erste öffentlich agierende Oppositionsgruppe in der Volksrepublik Polen, die die Opfer von Repressionen durch finanzielle, rechtliche oder medizinische Hilfe unterstützte.

31 Die Protagonisten dieser 1977 gegründeten antikommunistischen Geheimorganisation wie der Jurist Andrzej Czuma oder der Historiker Leszek Moczulski beriefen sich auf den im selben Jahr von der Volksrepublik Polen ratifizierten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und kündigten an, jegliche Tatsachen zu Menschenrechtsverletzungen öffentlich machen und den Opfern beistehen zu wollen.

32 Vgl. Feindt, Gregor: Auf der Suche nach politischer Gemeinschaft. Oppositionelles Denken zur Nation im ostmitteleuropäischen Samizdat 1976–1992, Berlin 2015.

polnischen Identität beschäftigte. In dieser Konzeption der Nation wurde das Individuum als ‚gesellschaftliches Geschöpf‘ betrachtet. Andererseits eine post-revisionistische Konzeption von Nation im Sinne der Gesamtheit der Menschen, die sich der nationalen Solidarität bewusst sind. Aufgrund der universellen Vorstellung der Bewegung fand dieser ideologische Synkretismus zwischen zwei gegensätzlichen Polen (Dmowski und Piłsudski) im Westen ein großes Echo. Diese polnische Sammelbewegung war in Frankreich in der Lage, verschiedene politisch orientierte Bürger mit unterschiedlichen Interessen zu mobilisieren.

Bürger, die weit links standen, hatten den Eindruck, durch ihre Aktionen einen Beitrag zur Gestaltung eines modernen und menschlichen Sozialismus zu liefern. Solidarność war vor allem eine Projektionsfläche für eine freiheitliche, liberale und sozialistische Bewegung. Das Engagement ging Hand in Hand mit einem alten, aber immer starken Interesse für die Frage nach der Selbstverwaltung in den Betrieben,³³ vor allem unter den nicht-kommunistischen Linken (SFIO, PSU, CFDT). Deshalb wurde parallel zu der Solidaritätsaktion eine Reihe von Broschüren zu dieser Frage publiziert.

Eher konservativ orientierte Bürger engagierten sich im Sinne der Solidarität mit Christen und für den Kampf gegen den Kommunismus, der sowohl vom Papst als auch von US-Präsident Reagan geführt wurde. Solidarność war hier eher eine Projektionsfläche für eine nationalistische Bewegung gegen die sowjetische Fremdherrschaft. Bis heute wird diese national-katholische Dimension des Engagements und der Realität von Solidarność oft übersehen. Viele Franzosen, die an den Konvois teilgenommen haben, waren von der hohen religiösen Dimension der Bewegung beeindruckt: die heiligen Messen, die regelmäßigen Gebete, die Porträts des Papstes, die Mariendarstellungen. Diese katholische Seite wurde durch nationale Motive verstärkt: Die polnische Flagge und die polnische Hymne besetzten den politischen Raum. Im Spätsozialismus war die Nation die wirkmächtigste Vorstellung sozialer Ordnung und die Grundlage für eine Transformation des politischen Systems.

Kurzum: Jeder konnte in Solidarność etwas finden, um sein Engagement zu rechtfertigen. Das war sicherlich der Schlüssel für den massiven Erfolg der Bewegung bei einem großen Teil der französischen Gesellschaft.

33 Vgl. Georgi, Frank: *L'autogestion en chantier. Les gauches françaises et le „mouvement“ yougoslave (1948–1981)*, Nancy 2018.

6. Schlussbemerkungen

Aus zeitgeschichtlicher Perspektive und in der Tradition der ‚Begeisterung für das revolutionäre Polen‘ löste Solidarność in Frankreich die letzte große Solidaritätswelle mit Ostmitteleuropa aus. Diese Bewegung war nicht nur Teil der Transformationsgeschichte Ostmitteleuropas, sondern auch ein Kapitel der geteilten Zeitgeschichte Europas jenseits des Eisernen Vorhangs.

Dieser Einsatz eines Teiles der französischen Zivilgesellschaft war durch zwei politische Achsen motiviert: eine rechte, antikommunistische und christliche Achse einerseits und eine linke, humanistische und liberale Achse in der Tradition des Kampfes der nationalen Bewegung aus dem 19. Jahrhundert andererseits. Unter den linken Kräften wurden Solidarność und die friedliche Revolution von 1989 missverstanden. Die Revolutionen in Ostmitteleuropa und der Zusammenbruch des Kommunismus sowjetischen Typs hatten das ‚Jahrhundert der Extreme‘ zu einem Ende gebracht.

