

Solidarität in Europa – Europäische Solidarität

Thomas Giegerich (Universität des Saarlandes)

1. Historische, politische und rechtliche Aspekte des europäischen Solidaritätsverständnisses

Die Saarbrücker Europa-Konferenzen bringen internationale Europafor- schung mit Politik und Zivilgesellschaft in einen Dialog über aktuelle europäische Fragen. Die 3. Europa-Konferenz 2022 widmete sich dem The- ma „Solidarität in Europa – Europäische Solidarität“. Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis beleuchteten Voraussetzungen und Praktiken von Solidarität interdisziplinär und diskutierten Entwicklung und Wandel eines europäischen Solidaritätsverständnisses in Krisenzeiten.

Solidarität liegt dem Friedensprojekt der europäischen Integration ge- radezu in den Genen. Denn die berühmte Schuman-Erklärung vom 09.05.1950, mit der der damalige französische Außenminister das Projekt einleitete, beginnt folgendermaßen: „La paix mondiale ne saurait être sau- vegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. ... L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.“¹ Damals war eine „Solidarität der Tat“ in Europa vor allem in zweier- lei Hinsicht gefragt: in Bezug auf den Wiederaufbau der kriegszerstörten europäischen Staaten und in Bezug auf die Verteidigung gegen mögliche Angriffe des stalinistischen Ostblocks – beides konnte nur mit vereinten Kräften gelingen. Schuman sah in seinem Vorschlag zur Schaffung einer „solidarité de production“ der kriegswichtigen Güter Kohle und Stahl, aus dem 1952 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1958 die Eu- ropäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft und 1992 schließlich die Europäische Union hervorging, den ersten Grund- stein einer europäischen Föderation, die er zur Bewahrung des Friedens für unerlässlich hielt. 2012 erhielt die EU den Friedensnobelpreis, weil sie sechs

1 Europäische Union/Generaldirektion Kommunikation: Déclaration Schuman – mai 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_fr [17.10.2023].

Jahrzehnte lang zur Förderung von Frieden und Versöhnung, Demokratie und Menschenrechten beigetragen hatte. Ihr Wirken steht nach Auffassung des Norwegischen Nobel-Komitees für die „Brüderlichkeit zwischen Nationen“.²

Wie ihr Titel verrät, beschränkte sich unsere Konferenz nicht auf die Solidarität in Europa, z. B. in der Großregion Saar-Lor-Lux, der EU oder dem Europarat, sondern sie erweiterte den Blick auf die europäische Solidarität mit der außereuropäischen Welt. Dazu gehört etwa die Seenotrettung von Flüchtlingen aus Afrika und Asien auf dem Mittelmeer. Die Einbeziehung dieser Solidarität nach außen ist ganz im Sinne des Schuman-Plans von 1950, der zur Hebung des Lebensstandards und zur Förderung des Friedens auf der ganzen Welt und insbesondere zur Entwicklung Afrikas beitragen wollte. Sie entspricht auch den aktuellen Zielvorgaben der Europäischen Union in Art. 3 EUV, dessen Absatz 5 ihr die weltweite Solidarität zur Pflicht macht. Dementsprechend spielt die Solidarität nach innen und außen im Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas eine erhebliche Rolle.³ Am 09.05.2022, 72 Jahre nach der Schuman-Erklärung, hat der französische Staatspräsident als Vorsitzender des Rates der EU in Reaktion auf diesen Bericht vor dem Europäischen Parlament „une Europe solidaire“ im vorgenannten doppelten Sinne beschworen.⁴

Als wir unsere Planung 2020 begannen, war die Europäische Union schon seit langem und an vielen Fronten im Krisenmodus – Eurokrise, Finanzkrise, Schuldenkrise, Flüchtlingskrise, Rechtsstaatskrise, Klimakrise, Coronakrise –, und dementsprechend war Solidarität in vielerlei Form und intensiv gefragt. Aber dass zu alledem mit dem russischen Eroberungskrieg gegen die Ukraine als assoziiertes Partnerland der EU⁵ noch eine militärische Front hinzukommen würde, das lag jenseits unserer Vorstellung.⁶

2 Norwegian Nobel Committee, The Nobel Peace Prize for 2012, Press Release, Oslo, 12.10.2012, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/> [17.10.2023].

3 Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Konferenz zur Zukunft Europas. Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/06619e05-eaee-11ed-a05c-01aa75ed71a1> [17.10.2023].

4 Élysée: Clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, 9. Mai 2022, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/05/09/cloture-de-la-conference-sur-avenir-de-europe> [17.10.2023].

5 Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits vom 21.03.2014 (ABl. 2014 Nr. L 161/1), das am 01.09.2017 in Kraft trat (ABl. 2017 Nr. L 193/1).

6 Vgl. Giegerich, Thomas: Die Fundamente der heutigen Völkerrechtsordnung – Eine Bekräftigung anlässlich des Ukraine-Kriegs, in: Saar Expert Paper, 3/1 (2022), 1–19,

Plötzlich hat Solidarität in Europa eine ganz andere Gestalt angenommen und artikuliert sich in Forderungen nach der Lieferung von Panzern und Geschützen sowie der Hilfe bei der Ermittlung und Verfolgung von Verbrechen gegen das Völkerrecht, die im großen Stil vor unserer Tür und unter aller Augen verübt werden.⁷ Über die Aufnahme ukrainischer Kriegsflüchtlinge diskutieren wir gar nicht mehr: Sie wird von allen Mitgliedstaaten als selbstverständlich angesehen, auch von denjenigen, die sich sonst gegen Zuwanderung aus Drittländern sperren, wie etwa Polen. Würde die russische Aggression über die Ukraine hinaus auf NATO- und EU-Mitglieder ausgeweitet, aktualisierte sich unsere Pflicht zur Bündnissolidarität – das hätte unabsehbare Folgen, die uns und der Welt hoffentlich erspart bleiben.

Der Ukraine-Krieg hat auch die Solidarität Europas mit anderen Weltregionen auf die Tagesordnung gebracht, nachdem Russland Nahrungsmittel als Waffe eingesetzt und damit eine weltweite Krise der Ernährungssicherheit ausgelöst hat. Mittels sogenannter „Solidaritätskorridore“ zwischen der EU und der Ukraine werden Getreide, landwirtschaftliche Erzeugnisse und Düngemittel aus der Ukraine über die EU in die bedürftigsten Länder exportiert, solange Russland deren reguläre Ausfuhr über das Schwarze Meer behindert.⁸

Solidarität ist ein komplexes Konzept, das auch für die EU viele Fragen aufwirft, darunter folgende Rechtsfragen: Inwieweit bestehen Rechtsansprüche auf Solidarität, inwieweit wird sie freiwillig gewährt, und welchen rechtlichen Schranken unterliegt die Entscheidung zur freiwilligen Gewährung von Solidarität? Beispielsweise springt die Ungleichheit in unserer Solidaritätsbereitschaft gegenüber Zugewanderten ins Auge: Die EU-Staaten heißen alle Ukrainer*innen auf ganz unbürokratische Weise willkommen, während sie in Belarus gestrandete Menschen aus Syrien und dem Irak

<https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2022/03/Ukraine-Krieg.pdf> [17.10.2023].

7 Schaller, Christian: Völkerrechtliche Verbrechen im Krieg gegen die Ukraine. Optionen der Strafverfolgung auf nationaler und internationaler Ebene, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 5, April 2022, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2022S05_Strafverfolgung_Ukraine.pdf [17.10.2023].

8 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rats (20. und 21. Oktober 2022) – Schlussfolgerungen, 1–8, hier 4, <https://www.consilium.europa.eu/media/59738/2022-10-2021-euco-conclusions-de.pdf> [17.10.2023]; Europäische Kommission: Gemeinsame Erklärung – Mobilisierung von 1 Milliarde Euro für Solidaritätskorridore, um die globale Ernährungssicherheit zu verbessern und der ukrainischen Wirtschaft eine Lebensader zu bieten, Brüssel, 11. November 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_22_6825 [17.10.2023].

an Grenzzäunen scheitern lassen.⁹ Beruht diese Differenzierung auf rationaler politischer Abwägung oder auf rechtlich verbotenen Rassismus? Eine weitere wichtige Frage lautet: In welchem Verhältnis soll die Solidarität nach innen und nach außen im zukünftigen Europa stehen? Während das EU-Recht die Solidarität innerhalb der EU eingehend reguliert, überlässt es die Solidarität der EU gegenüber der übrigen Welt weitgehend dem Ermessen der politischen Entscheidungsträger*innen.

Auch das Völkerrecht, das die Rechtsbeziehungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu Drittstaaten und internationalen Organisationen regelt, entwickelt nur allmählich Regeln für die weltweit zu gewährende Solidarität als Aspekt einer wertgebundenen, gerechten und nachhaltigen internationalen Ordnung.¹⁰ Immerhin hat die UN-Generalversammlung am 28.07.2022 mit 161 Stimmen ohne Gegenstimme bei acht Enthaltungen¹¹ ein Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt anerkannt.¹² Meiner Einschätzung nach liegt es nicht im langfristigen europäischen Interesse, im Sinne einer ‚Festung Europa‘ mehr Solidarität nach innen mit weniger Solidarität gegenüber der übrigen Welt zu erkaufen. Dennoch kann das Austarieren von berechtigten Eigeninteressen und Solidaritätsleistungen nach außen im Einzelfall schwierig sein. Dies hat der längere Widerstand der EU gegen die Gewährung einer Ausnahme von den durch das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS)¹³ geschützten geistigen Eigentumsrechten in Bezug auf die Produktion von COVID-19-Impfstoffen in Entwicklungsländern gezeigt.¹⁴

9 S. u. III.2.d).

10 Vgl. Campanelli, Danio: Solidarity, Principle of, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (OUP online edition) (MPEPIL); Minnerop, Petra/Roht-Arriaza, Naomi/Aminzadeh, Sara C.: Solidarity Rights (Development, Peace, Environment, Humanitarian Assistance), in: MPEPIL.

