

**IM SOG DER TECHNOKRATIE: EIN PLÄDOYER  
FÜR EUROPÄISCHE SOLIDARITÄT**  
// NO TURBILHÃO DA TECNOCRACIA: UM  
APELO POR SOLIDARIEDADE EUROPEIA

Jürgen Habermas

**>> ZUSAMMENFASSUNG // RESUMO**

Dieser Artikel analysiert die Situation Europas im Kontext der anhaltenden Krise. Der Schwerpunkt der Analyse liegt dabei auf der Entkopplung der nationalen und der internationalen Politik und betont dabei die Unsicherheit der Zukunft der Europäischen Union. Habermas geht diesbezüglich davon aus, dass das demokratische System der Europäischen Union im Hinblick auf seine aktuelle strukturelle Verfassung zu einer marktorientierten Demokratie verkommt. Vor diesem Hintergrund führt er als Alternative in die Diskussion ein Konzept der Europäischen Solidarität ein. Dieses charakterisiert sich durch die Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten und zielt darauf ab, ein Modell der sozialen Demokratie unter Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt, die die Realität in Europa prägt-geprägt hat. // O presente artigo oferece uma análise da situação da Europa no contexto da crise que atualmente atravessa. Assim, no contexto da União Europeia, examina o problema do desacoplamento das políticas nacionais e internacionais, pondo em relevo a incerteza do futuro da União e a caracterização de seu sistema democrático que, perante as condições estruturais imperantes, tem se transformado cada vez mais numa democracia mercadológica. Com esse pano de fundo, apresenta-se como alternativa a orientação num sentido da solidariedade europeia –que só pode ser afirmada de forma conjunta– para manter o modelo baseado no Estado Social e na diversidade cultural que tem determinado a realidade do velho continente.

---

**>> STICHWORTE // PALAVRAS-CHAVE**

Europäische Union; Legitimität; Krise; Solidarität. // União Europeia; Legitimidade; Crise e Solidariedade.

---

**>> ÜBER DEN AUTOR // SOBRE O AUTOR**

Emeritierter Professor an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. // Professor Emérito da Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Alemanha.

---

**>> ÜBER DEN ARTIKEL // SOBRE ESTE ARTIGO**

Übersetzung von Pablo Holmes aus den deutschen Originaltext. // Traduzido do original em alemão por Pablo Holmes.

## 1.

In ihrer aktuellen Form verdankt sich die Europäische Union der Anstrengung politischer Eliten, die so lange auf die passive Zustimmung ihrer mehr oder weniger unbeteiligten Bevölkerungen rechnen konnten, wie die Betroffenen davon, alles in allem, auch ihren ökonomischen Vorteil erwarten durften. Die Union hat sich in den Augen der Bürger vor allem durch ihre Ergebnisse legitimiert und nicht so sehr durch die Erfüllung eines politischen Bürgerwillens. Das erklärt sich nicht nur aus der Entstehungsgeschichte, sondern auch aus der rechtlichen Verfassung dieses eigentümlichen Gebildes. Die Europäische Zentralbank, die Kommission und der Europäische Gerichtshof haben im Laufe der Jahrzehnte am tiefsten in den Alltag der europäischen Bürger eingegriffen, obwohl sie der demokratischen Kontrolle fast ganz entzogen sind. Und der Europäische Rat, der in der gegenwärtigen Krise das Heft des Handelns energisch in die Hand genommen hat, besteht aus Regierungschefs, die aus der Sicht ihrer Bürger jeweils die eigenen nationalen Interessen im fernen Brüssel vertreten. Schließlich sollte wenigstens das Europäische Parlament eine Brücke zwischen dem politischen Meinungskampf in den nationalen Arenen und den folgenreichen Brüsseler Entscheidungen herstellen. Aber auf dieser Brücke herrscht kaum Verkehr.

So besteht auf der europäischen Ebene bis heute eine Kluft zwischen der politischen Meinungs- und Willensbildung der Bürger und den zur Lösung der anstehenden Probleme tatsächlich verfolgten Politiken. Auch deshalb sind die Vorstellungen über die Europäische Union und deren Schicksal in der breiten Bevölkerung nach wie vor diffus. Informierte Meinungen und artikulierte Stellungnahmen zum Kurs der europäischen Entwicklung sind bis heute weitgehend eine Sache von Berufspolitikern, Wirtschaftseliten und einschlägig interessierten Wissenschaftlern geblieben; nicht einmal die üblichen Intellektuellen haben sich diese Sache zu eigen gemacht.<sup>1</sup> Was die europäischen Bürger heute eint, sind die euroskeptischen Stimmungen, die sich in allen Mitgliedsstaaten, allerdings aus jeweils anderen, eher polarisierenden Gründen im Laufe der Krise verstärkt haben. Für die politischen Eliten ist dieser Trend zwar ein wichtiges Faktum, er ist jedoch nicht wirklich maßgebend für eine von den nationalen Arenen weitgehend entkoppelte Europapolitik. Die maßgebenden europapolitischen Lager formieren sich in den Kreisen, die über die *policies* entscheiden, nach strittigen Krisendiagnosen. In den entsprechenden Orientierungen spiegeln sich die bekannten politischen Grundeinstellungen.

Die europapolitischen Gruppierungen lassen sich nach Einstellungsvariablen unterscheiden, die in zwei Dimensionen liegen; es handelt sich dabei einerseits

- um gegensätzliche Einschätzungen des Gewichts von Nationalstaaten in einer zusammenwachsenden und hoch interdependenten Weltgesellschaft, sowie andererseits
- um die bekannten Präferenzen für oder gegen eine Stärkung der Politik gegenüber dem Markt.

Die Felder der Kreuztabelle, die sich aus der Kombination dieser Einstellungspaare im Hinblick auf die erwünschte Zukunft Europas bilden lassen, ergeben (in idealtypischer Vereinfachung) vier Muster: Unter den Verteidigern der nationalen Souveränität, denen die seit Mai 2010 gefassten Beschlüsse zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und Fiskalpakt schon zu weit gehen, befinden sich auf der einen Seite ordoliberaler Anhänger eines schlanken, auf der anderen republikanische oder rechtspopulistische Anhänger eines starken Nationalstaates. Hingegen befinden sich unter den Befürwortern der Europäischen Union und deren fortschreitender Integration auf der einen Seite Wirtschaftsliberale verschiedener Spielarten und auf der anderen Seite Befürworter einer supranationalen Zählung der entfesselten Finanzmärkte. Wenn wir die Ansätze einer interventionistischen Politik noch einmal nach ihrer Position im § Links-Rechts-Spektrum aufspalten, können wir unter den Euroskeptikern nicht nur, wie erwähnt, die Republikaner bzw. Linkskommunitaristen von Rechtspopulisten unterscheiden, sondern auch im Lager der Integrationisten die Euro-Demokraten von den Technokraten. Die Eurodemokraten dürfen freilich nicht kurzerhand mit »Euroföderalisten« gleichgesetzt werden, weil sich deren Vorstellungen zur wünschenswerten Gestalt einer supranationalen Demokratie nicht auf das Muster eines europäischen Bundesstaates beschränken.

Die Technokraten und Eurodemokraten bilden zusammen mit den europafreundlichen Wirtschaftsliberalen einstweilen die Allianz derer, die auf eine weitere Integration drängen, wobei nur die supranationalen Demokraten eine Fortsetzung des Einigungsprozesses mit dem Ziel anstreben, die für das bestehende Demokratiedefizit entscheidende Kluft zwischen *politics* und *policies* zu schließen. Alle drei Parteien haben Gründe, die bisher beschlossenen Sofortmaßnahmen zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung mitzutragen, sei es aus Überzeugung oder *volens nolens*. Hauptsächlich dürfte dieser Kurs allerdings von einer weiteren Gruppe inkrementalistisch handelnder Pragmatiker verfolgt und durchgesetzt werden. Die machthabenden Politiker, die über den Kurs entscheiden, bewegen sich ohne eine ausgreifende Perspektive in Richtung »Mehr Europa«, weil sie die weitaus dramatischere und vermutlich kostspieligere Alternative einer Preisgabe des Euro vorerst vermeiden wollen.