In der Euphorie der Auflösung des bipolaren Systems des Kalten Krieges wurden diese Ereignisse als das „Ende der Geschichte“ interpretiert.³⁴ Nach dem Ende der kommunistischen Diktaturen teilte der Westen den Eindruck, dass Osteuropa wieder da war, und zwar als ‚rückständiges‘ Pendant der westeuropäischen Staaten, die sich nach 1945 im Schatten des US-Hegemonen wiederaufgebaut und weiterentwickelt hatten. Dieser politische Aufbruch war nie der Träger eines neuen prometheischen Projekts. Im Gegenteil markierte 1989 eher eine Rückkehr im doppelten Sinne des Wortes: einerseits eine Rückkehr in die historische Vergangenheit eines unabhängigen Nationalstaates, der seit 1939 durch eine Fremdherrschaft besetzt war.³⁵ Die Nation war die selbstverständliche und akzeptierte Vorstellung politischer Gemeinschaft: Wałęsa war der neue Piłsudski. Andererseits stellte 1989 in Polen eine Rückkehr zu einer bestimmten antiliberalen oder illiberalen Konzeption der Nation dar, die aus wirtschaftlichen Gründen immer weniger mit anderen Bezugsgrößen wie Europa kompatibel war. Diese von Solidarność initiierte revolutionäre Restauration erklärt zum Teil das heutige Missverständnis zwischen westlichen und ostmitteleuropäischen Erwartungshorizonten, was die Wertvorstellungen der Europäischen Union betrifft, und ist sicherlich ein Grund dafür, dass die Divergenz –

34 Vgl. Fukuyama, Francis: Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?, Hamburg 1992.

35 Vgl. Moisi, Dominique/Rupnik, Jacques: Le nouveau continent. Plaidoyer pour une Europe renaissance, Paris 1991.

trotz der aktuellen transnationalen Solidaritätswelle für die Ukraine – seit gut fünfzehn Jahren immer größer wird.

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Christian Calliess LL.M. Eur – Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin (seit 2008) und Inhaber einer Ad Personam Jean-Monnet-Professur für Europäische Integration; zuvor Professuren an den Universitäten Graz (2001) und Göttingen (2003); von 2015 bis Oktober 2018 Rechtsberater des Planungstabs (European Political Strategy Center: EPSC) des Präsidenten der Europäischen Kommission. Prof. Calliess' Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Europa-, Verfassungs- und Umweltrecht. Er hatte Gastprofessuren in Frankreich an der Sorbonne, Université Panthéon Assas (Paris II) und in den USA an der University of Portland, Lewis & Clark Law School, Oregon inne.

Letzte Publikationen:

Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, Zweite aktualisierte und überarbeitete Auflage, Baden-Baden 1999.

Hg. zusammen mit Matthias Ruffert: EUV/AEUV Kommentar, Sechste aktualisierte und überarbeitete Auflage (Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta), München 2022.

The Future of Europe after Brexit – Towards a Reform of the European Union and its Euro Area, in: Yearbook of European Law 2021, Oxford 2022, 1–53.

Julia Dittel M.A. – Wissenschaftliche Mitarbeiterin innerhalb der Juniorprofessur für Europastudien in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung der Universität des Saarlandes. 2019 Abschluss des Bachelorstudiums der Historisch orientierten Kulturwissenschaften an der Universität des Saarlandes; 2022 Abschluss des Masterstudiums der Angewandten Kulturwissenschaften an der Universität des Saarlandes. Julia Dittels Forschungsschwerpunkte umfassen u. a. Grenzraumforschung, Resilienz, nachhaltige Regionalentwicklung und konstruktivistische Landschaftsforschung.

Prof. Dr. Emmanuel Droit – Seit 2017 Professor für zeitgenössische Geschichte der internationalen Beziehungen an der Sciences Po Strasbourg; 2021 Europa-Gastprofessor am Cluster für Europaforschung (CEUS) der Universität des Saarlandes. Studium der Geschichte, Philosophie und Lite-

ratur an den Universitäten Nancy, Göttingen, Paris I und der Technischen Universität Berlin; 2006 Promotion bei Étienne François mit einer Arbeit zum Thema „Vorwärts zum neuen Menschen? Die sozialistische Erziehung in der DDR 1949–1989“. Prof. Droits Forschungsschwerpunkte umfassen unter anderem die Neuere und Neueste Geschichte Europas (seit 1789), die Geschichte des Sozialismus im globalen Kontext (19.–20. Jahrhundert) und Erinnerungskulturen Europas im 20. Jahrhundert.

