



*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. 84

24.09.2012

Roland Bieber:

Gegenseitige Verantwortung - Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union

Zitiervorschlag:

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



Prof. Dr. Roland Bieber*

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.

Gegenseitige Verantwortung - Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union

Inhaltsübersicht

1. Vorbemerkung
2. Grundlagen
3. Zur Bedeutung von Verfassungsprinzipien im Recht der Europäischen Union
4. Solidarität als « Verfassungsprinzip » bzw. als « allgemeiner Rechtsgrundsatz » im Recht der Europäischen Union
5. Verantwortungssolidarität
 - a) Gegenseitige Verantwortung als Existenzbedingung der Union
 - b) Zusammenhang mit anderen Formen der Solidarität
 - c) Rechtswirkung der Verantwortungssolidarität
 - d) Zum Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Autonomie in der Praxis
6. Schlussbemerkung

1. Vorbemerkung

« *Wer Solidarität sagt, will etwas haben* ».¹ Diese Behauptung ist falsch. Denn sie verschleiert und reduziert selektiv den komplexen Kern der Solidarität. Überdies erfasst sie die ideengeschichtliche Entwicklung des Begriffs nicht, der sich längst von seinen Ursprüngen im römischen Privatrecht gelöst hat.² Trotz mancher politischen Diskussion, die mit diesem Duktus geführt wird, taugt die Aussage auch nicht zur Umschreibung der Verhältnisse in der Europäischen Union. Gerade im Bezug auf die Union wird die inzwischen erreichte konzeptionelle Tiefe der Solidarität deutlich. Sie besteht in der wechselseitigen Verantwortung aller Akteure, also der Staaten, der Union, der Bürger. Die Verantwortung bezieht sich auf die Teileinheiten und auf das gemeinsame Ganze.

Dieser « Verantwortungs – Solidarität », ihren Voraussetzungen und Folgen im Recht der Europäischen Union gelten die nachfolgenden Ausführungen. Eine rechtsvergleichende « europäische » Verfassungsbetrachtung könnte die Unions – spezifische Solidarität in ihren besonderen Akzenten und in ihrer Einbettung in staatliches Verfassungsverständnis verdeutlichen, enthalten doch einige Staatsverfassungen interessante ausdrückliche Hinweise auf den Solidaritätsgedanken (so zum Beispiel die Verfassungen Spaniens³, Portugals⁴ und Polens⁵), doch würde mit ihrer Vertiefung der diesem Beitrag gesetzte Rahmen überschritten. Im Übrigen stellen sich die sowohl praktisch wie auch wissenschaftlich bedeutsamen Fragen zum Thema « Solidarität » in dem speziellen Zusammenhang des Rechts Europäischen Union.⁶

* Der Verfasser ist emeritierter Professor an der Universität Lausanne und war Inhaber eines Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europarecht.

¹ *Michael Stolleis*, *Wer Solidarität sagt, will etwas haben*, *Rechtsgeschichte, Zeitschrift des Max – Planck – Instituts für Europäische Rechtsgeschichte* Nr. 5 (2004), 49 – 54 (52).

² Dazu näher und mit Nachweisen *Martina Lais*, *Das Solidaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund*, Baden – Baden 2007, 27 ff.; s.a. *Steinar Stjerno*, *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge 2005.

³ Art. 2, 138 Verfassung v. 29. Dezember 1978 .

⁴ Art. 1, 63, 225 (2), Verfassung v. 2. April 1976 i.d.F. vom 24. Juli 2004.

⁵ Präambel; Art. 20, Verfassung v. 2. April 1997.

⁶ Dazu aus der neueren Literatur *Gordon Bajnai/Thomas Fischer/Stephanie Hare u.a.*, *Solidarity: For Sale ?*, Gütersloh 2012; *Roland Bieber/Francesco Maiani*, *Sans solidarité point d’Union européenne*, *Revue Trimestrielle de Droit européen* 2012, Nr. 48 (2), 295 – 327; *Chahira Boutayeb* (Hg.), *La solidarité dans l’Union européenne*, Paris 2011; *Meinhard Schröder*, *Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Vertrag von Lissabon*, in: *Peter Christian Müller – Graff/Stefanie Schmahl/Vassilios Skouris* (Hg.), *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel*, FS für Dieter H. Scheuing, Baden – Baden 2011, 690 – 704; *Malcolm Ross/Yuri Borgmann – Prebil* (Hg.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford 2010; Grundlegend bereits *Christian Calliess*, *Subsidiaritäts – und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, 2. Aufl., Baden – Baden

2. Grundlagen

Solidarität ist dem genetischen Code der Europäischen Union eingeschrieben : Von einer « *solidarité de fait* » sprach der damalige französische Außenminister *Robert Schumann* in seiner berühmten Erklärung vom 9. Mai 1950.⁷ Sie sollte zur Grundlage und zum Leitmotiv für den Zusammenschluss der europäischen Völker zur Europäischen Union werden.

Denn mit deren Errichtung haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf der Grundlage gemeinsamer Werte gemeinsam definierte Ziele zu erreichen. Zu diesem Zweck haben die Staaten eine Organisation mit eigenständigen Institutionen geschaffen, und ihr Zuständigkeiten übertragen. Sie haben damit jedoch nicht auf die Wahrung ihrer Identität und auch nicht auf autonomes Handeln verzichtet. Das fortwährende Bemühen um Einheit bei gleichzeitiger Bewahrung der Vielfalt charakterisiert den Prozess der europäischen Integration.

