

Solidarität muss erstritten werden

Die Flüchtlingskrise zwingt Europa zur offenen Auseinandersetzung

Michael Zürn

Summary: Solidarity is the foundation of all political orders, and, at the same time, it landmarks the external borders of society: Who belongs there and to what extent? In Europe, for a long time, global solidarity towards people outside Europe has been limited to minimal solidarity – neither formalised nor objectified, it has basically been a voluntary commitment. The current refugee crisis is about the expansion of more profound forms of solidarity. This step has to be socially achieved, and it requires an open public discourse.

Kurz gefasst: Solidarität ist die Basis einer jeden gesellschaftlichen Ordnung und markiert gleichzeitig die Außengrenzen einer Gesellschaft: Wer gehört in welchem Ausmaß dazu? In Europa blieb die weltgesellschaftliche Solidarität gegenüber Menschen außerhalb der EU lange Zeit auf minimale Solidarität beschränkt – weder formalisiert noch objektiviert, war sie im Kern eine freiwillige Angelegenheit. In der aktuellen Flüchtlingskrise geht es um die Ausweitung von gehaltvolleren Formen der Solidarität. Ein solcher Schritt muss gesellschaftlich errungen werden und verlangt eine öffentliche, ergebnisoffene Auseinandersetzung.

In der aktuellen Flüchtlingskrise – mangels Alternativen übernehme ich den Begriff aus der politischen Debatte – geht es im Kern um den vielleicht grundsätzlichsten Aspekt jeder politischen Ordnung: die Solidarität. Eine europäische Lösung der Krise erfordert eine Ausweitung der Solidarität über die bestehenden gesellschaftlichen Grenzen hinaus. Dies wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen das Gelingen kann.

Gesellschaft ist mehr als die Summe von Individuen. Margaret Thatcher sagte einmal: „Es gibt keine Gesellschaft. Es gibt nur einzelne Männer und Frauen, und es gibt Familien.“ Mit diesem berühmten Satz kritisierte sie die zunehmenden Ansprüche und Forderungen an den Staat. Rein begrifflich hatte sie Recht, aber in ihrer Beschreibung lag sie eindeutig falsch.

Tatsächlich kann begrifflich nur dann von einer Gesellschaft gesprochen werden, wenn alle Mitglieder sich ihr irgendwie zugehörig fühlen. Und zum Gefühl der Zugehörigkeit gehört ein Mindestmaß an Solidarität. Zugehörigkeit bedeutet, dass der Wunsch vorherrscht, es möge nicht nur jedem Einzelnen, sondern auch der Gruppe gut gehen. Das heißt, dass es eine gewisse Bereitschaft geben muss, der Gruppe oder sogar einzelnen Mitgliedern der Gruppe etwas abzugeben, wenn dies das Wohlergehen der Gruppe insgesamt befördert. Ohne ein solches Gefühl der Zugehörigkeit und Solidarität gibt es tatsächlich keine Gesellschaft. In diesem Sinne hatte Thatcher recht: Wenn es nur einzelne oder sogar atomisierte Individuen ohne Solidaritätsempfinden gäbe, sollten wir nicht von Gesellschaft sprechen.

Es ist jedoch falsch zu glauben, in modernen Gesellschaften sei die Familie die einzige Gruppe, in der es Solidarität gibt. Man kann zum Beispiel eine wohlfahrtsstaatliche Umverteilung damit rechtfertigen, dass sie zur Erhaltung eines funktionierenden Arbeitsmarkts beiträgt. In diesem Fall beruht Solidarität auf instrumenteller Vernunft. Gleichzeitig bieten Gesellschaften dem menschlichen Denken und Handeln Ziele und Orientierung. Man muss nur auf den Begriff „Nationalismus“ verweisen, um deutlich zu machen, dass nicht nur Familien, sondern auch weitaus größere Gruppen – von Benedict Anderson als *imagined communities* bezeichnet – auf einem nicht instrumentellen Gefühl der Zugehörigkeit fußen können. In ihrer Beschreibung hatte Thatcher also unrecht: Ein Gefühl der Solidarität kann auch in Gemeinschaften entstehen, die viel größer sind als Familien. Und die britische Gesellschaft ist dafür ohne Frage ein Beispiel.