Letzte Publikationen:

La dénazification. Post-histoire du III^e Reich, Paris 2024.

Hg. zusammen mit Nicolas Offenstadt: Das rote Erbe der Front. Der Erste Weltkrieg in der DDR, Berlin 2022.

Les suicidés de Demmin. 1945, un cas de violence de guerre, Paris 2021.

24 heures de la vie en RDA, Paris 2020.

Prof. Dr. iur. Thomas Giegerich LL.M. – Seit 2012 Professor für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes sowie Ko-Direktor des Europa-Instituts, Sektion Rechtswissenschaft. Von 2017 bis 2021 war er Inhaber eines Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Integration, Antidiskriminierung, Menschenrechte und Vielfalt; zuvor von 2013 bis 2016 Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europarecht und Europäische Integration; von 2016 bis 2018 Studiendekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes. Prof. Giegerichs Forschungsschwerpunkte umfassen das Europarecht, das Verhältnis von Europäischem und nationalem Verfassungsrecht, das Völkerrecht, Menschenrechtsschutz, Völkervertragsrecht und friedliche Streitbeilegung sowie Verfassungsvergleichung.

Letzte Publikationen:

Struggling for Europe's Soul: The Council of Europe and the European Convention on Human Rights Counter Russia's Aggression against Ukraine, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 25 (2022), 519–557.

Extraterritoriale Schutzwirkung von Grund- und Menschenrechten im globalen Mehrebenensystem: Kongruenz und Kohärenz für die *International Rule of Law*, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 50 (2023), 17–39.

Gendering Political Participation in Germany and Beyond – Should Quotas Ensure Gender Parity in Parliaments?, in: Gstrein, Oskar J./Fröhlich, Mareike/van den Berg, Caspar/Giegerich, Thomas (Hg.), *Modernising European Legal Education (MELE): Innovative Strategies to Address Urgent Cross-Cutting Challenges* (Springer 2023), 141–165.

Dr. Kristina Höfer – Seit 2019 wissenschaftliche Mitarbeiterin und Forschungskordinatorin am Cluster für Europaforschung (CEUS) der Universität des Saarlandes. Studium der Komparatistik, Germanistik und Slawischen Kulturen an der Universität des Saarlandes; von 2015 bis 2018 Doktorandin im Graduiertenkolleg „Europäische Traumkulturen“, 2018 Promotion zu Traumdarstellungen in der deutschsprachigen Dramatik des 20. und 21. Jahrhunderts; anschließend Postdoktorandin im Graduiertenkolleg „Europäische Traumkulturen“.

Dr. Heinrich Kreft – Seit August 2020 Leiter des Lehrstuhls für Diplomatie II, Studiengangsleiter Internationale Beziehungen und Europäische Studien sowie Direktor des Zentrums für Diplomatie und Sicherheitspolitik der Andrassy Universität Budapest. Zuvor von 2016 bis 2020 Botschafter der Bundesrepublik Deutschland im Großherzogtum Luxemburg. Studium der Politikwissenschaften, Geschichte, Soziologie und Volkswirtschaft am Juniata College, PA (USA), an der WWU Münster, am Institut d'Études Politiques de Paris (IEP) sowie dem Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine der Sorbonne Nouvelle. 1987 Promotion zum Dr. phil. 1985 Eintritt in den deutschen diplomatischen Dienst mit Tätigkeiten u. a. an den Botschaften in La Paz, Tokio, Washington und Madrid sowie als stellv. Leiter des Planungsstabs, Botschafter für den interkulturellen Dialog sowie für die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt. Publikationen u. a. zur Geopolitik, Asien, USA, Nahost, Sicherheitspolitik und grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa.

Prof. Dr. Udo Lehmann – Seit 2018 Professor für Sozialethik und Praktische Theologie an der Universität des Saarlandes. Studium der Katholischen Theologie an den Universitäten Bonn und München sowie Sozialwissenschaften an der Universität Bochum; anschließend Tätigkeit als Jugendseelsorger. Promotion im Bereich der Wirtschaftsethik an der Ruhr-Universität Bochum. Dort Habilitation mit einem Thema zur Ungleichheits- und Gerechtigkeitsforschung. Lehraufträge und Lehrstuhlvertretungen führten ihn u. a. an die Universitäten Münster, Erfurt, Duisburg-Essen, Bonn und Marburg. 2014 forschte und lehrte er als Fellow am Center for Ethics Education der Fordham University in New York City/USA. Prof. Lehmanns Forschungsschwerpunkte liegen in der Politischen Ethik und Begründungsfragen der (christlichen) Ethik.

