



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 81

12.09.2012

Frank Schorkopf:

Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität: Die Perspektive des Grundgesetzes

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Prof. Dr. Frank Schorkopf*

Der Beitrag geht auf einen Vortrag des Verfassers am 10. Mai 2012 bei der Europarechtkonferenz „In Vielfalt geeint – Wieviel europäische Solidarität? Wieviel nationale Identität?“ zurück, die am 10. und 11. Mai 2012 in Berlin stattgefunden hat. Der Tagungsband zur Konferenz wird demnächst unter gleichlautendem Titel im Mohr Siebeck Verlag erscheinen und den vorliegenden Beitrag enthalten.

Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität: Die Perspektive des Grundgesetzes

I. Das Ringen um den primären Ort politischer Integration

»Wer von Identität redet, zeigt, dass er keine hat.« Dieser Satz – er wird dem Psychoanalytiker und Philosophen Horst-Eberhard Richter zugeschrieben¹ –, passt in zweierlei Weise zu dem Thema »Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität«: Die Europäische Union ist in besonderem Maße darauf ausgerichtet, eine europäische Identität auszubilden, sie zu stärken und sie weltweit zu Gehör zu bringen. Die gesamte europäische Integration kann sogar als Prozess der Bewusstwerdung einer regionalen Identität verstanden werden, ein Prozess, der möglicherweise unter dem Begriff »Solidarität« eine neue Entwicklungsstufe erreicht hat.

Ähnliches lässt sich zum Begriff der nationalen Verfassungsidentität sagen, besonders wenn das Thema – wozu der Untertitel auffordert – vom Standpunkt des Grundgesetzes beobachtet wird. Die Verfassungsidentität, durch den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts mit dem Lissabon-Urteil in das allgemeine Bewusstsein transportiert,² scheint jedoch nicht noch zu erlangende Identität, sondern den Verlust vormals bestehender Identität zu betonen. Dass das Gericht aus einer defensive Haltung heraus begründe, hat die Urteilkritik teilweise sehr fein wahrgenommen und als Schwächezeichen gedeutet.

Die Verknüpfung nationaler Verfassungsidentität und europäischer Solidarität steht bei der Tagung in einem anderen Kontext. Die Europäische Union ist in einer Großen Krise. Die Krise ist angestoßen worden durch die Ereignisse auf dem Finanzmarkt seit dem Jahr 2007. Sie hat sich zur Staatsschuldenkrise entwickelt und erfasst mittlerweile die Union als Ganzes. Herausgehobene Vertreter der politischen Elite sprechen davon, dass

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Georg-August-Universität Göttingen und Direktor des dortigen Instituts für Völkerrecht und Europarecht.

¹ Der Satz wird zitiert von *Hartmut Stenzel*, Identität als politische Strategie und als »Plastikwort«: zur französischen Diskussion um die »identité nationale«, *Lendemains* 36 (2011), 91 (93), seinerseits unter Hinweis auf *Lutz Niethammer*, *Kollektive Identität*, 2000, 36, der das Zitat jedoch nicht exakt einer Quelle zuordnet.

² BVerfGE 123, 267 (344, 353 f., 397-402, 413) und LS 4 – Lissabon.

die Europäische Union zerbrechen könne, dass das europäische Projekt als Ganzes auf dem Spiel stehe.³ Die Ereignisse in der Wirtschafts- und Währungsunion lenken die Aufmerksamkeit außerdem darauf, dass auch in anderen Politikbereichen der auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten Union schwerwiegende Defizite (Schengen und Asyl) bestehen.⁴

Mit Blick auf diesen Kontext wird das Begriffspaar im Folgenden nicht als Gegensatz verstanden. Es soll nicht die Frage direkt gestellt und beantwortet werden: Wieviel europäische Solidarität gestattet uns die nationale Verfassungsidentität? Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist die Beobachtung, dass die Begriffe »Identität« und »Solidarität« jüngere Rechtsbegriffe sind, die erst in den letzten Jahren verstärkt und seitdem aber deutlich wahrnehmbar, in Gesetzen und Verträgen und im Rechtsdiskurs verwendet werden. Es wird deshalb eine Antwort auf die Frage gesucht, was die Gründe für diese Entwicklung sind. Warum wird Solidarität plötzlich ein so zentraler europäischer Begriff? Weshalb entwickelt Karlsruhe die Idee einer nationalen Verfassungsidentität?

Die These dieses Beitrages lautet: »Nationale Verfassungsidentität« und »europäische Solidarität« sind Etiketten für den politischen Machtkampf um den primären Ort sozialer und damit politischer Integration. »Solidarität« ist dabei funktional an die Stelle des Integrationsbegriffs getreten.

II. Gegenseitige und barmherzige Solidarität

1. Bereits im Schuman-Plan heißt es, Europa werde durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat (*solidarité de fait*) schaffen. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war davon getragen, dass die Mitgliedstaaten zur gesamten Hand für das Ganze, d.h. für Frieden – Wohlstand – Zukunft haften. Die Präambel des EGKS-Vertrages nahm die *solidarité de fait* wieder auf, wenngleich die deutsche Vertragsfassung dies bewusst nur als »tatsächliche Verbundenheit« übersetzte. *Christian*

³ Vgl. das Interview mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, *Martin Schulz*, v. 13. 4. 2012 mit der FAZ: »Die europäische Einigung ist ein reversibles Projekt, Europa kann auch scheitern. Jetzt sind wir zum ersten Mal in einer Situation, wo das ein realistisches Szenario ist.« Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, Regierungserklärung v. 19. 5. 2010, Deutscher Bundestag, Plen. Prot. 17/42, 4125 (4126 A-B): „Die Währungsunion ist eine Schicksalsgemeinschaft. Es geht deshalb um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee. Das ist unsere historische Aufgabe; denn scheidet der Euro, dann scheidet Europa.“; ähnlich Regierungserklärung v. 15. 12. 2010, Plen. Prot. 17/80, 8817 (8820 D) und Rede v. 7. 9. 2011, Plen. Prot. 17/123, 14467 D (14470 B). *Jürgen Habermas*, Am Euro entscheidet sich das Schicksal der Europäischen Union, in: ders., *Zur Verfassung Europas*, 2011, S. 112 ff.