In diesem Prozess ist Solidarität von zentraler Bedeutung. Dies lässt sich unmittelbar aus dem Wortlaut der geltenden Verträge erkennen :

- Nach der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gründet sich die Union « *auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität* ».
- Nach der Präambel des Vertrags über die Europäische Union erwächst diese aus « *dem Wunsch, die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken* ».⁸

Daneben gehört die Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu den der Union ausdrücklich zugewiesenen Zielen (Art. 3 Abs. III EUV). In den Vertragsbestimmungen über die einzelnen Aufgaben der Union wird in acht weiteren Artikeln⁹ ausdrücklich auf die Solidarität Bezug genommen. Die Charta der Grundrechte enthält einen ganzen Abschnitt mit der Bezeichnung « Solidarität ». Schliesslich sollen neuerdings auch einzelne Rechtsakte der

1999; *Lais*, oben, Anm. 2; *Gussone, Peter*, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, Berlin 2006. S.a. *Roland Bieber*, Solidarität als Verfassungsprinzip der Europäischen Union, in Armin v. Bogdandy/Stefan Kadelbach (Hg.), *Solidarität und Europäische Integration*, Baden – Baden 2002, 41 – 52.

⁷ Deutsche Uebersetzung: „Solidarität der Tat“, abgedruckt in: *Jürgen Schwarze/Roland Bieber* (Hg.), *Eine Verfassung für Europa*, Baden – Baden 1984, 394 – 396.

⁸ Präambel, Abs. 6 EUV.

⁹ Art. 21, 24 Abs. II, III; 31 EUV; Art. 67, 80, 122, 194, 222 AEUV.

Union ausdrücklich der Solidarität dienen. Zum Beispiel soll die « Europäische Agentur für die Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Union » (« Frontex ») die « *Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten fördern* ». ¹⁰

Zur Illustration der Verwendung des Begriffs in den Verträgen sei der (weitgehend unbekannt) Art. 80 AEUV zitiert (er betrifft die Politik im Bereich der Grenzkontrollen, des Asyls und der Einwanderung):

« Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschliesslich in finanzieller Hinsicht ».

Solidarität unterliegt also den Unionsverträgen nicht nur als ein ungeschriebenes Prinzip ¹¹ sondern bildet einen durch den Vertrag von Lissabon ¹² weiter verfestigten Teil des geschriebenen Rechts der Union.

Doch nirgends wird im Recht der Union der Inhalt des Begriffs der Solidarität näher definiert. Allenfalls lässt sich aus Art. 21 Abs. I EUV die Bedeutung der Solidarität für die Union ermitteln. Danach handelt es sich um einen der « *Grundsätze, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung massgebend waren* ». Weiterhin kann man aus dem jeweiligen Zusammenhang mit einiger Deutlichkeit erkennen, welche Adressaten berechtigt und/oder verpflichtet sein sollen. Dagegen erfährt die Rechtswirkung der jeweils genannten Solidarität kaum eine Präzisierung. ¹³ Auch ist unklar, welche Bedeutung es hat, dass Solidarität nur an einzelnen Stellen des Vertrages genannt wird, obwohl man annehmen könnte, dass es sich um ein allgemein gültiges Prinzip handelt. Schliesslich schweigen die Verträge über das Verhältnis von Solidarität zu anderen Vertragsgrundlagen und – werten.

3. Zur Bedeutung von *Verfassungsprinzipien* im Recht der Europäischen Union.

Die Frage ob die EU – Grundlagenverträge als « *Verfassung* » bezeichnet werden können, bedarf hier keiner weiteren Erörterung. Praxis und internationale wissenschaftliche

¹⁰ Art. 1, VO 2007/2004, ABl. L 349/2004, 1.

¹¹ So noch *John Usher*, *General Principles of EC Law*, Harlow 1998, 8; ebenso *Rébecca – Emmanuèla Papadopoulou*, *Principes Généraux Du Droit Et Droit Communautaire*, Athenes/Bruxelles 1996, 101 - 112.

¹² Dazu insbesondere *Schröder*, oben, Anm. 6.

¹³ Deutlich allenfalls die auf Solidarität beruhenden Unterlassungspflichten bei Stimmenthaltungen gemäss Art. 31 Abs. I EUV im Rahmen der Gemeinsamen Aussen – und Sicherheitspolitik.

Diskussion sind sich über die materielle Verfassungsqualität der Rechtsgrundlagen der Union inzwischen weitgehend einig.

Was aber bedeuten im Zusammenhang der Unionsverfassung « Prinzipien »? In der englischen, französischen und italienischen Vertragsfassung gehören die Begriffe « principes » (F) und « principles » (Engl.) zu der Standardterminologie. So findet man zum Beispiel in der englischen Fassung des Unionsvertrags in Artikel 4 Abs. III das « principle of sincere cooperation », in Artikel 5 Abs. III das « principle of conferral » und in Artikel 21 Abs. I die Erwähnung der « principles which have inspired its own creation » (d.h. die Errichtung der Union). Auch erscheint der Begriff « principles » an zwei Stellen in Verbindung mit Solidarität (Art. 21 Abs. I EUV und 80 AEUV). In der deutschen Fassung der Verträge wird der Ausdruck « Prinzipien » dagegen nur selten verwandt und wenn, dann offenbar aus Versehen, denn in Artikel 5 Abs. III des EU – Vertrages wird zwar das Subsidiaritäts*prinzip* genannt, doch nur wenige Zeilen zuvor, Abs. I, erscheint der Begriff « Grundsatz der Subsidiarität ».

Da aber der Europäische Gerichtshof auch in der deutschen Übersetzung seiner Urteile von « Grundprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung » spricht, um zum Beispiel den « Grundsatz » der Staatshaftung für Verstöße gegen das Recht der Union aus den Verträgen abzuleiten¹⁴, lassen sich « Grundsatz » und « Prinzip » insoweit synonym verwenden.

Wie schon dieses Beispiel aus der Rechtsprechung belegt, gehören « Prinzipien » beziehungsweise « Grundsätze » zu den anerkannten Quellen des Rechts der Europäischen Union.¹⁵ Es handelt sich dabei um Normen von allgemeiner Tragweite, die zumeist, aber nicht notwendigerweise, im Rang der Verträge stehen. Soweit Prinzipien nicht als solche im Vertrag genannt und definiert sind (wie zum Beispiel das Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. III EUV), werden sie vom EuGH in der Regel aus der Grundstruktur der Verträge oder den notwendigen Bedingungen der Erfüllung der darin bezeichneten Aufgaben abgeleitet. Beispiele derartiger Prinzipien bilden der Vorrang des EU – Rechts vor entgegenstehendem staatlichen Recht und der schon erwähnte Grundsatz der Staatshaftung.

