

SOLIDARITÄT IST

DIE ZÄRTLICHKEIT

DER VÖLKER

DES LÖFKES

DIE SYBLICHKEIT

So nah und doch so fern

Solidarität in der EU

Viel gebrauchter Begriff, wenig Klarheit über Inhalt und Reichweite, zuweilen auch mit Einschränkungen versehen. Was heißt Solidarität in Bezug auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)? Ein Versuch, in fünf kurzen Abschnitten die Karriere der Solidarität in der Europäischen Union (EU) in den letzten Jahren nachzuzeichnen. Von Felix Ferenczy.

Solidarität verheißt Großes. Pathos schwingt zumeist mit, wenn von ihr die Rede ist. Es geht um Unterstützung, Beistand, ums Ganze. Seit der Französischen Revolution geistert der Begriff in den philosophischen und politischen Debatten und Diskursen herum. Dabei kam der theoretischen Ausdifferenzierung, der Ver-

feinerung und Erläuterung sehr viel weniger Aufmerksamkeit zugute als beispielsweise Begriffen wie Freiheit oder Gerechtigkeit. Kein Wunder, dass Solidarität zuweilen ziemlich beliebig daherkommt und sich einer klaren Definition entzieht.

1. Große Worte: Solidarität im Primärrecht der EU

Die EU hat einen hohen Anspruch an sich in Sachen Solidarität gestellt. In den Vertragstexten taucht Solidarität zum ersten Mal in der Präambel des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) auf. Die aktuell gültigen Fassungen des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nennen Solidarität in den verschiedensten Kontexten: Unter anderem als Zielvorstellung zwischenmenschlicher Solidarität im europäischen *demos*; als Solidarität zwischen den Generationen und zwischen den Mitgliedstaaten; als Grundsatz der Bestimmungen über das auswärtige Handeln der EU; in den Bestimmungen zum Raum der Freiheit, der

ihre Vorgänger*innen) den Staaten mit einer europäischen Außengrenze durch das Prinzip des Ersteinreistaates strukturell mehr Verantwortung für schutzsuchende Menschen auferlegt als Staaten, die keine Außengrenze der EU ihr Eigen nennen. (Die Aufnahme von Geflüchteten ist ohne Zweifel mit finanziellen Aufwendungen für Versorgung und Integrationsmaßnahmen verbunden. Die größte Bürde, den Zwang die eigene Heimat zu verlassen, tragen aber die Geflüchteten mit sich. Das sollte überall dort erwähnt werden, wo von Belastungen *durch* Geflüchtete die Rede ist.)

Einige Rechtswissenschaftler*innen gehen daher davon aus, dass die Dublin III Verordnung durch diesen eklatanten Verstoß gegen die in Artikel 80 AEUV ge-

Es bleibt bei Appellen der EU Kommission an die Mitgliedstaaten

Sicherheit und des Rechts; als Prinzip für in Not geratene Staaten sowie in der Solidaritätsklausel.

Die Charta der Grundrechte der EU widmet dem Thema Solidarität ein ganzes Kapitel. In den Artikeln 27 bis 38 benennt sie vor allem wohlfahrtsstaatliche Grundrechte wie Gesundheitsschutz und soziale Sicherheit. Spezifischen Bezug zum europäischen Flüchtlingsregime besitzen Artikel 67 und 80 des AEUV. Artikel 67 thematisiert die Politik der EU im Bereich Asyl, Einwanderung und Kontrolle an den Außengrenzen. Diese solle „sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründe[n] und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen [sein].“

2. Versagte Solidarität: Das Dublin-System

Die europäischen Staaten führten das Dublin-System aufgrund der voranschreitenden ökonomischen Einigung und der damit einhergehenden Notwendigkeit der Auflösung der Binnengrenzen ein. Um das Phänomen der „Refugees in Orbit“ zu verhindern, sollte eine klare Regelung dafür sorgen, dass jeweils nur ein Staat für einen Asylantrag zuständig ist.

Das geschaffene System der Zuständigkeit widerspricht eklatant der in Artikel 80 AEUV aufgestellten Forderung, eine gerechte Aufteilung der Verantwortung vorzunehmen. An dieser Stelle soll kein Votum für eine Quotenlösung, eine Freizügigkeitslösung oder Ähnliches geschehen. Es soll hier die Feststellung genügen, dass die Dublin III Verordnung (wie auch

nannten Prinzipien als europarechtswidrig anzusehen sei.

3. Erzwungene Solidarität: Der interne EU-Relocation Mechanismus

Ob man es als indirektes Schuldeingeständnis, beziehungsweise als Eingeständnis des Versagens bezüglich des Dublin-Systems werten sollte, dass der Rat der EU im September 2015 durch zwei Beschlüsse eine Umverteilung (Relocation) von besonders schutzbedürftigen Personen aus den am meisten beanspruchten Ländern Italien und Griechenland beschloss, sei dahingestellt. Die Entscheidung kann als außergewöhnlich bezeichnet werden, da er mit Mehrheitsentscheid gefasst wurde – Rumänien, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei votierten dagegen, Finnland enthielt sich.