Aus dem Blickwinkel unserer Typologie zeichnen sich allerdings Risse in diesem heterogenen Bündnis ab. Die Pragmatiker, die das Geschehen bestimmen, lassen sich von den kurzfristigen ökonomischen und tagespolitischen »Notwendigkeiten« ihr Schnecken-tempo vorschreiben, während die vorausschauenden proeuropäischen Kräfte in verschiedene Richtungen zerren. Die Marktradikalen möchten in erster Linie die Bindungen lockern, denen die Europäische Zentralbank bei ihrer selbstgewählten Refinanzierungspolitik immer noch unterliegt; die Interventionisten drängen, mit Rückenwind aus den gebeutelten Krisenländern, auf eine Ergänzung des von der deutschen Bundesregierung durchgesetzten Sparkurses durch gezielte Investitionsoffensiven, wobei den Technokraten vor allem an der Stärkung der Handlungsfähigkeit der

europäischen Exekutive gelegen sein dürfte, während die Eurodemokraten unterschiedlichen Vorstellungen einer Politischen Union anhängen. Diese drei Kräfte streben aus verschiedenen Motiven in verschiedene Richtungen über den wackligen Status quo hinaus, an dem sich die unter Legitimationsdruck stehenden Regierungen angesichts der wachsenden Euroskepsis festklammern.

Die Dynamik der gegensätzlichen Motive lässt erkennen, dass die bestehende europafreundliche Koalition zerbrechen wird, sobald die ungelösten Probleme dazu nötigen, die Krise aus einem erweiterten Zeithorizont zu betrachten und zu bewältigen. Der von Kommission, Ratspräsident und Zentralbank ausgearbeitete Fahrplan für eine institutionelle Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion verrät die Unzufriedenheit mit dem reaktiven Modus des bisherigen Vorgehens. Die Regierungschefs der Euro-Zone haben diesen Plan zunächst angefordert, aber sogleich wieder auf die lange Bank geschoben, weil sie vor dem heißen Eisen der formellen Übertragung von Souveränitätsrechten auf die europäische Ebene zurückschrecken. Bei einigen mögen die republikanischen Bindungen an den Nationalstaat noch zu stark sein, bei anderen mögen opportunistische Gründe der Erhaltung der eigenen Machtposition eine Rolle spielen. Was jedoch alle Pragmatiker verbindet, ist das Motiv, eine erneute Vertragsänderung zu vermeiden. Denn sonst müsste auch der Politikmodus verändert und die europäische Einigung von einem Elitenprojekt auf den Bürgermodus umgestellt werden.<sup>2</sup>

## 2.

Jene drei europäischen Institutionen, die aufgrund ihres relativ großen Abstands zu den nationalen Öffentlichkeiten den geringsten Legitimationspflichten unterliegen und im Brüsseler Sprachgebrauch kurz »the institutions« heißen, also Kommission, Ratspräsidium und Europäische Zentralbank (EZB), haben für die Sitzung des Europäischen Rates am 13. und 14. Dezember 2012 Vorschläge vorgelegt, die eine kurze und in der Sache bereits diplomatisch abgespeckte Version eines wenige Tage zuvor von der Kommission veröffentlichten Reformkonzepts darstellen.<sup>3</sup> Dieses ist das erste ausführliche Dokument, worin die EU eine über die bloß aufschiebenden Krisenreaktionen hinausgehende Perspektive für mittel- und langfristige Reformschritte entwickelt. In diesem erweiterten Zeithorizont kommt nicht mehr nur jene zufällige Konstellation von Ursachen in den Blick, die seit 2010 zur Verflechtung der globalen Bankenkrise mit der Staatsschuldenkrise und dem verhängnisvollen Zirkel einer gegenseitigen Refinanzierung überschuldeter Euro-Staaten und kapitalschwacher Banken geführt hat; thematisiert werden vielmehr auch die die weiter zurückreichenden Wirkungsketten der strukturellen, in der Währungsunion selbst angelegten makroökonomischen Ungleichgewichte.

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist in den neunziger Jahren nach den ordoliberalen Vorstellungen des Stabilitäts- und

Wachstumspakts gestaltet worden. Sie wurde als tragendes Element einer Wirtschaftsverfassung konzipiert, welche die freie Konkurrenz unter den Marktteilnehmern über nationale Grenzen hinweg stimulieren und nach allgemeinen, für alle Mitgliedsstaaten verbindlichen Regeln organisieren sollte.<sup>4</sup> Auch ohne das in einer Währungsunion fehlende Instrument der Abwertung nationaler Währungen sollten sich die Unterschiede, die im Niveau der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den nationalen Volkswirtschaften bestanden, allmählich ausgleichen. Aber die Annahme, dass eine nach fairen Regeln entfesselte Konkurrenz zu ähnlichen Lohnstückkosten und gleichmäßigem Wohlstand führen und daher eine gemeinsame politische Willensbildung über fiskal-, haushalts- und wirtschaftspolitische Maßnahmen erübrigen würde, hat sich als falsch erwiesen. Weil die optimalen Bedingungen für eine gemeinsame Währung in der Euro-Zone nicht erfüllt sind, haben sich die von Anbeginn bestehenden strukturellen Ungleichgewichte zwischen den nationalen Ökonomien verschärft; und sie werden sich weiter intensivieren, solange die Europapolitik nicht mit dem Grundsatz bricht, dass jeder Mitgliedsstaat in Fragen der Fiskal-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik ohne Rücksicht auf andere Mitgliedsstaaten souverän, also allein aus nationaler Perspektive entscheiden darf.<sup>5</sup>

Trotz einzelner Zugeständnisse hat die Bundesregierung an diesem Dogma bisher festgehalten. Die beschlossenen Reformen lassen die Souveränität der Mitgliedsstaaten, wenn auch nicht de facto, so doch der rechtlichen Form nach intakt. Dasselbe gilt für die verschärfte Überwachung der nationalen Haushaltspolitiken, für die Einrichtung von Kredithilfinstrumenten für überschuldete Staaten – Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und ESM –, auch für die geplante Einrichtung einer Bankenunion und eine einheitliche, bei der EZB angesiedelte (!) Bankenaufsicht. Als erste Schritte auf dem Weg zu einer »gemeinsamen Ausübung der Souveränität von Einzelstaaten« könnte man bestenfalls die jetzt in Aussicht gestellten Pläne für eine einheitliche Abwicklung maroder Banken, für einen transnationalen Bankeneinlagensicherungsfonds und für eine WWU-weite Finanztransaktionssteuer begreifen.

Erst das erwähnte, jedoch zunächst auf Eis gelegte Reformkonzept der Kommission stellt sich der eigentlichen Krisenursache, nämlich der Fehlkonstruktion einer Währungsunion, die am Selbstverständnis eines Bündnisses souveräner Staaten (der »Herren der Verträge«) festhält. Am Ende eines verschlungenen und auf mehr als fünf Jahre angelegten Reformpfades sollen nach diesem Vorschlag drei wesentliche, allerdings vage umschriebene Ziele erreicht sein: *erstens* eine gemeinsame politische Willensbildung auf EU-Ebene über »integrierte Leitlinien« für die Koordinierung der einzelstaatlichen Fiskal-, Haushalts- und Wirtschaftspolitiken.<sup>6</sup> Das würde eine Abstimmung erfordern, die verhindert, dass die Politiken eines Mitgliedsstaates negative externe Effekte für die Wirtschaft eines anderen Mitgliedsstaates hat. *Zweitens* ist für länderspezifische Förderprogramme ein EU-Haushalt auf der Basis von Steuerhoheit und eigener Finanzverwaltung vorgesehen. Damit würde ein Handlungsspielraum für gezielte öffentliche Investitionen geschaffen,

mit denen die in der Währungsunion bestehenden strukturellen Ungleichgewichte bekämpft werden könnten. *Drittens* sollen Euro-Anleihen und ein Schuldentilgungsfond die teilweise Vergemeinschaftung staatlicher Schulden ermöglichen. Damit würde die EZB von ihrer einstweilen informell übernommenen Aufgabe, der Spekulation gegen einzelne Staaten der Euro-Zone vorzubeugen, entlastet.

Diese Ziele ließen sich nur verwirklichen, wenn in der Währungsunion grenzüberschreitende Transferzahlungen mit den entsprechenden transnationalen Umverteilungseffekten in Kauf genommen würden. Unter Gesichtspunkten der verfassungsrechtlich gebotenen Legitimation müsste deshalb die Währungsunion zu einer Politischen Union ausgebaut werden. Hierfür bringt der Kommissionsbericht natürlich das EU-Parlament ins Spiel und stellt mit Recht fest, dass eine engere »Zusammenarbeit zwischen den [nationalen] Parlamenten [...] noch nicht die demokratische Legitimität der EU-Beschlüsse« gewährleisten kann.<sup>7</sup> Andererseits nimmt die Kommission Rücksicht auf die Vorbehalte der Regierungschefs und verfährt nach dem Grundsatz, die Rechtsgrundlage des Lissabon-Vertrages in der Weise radikal auszureizen, dass sich die Kompetenzverschiebung von der nationalen auf die europäische Ebene schleichend und unauffällig vollziehen kann. Eine Änderung der Verträge soll bis zum Schluss der Reformperiode aufgeschoben werden.<sup>8</sup> Die neuen Instrumente, die zwischen den Volkswirtschaften eine Konvergenz der Wettbewerbsfähigkeit fördern<sup>9</sup> und eine Vergemeinschaftung der Schulden anbahnen<sup>10</sup> sollen, sind so konstruiert, dass sie die Fiktion einer fortbestehenden nationalen Haushaltsautonomie schonen.<sup>11</sup> Allerdings zahlt die Kommission für die geschickte Konstruktion der gewissermaßen schwellenlosen Übergänge vom vermeintlichen Bund souveräner Staaten zu einer Politischen Union einen hohen Preis.