⁴ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen der Tagung vom 23./24. 6. 2011, EUCO 23/1/11, Ziff. 20-30 und *Rat für Inneres und Justiz*, Pressemitteilung zur 3151. Sitzung des Rates v. 8. 3. 2012, Dok. Nr. 7308/12, 7-8, betreffend den *Greek national action plan on asylum and migration*. Die drei Spruchkörper im „Europäischen Verfassungsgerichtsverbund“ haben mittlerweile festgestellt, dass ein Asylbewerber nicht an einen Mitgliedstaat – in den entschiedenen Fällen Griechenland – überstellt werden darf, in dem er Gefahr läuft, unmenschlich behandelt zu werden, s. EGMR, Urt. v. 21.1.2011, No. 30696/09 – M.M.S./Belgien und Griechenland, abgedruckt in: EuGRZ 38 (2011), 243; EuGH, verb. Rs. C- 411/10 und 493/10, Urt. v. 21. 12. 2011 – N.S. und M.E.; das Verfassungsbeschwerde-Verfahren 2 BvR 2015/09 wurde mit Beschluss des Zweiten Senats des BVerfG v. 25.1.2012 eingestellt, nachdem das Bundesministerium des Innern das Bundesamt für Migration angewiesen hatte, generell von Überstellungen Asylsuchender nach Griechenland abzusehen und die Schutzgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen.

Tomuschat erklärt diese bemerkenswerte Abweichung damit, dass seinerzeit »Solidarität« in deutsche Ohren ein Fremdwort gewesen sei und eine europäische Solidarität erst durch konkretes Handeln geschaffen werden sollte.⁵ Möglicherweise sind es aber auch widerstreitende Vorverständnisse von Solidarität, die mit diesem Begriff einher gingen und gehen und die zugedeckt werden sollten.

Seitdem hat »Solidarität« den semantischen Halbschatten, in den die Übersetzung das Wort stellte, verlassen. »Solidarität« ist das gewichtigste Wort des Vertrages von Lissabon, es sei, so *Christian Calliess*, eines der »bestimmenden Leitmotive des unionalen Rechts.«⁶ Die Union fördert die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie leistet einen Beitrag zur Solidarität und gegenseitigen Achtung unter den Völkern. Für die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung gilt der »Grundsatz der Solidarität« und die Energiepolitik verfolgt die Union im »Geiste der Solidarität«, von dem auch die gegenseitige Hilfe der Mitgliedstaaten bei Unglücksfällen getragen sein soll.⁷ Es scheint, als belegten diese Beispiele jenes, Anfang der 1950er Jahre noch ausstehende konkrete Handeln, das nach mehr als sechs Jahrzehnten der Integration eine europäische Solidarität geschaffen hat.

Trotz der zahlreichen Nennungen in den Verträgen und der Präsenz im europapolitischen Diskurs ist nicht deutlich, was genau mit europäischer Solidarität gemeint ist. Das Unionsrecht setzt diesen sozialphilosophischen Schlüsselbegriff⁸ voraus und erläutert ihn nicht weiter, obwohl mit dem Begriff ein umfangreiches ideengeschichtliches Konvolut aktiviert wird.⁹ Die vertraglichen Solidaritätstatbestände erklären unterschiedliche Subjekte für solidarisch. Sie nehmen sowohl auf die Mitgliedstaaten als auch auf die Völker, d.h. unmittelbar auf die Menschen Bezug.

2. Der vertiefte Blick in die Unionspraxis ermöglicht eine Konkretisierung. Die Kommission spricht im Zusammenhang mit den Sekundärmaßnahmen in den Bereichen Asyl und Migration aus, es sei ein Schlüsselaspekt von Solidarität, dass die jeweiligen nationalen Asylsysteme imstande seien, die einschlägigen Normen einzuhalten, um Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten zu vermeiden: »Ein überlastetes oder schlecht funktionierendes System in einem Mitgliedstaat hat bedeutende Auswirkungen auf alle anderen, auch durch Sekundärbewegungen.« Solidarität müsse mit Verantwortung verbunden werden.¹⁰ Zu dieser Verantwortung gehört es dann aber auch, so die Kommission weiter, dass die finanziellen Lasten, die sich aus der Einführung eines integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen der Union und aus der Umsetzung der gemeinsamen Asyl- und Einwande-

⁵ *Christian Tomuschat*, Solidarität in Europa, in: Capotorti u.a. (Hrsg.), *Liber amicorum Pierre Pescatore*, 1987, S. 729 (731).

⁶ *Christian Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 104.

⁷ Siehe Art. 3 Abs. 3 und 5 EUV, Art. 80, 194 Abs. 1 und Art. 222 Abs. 1 AEUV.

⁸ *Uwe Volkmann*, Solidaritätsprinzip, in: *Evangelisches Staatslexikon*, Neuausgabe, 2006, Sp. 2163 ff.

⁹ *Steinar Stjerno*, Solidarity in Europe, 2005; *Jack Ernest S. Hayward*, Solidarity: The Social History of an Idea in 19th Century France, in: *International Review of Social History* 4 (1959), S. 261-284.

¹⁰ *Europäische Kommission*, Mitteilung – über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen, KOM (2011) 835, S. 2.

rungspolitik ergeben, gerecht auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.¹¹

»Solidarität« beschreibt also den Zusammenschluss der Mitgliedstaaten als einen Verband der gegenseitigen Verantwortung und Sorge. Es geht um die Befolgung der gemeinsamen Regeln und Respektierung der Institutionen auch in dem Fall, in dem die Regeln und institutionellen Arrangements nicht den partikularen Vorstellungen entsprechen.¹² Diese *gegenseitige* oder *reziproke Solidarität* betont die Bindekraft zwischen den Mitgliedstaaten und damit den europäischen Völkern, wodurch die gesteigerte Wortverwendung mit dem Vertrag von Lissabon erklärbar wäre. Denn die Mitgliedstaaten der Union unterscheiden sich erheblich in ihrer Gestalt, ihren Erwartungen und ihren gegenwärtigen Interessen. In Zeiten, in denen nach dem Zusammenhalt und den Bindekräften politischer Verbände gefragt wird, wäre »Solidarität« eine Antwort.

