

## Die EU als Solidargemeinschaft<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Mit dem britischen Referendum und dem drohenden Brexit stellt sich auch die Frage nach der Integrationsfähigkeit und -möglichkeit der EU wieder einmal neu. Wie schon Finanzkrise und Flüchtlingskrise zuvor, ziehen auch die Entscheidung der britischen Bevölkerung und deren Folgen die Möglichkeit der EU in Zweifel, dauerhaft eine Form der Solidarität zu generieren, die nicht nur stabile Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU garantiert, sondern vor allem eine einigermaßen krisen- und populismusresistente Solidargemeinschaft zwischen deren Bevölkerungen etabliert.

Durch das Brexit-Referendum wird noch einmal überdeutlich, was die Debatte um »Armutsmigration« innerhalb der EU, die Griechenland-Rettung und auch die Flüchtlingskrise schon gezeigt haben: Die Solidarität zwischen Mitgliedstaaten hängt in entscheidendem Maße von der transnationalen Solidarität zwischen den Bürgerinnen<sup>2</sup> dieser Staaten ab. Wenngleich die Verträge schon lange Rechtsnormen beinhalten, die auch gegen den Willen amtierender Regierungen, politischer Mehrheiten oder gar der momentanen Stimmungslage rechtlich bindende Solidaritätspflichten zwischen den Mitgliedstaaten etablieren, lassen sich diese jedoch nur bis zu einem gewissen Punkt gegen den allgemeinen politischen Gemütszustand der Bevölkerungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten – und noch viel weniger gegen deren ausdrücklichen demokratischen Willen – aufrechterhalten, ohne dass dies in eine allgemeine europaskeptische bis europafeindliche Stimmung umschlägt.

Damit verbunden lässt sich die Diagnose formulieren, dass sich »postkonventionelle«<sup>3</sup> Solidarbindungen essentiell auf eine Gegenseitigkeitserwartung, das heißt eine »latente Reziprozität [...], die allen Solidaritätsbeziehungen zu eigen ist«,<sup>4</sup> gründen. Gerade diese Reziprozität unterscheidet die Solidarität von anderen For-

- 1 Dieser Text resultiert aus einem Workshop im Rahmen des Graduiertenkollegs »Verfassung jenseits des Staates« (Humboldt-Universität zu Berlin). Wir bedanken uns in diesem Zusammenhang besonders bei dem Sprecher des Kollegs, Ingolf Pernice, sowie Ann-Katrin Kaufhold und Manuel Müller für wertvolle Hinweise. Mindestens ebenso viel verdankt der Text den anonymen Gutachtern und dem Lektorat des »Leviathan«.
- 2 Wir verwenden die weibliche wie männliche Form zufällig und abwechselnd, immer aber in dem Gedanken, dass sie an der jeweiligen Stelle stellvertretend für beide Formen steht.
- 3 Vgl. Habermas 2004, S. 77. Zu einer demokratietheoretischen Kritik am Rekurs auf eine nicht mehr über traditionelle Identitätsmuster vermittelte Solidarität siehe beispielsweise Mouffe 2007, S. 40.
- 4 Bayertz 2002 b, S. 43. Vgl. hierzu schon Durkheim 1988 [1893], insbesondere 1. Buch, Kapitel 3-7.

men der Hilfeleistung, seien sie spontan (Barmherzigkeit) oder gewohnheitsmäßig (Wohltätigkeit). Anders als letztere ist solidarisches Handeln immer auch an den Gedanken einer *Solidargemeinschaft* geknüpft, in der jeder für den anderen einsteht. Ob eine solche im europäischen Kontext für notwendig und möglich gehalten wird, ist Gegenstand fortgesetzter Debatten, die mit dem Brexit-Referendum neue Nahrung erhalten.

Es zeigt sich mittlerweile, dass die institutionell-funktionalistische Begründungsstrategie, der zufolge eine »Pfadabhängigkeit« zwischen Wirtschaftsintegration und soziopolitischer Integration bestehen soll, in den letzten Jahren immer stärker unter Druck gerät. Dagegen scheint sich die These zu bewahrheiten, dass eine fortschreitende systemische Integration »gestiegene Legitimationskosten«<sup>5</sup> nach sich zieht, die nicht ohne Weiteres von einer primär marktintegrierten EU bereitgestellt werden können. Dauer und Häufung der jüngsten europäischen Krisen verstärken jedenfalls die Zweifel an einer den institutionellen Erfordernissen rein funktionalistisch nachfolgenden Integrationsleistung, während sich gleichzeitig die Reaktionsfähigkeit der EU, mittels Vertragsreformen auf diese Krisen zu antworten, durch die Erweiterung auf 28 Mitgliedstaaten nicht gerade verbessert hat. Die Frage »Wie viel Solidarität braucht die EU?« ist angesichts der Verschärfung des Problems von diesen zwei Seiten her mindestens ebenso wichtig wie die Frage »Wie viel Solidarität kann die EU?«. Vor dem Hintergrund dieser doppelten Problematik wollen wir uns der Frage nach den Möglichkeiten einer europäischen Solidargemeinschaft nähern:.

(1) Erstens sollen auf einer sozialtheoretischen Ebene mögliche Quellen von Solidarität freigelegt werden, um von hier aus zu einem Begriff von Solidarität zu gelangen, der auch für einen Staatenverbund wie die EU tragfähig ist. Nur wenn die nationalstaatlichen Solidaritätsbindungen nicht unversöhnlich im Konflikt mit einer europäischen Form der Solidarität zwischen EU-Bürgern stehen, lässt sich nach unserem Verständnis ein nachhaltig erfolgreiches Modell europäischer Solidarität zeichnen. Dieses muss nicht nur kurz- bis mittelfristig die sozialen Desintegrations-tendenzen, die aus Finanzkrise und dem Austrittsvotum der Briten resultieren, abfedern, sondern auch langfristig die Konkurrenzeffekte am Arbeitsmarkt, die sich aus der Freizügigkeit der EU-Bürger ergeben, einhegen helfen. Wenn Solidarität zwischen den EU-Bürgern wirklich als Ressource für eine (verstetigte) europäische Solidargemeinschaft dienen soll, dann – so unsere These – stellt ein arbeitsteilig-wertschätzendes Solidaritätsverständnis, das heißt ein implizites Bewusstsein um die gegenseitige Abhängigkeit im komplexen arbeitsteiligen ökonomischen Prozess, die auf europäischer Ebene am ehesten verfügbare Solidaritätsquelle dar. Weder kulturell-identitäre Bindungen einer wie auch immer gearteten europäischen »Identität« noch die demokratischen Wurzeln einer europäischen Bürgergesellschaft bilden unseres Erachtens eine geeignete Grundlage, um darauf die nötigen Kohäsions- und Integrationskräfte zu stützen. Vielmehr bedarf eine europäische Solidarität unserer Meinung nach vor allem der Ressource einer arbeitsteiligen Solidarität,<sup>6</sup> die auf der

5 Vgl. Habermas 2004.

6 Vgl. Durkheim 1988 [1893].

wechselseitigen Anerkennung der EU-Bürger aufgrund ihres arbeitsteiligen Beitrags zum Gesamtprojekt »EU« beruht.

(2) Daher gilt es auch die Gefahren und Hindernisse für eine europäische Solidargemeinschaft im Spannungsfeld von Wirtschaftsintegration und Sozialpolitik zu erörtern. Die Freizügigkeit der EU-Bürger, sich auf einem europaweiten Arbeitsmarkt in jedem EU-Land Arbeit suchen zu können, führt unter Umständen zum unerwünschten Effekt eines steigenden Wettbewerbs. »Einwanderung in die Sozialsysteme« und »Lohn-Dumping« sind dabei nur zwei Schlagworte, mit denen gerade die Europaskeptiker immer wieder Furore machen und die auch in der britischen »Vote Leave«-Kampagne eine große Rolle spielten. Hier sind vor allem die marktschaffenden Politikmaßnahmen der Europäischen Kommission sowie die entsprechenden Urteile des Europäischen Gerichtshofs auf ihren Einfluss hin zu erörtern, den sie auf grenzübergreifende solidarische Beziehungen zwischen EU-Bürgern haben.

(3) Vor dem Hintergrund dieser Gegentendenzen ließe sich als ein Lösungsweg unter mehreren überlegen, ob eine Stärkung der europäischen Gewerkschaftsbewegung mittelfristig die vorherrschenden Konkurrenzdiskurse und Standortängste abmildern könnte, wenn sie institutionell zum Beispiel durch eine gemeinsame Arbeitsmarktpolitik und eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung flankiert wird.<sup>7</sup> Dabei steht außer Frage, dass auch andere Wege zu einer europäischen Solidargemeinschaft, wie etwa die Verbreiterung des medialen Fundaments einer entstehenden europäischen Öffentlichkeit, das Vorantreiben der Demokratisierung, die stärkere mediale Begleitung der Europawahlen oder der Versuch einer europäischen Identitätsbildung, denkbar sind und teilweise schon gegangen werden. Mit Ausnahme verschiedener Bestrebungen, eine ethnokulturelle europäische Identität zu kreieren, schließen sich diese Ansätze nicht aus und sollten daher unseres Erachtens alle beschritten werden. Einiges aber spräche stärker für den hier vorgeschlagenen Lösungsansatz: Nicht nur bedient er sich einer Solidaritätsquelle, die auf EU-Ebene kurz- bis mittelfristig leichter zu etablieren ist als die anderen Quellen, er stellt auch einen Kompromiss zwischen fortschreitender Integration der Sozialsysteme bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der demokratischen Selbstbestimmung innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten dar. Eines solchen Kompromisses bedarf es, um nicht die antieuropäischen Tendenzen einer vermeintlichen Fremdbestimmung aus Brüssel, wie sie beim britischen EU-Referendum eine entscheidende Rolle spielten, noch weiter zu befeuern. Dagegen würde eine politische Aufwertung der europäischen Institutionen bei gleichzeitiger Abwertung der nationalen Parlamente eben diese Tendenzen möglicherweise eher befördern denn einhegen.<sup>8</sup>

Damit zielt der Artikel auf die Möglichkeit einer europäischen Solidargemeinschaft, die einerseits Solidaritätsressourcen nutzen kann, die mit – im Vergleich zu den Alternativen – geringen institutionellen, politischen und affektiven Kosten ver-

7 Vgl. Müller 2013.

8 Die gegenteilige Überzeugung findet sich beispielsweise bei Müller 2016. Die jüngste Debatte um den Ratifikationsmodus in Bezug auf das CETA-Abkommen unterstreicht diese Diagnose.

bunden wären, und die andererseits die gravierendsten momentan aufscheinenden Solidaritätsproblematiken der EU (Finanzkrise, Arbeitsmigration, Konkurrenzdruck am Arbeitsmarkt) direkt angeht.

## 2. Solidarität und Solidargemeinschaft

Insbesondere seit Beginn der jüngsten europäischen Krisen prägen die öffentlichkeitswirksamen Forderungen und Schuldzuweisungen den europäischen Diskurs von Solidarität so sehr, dass man versucht sein könnte, sich dem Phänomen primär mithilfe der Diskursanalyse anzunähern.<sup>9</sup> Solidarität sei nur mehr eine »Kampfpapare«, statt eines begrifflichen Inhalts sollten lieber ihre Verwendungsweisen analysiert werden, so der Tenor. Diese Forderung hat – betrachtet man beispielsweise die öffentlich getätigten Aussagen in der Debatte um die »Armutsmigration«, in Bezug auf Griechenland oder auch während der Hochphase der Flüchtlingskrise – nichts von ihrer Berechtigung eingebüßt, im Gegenteil. Sofern man jedoch Solidarität nicht auf »solidarische Semantiken« reduzieren, sondern vielmehr »Solidarzusammenhänge« herausarbeiten möchte,<sup>10</sup> lassen sich zwei grundsätzliche Begriffsverwendungen herauspräparieren.