11 Alle EU-Mitgliedstaaten haben zugestimmt.

12 UN General Assembly Resolution 76/300: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment (UN Doc. A/RES/76/300), 28.07.2022, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf> [17.10.2023].

13 Gesetz zu dem Übereinkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation und zur Änderung anderer Gesetze, 1438–1764, hier 1730–1748, Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, 09.09.1994, BGBl. II, S. 1730. TRIPS gehört zu den für alle Mitglieder verbindlichen Anlagen des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15.04.1994 (ebd., 1625–1630).

14 Vgl. Furlong, Ashleigh: Compromise Reached on COVID-19 Vaccine Intellectual Property Rights Waiver, in: Politico, 15.03.2022, <https://www.politico.eu/article/comp>

Wie wichtig und aktuell Solidarität in Europa und mit der weiteren Welt ist, belegt die Rede zur Lage der Union, die die Kommissionspräsidentin von der Leyen am 14.09.2022 vor dem Europäischen Parlament gehalten hat.¹⁵ Sie sprach einerseits von der Solidarität des ganzen europäischen Kontinents angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, von der unerschütterlichen Solidarität Europas mit der Ukraine, von den Solidaritätskorridoren durch die EU, über die ukrainisches Getreide in die Welt exportiert wird, vom Kampf der Autokratie gegen die Demokratie und davon, „dass wir Putin mit Mut und Solidarität zum Scheitern bringen werden und Europa am Ende die Oberhand gewinnt.“ Angesichts der Entschlossenheit und Solidarität der EU bei der Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge kritisierte sie andererseits das Fehlen der gleichen Entschlossenheit und Solidarität in der allgemeinen Migrationsdebatte. Sie forderte dort „einen permanenten rechtsverbindlichen Mechanismus, der Solidarität gewährleistet.“ Sie erwähnte außerdem die gelebte europäische Solidarität in Bezug auf die Bekämpfung von Waldbränden und verlangte, die Solidarität zwischen den Generationen in unseren Verträgen zu verankern.

2. Vielfältige Verankerungen von Solidarität im EU-Recht im Überblick

Die europäische Integration war von Anfang an – ganz im Einklang mit dem von Robert Schuman formulierten Ziel einer europäischen Föderation – auf eine immer engere Union der europäischen Völker angelegt¹⁶ und

romise-reached-on-covid-19-vaccine-intellectual-property-rights-waiver/ [17.10.2023]; Stefanelli, Justine N.: WTO Agrees IP Waiver for COVID-19 Vaccines, in: American Society of International Law: International Law in Brief, 21.06.2022, <https://www.asil.org/ILIB/wto-agrees-ip-waiver-covid-19-vaccines> [17.10.2023]; Watal, Jayashree: Analysis of the 12th WTO Ministerial Conference Decision on the TRIPS Agreement, in: EJIL: Talk!, 08.07.2022, <https://www.ejiltalk.org/analysis-of-the-12th-wto-ministerial-conference-decision-on-the-trips-agreement/> [17.10.2023].

- 15 Originalfassung bei: Europäische Kommission: 2022 State of the Union Address by President Von der Leyen, 14.09.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493 [17.10.2023]; deutsche Fassung unter: Europäische Kommission: Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2022, 14.09.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_22_5493 [17.10.2023].

- 16 Vgl. 5. Erwägung der Präambel des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.04.1951: (BGBl. 1952 II S. 447): „... durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch

ist dies nach Art. 1 Abs. 2 EUV noch heute.¹⁷ Ein derartiges Projekt mit quasi-föderaler Dynamik enthält notwendigerweise ein Solidaritätselement, das aber inhaltlich unbestimmt ist und daher der näheren Konkretisierung bedarf. Deshalb verwundert es nicht, dass sich im Unionsprimärrecht, d. h. dem Verfassungsrecht der EU, zu dem insbesondere der EU-Vertrag (EUV),¹⁸ der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV)¹⁹ sowie die Charta der Grundrechte der EU (GRC)²⁰ zählen, zahlreiche Bezugnahmen auf die Solidarität finden.²¹

2.1. EU-Vertrag: Grundlagen der Solidarität – Charakter als allgemeiner Rechtsgrundsatz

Aus der sechsten Erwägung der Präambel des EUV ergibt sich, dass die Vertragsstaaten den EUV in dem Wunsch geschlossen haben, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken“. Diese Formulierung findet sich schon in der 4. Erwägung der Präambel des ursprünglichen EUV vom 07.02.1992,²² mit dem nach der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents durch den Kalten Krieg die notwendigen festen Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas geschaffen werden sollten.²³

Nach Art. 2 Satz 2 EUV ergänzt die Solidarität in der Gesellschaft gemeinsam mit Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit und Gleichheit von Frauen und Männern die in Art. 2 Satz 1 EUV aufgeführten Grundwerte der EU. Sie bildet damit zugleich eine der Vorgaben, die Kandidatenländer nach Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV als Bedingung für einen EU-Beitritt erfüllen müssen.

blutige Auseinandersetzungen entzweit waren ...“; 1. Erwägung der Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.03.1957 (BGBl. II S. 766): „IN DEM FESTEN WILLEN, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen ...“.

17 Vgl. entsprechend die 1. Erwägung der Präambel des AEUV.

18 Derzeit geltende konsolidierte Fassung in ABl. 2016 Nr. C 202/13.

19 Derzeit geltende konsolidierte Fassung in ABl. 2016 Nr. C 202/47.

20 Derzeit geltende konsolidierte Fassung in ABl. 2016 Nr. C 202/389.

21 Eine eingehende unionsrechtliche Perspektive auf Solidarität bietet der Beitrag von Christian Calliess in diesem Band.

22 BGBl. II S. 1253.

23 Ursprünglich 2., heute 3. Erwägung der Präambel des EUV.

Art. 3 EUV befasst sich intensiv mit Solidarität und unterscheidet dabei drei unterschiedliche Aspekte: die schon in Art. 2 Satz 2 EUV erwähnte soziale Solidarität und die zwischenmitgliedstaatliche Solidarität als Varianten der Solidarität nach innen in Abs. 3 sowie die weltweite Solidarität nach außen in Abs. 5. Nach Art. 3 Abs. 3 UA 1 EUV beruht der von der EU errichtete europäische Binnenmarkt auf der sozialen Marktwirtschaft. Soziale Marktwirtschaft beinhaltet die Abfederung sozialer Härten, die durch die wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft entstehen können. Schon die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war 1958 von den Vertragsparteien mit dem Ziel gegründet worden, „durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen *und* sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen“.²⁴ Ganz im Einklang damit hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) schon lange einen ungeschriebenen primärrechtlichen Grundsatz des sozialen Ausgleichs und Arbeitnehmerschutzes anerkannt, der den unternehmerischen Grundfreiheiten (Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit) Grenzen ziehen kann.²⁵ Dementsprechend verpflichtet Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV die EU u. a. zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit, des sozialen Schutzes und der Solidarität zwischen den Generationen. Diese Regelungen stehen für die in Art. 2 Satz 2 EUV angesprochene innergesellschaftliche Solidarität der wirtschaftlich und finanziell Stärkeren mit den Schwächeren.

Nach Art. 3 Abs. 3 UA 3 EUV fördert die EU außerdem den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt sowie die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei geht es nach Maßgabe der Art. 174 ff. AEUV insbesondere um den Einsatz von Finanzmitteln der europäischen Strukturfonds, um „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“.²⁶ Es handelt sich um eine Art Finanzausgleich zwischen den reicheren und den ärmeren Regionen der EU, also eine finanzielle Form der Solidarität. Ziel ist es, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, und zwar durch Ver-

24 2. Erwägung der Präambel des EWG-Vertrags (Hervorhebung ergänzt). Die 2. Erwägung der Präambel des AEUV ist wortgleich, hat allerdings den Begriff „Länder“ durch „Staaten“ ersetzt.

25 EuGH, Urt. v. 11.12.2007, Rs. C-438/05 – Viking Line, ECLI:EU:C:2007:772, Rn. 78ff.; Urt. v. 18.12.2007, Rs. C-341/05 – Laval, ECLI:EU:C:2007:809, Rn. 104ff.; Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-201/15 – AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, Rn. 73ff.

26 Art. 174 Abs. 2 AEUV.

ringung des Abstandes zwischen einzelnen Gebieten und Verringerung des Rückstandes weniger begünstigter Gebiete.²⁷

Art. 3 Abs. 5 EUV betrifft die Beziehungen der EU zur übrigen Welt und enthält dementsprechend Bestimmungen über die Solidarität nach außen. Diesbezüglich leistet die EU einen Beitrag u. a. zu globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität, fairem und rechtem Handel sowie zur Beseitigung der Armut. Die Bestimmungen über das auswärtige Handeln der EU greifen diese Vorgaben auf. Gemäß Art. 21 Abs. 1 EUV, der für ihr auswärtiges Handeln sowohl in supranationalen Formen aufgrund des AEUV als auch in intergouvernementalen Formen aufgrund des Titels V des EUV gilt, lässt die Union „sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgeblich waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will“. Zu diesen wird ausdrücklich auch der Grundsatz der Solidarität gezählt. Wie dazu näher in Art. 21 Abs. 2 EUV ausgeführt wird, verfolgt die EU dabei u. a. folgende Zwecke: Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen (lit. d); Förderung der Integration aller Länder in die Weltwirtschaft (lit. e); Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung (lit. f); Hilfe für Völker, Länder und Regionen, die von Naturkatastrophen oder menschengemachten Katastrophen betroffen sind (lit. g).