### 3.

Die kontinuierliche Reihenfolge der Reformschritte verschleiert nämlich den erforderlichen Sprung von der gewohnten, auf die eigene Nation eingeschränkten Sicht der politischen Willensbildung zu einer inklusiven Perspektive, die aus der Sicht jeder einzelnen Nation die Bürger der jeweils anderen Nationen mit einschließt. Eine *Verwischung dieses Perspektivenwechsels* verleugnet die *Innovation*, die schon jetzt in den Institutionen und Verfahren der Union angebahnt worden ist. In der Union führt das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“, soweit es zur Anwendung kommt, die Ergebnisse der politischen Willensbildung aus zwei institutionell getrennten, aber gleichberechtigt konkurrierenden Entscheidungsperspektiven zusammen. Dieses Verfahren bringt die Ergebnisse einer Interessenverallgemeinerung aus Kompromissen zwischen Staaten mit denen einer europaweiten Interessenverallgemeinerung, die sich in der Vertretungskörperschaft der europäischen Bürger über nationale Grenzen hinweg vollzieht, in Einklang.

In den Planspielen der Kommission findet diese für das europäische Gemeinwesen konstitutive *Erweiterung der Wir-Perspektive vom Staatsbürger zum europäischen Bürger* einen verschämten Platz als eine Art Appendix. Die Einübung der Bürger in diese Doppelperspektive, aus der das politische Europa erst in ein anderes Licht getaucht würde, muss gewiss als ein Prozess vorgestellt werden. Aber die Perspektivenerweiterung hat mit den Wahlen zum Europäischen Parlament und vor allem mit der Fraktionsbildung der europäischen Abgeordneten gewissermaßen vorgreifend eine institutionelle Gestalt angenommen. Gleichwohl räumt der Kommissionsvorschlag dem Ausbau der Steuerungskapazitäten auch mittelfristig Vorrang vor einer entsprechenden Erweiterung der Legitimationsbasis ein, so dass *die nachholende Demokratisierung* wie das Licht am Ende des Tunnels als eine Verheißung dargereicht wird. Mit dieser Strategie bedient die Kommission natürlich auch das übliche Interesse der Exekutive an der Erweiterung ihrer Macht. Aber in erster Linie will sie offenbar eine Plattform anbieten, auf der sich Gruppen verschiedener politischer Orientierungen sammeln können.

Der Inkrementalismus kommt den Pragmatikern entgegen und der Ausbau der supranationalen Handlungsfähigkeit den Technokraten. Den Marktradikalen muss eine asymmetrisch konstruierte Union, die über eine starke, aber frei schwebende Exekutive verfügt, erst recht gefallen. Auf dem Papier mag die supranationale Demokratie das erklärte Ziel sein. Wenn sich jedoch die ökonomischen Zwänge funktional mit der technokratischen Flexibilität einer handlungsfähigen Exekutive verschränken, besteht die Wahrscheinlichkeit, dass der für das Volk geplante Einigungsprozess ohne Beteiligung des Volkes vor dem proklamierten Ziel abbricht. Ohne Rückkoppelung mit der Dynamik einer politischen Öffentlichkeit und einer mobilisierbaren Bürgergesellschaft fehlt dem politischen Management der Antrieb, um die Imperative der Gewinnerorientierung des anlagesuchenden Kapitals mit Mitteln demokratisch gesetzten Rechtes und nach Maßstäben politischer Gerechtigkeit in sozial verträgliche Bahnen zu lenken. Deshalb sind die funktionalen Vorzüge einer gestärkten Handlungsfähigkeit der europäischen Organe ohne ausreichende demokratische Kontrolle nicht nur unter legitimatorischen Gesichtspunkten problematisch – sie würden ein bestimmtes Politikmuster strukturell verfestigen.<sup>12</sup> Einer demokratisch entwurzelten Technokratie fehlen sowohl die Macht wie das Motiv, die Forderungen der Wahlbevölkerung nach sozialer Gerechtigkeit, Statussicherheit, öffentlichen Dienstleistungen und kollektiven Gütern im Konfliktfall gegenüber den systemischen Erfordernissen von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum ausreichend zu berücksichtigen.

Mit dem Reformkonzept werden alle Gruppierungen bedient, nur nicht die Eurodemokraten. Gewiss, wir befinden uns in der Zwickmühle zwischen dem, was zur Erhaltung des Euro wirtschaftspolitisch getan werden muss, und den dafür nötigen, jedoch unpopulären, jedenfalls unmittelbar auf den Widerstand der Bevölkerungen treffenden Schritten zu einer engeren Integration. Aber die Pläne der Kommission spiegeln die Versuchung, diese Kluft zwischen dem ökonomisch Erforderlichen



und dem, was politisch machbar erscheint, *auf technokratischem Weg* zu überbrücken. Dieser Weg birgt die Gefahr, dass sich die Schere zwischen einer Konsolidierung der Steuerungsfähigkeit einerseits und der gebotenen demokratischen Legitimation dieser gewachsenen Kompetenzen andererseits noch weiter öffnet. In diesem technokratischen Sog könnte sich die EU vollends dem zweifelhaften Ideal einer marktconformen Demokratie angleichen, die ohne Verankerung in einer politisch mobilisierbaren Gesellschaft den Imperativen der Märkte umso widerstandloser ausgesetzt wäre. Dann würden die nationalen Egoisten, welche die Kommission zähmen möchte, zusammen mit der von »Vertrauenspersonen der Märkte« ausgeübten technokratischen Herrschaft ein explosives Gemisch bilden.<sup>13</sup>

Außerdem beruht die Strategie einer hinausgeschobenen Demokratisierung auf einer keineswegs realistischen Reihenfolge der kurz-, mittel- und langfristigen Reformschritte. Zwar sind es die langfristig wirkenden Ursachen, die zu den radikalen Schritten einer echten Koordinierung der Haushaltspolitiken, einer gezielten Förderung nationaler Wettbewerbsfähigkeiten und der Vergemeinschaftung von Schulden herausfordern; deshalb dürfen diese Reformen aber nicht ihrerseits, aus Rücksicht auf die Fiktion einer unangetasteten nationalen Autonomie, langfristig angelegt werden. Was die Finanzmarktspekulationen vorübergehend beruhigt hat, waren ja weniger die halbherzigen Rettungsschirme oder die angekündigten Kontrollen von Haushaltsvoranschlägen als vielmehr die Ersatzleistung jener »finanziellen Brandmauer«, die EZB-Chef Mario Draghi mit einer einzigen vertrauensbildenden Ankündigung errichten konnte. Zudem dürften sich Kommission und Rat kaum an den nationalen Öffentlichkeiten vorbei in eine Politische Union hineinmogeln können, ohne mit der schrittweisen Zentralisierung von tatsächlich ausgeübten Kompetenzen den Bogen des europarechtlich Erlaubten zu überspannen. Schon die sekundärrechtliche Ermächtigung der Kommission zur Haushaltsüberwachung (durch die »Sixpack«- und »Twopack«-Gesetzgebung) überzieht das Legitimationskonto der geltenden Verträge und verdient den Argwohn der nationalen Verfassungsgerichte und Parlamente.

#### 4.

Aber was ist die Alternative zu einem Voranschreiten der Integration nach dem Muster des Exekutivföderalismus? Betrachten wir zunächst die politischen Weichenstellungen, die auf dem Weg zu einer demokratisch legitimierten Entscheidung über die Zukunft Europas am Anfang stehen müssten. Die drei wichtigsten liegen auf der Hand:

- (a) Nötig ist zunächst eine konsequente Entscheidung für den Ausbau der Europäischen Währungsunion zu einer Politischen Union, die für den Beitritt anderer EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere Polens, offensteht. Obwohl mit dem Schengener Abkommen und der Einführung des Euro schon eine Union der verschiedenen Geschwindigkeiten entstanden ist, bedeutet erst dieser Schritt eine

interne Differenzierung in Kern und Peripherie. Wie die verfassungsrechtlichen Konsequenzen aussähen, würde wesentlich vom Verhalten Großbritanniens abhängen, das eine Rückübertragung bestimmter europäischer Befugnisse auf die nationale Ebene verlangt. Zu fürchten und zudem nicht ganz auszuschließen ist eine Situation, die für eine weitere Integration die Neugründung der Union (auf der Grundlage und in Fortentwicklung der bestehenden Institutionen) erzwingen könnte.