Solidarität wird in der Literatur häufig entweder als eine mehr oder weniger spontane Sympathie mit dem Widerstand anderer gegen Unrecht und Unterdrückung verstanden<sup>11</sup> oder als verstetigte beziehungsweise sogar verrechtlichte Form gegenseitiger Verpflichtungen, wie sie häufig mit dem Begriff der Solidargemeinschaft ausgedrückt wird. Kurt Bayertz fasst diese gängige Unterscheidung in der Literatur in dem Vorschlag zusammen, die erste Form als »Kampf-Solidarität« zu bezeichnen, die zweite als »Gemeinschafts-Solidarität«.<sup>12</sup> Für beide Fälle gilt, dass es sich hierbei um eine Bereitschaft handelt, »sich für gemeinsame Ziele oder für Ziele anderer einzusetzen, die man als bedroht und gleichzeitig als wertvoll und legitim ansieht«.<sup>13</sup>

Dabei unterliegen beide Begriffe ihren je eigenen Abgrenzungsschwierigkeiten und sind daher für die Analyse einer europäischen Solidargemeinschaft nur eingeschränkt brauchbar: Die Kampf-Solidarität lässt sich aufgrund ihres eher volatilen Charakters nicht ohne Weiteres von Formen der Mildtätigkeit und Barmherzigkeit abgrenzen, bei denen der Aspekt verrechtlichter – und daher unter Umständen »erzwingbarer«<sup>14</sup> – Solidarleistungen verloren geht. Gleichzeitig wird nicht so recht klar, wie Solidaritätsbeziehungen im Sinne der Kampf-Solidarität von Ad-hoc-Koalitionen zu trennen sind, die vor allem die eigenen Interessen der Beteiligten im Auge haben. Hier fehlt der längerfristige Verpflichtungscharakter, der (verstetigten)

9 So zum Beispiel Offe 2004, S. 45.

10 Kaufmann 2004, S. 52.

11 Vgl. Walzer 1996.

12 Bayertz 2002 a, S. 49.

13 Wildt 1995, S. 1004.

14 Vgl. Steinworth 2002.

Solidarbeziehungen zu eigen ist: »Man wechselt solidarische Verpflichtungen nicht in der Weise, in der man die Koalitionsseiten wechselt, wenn eine bestimmte Interessenkonstellation sich verändert hat«. <sup>15</sup> Da es im vorliegenden Artikel um die Analyse der Möglichkeiten und Problematiken einer europäischen Solidargemeinschaft im Sinne verstetigter Solidarbeziehungen gehen soll, müssen Verwendungsweisen des Solidaritätsbegriffs, die auf spontane grenzüberschreitende Solidaritätsbekundungen oder soziale Kämpfe, die allein vor dem Hintergrund (kurzfristiger) Eigeninteressen geführt werden, rekurren, außen vor bleiben.

Aber auch der komplementäre Begriff der Gemeinschafts-Solidarität unterliegt in der Literatur mitunter Deutungen, die für eine transnationale, europäische Solidarität problematisch sind. Gerade im Bereich der sozialen Sicherungssysteme scheint Solidarität mit einer strukturellen Asymmetrie einherzugehen. Eine symmetrische Positionierung der Solidarsubjekte gelte nur für bestimmte »Typen der Solidarität«. <sup>16</sup> Im Gegensatz zu staatsbürgerlichen und »verbandskonstituierenden« Solidaritätspflichten (Pflicht zum Rechtsgehorsam, Wehrpflicht, Steuerpflicht und Schulpflicht), die von allen ihnen unterworfenen Individuen gleichermaßen gefordert werden, weisen Claus Offe zufolge gerade die sozialen Sicherungssysteme eine asymmetrische Form der Solidarität auf. Hier würden kontinuierliche Solidarbeiträge von Nettozahlern zugunsten von Nettoempfängern verlangt, »von denen [...] weder empirisch noch normativ erwartet werden kann, dass sie empfangene Solidarleistungen zurückzahlen werden«. <sup>17</sup>

Eine solche vermeintliche Asymmetrie liegt im Zentrum der Solidaritätsproblematik in Europa, wie sie sich in den jüngsten Krisen auf eklatante Weise manifestiert hat. Die Furcht in einigen Mitgliedstaaten, signifikante Nachteile in Kauf nehmen zu müssen, weil eben gerade die Reziprozität der Solidarleistungen und -handlungen fehlt, macht zusammen mit dem vermeintlichen Ohnmachtsempfinden vis-à-vis des »Bürokratie-Monsters« EU einen Großteil des momentan vorherrschenden Euroskeptizismus aus. <sup>18</sup> Um also das Vertrauen in die EU wieder zu stärken, ist es nötig, Solidarezusammenhänge als symmetrische, das heißt langfristig gesehen annähernd reziproke Interaktionen herauszustellen. Dies kann unserer Auffassung nach nur gelingen, wenn Solidarbeziehungen verrechtlicht und so von einer Kampf-Solidarität in eine Gemeinschafts-Solidarität überführt werden, um von Transferleistungen, die auf Wohltätigkeit und Mitleid beruhen, zu Solidarbeziehungen zu gelangen, die

15 Jaeggi 2001, S. 289; Übersetzung durch die Verfasser.

16 Vgl. Offe 2004.

17 Offe 2004, S. 41. Offe stellt hier vor allem auf die Sozialhilfe ab, von der er behauptet, dass es Langzeitarbeitslose gebe, die nie in der Lage sein werden, die erhaltenen Beiträge in irgendeiner Form wieder auszugleichen; ebenso wie es Bürger gebe, die genau wissen, dass sie niemals in den Genuss von Sozialhilfe kommen werden und für diese dennoch nicht nur aus rechtlichem Zwang, sondern vor allem aus empfundenen Solidarverpflichtungen einzahlen.

18 Laut dem Standard-Eurobarometer vom Frühjahr 2016 haben nur 38 Prozent der Befragten den Eindruck, dass ihre Stimme in der EU zählen würde, während es im Frühjahr 2015 noch 42 Prozent waren (vgl. Europäische Kommission 2016).

auf Gerechtigkeitspflichten abstellen, welche auf Kooperationszusammenhängen beruhen.<sup>19</sup>

Andrea Sangiovanni unterscheidet zwischen drei Ebenen möglicher Solidaritätsbeziehungen innerhalb der EU: erstens nationale Solidarität zwischen den Bürgern eines Mitgliedstaates, zweitens Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie drittens eine transnationale Solidarität zwischen den EU-Bürgern verschiedener Staaten.<sup>20</sup> Im vorliegenden Artikel werden wir uns auf die Möglichkeiten und Bedingungen der dritten Ebene konzentrieren.

Nach unserem Dafürhalten gibt es drei Quellen, aus denen sich eine solche Solidarität speisen kann: erstens eine kulturell-identitäre Quelle, zweitens eine demokratisch-legitimierende Quelle und drittens eine arbeitsteilig-wertschätzende Quelle. Auch wenn in der Praxis solidarischer Beziehungen keiner dieser Idealtypen jemals in Reinform vorkommt, lohnt die Unterscheidung, um mögliche Bedingungen und Motive solidarischer Handlungen zu identifizieren. Darüber lassen sich später leichter Rückschlüsse für solidaritätsunterstützende Maßnahmen ziehen.

(1) *Kulturell-identitäre Solidarität*: Gemeint sind hiermit affektive Bindungen und daraus resultierende Handlungsverpflichtungen, die sich aus verschiedenen Arten ethnokultureller Gruppenidentitäten ergeben können. Ob derartige Identitäten letztlich auf »primordialen Codes«<sup>21</sup> (zum Beispiel ethnischen oder verwandtschaftlichen Selbst- und Fremdzuschreibungen) beruhen oder auf als historisch-kulturell begriffenen Identitätsfaktoren (zum Beispiel gemeinsame Sprache oder Klassenzugehörigkeit), spielt für die Ausgangsbedingungen dieser Form von Solidaritätsbeziehungen keine große Rolle. Entscheidend ist vielmehr, dass Solidarverpflichtungen als »assoziative Verpflichtungen« verstanden werden, das heißt als »besondere Verantwortungen, die die jeweilige soziale Praxis an die Mitgliedschaft in einer biologischen oder sozialen Gruppe knüpft«.<sup>22</sup> Die Verpflichtungen, die eine kulturell-identitäre Solidarität generiert, bestehen also aufgrund von Mitgliedschaftsbeziehungen.

Der Nationalismus des 19. und 20. Jahrhundert hat die kulturell-identitäre Form der Solidarbeziehungen vor allem an den Nationalstaat gekoppelt, auch wenn andere assoziative Verpflichtungen natürlich zu jeder Zeit daneben bestanden. Die

19 Rawls 1975, Kapitel 1.2. Ähnlich argumentiert Sangiovanni, wenn er europäische Solidarität auf einen »reciprocity-based internationalism« gründet (vgl. Sangiovanni 2013). Ihm zufolge zieht ein Schema der Kooperation Reziprozitätspflichten nach sich, die in Form von Solidarleistungen denjenigen zugutekommen müssen, die zwar an dieser Kooperation durchschnittlich mitwirken, aber nur unterdurchschnittlich von ihr profitieren.

20 Vgl. ebd.

21 Giesen 1999, S. 18-25.

22 Dworkin 1986, S. 196; Übersetzung durch die Verfasser. Damit soll nicht bestritten werden, dass die Idee der Nation in ihren modernen Anfängen während der Französischen Revolution vor allem republikanisch-staatsbürgerlich interpretiert wurde. Diese Variante wurde jedoch gerade in Italien und Deutschland im Prozess der »hegemonialen Vereinigung« (Osterhammel 2009, S. 590) von den romantischen Vorstellungen eines essentialistischen Nationsbegriffs ersetzt (insbesondere bei Herder und Fichte).

Nation wird in diesem Sinne verstanden als »eine große Solidargemeinschaft, getragen von dem Gefühl der Opfer, die man gebracht hat, und der Opfer, die man noch zu bringen gewillt ist«. <sup>23</sup> Auch wenn die Hochphase des Nationalismus in Europa möglicherweise hinter uns liegt, sind die Nachwirkungen der emotionalen Aufladung des Nationalgedankens zu einer »Schicksalsgemeinschaft« nach wie vor deutlich spürbar und immer wieder Teil rechtspopulistischer Vereinfachungen.

In Abgrenzung zu einem solchen essentialistisch aufgeladenen Nationalgedanken sind der Wunsch wie auch die Möglichkeit, diese Quelle der Solidarität auf die europäische Ebene zu projizieren, daher begrenzt. <sup>24</sup> Selbst der mögliche Zusammenbruch der Finanzmärkte kann nur theoretisierend als »gemeinsames Schicksal der Europäer« <sup>25</sup> begriffen werden, wie Ingolf Pernice behauptet – identitätsstiftend wirkt er kaum. Im Gegenteil, die Finanzkrise – wie die anderen Krisen der jüngeren Zeit auch, – führt tendenziell eher zu einer Entsolidarisierung denn zu einer Identifikation als europäischer Schicksalsgemeinschaft.