Beim auswärtigen Handeln in den intergouvernementalen Formen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gem. Titel V des EUV legt das Primärrecht besonderen Wert auf die interne Solidarität. Hierzu bestimmt Art. 24 Abs. 2 EUV, dass die GASP u. a. auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten beruht. Nach Art. 24 Abs. 3 EUV unterstützen die Mitgliedstaaten die Außen- und Sicherheitspolitik der Union „aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich“. Sie arbeiten zusammen, „um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln“. Nach Art. 32 Abs. 1 Satz 4 EUV prägt die Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander auch deren je eigene Außenpolitik, die in Bezug auf Fragen von allgemeiner Bedeutung möglichst konvergent und aufeinander abgestimmt sein soll, was nach Art. 34 EUV auch für das Handeln in internationalen Organisationen (ein-

27 5. Erwägung der Präambel des AEUV.

schließlich dem UN-Sicherheitsrat) und auf internationalen Konferenzen gilt.

GASP-Beschlüsse müssen nach Art. 31 Abs. 1 EUV vom Europäischen Rat oder vom Rat regelmäßig einstimmig gefasst werden, so dass jeder einzelne Mitgliedstaat sie durch ein Veto verhindern kann. Wenn ein Mitgliedstaat sich nur enthält, kommt ein GASP-Beschluss hingegen zustande²⁸ und bindet alle Mitgliedstaaten. Art. 31 Abs. 1 UA 2 EUV ermöglicht eine Zwischenlösung dergestalt, dass ein Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung abgibt. Dann ist der betreffende Mitgliedstaat nicht verpflichtet, den Ratsbeschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass dieser die Union bindet. Darüber hinaus ist er „[i]m Geiste gegenseitiger Solidarität“ verpflichtet, alles zu unterlassen, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der EU zuwiderlaufen oder es behindern würde; umgekehrt respektieren die übrigen Mitgliedstaaten seinen Standpunkt.

Ohne dass der Begriff selbst dort verwendet wird, liegt Solidarität auch der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) als integrelem Bestandteil der GASP zugrunde. Die GSVP umfasst nach Art. 42 Abs. 2 EUV die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Auf dieser Grundlage kann dann im Wege einer vereinfachten Vertragsänderung bei Zustimmung aller Mitgliedstaaten künftig auch eine gemeinsame Verteidigung eingeführt werden. Dass die GSVP auch jetzt schon eine wichtige Solidaritätskomponente enthält, belegt Art. 42 Abs. 7 EUV. Danach schulden im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats die anderen Mitgliedstaaten dem angegriffenen grundsätzlich „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.“ Was das beinhaltet, wird als ausgewählter Aspekt von Solidarität unten im Abschnitt III näher diskutiert.

Nicht unerwähnt bleiben soll zuletzt der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV, der die EU und die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung bei der Erfüllung ihrer vertraglichen Aufgaben verpflichtet. Diese Loyalitätspflicht enthält auch ein Solidaritätselement. Wie der EuGH betont hat, ist der Grundsatz der Solidarität „eng mit dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verbunden“ und wie dieser sowohl für die Mitgliedstaaten als auch die

28 Art. 235 Abs. 1 UA 3 AEUV (betr. Europäischen Rat); Art. 238 Abs. 4 AEUV (betr. Rat).

Unionsorgane verbindlich.²⁹ Er beinhalte „Rechte und Pflichten sowohl für die Union als auch für die Mitgliedstaaten ..., da die Union zur Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten verpflichtet [ist] und die Mitgliedstaaten zur Solidarität untereinander und gegenüber dem gemeinsamen Interesse der Union und ihren Politiken verpflichtet [sind]“.³⁰

Im selben Urteil hat der Gerichtshof klargestellt, dass der Grundsatz der Solidarität dem ganzen Rechtssystem der EU zugrunde liege und einen der tragenden Grundsätze des Unionsrechts darstelle.³¹ Damit hat er ihn zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsprimärrechts und dementsprechend zur Leitlinie für die Interpretation und zum Maßstab für die Rechtmäßigkeit von Sekundärrechtakten erklärt.³² Daran anknüpfend hat der EuGH (Plenum) darauf hingewiesen, „dass der Unionshaushalt eines der wichtigsten Instrumente ist, mit denen in den Politiken und Maßnahmen der Union der in Art. 2 EUV genannte Grundsatz der Solidarität konkretisiert werden kann, der seinerseits einer der tragenden Grundsätze des Unionsrechts ist“.³³ Soweit dieser Grundsatz mittels des Unionshaushalts umgesetzt werde, basiere dies auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten in die verantwortungsvolle Verwendung der in diesen Haushalt eingeflossenen gemeinsamen Mittel. Dieses gegenseitige Vertrauen beruhe seinerseits auf der Zusage jedes einzelnen Mitgliedstaats, seinen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nachzukommen und die in Art. 2 EUV genannten Werte, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit, dauerhaft zu achten. Die Gewährleistung der langfristigen Solidarität durch wirksamen Schutz des Unionshaushalts war für den Gerichtshof ein tragender Grund, um die Gültigkeit der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der

29 EuGH, Urt. v. 15.07.2021 (Rs. C-848/19 P), ECLI:EU:C:2021:598, Rn. 41. Die Aussagen zur Energiesolidarität in diesem Urteil werden unten unter III.1. erörtert.

30 Ebd., Rn. 49.

31 Ebd., Rn. 38.

32 Ebd., Rn. 41, 44f. Vgl. auch Calliess, Christian, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.): EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, München 2022⁶, Art. 222 AEUV Rn. 7ff.

33 EuGH, Urt. v. 16.02.2022 (Rs. C-156/21), ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 129; Urt. v. 16.02.2022 (Rs. C-157/21), ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 147. Goodman-Palmer, Jake: Hungary, Poland and the “Community of Fate”. Constitutional Implications of the Budget Conditionality Ruling, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 12.07.2022, <https://verfassungsblog.de/hungary-poland-and-the-community-of-fate/> [17.10.2023].

Union³⁴ zu bestätigen und die dagegen gerichteten Nichtigkeitsklagen Ungarns und Polens, die mit finanziellen Sanktionen wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und andere Grundwerte der EU rechnen müssen, abzuweisen.

2.2. Vertrag über die Arbeitsweise der EU: Einzelregelungen zur Solidarität

Auch im AEUV, der gleichrangig neben dem EUV steht³⁵ und diesen um detailliertere Regelungen ergänzt, wird Solidarität mehrfach direkt oder indirekt in Bezug genommen. Auf den bereits erwähnten Bestimmungen über den Finanzausgleich, insbesondere Art. 175 AEUV, beruht zum Beispiel die Verordnung (EU) 2021/241 vom 12.2.2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität als Bestandteil des NextGenerationEU-Aufbauplans, der 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 umfasst und die EU gestärkt aus der COVID-19-Pandemie und ihren wirtschaftlichen Folgen führen soll.³⁶ Erstmals wird die EU in dem Aufbauprogramm ermächtigt, an den Kapitalmärkten Schulden aufzunehmen, für die letztlich die Mitgliedstaaten in gemeinsamer Solidarität anteilig einstehen müssen. Damit haben die EU-Mitgliedstaaten zu einer Solidarität zurückgefunden, die sie in den ersten Monaten der Pandemie schmerzlich vermissen ließen.³⁷

Daneben stehen Bestimmungen zu Asyl, Einwanderung und Außengrenzkontrollen.³⁸ Hier verlangt Art. 67 Abs. 2 AEUV von der EU, eine gemeinsame Politik zu entwickeln, „die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen [und Staatenlosen] anmessen ist.“ Noch deutlicher bestimmt Art. 80 AEUV, dass für die entsprechende Unionspolitik und ihre Umsetzung „der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ gilt, „einschließlich in finanzieller Hinsicht“. Die ein-

34 ABl. Nr. L 433 I/1, berichtigt in ABl. 2021 Nr. L 373/94.

35 Art. 1 Abs. 3 EUV.

36 Europäische Kommission: Europäischer Aufbauplan, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de [17.10.2023].

37 Sokol, Tomislav: Public Health Emergencies and Export Restrictions: Solidarity and a Common Approach or Disintegration of the Internal Market?, in: Common Market Law Review 57/6 (2020), 1819–1842, hier 1819ff.

38 Diese sind nach Maßgabe des Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks von 1997 (ABl. 2016 Nr. C 202/298), das nach Art. 51 EUV zum Primärrecht gehört, für Dänemark nicht bindend oder anwendbar.

schlägigen EU-Rechtsakte sollen, wenn immer erforderlich, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes enthalten. In Art. 16 Abs. 1 des bereits erwähnten Assoziierungsabkommens mit der Ukraine³⁹ ist übrigens eine gemeinsame Steuerung der Migrationsströme zwischen den Gebieten der Vertragsparteien vorgesehen, wozu es einen umfassenden Dialog geben soll, der „auf der Grundlage der fundamentalen Grundsätze der Solidarität, des gegenseitigen Vertrauens, der gemeinsamen Verantwortung und der Partnerschaft geführt“ wird.

Im Bereich der Wirtschaftspolitik sieht Art. 122 Abs. 1 AEUV eine Möglichkeit für den Rat vor, auf Vorschlag der Kommission „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen zu beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.“ Art. 122 Abs. 2 AEUV erlaubt es der EU, einem Mitgliedstaat, der „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist, unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand zu gewähren. Auf Art. 122 AEUV stützt sich die Verordnung (EU) 2020/2094 vom 14.12.2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise,⁴⁰ die ebenfalls Bestandteil des NextGenerationEU-Aufbauplans ist. Ob Art. 122 AEUV (neben Art. 311 Abs. 3 AEUV) als Rechtsgrundlage dafür ausreicht, ist umstritten⁴¹ und war u. a. Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht.⁴²

39 S.o. Fn. 5. Das Abkommen ist nach Art. 216 Abs. 2 AEUV Bestandteil des Unionsrechts mit einem Rang zwischen dem Primär- und dem Sekundärrecht.