- (b) Die Entscheidung für ein Kerneuropa würde mehr als nur einen weiteren evolutionären Schritt in der Übertragung einzelner Hoheitsrechte bedeuten. Mit der Etablierung einer gemeinsamen Fiskal-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik, erst recht mit einer aufeinander abgestimmten Sozialpolitik würde die rote Linie des klassischen Verständnisses von Souveränität überschritten. Die Vorstellung, dass die Nationalstaaten »die Herren der Verträge« sind, müsste aufgegeben werden. Wie sich an der politischen Rolle des Europäischen Rates im Laufe der gegenwärtigen Krise und an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, ist diese Vorstellung mehr als eine Fiktion. Andererseits ist es unnötig, den Schritt zur supranationalen Demokratie als Übergang zu den »Vereinigten Staaten von Europa« zu begreifen. Staatenbund oder europäischer Bundesstaat ist die falsche Alternative (und ein sehr spezielles Erbe der deutschen Staatsrechtsdiskussion des 19. Jahrhunderts).<sup>14</sup> Die einstweilen fehlenden, für eine Währungsgemeinschaft allerdings funktional notwendigen Steuerungskompetenzen könnten und sollten vielmehr im Rahmen eines *überstaatlichen* und gleichwohl *demokratischen* Gemeinwesens zentral ausgeübt werden. Innerhalb einer supranationalen Demokratie sollten die Nationalstaaten jedoch, zusammen mit ihrer staatlichen Substanz (des Gewaltmonopols und der implementierenden Verwaltung), in der freiheitssichernden Funktion von demokratischen Rechtsstaaten erhalten bleiben.<sup>15</sup>
- (c) Auf der Verfahrensebene schließlich bedeutet die Entthronung eines heute noch über dem Gesetzgebungsprozess stehenden Europäischen Rates die Umstellung vom Intergouvernementalismus auf die Gemeinschaftsmethode. Solange das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, an dem Parlament und Rat gleichberechtigt beteiligt sind, nicht zum Regelfall wird, teilt die EU mit allen Organisationen, die auf zwischenstaatlichen Verträgen beruhen, ein Legitimationsdefizit. Dieses erklärt sich aus der Asymmetrie zwischen der Reichweite des demokratischen Mandates der Mitglieder und dem Zuständigkeitsbereich der Organisation, die diese bilden.<sup>16</sup> Auch der Europäische Rat müsste sich ohne Umstellung auf einen anderen Regierungsmodus immer weiter gegenüber seinen Mitgliedern verselbstständigen. Denn je mehr sich die Kooperation der nationalen Exekutiven mit zunehmendem Umfang und Gewicht der Aufgaben verdichtet, umso weniger können sich die Entscheidungen des Rates allein auf die Art von

Legitimation stützen, die sich aus dem demokratischen Charakter seiner Mitglieder herleitet. In dem Maße, wie das Erfordernis der Einstimmigkeit auch nur informell ausgehöhlt wird, bedeutet supranationales Regieren Fremdbestimmung. Aus der Sicht der nationalen Wähler bestimmen dann nämlich fremde Regierungen, die die Interessen anderer Nationen vertreten und die sie durch nationale Wahlen nicht beeinflussen können, über ihr politisches Schicksal mit. Befördert wird dieses Legitimationsdefizit noch durch die fehlende Öffentlichkeit der Verhandlungen.

Die Gemeinschaftsmethode empfiehlt sich nicht nur aus diesem normativen Grund, sie dient gleichzeitig der Effektivität, weil sie den nationalstaatlichen Partikularismus überwinden hilft. Im Rat, aber auch in interparlamentarischen Ausschüssen müssen Repräsentanten, die zur Wahrnehmung nationaler Interessen verpflichtet sind, Kompromisse zwischen schwer beweglichen Interessenlagen herbeiführen.<sup>17</sup> Hingegen werden die Abgeordneten des in Fraktionen gegliederten Europaparlaments unter Gesichtspunkten der Parteipräferenz gewählt. Deshalb kann die politische Willensbildung im Europäischen Parlament in dem Maße, wie sich ein europäisches Parteiensystem herausbildet, schon auf der Grundlage von europaweit verallgemeinerten Interessenlagen stattfinden.

## 5.

Diese drei Weichenstellungen lassen sich nur über die hohe institutionelle Hürde einer Änderung des Primärrechts verwirklichen. Der Europäische Rat, also die Institution, die aus den genannten Verfahrensgründen große Schwierigkeiten zu überwinden hätte, um zu einem Konsens zu gelangen, müsste daher die Einberufung eines zur Vertragsänderung befugten Konvents beschließen. Auf der einen Seite schrecken die Regierungschefs schon im Gedanken an ihre Wiederwahl vor diesem unpopulären Schritt zurück; auch eine Selbstentmachtung liegt nicht in ihrem Interesse. Auf der anderen werden sie sich den ökonomischen Zwängen, die über kurz oder lang zu einer weiteren Integration und damit zur Wahl zwischen den vorgestellten Alternativen drängen, nicht entziehen können. Vorerst beharrt die deutsche Bundesregierung auf dem Vorrang der Sanierung der einzelstaatlichen Haushalte in nationaler Regie und zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme, der öffentlichen Dienstleistungen und kollektiven Güter, das heißt zu Lasten der ohnehin benachteiligten Schichten der Bevölkerung. Zusammen mit einigen kleineren »Geberländern« blockiert Deutschland die Forderung der übrigen Mitglieder nach Programmen für gezielte Investitionshilfen und nach einer gemeinsamen finanziellen Haftung, welche die Zinsen für die Staatsanleihen der Krisenländer senken würde.

In dieser Situation hält die Bundesregierung die Schlüssel für das Schicksal der Europäischen Union in der Hand. Wenn es überhaupt unter den Mitgliedsstaaten eine Regierung gibt, wäre sie es, die die

Initiative zu einer Änderung der Verträge ergreifen kann. Die anderen Regierungen dürften freilich solidarische Hilfe nur fordern, wenn sie selbst zu dem verfassungspolitisch gebotenen komplementären Schritt einer Übertragung von Souveränitätsrechten auf die europäische Ebene bereit wären. Unter anderen Bedingungen würde jede solidarische Hilfe den demokratischen Grundsatz verletzen, dass der Gesetzgeber, der für die nötigen Transferleistungen Steuern erhebt, identisch ist mit derjenigen Institution, der die für die Mittelverwendung zuständigen Instanzen auch verantwortlich sind. Es stellt sich daher die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland nicht nur zu der entsprechenden Initiative in der Lage ist, sondern auch ein Interesse daran haben kann.

An dieser Stelle geht es mir nicht in erster Linie um die gemeinsamen Interessen der Mitgliedsstaaten – etwa um das Interesse an den mittelfristigen ökonomischen Vorteilen einer Stabilisierung der Währungs-gemeinschaft für alle; oder das Interesse an der Selbstbehauptung eines Kontinents, der gegenüber dem wachsenden ökonomischen Gewicht anderer Weltmächte an Bedeutung verliert. Die Wahrnehmung der weltpolitischen Machtverschiebung von West nach Ost und das Gespür für eine Veränderung im Verhältnis zu den USA rücken ja die synergetischen Vorteile einer europäischen Einigung in ein helles Licht. In der postkolonialen Welt hat sich die Rolle Europas nicht nur im Rückblick auf die fragwürdige Reputation ehemaliger Imperialmächte verändert, ganz zu schweigen vom Holocaust. Auch die statistisch gestützten Zukunftsprojektionen sagen Europa das Schicksal eines Kontinents mit einer schrumpfender Bevölkerung, mit abnehmendem ökonomischem Gewicht und schwindender politischer Bedeutung voraus. Angesichts dieser Entwicklungen müssen die europäischen Bevölkerungen erkennen, dass sie ihr sozialstaatliches Gesellschaftsmodell und die nationalstaatliche Vielfalt ihrer Kulturen nur noch gemeinsam behaupten können. Sie müssen ihre Kräfte bündeln, wenn sie überhaupt noch auf die Agenda der Weltpolitik und die Lösung globaler Probleme Einfluss nehmen wollen. Der Verzicht auf die europäische Einigung wäre auch ein Abschied von der Weltgeschichte.