Prof. Dr. Patricia Oster – Seit 2003 Professorin für Romanische Literaturwissenschaft an der Universität des Saarlandes. Studium der Romanistik,

Vergleichenden Literaturwissenschaft und Germanistik in Bonn, Toulouse und Harvard. Promotion mit einer Studie über Marivaux, Mitarbeit in der Konstanzer Forschergruppe „Konstitution und Funktion fiktionaler Texte“. Habilitation an der Universität Tübingen mit einer Arbeit über die Anschauungsform des Schleiers: Der Schleier im Text. Funktionsgeschichte eines Bildes für die neuzeitliche Erfahrung des Imaginären. 2005 bis 2012 Vizepräsidentin der Universität des Saarlandes und von 2013 bis 2017 erst Vizepräsidentin, dann Präsidentin der Deutsch-Französischen Hochschule. Von 2021 bis 2023 Vorsitzende des Clusters für Europaforschung der Universität des Saarlandes (CEUS).

Publikationen als Mitherausgeberin im Themenfeld:

Le malaise contemporain. Société et subjectivité dans la littérature française de 1990–2020, Tübingen 2023.

Fluchtraum Europa. Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 2020.

Europe en Mouvement. Colloque de Cerisy, Paris 2018.

Prof. Dr. Roman Petrov – Professor der Rechtswissenschaften an der Nationalen Universität Kiew-Mohyla Akademie (Ukraine); 2022/2023 Europa-Gastprofessor im Cluster für Europaforschung (CEUS) der Universität des Saarlandes. Seit 2010 Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für EU-Recht; seit 2011 Leiter des Jean-Monnet-Exzellenzzentrums für EU-Studien in Kiew. Promotion an der Queen Mary University of London (UK) unter der Leitung von Prof. Marise Cremona; anschließend Forscher als Max-Weber-Stipendiat am Europäischen Hochschulinstitut (Italien) und Inhaber von Forschungsstipendien an der Universität Heidelberg (Alexander-von-Humboldt-Forschungsstipendium), der Universität Oxford (UK), der Universität Gent (Belgien), der Universität Uppsala (Schweden) und anderen internationalen Universitäten.

Prof. Dr. Hans-Jörg Trenz – Seit 2021 Professor für Kultur- und Kommunikationssoziologie an der Scuola Normale Superiore in Florenz/Pisa; zuvor ab 2011 Professor für moderne Europastudien an der Universität Kopenhagen. Studium der Soziologie, Kriminologie und Romanistik an der Universität des Saarlandes, der Universität Bari und der Universität Barcelona. 1998 Promotion am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz in Sozial- und Politikwissenschaft. 2005 Habilitation an der Humboldt-Universität zu Berlin am Institut für Sozialwissenschaften. Prof. Trenz' Forschungsschwerpunkte umfassen die Transformation der Öffentlichkeit und Medienlandschaft, den digitalen Wandel der Gesellschaft, der politischen

Kommunikation und der Demokratie, sowie die kulturelle und politische Soziologie der europäischen Integration mit Fokus auf Fragen europäischer Medien und die Ausbildung einer europäischen Öffentlichkeit, der europäischen Zivilgesellschaft und Identität, Migration und ethnische Minderheiten.

Letzte Publikationen:

Democracy and the Public Sphere. From Dystopia back to Utopia, Bristol 2023.

zusammen mit Manlio Cinalli, Verena Brändle, Olga Eisele und Christian Lahusen: Solidarity in the media and Public Contention over Refugees in Europe, London 2021.

Narrating European Society. Toward a Sociology of European Integration, Lanham 2016.

Jun.-Prof. Dr. Florian Weber – Seit 2019 Juniorprofessor für Europastudien, Schwerpunkte Westeuropa und Grenzräume in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung der Universität des Saarlandes; zuvor Akademischer Rat im Forschungsbereich Geographie Stadt- und Regionalentwicklung der Eberhard Karls Universität Tübingen. 2012 Promotion zum Dr. rer. nat. in Geographie an der FAU Erlangen-Nürnberg; 2018 Habilitation an der Universität Tübingen im Fach Geographie. Florian Webers Forschungsschwerpunkte umfassen u. a. Grenzziehungsprozesse im Zuge der Covid-19-Pandemie, grenzüberschreitende (Regional)Entwicklung und cross-border multilevel governance, speziell im Grenzbereich zu Frankreich, Luxemburg und Belgien.