40 ABl. Nr. L 433 I/23.

41 Kritik z. B. bei Hoffmann, Anja/Harta, Lukas/Anzini, Martina: Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“. Ausgewählte Fragen zur Vereinbarkeit des 750-Milliarden-Euro-Instruments und der dafür geplanten Schuldenaufnahme mit dem EU-Recht, in: cepAdhoc 7/1 (2020) vom 28.07.2020, https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc_Aufbau/cepAdhoc_Das_Aufbauinstrument_Next_Generation_EU__01.pdf [17.10.2023]; anders Mayer, Franz: Der Vorschlag für einen neuen Beschluss über das EU-Eigenmittelsystem und das Next Generation EU (NGEU) Programm. Thesen und Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung, Berlin, 26.10.2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/801064/9b372986d7ffaf6763d4ae1920b93a48/mayer-data.pdf> [17.10.2023].

42 Das BVerfG hat mit Beschluss vom 15.04.2021 (2 BvR 547/21) den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt (vgl. auch den Beschluss vom 26.03.2021 in derselben

Die Energiepolitik der Union muss gemäß Art. 194 Abs. 1 AEUV „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ ihre Ziele verfolgen, nämlich das Funktionieren des Energiemarktes sicherzustellen, die Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten, Energieeffizienz, Energieeinsparungen und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen sowie die Interkonnektion der Energienetze zu fördern. Nach dem bereits erwähnten Assoziierungsabkommen mit der Ukraine umfasst die Zusammenarbeit der Vertragsparteien im Energiebereich gem. Art. 338 lit. b die „Einrichtung wirksamer Mechanismen für die Reaktion auf potenzielle Energiekrisensituationen im Geiste der Solidarität“.

Der mit „Solidaritätsklausel“ überschriebene Titel VII des AEUV besteht nur aus einer einzigen Bestimmung – Art. 222 AEUV. Nach dessen Abs. 1 Satz 1 handeln die Union und ihre Mitgliedstaaten „gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“ Art. 222 Abs. 1 Satz 2 AEUV regelt den Beitrag der EU näher, Art. 222 Abs. 2 AEUV betrifft demgegenüber die Unterstützungsleistungen der anderen Mitgliedstaaten, die sich dazu im Rat absprechen.⁴³ Gem. Art. 222 Abs. 3 AEUV sind die Einzelheiten für die Anwendung dieser Solidaritätsklausel durch die EU (nicht hingegen durch die Mitgliedstaaten) in einem Ratsbeschluss festgelegt worden.⁴⁴

2.3. Charta der Grundrechte der EU

Die GRC nimmt in der 2. Erwägung ihrer Präambel Bezug auf die „unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“. Hier klingt, wie schon in Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf UN-Ebene,⁴⁵ die Devise der

Angelegenheit). Mit Urteil vom 06.12.2022 (2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21) hat es die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

43 Vgl. hierzu auch die Erklärung (Nr. 37) zu Art. 222 AEUV im Anhang zur Schlussakte der Regierungskonferenz von Lissabon vom 13.12.2007 (ABl. 2016 Nr. C 202/349).

44 Beschluss des Rates vom 24.06.2014 über die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union (ABl. Nr. L 192/53).

45 Deutsches Institut für Menschenrechte: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Vereinte Nationen, 10.12.1948, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Broschuere_70_Jahre_AEMR_01.pdf [17.10.2023].

Französischen Republik „Liberté, Égalité, Fraternité“ an.⁴⁶ Die GRC enthält einen mit „Solidarität“ überschriebenen Titel IV, der in den Art. 27–38 wirtschaftliche und soziale Rechte bzw. Grundsätze festlegt. Diese konkretisieren die soziale Solidarität im Anschluss u. a. an die (revidierte) Europäische Sozialcharta⁴⁷ und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer,⁴⁸ die außerdem durch verschiedene Bestimmungen im AEUV sowie zahlreiche Rechtsakte des Sekundärrechts weiter ausgefüllt worden ist.⁴⁹

3. Ausgewählte Aspekte der Solidarität

3.1. Energiesolidarität – Solidarität als allgemeiner Rechtsgrundsatz des EU-Rechts

Der Grundsatz der Energiesolidarität in der EU spielte eine wichtige Rolle im Rechtsstreit zwischen Polen und den baltischen Staaten einerseits und Deutschland andererseits vor den Gerichten der EU über die Ostseepipeline Nord Stream 2 zwischen Russland und Deutschland. Polen und die baltischen Staaten warfen Deutschland unsolidarisches Verhalten vor. Unterstützt von Lettland und Litauen erhob Polen vor dem Gericht der EU Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegen eine von der Europäischen Kommission erteilte Ausnahmegenehmigung für diese Pipeline. Das Gericht gab der Klage mit der Begründung statt, dass die Kommissionsentscheidung gegen den in Art. 194 Abs. 1 AEUV verankerten Grundsatz der Energiesolidarität verstoßen habe.⁵⁰

46 Vgl. Art. 2 Abs. 4 der französischen Verfassung von 1958 in der aktuell geltenden Fassung, Conseil constitutionnel: Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, 23.07.2008, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> [17.10.2023].

47 Europarat: Europäische Sozialcharta (revidiert), 03.05.1996, <https://rm.coe.int/168007cf92> [17.10.2023].

48 Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, 1990, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122> [17.10.2023].

49 Vgl. die Nachweise in den Erläuterungen zu Art. 27ff. GRC (ABl. 2007 Nr. C 303/17).

50 EuG, Urt. v. 10.09.2019 (Rs. T-883/16), ECLI:EU:T:2019:567.

Der EuGH wies das Rechtsmittel Deutschlands gegen dieses erstinstanzliche Urteil zurück.⁵¹ Er betonte, dass der in Art. 194 Abs. 1 AEUV angesprochene Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten eine besondere Ausprägung des Solidaritätsgrundsatzes im Energiebereich sei, der seinerseits einen der tragenden Grundsätze des Unionsrechts darstelle.⁵² Deshalb sei er auch für die Unionsorgane verbindlich: Er liege allen Zielen der EU-Energiepolitik zugrunde, führe diese zusammen, verschaffe ihnen Kohärenz und müsse von den Unionsorganen in ihre Abwägung der betroffenen Interessen sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Union eingestellt werden.⁵³

Der europäischen Energiesolidarität kommt auch eine wichtige Rolle zu bei der Bewältigung der zu erwartenden Engpässe in der Versorgung der EU mit fossilen Brennstoffen aus Russland infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine.⁵⁴ Die Kommission hat dafür einen REPowerEU-Plan vorgelegt.⁵⁵ Dieser soll u. a. durch Beschleunigung der Wende zu erneuerbaren Energien, Einsparungen und Diversifizierungen, die massive Investitionen voraussetzen, die strategische Energieabhängigkeit Europas vor allem von Russland verringern und gleichzeitig die solidarische Versorgungssicherheit gewährleisten. Dabei werden auch Partnerstaaten wie Moldau und die Ukraine mitberücksichtigt. Derzeit ringt die EU noch darum, die durch die „Instrumentalisierung der Energie als Waffe durch Russland“ entstehenden Folgen für die Haushalte und Unternehmen in der EU in

51 EuGH, Urt. v. 15.07.2021 (Rs. C-848/19 P), ECLI:EU:C:2021:598. Müller, Kristina: Der Grundsatz der Energiesolidarität als unionsverfassungsrechtlicher Rechtmäßigkeitsmaßstab: Besprechung der unionsgerichtlichen Entscheidungen in den Rechtsachen T-883/16 und C-848/19 P, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 25/4 (2022), 819–842.

52 EuGH, Urt. v. 15.07.2021 (Rs. C-848/19 P), ECLI:EU:C:2021:598, Rn. 38. Siehe schon oben Text bei Fn. 29.

53 Ebd., Rn. 43ff., 53. Kritisch Sölter, Nicolas: Abwägung ohne Maßstab – zum Grundsatz der Energiesolidarität, in: Europarecht (EuR) 57/1 (2022), 130–140.

54 Vgl. Kreuter-Kirchhof, Charlotte: Europäische Energiesolidarität. Wege zur Vorbeugung und Bewältigung schwerer Energieversorgungskrisen in der EU, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 41/14 (2022), 993–999.

55 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. REPowerEU-Plan, Brüssel, 18.05.2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF [17.10.2023].

solidarischer Weise aufzufangen.⁵⁶ Vor diesem Hintergrund ist das einseitig beschlossene deutsche Hilfspaket über 200 Milliarden Euro auf Kritik gestoßen, weil es die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zulasten anderer Mitgliedstaaten ohne vergleichbare Finanzkraft birgt.⁵⁷ Der Europäische Rat hat Rat und Kommission aufgefordert, konkrete Beschlüsse über zusätzliche Maßnahmen vorzulegen, u. a. zu „Energiesolidaritätsmaßnahmen bei Störungen der Gasversorgung auf nationaler, regionaler oder Unionsebene, sofern keine bilateralen Solidaritätsvereinbarungen bestehen“.⁵⁸

3.2. Solidarität im Migrationsbereich

a) Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten

Die Solidarität im Migrationsbereich ist ungeachtet der ausdrücklichen, jedoch wenig konkreten Vorgaben von Art. 80 AEUV⁵⁹ schon seit langem ein Streitpunkt zwischen den Mitgliedstaaten. Der EuGH hat die sogenannten Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) wegen Missachtung ihrer Solidaritätsverpflichtungen in Bezug auf Notmaßnahmen zur Umverteilung von Flüchtlingen während der Flüchtlingskrise von 2015 verurteilt.⁶⁰ Wiederholte Vorschläge der Kommission zur Reform des dysfunktionalen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) haben bisher kaum Erfolg gehabt, weil einerseits vor allem die mediterranen Mitgliedstaaten angesichts der wachsenden Zahl von Bootsflüchtlingen eine stärkere Entlastung fordern, andererseits nicht nur die Visegrád-Staaten wenig Bereitschaft zur Übernahme größerer Lasten zeigen.⁶¹ Obwohl

56 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 20./21.10.2022 (Fn. 8), Abschn. 17ff.