Auch die reguläre Finanzierung der Union wird von einer solch reziproken Solidarität getragen. Ein Teil der Mitgliedstaaten zahlt stets mehr Geld in den Gesamthaushalt ein als sie zurück erhalten. Die EU hat insoweit ein System des Finanzausgleichs geschaffen, das wirtschaftlich schwächere Mitgliedstaaten durch begrenzte Transferzahlungen unterstützt.¹³

Die größere wirtschaftliche Leistung wird mit höheren Beiträgen belastet, damit Transfers an die weniger erfolgreichen Mitglieder der europäischen Staatengesellschaft geleistet werden können.¹⁴ Mit Gründung der Gemeinschaften und später der Union haben die Mitgliedstaaten sich also nicht allein wechselseitige Marktchancen eingeräumt. Die wirtschaftlich erfolgreichen Mitgliedstaaten haben zudem eingewilligt, eine Marktzugangsprämie zu entrichten. Über Infrastrukturfonds sowie mit speziellen Förderprogrammen werden die Gelder an wirtschaftlich schwächere Mitgliedstaaten wieder ausgeschüttet. Die Gelder sollen deren Wettbewerbsfähigkeit im weiteren Sinn dauerhaft erhöhen und grundsätzlich Akzeptanz für den Mechanismus von Öffnung und Transfer herstellen.¹⁵ Diese Form der Solidarität ist von einem voluntativen Element getragen. Sie wird be-

¹¹ *Europäische Kommission*, Mitteilung – Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013, KOM (2005) 123, S. 15.

¹² *Roland Bieber*, Solidarität als Verfassungsprinzip der Europäischen Union, in: v. Bogdandy/Kadelbach (Hrsg.), *Solidarität und Europäische Integration*, 2002, S. 41 (45); mit begriffsgeschichtlichen Argumenten für den Zusammenhang von Rechten und Pflichten *Jürgen Brand*, *Solidarität und Identität*, *Rechtsgeschichte* 6/2005, S. 40 (42), passim.

¹³ *Ulrich Häde*, *Der Finanzausgleich in der Europäischen Union*, *Diskussionspapiere zu Staat und Wirtschaft*, 2003, sowie die Beiträge in: *Hartwig/Petzold* (Hrsg.), *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit*, 2005.

¹⁴ Zur Dimension der Finanztransfers seit Gründung der EWG siehe *Franz-Ulrich Willeke*, *Tatsächliche und angemessene Nettobeiträge*, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 58 (2007), S. 93-129; mit neueren Zahlen *ders.*, *Deutschland, Zahlmeister der EU*, 2011.

¹⁵ Der Europäische Rat sah dieses Ziel bereits im Jahr 2001 für die EU-15 als weitgehend erreicht an, vgl. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes v. 15. 12. 2001*, *Erklärung von Laeken*, Ziff. I: „Die Europäische Union ist ein Erfolg. Schon mehr als ein halbes Jahrhundert lebt Europa in Frieden. Zusammen mit Nordamerika und Japan gehört die Union zu den drei wohlhabendsten Regionen der Welt. Und durch die Solidarität zwischen ihren Mitgliedern und eine gerechte Verteilung der Früchte des Wirtschaftswachstums ist der Lebensstandard in den schwächsten Regionen der Union gewaltig gestiegen, die so einen Großteil ihres Rückstands aufgeholt haben.“

gründet und zugleich konkretisierend begrenzt durch eine zwischenstaatliche Übereinkunft, der als ein *contrat social européen*¹⁶ eingeordnet werden könnte.¹⁷

3. In der Europäischen Union ist darüber hinaus ein zweiter Ansatz vertreten, der gleichfalls den Begriff »Solidarität« für sich in Anspruch nimmt und der uns nahe an das eigentliche Problem heranführt. Auch für diesen Ansatz liefert die Kommission ein Beispiel. In ihrer Mitteilung über eine erneuerte Sozialagenda heißt es: »Solidarität bedeutet, den Benachteiligten zu helfen, d.h. denjenigen, die nicht von einer offenen, im schnellen Wandel befindlichen Gesellschaft profitieren können. Solidarität bedeutet, die soziale Eingliederung und die Integration, die Partizipation und den Dialog zu fördern sowie Armut zu bekämpfen. Und Solidarität bedeutet, diejenigen zu unterstützen, die aufgrund der Globalisierung und des technologischen Wandels temporär mit Übergangsproblemen konfrontiert sind.«¹⁸

Das Handeln wird hier von einem gegenüber der reziproken Solidarität veränderten Motiv angeleitet. Es geht um die Hilfe für bedürftige Menschen aus Barmherzigkeit heraus. Der Mann aus Samaria, von dem das Lukas-Evangelium berichtet, jammerte den überfallenen Reisenden und kümmerte sich, obwohl er nur zufällig des Weges kam und das Opfer nicht kannte. Er half, obwohl weder Ansprüche noch Verdienste bestanden.¹⁹ Eine solche *barmherzige* oder *caritative Solidarität* benötigt, soll sie in die normativen Grundlagen eines politischen Verbandes übernommen werden, eine andere Rechtfertigung als die abstrakt-formelle gegenseitige Solidarität.