¹⁴ EuGH, verb. Rs. C – 46/93 und C – 48/93 (Brasserie du pêcheur und Factortame = “Factortame II“), Slg. 1996, I - 1029, Rn. 27.

¹⁵ Dazu A. von Bogdandy, Grundprinzipien, in: v. Bogdandy/Bast (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2009, 13 – 71.

Die rechtliche Bedeutung dieser Grundsätze erfordert eine abgestufte Antwort anhand des Inhalts und der Adressaten des jeweiligen Prinzips. Denn nicht alle « Prinzipien » wirken mit gleicher Intensität in der Rechtsordnung der Union:

- Für den Gesetzgeber der Union bilden sie Handlungsmassstäbe - oder – aufträge, die erst zu konkretisieren sind.
- Gleiches gilt für die von den Mitgliedstaaten zu beachtenden Prinzipien der Unionsverfassung.
- Für den Gerichtshof dienen geschriebene und ungeschriebene Verfassungsprinzipien des Rechts der Union dazu, um Lücken zu füllen, um Vertragsbestimmungen im Sinne eines « effet utile » auszulegen oder um Normen niederen Ranges an ihnen zu messen und gegebenenfalls aufzuheben. Der Gerichtshof ging sogar soweit, unter Berufung auf ein ungeschriebenes Verfassungsprinzip (« institutionelles Gleichgewicht ») eine geschriebene Vertragsbestimmung unangewandt zu lassen.

4. Solidarität als « Verfassungsprinzip » bzw. als « allgemeiner Rechtsgrundsatz » im Recht der Union

Auch wenn die Verträge die Kategorie der Solidarität in jeweils speziellem Zusammenhang bezeichnen, schliesst dies ihre Qualifizierung als *allgemeiner* Rechtsgrundsatz nicht von vornherein aus. Allerdings gilt dies nur insoweit, als dahinter ein zur Verallgemeinerung geeigneter Inhalt steht. Mangels einer Definition in den Verträgen ist durch Auslegung zu ermitteln, ob die betreffende Formulierung ein allgemein gültiges Konzept artikuliert oder ob sie sich nur auf einen speziellen Sachverhalt bezieht und nur an besondere Adressaten richtet.

Auf der anderen Seite vermag ein gegebenenfalls bestehender allgemeiner Rechtsgrundsatz der Solidarität im Vertragsgefüge auch dort zu wirken, wo er nicht ausdrücklich erwähnt ist.

Die zitierten Präambeln der Grundrechte – Charta und des EU – Vertrages und dessen Einleitungsbestimmungen lassen erkennen, dass Solidarität im Sinne eines Grundsatzes oder Prinzips genannt ist oder vorausgesetzt wird. Auch soweit die vertraglichen Einzelbestimmungen die Solidarität erwähnen, geschieht dies in Verbindung mit den Begriffen « Grundsatz » (bzw. in der französischen Fassung « Prinzip »), (Art. 80 AEUV) oder « im Geiste der S. » (Art. 31 EUV; 122 Abs. I; 194 ; 222 AEUV).

Die herrschende Meinung bezeichnet Solidarität daher zutreffend als « Verfassungs – , Struktur- bzw. Rechtsprinzip » der Europäischen Union.¹⁶

Aus dem jeweiligen Wortlaut und dem Zusammenhang seiner Erwähnung folgt, dass « Solidarität » im Recht der Union sich an drei unterschiedliche Gruppen von Adressaten richtet :

Adressaten sind entweder die Bürger, oder die Institutionen der Union oder/und die Mitgliedstaaten.

- *Im Bezug auf die Bürger* verlängert und verstärkt das Recht der Union in der Grundrechte - Charta das klassische sozialstaatliche Prinzip der Solidarität, wie es auch in Art. 20 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommt.

Solidarität ist in der Charta als Rechtsnorm in Einzelrechte aufgefächert. Diese umfassen so unterschiedliche Gegenstände wie den Schutz der Familie, soziale Sicherheit aber auch Verbraucher – und Umweltschutz. Die Bürger können sich auf die Charta gegenüber den Einrichtungen der Union und auch gegenüber den Mitgliedstaaten berufen, soweit diese das Recht der Union ausführen.

Daneben gebietet die Begründung des Status der europäischen Bürger, abgesichert durch das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, eine « bestimmte finanzielle Solidarität » zwischen den Bürgern im Rahmen der staatlichen Sozialsysteme (EuGH, Rs. Grzelczyk¹⁷).

- Eine ganz anders gelagerte Form der Solidarität im Rahmen der Union betrifft die Ausgestaltung der *Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander und zwischen den*

¹⁶ *Lais*, op.cit. (s.o. Anm. 6), 163 ff.; *Gussone*, op.cit. (s.o. Anm. 6), 173 f.; *Christoph Vedder*, Anm.6 zu Art. 222 AEUV in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg.), *Europäisches Unionsrecht, Handkommentar*, Baden – Baden 2012; *Christian Calliess*, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen 2010, 104 ff.; *Ulrich Becker*, Anm. 1 zu Art. 222 AEUV in: Schwarze (Hg.), *EU – Kommentar*, 3. Aufl. Baden – Baden 2012; *Claude Blumann/Louis Dubouis*, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4. Aufl., Paris 2010, 153 (« la solidarité constitue à n'en pas douter un principe constitutionnel⁶ »); *Abdelkhalek Berramdane*, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in: Boutayeb (Hg.), *La solidarité dans l'Union européenne*, op. cit. (s.o. Anm. 6), 53 - 79 (55); *Denys Simon*, *Le système juridique communautaire*, 3. Aufl. Paris 2001, 368; *Jean – Victor Louis/Thierry Ronse*, *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Genève/Bruxelles/Paris 2005, 184; s.a. *Malcolm Ross*, *Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU ?* in: Ross/Borgmann – Prebil (Hg.), *Promoting Solidarity in the European Union*, op. cit. (s.o. Anm. 6), 23 – 45 (36: „emerging constitutional value⁶“).