Abseits einiger eher tentativer Bemühungen wie zum Beispiel einer gemeinsamen Flagge, Hymne und dem Europatag tut die EU angesichts der kaum kontrollierbaren Gefahren, die historisch mit der Genese ethnokultureller Nationalvorstellungen in Europa einhergingen und in zwei Weltkriegen gipfelten, gut daran, nicht den Versuch zu unternehmen, eine europäische Solidarität entlang einer ethnokulturellen Identitätskonstruktion eines »europäischen Volkes« zu etablieren. Selbst wenn ein solcher Versuch gegen die bestehenden nationalstaatlichen Identitätsbindungen gelänge, ließe sich eine solche Entwicklung kaum kontrollieren und könnte leicht zu einem aggressiven Euro-Nationalismus führen, wie ihn beispielsweise »PEGIDA« oder »Identitäres Europa« propagieren. Denn anders als die beiden im Folgenden diskutierten Solidaritätsquellen beruht die kulturell-identitäre Solidaritätsquelle auf historisch oder ethnisch »vorgestellten« <sup>26</sup> Werte- beziehungsweise Abstammungsgemeinschaften, deren Zugehörigkeit exklusiv verhandelt wird. Dementsprechend müsste die Finalitätsdebatte eines derartig konstruierten Europas als distinkter »Kulturnation« notgedrungen geografisch, das heißt in Kulturräumen à la Huntington <sup>27</sup>, geführt werden. Angesichts der Gefahr der Exklusivität und eines latenten Kulturchauvinismus sollte diese Solidaritätsquelle möglichst unangezapft bleiben.

(2) *Demokratisch-legitimatorische Solidarität*: Anders als die identitäre Quelle der Solidarität beruht dieses Solidaritätsverständnis auf einer »egalitären und selbstbestimmten Solidarität unter Fremden«, <sup>28</sup> die mit dem Demokratieprinzip selbst in eins fällt. Mithilfe des modernen Rechts und der Idee der Volkssouveränität wird

23 Vgl. Renan 1947-61 [1882].

24 Ausnahmen hierzu stellen rechtsnationale Bewegungen wie »Identitäres Europa« oder »PEGIDA« dar, deren Vorstellung europäisch-christlicher Werte sich aus einer unterkomplexen Islamophobie speist, welche einem vermeintlichen »Kampf der Kulturen« (vgl. Huntington 2006) das Wort redet.

25 Pernice 2013, S. 31.

26 Vgl. Anderson 2005.

27 Vgl. Huntington 2006.

28 Brunkhorst 2002, S. 110.



die identitäre Quelle der Solidarität zu einer legitimatorischen Quelle transformiert, sofern diese »den ererbten Solidaritätsanspruch in der abstrakten Form eines glaubwürdigen Legitimitätsanspruchs aufrechterhalten kann«. <sup>29</sup> Demokratie legitimiert Herrschaft und erzeugt so Solidarität unter den Bürgerinnen und Bürgern als den Autoren und Adressaten dieser Rechtsordnung. Die Vorstellung dabei ist: Gerade weil alle auch Autoren der Gesetze und damit der politischen Ordnung sind, verstehen sie dieses politische Projekt ebenso als ihr Projekt. Ethnokulturelle Identität wird ersetzt durch politische Identität. Solidarität zielt in diesem Sinne »auf das gemeinsame, das je eigene Wohl einschließende Interesse an der Integrität einer gemeinsamen politischen Lebensform«. <sup>30</sup>

Solidarität gründet sich auch hier auf ein Vertrauen in die Reziprozität der (demokratischen) Verpflichtungen, sei dieses im Sinne eines demokratischen Republikanismus als Bürgervertrauen in die richtige Einstellung der anderen (republikanisch gesinnten und gemeinwohlorientierten) Bürgerinnen und Bürger gefasst oder sei es an die liberal-demokratische Konzeption eines Verfassungspatriotismus gekoppelt, der sich als Rechtsvertrauen in die Legitimität und Durchsetzungsfähigkeit der Verfassung ausdrückt. Die solidarischen Bindungen der demokratisch-legitimatorischen Quelle von Solidarität bestehen aufgrund der gemeinsamen Arbeit am politischen Projekt »Selbstverwaltung«, ihre Tragfähigkeit erhalten sie aber erst durch die Legitimität dieses Projekts, das heißt durch die Symmetrie der Ansprüche und Verpflichtungen der Staatsbürger untereinander.

Demokratisch-legitimatorische Solidarität bezieht sich dabei auf »einen zwar vorausgesetzten, aber *politisch zu gestaltenden* Lebenszusammenhang« <sup>31</sup> und bedarf daher einer demokratischen Öffentlichkeit, die eine politische Willensbildung erst möglich macht. Eine solche Öffentlichkeit ist jedoch bestenfalls erst im Entstehen begriffen: Europäische Medien sind bisher über einige tentative Angebote nicht hinausgekommen, und die nationalen Medien stellen ihre europapolitische Berichterstattung größtenteils immer noch in einen nationalen Kontext, der die Entstehung eines politischen Europabewusstseins eher behindert denn befördert. <sup>32</sup> Das Nein der Niederländer und Franzosen zum europäischen Verfassungsvertrag hat schließlich alle Hoffnungen zunichte gemacht, eine Art europäischen Verfassungspatriotismus

29 Habermas 1998, S. 101.

30 Habermas 2013, S. 104.

31 Ebd., S. 108; Hervorhebung im Original.

32 Für die Kontroverse um die europäische Öffentlichkeit siehe paradigmatisch Gerhards 1993; Eder, Kantner 2000; Kantner 2004; Risse 2010. In Bezug auf die Vertragsverhandlungen zum Vertrag von Maastricht vgl. besonders Meyer 2010; Müller 2011.



zu etablieren, über den eine europäische politische Öffentlichkeit quasi nachwachsen kann.<sup>33</sup>

Damit soll nicht die ermöglichende Wirkung, die mit dem Aufbau demokratischer Institutionen und Prozeduren einhergehen kann, bestritten werden. Bestes Beispiel ist der zurückliegende »Wahlkampf« für den Kommissionsvorsitz, der die EP-Wahlen erstmals nicht nur auf Abstimmungen über die politische Bilanz der jeweiligen nationalen Regierungen reduzierte. Die Entwicklungen der letzten Jahre nähren einen verhaltenen Optimismus, was die Intensivierung der Demokratie auf europäischer Ebene, europäische Medien als vierte Gewalt und ganz allgemein eine europäische Zivilgesellschaft angeht. Diese Tendenzen können dazu dienen, eine europäische Solidarität als demokratisch-legitimatischer Solidarität zu etablieren. Es bleibt jedoch fraglich, ob diese Quelle der Solidarität kurz- bis mittelfristig tragfähig genug ist, um den momentanen Desintegrationstendenzen tatsächlich etwas entgegenzusetzen.<sup>34</sup> Kontraproduktiv für eine solche Form der Solidarität ist auf jeden Fall der Versuch, die politischen Entscheidungen wieder auf die nationale Ebene zurückzuführen, um die demokratische Rückbindung zu garantieren, wie beispielsweise bei der Revision der Abstimmung über das CETA-Abkommen geschehen. Denn hierbei werden eben gerade nicht demokratisch-solidarische Bindungen auf europäischer, sondern vielmehr doch wieder auf nationaler Ebene erzeugt. Um in diesem Fall die demokratisch-legitimatischer Solidaritätsquelle für die Belange einer europäischen Solidargemeinschaft anzuzapfen, müsste genau umgekehrt verfahren werden: die Entscheidung demokratisieren, aber auf europäischer Ebene. Vor dem Hintergrund dieser Tendenzen lässt sich konstatieren, dass die solidaritätsgenerierende Dividende einer europäischen Demokratisierung, die auch bei größtem Optimismus nur sehr langsam vonstattengehen dürfte, sich aller Voraussicht nach erst in einigen Jahrzehnten einfahren lässt.

(3) *Arbeitsteilig-wertschätzende Solidarität*: Eine weitere Quelle der Solidarität lässt sich in den gegenseitigen Abhängigkeiten erkennen, die die moderne Arbeitsteilung mit sich bringt. Durkheims Begriff der »organischen Solidarität«<sup>35</sup> kontrastiert diese Erfahrung mit der »mechanischen Solidarität« vormoderner Gesellschaften. Nach Durkheim entsteht organische Solidarität nicht mehr durch Gewohnheiten, Traditionen oder eine gemeinsame Kultur wie die mechanische Solidarität, sondern durch das – häufig implizite – Bewusstsein der gegenseitigen Abhängigkeit im Erreichen der jeweils eigenen Ziele. Nur wenn die anderen auch ihren Beitrag zum gesamt-

33 Wohlgermerkt soll hier nicht behauptet werden, dass der Verfassungsentwurf de facto solidaritäts- oder demokratiefördernd ausgestaltet war (kritisch hierzu zum Beispiel Bloembergen 2007). Vielmehr geht es um die Integrationsfunktion einer europäischen Verfassung als Quelle demokratisch-legitimatischer Solidarität (vgl. hierzu Grimm 2001; Habermas 1999; Habermas 2001). Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass diese Integrationsfunktion auch in erheblichem Maß mit dem tatsächlich aufgemachten Raum für demokratische Elemente beziehungsweise Solidarleistungen zusammenhängt.

34 Anders: Müller 2016.

35 Durkheim 1988 [1893], 1. Buch, Kapitel 3-7. Durkheims Konzept haben unter anderem Richard Münch und Sebastian Büttner für einen analytischen Zugriff auf die europäischen Integrationserfolge bis 2005 gewählt (vgl. Münch, Büttner 2006).

gesellschaftlichen »Gelingen« leisten, kann der eigene Beitrag überhaupt erst in dem Sinne erfolgreich sein, dass er als Mittel das Erreichen der eigenen Zwecke möglich macht. Ohne den Beitrag der anderen bleibt das eigene Tun aufgrund der hohen arbeitsteiligen Differenzierung wirkungslos.<sup>36</sup>

Aber erst in der anerkennungstheoretischen Wende dieser organischen Solidarität, wie Axel Honneth sie vollzieht, wird deutlich, inwiefern sich diese Solidaritätsbeziehungen auch in dem hier veranschlagten Sinne reziprok begreifen lassen: Eine symmetrische Wertschätzung entsteht aufgrund der funktionalen Ausdifferenzierung der Gesellschaft dann, wenn die Gesellschaftsmitglieder »sich reziprok im Lichte von Werten [...] betrachten, die die Fähigkeiten und Eigenschaften des jeweils anderen als bedeutsam für die gemeinsame Praxis erscheinen lassen«.<sup>37</sup> Die hieraus entstehende »affektive Anteilnahme am individuell Besonderen der anderen Person«<sup>38</sup> bildet die Grundlage für eine reziproke Solidarbeziehung unter Fremden, auch wenn die jeweiligen Beiträge selbst von der Gesellschaft möglicherweise nicht als äquivalent begriffen werden – was sich unter Umständen auch in der Entlohnung ausdrücken kann. Dennoch sind sie als Beiträge alle gleichermaßen unverzichtbar, werden daher symmetrisch anerkannt und generieren darüber eine reziproke Solidargemeinschaft.