57 Breton, Thierry/Gentiloni, Paolo: Nur eine europäische Antwort kann unsere Industrie und die Bürger schützen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.10.2022. Die Autoren sind EU-Kommissar für den Binnenmarkt bzw. für Wirtschaft.

58 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rats (20. und 21. Oktober 2022) – Schlussfolgerungen, 6, Abschn. 18 Buchst. g.

59 Rossi, Matthias, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 80 AEUV Rn. 1.

60 EuGH, Urt. v. 06.09.2017 (Rs. C-643/15 und C-647/15); Urt. v. 02.04.2020 (Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17).

61 Giegerich, Thomas: Völker- und europarechtliche Perspektiven auf Flucht: Nationale Egoismen – kontinentale Solidaritäten – globale Lösungen, in: Chiusi, Tiziana/Rennig, Anne (Hg.): Flüchtlingskrise, Migrationskrise, Europakrise?, Akten der 2. Saarbrücker Europa-Konferenz, Saarbrücken 2021, 3–34, hier 3, 24ff.

Art. 78 Abs. 2 AEUV in Bezug auf das GEAS-Reformen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht, in dem der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann,⁶² fehlt der politische Wille, Mitgliedstaaten zu überstimmen.

Der einzige Fortschritt besteht bislang darin, dass das bisherige Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen in die Asylagentur der Europäischen Union umgewandelt wurde.⁶³ Als Kompetenzzentrum für Asyl soll diese Agentur das Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erleichtern und verbessern und dabei im Einklang mit Art. 80 AEUV echte und praktische Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen.⁶⁴ Insbesondere soll die Agentur „hinsichtlich der Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, Solidaritätsmaßnahmen innerhalb der Union unterstützen und ihre Aufgaben und Pflichten in Verbindung mit der Umsiedlung oder Überstellung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, innerhalb der Union wahrnehmen, wobei gleichzeitig zu gewährleisten ist, dass die Asyl- und Aufnahmesysteme nicht ausgenutzt werden.“⁶⁵ Bei der alle fünf Jahre vorgesehenen externen Evaluierung der Leistung der Agentur soll ausdrücklich auch bewertet werden, „ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um eine wirksame Solidarität und Aufgabenteilung mit den Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind, zu gewährleisten.“⁶⁶ Im Dezember 2023 konnte endlich ein Durchbruch bei den GEAS-Reformen erzielt werden.⁶⁷

62 Art. 289, 294 AEUV.

63 Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.12.2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, ABl. Nr. L 468/L.

64 Ebd., Begründungserwägung 6 der Präambel.

65 Ebd., Begründungserwägung 32 der Präambel.

66 Ebd., Art. 70 Abs. 2.

67 Vgl. Europäischen Rat: Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU: Rat und Europäisches Parlament erzielen Durchbruch, Brüssel, 21.12.2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/> [6.2.2024].

b) Solidarität mit Drittstaaten (insbesondere der Türkei)

Wenn danach schon die innereuropäische Solidarität unterentwickelt ist, verwundert es wenig, dass die europäische Solidarität mit den Entwicklungsländern, die den größten Teil der Flüchtlinge weltweit aufnehmen,⁶⁸ noch geringer ausfällt. Dies gilt, obwohl die dringende Notwendigkeit einer gerechteren Lasten- und Verantwortungsteilung in Bezug auf die Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge auf der Welt im Global Compact on Refugees (GCR) von nahezu allen Staaten theoretisch anerkannt wird.⁶⁹ Zu beachten ist allerdings, dass die Festlegungen in dieser Übereinkunft ausdrücklich als nicht rechtsverbindlich identifiziert werden.⁷⁰ Deshalb ergeben sich für die EU-Mitgliedstaaten aus dem GCR nur Soft-Law-Verpflichtungen⁷¹ zu internationaler Solidarität und Zusammenarbeit in der Flüchtlingsfrage, die ein gemeinsames Anliegen der Menschheit ist; zu gerechterer und vorhersehbarer Lasten- und Verantwortungsteilung mit den Aufnahmestaaten; zu gemeinsamen Anstrengungen zur Bekämpfung der Ursachen großer Flüchtlingssituationen; zur Beteiligung an Neuansiedlungsbemühungen in Drittländern; schließlich zur Einbeziehung relevanter zivilgesellschaftlicher Akteure in die Migrationssteuerung, um diese effektiver zu gestalten.⁷²

Eine besondere Art von Solidarität ist im Verhältnis zur Türkei vereinbart worden. Es handelt sich um die ebenfalls zum Soft Law zählende „Erklärung EU-Türkei“ vom 18.03.2016.⁷³ Sie ist das Ergebnis einer Zusammenkunft der „Mitglieder des Europäischen Rates mit ihrem türkischen

68 Vgl. die Zahlen bei Giegerich, Thomas: Völker- und europarechtliche Perspektiven auf Flucht, 3.

69 Vgl. nur Abschn. 1 in: Vereinte Nationen: Global Compact on Refugees, New York, 2018, <https://www.unhcr.org/5c658aed4> [18.10.2023], Der vom UN-Hochkommissar für Flüchtlinge entworfene Global Compact On Refugees wurde durch die Resolution 73/151 der UN-Generalversammlung vom 17.12.2018 mit 181 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen (7 UN-Mitglieder nahmen gar nicht an der Abstimmung teil). Eine der Gegenstimmen kam übrigens von Ungarn.

70 Abschn. 4 in: Vereinte Nationen: Global Compact on Refugees.

71 Vgl. Thürer, Daniel: Soft Law, in: MPEPIL.

72 Giegerich, Thomas: Common but Differentiated Responsibilities of Türkiye and the EU in Relation to Irregular Migration, in: Göçmen, İlke (Hg.): Legal Issues in Türkiye – European Union Relations: Conference Proceedings Book of the International Conferences held at 5 March 2021 and 17 March 2022, Ankara 2022, 65–79, <http://lit.eur.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/935/2022/09/Legal-Issues-In-Turkiye-European-Union-Relations-Tebliğ-Kitabı.pdf> [18.10.2023].

73 Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, 18.03.2016, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [18.10.2023]; Giegerich:

Amtskollegen“, das dem Zweck diene, die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU zu vertiefen und die 2015 entstandene Migrationskrise zu bewältigen. Der Zweck der Erklärung besteht vor allem darin zu verhindern, dass irreguläre Migranten aus Syrien in die EU einreisen.

Nach Auffassung des Gerichts der EU ist diese Erklärung nicht als Akt des Europäischen Rats der EU zurechenbar, sondern nur den Mitgliedstaaten, und sie konnte daher auch nicht mittels Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV angegriffen werden.⁷⁴ Die Rechtsmittel gegen diese Entscheidung wies der EuGH als offensichtlich unzulässig zurück; er konnte daher die Frage dahinstehen lassen, ob die Mitgliedstaaten und die Türkei rechtlich oder nur politisch an die Erklärung gebunden waren.⁷⁵ Wegen des informellen Charakters ihrer Annahme und Publikation spricht mehr für eine bloß politische Verbindlichkeit der Erklärung. Denn als völkerrechtlich bindende Übereinkunft der EU wäre sie mit den Verfahrensvorgaben des Art. 218 AEUV unvereinbar; als völkerrechtlicher Vertrag der Mitgliedstaaten würde sie stattdessen gegen die Verfahrensvorgaben der mitgliedstaatlichen Verfassungen verstoßen. Indessen ist der Abschluss politischer Absprachen, um die demokratische Aufsicht durch Parlamente und gerichtliche Kontrollen zu umgehen, nicht weniger problematisch. Die Mitgliedstaaten könnten außerdem die ausschließlichen EU-Zuständigkeiten nach Art. 3 Abs. 2 AEUV verletzt haben, was die Erklärung mit Art. 4 Abs. 3 EUV unvereinbar machen würde.⁷⁶

Aus der „Erklärung EU-Türkei“ lassen sich folgende Soft-Law-Verpflichtungen ableiten: Die Türkei wird alle neuen irregulären Migranten zurücknehmen, die von ihrem Territorium auf die griechischen Inseln übersetzen; für jeden auf diese Weise zurückgeführten Syrer wird ein anderer Syrer

Common But Differentiated Responsibilities Of Türkiye And The EU In Relation To Irregular Migration, 72ff.

74 EuG, Beschlüsse vom 28.02.2017 in Rs. T-192/16, NF ./.. Europäischen Rat, ECLI:EU:T:2017:128, Rs. T-193/16; NG ./.. Europäischen Rat, ECLI:EU:T:2017:129, und Rs. T-257/16, NM ./.. Europäischen Rat, ECLI:EU:T:2017:130.

