

TransSOL Research Summary 1:

Fakten und Analyse zur Solidarität in Europa

Der rechtliche, politische und sozioökonomische Rahmen transnationaler Solidarität (WP1)

Zusammenfassung

Solidarität ist ein gemeinsamer Verfassungsgrundsatz in den acht Ländern, die im Rahmen des TransSOL-Projektes untersucht wurden. In diesen Ländern stellt Solidarität eine legitime Rechtsquelle dar und ist der Ursprung für politische Ideen. Zudem soll sie Entscheidungen von Behörden und politischen Entscheidungsträgern auf allen Regierungsebenen lenken. Auch nutzen legitimierte Gerichte wie insbesondere Verfassungsgerichte, oberste Gerichtshöfe und der Europäische Gerichtshof Solidarität als Paradigma der Verfassungsmäßigkeit in Rechtsstreitigkeiten. Darüber hinaus sind sie jedoch aufgefordert, darüber zu entscheiden, inwieweit Abweichungen bei Maßnahmen Solidarität betreffend angemessen sind.

In den drei im TransSOL-Projekt untersuchten Bereichen wurden Maßnahmen, die auf Solidarität abzielten, seit der Krise abgeschwächt. Argumente des Marktimperativs, zum Beispiel, wurden als Rechtfertigung angeführt, um den sozialen Schutz von Arbeitslosen abzuschwächen. Einschränkungen von Solidarität im Bereich Migration wurden mit sicherheitspolitischen Bedenken gerechtfertigt. Außerdem wurden die Zuständigkeiten des Sozialstaates, und damit auch die Solidarität mit Menschen mit Behinderungen eingegrenzt. All diese Rechte sind gesetzlich verankert – dennoch konnte das Einschränkungen in der Solidarität mit den drei untersuchten Gruppen nicht verhindern.

Die von der EU für die Krisen entwickelten Strategien blieben hinter den Erwartungen

der Öffentlichkeit zurück. Auch von nationalen Regierungen wurden sie nur zögerlich unterzeichnet. Diese Zurückhaltung ist nicht nur auf nationales Interesse zurückzuführen, sondern bedingt sich auch durch die beschränkten Zuständigkeiten der EU, die es ihr unmöglich gemacht haben, wirksamere Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität zu ergreifen. Allerdings hat die Krise das politische Gleichgewicht zwischen EU und Nationalstaaten verändert und wird dies auch weiterhin tun. Damit eröffnen sich der EU Möglichkeiten für eine stärkere Förderung der Zusammenarbeit und Solidarität unter Mitgliedstaaten.

Europäische Politikempfehlungen

Die EU-Organe, insbesondere Kommission und Parlament, sollten in den Bereichen, in denen die EU zuständig ist, auf eine stärkere Harmonisierung der europäischen solidaritätspolitischen Maßnahmen hinarbeiten. In Bereichen, in denen die EU nicht zuständig ist, sollten EU und Mitgliedstaaten stärker zusammenarbeiten, um damit die Herausforderungen für die Bürger zu minimieren.

Rechte Behinderter

Die Europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten sollten proaktiv Wege zur Stärkung der Solidarität für Menschen mit Behinderungen auf EU-Ebene finden – und zwar im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006. Dies könnte die Förderung der vollständigen Umsetzung der „Richtlinie zur Gleichbehandlung

in Beschäftigung und Beruf“ beinhalten. Ergänzt werden könnten diese Maßnahmen von sorgfältig ausgearbeiteten Leitlinien zu „Behinderung“ und „angemessenen Vorkehrungen“ sowie der nachdrücklichen Forderung zur Verabschiedung der Entwurfsfassung der Gleichbehandlungsrichtlinie von 2008.

Arbeitslosigkeit

Die Organe und Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Maßnahmen zum Schutz gegen Arbeitslosigkeit im Einklang mit den Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und der Europäischen Sozialcharta ausgeweitet werden. So könnten einerseits nationale Arbeitslosenprogramme harmonisiert und andererseits Rechte und Dienstleistungen in Mitgliedstaaten mit weniger Schutzmaßnahmen verbessert werden.

Migration und Asyl

Die Organe sollten sicherstellen, dass Vorschriften und Regelungen zu Asyl und Aufnahmebedingungen in der EU harmonisiert sind. Darüber hinaus sollten sie auch die Einhaltung von Artikel 80 EUV – Solidarität unter den Mitgliedstaaten für Asylsuchende – unterstützen.

Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) sind bisher zögerlich gewesen, für den Schutz von Solidaritätsmaßnahmen auch Gerichte anzurufen. Andere koordinierte Aktionen hingegen wurden häufiger ausgeführt. ZGOs sollten stärker auf verfassungsrechtliche und andere Rechtsgrundsätze zurückgreifen, um Mechanismen der Solidarität effektiv durch das Rechtssystem schützen zu lassen.

Forschungsergebnisse

Solidarität, entweder explizit oder implizit, ist ein verfassungsmäßiges Paradigma in allen TransSOL-Ländern (Dänemark, Frankreich,

Deutschland, Griechenland, Italien, Polen, Schweiz und Großbritannien) und auf EU-Ebene. In rechtlicher und politischer Hinsicht hat dies entsprechende Auswirkungen: Solidarität stellt eine legitime Rechtsquelle dar und ist der Ursprung für politische Ideen. Zudem sollte sie Entscheidungen von Behörden und politischen Entscheidungsträgern auf allen Regierungsebenen lenken. Auch nutzen legitimierte Gerichte wie insbesondere Verfassungsgerichte, oberste Gerichtshöfe und der Europäische Gerichtshof Solidarität als Paradigma der Verfassungsmäßigkeit in Rechtsstreitigkeiten. Darüber hinaus sind sie jedoch aufgefordert, darüber zu entscheiden, inwieweit Abweichungen bei Maßnahmen Solidarität betreffend angemessen sind.