Diese Interessen fallen gewiss in die Waagschale, wenn es um eine europaweite Willensbildung über das Ziel des Einigungsprozesses geht, das sich ja nicht im ökonomischen Vorteil erschöpft. Aber in unserem Zusammenhang geht es um das Interesse des Staates, der nach Lage der Dinge die Initiative ergreifen müsste: Hat nicht Deutschland auch noch ein besonderes, aus seiner nationalen Geschichte begründetes Interesse, das über die gemeinsamen Interessen der Mitgliedsstaaten hinausgeht?

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der moralischen Katastrophe des Holocaust war die diplomatische Förderung einer Allianz mit Frankreich und der europäischen Einigung für die am Boden liegende und politisch-moralisch belastete Bundesrepublik schon aus Klugheitsgründen geboten, um die von eigener Hand zerstörte internationale Reputation zurückzugewinnen. Aber die behutsam-kooperativ betriebene Einbettung in eine nachbarschaftliche europäische Umgebung hat vor allem ein historisch weiter zurückliegendes Problem gelöst, dessen

Wiederkehr zu fürchten wir gute Gründe haben. Nach der Gründung des Kaiserreiches im Jahre 1871 hat Deutschland in Europa eine verhängnisvolle »halbhegemoniale Stellung« eingenommen – nach den Worten Ludwig Dehios »zu schwach, um den Kontinent zu beherrschen, aber zu stark, um sich einzuordnen«.<sup>18</sup> Zu verhindern, dass sich dieses erst dank der europäischen Einigung überwundene Dilemma erneut stellt, liegt eindeutig im Interesse der Bundesrepublik.

Darum enthält die krisenhaft zugespitzte europäische Frage auch eine innenpolitische Herausforderung. Denn die Führungsrolle, die der Bundesrepublik heute wegen ihres demographischen und ökonomischen Gewichts zufällt, weckt nicht nur ringsum historische Erinnerungen an das deutsche Besatzungsregime im Zweiten Weltkrieg, sondern nährt auch in Deutschland selbst fatale Vorstellungen. Das seit 1989/90 offiziell geförderte Bewusstsein einer wiedergewonnenen nationalstaatlichen Normalität ist zweischneidig. Es lässt sich zu Machtphantasien aufblasen, die entweder in die Richtung eines nationalen Alleingangs oder in die eines nicht minder fragwürdigen »deutschen Europas« drängen. Die Katastrophen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sollten uns über unser nationales Interesse an der nachhaltigen Vermeidung des kaum zu beherrschenden Dilemmas einer halbhegemonialen Stellung belehrt haben. Nicht die Wiedervereinigung ist das eigentliche Verdienst von Helmut Kohl, sondern die Verkoppelung dieses glücklichen nationalen Schicksals mit der konsequenten Fortführung einer Politik, die Deutschland in Europa fest einbindet.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Bundesrepublik nicht nur eigene *Interessen* an der Verfolgung einer solidarischen Politik hat, sondern dazu auch *aus normativen Gründen verpflichtet* ist. Eine normative Verpflichtung zu Solidarleistungen versucht Claus Offe mit drei, allerdings nicht unumstrittenen ökonomischen Argumenten zu begründen: Durch die Steigerung seiner Exporte hat das Land von der Gemeinschaftswährung bisher am meisten profitiert. Aufgrund dieser Exportüberschüsse trägt Deutschland ferner zur Verschärfung der ökonomischen Ungleichgewichte in der Währungsunion bei und ist in der Rolle eines Mitverursachers Teil des Problems. Schließlich profitiert die Bundesrepublik auch noch von der Krise selbst, denn der Verteuerung der Kredite für die überschuldeten Krisenländer entspricht die Verbilligung der eigenen Staatsanleihen.<sup>19</sup>

Freilich ist die normative Prämisse, unter der aus den asymmetrischen Folgen der politisch unbeherrschten Interdependenzen zwischen den nationalen Ökonomien der EWU-Mitgliedsstaaten eine Verpflichtung zu solidarischem Handeln abgeleitet werden kann, nicht ganz einfach zu explizieren. Und selbst wenn diese Argumente unter der Voraussetzung der Beibehaltung der europäischen Währung stichhaltig sind, können sich die Opponenten dieser Verpflichtung mit einer Option für den Ausstieg aus dem Euro entziehen, und zwar ihrerseits mit einem einleuchtenden normativen Argument: Weil die Gründung der europäischen Währungsgemeinschaft seinerzeit einstimmig unter der Prämisse beschlossen wurde, dass davon die nationale Haushaltsautonomie nicht

betroffen sein wird, kann heute kein Vertragspartner zu weiteren Schritten der politischen Vergemeinschaftung verpflichtet werden.

Bei dieser Argumentationslage muss man zur Begründung eines Plädoyers für europäische Solidarität weiter ausholen, um Unklarheiten zu beseitigen, die sich mit dem Begriff der Solidarität selbst verbinden. Zum einen will ich zeigen, dass Appellen an die Solidarität keineswegs eine Verwechslung von Politik mit Moral zugrunde liegt. Man kann diesen Begriff auf genuin politische Art und Weise verwenden. Zum anderen möchte ich mit einem Rekurs auf die Begriffsgeschichte an den speziellen Kontext erinnern, in dem Solidaritätsappelle angebracht sind. Wie weit sich die Bevölkerungen der Euro-Zone heute in einer historischen Lage befinden, die »Solidarität« in diesem Sinne verlangt, ist eine schwierigere Frage.

## 6.

Angesichts der Stimmungslagen in den Zivilgesellschaften der Euro-Länder kommen einstweilen als politisch handlungsfähige Subjekte allein die beteiligten Regierungen und die maßgebenden politischen Parteien in Betracht. Wenn sie sich entschließen könnten, das Risiko einzugehen, die Wahlbevölkerung zum ersten Mal mit europapolitischen Alternativen ernsthaft zu konfrontieren, würden sie vor einer ungewohnten Aufgabe stehen. Politische Parteien sind mit dem demoskopieabhängigen Modus einer werbewirksamen Legitimationsbeschaffung vertraut und auf eine von den Routinen abweichende mentalitätsprägende Meinungs- und Willensbildung nicht vorbereitet. Das disponiert sie weder zur Wahrnehmung außerordentlicher Herausforderungen in Krisensituationen noch zur Bereitschaft, sich auf ein risikoreiches Engagement einzulassen. Der berühmte Satz, dass »Personen Geschichte machen«, wird durch diese misslichen Umstände nicht wahrer; aber diese veranlassen einen schon zum Grübeln, ob die richtige Person zur richtigen Zeit nicht doch in der einen oder anderen Weise auf historisch folgenreiche Weichenstellungen Einfluss nehmen könnte.

Wie dem auch sei, die politischen Parteien müssten sich zunächst daran erinnern, dass demokratische Wahlen keine Umfragen sind, sondern das Resultat einer öffentlichen Willensbildung, in der Argumente zählen. Denn in einer riskanten Ausgangslage mit starken kontrastierenden Stimmungen sind Mehrheiten nur durch eine anhaltende, in diesem Fall über den Zeitraum einer Wahlperiode fortgesetzte diskursive Anstrengung umzukehren. In diesem Kontext ist es wichtig, den Stellenwert des Solidaritätsargumentes zu klären. In sozialpolitischen Zusammenhängen zählen moralische Argumente der Verteilungsgerechtigkeit, in Verfassungsfragen juristische Gründe. Um Solidaritätsappelle die falschen Konnotationen des Unpolitischen abzustreifen, die dem Begriff von sogenannten Realisten gerne angehängt werden, will ich die Verpflichtung zur Solidarität von Verpflichtungen moralischer und rechtlicher Art unterscheiden.

Solidarischer Beistand ist ein politischer Akt, der keineswegs eine in politischen Zusammenhängen deplatzierte Selbstlosigkeit moralischer Art verlangt. Kostas Simitis, griechischer Ministerpräsident zur Zeit der Aufnahme Griechenlands in die Euro-Zone, schreibt in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 27. Dezember 2012:

*»Solidarität ist ein Begriff, der gewissen Ländern der Union nicht genehm ist. Sie verbinden mit ihm eine Interpretation, die sich ganz auf die Notwendigkeit konzentriert, jene Länder zu unterstützen, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Doch die Realität zwingt zu einem gegenseitigen Beistand, dessen Ausmaß nicht allein durch juristische Texte vorgegeben wird.«<sup>20</sup>*

Der Autor bestreitet den solidarischen Charakter der von der Bundesregierung zu verantwortenden Europapolitik. Simitis sitzt zwar im Glashaus, aber er könnte mit seinem Verständnis des Ausdrucks trotzdem recht haben. Also: Was heißt Solidarität?