75 EuGH, Beschl. v. 12.09.2018 (verb. Rs. C-208/17 P u.a., ECLI:EU:C:2018:705).

76 Carrera, Sergio/den Hertog, Leonhard/Stefan, Marco: The EU-Turkey Deal: Reversing 'Lisbonisation' in EU Migration and Asylum Policies, in: Carrera, Sergio/Santos Vara, Juan/Strik, Tineke (Hg.): Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis, Cheltenham/Northampton 2019, 155–174, hier 155, 160f.; Gatti, Mauro/Ott, Andrea: The EU-Turkey Statement: Legal Nature and Compatibility with EU Institutional Law, in: Carrera/Santos Vara/Strik (Hg.): Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis, 175–200, hier 175, 183ff.

von der Türkei in die EU umgesiedelt werden (bis zu einer Höchstzahl von 72.000 Personen); die Türkei wird die Entstehung neuer See- und Landrouten für illegale Migration zwischen ihr und der EU verhindern; sobald die irregulären Grenzübertritte beendet oder dauerhaft reduziert sind, wird ein freiwilliges humanitäres Zulassungssystem aktiviert, zu dem die EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beitragen werden;⁷⁷ die EU wird sechs Milliarden Euro für Flüchtlingsprojekte in der Türkei zahlen; die EU und die Türkei werden sich gemeinsam bemühen, die humanitären Bedingungen in Syrien zu verbessern; die Visaliberalisierung für türkische Bürger wird von der EU beschleunigt (vorbehaltlich der Erfüllung der Benchmarks); die Arbeiten zur Aufwertung der Zollunion EU-Türkei werden fortgesetzt; der Prozess des Beitritts der Türkei zur EU wird wiederbelebt.

Der Sache nach stellt diese Erklärung ein wechselseitiges Geschäft dar: Die EU und ihre Mitgliedstaaten lassen ihre Solidaritätspflichten gegenüber Flüchtlingen von der Türkei gegen Entgelt erfüllen. Die Türkei sorgt für deren physische Aufnahme, während die EU und ihre Mitgliedstaaten die daraus erwachsenden finanziellen Lasten übernehmen. Die Kooperationsbereitschaft der Türkei wird durch Zugeständnisse hinsichtlich der Weiterentwicklung der Zollunion und der Wiederbelebung des Beitrittsprozesses erkaufte.

Zwar hat die Zahl der aus der Türkei in Griechenland ankommenden Flüchtlinge nach Annahme der Erklärung stark abgenommen, doch ist umstritten, inwieweit das auf diese zurückgeht.⁷⁸ Die „EU Facility for Refugees

77 Bis Anfang 2021 wurden 2.139 Syrer von Griechenland in die Türkei zurückgeführt und 27.825 Syrer von der Türkei in die EU-Mitgliedstaaten umgesiedelt, Ineli-Ciger, Meltem/Ulusoy, Orçun: A Short Sighted and One Side Deal: Why the EU-Turkey Statement should Never Serve as a Blueprint, in: Carrera, Sergio/Geddes, Andrew (Hg.): The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights, San Domenico di Fiesole 2021, 111–124, hier 111, 113, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d57fbff0-a312-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en> [18.10.2023].

78 Terry, Kyilah: The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint, in: Migration Information Source, 08.04.2021, <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on> [18.10.2023]; Engler, Marcus: Ein problematischer Pakt? Die EU-Türkei-Kooperation in der Flüchtlingspolitik, in: Neuss, Beate/Antje Nötzold, Antje (Hg.): Türkei – Schlüsselakteur für die EU? Eine schwierige Partnerschaft in turbulenten Zeiten, Baden-Baden 2018, 69–88, hier 69, 85.

in Turkey“⁷⁹ verwaltete die sechs Milliarden Euro, von denen die Hälfte aus dem EU-Haushalt, die andere Hälfte von den Mitgliedstaaten kamen. Da die Türkei immer noch nicht alle Benchmarks erfüllt, gibt es weiterhin keinen visafreien Reiseverkehr mit der EU.⁸⁰ Die Erklärung EU-Türkei ging dem fehlgeschlagenen Militärputsch von Juli 2016 und der nachfolgenden Repression in der Türkei voraus, die den EU-Beitrittsprozess um Jahre verzögert haben. Am wichtigsten erscheint jedoch, dass die Menschenrechte der Flüchtlinge von allen Beteiligten – der EU, ihren Mitgliedstaaten und der Türkei – unter Missachtung ihrer „harten“ völker- und europarechtlichen Verpflichtungen⁸¹ vernachlässigt werden, wie im nächsten Abschnitt deutlich wird.

c) Solidarität mit Flüchtlingen als Menschen

Die Solidarität der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit den Flüchtlingen als Aspekt der Solidarität Europas mit der übrigen Welt⁸² lässt sehr zu wünschen übrig, obwohl sie Bestandteil der Solidaritätsverpflichtung aus Art. 3 Abs. 5 EUV ist. Denn dort verspricht die EU insbesondere, „einen Beitrag ... zum Schutz der Menschenrechte“ zu leisten. Freilich vermeidet sie in Art. 78 Abs. 1 AEUV und Art. 18 GRC die konkrete Gewährleistung eines einklagbaren Asylrechts, das über die Schutzstandards des Abkom-

79 Europäische Kommission: EU Support to Refugees in Türkiye, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-support-refugees-turkiye_en [18.10.2023].

80 SchengenVisaInfo: Turkey Continues Failing to Fulfil Outstanding EU Visa Liberalisation Benchmark, Commission Says, <https://www.schengenvisa.info.com/news/turkey-continues-failing-to-fulfil-outstanding-eu-visa-liberalisation-benchmarks-commission-says/> [18.10.2023].

81 Zur Anwendbarkeit der Charta der Grundrechte der EU (GRC) auf die Erklärung EU-Türkei (die das EuG ja als ausschließlich den Mitgliedstaaten zurechenbaren Akt einstuft) gemäß Art. 51 GRC siehe Moreno-Lax, Violeta: EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights, September 2020, 1–58, hier 43f., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA\(2020\)603512_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA(2020)603512_EN.pdf) [18.10.2023].

82 Das GEAS beruht nach Art. 78 AEUV darauf, dass nur Drittstaatsangehörige um Asyl in der EU nachsuchen. Vgl. auch Protokoll (Nr. 24) über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 02.10.1997 (ABl. 2016 Nr. C 202/304).

mens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK)⁸³ und des zugehörigen Protokolls⁸⁴ hinausginge.⁸⁵

Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit kann man u. a. an den Auswirkungen der Erklärung EU-Türkei deutlich machen. Irreguläre Migrant*innen werden auf griechischen Inseln teilweise unter Bedingungen festgehalten, die gegen das Verbot der unmenschlichen Behandlung (Art. 3 EMRK) verstoßen.⁸⁶ Es ist auch fraglich, ob ihre Rückführung in die Türkei gegen das Refoulement-Verbot in Art. 33 GFK verstößt. Erstens erkennt die Türkei (im Einklang mit der Erklärung, die sie bei ihrem Beitritt zu diesem Abkommen abgab) Syrer*innen nicht als Flüchtlinge an, sondern gewährt ihnen nur vorläufigen Schutz auf der Grundlage nationalen Rechts.⁸⁷ Zweitens ist die Türkei möglicherweise kein sicherer Drittstaat, vor allem wegen der Verschlechterung der Menschenrechtslage nach dem gescheiterten Militärputsch.⁸⁸ Diese Frage stellt sich insbesondere im Hinblick auf Personen kurdischer Herkunft, die aus dem Irak oder Syrien stammen.

Weit über das Verhältnis EU-Türkei hinaus liegt die Solidarität Europas mit Flüchtlingen aus Afrika und Asien im Argen. Jedes Jahr ertrinken Tausende von ihnen im Mittelmeer, weil die europäischen Staaten andere Zugangswege versperren und außerdem keine ausreichende Seenotrettung organisieren. Einige scheuen nicht einmal vor illegalen Pushbacks zurück,⁸⁹ andere bedrohen von Nichtregierungsorganisationen unternommene Seenotrettungsaktionen als „Menschenschmuggel“ mit Strafe.⁹⁰ Interessanterweise hat der französische Verfassungsrat die entsprechende französische

83 Abkommen vom 28.07.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 560) – Genfer Flüchtlingskonvention.

84 Protokoll vom 31.01.1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1969 II S. 1294).

85 Rossi, Matthias, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 18 GRCh Rn. 1.

86 Anders jedoch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: J.R. and Other v. Greece (appl. no. 22696/16), 25.01.2018, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-%E2%80%93jr-and-others-v-greece-application-no-2269616-25-januar-y-2018> [18.10.2023].

87 Ineli-Cinger, Meltem/Skordas, Achilles: Temporary Protection, in: MPEPIL, Rn. 4.

88 Carrera/den Hertog/Stefan: The EU-Turkey Deal, 163ff.

89 Richter, Dagmar: Grenzschiessungen und Push-Backs unter dem Aspekt der Menschenrechte, in: Breitenmoser, Stephan/Uebersax, Peter/Hilpold, Peter (Hg.), Schengen und Dublin in der Praxis in der EU, in der Schweiz und in einzelnen europäischen Staaten mit einem Blick auf 70 Jahre Flüchtlingskonvention, Zürich/St. Gallen 2023, 433–495, hier 441ff.

90 Jungfleisch, Julia: The Right to International Solidarity as a Game Changer when It Comes to “Crimes of Solidarity”?, in: ZEuS 25/1 (2022), 111–140.

Strafvorschrift wegen Verstoßes gegen das Verfassungsprinzip der „fraternité“ für teilweise verfassungswidrig erklärt.⁹¹ Der EuGH hat seinerseits die Befugnisse von Hafenstaaten zur Festsetzung der Rettungsschiffe von Nichtregierungsorganisationen eingeschränkt.⁹² Der Ausschuss für Menschenrechte, das Vertragsgremium des weltweit geltenden Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte,⁹³ hat festgestellt, dass Italien das Recht auf Leben (Art. 6 IPBPR) von in Seenot geratenen Flüchtlingen verletzt, weil es keine ausreichenden Rettungsmaßnahmen ergriff.⁹⁴

d) Privilegierung von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine

Die Solidarität in Europa und die Solidarität Europas ist in Bezug auf Flüchtlinge nach alledem unterentwickelt. Es gibt keinen neuen Koloss, der für die müden, armen, geknechteten Massen aus der Dritten Welt seine Lampe neben der goldenen Tür Europas emporhielte, um die Obdachlosen, vom Sturm Getriebenen willkommen zu heißen⁹⁵ – es sei denn, es handelt sich um Personen, die vor dem russischen Angriff aus der Ukraine fliehen. Eine Unvorstellbarkeit – der groß angelegte völkerrechtswidrige russische Aggressions- und Eroberungskrieg mitten in Europa seit dem 24.02.2022⁹⁶ – hat eine weitere Unvorstellbarkeit hervorgebracht: Die über zwanzig Jahre alte und bisher nie (auch während der Flüchtlingskrise von 2015 nicht) genutzte sogenannte Massenzustrom-Richtlinie der EU⁹⁷ wurde

91 Conseil constitutionnel: Décision no. 2018–717/718 QPC, 06.07.2018, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018717_718QPC.htm [18.10.2023].