Auf Verfassungsebene kann Solidarität in drei verschiedenen Dimensionen eingeschlossen sein:

- die vertikale Dimension, die den Bürger mit dem Staat verbindet und die Verzahnung von Rechten und Pflichten ermöglicht, die die politische Gemeinschaft definieren. Dies umfasst Phasen, in denen der Einzelne auf die Unterstützung des Staates zählen kann, zum Beispiel beim Erhalt von Sozialleistungen. Der Einzelne kann jedoch auch dazu verpflichtet werden, einen Beitrag zur Gemeinschaft zu leisten;
- die horizontale Dimension, die offen ist für Peer-to-Peer-Beziehungen zwischen Bürgern, die die Würde der anderen Person gegenseitig anerkennen. Dazu gehört auch die Fähigkeit gemeinnützige Organisationen zu unterstützen und Mitglied einer solchen Organisation zu sein oder steuerliche Anreize zu schaffen, um für Wohltätigkeitsverbände zu spenden;
- die territoriale Dimension in dezentralisierten Staaten, die es subnationalen Körperschaften ermöglicht, ein eingeschränktes Verständnis der politischen Gemeinschaft zu überwinden. Diese Körperschaften kollabo-

rieren für das Gemeinwohl der gesamten nationalen Gemeinschaft.

Mutatis mutandis: Solidarität nimmt auch im EU-Primärrecht (in den Verträgen verankert) vertikale und horizontale Dimensionen an. Allerdings kann sie unter den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen nur schwer umgesetzt werden – insbesondere in den politischen Bereichen Arbeitslosigkeit und Migration/Asyl.

Ungeachtet dieses Rechtsschutzes und der Unterschiede in den acht Ländern während und seit der Krise haben alle untersuchten Länder was Solidarität angeht einen Rückgang erlebt. So wurde zum Beispiel der Marktimperativ dazu verwendet, Abschlüsse bei der Solidarität für Arbeitslose zu rechtfertigen. Im Bereich Migration wurden sicherheitspolitische Bedenken angeführt während Einschränkungen in der Solidarität mit Menschen mit Behinderungen durch Sozialhilfereformen umgesetzt wurden.

Solidarität in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Migration und Behinderung bezieht sich nicht unbedingt auf explizite Verfassungsgrundsätze in den acht betrachteten Ländern. Sie richtet sich vielmehr nach den impliziten und expliziten Grundsätzen der Solidarität. In diesen drei Bereichen gab es in allen acht Ländern seit der Krise Auswirkungen auf Schutzniveaus. Dies geschah unabhängig davon, ob das Land von der Krise betroffen war oder nicht.

Arbeitslosigkeit

Die Weltwirtschaftskrise von 2008 hatte sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit in den acht TransSOL-Ländern. Während einige – insbesondere südliche – Länder schwer von der Wirtschafts- und Finanzkrise getroffen wurden, wirkte sich die Krise in Dänemark, Deutschland, der Schweiz und zum Teil Polen schwächer aus. Die Antworten der Politik und der Gesetzgebung auf

die Arbeitslosigkeit zeigen jedoch differenzierte Muster, die nicht unbedingt den relativen Auswirkungen der Krise entsprechen.

Italien und Griechenland, wo die Krise zu hoher Arbeitslosigkeit führte, erfuhren einschneidende und strukturelle Reformen mit erheblichen Veränderungen in den Arbeitsmarktgesetzen. In beiden Ländern wurden die Maßnahmen zum Schutz gegen Entlassungen zurückgefahren und flexiblere Arbeitsmärkte gefördert. In Italien wurde die Arbeitslosenhilfe entsprechend erhöht, um temporär höhere Arbeitslosigkeit in gefährdeten Jobs bewältigen zu können.

In Frankreich und dem Vereinigten Königreich, wo die Auswirkungen der Krise geringer waren, waren die Reformen struktureller Natur, jedoch moderater als in Italien und Griechenland. In Frankreich erfolgte eine Anpassung durch geringere Belastungen des Arbeitgebers bei Überstunden und die Möglichkeit, Arbeitnehmer aus wirtschaftlichen Gründen einfacher zu entlassen. Im Vereinigten Königreich wurden strengere Sanktionen für Arbeitssuchende festgelegt, die keine Beschäftigung aufnahmen oder keine Praktika annahmen während sie gleichzeitig Arbeitslosengeld erhielten. In Polen, wo die Krise begrenzte Auswirkungen hatte, wurden Strukturreformen durchgeführt. Diese waren jedoch relativ geringfügig und Teil einer zunehmenden Liberalisierung des Arbeitsmarkts.

Dänemark, Deutschland und die Schweiz hingegen setzten nur geringfügige, befristete Maßnahmen um. Deutschland zum Beispiel reagierte mit verstärkten Konjunkturmaßnahmen, die das Land mit verschärften Rechten unter dem gering bezahlten „Hartz IV“-Beschäftigungsprogramm weiter umsetzte – trotz geringer Auswirkungen der Krise. Die Schweiz und Dänemark setzten die in ihren Arbeitsmärkten bereits eingeleiteten Reformen weiter fort.

Migration

Nach der Wirtschaftskrise folgte eine „Flüchtlingskrise“, von der insbesondere die Mittelmeerländer, einschließlich Italien und Griechenland, betroffen waren. Die Einwanderungs- und Asylgesetze wurden in allen TransSOL-Ländern, mit Ausnahme von Polen und Griechenland, generell geändert; außerdem wurden restriktivere Maßnahmen ergriffen. Dies geschah unabhängig von der tatsächlichen Verstrickung des Landes in die Migrationskrise. Dies deutet auf eine Politisierung des Problems hin und auf die zunehmende Bedeutung, die populistischen Forderungen beigemessen wurde.