Die Rechtfertigung für diesen Ansatz wird dem Wertedenken entnommen. »Die gemeinsamen sozialen Werte sind ein maßgeblicher Bestandteil der europäischen Identität, da sich der europäische Einigungsprozess von Anfang an auf diese Werte gestützt hat.«, begründet die Kommission ihre Auffassung in der bereits zitierten Mitteilung.²⁰ Mit dem Wertegedanken eröffnen wir ein Forum, das sich die Europäische Union mit dem Vertrag

¹⁶ Vgl. *Ingolf Pernice*, The framework revisited: Constitutional, federal and subsidiarity issues, *Columbia Journal of European Law* 2 (1996), 403 (419); *ders.*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, 2. Aufl., Bd. 2, Art. 23 Rn. 20 ff., der den Gedanken allerdings auf eine Bürgerunion bezieht. »In Fortführung des Gedankens etwa von Joseph H.H. Weiler und Joachim Mestmäcker möchte ich vom *contrat social européen*, einem gemeinsamen verfassungsgebenden Akt sprechen, dessen Subjekt vielleicht nicht ein europäisches ‚Volk‘ ist, sondern die Völker der Mitgliedstaaten in ihrer neuen Identität als Unionsbürger (...).« (Nachweis und Hervorhebungen weggelassen), zitiert nach *ders.*, The Political Vision of Europe and the Necessary Institutional Transformations (Democracy, Rule of Law, Welfare State), *Forum Constitutionis Europae* 4/98, Rn. 7.

¹⁷ Bemerkenswert im Asyl-Kontext EuGH (Große Kammer), verb. Rs. C-411/10 und 493/10, Urt. v. 21. 10. 2011 (noch nicht in Slg. veröffentlicht), Rn. 93 – N.S. und M.E.: »Außerdem gilt nach Art. 80 AEUV für die Asylpolitik und ihre Umsetzung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die Richtlinie 2001/55 ist ein Beispiel für diese Solidarität, doch sollen ihre Solidaritätsmechanismen, wie in der mündlichen Verhandlung dargelegt worden ist, den ganz außergewöhnlichen Situationen vorbehalten sein, die ihr Anwendungsbereich erfasst, d. h. den Fällen eines Massenzustroms von Vertriebenen.«

¹⁸ *Europäische Kommission*, Mitteilung – Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts, KOM (2008) 412, S. 7 f., zu diesem Politikansatz ausf. *Catherine Barnard*, Solidarity and the Commission's ‚Renewed Social Agenda‘, in: Ross/Borgmann-Prebil (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, 2010, S. 73 (81 ff.).

¹⁹ Lukas 11, 30. Die Verbindung zum »barmherzigen Samariter« wird gezogen von *Jürgen Brand*, (Fn. 12), S. 40 (60).

²⁰ *Europäische Kommission*, (Fn. 18), S. 4.

von Lissabon auch formell erschlossen hat. Art. 2 Satz 1 des EU-Vertrages nennt sechs Werte, auf die sich die Europäische Union gründet; die Solidarität zählt nicht dazu. Sie ist lediglich in der »Verlustliste« des Satzes 2 aufgenommen worden, in der sechs weitere wertende Merkmale stehen, durch die sich eine europäische Gesellschaft auszeichne (Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Gleichheit von Männern und Frauen).

Die Entstehungsgeschichte des Art. 2 EUV zeigt deutlich, dass der Konvent eine bewusste Gliederung vornahm und den Wertekanon, trotz mannigfaltiger Versuche, die Liste zu erweitern, begrenzte.²¹ Wenngleich eine formale Rechtfertigung über das Wertedenken deshalb nicht trägt, bleibt der moralische Imperativ erhalten, für andere brüderlich einzustehen.²² Die Wertbindung des Unionsrechts, deren rechtliche Bedeutung noch weithin ungeklärt ist, führt weiter zu dem Problem, dass Werte strukturell absolut sind. Wenn bei einer wertenden Betrachtung des Unionsrechts Solidarität herrscht, *muss* Deutschland dann dem Fiskalvertrag und dem Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus zustimmen, vielleicht sogar deren Rettungskapazitäten erhöhen?²³ Ein Wert der europäischen Solidarität geböte diese Schritte, die Vernunft und das nationale Verfassungsrecht sagen, dass es noch andere Gesichtspunkte, andere Werte – wie die Freiheit – gibt, die in die Willensbildung einbezogen werden müssen.

Doch nach welchen Maßstäben sollen wir dann abwägen? Ist Freiheit mehr wert als Solidarität? Ist Demokratie dem Rechtsstaat vorzuziehen?²⁴ An diesem Punkt übernimmt die caritative Solidarität einen weiteren Gedanken aus der Sozialphilosophie, der sich vor allem in Frankreich entwickelt hat. Nach der *solidarité sociale* stehen Menschen in einer wechselseitigen Abhängigkeit zueinander, die sich durch die arbeitsteilige Gesellschaft weiter verstärkt. Die Einzelnen sind wie die Glieder eines Körpers, die notwendig aufeinander angewiesen und deshalb am wechselseitigen Erhalt ausgerichtet sind. Solidarität soll demnach nicht die Ergebnisse individueller Freiheit korrigieren, sondern ist das oberste Sozialprinzip.²⁵ Nicht mehr ein am Willen der Beteiligten ausgerichteter *contrat social européen*, sondern das Bild des Staates – der Union – als Organismus²⁶ ist für diesen Ansatz maßgebend.

²¹ Ausf. *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der Europäischen Union, 41. Lieferung, Art. 2 Rn. 4 f.

²² *Wolfgang Schieder*, Brüderlichkeit, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 1, 1972 (Studienausgabe 2004), S. 552 (spez. 573 ff.).

²³ BT-Drs. 17/9046 (Fiskalvertrag) und BT-Drs. 17/9045 (ESM), siehe dazu *Frank Schorkopf*, Die politische Verfasstheit Europas im Lichte des Fiskalvertrages, ZSE 10 (2012), S. 1-29 mwN; *Christian/Calliess/Christopher Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“, JZ 67 (2012), S. 477-487. Speziell zu den Befürchtungen im Kontext des Lissabon-Verfahrens vor dem BVerfG *Dietrich Murswiek*, Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung, NVwZ 28 (2009), S. 481-486.

²⁴ Zur Absolutheit und Abwägung von Werten *Udo Di Fabio*, Kultur der Freiheit, 2005, S. 62 ff.

²⁵ Die Lehre von der *solidarité sociale* geht auf Léon Duguit zurück, siehe ausf. *Dieter Grimm*, Solidarität als Rechtsprinzip, 1973, S. 38 ff.