Dies gilt jedoch nur unter der Voraussetzung eines Systems fairer Arbeitsteilung, in dem sich die Gesellschaftsmitglieder in gleicher Weise als unverzichtbare Teile eines ökonomischen beziehungsweise gesellschaftlichen Zusammenhangs begreifen können. Nur dann entsteht aus arbeitsteiligen Zusammenhängen eine »erweiterte Reziprozität«, die sich in der Überzeugung ausdrückt, »dass der Erfolg und das Wohlbefinden anderer wichtig sind, um den Fortschritt von Projekten zu sichern, mit denen ich mich selbst identifiziere«.<sup>39</sup>

Aufgrund dieser anspruchsvollen Voraussetzungen arbeitsteilig-wertschätzender Solidarität wird klar, dass sie nicht allein auf die Kräfte des Marktes – und besonders des Arbeitsmarktes – vertrauen kann. Vielmehr bedarf sie einer institutionellen Einhegung und Lenkung von Marktmechanismen, um die Bedingungen wechselseitiger Anerkennung zu schaffen. Im Container des Nationalstaates geht sie daher auch häufig mit der zweiten Quelle der Solidarität, der demokratisch-legitimatorischen, einher. »Gemeinsames Projekt« bedeutet dann nicht mehr lediglich »politisches Projekt« oder »ökonomisches Projekt«, sondern die auf politischer Ebene ausgehandelten gemeinsamen Ziele und Überzeugungen betreffen eben auch die ökonomischen.

36 Wie in Fußnote 19 gesehen, gründet Sangiovanni seinen »reciprocity-based internationalism« auf einen ähnlichen Ausgangspunkt, argumentiert hierbei jedoch gerechtigkeits- anstatt anerkennungstheoretisch (vgl. Sangiovanni 2013): Ihm zufolge können die sozialen Praktiken, mithilfe derer kollektive Güter bereitgestellt werden, die wiederum die Verfolgung individueller Lebenspläne ermöglichen (und die letztendlich zu einer Ungleichverteilung führen), nur durch ein Schema der Kooperation aufrechterhalten werden, an dem alle Praxisbeteiligten mitwirken. Dementsprechend müssen auch alle Beteiligten von diesen Praktiken in ähnlicher Weise profitieren.

37 Honneth 1992, S. 210.

38 Ebd.

39 Jaeggi 2001, S. 292.

mische Sphäre und damit Aspekte wie Arbeitslosigkeit, Lohngerechtigkeit und prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Gleichzeitig wirken die ökonomischen Daten auf die politische Ebene zurück und generieren hier bestimmte Handlungsvorgaben.

Für die Evaluation der Möglichkeiten einer europäischen Solidargemeinschaft ergibt sich daraus der Vorteil, dass eine arbeitsteilig-wertschätzende Solidarität auf EU-Ebene zwar auch institutionell (und damit politisch) abgesichert werden müsste, diese Absicherung jedoch nicht unumgänglich auf eine demokratische Legitimation der EU-Institutionen gestützt zu werden braucht, sofern nach wie vor eine grundlegende demokratische Legitimation vonseiten der Mitgliedstaaten über eine »lange Legitimationskette« besteht.<sup>40</sup>

Mit anderen Worten: Auch ohne eine weitere Demokratisierung der EU lässt sich über diese Anerkennungsbeziehungen eine Form der Solidarität etablieren, die als Ressource für eine europäische Solidargemeinschaft genutzt werden könnte. Der institutionelle Aufwand wäre mit Sicherheit ebenfalls hoch, könnte aber weitaus schneller Früchte tragen, als wenn die Quelle demokratisch-legitimatorischer Solidarität angezapft werden soll.

Aus einer juristischen Perspektive gibt es bereits Anlagen in den Verträgen der EU, die verschiedene Instrumente solidarischen Handelns aufführen. Diese Instrumente gehen über die zwischenstaatlich vereinbarten Hilfsleistungen in Notzeiten hinaus, die seit dem Vertrag von Maastricht den größten Pfeiler des Solidarprinzips als grundlegendes Verfassungsprinzip ausmachen.<sup>41</sup> Für die gegenseitige Anerkennung als voneinander abhängige europäische Gesellschaftsmitglieder stehen die sozialrechtlichen Vorkehrungen im Vordergrund: der Europäische Sozialfonds und die Einbindung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Europäischen Sozialcharta (1961) sowie der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1989) als rechtlich gleichrangig im Vertragswerk von Lissabon.<sup>42</sup> Allerdings befinden sich diese Instrumente in einem Spannungsfeld zwischen einer dominanten Marktintegration und den schwachen Versuchen der Marktregulation; ihre Durchsetzung, zum Beispiel eines adäquaten europaweiten Streik- und Tarifrechts, bedarf transnational denkender und handelnder Gewerkschaften im Verbund mit weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren.<sup>43</sup>

### 3. Widersprüchliche Integrationspolitik in der EU

Zusätzlich zu der Problematik einer noch weitgehend fehlenden europaweiten Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik ergeben sich mit dem gemeinsamen Binnenmarkt und der Freizügigkeit innerhalb der EU Effekte, die – anstatt Solidaritätsquellen auf EU-Ebene bereitzustellen – die schon vorhandenen spontanen Solidaritätsbekundungen zwischen den Bürgern der EU untergraben. Zusätzlich schränkt der Fokus

40 Vgl. Böckenförde 2004; Moravcsik 2006.

41 Vgl. Calliess 1996; Hieronymi 2003; Bogdandy 2006.

42 Bogdandy 2006, S. 32.

43 Pernicka, Hofmann 2015, S. 136.

auf eine reine Marktintegration in einigen Bereichen die Möglichkeit einzelner Mitgliedstaaten ein, ihre Sozialsysteme und damit ihre arbeitsteilige Solidaritätsquelle aufrechtzuerhalten. Dadurch geraten die nationalen Solidarmechanismen, die nach wie vor die primäre Basis der Solidaritätsbeziehungen innerhalb der EU darstellen, unter Druck.

Exemplarisch stehen dafür zwei Entwicklungen: Zum einen lässt sich feststellen, wie die Wirtschaftspolitik der Kommission und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Wettbewerbsrecht zu einer Verschärfung des mitgliedstaatlichen Zielkonflikts zwischen Standortsicherung und Sozialpolitik führen. Die Öffnung des Marktes für Güter und Dienstleistungen gegenüber Anbietern aus anderen Staaten gefährdet in diesem Fall die Fähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, die arbeitsteiligen (und letztlich damit auch die demokratischen) Solidarbeziehungen zwischen ihren Bürgerinnen und Bürgern durch Verteilungsmechanismen zu erhalten. Besonders prekär wird dieser Umstand, wenn Einnahmequellen wegfallen und kein Ausgleich zwischen den handelnden Staaten besteht. Zum anderen führt die jüngere Rechtsprechung des EuGH aber auch dazu, dass immer mehr Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union Zugang zu Sozialsystemen von Staaten haben, denen sie zunächst nicht als Staatsbürger angehören. Damit bietet sich auf Umwegen zumindest eine formale Integration an, die mit den bestehenden Umverteilungsmechanismen der Staaten auf europäischer Ebene arbeitet und den Boden für eine transnationale Solidarität bereitet. Diese Spannung zwischen »marktschaffender« und »marktgestaltender«<sup>44</sup> Politik sollen genauer auf ihre Effekte für unser Solidaritätsverständnis betrachtet werden. Beide Tendenzen unterstreichen unsere These, dass eine starke transnationale Gewerkschaftsbewegung und eine europäische Arbeitslosenversicherung die negativen Auswirkungen der bisher forcierten ökonomischen Integration ausbalancieren können.

### 3.1 Das Primat des freien Marktes

Innerhalb der Integrationsforschung wird verstärkt diskutiert, inwiefern die nationalen Sozialtransfers der einzelnen Mitgliedstaaten von der zunehmenden Wirtschaftsintegration unterminiert werden.<sup>45</sup> Im Zentrum dieser Debatte steht die Überlegung, ob die bisherige Wirtschaftspolitik der Kommission die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten nicht über Gebühr belastet. Damit verbunden ist der Verdacht, dass eine europäische Gleichstellungspolitik, die eigentlich Hindernisse der wirtschaftlichen Integration der Arbeitnehmer zu beseitigen versucht, gleichzeitig die staatsinternen Verteilungsmechanismen und -kulturen empfindlich trifft. Dieses Risiko wird noch dadurch verschärft, dass die früheren Verträge der E(W)G keine Äquivalente institutionalisierter Sozialpolitik, das heißt keine sozialpolitischen Kompetenzen und Mechanismen der Union beinhalteten, die diesen Trend zugun-

44 Höpner, Schäfer 2010, S. 4. Neben den beiden Begriffen steht bei Martin Höpner und Armin Schäfer auch der Begriff der »marktkorrigierenden« Maßnahmen, die auch sozialpolitische Maßnahmen erfassen.

45 Vgl. Scharpf 2010.

ten stärker regulierter Märkte von Anfang an hätten ausgleichen können.<sup>46</sup> Das betrifft insbesondere zentrale Bereiche der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, aber auch das Wettbewerbs- und Steuerrecht – Bereiche, die im Mittelpunkt der europäischen Transfers stehen und besonders anfällig für desintegrative Tendenzen sind, da diese auf der nationalen Ebene die Konkurrenz zwischen Wirtschaftsakteuren zuspitzen.

So argumentieren Kritiker, dass einerseits die marktschaffende Integrationspolitik der Kommission über Richtlinien, andererseits aber vor allem die Rechtsprechung des EuGH einen negativen Einfluss auf die soziale Integration der Union ausüben: »In der jüngsten Integrationsphase wurden außerordentliche Fortschritte der Marktintegration durch juristische Prüfung nationaler, sehr heterogener Regelungsbestände gegen die europäischen Grundfreiheiten erzielt.«<sup>47</sup> Betroffen ist davon vor allem der Bereich der Mitbestimmung in Unternehmen, wo aufgrund von Liberalisierungen mittlerweile Arbeitsschutzbedingungen und besonders Mitbestimmungsrechte von Betriebsräten zum Teil umgangen werden können.<sup>48</sup> Bei Abweichung von dieser Praxis der Marktintegration wird – unter Berufung auf europaweite Grundfreiheiten – von den einzelnen Mitgliedstaaten beziehungsweise Tarifpartnern ein Nachweis »zwingender Gründe des Allgemeininteresses« verlangt, bevor sie bestimmte sozialstaatliche Leistungen zum Nachteil des Zugangs von Externen zum jeweiligen nationalen Markt einführen dürfen.<sup>49</sup>

Diese Reduzierung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner im Sinne marktschaffender Politik führt nicht zu gleichwertigen sozialen Schutzmaßnahmen, wie sie in den Mitgliedstaaten zum Beispiel von Gewerkschaften als Tarifpartner in den vorangegangenen nationalen Arbeitskämpfen erfolgreich eingefordert wurden. Erschwerend für die Entwicklung einer europäischen Solidargemeinschaft kommt hinzu, dass sozialpolitisch relevante marktkorrigierende und -gestaltende Strategien der Kommission nicht ohne Weiteres in Richtlinien überführt werden können, da die meisten Kompetenzen in Bezug auf die Sozialpolitik – auch aufgrund des Subsidiaritätsprinzips – nach wie vor auf mitgliedstaatlicher Ebene verbleiben. Zwar übernimmt die Europäische Union Anstrengungen, zum Beispiel den Sozialfonds gezielt für eine Ausgleichspolitik zu nutzen, sie verbleibt jedoch oft in einer koordinierenden Rolle ohne eigenständige finanzielle Ressourcen. Gleichzeitig aber greifen marktschaffende Instrumente in die Ausgleichsmechanismen der Mitgliedstaaten ein und können dadurch auch die für nationalstaatliche Solidarität notwendige Basis innerhalb der Mitgliedstaaten aufweichen.<sup>50</sup>

46 Lessenich 2010, S. 322.

47 Höpner, Schäfer 2010, S. 15.

48 Zentral sind dafür die Urteile des EuGH *Viking*, *Laval* (Verpflichtung gewerkschaftlicher Grundfreiheiten) und *Rüffert* (ortsübliche Löhne als Voraussetzung für Auftragsvergabe verstoßen gegen die Dienstleistungsfreiheit) (Höpner, Schäfer 2010, S. 14; Joerges, Rödl 2008).