Beispielsweise haben Dänemark und die Schweiz in der Krisenzeit ihre Einwanderungsregelung verschärft, obwohl sie weder mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten noch mit einem großen Zustrom von Menschen konfrontiert waren. Polen wiederum hat, obwohl es nicht von einer großen Anzahl an Migranten betroffen war, seine Einwanderungsgesetze gelockert – allerdings hauptsächlich, um EU-Standards zu entsprechen.

Länder, die stärker von der Flüchtlingsbewegung betroffen waren – Italien, Griechenland und Deutschland – reagierten mit unterschiedlichen politischen Antworten. Deutschland verschärfte nach der Ankunft einer großen Anzahl von Asylsuchenden seine Asylbestimmungen und Solidaritätsmaßnahmen für Asylsuchende deutlich. In Italien hingegen konzentrierten sich die Reformen weitgehend auf undokumentierte Migration und Kriminalität. Zur gleichen Zeit liberalisierte Griechenland Aspekte seiner Einwanderungsgesetze, die zuvor restriktiver waren.

Behinderung

In Deutschland, Frankreich, Italien, Dänemark und Griechenland gab es keine bedeutenden

Reformen, die sich aus der Finanzkrise in Bezug auf Behinderung ergaben. Im Vereinigten Königreich, in der Schweiz und Polen änderten Reformen die Mechanismen, jedoch nicht die Grundsätze. Dies hatte Folgen in Bezug auf den Bereich Behinderung. Denn hier überlappen sich Aspekte, weswegen mehrere Arten von Diskriminierung in hohem Maße relevant werden. Nachteile in der Intersektion zwischen Behinderung und beispielsweise Arbeitslosigkeit, Geschlecht, Rasse, Klasse usw. werden wahrscheinlich noch verstärkt werden. Dies hängt auch damit zusammen, dass Sparmaßnahmen sich tendenziell stärker auf Menschen mit Behinderungen auswirken. Die Einführung des Systems der Bedürftigkeitsprüfung für Dienste und Leistungen in mehreren Ländern und die Reformen des Sozialhilfesystems haben generell zu einer weiteren Zunahme der Verwundbarkeit von Menschen mit Behinderungen geführt. Das ließ sich insbesondere in den ersten Jahren der Krise feststellen – sogar in Ländern, die wirtschaftlich nicht stark betroffen waren, wie etwa Dänemark, die Schweiz und Polen.

Eine europäische Lösung?

Bemühungen um eine Stärkung der Solidarität auf europäischer Ebene sind gefährdet. Es konnte jedoch eine Reihe von zentralen Herausforderungen angegangen werden, die nicht nur die horizontalen und vertikalen Dimensionen der europäischen Solidarität, sondern auch die Solidarität im Allgemeinen in Europa stärken könnten.

Die horizontale Dimension der Solidarität auf europäischer Ebene ist dramatisch bedroht, zunächst durch die Wirtschaftskrise und anschließend durch die Zunahme der Migrationsströme. Europäische Staats- und Regierungschefs waren in der Folge unfähig, sich auf eine auf Lastenverteilung basierende Asylpolitik zu einigen. Dies wäre ein handfester Beweis für zwischenstaatliche Solidarität gewesen. Darüber hinaus hat in jüngerer Zeit

hat das Brexit-Votum die horizontale europäische Solidarität angegriffen. Auf der horizontalen Ebene hat die Krise die öffentliche Wahrnehmung verschärft, denn offensichtlich haben nicht alle Mitgliedstaaten dieselben Möglichkeiten, die Vorteile des europäischen Integrationsprozesses zu nutzen. Für einige Länder bietet der EU-Binnenmarktes bessere Chancen, während es für andere Länder viel schwieriger ist, vom gemeinsamen Markt zu profitieren.

Bei Asyl- und Migrationsfragen scheint die Europäische Kommission einen eher zaghaften Ansatz zu verfolgen. So hat sie Mechanismen vorgeschlagen, die hauptsächlich in Notsituationen eingesetzt werden sollen und sich als unfähig erwiesen, Solidarität strukturell und längerfristig in der europäischen Asylgesetzgebung anzuwenden. Im Frühjahr 2017 hat die Kommission allerdings Vertragsverletzungsverfahren eröffnet. Sie richteten sich gegen die Tschechische Republik, Ungarn und Polen: Diese Länder hätten ihre Verpflichtungen aus den Beschlüssen des Rates von 2015 nicht eingehalten, die massiven Zuströme von vor dem Syrien-Konflikt fliehenden Asylsuchenden umzusiedeln.

Die Wirtschaftskrise hat in den miteinander verknüpften Bereichen Beschäftigung und Behinderung die Lebensbedingungen der Menschen entscheidend verschlechtert. Daraus haben sich Bedenken und Misstrauen gegenüber dem europäischen Integrationsprozess entwickelt, die letztendlich eine fruchtbare Grundlage für aufkeimenden Populismus und Nationalismus darstellten. Durch Intervention der EU hat sich aber das Verständnis von ‚Behinderung‘ dahingehend entwickelt, dass nur die soziale Komponente stärker im Vordergrund steht, im Gegensatz zu einem rein medizinisch orientierten Verständnis. In der Folge wurde die Solidarität gegenüber Menschen mit Behinderung durch die Implementierung eines progressiven, auf Menschenrechten basierenden politischen

Rahmens umgesetzt. Dieser Rahmen ist als langfristige, politikübergreifende Strategie geeignet und zusätzlich mit Überwachungsinstrumenten für ihre Umsetzung ausgestattet.