92 EuGH, Urt. v. 1.8.2022 (verb. Rs. C-14/21 und C-15/21), Sea Watch e.V. ./I. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti u. a. dazu Madjidian, Nassim: Seenotrettung vor dem EuGH. Seenotrettungsorganisationen wehren sich gegen die Festsetzung ihrer Schiffe, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 30.08.2022, <https://verfassungsblog.de/seenotrettung-vor-dem-eugh/> [18.10.2023].

93 Gesetz zu dem Internationalen Pakt vom 19.12.1966 über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1534).

94 A.S., D.I., O.I. and G.D. v. Italy, Views adopted on 4 November 2020 (CCPR/C/130/D/3042/2017).

95 Vgl. das Sonett „The New Colossus“ von Emma Lazarus von 1883 auf dem Sockel der Freiheitsstatue im New Yorker Hafen, <https://poets.org/poem/new-colossus> [18.10.2023].

96 Vgl. zur völkerrechtlichen Bewertung Giegerich: Die Fundamente der heutigen Völkerrechtsordnung.

97 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20.07.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastun-

prompt aktiviert. Den dafür erforderlichen Beschluss fasste der Rat schon am 04.03.2022, acht Tage nach dem Beginn der russischen Invasion der Ukraine.⁹⁸ Dadurch wurde auch das mit „Solidarität“ überschriebene Kapitel VI der Richtlinie anwendbar, das insbesondere eine Umverteilung von Flüchtlingen ermöglicht.

Art. 2 des vorgenannten Ratsbeschlusses definiert die Personengruppen, die in den Genuss der im Vergleich zum normalen Asylverfahren vereinfachten und großzügigeren Aufnahme nach der Massenzustrom-Richtlinie kommen, wenn sie am oder nach dem 24.02.2022 infolge der Invasion der russischen Streitkräfte aus der Ukraine vertrieben wurden und kein Ausschlussgrund nach Art. 28 der Richtlinie vorliegt: Ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24.02.2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten; Staatenlose und Drittstaatsangehörige, die vor dem 24.02.2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz (als Flüchtlinge etc.) genossen haben; in Abs. 4 näher definierte Familienangehörige der vorgenannten Personen. Darüber hinaus können die EU-Mitgliedstaaten entweder den Ratsbeschluss oder einen angemessenen Schutz nach ihrem nationalen Recht auch auf andere Personen anwenden, „die nachweisen können, dass sie sich vor dem 24.02.2022 auf der Grundlage eines nach ukrainischem Recht erteilten gültigen unbefristeten Aufenthaltstitels rechtmäßig in der Ukraine aufgehalten haben, und die nicht in der Lage sind, sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückzukehren“ (z. B. Arbeitnehmer aus Afrika oder Asien). Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten den Ratsbeschluss nach Art. 7 der Richtlinie auch auf andere Personen anwenden, die sich rechtmäßig in der Ukraine aufhielten und nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können (z. B. Studierende aus Afrika oder Asien mit bloß befristeter Aufenthaltserlaubnis in der Ukraine). Für den letztgenannten Personenkreis gilt dann aber das Solidaritätskapitel der Richtlinie nicht.

gen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 212/12.

- 98 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 04.03.2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenstroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ABl. Nr. L 71/1. Näher Dietz, Andreas: Kriegsvertriebene aus der Ukraine – Die Anwendung der RL 2001/55/EG nach dem Beschluss 2022/382 des Rates vom 04.03.2022, in: NVwZ 41/8 (2022), 505–584.

Auf dieser Grundlage sind in Deutschland über eine Million Flüchtlinge aus der Ukraine registriert worden, in ganz Europa etwa 4,5 Millionen.⁹⁹ Sie erhalten ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht sowie Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen. Die allermeisten von ihnen erfüllen nicht die Kriterien von ‚Flüchtlings‘ im technischen Sinne des Völkerrechts, weil sie die Ukraine nicht aus begründeter Furcht vor individueller Verfolgung aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung verlassen haben.¹⁰⁰ Sie haben sich ‚nur‘ vor den Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts in Sicherheit gebracht. Diese neue Willkommenskultur unterscheidet sich so grundlegend von den Maßnahmen, die vor allem Polen, Lettland und Litauen gegen Flüchtlinge aus dem Irak und Syrien ergriffen haben, als sie im Jahr 2021 über Belarus an die EU-Außengrenzen kamen,¹⁰¹ und von der Behandlung der Bootsflüchtlinge im Mittelmeer, dass der Vorwurf des Rassismus nahe liegt. Denn die willkommenen Ukrainer*innen haben in der Regel eine helle Hautfarbe und einen europäischen Kulturhintergrund, für die unwillkommenen Flüchtlinge aus Afrika und

99 Mediendienst Integration: Flüchtlinge aus der Ukraine, <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ukrainische-fluechtlinge.html> [18.10.2023].

100 Vgl. Art. 1, Abs. 2 GFK.

101 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (21. und 22. Oktober 2021) – Schlussfolgerungen, Brüssel, 22.10.2021, Vgl. dazu die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21./22.10.2021, 6–7, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2021-INIT/de/pdf> [18.10.2023]; Hybrider Angriff durch das belarussische Regime, gegen den die EU vorgehen will. Kochenov, Dmitry Vladimirovich/Grabowska-Moroz, Barbara: The EU’s Face in Łukašenka’s Mirror. Inhuman Treatment of Afghan Hostages at the Polish-Belarusian Border and the Promise of EU Values, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 26.08.2021, <https://verfassungsblog.de/the-eus-face-in-lukasenkas-mirror/> [19.10.2023]; Jolkina, Aleksandra: Seven Months in the Freezing Forest. Why Events at the Latvian-Belarus Border were Long Hidden from the Public, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 15.11.2022, <https://verfassungsblog.de/seven-months-in-the-freezing-forest/> [19.10.2023]. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zugunsten irakischer und afghanischer Staatsangehöriger an der Grenze von Belarus zu Lettland und Polen am 25.08.2021 vorläufige Maßnahmen angeordnet (application no. 42120/21 und 42165/21), Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Court Indicates Interim Measures in Respect of Iraqi and Afghan Nationals at Belarusian Border with Latvia and Poland, 244 (2021), 25.08.2021, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7100942-9612632&filename=Interim%20measures%20Poland-Latvia-Belarus%20border.pdf> [19.10.2023].

Asien gilt das nicht.¹⁰² Damit kehrt der Eurozentrismus ins Asylrecht zurück, der bereits in der GFK von 1951 und im Protokoll von 1967 angelegt war.¹⁰³

3.3. Solidarität im Katastrophen- und Verteidigungsfall

a) EU-interne Solidarität

In Kriegs- und sonstigen Katastrophenfällen ist Solidarität besonders wichtig. Das Unionsrecht regelt die unionsinterne Solidarität der EU mit den Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten untereinander in zwei Solidaritätsklauseln. Nach dem bereits erwähnten Art. 222 AEUV zur Katastrophensolidarität handeln die „Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“ Zwar werden in Art. 222 Abs. 1 Satz 2 AEUV auch von den Mitgliedstaaten bereitgestellte militärische Mittel erwähnt, die von der Union zu mobilisieren seien, doch hat die Bestimmung nur den internen Militäreinsatz im Gebiet eines Mitgliedstaats (etwa zur Abwehr terroristischer Bedrohungen) im Blick, nicht den Außereinsatz gegen externe militärische Bedrohungen.¹⁰⁴ Außerdem stellt die Erklärung (Nr. 37) zu Art. 222 AEUV (neuer Zählung) im Anhang zur Schlussakte der Regierungskonferenz von

102 Ramasubramanyam, Jay: Some Refugees Are Welcome, Others Not So Much. Revisiting The ‘Myth of Difference’, in: Völkerrechtsblog. International Law & International Legal Thought, 28.04.2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/some-refugees-are-welcome-others-not-so-much/> [19.10.2023]; Katsoni, Spyridoula: What Do We Do With the Non-‘White, Blonde, Blue-Eyed’ Asylum Seekers? On States’ Legalistic Justifications for Discriminatory Admissions, in: Völkerrechtsblog. International Law & International Legal Thought, 02.06.2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/what-do-we-do-with-the-non-white-blonde-blue-eyed-asylum-seekers/> [19.10.2023]; Bornemann, Jonas: The Selective Nature of a Pan-European Willkommenskultur. Reflections on the War in Ukraine and its Implications for Humanitarian Protection, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 12.07.2022, <https://verfassungsblog.de/the-selective-nature-of-a-pan-european-willkommenskultur/> [19.10.2023]; Ramji-Nogales, Jaya: Ukrainians In Flight: Politics, Race, And Regional Solutions, in: AJIL Unbound 11671 (2022), 150–154.

103 Ramasubramanyam: Some Refugees Are Welcome, Others Not So Much. Vgl. die Möglichkeit zur geographischen Begrenzung der Flüchtlingsdefinition auf Europa in Art. 1 Buchst. B GFK und Art. I Abs. 3 des Protokolls.