Die Ergebnisse der Umsetzung dieser Beschlüsse sind äußerst dürftig: Die Umverteilung lief zuerst äußerst schleppend an, anschließend korrigierte man die angepeilte Anzahl von 160.000 nach unten. Im Endeffekt erreichte nur Malta innerhalb von zwei Jahren das Ziel, die im Rahmen des Beschlusses vorgesehene Anzahl an Schutzsuchenden aufzunehmen. Ungarn und Polen weigerten sich gänzlich, an der Umsetzung teilzunehmen. Tschechien (12 Umverteilungen) und die Slowakei (16 Umverteilungen) beteiligten sich in sehr geringem Ausmaß. Eine Klage der Slowakei und Ungarns vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen den Beschluss blieb zwar erfolglos, in der

Rechtsdurchsetzung ist die EU bis heute aber ein zahnloser Tiger. Es bleibt bei Appellen der EU-Kommission an die Mitgliedstaaten, ihrer Schuldigkeit auch nach der mittlerweile seit knapp einem Jahr abgelaufenen Frist zur Umsetzung des Ratsbeschlusses nachzukommen.

4. Flexible Solidarität?

Im Nachgang der Debatte um die Umverteilungspläne schälte sich eine Begrifflichkeit heraus, die zuerst von Politikerinnen und Politiker*innen der vier Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) verwendet wurde. Nach einiger Zeit machten sich Vertreterinnen und Vertreter europäischer Institutionen die Sache zu eigen: Die Rede ist von flexibler Solidarität. Staaten sollen demnach selbst entscheiden, ob sie lieber Geflüchtete aufnehmen oder sich diesem Schritt verweigern. Im Falle einer Verweigerung sollen Geldleistungen oder andere unterstützende Maßnahmen aus diesen Staaten erfolgen. Daraus ergeben sich problematische Konsequenzen.

Erstens bietet ein solches Prinzip der flexiblen Solidarität Rechtspopulist*innen in den verschiedenen europäischen Staaten eine Grundlage für Wahlwerbung. Jede dieser Parteien könnte dann mit dem Slogan in den Wahlkampf ziehen, dass man sich als gewählte Vertreter*in sofort dafür einsetzen werde,

legitimiert wird. (Ratsbeschlüsse stellen Sekundärrechtsakte dar, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Der EuGH hat die Klage gegen den Ratsbeschluss zurückgewiesen, womit der Beschluss nach höchststrichterlicher Rechtsprechung Geltung besitzt.)

5. Quo vadis Solidarität?

Das europäische Geflüchtetenregime ist nicht der einzige Politikbereich in der Europäischen Union, in dem ein eklatanter Mangel an Solidarität festzustellen ist. Die Fokussierung auf nationale Politik und Abschottung ist kein europäisches Phänomen, sondern ein Zeichen unserer Zeit.

Vielleicht liegt des Pudels Kern in der Anlage des Projektes der EU. Bis in die 2000er Jahre konnte das Elitenprojekt der europäischen Einigung auf den stillhaltenden Konsens der Bürger*innen vertrauen. Solange die Einigung geräuschlos voranschritt und auch noch positive Effekte, beispielsweise Wohlfahrtsgewinn durch Abbau von Handelshemmnissen und den Wegfall der Binnengrenzen, zeigte, hielt der europäische *demos* still.

Spätestens seit der Ablehnung der EU-Verfassung in verschiedenen Plebisziten im Jahr 2007 und in den folgenden multiplen Krisen stellt sich die Situation als

Felix Ferenczy
ist Politikwissenschaftler und lebt seit zwei Jahren in Norddeutschland, wo er in der freien Wohlfahrtspflege arbeitet.

Wenn es so einfach ist, sich aus dem Wertekanon der EU zu schleichen, nimmt das gesamte Konstrukt der Europäischen Einigung Schaden

keine Geflüchteten mehr aufzunehmen, beziehungsweise sich dafür feiern lassen, dass man den ‚Kampf‘ gegen die EU in dieser Angelegenheit gewonnen habe. Im Zweifel könnten in einem weiteren Schritt die Leistungen, die statt der Aufnahme erfolgen sollen, aufgrund der oben schon angesprochenen schwierigen Durchsetzbarkeit des europäischen Rechts angezweifelt werden.

Zweitens hätten mit einer solchen Regelung die viel beschworenen Werte der EU (erneut) schweren Schaden erlitten (man rufe sich nur in Erinnerung, dass die EU Trägerin des Friedensnobelpreises ist). Wenn es einzelnen Staaten zu einfach gemacht wird, sich durch flexible Solidarität aus dem Wertekanon der EU zu schleichen, nimmt das gesamte Konstrukt der europäischen Einigung Schaden. Ganz zu Schweigen von der Tatsache, dass ein Rechtsbruch im Nachhinein

eine andere dar. Teile der europäischen Bevölkerung beziehen Stellung, es werden Netzwerke geschaffen. Menschen gehen in verschiedenen Städten Europas auf die Straße, um die Kriminalisierung von Seenotrettung anzuprangern, die Sparpolitik zu geißeln und eine größere Aufnahmebereitschaft für Geflüchtete zu fordern. Im Hinblick auf die Thematik dieses Artikels geht von diesem Befund die Hoffnung aus, dass sich zukünftig der Solidaritätsgedanke in der EU besser verankern und vor allem durchsetzen lässt, wenn europäische Bürger*innen, nicht nur europäische Staaten, ein Interesse am gemeinsamen, solidarischen Handeln haben.<