²⁶ Die geistesgeschichtlichen Hintergründe dieses Sprachbildes beleuchten *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Der Staat als Organismus: zur staatstheoretisch-verfassungspolitischen Diskussion im früheren Konstitutionalismus, in: ders., Recht, Staat, Freiheit, 2006, S. 263 ff., *Otto Kimminich*, Der Staat als Organismus: ein romantischer Irrglaube, in: Festschrift für Adolf Gasser, 1983, S. 319 ff.

Mit diesem Verständnis ließe sich erklären, weshalb das Unionsrecht nicht nur auf eine Solidarität zwischen Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen Menschen, d.h. Völkern, Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen bezogen ist. Die Europäische Union stünde dann möglicherweise in Parallele zu der historischen Entwicklung des Solidaritätsgedankens. Denn Solidarität im Staat hatte sich zunächst über Korporationen, beispielsweise über Zünfte oder Genossenschaften vermittelt und wurde erst in späterer Zeit direkt zwischen Staat und Individuum organisiert.²⁷ Der Organismus verkörpert eine politische, ist eine ethisch-sittliche Einheit. Mit anderen Worten, vielleicht stehen wir in der Europäischen Union an dem Punkt, an dem die über Mitgliedstaaten vermittelte Solidarität nunmehr direkt zwischen Union und Unionsbürgern organisiert werden soll.

III. Identität als das Bewusstsein der Verbundenheit mit einem politischen Raum

1. An diesem Punkt der Argumentation ist an der Zeit, den Begriff der Identität, auch in seiner spezifischen Ausprägung als nationale Verfassungsidentität, in den Gedankengang einzubeziehen. Die caritative Solidarität, auf die Betroffene und interessierte Kreise ihre Hoffnungen setzen, um die Krise zu überwinden, ist nämlich ein voraussetzungs- und folgenreiches Konzept, das umfangreiche politische Gestaltung ermöglicht und einfordert. Das wird uns zu der Funktion des Identitätsbegriffs führen.

»Identität« ist ein Begriff, der ebenfalls aus den Geisteswissenschaften in das Recht eingeführt worden ist.²⁸ Er kam zu einem Zeitpunkt in das europäische Recht, in dem die Mitgliedstaaten die Europäische Union gründeten und dadurch zu einem qualitativen Sprung in der europäischen Integration ansetzten. Der Regierungskonferenz zum Vertrag von Maastricht war vorgeschlagen worden, der Union eine »föderale Ausrichtung« zu geben, doch nicht alle Regierungen wollten sich dem anschließen.²⁹ Die Mitgliedstaaten einigten sich stattdessen auf die Festschreibung der Bürgernähe³⁰ und auf die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten. Die von der Union anzustrebende europäische Identität sollte ein Gegengewicht erhalten, das zudem der empfundenen schleichenden Entstaatlichung der Mitgliedstaaten entgegenwirken sollte.

Der Unionsvertrag verankerte den Grundsatz der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten im zentralen Artikel F des EU-Vertrages und verband ihn mit dem Demokratieprinzip. Der Vertrag von Amsterdam verselbständigte die Identitätsklausel, ohne deren Wortlaut zu ändern.³¹ Der Vertrag von Nizza ließ die Vorschrift unverändert und seit dem Vertrag von Lissabon achtet die Union nunmehr u.a. die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmä-

²⁷ Nochmals *Jürgen Brand*, (Fn. 12), S. 40 (45 f.).

²⁸ Die Eignung des Begriffs für das Recht ist deshalb zum Zeitpunkt seines Imports von *Karl Doehring*, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, ZRP 1993, 98 (101); Die nationale Identität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Festschrift für Ulrich Everling, 1995, Bd. 1, S. 263 ff., prinzipiell angezweifelt worden.

²⁹ BT-Drs. 12/334, 81, 85 ff.

³⁰ Art. 1 Abs. 2 EGV-Maastricht.

³¹ Näher dazu *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 23. Lieferung, Art. 6 EUV Rn. 72 ff. mwN.

ßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon).

Dieser Entwicklungsbefund zum Unionsrecht ist bedeutsam, weil die vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 2009 eingeführte »Verfassungsidentität« als Komplementärbegriff zur nationalen Identität des Unionsrechts konzipiert ist. Art. 4 Abs. 2 EUV-Lissabon nehme die bereits bestehende Pflicht der Union auf, mitgliedstaatliche Verfassungsprinzipien zu achten. Außerdem sei die »verfassungsrechtlich radizierte Prüfungskompetenz« gegenüber Akten der Europäischen Union notwendig, weil »anders [...] die von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon anerkannten grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration nicht gewahrt werden [können].«³²

Aus dem Zusammenhang wird deutlich, dass dem rechtlichen Identitätsbegriff, national wie europäisch, das sozialpsychologische Vorverständnis von Identität zugrunde liegt. Es geht um die Zugehörigkeit zu Subjektsbeziehungen, um das Bewusstsein der Verbundenheit mit existierenden politischen Räumen – der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union.³³ Identität ist also ein Differenzbegriff, der eine Grenze markiert – nicht nur im Fall einer europäischen Identität gegenüber einem nicht-europäischen Außen, sondern auch im Verhältnis der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten und umgekehrt.³⁴

2. Unter den Begriff der Verfassungsidentität werden Politikbereiche gefasst, die zentral für die Zugehörigkeit des Bürgers zum nationalen politischen Raum – es ist weiterhin der Staat – sind und die diese Zugehörigkeit als Mitglied eines politischen Gemeinwesens vermitteln. Wir könnten in diesem Zusammenhang auch von Integration sprechen, in dem Sinn, wie *Rudolf Smend* die Idee aus dem Erleben der Gesellschaft der Weimarer Republik für das Verfassungsrecht entwickelt hat.³⁵ Mit nationaler Verfassungsidentität wird also das Konzept einer europäischen Solidarität nicht per se abgelehnt.³⁶ Es kommt jedoch zu einem Konflikt, wenn der mitgliedstaatliche Integrationsanspruch durch ein prinzipiengeleitetes Verständnis von europäischer Solidarität im einem konkreten Fall in Frage gestellt oder sogar dem europäischen Integrationsanspruch nachgeordnet wird.