Auch die vertikale Dimension der europäischen Solidarität stand vor großen Herausforderungen. Zentral war hierbei, Widersprüchlichkeiten zu überwinden: Denn einerseits gibt es Gemeinsamkeiten, die den Binnenmarkt und die Währungsunion stützen. Andererseits ist der Bereich immer noch durch national verankerte soziale Bestimmungen dominiert, die, wenn auch innerhalb nationaler Grenzen, dazu dienen, die Entwicklung einer Marktwirtschaft, sowohl seitens der sozialen Sicherung als auch seitens der Sozialfürsorge, zu begleiten. Vor diesem Hintergrund kann man also weiterhin sagen, dass das europäische System aus einzelnen, nationalen Sozialsystemen besteht. Die EU kann nationale Bestimmung in manchen Fällen stützen; allerdings sind die EU-Bestimmungen auf zwar wirksame, aber nicht ausreichende Verfahren zur Koordinierung der Sozialpolitik beschränkt.

Die ungleiche Lastenverteilung hat im Bereich Einwanderung und Asyl das Aufnahmesystem besonders der Staaten stark beeinträchtigt, die einem höheren Druck ausgesetzt sind. Dies ergibt sich aus in der Unfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, den Grundsatz der Solidarität sowie die wesentlichen Grundrechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden wirksam umzusetzen.

In Bezug auf den Bereich Beschäftigung hat die Kommission am 16. November 2016 in ihrer Mitteilung zum Jahreswachstumsbericht 2017 die wichtigsten Merkmale ihrer Beschäftigungs- und Wachstumsagenda dargelegt. Demnach hat sich die Wirtschaft der Europäischen Union moderat erholt. Die Kommission bekräftigte, dass die wirtschaftliche Leistung und die sozialen Bedingungen sowie die Umsetzung der Reformen in der EU weiterhin uneinheitlich sind. Viele Volkswirtschaften

stehen noch vor weitreichenden Herausforderungen bei der Bewältigung einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen und gleichzeitig eines noch nie dagewesenen Zustroms von Flüchtlingen und Asylsuchen-

den. Allgemein stellt Migration in einigen Mitgliedsstaaten ein bedeutendes neues und herausforderndes gesellschaftliches Phänomen dar.

Anlage: Rechtliche Momentaufnahmen der Länder

Dänemark

Der Grundsatz der Solidarität ist in der dänischen Verfassung (Grundloven) von 1849 verankert: Sie gewährt Bedürftigen soziale Fürsorge. Im Laufe der Jahre hat Solidarität als wichtiger Grundsatz der dänischen Gesellschaft den Aufbau eines starken Wohlfahrtssystems ermöglicht. Dieses System basiert auf einem universellen Zugang zu staatlich finanzierten Diensten. Dänemark hat wie andere nordische Länder eine allgemeingültige Tradition als sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat. In dieser Tradition sind Wohlfahrtsstaat und Gemeinschaft eng miteinander verbunden. Durch das allgemeine Vertrauen in die Institutionen, die dänische Arbeitsethik, die ehrenamtliche Arbeit und die hohe Besteuerung konnte der Wohlfahrtsstaat über eine lange Zeit relativ stabil beibehalten werden. Dänemark hat sich dennoch von diesem skandinavischen Modell deshalb wesentlich entfernt, weil es das Flexicurity-Modell entwickelt hat. Dieses Modell ist mit einem System des Erwerbs von Zugangsrechten zu Sozialleistungen kombiniert. Damit wurde die Grundlage für eine zunehmende Fokussierung auf Eigeninitiative, Verantwortung und Verdienst geschaffen. Das Flexicurity-Modell hat neoliberale und komunitäre Elemente kombiniert. Somit wurde es der dänischen Regierung möglich, den exklusiven Grundsatz des Sozialmodells einzuschränken: Sozialhilfe, beispielsweise für Arbeitslose und Migranten, kann zeitlich begrenzt werden. Dänemark kann daher als Land betrachtet werden, das einen langsamen, jedoch kontinuierlichen Wandel von einem universellen und inklusiven Modell des hohen Schutzes zu einem liberalen Subsidiaritätsmodell durchläuft. Dieses aktuelle Modell stützt sich zunehmend auf Marktdynamik und sorgt ausschließlich für die Grundbedürfnisse seiner Bürger.

Frankreich

Frankreich blickt auf eine Tradition der Vermischung von Solidarität und Subsidiarität zurück. Das Land hat heute sowohl öffentliche als auch private Formen der Solidarität, die sich in seiner Gesetzgebung widerspiegeln. Im Privatrecht besteht diese Solidarität etwa im Familienrecht, das besagt, dass Familienangehörige verpflichtet sind, sich gegenseitig zu unterstützen. Aber auch im Zivilrecht können Schuldner mit ihrem Gläubiger eine solidarische Beziehung eingehen. Als ein Verhältnis der gegenseitigen Unterstützung wird Solidarität im öffentlichen Recht verstanden: Die allgemeine Form drückt sich in nationaler Solidarität aus. Ein besonderes Merkmal des französischen Republikanismus ist die starke Verbindung zwischen Solidarität und Nation. Nach Auffassung der Franzosen sind Toleranz und Respekt für eine friedliche Koexistenz wichtiger als das Vorhandensein „gemeinsamer Werte“ oder die Schaffung eines „gemeinsamen Projekts“. Die Koexistenz unter Einzelpersonen ist oberste Prämisse für das Zusammenleben. Nationale Solidarität ist also eine Garantie dafür, dass Mitglieder derselben Gemeinschaft sich unterstützen. Eine derart stabile Basis aus der Verbindung zwischen Solidarität und Nation kann eine Solidaritätssteuer tragen. Diese außerordentliche Steuer soll dem Staat helfen, einer Krisensituation zu begegnen. In Frankreich wurde somit 1945 die nationale Solidaritätssteuer, die „impôt de solidarité nationale“, eingeführt. Die Steuer kann auch dazu verwendet werden, einen Wirtschaftssektor zu finanzieren, der von einem Konjunkturabschwung besonders betroffen ist, wie dies bei der „impôt sécheresse“ (Dürresteuer) von 1976 der Fall war. Die Einnahmen aus der Steuer stützen auch ein defizitäres Sozialsystem oder helfen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe etwa beim „journée de solidarité“, dem Tag der Solidarität. Letzteres wurde durch das Gesetz vom 30. Juni 2004 (Art. 2) eingeführt und dann im Loi Travail von 2016 erneuert, wobei ein zusätzlicher Arbeitstag der Solidarität von sieben Stunden ohne zusätzliche Vergütung für Angestellte festgelegt wurde. Der französische Verfassungsrat hat mehrfach auf den Solidaritätsgedanken verwiesen. In der Rechtsprechung des Verfassungsrates kennt der Begriff Solidarität eine Vielzahl von Bedeutungen und wird mit verschiedenen Begriffen verwendet: „mécanisme“ (Mecha-