49 Höpner, Schäfer 2010, S. 14.

50 Lessenich 2010, S. 327.

Allerdings scheint nicht von der Hand zu weisen zu sein, dass der Zugang zu europaweiten Märkten und Arbeitsplätzen unter Umständen positive volkswirtschaftliche Effekte zeitigen kann und so unter bestimmten Bedingungen die weitergehende Finanzierung von nationalen wie transnationalen Sozialpolitiken erst ermöglicht. Die vier Grundfreiheiten, die die Integration der EU leiten (freier Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr), haben in verschiedenen Sektoren zum Wirtschaftswachstum in den Mitgliedstaaten beigetragen, so unterschiedlich die Zuwächse auch ausfallen.<sup>51</sup> Mehr und mehr stellen jedoch die negativen gerechtigkeits- und solidaritätsauflösenden Effekte einer Marktintegration den positiven volkswirtschaftlichen Nutzen besonders in den von ökonomischen Krisen am meisten betroffenen Gesellschaften auf den Prüfstand. Das gilt insbesondere, seit die Finanzkrise die Grenzen dieser rein ökonomischen Integration deutlich aufzeigt: In den Krisenländern haben sich die zunächst volkswirtschaftlich positiven ökonomischen Integrationsergebnisse in ihr Gegenteil verkehrt, während in den restlichen, finanziell besser gestellten EU-Mitgliedstaaten eine Verlustangst vor unbeschränkter Solidarhaftung um sich greift.

### 3.2 Vom Markt- zum Unionsbürger mit sozialen Rechten

Auf der anderen Seite haben insbesondere die Antidiskriminierungspolitik der Kommission und eine »extensive Antidiskriminierungsjudikatur«<sup>52</sup> des EuGH die Solidaritätsbeziehungen zwischen den europäischen Bürgern erheblich mitgeprägt. Der »europäische Antidiskriminierungsraum« wird von Martin Höpner und Armin Schäfer neben marktschaffenden und -regulierenden Maßnahmen als drittes Integrationsfeld ausgewiesen.<sup>53</sup> Dieses Integrationsfeld ist vor allem durch eine Umdeutung der Marktbürgerschaft in eine politische Unionsbürgerschaft gekennzeichnet. Die getroffenen Maßnahmen umfassen zum einen den Abbau von Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt im Sinne einer marktschaffenden Integration, zum anderen betrifft die Gleichstellungspolitik auch den »transnationalen Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen«.<sup>54</sup> Unionsbürgern stehen nach der Rechtsprechung des EuGH Sozialleistungen zu, wenn sie sich als Arbeitssuchende in einem Sozialstaat der EU aufhalten, auch wenn sie weder zuvor in die Sicherungssysteme eingezahlt haben noch momentan dazu beitragen.

Der EuGH hat damit in seinen Entscheidungen zum Zugang zu den Sozialsystemen das »Recht auf Gemeinschaft« mit der Pflicht zur »finanziellen Solidarität« verknüpft und dadurch den in den Nationalstaaten bestehenden »Zusammenhang von Beitragspflichten und Anspruchsrechten« zunächst aufgelöst. Diese »anspruchsvolle Solidaritätsnorm« kann der EuGH allerdings nur deshalb formulieren, weil seines Erachtens bereits eine kollektive Identität innerhalb der Europäischen

51 Vgl. Dunne 2015.

52 Höpner, Schäfer 2010, S. 15.

53 Ebd., S. 44 f.

54 Ebd.

Union bestehe, die »umverteilungsfest«<sup>55</sup> sei. Dadurch ergibt sich für ihn die Möglichkeit, die Unionsbürgerschaft im Allgemeinen rechtlich inklusiv auszugleichen.<sup>56</sup> Diese Prämisse des Gerichts ist insofern gewichtig, als sie eine Gemeinschaftlichkeit annimmt, die vor allem im Bereich der Transferunion faktisch noch zu etablieren ist. Es besteht eine Rechtfertigungsspannung sowohl gegenüber Nettozahlern als auch gegenüber jenen Arbeitnehmerinnen, die besonders im Niedriglohnsektor aufgrund der Freizügigkeit mit noch billigeren Arbeitsangeboten konkurrieren sollen. Höpner und Schäfer argumentieren deshalb für eine behutsamere strategische Wirtschaftsintegration qua Rechtsfortbildung, um die Unterschiede zwischen negativer und positiver Integration einigermaßen auszugleichen.<sup>57</sup> Andernfalls drohe eine über viele Politikbereiche hinweggreifende negative Politisierung in den Mitgliedstaaten, wie sie in den letzten Jahren bereits ersichtlich wurde und sich durch das Ergebnis der zurückliegenden Europawahl und durch das jüngste Referendum in Großbritannien zu bestätigen scheint. Schon allein um den Tendenzen politischer Radikalisierung entlang der Vorwürfe des »Sozialtourismus« oder der »Armutsmigration« entgegenzuwirken, müssen die Akteure der Europäischen Union die wirtschaftliche Integration im Sinne von marktschaffenden Strategien durch marktregulierende Mechanismen auszugleichen versuchen.

Der Spielraum für solche Anpassungen im Sinne wechselseitig gewährter Sozialleistungen schien innerhalb der europäischen Bevölkerung bis vor kurzem jedenfalls zuzunehmen. So zeigt die länderübergreifende Studie von Jürgen Gerhards und Holger Lengfeld, dass Bürgerinnen und Bürger in Polen, Spanien und Deutschland in der Mehrheit einem gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt, aber auch zu den sozialen Sicherungssystemen sowie im begrenzteren Maße zu den politischen Entscheidungsprozessen auf kommunaler Ebene zustimmen.<sup>58</sup> In der »Zubilligung von gleichen Rechten an alle europäischen Bürger«<sup>59</sup> erkennen die beiden Autoren den wesentlichen Hebel für die Schaffung einer »zivilen Identität«<sup>60</sup> Europas. Ihren Ergebnissen zufolge ist es für die Befragten »Residenz und nicht Staatsbürgerschaft«, die über die Teilhabe am jeweiligen gesellschaftlichen Leben entscheiden

55 Vobruba 2001, S. 115 ff.

56 Deutlich wird diese gemeinschaftsstiftende Prämisse vor allem im *Grzelcyk*-Urteil (vgl. EuGH 2001). Daniel Thym nennt zudem die EuGH-Urteile *Martínez Sala*, *Collins*, *Trojani*, *Bidar*, *Vatsouras* und *Ruiz Zambrano* als die ambitioniertesten im Hinblick auf die Erweiterung des Zugangs zu sozialen Sicherungssystemen, auch wenn die jeweiligen Personen gerade nicht arbeiteten (vgl. Thym 2014).

57 Höpner, Schäfer 2010, S. 17 ff. Allerdings wird diese sozialintegrative Rechtsprechungspraxis in neueren Rechtsstreitigkeiten erneut auf die Probe gestellt. Jüngst hat der Europäische Gerichtshof in einer Anfrage des Leipziger Arbeitsgerichts mit seinem *Dano*-Urteil bestätigt, dass nicht alle EU-Bürgerinnen und -Bürger Anrecht auf eine Grundsicherung qua Unionsbürgerschaft habe, insbesondere wenn sie keiner Stellensuche nachgehen (EuGH C-333/13).

58 Vgl. Gerhards, Lengfeld 2013.

59 Ebd., S. 210.

60 Risse 2010, S. 28.



sollte.<sup>61</sup> Selbst in Anbetracht höherer Kosten für die eigene Bevölkerung sind in diesem Zusammenhang immer noch 60 Prozent der Befragten in Polen, Spanien und Deutschland bereit, Zugezogenen aus der EU die gleichen sozialen Rechte zuzubilligen. Es spricht – unter Bedingungen der gegenseitigen Achtung und Befolgung gemeinschaftlicher Regeln – deshalb viel für eine »belastungsresistente Form der Sozialintegration«.<sup>62</sup>

#### 4. Solidarität als Gestaltungsgebot: Akteure und Wege

Für eine Institutionalisierung von Solidaritätsquellen gibt es weitere Vorschläge, die zum Teil auf andere Solidaritätsquellen als die hier beschriebene arbeitsteilige Solidarität abzielen. Besonders vor dem Hintergrund einer klaffenden politischen Legitimitätsücke zwischen den jüngst entstandenen europäischen Exekutivinstrumenten der Krisenbewältigung und dem Mitspracherecht der europäischen Bürgerinnen und Bürger durch das Parlament (wie im Falle der Behandlung von Griechenland durch die Troika) scheint eine Entwicklung transnationaler politischer Parteien dringend notwendig.<sup>63</sup> Derartige Parteien könnten eine grenzüberschreitende Meinungs- und Willensbildung befördern und dadurch das Europäische Parlament legitimieren. Interessanterweise fordern Autoren wie Hauke Brunkhorst darüber hinaus noch dringlicher transnationale Gewerkschaften, die der »Erpressungsmacht der globalisierten Wirtschaft« eine »Erpressungsmacht von unten« entgegensetzen und dadurch auch dem Europäischen Parlament mehr Einfluss gegenüber den Exekutiven verschaffen können.<sup>64</sup> Damit zielen sie auf die gleiche arbeitsteilige Solidaritätsquelle, die wir als die erfolversprechendste ausgemacht haben, um innerhalb des zeitlichen Rahmens, in dem die sich häufenden Krisen bearbeitet werden müssen, einer weiteren Desintegration effektiv entgegenzuwirken. Ihrer Ansicht nach eröffnen sich dadurch auch Wege, um transnationale Konfliktlinien – etwa in der Frage der europaweit äußerst ungleich verteilten Vermögen – auf die Agenda zu setzen, die quer zu den Mitgliedstaaten und ihren Solidarinstitutionen liegen. Deren Artikulation und Bearbeitung könnten über die bloße Bewilligung von Gleichheitsrechten hinaus zu einer Vertiefung der Sozialintegration innerhalb der EU führen.<sup>65</sup>

Über Brunkhorst hinausgehend sind wir jedoch der Auffassung, dass eine Gewerkschaftsbewegung ohne weitere institutionalisierte Sozialleistungen im Bereich des Arbeitsmarktes transnationale Solidarbeziehungen aufgrund einer arbeitsteiligen Solidaritätsquelle nur unzureichend etablieren kann. Gleichzeitig erscheint es aus heutiger Sicht kurz- bis mittelfristig zu wenig effektiv, ausschließlich auf die demokratisch-legitimierende Solidaritätsquelle in Form von europäischen Parteien zu

61 Gerhards, Lengfeld 2013, S. 213.

62 Ebd. S. 219.

63 Brunkhorst 2014, S. 518.

64 Ebd.

65 Ebd.; Gerhards, Lengfeld 2013, S. 221-223.

setzen. Dies zeigen nicht zuletzt die starken Zugewinne europaskeptischer Parteien bei der letzten Europawahl,<sup>66</sup> die gerade vor dem Hintergrund des britischen Referendums im Falle einer gesamteuropäischen Parteienlandschaft vermutlich noch stärker ausfallen würden und ohne abstützende Maßnahmen aus anderen Solidaritätsquellen leicht ein schlagkräftiges gesamteuropäisches Sammelbecken für die Unzufriedenen aller europäischen Mitgliedstaaten bilden.<sup>67</sup> Darüber hinaus scheitert eine Europäisierung der nationalen Parteienlandschaft Manuel Müller zufolge bisher an mangelnden kurz- bis mittelfristigen Anreizen für europäisch orientierte Politiker, sich innerhalb der Parteistruktur für eine transnationale Öffnung der eigenen Partei einzusetzen.<sup>68</sup> Aufgrund von strukturellen Trägheitsmomenten, Partikularinteressen und einem allgemein fehlenden Bewusstsein für die funktionale Führungsrolle von Parteien in Bezug auf die Europäisierung demokratischer Solidarität spielen diese als Katalysatoren einer solchen Solidaritätsentwicklung bis auf Weiteres kaum eine Rolle.