³² BVerfGE 123, 267 (350, 354) – Lissabon.

³³ Näher zu den außerrechtlichen Identitätsbegriffen als Grundlage für das europäische Recht *Katharina Körner*, Identitätsstiftung durch den Europäischen Verfassungsvertrag, 2009, S. 32 ff.

³⁴ In diese Richtung kann die Entscheidung des EuGH zur Vereinbarkeit des Adelsaufhebungsgesetzes mit der Freizügigkeit und der Unionsbürgerschaft verstanden werden, EuGH, Rs. C-208/09, Urt. v. 22. 12. 2012 (noch nicht in Slg. veröffentlicht) – Rn. 72 ff. – Sayn-Wittgenstein: »Insoweit ist einzuräumen, dass im Kontext der österreichischen Verfassungsgeschichte das Adelsaufhebungsgesetz als Teil der nationalen Identität bei der Abwägung legitimer Belange auf der einen Seite und dem vom Unionsrecht gewährten Recht der Freizügigkeit von Personen auf der anderen berücksichtigt werden kann.«, ebd., Rn. 83.

³⁵ *Rudolf Smend*, Integration, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. Aufl., ••, S. ; zur Anpassung der Lehre an die Bedingungen des Grundgesetzes vgl. *Christian Hillgruber*, Staat, Recht und Verfassung im Prozeß der Integration: Smends Integrationslehre in ihrer Ausgangsgestalt und in der Rezeption unter der Geltung des Grundgesetzes, in: Festschrift für Richard Bartlspurger, 2006, S. 63 ff.

³⁶ Dass alle Mitgliedstaaten den Solidaritätsgedanken auf europäischer Ebene mittragen, zeigt sich, neben den bereits erwähnten ratifizierten Vertragsinhalten u.a. auch an der äußeren Gestalt der Charta der Grundrechte, die unter ihrem mit »Solidarität« überschriebenen Titel IV zwölf Gewährleistungen iSv sozialen Grundrechten enthält; zum Entstehungsprozess dieses Titels siehe allerdings *Eibe Riedel*, Vor Titel IV, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der europäischen Union, 3. Aufl., 2011, Rn. 4 ff.

Bei diesem Verständnis erhalten die viel kritisierten Ausführungen des Zweiten Senats zu einer »Staatsaufgabenlehre« einen tieferen Sinn, der die Kritik³⁷ relativiert. In der Debatte über das Lissabon-Urteil ist die Verfassungsidentität vor allem mit Blick auf ihre prozedurale Übersetzung als Identitätskontrolle und wegen ihrer dogmatischen Rückbindung in Art. 79 Abs. 3 GG kritisiert worden. Wenn es in den Gründen des Lissabon-Urteils aber heißt:

»Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.«³⁸,

dann kann diese Aussage vor dem Hintergrund des hier interessierenden Themas auch dahingehend verstanden werden, dass es um den Schutz der unverzichtbaren Integrationsleistung eines politischen Primär-raumes geht. Daraus lassen sich Maßstäbe entwickeln, welche Kompetenzen und Themen in Rede stehen, wenn dadurch auch keine Gewissheit über den konkreten Umfang »notwendiger Staatsaufgaben« erlangt wird.³⁹

In modernen Wohlfahrts- und Interventionsstaaten, die westliche Industriestaaten wie die Bundesrepublik Deutschland in der Gegenwart immer auch sind, werden die Lebensumstände der Bürger besonders durch diejenigen Politikbereiche geprägt, die vom Solidar-gedanken berührt werden. Es geht dabei um die Finanzierung sozialer Leistungen und damit um die Fragen von Einnahmen und Ausgaben, d.h. es geht um Steuern und Kredit, es geht um die Bedingungen der Mitgliedschaft in den Systemen der sozialen Sicherung und der Gesundheit, es geht um die Grundzüge der Arbeitsverfassung, der Bildung, um die Rahmenbedingungen für die Erwerbsbiografie.

Die Sozialgeschichte zeigt uns, dass Solidarmaßnahmen stets eine entsprechende Organi-sation, d.h. Institutionen und besonders die zugeordnete Verantwortung für die Ressourcenbeschaffung erfordern. Als der Staat im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts die Korporationen ablöste und unmittelbar in ein Solidarverhältnis zu den Bürgern trat, hat er diese Organisationspflichten und die Verantwortung übernommen und nicht wieder ab-gegeben. Er hat eine umfassende Sozialverwaltung mit Mitgliedschaftszwang geschaffen, die mit dem entsprechend ertüchtigten Steuerstaat zwecks Finanzierung verbunden ist.⁴⁰

Mit einer »europäischen Solidarität« können eben diese Überleitungsprozesse vom Staat auf die Union begründet und bereits bestehende Ansätze für ein direktes Solidaritätsverhältnis von Europäischer Union und Unionsbürgern beschleunigt werden. Der Verfas-sungsstaat will jedoch weiterhin der primäre Raum sozialer und damit politischer Integra-

³⁷ *Matthias Jestaedt*, Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah?, 48 (2009), S. 497-516; *Christoph Schönberger*, Die Europäische Union zwischen »Demokratiedefizit« und Bundesstaatsverbot, 48 (2009), 535-558; *Martin Nettesheim*, Die Karlsruher Verkündung: das BVerfG in staatsrechtlicher Endzeitstimmung, in: *EuR-Beiheft* 2010, S. 101-122.

³⁸ BVerfGE 123, 267 (357 f.) – Lissabon.

³⁹ Kritisch zum dezisionistischen Charakter der Entscheidung über die von Art. 79 Abs. 3 GG erfassten Staatsaufgaben *Markus Horeth*, in: Höpner/Leibfried/Höreth/Scharpf/Zürn, Kampf um Souveränität?, PVS 51 (2010), S. 323 (334); *Maja Walter*, Integrationsgrenze Verfassungsidentität, *ZaöRV* 72 (2012), S. 177 (192).

⁴⁰ *Michael Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003.

tion des Bürgers sein.