nismus) der Solidarität, „principe de solidarité“ (Grundsatz der Solidarität), „exigence de solidarité“ (Forderung nach Solidarität) und „objectif de solidarité“ (Solidaritätsziel). In ein und derselben Entscheidung kann der Verfassungsrat sich auf mehrere dieser Begriffe stützen. Unter einer sich progressiv liberalisierenden Regierung und einem wachsenden Neoliberalismus ist die Solidarität in Frankreich weiterhin belastbar. Der Grund dafür liegt in ihrem Bestehen als konkrete rechtliche, politische und soziale Norm, die den Staat zum Handeln zwingt und auch die Gesellschaft dazu ermutigt, aktive Bürger bei der Förderung von Solidarität zu sein.

Deutschland

Solidarität wird nicht explizit im deutschen Grundgesetz (Verfassung) genannt, wurde aber vom Bundesverfassungsgericht und den Rechtsgelehrten als Verfassungsgrundsatz unterstellt. Die deutsche Verfassung schreibt jedoch ausdrücklich den Grundsatz des Sozialstaates (Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 GG) fest, der ein Mindestmaß an Sozialleistungen und ein allgemeingültiges Existenzminimum garantiert. Laut Definition berechtigt dieser Grundsatz jeden Bürger zur staatlichen Bereitstellung eines materiellen Minimums, das benötigt wird, um seinen täglichen Lebensunterhalt zu decken (Heun 2011:200). Dies wurde durch das Bundesverfassungsgericht wiederholt bestätigt. Sehr deutlich wurde diese Berechtigung in seinem jüngsten Urteil zur minimalen Bereitstellung von sozialen „Hartz IV“-Leistungen (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Feb. 2010 - 1 BvL 1/09 – „Hartz IV -Urteil“) und von Leistungen für Asylsuchende (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10). Darüber hinaus beinhaltet die Verfassung den Grundsatz des Föderalismus (Art. 20 Abs. 1, Art. 30 und Art. 79 Abs. 3 GG). Damit ist Deutschland ein Föderalstaat, in dem Gewaltenteilung herrscht und die Gewalten zwischen dem Zentralstaat und den 16 Bundesländern aufgeteilt werden. Interessanterweise stellt sich in den Verfassungen der Bundesländer das Bild komplexer als auf nationaler Ebene dar. Ähnlich wie beim Grundgesetz wird in den Verfassungen der ehemaligen westdeutschen Bundesländer Solidarität nicht explizit erwähnt. Im Vergleich dazu wird in den Präambeln der Verfassungen der neuen ostdeutschen Bundesländer auf Solidarität als Grundprinzip des staatlichen Handelns verwiesen oder sie wird entsprechend behandelt: in einigen Fällen als abstrakte Erwartung oder als konkrete Pflicht des jeweiligen Bundeslandes (Piazolo 2004: 170- 172). Trotz des Fehlens ausdrücklicher Verweise in der Verfassung und der Gesetzgebung ist Solidarität in der deutschen Gesellschaft gut verankert. Eine wichtige Säule der Solidarität ist der deutsche Wohlfahrtsstaat. Er bietet bedürftigen Menschen eine große Bandbreite an Sozialleistungen und sozialen Einrichtungen. Die Höhe der Sozialleistungen basieren jedoch auf früheren Beiträgen in die Sozialkasse und beruflichem Status. Jedes Mitglied der Sozialversicherungssysteme ist gut geschützt. Wer sich jedoch außerhalb dieser Systeme bewegt erhält nur ein Mindestmaß an sozialer Unterstützung. Auch die Familie spielt weiterhin eine große Rolle im deutschen Sozialsystem, wenn auch nicht in dem Maße wie in den Mittelmeerländern. Sie erhält generell Leistungen, die das Familienleben unterstützen und – bei Bedürftigkeit – gewisse bedarfsorientierte Zuwendungen, die sich nach dem Familieneinkommen richten.

Griechenland

Die Solidarität ist in der griechischen Verfassung verankert. Der Grundsatz der Solidarität ist insbesondere in Artikel 25, Absatz 4 eingeschlossen, wonach jeder volljährige Bürger das Recht hat, am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben des Landes teilzunehmen. Die Anstrengungen des Staates und aller seiner Vertreter sind darauf gerichtet, die uneingeschränkte Ausübung der individuellen Rechte und Freiheiten zu gewährleisten. Der Staat kann seinerseits alle Bürger auffordern, „die Pflicht der sozialen und nationalen Sicherheit“ zu erfüllen. Diese Definition bedeutet konkret, dass der Grundsatz der Solidarität traditionell eng mit dem griechischen Wohlfahrtsstaat (garantiert durch den zuvor genannten Artikel 25 der Verfassung) und insbesondere dem öffentlichen Rentensystem verknüpft wird. Allerdings ist Griechenland seit 2010 mit einer noch nie da gewesenen