Wir müssen zwischen vier verschiedenen Stufen der Solidarität unterscheiden: **Minimale Solidarität** besteht in der Anerkennung, dass Menschen, die als Gruppe unverschuldet mit unvorhergesehenen Herausforderungen und Katastrophen konfrontiert sind, Hilfe verdienen. Aus minimaler Solidarität entsteht eine Pflicht zur Hilfe, wenn Menschen zum Beispiel Opfer eines Erdbebens, einer Flut oder eines feindlichen Angriffs werden. Die Hilfsverpflichtung ist weder formalisiert noch objektiviert; im Kern ist sie eine freie Entscheidung derjenigen, die in der Lage sind zu helfen.

Im Fall der **institutionalisierten minimalen Solidarität** besitzen die Menschen bereits ein Recht auf Hilfe, wenn eine Katastrophe eintritt. Ein Beispiel für diese

Form der Solidarität ist das Versicherungsprinzip. In diesen Fällen treten institutionalisierte Mechanismen in Kraft, die dazu geschaffen wurden, Menschen vor einer externen Bedrohung zu schützen, sei es in Form eines feindlichen Angriffs oder in Form einer Naturkatastrophe. Voraussetzung für die Solidaritätsleistung ist wiederum, dass die Opfer nicht selbst für die Katastrophe verantwortlich sind – sie muss sich als Unfall manifestieren.

Redistributive Solidarität geht über die institutionalisierte minimale Solidarität hinaus, denn die Umverteilung der Ressourcen von den Reichen zu den Bedürftigen ist nicht nur institutionalisiert, sie ist auch nicht unbedingt zeitlich begrenzt und findet selbst dann noch statt, wenn die Empfänger eine Mitverantwortung für das Eintreten der Bedürftigkeit haben. Der Ressourcenfluss hängt nicht mehr von einem externen Ereignis ab, für das die Empfänger nicht verantwortlich sind. Selbst Fehler in der Vergangenheit, die zu der Situation geführt haben, unterminieren auf dieser Stufe der Solidarität nicht die Pflicht zur Umverteilung, solange den Geldgebern versichert wird, dass das Verhalten, das in der Vergangenheit zu den Problemen geführt hat, sich in Zukunft nicht wiederholt.

Ein individueller **Rechtsanspruch auf Solidarität** basiert auf der Anerkennung eines natürlichen Rechts jedes Einzelnen auf ein Mindestmaß der Ressourcen, die für gesellschaftliche Teilhabe notwendig sind. Dazu gehört die Anerkennung von sozialen Rechten unabhängig von der Frage nach Schuld und Verantwortung sowie eine gewisse gesamtgesellschaftliche Verantwortung für das Wohlergehen hilfsbedürftiger Individuen. Diese mit individuellen Rechtsansprüchen verknüpfte Solidarität wurde mit dem Wohlfahrtsstaat institutionalisiert.

Die Lösung der Flüchtlingskrise erfordert eine Anhebung der Solidaritätsstufen innerhalb einzelner Gesellschaften oder, anders ausgedrückt, die Ausweitung des räumlichen Geltungsbereichs einer bestehenden Solidaritätsstufe auf neue Mitglieder.

Die deutsche Reaktion auf die Flüchtlingskrise entspricht einer Institutionalisierung der minimalen Solidarität. Durch die Anerkennung, dass es im Asylrecht keine Obergrenze gibt, wird aus der minimalen Solidarität in Form von Nothilfe eine institutionalisierte minimale Solidarität. Zwar hat es keine Gesetzesänderung gegeben, aber die Anwendung des Rechts auf rund eine Million Einwanderer innerhalb eines Jahres ist gleichbedeutend mit einer Anhebung der Solidaritätsstufe.