Aus diesem Grund konzentrieren wir uns im Folgenden zwar auf Gewerkschaften als Solidaritätsquelle, die aber von einer europäischen Arbeitslosenversicherung flankiert werden muss, um einer transnationalen europäischen Solidarität auf der Basis einer wechselseitigen Anerkennung eine realistische Chance zu geben.

#### 4.1 Gewerkschaften als Solidaritätsquelle

Eine starke und funktionierende europäische Gewerkschaftsbewegung, institutionalisiert etwa in Form des Europäischen Gewerkschaftsbundes, kann als zentraler – oder zumindest als ergänzender – Akteur für eine weiter erstarkende europäische Öffentlichkeit und transnationale Parteien dienen. Einerseits könnte sie helfen, die marktkorrigierenden Tendenzen der Sozialrechtsprechung des EuGH zu flankieren und ihre Umsetzung einzufordern, andererseits kann sie sich dafür einsetzen, die schwerwiegendsten Auswirkungen einer primären Marktintegration abzufedern: Sowohl über eine europaweit koordinierte Tarifpolitik der Gewerkschaften als auch EU-weite Forderungen nach gleichen Arbeitsplatzstandards ließe sich ganz konkret die arbeitsteilige Quelle der Solidarität zwischen den europäischen Arbeitnehmern erfahrbar machen. Dass hier schon zumindest spontane Solidareffekte bestehen, zeigen empirische Befunde, nach denen ein europaweiter Mindestlohn die mehrheitliche Zustimmung europäischer Bürgerinnen und Bürger in Polen, Spanien und Deutschland findet – sogar dann, wenn eigene Einkommensverluste damit verbunden wären.<sup>69</sup>

Gewerkschaften sind im Mehrebenensystem der EU bereits an verschiedenen Punkten institutionell verankert und haben dadurch Möglichkeiten, als Transmis-

<sup>66</sup> Vgl. Kaeding, Switek 2015.

<sup>67</sup> Vgl. die Projektionen für das Europäische Parlament, die Manuel Müller regelmäßig veröffentlicht: [www.foederalist.eu/2016/05/europawahl-umfragen-mai-2016.html](http://www.foederalist.eu/2016/05/europawahl-umfragen-mai-2016.html) (Zugriff vom 27.09.2016).

<sup>68</sup> Vgl. Müller 2014.

<sup>69</sup> Gerhards, Lengfeld 2013, S. 217.

sionsriemen für die Stärkung transnationaler arbeitsteiliger Solidarität zu wirken. Zum einen stehen Gewerkschaften auf nationaler Ebene immer schon in einem – historisch hart erkämpften – sozialen Dialog mit den Unternehmen. Hinter das erreichte Institutionalisierungsniveau dieses Dialogs wollen sie nicht zurückfallen.<sup>70</sup> Die EU baut zum Teil darauf auf und bietet einen erweiterten Rahmen für den immer stärkeren Bedarf transnationaler Interessenabstimmung: So sind Gewerkschaften stets in die Konsultationsprozesse der europäischen Gesetzgebung eingebunden und üben hier als Arbeitervertretungen Druck auf die Marktschaffung und -gestaltung aus, wo sie sich gegenüber den zahlenmäßig überlegenen Unternehmensvertretungen in Brüssel und Straßburg Gehör verschaffen können. Die Integration von sozialen Rechten im jüngsten Vertragswerk legitimiert diese Position der Gewerkschaften als Ansprechpartner zusätzlich in Form des Sozialdialogs, der auf EU-Ebene installiert wurde. Hier wird vornehmlich um Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie andere Themen gestritten, die einer supranationalen Regulierung durch die EU-Kommission oder den Rat zugänglich sind.<sup>71</sup> Im Rahmen des verhandlungsorientierten Sozialdialogs haben Angestelltenvertretungen und die EU bereits einige sektorbezogene Abkommen zur Verbesserung von Arbeitsrechten erreicht, auch wenn diese Ergebnisse weiterhin unter dem Anpassungsdruck einer immer umfassender integrierten Wirtschaftsunion stehen.<sup>72</sup>

Es stimmt zuversichtlich, dass Gewerkschaften – in einer breiten Interessenkoalition – bereits Vorhaben der EU-Kommission verhindern konnten, wie etwa die geplanten Liberalisierungen von Dienstleistungen in europäischen Häfen. In einem anderen Fall haben Gewerkschaften für den Erhalt von europäischen Subventionen für transnationalen Energieunternehmen protestiert und sich damit gegen die Pläne der EU-Kommission gestellt.<sup>73</sup> Dadurch haben sie nicht nur auf die negativen Effekte einiger Liberalisierungsvorhaben aufmerksam gemacht, sondern auch ihr länderübergreifendes Druckpotenzial innerhalb ihrer Mitgliederverbände überaus effektiv deutlich gemacht.

Zum anderen erhalten transnationale Gewerkschaftsbewegungen als Interessengruppen anlässlich der Einrichtung von über 945 aktiven Europäischen Arbeitsräten (EWC) mit mehr als 14,9 Millionen organisierten Arbeitern seit 1994 einen substantiellen Interventionsrahmen mit einem klaren Mandat für Verhandlungen.<sup>74</sup> Mit einer EU-Richtlinie haben Belegschaften 1994 europaweit das Recht erhalten, bei Betriebsentscheidungen länderübergreifend informiert und konsultiert zu wer-

70 Vgl. Grozelier et al. 2013.

71 Vgl. Janssen 2013; Freyssinet 2013.

72 Pulignano 2010, S. 576-577.

73 Vgl. Leiren 2014; Erne 2008, S. 189-191.

74 Dabei bedeutet eine große Mitgliederzahl natürlich keine umfassende Repräsentation. So hat die Politik der Auslagerung von Arbeitenden in Zeitarbeitsfirmen in Deutschland zum Beispiel dazu geführt, dass Gewerkschaften für immer weniger Beschäftigte tatsächlich die Tarifhoheit übernehmen. Unter Krisenbedingungen zeigt sich sogar, dass dieser Ausschluss zu einer Entsolidarisierung der Kernbelegschaft gegenüber den Leih- und Zeitbeschäftigten führen kann. Vgl. Menz et al. 2013.

den, sofern es sich um Betriebe ab einer Größe von 1.000 Mitarbeitern mit mindestens 150 Angestellten in zwei verschiedenen Ländern handelt.<sup>75</sup> Dies betrifft besonders Fälle, in denen die Solidarität zwischen transnationalen Belegschaften durch Unternehmenszusammenschlüsse oder wirtschaftliche Krisen auf die Probe gestellt wird. Zu den Instrumenten, die in diesem Zusammenhang von der EU-Kommission am häufigsten eingesetzt werden, gehören Umschulungen – bezahlt aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds – und die Förderung von Arbeitsplatzmobilität. Vereinzelt lassen sich in diesem Zusammenhang auch grenzüberschreitende gewerkschaftliche Kooperationen feststellen, in denen sich Gewerkschaften auf transnationale Mindeststandards einigen konnten.<sup>76</sup>

Von diesen beiden Formen der »strategischen vertikalen«<sup>77</sup> Intervention auf europäischer Ebene scheinen vor allem die Gründung und Legitimierung von EWCs sowie die Verpflichtung zu Information und Konsultation auf nationaler Ebene einen Konvergenzeffekt für die nationalen Verhandlungssysteme der Sozialpartner zu zeitigen. Denn mit der Durchsetzung eines Rechts auf Information und Konsultation erhalten auch Vertretungen von Belegschaften in Mitgliedstaaten mehr Gewicht, in denen Gewerkschaften und umfassende Arbeitsrechte – wie beispielsweise in Großbritannien – in der politischen Praxis stark geschwächt sind. Dies ermöglicht es den Gewerkschaften, im nationalen Rahmen Legitimität aufzubauen und sich gleichzeitig als transnationale Handlungspartner in den einzelnen Wirtschaftssektoren beziehungsweise als übergreifende Akteure in den EWCs zu etablieren. Dieser Zugewinn an Handlungsspielraum wird von Gewerkschaftsvertretern überaus positiv bewertet.<sup>78</sup> Darüber hinaus könnte eine derartige Möglichkeit, sich auf europäische (Mindest-)Standards berufen zu können, im Dialog der Sozialpartner auch einen vertrauensbildenden Effekt zeitigen: Belegschaften – beispielsweise in transnationalen Unternehmen der anglo-niederländischen Stahlindustrie – scheinen sich eher auf Augenhöhe zu begegnen und zu vertrauen, wenn sie vor dem Hintergrund gemeinsamer institutioneller Referenzrahmen agieren können.<sup>79</sup>

Damit stellt sich die Frage, welche weiteren Mittel europäische Gewerkschaften nutzen sollten, um europäische Arbeitsmarktregelungen umzusetzen. Eine »vertikale Strategie« bestünde darin, selbst über Klagen und Anrufungen des EuGH zu einer marktregulierenden Rechtsfortbildung – wie sie etwa Höpner und Schäfer anmahnen – beizutragen. Darüber hinaus gehören zu den Maßnahmen, die die Gewerkschaftsseite ohne eine entgegenkommende Verrechtlichung auf europäi-

<sup>75</sup> Pulignano 2010, S. 277.

<sup>76</sup> Sciarra 2010, S. 239, Fußnote 50.

<sup>77</sup> Susanne Pernicka und Julia Hofmann unterscheiden zwei idealtypische Strategien von Gewerkschaften (Pernicka, Hofmann 2015, S. 143 f): einerseits der Versuch, »vertikal« auf die Prozesse und Strukturen innerhalb der Institutionen einwirken, um Regeln und ihre Durchsetzung zugunsten einer positiven europaweiten Sozialpolitik zu erwirken. Zweitens eine »horizontale« Strategie, um transnational zwischen nationalen Gewerkschaften gemeinsame kulturelle Werte und Problemlösungsperspektiven aufzubauen.

<sup>78</sup> Pulignano 2010, S. 578.

<sup>79</sup> Timming 2009, S. 513.

scher Ebene ergreifen kann, ein »horizontal strategischer« europäischer Fokus auf die Bildungspolitik innerhalb der Gewerkschaften sowie der kollektive, transnationale Einsatz für angemessene Rahmenbedingungen am Arbeitsplatz, die mit den Unternehmerverbänden im »Dialog der Sozialpartner« entwickelt und umgesetzt werden können. Gewerkschaften stellen damit innerhalb der Zivilgesellschaft ein Politisierungspotenzial auf europäischer Ebene bereit, das die Möglichkeit für die Arbeitnehmerinnen eröffnet, den jeweils arbeitsteiligen Beitrag der anderen über mitgliedstaatliche Grenzen hinaus europaweit zu erfahren und in der Anerkennung dieses Beitrags Solidarität mit anderen Arbeitnehmern zu üben, die unter prekären Arbeitsbedingungen leben.