Obwohl beide Begriffe zusammenhängen, meint »Solidarität« nicht dasselbe wie »Gerechtigkeit« im moralischen oder rechtlichen Sinne des Wortes. Wir nennen moralische und rechtliche Normen »gerecht«, wenn sie Praktiken regeln, die im gleichmäßigen Interesse aller Betroffenen liegen. Gerechte Normen sichern allen die gleichen Freiheiten und jedem den gleichen Respekt. Natürlich gibt es auch spezielle Pflichten. Verwandte, Nachbarn oder Betriebsangehörige können in bestimmten Situationen voneinander mehr oder eine andere Art von Hilfe erwarten als Fremde. Auch solche speziellen Pflichten können, obwohl sie auf bestimmte soziale Beziehungen eingeschränkt sind, allgemeine Geltung beanspruchen. Eltern verstoßen beispielsweise gegen ihre Fürsorgepflicht, wenn sie die Gesundheit ihrer Kinder vernachlässigen. Das Maß dieser positiven Pflichten ist freilich in vielen Fällen unbestimmt; es variiert mit Art, Häufigkeit und Gewicht der entsprechenden sozialen Beziehungen. Wenn ein entfernter Vetter nach Jahrzehnten wieder Kontakt zu der überraschten Cousine aufnimmt und diese wegen einer Notlage um eine erhebliche finanzielle Zuwendung bittet, kann er wohl kaum an eine moralische, das heißt allgemeingültige Verpflichtung appellieren, sondern bestenfalls an eine aus Verwandtschaftsbeziehungen resultierende Bindung »sittlichen« Charakters (wie Hegel gesagt hätte). Die Zugehörigkeit zur weiteren Familie wird auch nur dann eine Verpflichtung begründen, wenn die faktisch bestehende Beziehung zwischen den Beteiligten erwarten lässt, dass die Cousine ihrerseits in einer ähnlichen Situation auf den Beistand des Veters rechnen darf. Es ist in diesem Fall *die Vertrauen stiftende Sittlichkeit* eines informell eingewöhnten Zusammenlebens, die unter der Bedingung *voraussehbar reziproken Verhaltens* verlangt, dass einer für den anderen »einsteht«.

Solche von moralischen und rechtlichen Verpflichtungen zu unterscheidenden »ethischen« Verpflichtungen, die in Bindungen einer vorgängig existierenden Gemeinschaft, typischerweise in familiären Bindungen, wurzeln, sind durch drei Merkmale charakterisiert. Sie

begründen überschießende oder supererogatorische Ansprüche, die über das, wozu der Adressat rechtlich oder moralisch verpflichtet ist, hinausgehen. Andererseits unterbietet diese Art von Ansprüchen, im Hinblick auf die erforderliche Motivation des Handelns, zwar die kategorische Verbindlichkeit einer moralischen Pflicht, aber ebenso wenig deckt sie sich mit dem zwingenden Charakter des Rechts. Moralische Gebote sollen ungeachtet des künftigen Verhaltens anderer aus Achtung vor der zugrunde liegenden Norm selbst befolgt werden, während der Rechtsgehorsam des Bürgers an die Bedingung gebunden ist, dass die staatliche Sanktionsmacht eine generelle Befolgung der Gesetze gewährleistet.<sup>21</sup> Die Erfüllung einer ethischen Verpflichtung kann hingegen *weder erzwungen noch kategorisch gefordert* werden. Sie hängt vielmehr von der Vorhersehbarkeit reziproken Verhaltens ab – und vom zeitüberbrückenden Vertrauen auf diese Reziprozität.

Das nicht erzwingbare ethische Verhalten kommt insofern mittel- oder langfristig auch dem eigenen Interesse entgegen. Genau diesen Aspekt teilt die „Sittlichkeit“ mit der „Solidarität“, wobei sich diese jedoch nicht auf vorpolitische Lebenszusammenhänge wie die Familie bezieht, sondern auf politische Gemeinschaften. Was beide, Sittlichkeit und Solidarität, von Recht und Moral unterscheidet, ist die Referenz auf eine »Verschwisterung« in einem sozialen Geflecht, das sowohl die anspruchsvollen, über das strikt Gebotene hinausgehenden Erwartungen der einen Seite wie das Vertrauen der anderen Seite auf ein reziprokes Verhalten in der Zukunft begründet.<sup>22</sup> Halten wir fest: »Moral« und »Recht« beziehen sich auf die gleichen Freiheiten von autonomen Einzelnen, »Solidarität« auf das gemeinsame, das je eigenen Wohl einschließende Interesse an der Integrität einer gemeinsamen politischen Lebensform.<sup>23</sup> Zwar schöpft der Begriff der Solidarität diese Bedeutungskonnotationen aus der Erinnerung an naturwüchsige Gemeinschaften wie Familien oder Korporationen, aber mit ihm verändert sich die Semantik von »Sittlichkeit« in den folgenden beiden Hinsichten.

Was solidarisches Verhalten voraussetzt, sind politische, also rechtlich organisierte und in diesem Sinne artifizielle Lebenszusammenhänge. Der Nationalismus verschleiert diese Differenz zwischen »Solidarität« und vorpolitischer »Sittlichkeit«. Er nimmt den Begriff zu Unrecht in Anspruch, wenn er »nationale Solidarität« auf seine Fahnen schreibt und damit der Solidarität des »Staatsbürgers« den Zusammenhalt von Volksgenossen unterschiebt.<sup>24</sup> Damit wird der Umstand verdeckt, dass der Vertrauensvorschuss, den solidarisches Verhalten voraussetzen kann, weniger robust ist als im Falle ethischen Verhaltens. Er kann sich nicht auf die Selbstverständlichkeit der konventionellen sittlichen Beziehungen einer naturwüchsig existierenden Gemeinschaft stützen. Was dem solidarischen Verhalten vor allem eine besondere Note gibt, ist zweitens der *offensive Charakter* des Drängens auf die Einlösung eines Versprechens, das im Legitimitätsanspruch einer jeden politischen Ordnung angelegt ist. Dieser Charakter kommt insbesondere im Gefolge von wirtschaftlichen Modernisierungsprozessen zum Vorschein, wenn solidarisches Handeln nötig wird, um die überforderten Integrationsformen



einer überrollten politischen Ordnungen zu erweitern, das heißt an weiter ausgreifende, systemisch hergestellte Interdependenzen anzupassen, die sich den Bürgern selbst nur indirekt, als Einschränkung ihrer politischen Selbstbestimmung bemerkbar machen. Im Folgenden möchte ich beide Bedeutungsdimensionen des Begriffs erläutern, zunächst den Bezug auf politische Lebenszusammenhänge, sodann den abstrakten Charakter des Vertrauens auf eine Reziprozität, die durch rechtlich organisierte Beziehungen verbürgt wird.

## 7.

Die gängige Rede von »staatsbürgerlicher Solidarität« setzt den rechtlich konstruierten Lebenszusammenhang eines politischen Gemeinwesens, normalerweise eines Nationalstaats voraus. Die Empörung über die Verletzung staatsbürgerlicher Solidarität äußert sich zum Beispiel in der Wut über Steuerhinterzieher, die sich aus ihrer Verantwortung für das politische Gemeinwesen herausstellen, dessen Vorzüge sie ungeeignet genießen. Gewiss, Steuerhinterziehung ist auch ein Verstoß gegen geltendes Recht. Im Affekt gegen diese Trittbrettfahrer drückt sich jedoch dieselbe enttäuschte Solidaritätserwartung aus wie in der Verachtung aller steuerflüchtigen *Depardieus* dieser Welt, die ihren Wohnsitz, oder den Sitz ihrer Firma, rechtmäßig ins Ausland verlegen. Wie an der Entwicklung des Sozialstaats abzulesen ist, können sich Solidaritätserwartungen in Rechtsansprüche verwandeln.<sup>25</sup> Aber auch heute noch ist es eine Frage der Solidarität und nicht des Rechts, mit wie viel Ungleichheit die Bürger einer wohlhabenden Nation leben wollen. Nicht der Rechtsstaat bremsst das Anwachsen der Zahl der arbeitslosen Jugendlichen, der Langzeitarbeitslosen und unsicher Beschäftigten, der Alten, deren Rente kaum zum Überleben reicht, oder der verarmten alleinerziehenden Mütter, die auf Mittagstische, sprich Suppenküchen, angewiesen sind. Erst die Politik eines Gesetzgebers, der für die normativen Ansprüche einer demokratischen Bürgergesellschaft empfindlich ist, kann aus den Solidaritätsansprüchen der Marginalisierten oder ihrer Anwälte soziale Rechte machen.<sup>26</sup>