¹⁷ EuGH Rs. C – 184/99, Slg. 2001, I – 6193, Rn. 31.

Mitgliedstaaten und der Union. Solidarität wird insoweit vielfach als Massstab für das Handeln der Union und/oder der Mitgliedstaaten festgelegt. Beispiele der ausdrücklichen Erwähnung in den Verträgen bilden die Art. 21 Abs. 1 EUV (Gemeinsame Außen – und Sicherheitspolitik); Art. 80 AEUV (Immigration, Asyl, Kontrolle der Außengrenzen); die « Solidaritätsklauseln » der Art. 122 Abs. I AEUV und 222 AEUV (Hilfe bei Versorgungsproblemen und bei Terroranschlägen) sowie Art. 194 Abs. I AEUV (Energiepolitik). Zur Bezeichnung dieser zwischenstaatlichen Solidarität verwenden die Verträge eine nahezu stereotype Begrifflichkeit (u.a. Art. 122 Abs. I AEUV : « im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten »).

Bei der zweiten Ausprägung der Solidarität zeigt sich ihre verfassungsrechtliche Besonderheit im Rahmen der Rechtsordnung der Union und zugleich ihre interessanteste und problematischste Form.

Zwar ist es wegen seiner unterschiedlichen Verwendung und wegen seiner allgemeinen Formulierung nicht möglich, dem Begriff der Solidarität im Recht der Union eine eindeutig bestimmte Rechtswirkung zuzuordnen. Doch darf seine schillernde Verwendung nicht dazu verleiten, den Begriff Solidarität nur auf eine politische, allenfalls programmatische, Bedeutung zu reduzieren. Schon 1923 schrieb der französische Verfassungsrechtler Léon Duguit : « Le fondement du droit est la solidarité » (« Die Solidarität bildet die Grundlage des Rechts »).¹⁸ Diese Aussage lässt sich unmittelbar auf die Europäische Union übertragen. Zwar kann es Solidarität auch ohne Recht geben, doch setzt die Einhaltung von Recht in einer auf Freiwilligkeit und Selbstbestimmung gegründeten Ordnung wie der Europäischen Union unter den beteiligten Mitgliedstaaten und den Institutionen der Union ein solidarisches Verhalten voraus. Denn worauf sonst sollte sich ein Verband gründen, in dem ursprünglich autonome Einheiten freiwillig ein gemeinsames Handeln verabreden ? Diese Solidarität bildet für die Union ein « unverzichtbares Strukturprinzip ».¹⁹

Diesem Teilaspekt der Solidarität, also das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Union gelten die nachfolgenden weiteren Überlegungen.

¹⁸ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2. Aufl., Bd. 3, Paris 1923, 595.

¹⁹ Meinhard Schröder, *op.cit.* (s.o. Anm.6) 700.

5. Verantwortungssolidarität

a) Gegenseitige Verantwortung als Existenzbedingung der Union

Aus den erwähnten Bestimmungen wird eine unterschiedliche Bedeutung der Bezugnahme auf Solidarität in den Verhältnissen zwischen Mitgliedstaaten und Union erkennbar. Solidarität bildet danach entweder Grundlage (Präambel, Charta der Grundrechte), Wert (Art. 2 EUV), Ziel (Art. 3, Abs. 3 und 5 EUV) oder Massstab des Handelns der Union oder der Mitgliedstaaten. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings ein gemeinsamer Kern der in diesen Zusammenhängen genannten Solidarität. Stets geht es um eine bestimmte Art des auf alle oder einzelne der anderen Beteiligten bezogenes Verhalten, mit *Habermas* gesagt « Um die Einbeziehung des Anderen ».²⁰

Im Rahmen eines zur Erreichung gemeinsamer Ziele und zur Bekräftigung gemeinsamer Werte geschaffenen Verbandes erlangt die « Einbeziehung » normative Qualität. Sie verpflichtet die Staaten, das eigene Handeln am « gemeinsamen Interesse » (vgl. Art. 121 Abs. I AEUV; Art. 24 Abs. III EUV) auszurichten. Dieses gemeinsame Interesse konkretisiert sich nicht nur in den Beziehungen zwischen der Union und ihren Mitgliedern. Es fordert vielmehr wechselseitige Aufmerksamkeit zwischen allen Beteiligten, insbesondere zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen der Union, für die Zustände in allen Staaten und deren Fähigkeit, die gemeinsamen Ziele zu erreichen.

Dahinter steht ein wesentlich weiter und tiefer greifender Grundsatz solidarischer Beziehungen innerhalb der Union: Er kommt in indirekter Form in verschiedenen Vertragsbestimmungen zum Ausdruck, die eine gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten für die rechtliche und politische Lage in einem Mitgliedstaat und der gesamten Union postulieren.

Diese Kategorie sei als « *Verantwortungssolidarität* » bezeichnet.

Sie beruht auf der Anerkennung eines « europäischen Gemeinwohls » (Art. 17 Abs. I EUV : « allgemeine(n) Interessen »), das sich von der Summe der Einzelinteressen der Mitgliedstaaten unterscheidet.²¹ Ihre Artikulation und Durchsetzung erfordert einen ständigen Ausgleich mit dem national definierten Wohl und der Wahrung der Autonomie der 27

²⁰ *Jürgen Habermas*, Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt/M. 1996.

²¹ Dazu *Peter Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 7. Aufl., Baden – Baden 2011, 316 ff.

Mitgliedstaaten (vgl. Art. 4 Abs. II EUV). Dieser Ausgleich kann nur im Rahmen gemeinsamer Institutionen erfolgen,²² erfordert aber eine stetige Mitwirkung der Staaten.