wirtschaftlichen, sozialen und politischen Krise konfrontiert, die sowohl die Lebensbedingungen der Mehrheit der Menschen als auch das Funktionieren des gesamten institutionellen Apparats tiefgreifend beeinträchtigt hat. Die schwere Rezession und die strenge Sparpolitik, die während dieser Zeit umgesetzt wurde, haben sich auf alle Teile des sozialen Lebens ausgewirkt: Große Teile der Bevölkerung haben einen beträchtlichen Einkommensverlust erlitten, während junge Griechen mit persönlichen Krisen wie Arbeitslosigkeit, Armut, Unsicherheit, Angst, Wut und Pessimismus in Hinblick auf die Zukunft konfrontiert waren. In den ersten Krisenjahren haben nationale Gerichte generell eine gespaltene Haltung eingenommen: Sie bezweifelten, dass die im Rahmen der Haushaltsanpassungen des Staates umgesetzten Rentenreformen Solidarität, Menschenwürde und angemessene Lebensbedingungen ausreichend gewährleisten könnten. In den folgenden Jahren änderte sich jedoch die Haltung der Justiz. Der Rechnungshof (RH) stellte fest, dass die Europäische Menschenrechtskonvention und die griechische Verfassung das Recht auf eine Rente in einer bestimmten Höhe nicht schützten. Er bewilligte demzufolge, dass der Gesetzgeber unter schwerwiegenden wirtschaftlichen Bedingungen restriktive Maßnahmen zur Verringerung der öffentlichen Ausgaben ergreifen kann, jedoch die gebotene Beachtung der Anforderungen der Artikel 2 und 4(5) der griechischen Verfassung gewährleistet werden sollte. Diese Artikel besagen, dass angemessene Lebensbedingungen – insbesondere für schutzbedürftige Gruppen – aufrechterhalten werden müssen. Die verschiedenen Maßnahmen und früheren Kürzungen bei den Renten und anderen Leistungen hätten sich kumuliert und die Lebensbedingungen der Menschen in Griechenland verschlechtert. Darauf aufbauend stellte der Rechnungshof fest, dass die beschlossenen Rentenkürzungen verfassungswidrig waren. Der griechische Fall stützt die Behauptung, dass es einen Zusammenhang zwischen Sparmaßnahmen und der Erosion der institutionellen Solidarität gibt. Dieser Zusammenhang liegt vielen Nachkriegsregelungen zugrunde und hat in Griechenland einen modernen Sozialstaat und eine moderne griechische Wirtschaft geschaffen. Die nachteiligen Auswirkungen dieser Verbindung waren für schutzbedürftige Gruppen schmerzhafter, denn sie untergruben eine Reihe von Werten wie soziale Gerechtigkeit und Fairness sowie die moralischen Grundlagen öffentlicher Entscheidungsfindung. Darüber hinaus wurde die Solidarität als normative Grundlage des griechischen Wohlfahrtsstaates herausgefordert, weil die Justiz sich gespalten gezeigt hatte in Bezug auf Kürzungen bei den Renten und Sozialleistungen, wenn sich gleichzeitig die ersten Auswirkungen der ergriffenen Sparmaßnahmen zeigen. Der griechische Staat scheiterte darin, bedürftigen Bürgern eine angemessene Sozialpolitik und Sozialleistungen bereitzustellen. Es gibt allerdings Hinweise auf die wachsende Präsenz einer Solidarwirtschaft und die Bereitschaft für soziale Veränderungen. Diese Veränderungen fördern Wachstumsmodelle, die auf den Menschen ausgerichtet sind.

Italien

Das italienische Rechtssystem beruht auf und ist verankert in einigen zentralen Grundsätzen, in denen die soziale Solidarität eine wichtige Rolle spielt (Art. 2). In den letzten zwei Jahrzehnten hat Italien tiefgreifende strukturelle Veränderungen erlebt, die sein soziales, politisches, wirtschaftliches und rechtliches System radikal verändert haben. Die Krise hat sowohl in den sozio-ökonomischen als auch im Rechtssystem bestimmte Schwächen verstärkt und den Impuls für die Verabschiedung mehrerer Reformen gegeben. Im Zuge der steigenden steuerlichen Belastung, der durch die Krise entstandenen Bedürfnisse, der Überalterung der Bevölkerung und der beträchtlichen Ströme von Wirtschaftsmigranten und Asylsuchenden wurden wichtige rechtliche und politische Änderungen umgesetzt. Diese Änderungen hatten eine direkte Auswirkung auf den Wandel des Wohlfahrtssystems. Betrachtet man das italienische Rechtssystem und seine sozio-kulturellen Voraussetzungen, so besteht einerseits eine merkwürdige Diskrepanz zwischen einer sehr starken verfassungsmäßigen Verankerung der Solidarität mit einer recht konsequenten und vielfältigen Gesetzgebung und zahlreichen Fällen, die auf Solidarität beruhen. Andererseits jedoch existiert ein durch Ungleichgewichte charakterisiertes Wohlfahrtssystem, das verschiedene Ansätze kombiniert: einen universalistischen