Ungeachtet der Unterschiede zwischen Solidarität einerseits, Recht und Moral andererseits besteht ein enger begrifflicher Zusammenhang zwischen »politischer Gerechtigkeit« und »Solidarität«.<sup>27</sup> In Portugal hat der konservative Staatspräsident Aníbal Cavaco Silva zur Jahreswende 2012/13 das Verfassungsgericht angerufen, um den von seinen Parteifreunden verabschiedeten Sparhaushalt der Regierung überprüfen zu lassen, weil er die sozialen Folgen des von den Gläubigern auferlegten Politikmusters (insbesondere die einseitige Belastung von Beamten, öffentlichen Angestellten, Sozialversicherten und Rentnern) – im Sinne der politischen Gerechtigkeit – für unannehmbar hielt. Damit übersetzt der Präsident jene Straßenproteste, die in allen Krisenländern von den einheimischen Eliten und den sogenannten Geberländern Solidarität einfordern, in die Sprache der politischen Gerechtigkeit. Je ungerechter die *politischen* Verhältnisse, umso mehr haben die Benachteiligten

Grund, Solidarität von der Seite der Privilegierten zu verlangen. Allerdings beziehen sich Solidaritätsforderungen auf einen schwer zu bestimmenden sozialen Zusammenhalt. Das politisch gebotene Maß an sozialer Integration erschöpft sich nicht in messbaren Größen; die Zerfallsstufe der sozialen Anomie bezeichnet einen Grenzwert. Daher geht es in Fragen der politischen Gerechtigkeit und der Solidarität stets um ein Mehr oder Weniger, während die binär strukturierten Fragen der moralischen und der juristischen Gerechtigkeit ein »Ja« oder »Nein« fordern.

Diese Begriffsverhältnisse zeigen, dass sich »Solidarität« (im Unterschied zu »Sittlichkeit«) nicht auf bestehende, sondern auf einen zwar vorausgesetzten, aber *politisch zu gestaltenden* Lebenszusammenhang bezieht. Diese zum politischen Bezug hinzutretende offensive Bedeutungskomponente wird erst deutlich, wenn wir von der unhistorischen Begriffsklärung zur begriffsgeschichtlichen Analyse übergehen. Überraschenderweise ist nämlich der Begriff der Solidarität erstaunlich jungen Datums, während schon in den frühen Hochkulturen, also seit dem dritten vorchristlichen Jahrtausend, über »Recht« und »Unrecht« gestritten wurde. Das Wort geht zwar auf das römische Schuldenstrafrecht zurück; es nimmt aber erst seit der Französischen Revolution von 1789 eine politische Bedeutung an, allerdings zunächst in Verbindung mit der Parole der »Brüderlichkeit«. Der Kampfbegriff der *fraternité* verdankt sich der humanistischen Verallgemeinerung eines von den Weltreligionen erzeugten Bewusstseins; er geht auf jene die Perspektiven erweiternde Erfahrung zurück, dass die eigene lokale Gemeinde jeweils als Teil der universalen Gemeinschaft aller Gläubigen erlebt wird. Das ist der Hintergrund des säkular-menschheitsreligiösen Begriffs der Brüderlichkeit, der im Laufe der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vom Frühsozialismus und von der katholischen Soziallehre, etwas später von der Sozialdemokratie im Hinblick auf die aktuelle soziale Frage zugespitzt und mit dem Begriff der Solidarität verschmolzen worden ist. Heinrich Heine hatte im Vormärz die Begriffe »Fraternität« und »Solidarität« noch mehr oder weniger synonym verwendet.<sup>28</sup> Beide Begriffe trennen sich im Zuge der sozialen Umwälzungen des heraufziehenden Industriekapitalismus und der entstehenden Arbeiterbewegung voneinander. Denn in dieser geschichtlichen Konstellation geht das Erbe der auf Erlösung oder Emanzipation gerichteten jüdisch-christlichen Brüderlichkeitsethik im Konzept der Solidarität mit dem auf rechtlich-politische Freiheit gerichteten Republikanismus römischer Herkunft eine Verbindung ein.<sup>29</sup>

Entstanden ist der Begriff in einer Situation, als es den Revolutionären um das Einklagen von Solidarität im Sinne einer *rettenden Rekonstruktion* vertrauter, jedoch durch die weiter ausgreifenden Modernisierungsprozesse ausgehöhlter Solidaritätsverhältnisse ging.<sup>30</sup> Der Frühsozialismus der entwurzelten Handwerksgelegen bezog seine utopischen Energien teilweise auch aus nostalgisch verklärten Erinnerungen an die paternalistisch abgeschirmte Lebenswelt der Zünfte. Damals erzeugte die beschleunigte funktionale Differenzierung der Gesellschaft gewissermaßen hinter dem Rücken einer patriarchalisch-berufsständisch und noch weitgehend korporativ geprägten Lebenswelt weiträumige

Interdependenzen. Dadurch entstanden wechselseitige funktionale Abhängigkeiten, die der Anlass waren, die aufbrechenden Klassengegensätze in die erweiterten nationalstaatlichen Formen der politischen Integration gewissermaßen einzuholen. In der Dynamik der neuen Klassengegensätze hatten die Appelle an »Solidarität« ihren geschichtlichen Ursprung. Denn auf den Anlass der über die alten Solidarverhältnisse hinausgreifenden systemischen Zwänge reagieren die neuen Organisationsformen der Arbeiterbewegung mit gut begründeten Solidaritätsappellen: Die sozial entwurzelten Handwerkergelesen, Arbeiter, Angestellten und Tagelöhner sollten sich über die systemisch erzeugten Konkurrenzbeziehungen auf dem Arbeitsmarkt hinweg zusammenschließen.

Der industriekapitalistische Gegensatz der sozialen Klassen ist erst im Rahmen demokratisch verfasster Nationalstaaten nachhaltig institutionalisiert worden.

Diese europäischen Staaten, die erst nach den Katastrophen der beiden Weltkriege ihre heutige sozialstaatliche Gestalt angenommen haben, sind ihrerseits im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung erneut unter den explosiven Druck ökonomisch erzeugter Interdependenzen geraten, die ungerührt durch nationale Grenzen hindurchgreifen. Wiederum sind es systemische Zwänge, die die eingewöhnten Solidarverhältnisse sprengen und zu einer Rekonstruktion der kleinteiligen nationalstaatlichen Formen der politischen Integration nötigen. Dieses Mal verdichten sich die politisch unbeherrschten systemischen Kontingenzen eines von losgelassenen Finanzmärkten getriebenen Kapitalismus zu Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Währungsunion. Aus dieser geschichtlichen Perspektive gewinnt die Solidaritätserwartung von Kostas Simitis ihre Legitimität.

Er verweist ausdrücklich auf das Netz der längst bestehenden Interdependenzen, die nun unter dem normativen Gesichtspunkt eines fairen Ausgleichs der kontingenten Vor- und Nachteile unter den Mitgliedsstaaten in rekonstruierte Formen der politischen Integration eingeholt werden müssten. Wenn man die Währungsunion erhalten will, genügt es angesichts der strukturellen Unterschiede zwischen den nationalen Ökonomien nicht mehr, überschuldeten Staaten Kredite zu gewähren, damit jeder von ihnen aus eigener Kraft seine Wettbewerbsfähigkeit steigert. Stattdessen bedarf es einer kooperativen, aus einer gemeinsamen politischen Perspektive unternommenen Anstrengung, um Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der Euro-Zone insgesamt zu fördern. Eine solche Anstrengung würde von der Bundesrepublik verlangen, im längerfristigen Eigeninteresse kurz- und mittelfristig negative Umverteilungseffekte in Kauf zu nehmen – das wäre im dargelegten Sinne ein exemplarischer Fall von politischer Solidarität.