Die im Konzept der Solidarität zwischen Staaten angelegte (Mindest-) Pflicht zur Befolgung der gemeinsamen Regeln und zur Respektierung der gemeinsamen Institutionen hat für die Europäische Union deswegen grundlegende Bedeutung. Diese Pflicht gilt gleichermassen für die Staaten und die Union.

Allmählich wird jedoch deutlich, dass die Beteiligung an den Institutionen, die Befolgung der gemeinsamen Regeln und die Unterlassung von Massnahmen, die die « Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten » (Art. 4 Abs. III EUV) im Rahmen der Union nur *Mindestpflichten* umschreiben. Sie werden notwendigerweise ergänzt durch Pflichten zur Uebernahme präventiver Verantwortung für die Zustände im gesamten Gebiet der Union. Denn die Befolgung allein der Mindestpflichten gewährleistet noch nicht den effektiven Schutz der gemeinsamen Werte und die Erreichung der vertraglich festgelegten Ziele, bleibt doch die Funktionsfähigkeit der Union von der fortdauernden Bereitschaft und der Fähigkeit aller Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihres Rechts abhängig.

Konzeptionell bildet die Verantwortungssolidarität den Gegenpol zum völkerrechtlichen Prinzip der Nichteinmischung (vgl. Art. 2(7) UN Charta). Entsprechend bezeichnen *Nicolaidis/Viehoff* die aus der Verantwortungssolidarität im Rahmen der Union resultierenden Pflichten plakativ aber in der Orientierung zutreffend als « duty to intrude ».²³

Die gegenseitige Verantwortung der Union und der Mitgliedstaaten für die Verhältnisse im gesamten Gebiet der Union und in den einzelnen Staaten erfährt Konkretisierung durch die Art. 2 und 7 EUV, in denen die Gemeinsamkeit der Werte bekräftigt und ein Verfahren zu deren Schutz bei Verletzungen in einem Staat eingerichtet wurde. Die Reaktion der Union im Jahre 2012 auf politische und verfassungsrechtliche Fehlentwicklungen in Ungarn illustriert diese Art der Solidarität.²⁴ Auch in dem selten angewandten Artikel 259 AEUV kommt der Gedanke der Verantwortung der Mitgliedstaaten für das Verhalten anderer Staaten im Bezug auf die gemeinsame Rechtsordnung zum Ausdruck. Darin ist vorgesehen, dass jeder Mitgliedstaat den EuGH befassen kann, wenn er der Meinung ist, dass ein anderer Staat gegen

²² EuGH Rs. C – 120/99, Slg. 2001, I – 7997, Rn. 64, 65, 73.

²³ *Kalypso Nicolaidis/Juri Viehoff*, The Choice for Sustainable Solidarity in Post – Crisis Europe in: Bajnai/Fischer u.a., *Solidarity for Sale* ?, op.cit. (s.o. Anm. 6), 23 – 43 (40).

²⁴ Dazu EuGH Rs. C – 288/12 (Kommission/Ungarn), ABl. 2012, C 227, 15.

eine Verpflichtung aus den Verträgen verstossen hat, ganz unabhängig davon, ob er davon individuell betroffen ist.

Umfassend geprägt von der Verantwortung für die Fähigkeit von Staaten, die Anforderungen der Zugehörigkeit zur Union zu erfüllen sind die “*Beitrittspartnerschaften*”, mit denen die Union die Integration neuer Staaten vor und nach ihrem Beitritt unterstützt.²⁵

b) Zusammenhang mit anderen Formen der Solidarität

Mit der bereits erwähnten sozialrechtlichen, auf die einzelnen Bürger bezogenen « leistenden » Solidarität und dieser zweiten Kategorie der besonderen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union, bestehen durchaus Zusammenhänge. Denn auch im Verhältnis zwischen Staaten können Leistungen erbracht werden, die dem Ziel der Hilfe für Schwächere dienen. Ausdrücklich gibt Art. 174 AEUV der Union auf, eine « *Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts* » zu verfolgen, « *um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern* ». Markant wird diese « leistende Solidarität » hervorgehoben in der sogenannten « Solidaritätsklausel » des Art. 222 AEUV (« *Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist* »).

Die « leistende Solidarität » bildet zwar häufig die sichtbarste Form von Solidarität, leitet sich aber konzeptionell aus der Verantwortungssolidarität ab und ist ihr daher zumindest im Recht der Europäischen Union nachgeordnet.

Neben “Verantwortungssolidarität” und der “Leistenden Solidarität” weist Solidarität im Rahmen der Union noch eine *dritte Facette* auf, sie wird im Allgemeinen als das Prinzip des loyalen Verhaltens bezeichnet. Dieses Prinzip ist in Artikel 4 Absatz 3 des Unionsvertrages ausdrücklich normiert. Der EuGH hat es schon frühzeitig hervorgehoben und in Verbindung zur Solidarität gebracht:

So führte der EuGH aus, es verstieße gegen das vertragliche Solidaritätsgebot, wenn ein Staat einseitige Maßnahmen ergreife und damit das Funktionieren der Gemeinschaft störe – selbst

²⁵ Beispiel: Beschluss des Rates v. 12. Februar 2008 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Kroatien, ABl. 2008, L 42, 51 – 62. S. a. Art. 36 und Anhang VII der Beitrittsakte Kroatien v. 9. Dezember 2011, ABl. 2012, L 112, 21, 88.

wenn diese Maßnahmen im staatlichen Zuständigkeitsbereich lägen.²⁶ In einem anderen Fall sah der EuGH einen Verstoß gegen „die Pflicht zur Solidarität“ darin, dass ein Staat Vorschriften des europäischen Rechts unter Berufung auf „nationale Interessen“ nicht einhielt.²⁷

Solidarität in diesem weiteren Sinne bedeutet Mitwirkung an der Wahrung des allgemeinen Interesses. Sie zeigt sich insbesondere an einem loyalen Verhalten der beteiligten staatlichen und gemeinsamen Institutionen. Sie wird daher vielfach auch als Loyalitätspflicht bezeichnet²⁸.