IV. Solidarität ist keine »zweite Integration«

Die These, dass der Verfassungsstaat weiterhin primärer Integrationsraum des Bürgers sein will, trifft im Grundsatz zu. Sie ist aber vor dem Hintergrund seiner überstaatlichen Einbindung und der Unionspraxis nicht differenziert genug. Die Behauptung, das vermeintliche Gegeneinander von »europäischer Solidarität« und »nationaler Verfassungsidentität« stehe für einen Machtkampf, primärer Integrationsraum zu sein, ist weiter auszuführen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben mit der Ratifikation des Lissabon-Vertrages einen Rechtstext akzeptiert, der – das habe ich eingangs erwähnt – zahlreiche neue Solidaritätspflichten enthält. Noch weitergehend, verpflichtet Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG sogar dazu, bei der Entwicklung der Europäischen Union nur dann mitzuwirken, wenn diese u.a. sozialen Grundsätzen verpflichtet ist. Der vielleicht bedeutendste Entwicklungsschritt der Union in diesem Zusammenhang ist die bislang nicht näher beachtete Sozialklausel des Art. 9 AEUV. Mit dem Artikel haben die Mitgliedstaaten die Idee vom europäischen Sozialmodell in die Verträge aufgenommen.

Das europäische Sozialmodell ist das sozialpolitische Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die europäische Integration soll nicht funktional auf den Bereich der Wirtschaft begrenzt sein, sondern zugleich die materiellen Grundbedürfnisse der Menschen, ihre gesellschaftliche Teilhabe und den sozialen Zusammenhalt im und gegenüber dem Binnenmarkt in den Blick nehmen. Als Kern des europäischen Modells werden die Abmilderung der nationalen Unterschiede in der Union und die „sichtbaren europäischen Besonderheiten in der öffentlichen sozialen Sicherung“ – etwa in der Krankenversicherung – gesehen.⁴¹ Das Modell konkretisiert den Anspruch, mit der Union eine europäische Identität zu prägen, die sich darin konkretisiert, in welchem Umfang *europäische* Wohlfahrtssysteme Leistungen gewähren, wie sie die Anspruchsberechtigung begründen und durch welche Finanzierung und Organisation sie getragen werden.⁴² »Solidarität« könnte insoweit »Integration« als Vokabel verdrängt haben, in dem Sinn einer »zweiten Integration«. Wer für Solidarität eintritt, möchte die europäische Integration vertiefen. Damit erhielte der aus der Evolutionslehre übernommene Integrationsbegriff⁴³ zusätzlich eine moralische Dimension.

Dagegen könnte »Verfassungsidentität« vor moralischem Zwang schützen und eine frei-

⁴¹ Hartmut Kaelble, Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive, in: Kaelble/Schmid (Hrsg.), Das Europäische Sozialmodell, 2004, S. 31 (34); zusf. Frank Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der Europäischen Union, Art. 9 AEUV Rn. 3 ff.

⁴² Der Wortlaut des Art. 9 AEUV spiegelt allerdings auch den Dissens in der EU, welchen Bedingungen ein europäisches Sozialmodell gehorcht, d.h. ob es voraussetzungslos als Wert an sich oder auf der Grundlage einer leistungsfähigen Wirtschaftsordnung gewährleistet ist, vgl. Europäischer Rat von Barcelona, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bulleu Nr. 3-2002, Ziff. I.20; Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Konvents „Soziales Europa“, CONV 51671/03 REV v. 4. 2. 2003, Ziff. 17. Zur Diskussion im Schrifttum Robert Rebhahn, Gibt es ein Europäisches Sozialmodell der Arbeitsbeziehungen?, ZESAR 2009, S. 159 ff.; Hartmut Marhold, Europäisches Sozialmodell, integration 30 (2007), S. 189 ff.

⁴³ Frank Schorkopf, Der Europäische Weg, 2010, S. 178 f. mwN.

willige politische Koordination im Sinne von Selbstbestimmung gewährleisten. Verfassungsidentität fordert eine Regelbildung auf Seiten der Union ein, weil nur so das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eingehalten, Vorhersehbarkeit normativer Verpflichtungen gewährleistet und Verantwortung zugeordnet werden kann. Aber: Rechtsbindung in Zeiten europäischer Existenzkrise und Rechtsgrenzen trotz politischem Handlungswillen?

Dass es bei der Verfassungsidentität um Bedingungen individueller Freiheit und kollektiver Selbstbestimmung geht, kann möglicherweise ein Gedankenspiel im Zusammenhang mit der europäischen Staatsschuldenkrise zeigen: Was würde es bedeuten, wenn sich eine bundesdeutsche Einstands- und Finanzierungspflicht gegenüber den Sanierungsstaaten vielleicht sogar aufgrund gemeinsamer Schuldtitel (Euro-Bonds) aus einem Verfassungsprinzip europäischer Solidarität herleiten ließe, wenn solidarisches Handeln Deutschlands als Unionsrechtspflicht geboten wäre?

Unter den gegenwärtigen Bedingungen der deutschen und europäischen Finanzverfassung müssten die gebenden Volkswirtschaften und die sie tragenden Gesellschaften mit allen ihren Mitgliedern einschließlich Arbeitslosen, Bedürftigen, Kindern und Pensionären die Gesellschaften der sanierungsbedürftigen Mitgliedstaaten insgesamt unterstützen. Es handelte sich um eine a-soziale Solidarität, die in der öffentlichen Debatte mit dem Begriff der »Transferunion« umschrieben wird, und die weder dem Grundgesetz noch dem Unionsrecht entspricht. Ein System des Finanztransfers in der Europäischen Union würde nämlich voraussetzen, dass es ein Junktim zwischen Ausgabe- und Einnahmeverantwortung gibt und dass die individuelle Leistungsfähigkeit berücksichtigt wird. Das wiederum setzt ein einheitliches Abgaben- und Steuersystem, setzt harmonisierte Sozial- und Rentensysteme voraus, die es in der Europäischen Union nicht gibt und wofür auch keine Zuständigkeiten bestehen.⁴⁴ Weil es ein solches Transfersystem nicht gibt, würde das monetäre Hilfeleisten in Zeiten der nationalen und völkerrechtlichen Schuldenbremsen dazu führen, dass die grenzüberschreitende Hilfe mit erheblichen Leistungseinschnitten sowie zusätzlichen Steuern und Abgaben auf nationaler Ebene »bezahlt« werden müssten, ohne dass es für diese Kürzungen unmittelbaren Konsens gäbe.