Ansatz bei der Bildung und der Gesundheit mit einem traditionellen, „korporatistischen“ Ansatz bei den Renten und den Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, sowie einen familienbasierten Ansatz im Sozialsystem. Die jüngsten Veränderungen in den sozialen Bedürfnissen, in der Wirtschaft und in der Politikgestaltung zeigen, dass „der italienische Weg“ zur Solidarität Lösungen basierend auf Prämissen bietet, die nicht mehr der Realität entsprechen (wobei eine davon die Struktur der Familie ist). Die Krise hat den italienischen Solidaritätsrahmen einem der schwersten Crashtests unterzogen, die es jemals gegeben hat. Sie hat einen bereits unausgewogenen Wohlfahrtsstaat dramatisch zerrüttet und hat einige Elemente seiner Solidarität und altruistischen sozio-kulturellen Säulen untergraben. Vor diesem Hintergrund waren die Entscheidungsträger versucht, krisengesteuerte Maßnahmen zu ergreifen, die nicht immer im Einklang mit dem Grundsatz der Solidarität standen. In der Folge sind die Gerichte in Erscheinung getreten, insbesondere das Verfassungsgericht als ein zweiter, sehr bedeutender Akteur für den Schutz und die Beachtung der Solidarität als Rechtsquelle. Denn die krisengesteuerte Gesetzgebung und die politischen Maßnahmen waren nicht unumstritten: Eine große Anzahl von Sparmaßnahmen wurde in den Gerichten angefochten, wobei die Beachtung von Solidarität, Grundrechten und Gleichheit gefordert wurde. In einer Gerichtsbarkeit, in der Solidarität explizit in der Verfassung erwähnt wird, verweist das Verfassungsgericht auf diesen Grundsatz als ein maßgebliches „verfassungsmäßiges Paradigma“. Das Verfassungsgericht hat in den letzten zehn Jahren tatsächlich immer wieder auf Solidarität verwiesen, oftmals in Verbindung mit Menschenwürde, Gleichheit, Arbeit und Subsidiarität. Damit hat das Gericht wiederholt die unantastbare Definition einer Gesellschaft vorgegeben, in der Rechte und Pflichten sich aus ein und derselben Quelle speisen sollten: dem Wert des Teilens von Privilegien und Verantwortlichkeiten.

Polen

Der Grundsatz der Solidarität erscheint explizit nur in der Präambel der polnischen Verfassung und wird vom Verfassungsgericht weniger oft als andere Werte vorgebracht. Die Bedeutung von „Solidarität“ ist jedoch in Polen stark im spezifischen sozio-ökonomischen Hintergrund und dem Vermächtnis der Solidaritätsbewegung in der kommunistischen Epoche verankert. Solidarität wird zum Teil auch in Art. 20 erwähnt: als eines der Elemente, die die soziale Marktwirtschaft kennzeichnen. Die soziale Marktwirtschaft ist die Grundlage des Wirtschaftssystems Polens, das auf wirtschaftlicher Betätigungsfreiheit, Privateigentum, Solidarität, Dialog und Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern beruht. „Solidarität“ in Art. 20 der Verfassung wird jedoch im engeren Sinne verstanden, in dem sie sich an die Sozialpartner richtet, d. h. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und die Behörden des Staates, auch wenn der Staat hier der Arbeitgeber ist. Trotz dieser Tatsache ist Solidarität Teil anderer wichtiger Grundsätze des polnischen Systems, wie etwa sozialer Dialog, das Gemeinwohl oder soziale Gerechtigkeit. Das polnische Verfassungsgericht handelt im Einklang mit der Philosophie der „sozialen Solidarität“. Es betont diesen Grundsatz in vielen Fällen, obwohl dieser nicht direkt aus der Verfassung abgeleitet wurde. Polnische Verfassungsrechtler stellen allerdings fest, dass Solidarität nicht in vollem Umfang von den Gerichten anerkannt wird. Sie ist eine inhärente Verfassungsnorm, die zum Grundprinzip wird. Soziale Solidarität wird auch als Grundlage für den öffentlichen Wohlfahrtsstaat betrachtet, der das öffentliche System der Sozialhilfe und die Sozialversicherung beinhaltet. Der Kern dieses Grundsatzes manifestiert sich vor allem darin, dass es eine Verbindung (die Äquivalenz) zwischen bezahlten Beiträgen und den empfangenen Leistungen aufbricht. Aufgrund dieser Tatsache und historisch-sozialer Faktoren ist Solidarität ein Grundsatz, der in Polen viele Paradoxa verursacht. Einerseits besagt die in der Präambel der polnischen Verfassung festgeschriebene „Solidaritätsverpflichtung“, dass Solidarität einer der Grundsätze ist, der die Grundlage des staatlichen Systems bildet. Andererseits aber zeigen polnische Verfassungsrechtler auf, dass der in der polnischen Verfassung verankerte Grundsatz der Solidarität eher eine „allgemeine Idee“ ist, undefinierbar, unklar und mit einem unverbindlichen Charakter. Das Verfassungsgericht verweist oft auf „Solidarität“, insbesondere auf den Grundsatz der „sozialen Solidarität“, jedoch eher als Be-

standteil anderer Grundsätze. Darüber hinaus ist es in Zeiten der Krise in Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts unklar und schwer vorauszusehen, wie es in der Zukunft, unter politischem Druck, entscheiden wird. Das zweite Paradox äußert sich darin, dass Polen, das Land der „Solidaritätsbewegung“, das zum Sturz des Kommunismus beigetragen hat, nach 1989 eher neoliberale politische und wirtschaftliche Lösungen umgesetzt hat. Diese Lösungen basieren stärker auf Individualismus als auf soziale Solidarität. Schließlich ist das Land, obwohl es immer noch katholisch ist und fast 90 % seiner Bevölkerung sich als katholisch bezeichnen, auch eines der Länder mit dem geringsten Grad an Empathie und Toleranz. Beide Eigenschaften sind unerlässlich für das Gedeihen von Solidarität.