Loyalität unterscheidet sich von der Verantwortungssolidarität dadurch, dass sie nur auf vertikale Verhältnisse bezogen ist (Staatliche Institutionen verhalten sich loyal gegenüber den Institutionen der Union und umgekehrt). Verantwortungssolidarität entfaltet sich dagegen in dem gesamten Beziehungsgeflecht der Union, insbesondere im Verhältnis der Staaten untereinander. Daher bildet Loyalität ebenfalls nur einen nachgeordneten Teilaspekt der Verantwortungssolidarität.²⁹

Die konzeptionelle Fundierung der Europäischen Union als Verantwortungsgemeinschaft und die Aufnahme des Begriffs der Solidarität in die Präambel, den allgemeinen Teil und den speziellen Teil der Grundlagenverträge der Union macht Solidarität damit zu einem mehrdimensionalen Verfassungsprinzip der Europäischen Union. Es erwächst aus einem verbindenden Grundgehalt, bestehend aus einer *trias* von Leistungs-, Loyalitäts- und Verantwortungspflichten.

c) Rechtswirkungen der Verantwortungssolidarität

Wir sahen bereits, dass die Verträge Solidarität sowohl als Grundlage und Wert, als Ziel und auch Massstab bezeichnen. Bei diesen drei Kategorien handelt es sich nicht um beziehungslos nebeneinander stehende Erscheinungsformen der Solidarität. Vielmehr wird der gleiche Gehalt auf unterschiedlichen Stufen der Vertragsstruktur hervorgehoben. Als « Grundlage »

²⁶ EuGH, Rs. 11/69, (Kommission./, Frankreich) Slg. 1970, 523.

²⁷ EuGH, Rs. 39/72, (Kommission./, Italien) Slg. 1973, 101.

²⁸ Dazu *Armin Hatje*, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, Baden-Baden 2001.

²⁹ In diesem Sinne auch *Abdelkhaleq Berramdane*, Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne in: Chahira Boutayeb (Hg.), La solidarité dans l'Union européenne (s.o. Fn. 6), 53 – 79 (69).

umschreibt Solidarität ein Identitätsmerkmal des Rechts der Union, ohne dass diese Zuschreibung bereits konkrete Rechtswirkungen auslösen würde. Als « Wert » prägt sie jedoch die Auslegung der Verträge und des davon abgeleiteten Rechts und nimmt Teil am Schutzbereich der vertraglichen Mechanismen gegen Verletzungen durch die Mitgliedstaaten (z.B. Art. 7 EUV).

Als « Ziel » dient sie der Orientierung für den Gesetzgeber und als spezielles Kriterium für die Auslegung der vertraglichen Handlungsermächtigungen. Als « Massstab » konkretisiert sie schliesslich die aus den Verträgen erwachsenden Rechte und Pflichten. Im Rahmen des Rechts der Europäischen Union bildet Solidarität daher einen Rechtsbegriff mit unterschiedlich dichter vertraglicher Ausprägung.

Die Anerkennung der Solidarität als eines Grundsatzes im Rang der Verfassung der Union hat damit zum einen Folgen für die Pflichten, die aus der Erwähnung der Solidarität in konkreten Fällen erwachsen und ist zum anderen dann von Bedeutung, wenn zu fragen ist, ob auch ohne ausdrückliche Erwähnung in einzelnen Vertragsgebieten aus diesem Verfassungsprinzip Rechte und Pflichten für die Union und/oder ihre Mitgliedstaaten abgeleitet werden können.

Einer Antwort auf beide Fragen kann der Vergleich der beiden Absätze des jüngst aktuell gewordenen Artikels 122 AEUV (Hilfen für Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Wirtschaftspolitik) dienen. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung können Hilfen der Union (u.a. bei Versorgungsproblemen) « im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten » beschlossen werden. Absatz 2 dieser Bestimmung sieht Hilfen unter anderem bei Naturkatastrophen und aussergewöhnlichen Ereignissen vor. In diesem Absatz ist der Begriff « Solidarität » nicht enthalten. Was hat das zu bedeuten ? Gilt in dem Fall des Absatzes II die in Absatz I genannte Solidarität nicht ? Soll in diesem Fall der « Geist der Solidarität » nicht wirken ?

Zur Klärung hilft ein Vergleich mit anderen Vertragspassagen, in denen Solidarität erwähnt wird. Die dort ausdrücklich bezeichneten Fälle der Solidarität sind nie als Besonderheiten oder als Ausnahmen formuliert sondern setzen vielmehr eine allgemeine Geltung voraus, die lediglich in besonderen Fallgestaltungen hervorgehoben wird. Deutlich wird dies an der Solidarität, die im Zusammenhang mit der Politik der Grenzkontrollen, des Asyls und der Einwanderung gelten soll. Für diese Politik gilt nach Artikel 80 AEUV « der Grundsatz » (frz. « le principe ») der Solidarität. Die Rechtsetzung soll von diesem Prinzip bestimmt werden. Die Vertragsautoren gehen also von der Existenz eines derartigen « Grundsatzes », das heisst,

einer allgemeingültigen Norm im Rahmen des Rechts der Union aus. Die gesonderte Erwähnung in Art. 80 AEUV soll nur dazu dienen, den Grundsatz als Handlungsmaxime im Rahmen einer Politik hervorzuheben, die besondere Anforderungen an die Solidarität stellt.³⁰

Daher bedeutet die in Abs. II des Art. 122 im Gegensatz zu Art. 122 Abs. I AEUV fehlende Erwähnung der Solidarität keine Verminderung der Pflichten von Union und Mitgliedstaaten hinsichtlich des vertraglich gebotenen solidarischen Verhaltens.