Die gegenwärtige Karriere des Knetwortes »Solidarität« ist auch Ausdruck einer europäischen Transformationskrise.⁴⁵ Der klassische Modus der europäischen Integration ist

⁴⁴ In diesem Sinn lassen sich die Schlussanträge von Generalanwalt *Fennelly* verstehen: „Aus dieser sehr weit gefächerten Rechtsprechung lassen sich einige allgemeine Erkenntnisse für die Anwendung von Artikel 52 des Vertrages ableiten. Erstens stellt das Bestehen von durch die Mitgliedstaaten geschaffenen Systemen der sozialen Sicherheit als solches keine wirtschaftliche Tätigkeit dar, so daß die diesen Systemen notgedrungen innewohnenden Beschränkungen der Freizügigkeit oder des freien Dienstleistungs- und Warenverkehrs nicht zur Anwendbarkeit der Bestimmungen des Vertrages führen. Solidarität auf sozialem Gebiet hat es mit dem naturgemäß nicht kaufmännischen Vorgang der unfreiwilligen Subventionierung einer sozialen Gruppe durch eine andere zu tun. Bei Rechtsvorschriften, die mit der Finanzierung solcher Vorhaben zu tun haben, ist es eher wahrscheinlich, daß sie nicht unter die Niederlassungs- und Dienstleistungsbestimmungen des Vertrages fallen. So mag die Verfolgung sozialer Ziele auf der Grundlage der Solidarität den Mitgliedstaaten Anlaß geben, private Wirtschaftsteilnehmer von Vorhaben fernzuhalten, die sie im Rahmen ihrer Systeme der sozialen Sicherheit durchführen.“, EuGH, Rs. C-70/95, Slg. 1997, I-3395 Rn. 29 – Sodamare.

⁴⁵ Zum Begriff der transformatorischen Krise *Frank Schorkopf*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), S. 183 (188 f.).

auf Hindernisse gestoßen. Die Empathie der Bürger hat sich nicht in dem erhofften Maße eingestellt und wird zusätzlich auf die Probe gestellt. Europa muss seinen »Mehrwert« vermarkten, muss sich – unterstützt von regierungsamtlichen Werbekampagnen⁴⁶ – um Zustimmung bemühen. Europa muss »Europa« den Bürgern näher bringen.

Solidarität ist dafür ein tragender Baustein, weil das Wort einen vielversprechenden Klang hat und weil es schwer fällt, eingeforderte Solidarität zu verweigern. Wir wissen aber auch: Wer Solidarität sagt, will zwar nicht betrügen, will aber etwas haben.⁴⁷

Eine Rechtsgemeinschaft, die die Europäische Union ihrem Selbstverständnis nach ist und sein will,⁴⁸ muss sich an das vereinbarte Rechtsprogramm halten. Das im Vertrag verkörperte voluntative Element trägt eine im Recht konkretisierte reziproke Solidarität. Die Mitgliedstaaten bleiben für die soziale Integration der Bürger primär zuständig. Der Europäischen Union kann es nur um Ergänzung und Ausgleich der aus der grenzüberschreitenden Dimension erwachsenden Probleme gehen.⁴⁹ Die weiterreichende Idee einer prinzipiengeleiteten Europarechtswissenschaft mit Vorschlagsmonopol der Kommission und Letztentscheidungskompetenz des Europäischen Gerichtshofs, die ein Verfassungsprinzip »europäischer Solidarität« schlussendlich entfalten würden, stößt hier an eine Grenze. Wer sie passieren will, muss dafür einen politischen Konsens suchen, die erforderlichen Institutionen schaffen und die notwendigen Ressourcen aufbringen.

Die Rechtsgemeinschaft steht auch dem Gedanken entgegen, dass europäische Solidarität durch einen vom Willen führender Mitgliedstaaten getragenen Machtakt, dem sodann das Recht nachgeführt wird,⁵⁰ quasi technokratisch hergestellt werden kann. Dass solche Vorschläge gemacht werden, deutet übrigens darauf hin, dass das Beharren auf Solidarität für die prekäre Identitätssituation der Europäischen Union steht. Deshalb ließe sich abschließend der Eingangssatz umformulieren: Wer über Solidarität spricht, zeigt, dass er keine Identität hat.

⁴⁶ *Auswärtiges Amt*, Europa erklären – Europa diskutieren. Ein Konzept für die Europa-Kommunikation 2012, Februar 2012.

⁴⁷ In Abwandlung von *Pierre-Joseph Proudhons* Wort »Wer Gott sagt, will betrügen.« und angestoßen durch *Michael Stolleis*, Wer Solidarität sagt, will etwas haben, *Rechtsgeschichte* 5/2004, S. 49 ff.

⁴⁸ Näher dazu *Frank Schorkopf*, Gestaltung mit Recht, *AöR* 136 (2011), S. 323 ff.

⁴⁹ *Uwe Volkmann*, Solidarität in einem vereinten Europa, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 9 (1998), S. 17 (28 ff.); siehe auch *Malcolm Ross*, Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU?, in: ders./*Borgmann-Prebil* (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, 2010, S. 23 (32), mit dem Hinweis auf den Zusammenhang von Zusammengehörigkeitsgefühl und Intensität von Solidarität.

⁵⁰ *Jürgen Habermas*, Zur Verfassung Europas, 2011, S. 77. Vgl. auch *Hauke Brunkhorst*, Solidarität in der Krise: Ist Europa am Ende?, *Leviathan* 39 (2011), S. 459 (460), mit der These, dass die Vorstellung einer Expansion von Solidarität durch verrechtlichte Organisation in der Verfassung der heutigen, nicht länger christlichen Europäischen Union immer noch lebendig sei.