#### 4.2 Eine europäische Arbeitslosenversicherung

Der zweite große Bereich, der unseres Erachtens arbeitsteilige Solidarbeziehungen aufbauen und unterstützen kann, ist die allgemeine Arbeitslosenversicherung (ALV). Im *nationalstaatlichen* Kontext flankiert sie die Bedingungen einer fairen Arbeitsverteilung, wie sie unter anderem von Gewerkschaften angestrebt und verteidigt werden. Innergesellschaftlich garantiert die ALV eine fortdauernde soziale Teilhabe am Arbeits- und Marktgeschehen und trägt so zu einer wenigstens teilweisen Inklusion desjenigen Teils der Erwerbsbevölkerung bei, der aufgrund von Konjunkturdynamiken von einem Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedroht ist. Darüber hinaus ermöglicht sie – wenn richtig eingesetzt – die relativ schnelle Wiedereingliederung der Beschäftigungslosen in den Arbeitsmarkt. Auch wenn die tatsächliche soziale Wertschätzung Arbeitsloser je nach Gesellschaft häufig recht gering ausfällt, vermittelt die ALV dadurch eine wechselseitig symmetrische Anerkennungsbeziehung, aufgrund derer sich die momentan Erwerbslosen in ihrem bisher geleisteten Beitrag und auch ihrem Willen, weiterhin einen erwerbstechischen Beitrag zum Gelingen der Gesellschaft zu leisten, anerkannt fühlen. Diese Form der wechselseitigen Anerkennung ist zentral für unseren Zugang zu belastbaren Solidarbeziehungen.

In Bezug auf eine *europäische* Arbeitslosenversicherung (EALV) ist bisher vor allem von ihrem makroökonomischen Effekt auf die asymmetrischen ökonomischen Entwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten der EU die Rede.<sup>80</sup> Eine EALV könnte als automatischer Transfermechanismus quasi unter der Hand Transferleistungen innerhalb der EU ermöglichen, da in ökonomischen Krisenregionen tendenziell mehr Leute arbeitslos werden und dementsprechend dort nicht nur weniger in die Sozialsysteme einbezahlt, sondern auch vermehrt Arbeitslosengeld bezogen wird. Auf der anderen Seite melden sich in wirtschaftlich boomenden Regionen weniger Leute arbeitslos bei steigenden Einzahlungen in die sozialen Sicherungssysteme. Mit der EALV würde also ein »automatischer Stabilisator«<sup>81</sup> etabliert, der nicht nur die Kaufkraft in den Krisenländern erhöht und so dringend benötigte Finanzmittel in deren Geldkreislauf spült, sondern auch wirtschaftlich bessergestellte Mitgliedsta-

80 Vgl. Dullien, Fichtner 2012; Müller 2013.

81 Vgl. Müller 2013.

ten vor ökonomischer Überhitzung und Blasenbildung schützen kann. Da die EALV nicht die nationalstaatlichen Sicherungssysteme ersetzen, sondern nur unterstützen soll, reichen einigen Überlegungen zufolge zwei Prozent des Bruttolohns, um im Versicherungsfall bis zu 50 Prozent des Gehalts über zwölf Monate ausbezahlt zu bekommen.<sup>82</sup>

Eine EALV kann aber nicht nur eine entscheidende europaweite Solidaritätsressource bereitstellen helfen und gleichzeitig »zyklische Ungleichgewichte« abfedern,<sup>83</sup> sie steht außerdem in keiner direkten Konkurrenz zu einer kulturell-identitären Solidaritätsressource. Während die europäischen Schutzmechanismen aus EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) und ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) Transfer- und Haftungsleistungen zwischen Mitgliedstaaten bereithalten und so die Möglichkeit bieten, europäische Solidarität gegen nationalstaatliche Solidarität auszuspielen, geschähe dies im Fall der Umverteilung über soziale Sicherungssysteme nicht so leicht. Manuel Müller hat diesen Umstand plastisch am Beispiel des Länderfinanzausgleichs und der Debatte um eine Klage Bayerns vor dem Bundesverfassungsgericht aufgezeigt: »In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit findet deshalb der Länderfinanzausgleich ›zwischen Bayern und Berlinern‹ statt. Die Umverteilung der Arbeitslosenversicherung dagegen erfolgt ›von reichen zu armen Bürgern‹, die des Rentensystems ›von jungen zu alten‹.«<sup>84</sup> Übertragen auf die EU, spräche eine EALV identitäre, zumeist nationalstaatliche Solidaritätsbindungen und -reflexe nicht an, wie dies beispielsweise im Rahmen des EU-Haushalts (»Nettozahler« vs. »Nettoempfänger«) immer wieder geschieht. Auf diese Weise könnten sich zu den nationalstaatlichen Solidaritätsbindungen komplementäre Solidaritätsbeziehungen zwischen den Erwerbstätigen in ganz Europa etablieren.

Sicherlich aus ähnlichen Überlegungen war die EALV auch Bestandteil des Ad-hoc-Konzepts der Europäischen Kommission zu einer Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion.<sup>85</sup> Zwischenzeitlich war von ihr zwar plötzlich keine Rede mehr,<sup>86</sup> doch in den Plänen des ehemaligen EU-Sozialkommissars László Andor aus dem Sommer 2014 taucht sie wieder auf. Auch wenn die ökonomische Debatte um die Sinnhaftigkeit einer EALV als europäischer Transfermechanismus naturgemäß noch nicht abgeschlossen ist,<sup>87</sup> zeigt sich doch schon jetzt, dass sie zumindest eine europäische Solidaritätsressource bereitzustellen in der Lage ist, ohne dafür in Konkurrenz zu anderen nationalstaatlichen Ressourcen zu treten.

82 Vgl. ebd.

83 Dullien, Fichtner 2012, S. 9. Die Finanzkrise ist letztlich nichts anderes als ein solches Ungleichgewicht in extremo.

84 Vgl. Müller 2012.

85 Vgl. Europäische Kommission 2012.

86 Vgl. Gammelin 2013.

87 Zu den Skeptikern einer derartigen Lösung vgl. beispielsweise Eichhorst 2013.

## 5. Konklusion

Wie wir herausgearbeitet haben, existieren mindestens drei Quellen für die Solidarbeziehungen von Individuen innerhalb eines gesellschaftlichen Zusammenhangs. Davon lassen sich jedoch zwei als Ressource für eine europäische Solidargemeinschaft kurz- bis mittelfristig nur unter erschwerten Bedingungen nutzen. Der Versuch, die kulturell-identitäre Solidaritätsquelle auf europäischer Ebene anzuzapfen, liefe nicht nur auf eine unnötige Frontstellung zwischen nationalstaatlicher und europäischer Solidarität hinaus, er könnte auch ethnozentristische beziehungsweise kulturessentialistische Tendenzen auf europäischer Ebene heraufbeschwören, die vor dem Hintergrund der momentanen Islamophobie tunlichst zu vermeiden wären. Die demokratisch-legitimatorische Solidaritätsquelle mag dagegen als begrüßenswert angesehen werden, doch sowohl ein republikanisches Gemeinwohlempfinden als auch ein liberaldemokratischer Verfassungspatriotismus lassen sich momentan auf europäischer Ebene nur in Ansätzen erkennen, da bisher schlicht die demokratischen Strukturen sowie eine wirksame europäische Öffentlichkeit fehlen. Einzig die arbeitsteilig-wertschätzende Solidaritätsquelle erscheint uns kurz- bis mittelfristig als Ressource nutzbar. Die ökonomischen Interdependenzen bestehen jedenfalls – das dürfte anhand der Finanzkrise allen Beschäftigten klargeworden sein – in hinreichendem Maß, damit sich die einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrem Beitrag zum Gelingen des europäischen Projekts anerkennen können.

Die in den Verträgen angelegten Solidaritätsquellen geraten jedoch, wie im dritten Teil gezeigt, durch eine Marktintegration auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner wieder unter Druck. Standortkonkurrenzen, vermeintliche Armutsmigration und andere wahrgenommene Folgen der Freizügigkeit stellen eine europaweite Solidarität auf die Probe. Hier können institutionelle und tarifpolitische Maßnahmen gegensteuern. Im vierten Teil haben wir zwei dieser Maßnahmen vorgestellt, die kurz- bis mittelfristig umsetzbar sind und sich gleichzeitig gegenseitig abstützen: eine Stärkung der europäischen Gewerkschaftsbewegung sowie eine europäische Arbeitslosenversicherung. Zusammen genommen können beide Schritte einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung der EU hin zu einer von einer breiten Mehrheit getragenen europäischen Solidargemeinschaft leisten.

## Literatur

- Anderson, Benedict 2005. *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Bayertz, Kurt 2002 a. »Begriff und Problem der Solidarität«, in *Solidarität. Begriff und Problem*, hrsg. v. Bayertz, Kurt, S. 11-53. 2. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bayertz, Kurt. Hrsg. 2002 b. *Solidarität. Begriff und Problem*. 2. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Blomert, Reinhard 2007. »Territorialität und Demokratie in Europa. Gibt es politische und finanzielle Steuerungsgrenzen der Demokratie?«, in *Der europäische Raum. Die Konstruktion europäischer Grenzen*, hrsg. v. Deger, Petra; Hettlage, Robert, S. 241-272. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 2004. »Demokratie als Verfassungsprinzip«, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. Isensee, Josef; Kirchhof, Paul, S. 429-496. 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: Müller-Verlag.