Die Flüchtlingskrise wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen eine solche Anhebung der Solidaritätsstufe stattfinden und nachhaltig gesichert werden kann. Wir wissen viel über die Bedingungen der Entstehung individueller Rechtsansprüche in nationalen Gesellschaften und den Aufstieg des modernen Wohlfahrtsstaats im Kontext des Nationalstaats. Dies war möglich durch eine Kombination aus dichten gesellschaftlichen Transaktionen (Karl W. Deutsch), der Konstruktion einer nationalen Identität durch den Staat (Ernest Gellner) und das Aufkommen der industriellen Gesellschaft (Max Weber). All dies fand außerdem in einem hochgradig politisierten Kontext der Staatenbildung und der Klassenpolitik im 19. und frühen 20. Jahrhundert statt. Ich bin der Auffassung, dass dieser hohe Grad der Politisierung eine notwendige Bedingung für alle Formen der Anhebung darstellt. Die Solidarität auf eine höhere Stufe zu heben, bedeutet letztlich, die Grenzen und die Regeln der Mitgliedschaft einer Gesellschaft zu verändern. Dies ist eine zutiefst politische Frage. Es ist nicht möglich, Menschen einfach so in neue Formen der Solidarität zu überführen. Es muss sich dabei um eine bewusste Entscheidung handeln, der eine offene Debatte vorausgeht, zu der auch die Möglichkeit gehört, dass die Befürworter einer Ausweitung sich nicht durchsetzen.

Die aktuelle Flüchtlingskrise ist für die europäische Gesellschaft eine Herausforderung, die institutionalisierte minimale Solidarität über die Grenzen Europas hinaus auszuweiten. Die Opfer, um die es geht, befinden sich nicht mehr in einer nur vorübergehenden Krise, und sie sind auch nicht dabei, die alte Infrastruktur wieder aufzubauen. Institutionalisierte minimale Solidarität erfordert eine Be-



Michael Zürn ist Direktor der Abteilung Global Governance des WZB und Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin. Er war erster Sprecher des Bremer Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ und Gründungsrektor der Hertie School of Governance.

[Foto: David Ausserhofer]

michael.zuern@wzb.eu

reitschaft, andere Menschen über einen längeren Zeitraum hinweg zu unterstützen, und zwar in einem Rahmen, in dem nicht mehr auf individueller Ebene über Solidaritätsleistungen entschieden wird. Im Falle der institutionalisierten minimalen Solidarität geht es um staatliche Hilfsmaßnahmen und ein Recht auf Hilfe in vorübergehenden Notsituationen – nicht nur um freiwillige Spenden.

Die europäische Solidarität gegenüber der Außenwelt blieb lange Zeit auf der Stufe der minimalen Solidarität stehen. Es besteht kaum ein Zweifel daran, dass die europäischen Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg ein gewisses Maß an Solidarität gegenüber den Mitgliedern der Weltgemeinschaft anerkennen. Es gibt Belege für Elemente transnationaler Solidarität, aber konkret scheint sie sich auf Nothilfe bei humanitären Katastrophen zu beschränken – dann allerdings ist sie sehr stark ausgeprägt. Auch gibt es eine Bereitschaft, erhebliche Ressourcen für Interventionen in anderen Gesellschaften einzusetzen, wenn es die Schutzverantwortung erfordert.

Nur sehr wenige Belege finden sich hingegen dafür, dass diese Art von Hilfe als institutionalisierte Verpflichtung anerkannt wird. Insgesamt ist das Bild ernüchternd: Das Niveau der Entwicklungshilfe ist in den vergangenen zwei oder drei Jahrzehnten eher gesunken, und die Hilfsgelder sind vor allem in die bilaterale Zusammenarbeit geflossen, wodurch sich politische und wirtschaftliche Bedingtheiten ergeben. Die Debatten um die Entwicklung einer Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*) drehten sich hauptsächlich um die Bedingungen, unter denen Interventionen von außen gerechtfertigt werden können. Es ging um ein Recht zur Intervention, nicht eine Pflicht zur Intervention.

Alle Nothilfe blieb mehr oder weniger uninstitutionalisiert. Es gibt so gut wie keine institutionalisierten finanziellen Ressourcen für diesen Zweck. Die Solidarität zwischen Europa und dem Rest der Weltgemeinschaft befand sich somit auf der Stufe der minimalen Solidarität.

Die Anerkennung und Inkraftsetzung eines Asylrechts ohne Obergrenzen bedeutet eine Ausweitung der Solidarität: von der minimalen Solidarität zur institutionalisierten minimalen Solidarität. Wie ist das geschehen?