Somit ist Solidarität wegen ihrer Geltung als Verfassungsprinzip unabhängig von einer ausdrücklichen Erwähnung bei der Auslegung von Vertragsnormen zu berücksichtigen.³¹

In dieser Perspektive bewirkt die allgemeine Geltung des Verfassungsprinzips der Solidarität daher auch, dass die Verbote bestimmter wirtschaftspolitischer Massnahmen in den Artikeln 123 bis 125 AEUV als Ausnahmen von dem Prinzip eng auszulegen sind.

Ob und gegebenenfalls welche konkreten Pflichten der Mitgliedstaaten den Verträgen unter dem Aspekt der Verantwortungssolidarität zu entnehmen sind, ist anhand einer Auslegung der einzelnen Vertragsbestimmungen zu ermitteln. Als Anknüpfungspunkt kommt dabei in erster Linie Art. 4 Abs. III Uabs. 2 EUV in Betracht.³² Er gebietet unter anderem, dass die Mitgliedstaaten von den Zuständen in den jeweils anderen Staaten Kenntnis nehmen (und gegebenenfalls daraus Folgerungen ableiten), die eine Bedeutung für die gemeinsame Rechtsordnung haben.³³ Soweit diese Bedeutung in einer Gefährdung der Wahrung des gemeinsamen Rechts besteht, sind die Mitgliedstaaten weiterhin verpflichtet, im Rahmen der Union den Erlass der zur Abhilfe geeigneten Massnahmen herbeizuführen.

In den Spannungsfeldern von autonomer und gemeinsamer Wirtschaftspolitik und staatlicher und gemeinsamer Asylpolitik haben die Mitgliedstaaten die Erfüllung dieser Pflicht bisher vernachlässigt und dadurch die Entwicklung pathologischer Situationen begünstigt. Es gehört auch zu den aus der Solidarität innerhalb der Union erwachsenden Pflichten, die

³⁰ So auch *Ines Härtel*, Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union in: Ines Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus, Bd. IV, Heidelberg 2012, 63 – 240 (197: „Konkretisierungen des allgemeinen Prinzips (...) und sind im Sinne wiederholender Klarstellung deklaratorischer Natur“).

³¹ Dazu nuanciert *Christian Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL, Bd. 71, Berlin 2012, 113 – 182; *ders.*, Perspektiven des EURO zwischen Solidarität und Recht – eine rechtliche Analyse des Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, ZEuS 2011, Nr. 2, 213 – 282.

³² „Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Massnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.“

³³ So jüngst EuGH, verb. Rs. C – 411/10 und C – 493/10 (N.S., u.a.), Urteil v. 21. Dezember 2011.

Verantwortung für die Folgen kollektiver Gleichgültigkeit gegenüber den Vorgängen in einem Staat zu übernehmen.

d) Zum Spannungsverhältnis von Solidarität und Autonomie in der Praxis

Das Verfassungsprinzip der Solidarität fordert von den Beteiligten keine Selbstaufgabe. Mit der Zugehörigkeit zu dem Solidarverband der Europäischen Union verlieren die Mitgliedstaaten nicht das Recht, ihre Identität zu wahren und eigenständig zu handeln. Doch steht die Wahrung staatlicher Identität und Autonomie in einem Spannungsverhältnis zur Verfolgung gemeinsamer Ziele im Verbund mit anderen Staaten und damit zur Übernahme von Verantwortung auch für die Zustände in den einzelnen Staaten. Zwischen Solidarität und Autonomie muss daher fortwährend ein Ausgleich gesucht werden. Allerdings geht es dabei nicht, wie in einem der ersten Lehrbücher zum Europarecht geschrieben, um ein Spannungsverhältnis zwischen den « Grundprinzipien Souveränität und Solidarität ».³⁴

Die Kategorie der « Souveränität » erfasst nicht das besondere Verhältnis zwischen staatlicher Autonomie und Identität einerseits und gemeinsamem, notwendigerweise solidarischen, Handeln andererseits. Bezeichnenderweise enthält das Urteil des BverfG zum Vertrag von Lissabon zwar häufige Hinweise auf « Souveränität », doch keine Bemerkungen zu einem Solidaritätsprinzip.

Doch gebietet in jedem Rechtssystem die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher, gar gegensätzlicher, Werte einen Ausgleich. Schon in einem etablierten Verfassungssystem muss dieser Ausgleich fortwährend neu gesucht werden. In der Union zerren zentrifugale Kräfte noch viel stärker an dem gemeinsam entwickelten Bestand an Werten. Die Verträge enthalten daher zahlreiche Vorkehrungen, die durch Verfahren einen Ausgleich der Unterschiede ermöglichen sollen. Dennoch misslingt mitunter der Ausgleich und es kommt zu Krisen, aus denen Gefährdungen der gemeinsamen Ziele erwachsen. Die vertraglich vorgesehene Koordinierung der staatlichen, also prinzipiell autonomen, Wirtschafts – und Beschäftigungspolitik im Rahmen der Union und die gleichzeitige Verpflichtung, diese autonome Politik als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu betrachten, illustriert die Problematik.

³⁴ Léontin – Jean Constantinesco, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I, Baden – Baden 1977, 335.

Solidarität als Verfassungsprinzip ist mit derartigen Krisen doppelt verknüpft. Die Missachtung von Solidarität kann die Entstehung von Krisen begünstigen, während andererseits Solidarität zu deren Verhinderung oder Lösung entscheidend beiträgt.

Dafür zwei Beispiele:

Wir beobachten derzeit eine – hier wenig beachtete – Krise der “gemeinsamen” Asylpolitik.

Vor allem Griechenland ist aus objektiven Gründen mit einer grossen Anzahl von Asylsuchenden konfrontiert. Ähnliches gilt für Italien. Den Vertragsautoren war diese Situation bekannt. Daher formulierten sie in Artikel 80 AEUV den bereits zitierten “Solidaritätsgrundsatz”.