## >> ENDNOTES

- <sup>1</sup> Justine Lacroix/Kalypso Nicolaidis (Hg.), *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*, Oxford: Oxford University Press 2010.
- <sup>2</sup> Ich verteidige diese Alternative seit mehr als zwei Jahrzehnten; vgl. etwa Jürgen Habermas, »Staatsbürgerschaft und nationale Identität« [1990], in: ders., *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992, S. 632–660, hier S. 643–651; ders., »Nationalstaat und Demokratie im geeinten Europa«, in: ders., *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 91–169; zuletzt: *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin: Suhrkamp 2011.
- <sup>3</sup> Europäische Kommission, »Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion«, COM (2012) 777 final/2; online verfügbar unter: {[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_de.pdf)} (Stand: April 2013). Im Folgenden zitiert als »Konzept«. Man sieht dem unübersichtlichen Papier an, dass es in Eile zusammengeschustert worden ist.
- <sup>4</sup> Dieser Sachverhalt wird im »Konzept« (S. 2) vornehm mit dem Satz ausgedrückt: »Die WWU ist unter den modernen Währungsunionen insofern einmalig, als sie eine zentralisierte Währungspolitik mit dezentralisierter Verantwortung für die meisten wirtschaftspolitischen Bereiche verbindet.«
- <sup>5</sup> Schon früh Henrik Enderlein, *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Wirtschaftsunion*, Frankfurt am Main: Campus 2004.
- <sup>6</sup> Dem entspricht die Befugnis der Kommission, »die Überarbeitung eines einzelstaatlichen Haushalts im Einklang mit Verpflichtungen auf EU-Ebene zu verlangen« (»Konzept«, S. 44); diese Kompetenz soll offenbar über die bereits bestehenden Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin hinausgehen.
- <sup>7</sup> »Konzept«, S. 41.
- <sup>8</sup> Der Kommissionsvorschlag weicht (»Konzept«, S. 16) mit seiner »Wasch mich, aber mach mich nicht nass«-Strategie“ der fälligen Entscheidung aus: »Die Vertiefung sollte im Rahmen der Verträge geschehen, um eine Fragmentierung des Rechtsrahmens zu vermeiden, die die Union schwächen und die übergeordnete Bedeutung des EU-Rechts für die Dynamik der Integration infrage stellen würde.«
- <sup>9</sup> Das »Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit bindet die schwerpunktmäßige finanzielle Förderung an Verträge, die einzelne Mitgliedsstaaten mit der Kommission abschließen« (»Konzept«, S. 25 ff. und Anhang 1).
- <sup>10</sup> »Konzept«, S. 33 ff. und Anhang 3.
- <sup>11</sup> Die Scheinautonomie der Mitgliedsstaaten und die Aushebelung der demokratischen Legitimation des Machtzuwachses einer freischwebenden, allein an den Europäischen Rat rückgebundenen Exekutive zeigt sich exemplarisch an dem Vorschlag eines »Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (CCI)«, den sich auch Angelika Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos (Januar 2013) zu eigen gemacht hat. Demnach würde die notwendige länderspezifische Förderung auf der Grundlage »des Dialogs zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten« jeweils abhängig gemacht von einer vertraglichen Vereinbarung zwischen der Kommission einerseits und dem einzelnen, einen entsprechenden Antrag stellenden Staat andererseits.
- <sup>12</sup> Vgl. dazu die einschlägigen Arbeiten von Wolfgang Streeck, zuletzt »Varieties of what? Should we still be using the concept of capitalism?«, in: Julian Go (Hg.), *Political Power and Social Theory* 23, S. 311–321; ders., *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp 2013.

- <sup>13</sup> Wolfgang Streeck, »Von der Demokratie zur Marktgesellschaft«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12 (2012), S. 61–72.
- <sup>14</sup> Stefan Oeter, »Föderalismus und Demokratie«, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Heidelberg: Springer 2010, S. 73–120.
- <sup>15</sup> Vgl. meinen Aufsatz »Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Ein Essay zur Verfassung Europas«, in: Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin: Suhrkamp 2011, S. 39–96, insbesondere S. 62–74.
- <sup>16</sup> Christoph Möllers, *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Union und Internationalisierung*, Weilerswist: Velbrück 2008, S. 158 ff.
- <sup>17</sup> Das Verfahrensargument ist noch der am wenigsten ehrenrührige Grund für die Unfähigkeit des Europäischen Rates, die Krise kooperativ zu bewältigen. Das Politikversagen der Regierungen der Euro-Zone hat nur wegen eines kaum legitimierte Eingreifens der EZB bisher keine historische Dimension angenommen.
- <sup>18</sup> Vgl. die interessante, aber immer noch nationalhistorisch geprägte Analyse von Andreas Rödder, »Dilemma und Strategie«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (14. Januar 2013), S. 7.
- <sup>19</sup> Claus Offe, »Europa in der Falle«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1 (2013), S. 67–80, S. 76.
- <sup>20</sup> Konstantinos Simitis, »Flucht nach vorn«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (27. Dezember 2012), online verfügbar unter: {<http://m.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/eurokrise-flucht-nach-vorn-12007360.html>} (Stand: April 2013).
- <sup>21</sup> Im Verfassungsstaat sollen Rechtsnormen freilich auch die weitere Bedingung der Legitimität erfüllen, so dass sie nicht nur aus Legalität, sondern – im Hinblick auf das Verfahren der demokratischen Erzeugung der Norm – auch aus »Achtung vor dem Gesetz« befolgt werden können.
- <sup>22</sup> Andreas Wildt, »Solidarität – Begriffsgeschichte und Definition«, in: Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 202–217, S. 210 ff.
- <sup>23</sup> Ich habe in früheren Publikationen einen zu engen Zusammenhang zwischen moralischer Gerechtigkeit und Solidarität/Sittlichkeit hergestellt; vgl. Jürgen Habermas, »Gerechtigkeit und Solidarität« [1984], in: ders., *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1991, S. 49–76. Die Aussage »Die deontologisch begriffene Gerechtigkeit fordert als ihr Anderes Solidarität« (S. 70) halte ich nicht aufrecht; sie führt zu einer Moralisierung und Entpolitisierung des Begriffs der Solidarität; vgl. dazu auch meinen Kommentar zu Maria Herrera Lima in »Religion und nachmetaphysisches Denken. Eine Replik«, in: Jürgen Habermas, *Nachmetaphysisches Denken II. Aufsätze und Repliken*, Berlin: Suhrkamp 2012, S. 120–182, S. 127 ff., S. 131–133.
- <sup>24</sup> Jürgen Habermas, »Inklusion – Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie«, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1996, S. 154–184.
- <sup>25</sup> Hauke Brunkhorst spricht von der »Transformation der Solidarität im Medium des Rechts« (*Solidarität unter Fremden*, Frankfurt am Main: Fischer 1997, S. 60 ff.).
- <sup>26</sup> Bei der Rückabwicklung sozialer Errungenschaften kommt dieser Solidaritätshintergrund wieder zum Vorschein. Der Vorstandsvorsitzende der Berliner Charité, Karl Max Einhäupl, bedient sich zu Recht des Solidaritätsbegriffs, als er in einem Interview in der *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* mit Hinweis auf die steigenden Kosten der Medizintechnologie die Gleichbehandlung der Patienten, also deren Rechte, infrage stellt: »Wir werden auf Solidarität ein Stück weit verzichten müssen. Aber wir müssen als Gesellschaft überlegen, wie wir den Schaden für die Solidarität möglichst gering halten können. Die Entscheidung, wer was bekommt, darf nicht dem einzelnen Arzt überlassen sein.« (Christiane Hoffmann/

Markus Wehner, »Bislang kann jeder Patient alles haben«, Interview mit Charité-Chef Karl Max Einhäupl, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* [30. Dezember 2012], S. 2) Warum ist hier nicht von Gerechtigkeit die Rede? Offenbar ist es schon heute dem moralischen Gerechtigkeitsempfinden des einzelnen Arztes überlassen, ob er seinen Kassenpatienten in gleichen Fällen die gleiche Behandlung und gleichwirksame Medikamente zukommen lässt wie den Privatversicherten. Noch greift die Justiz ein, wenn eine Ungleichbehandlung – wie in den extremen Fällen der Organspendeskandale – für die benachteiligten Patienten Folgen für Leben und Tod hat. Im Interview spricht der befragte Klinikchef nicht von Recht und Moral, sondern wohlbedacht von Solidarität, weil er im Hinblick auf sein Thema, d. h. in der heiklen, ja ungeheuerlichen Frage einer Selektion von behandlungswürdigen Patienten für teure Behandlungsmethoden die Verantwortung vom individuellen Arzt auf die Politik verschieben möchte und deshalb statt der Perspektive des Einzelnen die des Kollektivs, der Gesamtheit der Bürger einnimmt. Die Frage der Solidarität kommt mit der Bezugnahme auf *die Gesamtheit der Patienten* ins Spiel, die – wenn es denn je so weit käme, dass einige auf Kosten anderer lebenswichtige Privilegien genießen dürften – alle Bürger desselben politischen Gemeinwesens sind.

<sup>27</sup> Ich denke an den von John Rawls geprägten Begriff politischer Gerechtigkeit.

<sup>28</sup> Vgl. die Nennungen im Sachregister der von Klaus Briegleb herausgegebenen Heine-Werkausgabe (*Heinrich Heine. Sämtliche Schriften*, Bd. VI, München: Hanser 1976, II, S. 818).

<sup>29</sup> Hauke Brunkhorst, *Solidarität – Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002.

<sup>30</sup> Karl H. Metz, »Solidarität und Geschichte. Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert«, in: Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität*, a. a. O., S. 172–194; teilweise kritisch Wildt, »Solidarität«, in: Bayertz (Hg.), a. a. O., S. 202–217.