Flüchtlinge und Asylbewerber, Einstellungen und Berichterstattung im Kontext

Quelle: Alice Hasters & Carmen Klauke (06.09.2015) „Stimmungswechsel“, in: Der Tagesspiegel online, <http://www.tagesspiegel.de/themen/causa/causa-grafik-fluechtlinge-stimmungswechsel/12276206.html>

Die Grafik zeigt die Entwicklung der Berichterstattung zur Flüchtlingsthematik in den deutschen Medien als Indikator für die Politisierung dieses Themas. Außerdem zeigt sie den Anteil der Deutschen, die der Ansicht sind, dass Deutschland keine weiteren Menschen aus dem Ausland mehr aufnehmen sollte (rot). Die grünen Balken zeigen die Anzahl der Menschen, die pro Jahr nach Deutschland eingewandert sind, wobei dunkelgrün für Asylbewerber und hellgrün für andere Formen der Einwanderung steht. Was sagt die Grafik aus?

Lange Zeit wuchs in Deutschland die Ablehnung der Zuwanderung analog zur Zahl der Menschen, die nach Deutschland einwanderten. In jenen Jahren war die Politisierung der Zuwanderungsthematik gering. Die Entkopplung von Zuwandererzahlen und Ablehnung begann im Jahr 2010, unter anderem infolge eines Positionswechsels der CDU unter der Führung Angela Merkels, mit dem sich die Partei von der Formel „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ verabschiedete. Dieser Schritt ging mit einer wachsenden Politisierung des Themas einher.

Kurz bevor die Zahl der Asylbewerber in die Höhe schoss, erfuhr das Thema eine starke Politisierung. Pegida – als sichtbarste Anti-Zuwanderungsbewegung – organisierte Straßenproteste in Dresden. Als Reaktion darauf erhob sich die liberale Mehrheit der deutschen Zivilgesellschaft, verteidigte die Offenheit der Grenzen und brandmarkte Pegida-Anhänger als Rechtspopulisten und Rassisten.

Der enorme Politisierungsschub führte dazu, dass die Anzahl derer, die der Zuwanderung nach Deutschland einen Riegel verschieben wollen, trotz des beispiellosen Anstiegs der Asylbewerber- und Zuwanderzahlen auf ein Rekordtief fiel. Ein Ergebnis der Politisierung war somit eine Entkopplung des langjährigen Zusammenhangs zwischen den Zuwandererzahlen und der Ablehnung der Zuwanderung.

Die Geschichte ist damit freilich noch nicht zu Ende. Zweifellos könnte dieser Politisierungsschub nur zu einer vorübergehenden Ausweitung der institutionalisierten minimalen Solidarität mit Asylbewerbern geführt haben. Und vieles spricht dafür, dass die Kanzlerin ihre Position angesichts des innerparteilichen Drucks und der Haltung der anderen europäischen Staaten aufgeben muss. Bei aller Hitze in der Auseinandersetzung sollten wir nicht vergessen, dass der Stimmungswechsel weitestgehend einem „Überlastungsnarrativ“ und nicht einem „Schließungsnarrativ“ folgt. Die prinzipielle Ablehnung der Einwanderung ist kaum gewachsen, gewachsen ist nur die Zahl derer, die Zweifel haben, ob es zu schaffen ist. In jedem Falle zeigt sich aber, dass es möglich ist, durch offene und öffentliche Auseinandersetzungen die Akzeptanz für eine Ausweitung der Solidarität zu erhöhen. Hätte man versucht, den Bedarf der Wirtschaft an ausländischen Fachkräften für den deutschen Arbeitsmarkt auf stille und technokratische Weise zu decken, wäre der rechtspopulistische Widerstand noch deutlich heftiger ausgefallen. Für die Ausweitung der Solidarität bedarf es einer ergebnisoffenen Auseinandersetzung. Man kann Solidarität nicht hinter dem Rücken der Bevölkerung erzeugen. Das ist eine Lehre, die sich die Politik und insbesondere die EU-Politik generell zu eigen machen sollte. Der Versuch, Solidarität durch technokratische Maßnahmen de facto einfach herzustellen, funktioniert nicht: Das hat schon die Eurokrise gezeigt.