Die darin geforderte “gerechte Aufteilung” wird jedoch bisher vor allem von der sogenannten Dublin – Verordnung geprägt, die dazu führt, dass Asylsuchende in dem Mitgliedstaat verbleiben müssen und gegebenenfalls dahin zurückgeschickt werden, in dem sie in die Union gelangt sind.³⁵ Daraus erwachsen schwerwiegende Gefährdungen der Menschenrechte und zusätzliche soziale Probleme in den betroffenen Mitgliedstaaten.³⁶ Doch statt einer Lösung, die dem vertraglichen Solidaritätsgebot entsprechen würde, z. B. eine Aufteilung der Asylsuchenden auf alle Mitgliedstaaten, wurde amtlich vorgeschlagen, innergemeinschaftliche Grenzkontrollen zeitweilig wieder einzuführen.³⁷ Ein Mangel an Solidarität verschärft hier ein Problem.

Eine andere Problematik entstand im Rahmen der gemeinsamen Wirtschaftspolitik. Vor und noch während der Finanzkrise wird immer wieder betont, dass Wirtschaftspolitik nach dem EU – Vertrag in der Verantwortung der einzelnen Staaten läge, es sei daher auch Angelegenheit jedes einzelnen Staates die Folgen von Fehlern allein zu tragen. Entsprechend werden ausdrückliche Vertragsbestimmungen über die Möglichkeit von Hilfeleistungen als eng auszulegende Ausnahmen angesehen. Dieses Thema wird an anderer Stelle in diesem Band vertieft. Hier sei nur auf die auch in diesem Bereich wirksame – und z.T. massiv vernachlässigte – Verantwortungssolidarität hingewiesen. Da der Vertrag gemeinsam verpflichtende Ziele festlegt (“Vermeidung übermässiger öffentlicher Defizite”), müssen die Mitgliedstaaten auch gemeinsam (und mit den Institutionen der Union) sich darum bemühen,

³⁵ VO 343/2003, ABl. 2003, L 50, 1 („Dublin II Verordnung“).

³⁶ Dazu näher Bieber/Maiani, op. cit. (s.o. Anm. 6), 312 ff.

³⁷ Schreiben der Innenminister Deutschlands und Frankreichs v. 17. April 2012, Süddeutsche Zeitung v. 20. April 2012, S. 1.

dass jeder Staat diese Ziele erreichen kann. Das setzt unter anderem voraus, dass die Union sich ein präzises Bild von den Verhältnissen in den einzelnen Staaten verschaffen darf und eingreift bevor ein Notfall eintritt. Dieser Verantwortung sind die Mitgliedstaaten zu lange nicht gerecht geworden. Die speziellen Schwächen der Wirtschaftspolitik Griechenlands sind den Mitgliedstaaten seit Langem bekannt. So gewährte die damalige Europäische Gemeinschaft im Jahre 1991 der griechischen Republik ein Darlehen, das an die Bedingung geknüpft war, eine „einschneidende Verringerung der Defizite des öffentlichen Sektors (...), sowie eine Reform und Liberalisierung der Güter -, Arbeits -, und Finanzmärkte“ vorzunehmen. Die Verordnung quantifizierte diese Bedingungen (u.a. hinsichtlich der Löhne, des Steuersystems und der Steuererträge und der Reduzierung der Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten).³⁸ Nahezu identische Auflagen enthält der 2010 an Griechenland gerichtete Beschluss des Rates zur Beseitigung des übermässigen Haushaltsdefizit Griechenlands.³⁹ Offensichtlich hatte sich in den zwischen den beiden Beschlüssen liegenden fast zwanzig Jahren niemand ernstlich um die nachhaltige Einhaltung der 1991 gesetzten Bedingungen gekümmert. Gleichzeitig versäumten es die Mitgliedstaaten, der Kommission das Recht einzuräumen, von den Mitgliedstaaten alle im Rahmen der gemeinsamen Wirtschaftspolitik für erforderlich gehaltenen Informationen einzuholen und die gelieferten Wirtschaftsdaten an Ort und Stelle zu überprüfen. Erst im Zusammenhang mit der Finanzkrise setzt allmählich eine Bewusstwerdung der Verantwortung der Regierungen und der Öffentlichkeit der einzelnen Staaten für die Verhältnisse in den anderen Staaten der EU ein. So wurden schliesslich seit 2010 wurden die notwendigen Informationspflichten eingeführt.⁴⁰

6. Schlussbemerkung

Georg Jellinek schrieb im Jahre 1922 in seiner “Allgemeinen Staatslehre”:

*“ Allen Fortschritt in der Kultur kann man doch zugleich als Fortschritt in dem Gedanken der menschlichen Solidarität betrachten”.*⁴¹

³⁸ Entscheidung des Rates Nr. 91/136 v. 4. März 1991, ABl. 1991, L 66, 23.

³⁹ Beschluss 2010/320, ABl. 2010, L 145, 6; neu gefasst durch Beschluss 2011/734, ABl. 2011, L 296, 38; geändert durch Beschluss 2012/211, ABl 2012, L 113, 8.

⁴⁰ VO 679/2010, ABl. 2010, L 198, 1 zur Änderung der VO 479/2009 (Anwendung des Protokolls über das Verfahren bei übermässigem Defizit), ABl. 2009, L 145, 1.

⁴¹ *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1922, 253.

Die Europäische Integration, verstanden als ein Prozess wechselseitiger Verantwortung – und damit der Solidarität - der europäischen Staaten und Völker bezeichnet tatsächlich einen Fortschritt in der Kultur Europas.

Solidarität, verstanden als eine Verantwortung der Mitgliedstaaten und ihrer Völker für den Zustand der Union und ihrer Mitgliedstaaten ist eine aus der Mitgliedschaft erwachsende Verfassungsverpflichtung, die Institutionen der Union und die Parlamente, Regierungen und Gerichte der Mitgliedstaaten bindet. Nur wenn diese Verantwortungssolidarität das Handeln der Beteiligten prägt, kann die Union auf Dauer bestehen. Ihre Einhaltung gefährdet weder die Identität noch die Autonomie der Mitgliedstaaten. Sie liegt im Interesse aller Staaten und ihrer Bürger.