Schweiz

Das schweizerische Ethos für Solidarität bezieht sich stark auf den sozialen Zusammenhalt innerhalb der verschiedenen territorialen Ebenen des Nationalstaats. Der schweizerische Föderalismus beinhaltet Diversität und Autonomie als Mechanismus, der das politische und soziale Gleichgewicht zwischen der geteilten Herrschaft auf föderaler Ebene und der Selbstverwaltung auf kantonaler Ebene berücksichtigt. Der Staat ist kulturell und territorial komplex: Solidarität und Föderalismus ordnen sich dieser Komplexität unter. Der Staat legt ein grundsätzliches Gefüge an Werten und Pflichten fest, das die einzelnen Kantone zusammenhält und die friedliche Koexistenz und das Wohlergehen der Bürger aufrechterhält. Die Präambel der Schweizerischen Verfassung von 1999 erkennt den Grundsatz der Solidarität als einen ihrer Grundwerte an, die die schweizerische Gesellschaft regeln. Darüber hinaus definiert sie den Geist des schweizerischen Staates als solidarisch und weltoffen. Dieser Geist ist verankert in zentralen Werten wie Diversität, Nachhaltigkeit, Demokratie und gegenseitige Rücksichtnahme. Während der Grundsatz der Solidarität in der Verfassung nur als eine Willenserklärung enthalten ist, die die Rechtsordnung bestimmt, enthalten andere Gesetze explizit Bestimmungen zur Solidarität. Die Bundesfinanzreform von 2004 beinhaltet beispielsweise den Grundsatz der Solidarität. Diese Reform ermöglicht der Bundesregierung, finanzielle Ressourcen und Lasten auszugleichen, den inneren Zusammenhalt zu stärken und Ungleichheiten zwischen den Kantonen oder Vorurteile gegenüber Menschen, die von kollektiven Sozialleistungen profitieren, zu verringern. Sie erkennt auch die Pflicht des Staates und der Kantone an, zu gewährleisten, dass jede Person Zugang zur Sozialversicherung (Art. 41) hat. Der schweizerische Wohlfahrtsstaat ähnelt – in Bezug auf den Umfang und die Struktur der sozialen Regelungen – dem kontinentalen versicherungsbasierten Modell der Sozialversicherungsbeiträge und kombiniert auch residuale liberale Ansätze. Diese Regelungen sind meist auf Bundesebene festgelegt. Ihre Umsetzung erfolgt jedoch auf kantonaler Ebene, was von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ist. Die Auswirkungen des Föderalismus, direkter Demokratie und Diversität führen zu einem komplexen sozial-liberalen Modell eines Wohlfahrtsstaats in unterschiedlichen Phasen. Bei diesem Modell stellen Kantone und Eidgenossenschaft ergänzende Maßnahmen zur Eigenverantwortung und private Initiative sicher. Diese rechtliche Solidarität ist mit individueller und kollektiver Verantwortung verknüpft. Zum Beispiel führen nach der Verfassungsrevision von 2010 unrechtmäßig beanspruchte solidaritätsbasierte Leistungen (Sozialversicherungen oder Beihilfen) zum Verlust des Aufenthaltsstatus und zur Abschiebung von ausländischen Einwohnern (Verf. Art. 121§3 und 5). Schweizerische Versicherungen verschärfen in letzter Zeit ihre Betrugsbekämpfungs- und Missbrauchsbestimmungen, so dass eine Überwachung durch private Ermittler ermöglicht wird.

Vereinigtes Königreich

Solidarität ist ein wichtiger Bestandteil in der Existenz des Vereinigten Königreichs (UK) als einheitliche politische Autorität. Der Vielvölkerstaat vereint vier unterschiedliche Nationen: England, Schottland, Wales und Nordirland. Das Vereinigte Königreich musste ein Gleichgewicht zwischen andernfalls konkurrierende Solidaritätsformen auf verschiedenen geopolitischen Ebenen finden:

Subnationale Solidarität (z. B. zwischen schottischen und walisischen Personen) musste mit länderübergreifenden (z. B. schottische gegenüber walisischen) sowie supra-nationalen (z. B. schottische gegenüber britischen) Formen der Solidarität kombiniert werden. Daher war ein komplexes System notwendig, das diese Formen von Solidarität auf unterschiedlichen geopolitischen Ebenen aufrechterhält. Dieses System wurde durch spezifische Institutionen und politische Modelle ausgearbeitet. Obwohl das Vereinigte Königreich keine geschriebene Verfassung hat, wird – aus sozialpolitischer Sicht – dieses komplexe Netz aus Formen der Solidarität über die Entwicklung eines Wohlfahrtsstaates gehalten: insbesondere durch die Schaffung eines öffentlichen Gesundheitssystems zusammen mit öffentlichen Renten- und Versicherungsprogrammen, die seit den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts bestehen. Im Vereinigten Königreich wie auch anderswo, war der Wohlfahrtsstaat in einer Reihe von Umverteilungsstrategien ein wesentliches Instrument bei der Förderung des nationalen und supra-nationalen Identitätsaufbaus – und somit ein Mittel zur Schaffung von Solidarität zwischen den Bürgern. Diese Mechanismen zur Schaffung von Solidarität werden jedoch durch politische und wirtschaftspolitische Gegebenheiten ernsthaft beansprucht, was nationale Formen von Solidarität zum Nachteil supra-nationaler (britischer) Formen zu stärken scheint. Einige der Mechanismen, die seit vielen Jahren die länderübergreifende Solidarität stützen, werden jetzt stark hinterfragt. Folglich ist das Solidaritätsgerüst, das das Vereinigte Königreich zusammengehalten hat, derzeit gefährdet. Politisch-institutionelle Regelungen, wie die Teilung der Macht zwischen verschiedenen Nationen und territorial-politischen Akteuren, werden auf den Prüfstand gestellt. Besitzen diese Regelungen noch die Fähigkeit, die Bandbreite der Interessen und Stimmen zu vertreten? Aus dieser Fragestellung heraus ist in Schottland, einem der verfassungsgebenden Bestandteile des Vereinigten Königreichs, der Anspruch entstanden, die Unabhängigkeit vom Vereinigten Königreich durch ein Referendum anzustreben. Eine weitere wichtige politische Institution, die Solidarität garantiert hat, wie etwa der Wohlfahrtsstaat, wurde durch die Sparpolitik nach der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeschränkt. Auch war die supra-nationale Identität durch die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union verankert. Nachdem das Land durch ein im Juni 2016 abgehaltenes Referendum beschlossen hatte, auszutreten, ist sie in dieser Form zusammengebrochen.