- Bogdandy, Armin v., 2006. »Constitutional principles for Europe«, in *Recent trends in German and European constitutional law. German reports presented to the XVIIth International Congress on Comparative Law, Utrecht, 16.-22. Juli 2006*, hrsg. v. Wolfrum, Rüdiger; Riedel, Eibe H., S. 1-36. Heidelberg: Springer.
- Brunkhorst, Hauke 2002. *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Brunkhorst, Hauke 2014. »Auswege aus der technokratischen Falle? Die unbeachtete Wirtschaftsverfassung Europas«, in *Leviathan* 42, 4, S. 508-523.
- Callies, Christian 1996. *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Dullien, Sebastian; Fichtner, Ferdinand 2012. »Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum«, in *DIW Wochenbericht* 44, S. 9-15.
- Dunne, Joseph 2015. *Zuordnung der Kosten des Nicht-Europas 2014-19.*, hrsg. vom Referat Europäischer Mehrwert. 3. Auflage. Brüssel: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments.
- Durkheim, Émile 1988 [1893]. *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*. 2. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Dworkin, Ronald 1986. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Eder, Klaus; Kantner, Cathleen 2000. »Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik an der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit«, in *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, hrsg. v. Bach, Maurizio, S. 306-331. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Eichhorst, Werner 2013. »Europäische Arbeitslosenversicherung: Nur auf den ersten Blick charmant«, in *Wirtschaftsdienst* 93, 1, S. 4-5.
- Erne, Roland 2008. *European unions: labor's quest for a transnational democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- EuGH (Europäischer Gerichtshof) 2001. *Rudy Grzelczyk gegen Centre public D'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-184/99> (Zugriff vom 08.01.2011).
- Europäische Kommission 2012. *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy*. Brüssel.
- Europäische Kommission 2016. *Standard-Eurobarometer 85. Frühjahr 2016: Erste Ergebnisse. Umfrage*. Brüssel.
- Freyssinet, Jacques 2013. »Evolution of social pacts and bargaining decentralisation«, in *Roadmap to a social Europe. Social Europe report*, hrsg. v. Grozelier, Anne-Marie et al., S. 119-120. [www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2013/10/eBook.pdf](http://www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2013/10/eBook.pdf) (Zugriff vom 27.09.2016).
- Gammelin, Cerstin 2013. »Gemeinsame Arbeitslosenversicherung einfach gestrichen«, in *Süd-deutsche Zeitung* vom 2. Oktober 2013. [www.sueddeutsche.de/wirtschaft/plan-zur-stabilisierung-der-eu-gemeinsame-arbeitslosenversicherung-einfach-gestrichen-1.1785574](http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/plan-zur-stabilisierung-der-eu-gemeinsame-arbeitslosenversicherung-einfach-gestrichen-1.1785574) (Zugriff vom 27.09.2016).
- Gerhards, Jürgen 1993. »Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit«, in *Zeitschrift für Soziologie* 22, 2, S. 96-110.
- Gerhards, Jürgen; Lengfeld, Holger 2013. *Wir, ein europäisches Volk? Sozialintegration Europas und die Idee der Gleichheit aller europäischen Bürger*. Wiesbaden: Springer VS.
- Giesen, Bernhard 1999. »Codes kollektiver Identität«, in *Religion und Identität. Im Horizont des Pluralismus*, hrsg. v. Gephart, Werner, S. 13-43. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Grimm, Dieter 2001. »Braucht Europa eine Verfassung?«, in *Dieter Grimm: Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*, S. 215-254. München: C. H. Beck.
- Grozelier, Anne-Marie et al. Hrsg. 2013. *Roadmap to a social Europe. Social Europe report*. [www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2013/10/eBook.pdf](http://www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2013/10/eBook.pdf) (Zugriff vom 27.09.2016).
- Habermas, Jürgen 1998. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1999. »Braucht Europa eine Verfassung?«, in *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, S. 185-191. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2001. »Warum braucht Europa eine Verfassung?«, in *Die Zeit* 27/2001. [www.zeit.de/2001/27/Warum\\_braucht\\_Europa\\_eine\\_Verfassung\\_](http://www.zeit.de/2001/27/Warum_braucht_Europa_eine_Verfassung_) (Zugriff vom 27.09.2016).

- Habermas, Jürgen 2004. »Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?«, in *Jürgen Habermas: Der gesplante Westen. Kleine Politische Schriften X*, S. 68-82. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2013. »Im Sog der Technokratie. Ein Plädoyer für europäische Solidarität«, in *Jürgen Habermas: Im Sog der Technokratie. Kleine Politische Schriften XII*, S. 82-111. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hieronimi, Tonia 2003. *Solidarität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Honneth, Axel 1992. *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Höpner, Martin; Schäfer, Armin 2010. »Grenzen der Integration. Wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird«, in *Integration* 33, 1, S. 3-20.
- Huntington, Samuel 2006. *Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*. Hamburg: Spiegel-Verlag.
- Jaeggi, Rahel 2001. »Solidarity and indifference«, in *Solidarity in health and social care in Europe*, hrsg. v. Meulen, Ruud et al., S. 287-308. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Janssen, Ronald 2013. »Respect and promote wages and collective bargaining«, in *Roadmap to a social Europe. Social Europe report*, hrsg. v. Grozelier, Anne-Marie et al., S. 116-118. [www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2013/10/eBook.pdf](http://www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2013/10/eBook.pdf) (Zugriff vom 27.09.2016).
- Joerges, Christian; Rödl, Florian 2008. *Von der Entformalisierung europäischer Politik und dem Formalismus europäischer Rechtsprechung im Umgang mit dem »sozialen Defizit« des Integrationsprojekts: ein Beitrag aus Anlass der Urteile des EuGH in den Rechtssachen Viking und Laval*. ZERP-Diskussionspapier. Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik.
- Kaeding, Michael; Switek, Niko. Hrsg. 2015. *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kantner, Cathleen 2004. *Kein modernes Babel. Kommunikative Voraussetzungen europäischer Öffentlichkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2004. »Sozialstaatliche Solidarität und Umverteilung im internationalen Wettbewerb«, in *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*, hrsg. v. Beckert, Jens et al., S. 51-70. Frankfurt a. M.: Campus.
- Leiren, Merethe 2014. »The role of labour and associated EU liberalization challenges: insights from the port sector«, in *Journal of European Integration* 36, 2, S. 152-169.
- Lessenich, Stefan 2010. »Der ›Wohlfahrtsstaat Europa‹ zwischen Wunsch und Wirklichkeit«, in *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europafor-schung*, hrsg. v. Eigmüller, Monika, S. 321-328. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Menz, Wolfgang et al. 2013. »Verriegelte Verhältnisse – Solidarität und interessenpolitische Handlungsorientierungen unter Krisenbedingungen«, in *Solidarität in der Krise. Gesellschaftliche, soziale und individuelle Voraussetzungen solidarischer Praxis*, hrsg. v. Billmann, Lucie; Held, Josef, S. 31-52. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Meyer, Jan-Henrik 2010. *The European public sphere. Media and transnational communication in European integration 1969-1991*. Stuttgart: Steiner.
- Moravcsik, Andrew 2006. »What can we learn from the collapse of the European constitutional project?«, in *Politische Vierteljahresschrift* 47, 2, S. 219-241.
- Mouffe, Chantal 2007. *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Müller, Manuel 2011. »The European public sphere in the run-up to the Maastricht treaty: who was the addressee of the debate on the ›hard ECU‹ proposal?«, in *Zeitgeschichte* 38, 4, S. 232-250.
- Müller, Manuel 2012. »Vom Länderfinanzausgleich für die Transferunion lernen«. <http://foederalist.blogspot.de/2012/07/vom-landerfinanzausgleich-fur-die.html> (Zugriff vom 31.05.2014).
- Müller, Manuel 2013. »Die europäische Arbeitslosenversicherung: Damit die Währungsunion zum Stehaufmännchen wird«. <http://foederalist.blogspot.de/2013/06/die-europaische-arbeitslosenversicherung.html> (Zugriff vom 31.05.2014).

- Müller, Manuel 2014. »Verdrossenheit oder Europäisierung: Zur Zukunft der Parteiendemokratie«. [www.foederalist.eu/2014/11/verdrossenheit-oder-europaisierung-zur.html](http://www.foederalist.eu/2014/11/verdrossenheit-oder-europaisierung-zur.html) (Zugriff vom 02.05.2015).
- Müller, Manuel 2016. »Nach dem Brexit-Referendum: Die strukturellen Ursachen der Euro-paskepsis – und wie die EU sie überwinden kann«. [www.foederalist.eu/2016/06/brexit-referendum-strukturelle-ursachen-europaskepsis.html](http://www.foederalist.eu/2016/06/brexit-referendum-strukturelle-ursachen-europaskepsis.html) (Zugriff vom 02.07.2016).
- Münch, Richard; Büttner, Sebastian 2006. »Die europäische Teilung der Arbeit. Was können wir von Emile Durkheim lernen?«, in *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit: Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse*, hrsg. v. Heidenreich, Martin, S. 65-107. Frankfurt a. M.: Campus.
- Offe, Claus 2004. »Pflichten versus Kosten: Typen und Kontexte solidarischen Handelns«, in *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*, hrsg. v. Beckert, Jens et al., S. 35-50. Frankfurt a. M.: Campus.
- Orsi, Giuseppe et al. Hrsg. 1995. *Solidarität*. Frankfurt a. M., New York: Peter Lang.
- Osterhammel, Jürgen 2009. *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*. München: C. H. Beck.
- Pernice, Ingolf 2013. »Solidarität in Europa. Eine Ortsbestimmung zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union«, in *Europäische Solidarität und nationale Identität. Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, hrsg. v. Calliess, Christian, S. 25-56. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pernicka, Susanne; Hofmann, Julia 2015. »Ein soziales Europa? Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Solidarität von Gewerkschaften«, in *Solidarität*, hrsg. v. Kneuer, Marianne; Masala, Carlo, S. 134-163. Baden-Baden: Nomos.
- Pulignano, Valeria 2010. »Trade unions and transnational regulation in Europe: developments and limitations«, in *Employee Relations* 32, 6, S. 574-589.
- Rawls, John 1975. *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Renan, Ernest 1947-61 [1882]. »Qu'est-ce qu'une nation?«, in *Œuvres complètes*, S. 887-906. Paris: Calmann-Lévy.
- Risse, Thomas 2010. *A community of Europeans? Transnational identities and public spheres*. Ithaca et al.: Cornell University Press.
- Sangiovanni, Andrea 2013. »Solidarity in the European Union«, in *Oxford Journal of Legal Studies* 33, 2, S. 1-29.
- Scharpf, Fritz 2010. »The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ›social market economy‹«, in *Socio-Economic Review* 8, 2, S. 211-250.
- Sciarra, Silvana 2010. »Notions of solidarity in times of economic uncertainty«, in *Industrial Law Journal* 39, 3, S. 223-243.
- Steinvorth, Ulrich 2002. »Kann Solidarität erzwingbar sein?«, in *Solidarität. Begriff und Problem*, hrsg. v. Bayertz, Kurt, S. 54-85. 2. Auflage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Thym, Daniel 2014. *EU free movement as a legal construction – not as social imagination*. [www.verfassungsblog.de/en/eu-freizuegigkeit-als-rechtliche-konstruktion-nicht-als-soziale-imagination/](http://www.verfassungsblog.de/en/eu-freizuegigkeit-als-rechtliche-konstruktion-nicht-als-soziale-imagination/) (Zugriff vom 18.04.2015).
- Timming, Andrew 2009. »Trust in cross-national labour relations: a case study of an Anglo-Dutch European works council«, in *European Sociological Review* 25, 4, S. 505-516.
- Vobruba, Georg 2001. *Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*. Wien: Passagen-Verlag.
- Walzer, Michael 1996. *Lokale Kritik – globale Standards. Zwei Formen moralischer Auseinandersetzung*. Hamburg: Rotbuch.
- Wildt, Andreas 1995. »Solidarität«, in *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, hrsg. v. Ritter, Joachim et al., S. 1004-1015. Basel, Stuttgart: Schwabe.

**Zusammenfassung:** Als mögliche Quelle europäischer Solidarität wird ein arbeitsteilig-erkennungstheoretisches Solidaritätsverständnis entwickelt, das die Unzulänglichkeiten anderer Solidaritätsquellen überwinden helfen kann. Anschließend an eine Kritik am Primat der Marktintegration, wird die Rolle der europäischen Gewerkschaftsbewegung und die Bedeutung einer europäischen Arbeitslosenversicherung als institutionelle Ausgestaltung dieser Solidarität und ihre mögliche Funktion bei der Überwindung der Desintegrationstendenzen im Gefolge der jüngsten Krisen diskutiert.

**Stichworte:** Solidarität, Europäische Union, Anerkennung, Gewerkschaften

## The European Union as a solidarity community

**Summary:** In light of a theory of recognition, a source of solidarity based on labor division is examined. This approach can help to mitigate the shortcomings of other sources of solidarity. Following an analysis of the primacy of market integration, the European Trade Union as well as European public unemployment insurance are discussed as institutional means to put this source of solidarity into practice.

**Keywords:** solidarity, European Union, recognition, trade unions

### Autoren

Wulf Loh  
Universität Stuttgart  
Institut für Philosophie  
Seidenstraße 36  
70174 Stuttgart  
wulf.loh@philo.uni-stuttgart.de

Stefan Skupien  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
Reichpietschufer 50  
10785 Berlin  
stefan.skupien@wzb.eu