104 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 222 AEUV Rn. 35f.

Lissabon klar, dass jeder Mitgliedstaat das Recht behält, die am besten geeigneten Mittel zur Erfüllung seiner Verpflichtung zur Solidarität gegenüber dem von einem Terroranschlag usw. betroffenen Mitgliedstaat zu wählen.¹⁰⁵

Die Verteidigungssolidarität gegen externe militärische Angriffe wird als Bestandteil der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gesondert in Art. 42 Abs. 7 EUV geregelt. Um diese Vorschrift verstehen zu können, muss man ihren historischen Hintergrund in der Westeuropäischen Union (WEU) kennen, die durch den sogenannten Brüsseler Vertrag vom 17.03.1948¹⁰⁶ gegründet, 1954 durch die Pariser Verträge im Zusammenhang mit dem Beitritt Deutschlands und Italiens modifiziert¹⁰⁷ und 2011 aufgelöst wurde.¹⁰⁸ Das in Art. 51 der UN-Charta¹⁰⁹ verankerte „naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“ gegen bewaffnete Angriffe ergänzten die WEU-Mitglieder im Verhältnis zueinander um eine Pflicht zur Hilfeleistung, falls ein solcher Angriff sich gegen eines von ihnen richten sollte.

Art. IV des Brüsseler Vertrags, der durch Art. III Abs. 2 des Protokolls über die Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrags vom 23.10.1954 zu Art. V wurde, lautete folgendermaßen: „Sollte einer der Hohen Vertragsschließenden Teile das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden ihm die anderen Hohen Vertragsschließenden Teile im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.“¹¹⁰

Die darin verankerte automatische und harte Pflicht, angegriffenen Partnerstaaten Solidarität auch in Form militärischen Beistands zu erweisen, die nur durch die Kapazitäten jedes WEU-Mitglieds qualifiziert wurde, war

105 ABL 2007 Nr. C 306/261.

106 United Nations Treaty Collection: Treaty for Collaboration in Economic, Social and Cultural Matters and for Collective Self-Defence, Brüssel, 17.03.1948, in: United Nations Treaty Series, 19/1, 1948, 51–63.

107 Protokoll zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrags vom 23.10.1954 (BGBl. 1955 II S. 258; konsolidierter Text des Brüsseler Vertrags mit den Änderungen ebd., 283–288).

108 Macalister-Smith, Peter/Gebhard, Julia: Western European Union (WEU), in: MPEPIL.

109 Charta der Vereinten Nationen vom 26.06.1945 (BGBl. 1973 II S. 431, 465).

110 Modell hierfür stand Art. 2 § 3 des nie in Kraft getretenen Vertrags über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27.05.1952 (BGBl. 1954 II S. 343), an dessen Stelle der modifizierte Brüsseler Vertrag trat.

einzigartig und ging erheblich über die Verpflichtungen hinaus, die bis heute gemäß Art. 5 des Nordatlantikvertrags¹¹¹ innerhalb des NATO-Bündnisses gelten. Dieser Art. 5 ist weich formuliert: „Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.“ Die Formulierung stellt es bewusst ins freie Ermessen jedes NATO-Partners, welche Unterstützungsmaßnahmen er für erforderlich erachtet, und insbesondere, ob er sich auch militärisch engagieren will.¹¹² Andererseits ist offensichtlich, dass die NATO als reines Verteidigungsbündnis ihren Zweck verfehlte und auseinander fallen müsste, wenn die übrigen Mitglieder einem angegriffenen Mitglied keinen militärischen Beistand leisten würden.

Während man zunächst erwogen hatte, die WEU zu einer Art militärischer Komponente der EU auszubauen,¹¹³ wurde sie schließlich aufgelöst, nachdem ihre Aufgaben durch den Vertrag von Lissabon¹¹⁴ auf die EU übertragen worden waren. Dabei ging Art. V des reformierten Brüsseler Vertrags in Art. 42 Abs. 7 EUV auf, der jedoch weniger deutlich gefasst wurde und zugleich im zweiten Unterabsatz einen Vorbehalt zugunsten des NATO-Vertrags („NATO first“) enthält, dem die meisten (aber nicht alle) EU-Mitglieder angehören:

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

111 Vom 04.04.1949 (BGBl. 1955 II S. 289).

112 Marauhn, Thilo: North Atlantic Treaty Organization (NATO), in: MPEPIL, Rn. 16.

113 Vgl. u.a. das Protokoll (Nr. 11) zu Artikel 42 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union vom 2.10.1997 (ABl. Nr. C 340/92).

114 Vom 13.12.2007 (BGBl. 2008 II S. 1039).

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörnden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“

Die im Satz 1 des ersten Unterabsatzes formulierte Solidaritätspflicht ist ebenso unbedingt wie diejenige in Art. V des reformierten Brüsseler Vertrags und geht damit über Art. 5 des NATO-Vertrags hinaus,¹¹⁵ erwähnt jedoch die militärische Hilfe nicht ausdrücklich. Der erste Entwurf der Vorschrift, die später zu Art. 42 Abs. 7 EUV wurde, hatte sich noch enger an den Brüsseler Vertrag angelehnt, war jedoch auf Drängen der neutralen EU-Mitgliedstaaten abgeschwächt worden.¹¹⁶ Vor diesem Hintergrund ist umstritten, ob Art. 42 Abs. 7 EUV auch eine Pflicht zur militärischen Unterstützung angegriffener EU-Mitglieder begründet.¹¹⁷ Im bilateralen Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich hat Art. 4 Abs. 1 des Aachener Vertrags¹¹⁸ inzwischen klargestellt, dass die beiden Vertragsparteien einander im Rahmen des Art. 42 Abs. 7 EUV auch militärische Unterstützung zu leisten haben.

Demgegenüber reduziert die sogenannte ‚Irische Klausel‘ in Art. 42 Abs. 7 Unterabsatz 1 Satz 2 EUV¹¹⁹ die Solidaritätspflicht für die neutralen und bündnisfreien Mitgliedstaaten (Irland, Österreich, Malta und Zypern). Während man sicher sagen kann, dass diese Neutralen einem angegriffenen

115 Anders zu Unrecht BVerfGE 123, 267 (423f.). BVerfGE 152, 8 (33f.) erkennt nunmehr den Verpflichtungscharakter des Art. 42 Abs. 7 EUV an.

116 Art. 40 Abs. 7 Satz 2 des Konventsentwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 18.07.2003 hatte gelautet: „... alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung.“ (Europäischer Konvent, Entwurf Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2003) Das Adjektiv „militärische“ war schon in Art. I-41 Abs. 7 UA 1 des nie in Kraft getretenen Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 29.10.2004 (ABl. Nr. C 310/1) nicht mehr enthalten. Vgl. Pascher, Tobias, Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon, DÖV 2022, 749 (752f.).

117 Für eine auch militärische Beistandspflicht z. B. Hans-Joachim Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 42 EUV Rn. 16ff.; dagegen z. B. Heintschel von Heinegg, Wolff, in: Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich (Hg.): Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. I, 2023², Art. 42 EUV Rn. 44. Näher Pascher (Fn. 116), 752f. m. w. N.

118 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Aachener Vertrag) vom 22.01.2019 (BGBl. 2019 II S. 899).

119 Vgl. auch Art. 3 des Protokolls (Nr. 38) zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon vom 16.05.2012 (ABl. 2013 Nr. L 60/131).

Mitgliedstaat nicht zum militärischen Beistand verpflichtet sind, ist nicht klar, ob die anderen Mitgliedstaaten umgekehrt auch einem Neutralen ggf. militärische Hilfe leisten müssen oder ob sie von einer reziproken Pflichtenminderung profitieren.¹²⁰

Art. 42 Abs. 7 EUV wurde bisher nur einmal angewandt – in Reaktion auf die Terroranschläge in Paris am 13.11.2015, als Frankreich auf seiner Grundlage (und nicht aufgrund von Art. 222 AEUV) Solidarität einforderte und andere Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, daraufhin ihr militärisches Engagement in Afrika verstärkten, um französische Truppen für den Einsatz in Frankreich freizustellen.¹²¹

Als Element der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die ihrerseits Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist, unterliegt Art. 42 Abs. 7 EUV nicht der Zuständigkeit des EuGH.¹²² Deshalb kann der Gerichtshof die Reichweite der Solidaritätspflichten, die sich aus dieser Bestimmung ergeben, nicht näher bestimmen. Daraus allerdings abzuleiten, dass es letztlich doch im politischen Ermessen der Mitgliedstaaten liege, wieviel und welche Art von Solidarität sie jeweils leisten wollten,¹²³ geht indessen fehl. Denn die nationalen Gerichte können durchaus für die Durchsetzung unionsrechtlich geschuldeter Solidarität zuständig sein. Dementsprechend hat etwa das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Einsatz der Bundeswehr im Irak zur Bekämpfung der Terrororganisation „Islamischer Staat“ u. a. von Art. 42 Abs. 7 EUV und demzufolge auch von Art. 24 Abs. 2 GG gedeckt war.¹²⁴

b) Externe Solidarität mit Drittstaaten

Auch wenn man aus Art. 42 Abs. 7 EUV eine Rechtspflicht der EU-Mitgliedstaaten zur Leistung militärischer Unterstützung herleitet, falls einer von ihnen Opfer eines militärischen Angriffs wird, so begründet das Unionsrecht keine Pflicht, einem angegriffenen Drittstaat militärische oder sonstige Hilfe zu leisten. Auch aus dem Völkerrecht ergibt sich keine solche Pflicht; es identifiziert die kollektive Selbstverteidigung in Art. 51 der

120 Vgl. Pascher (Fn. 116), 757.

121 Pascher (Fn. 116), 754 (auch zu den rechtlichen und politischen Gründen für den Rückgriff auf Art. 42 Abs. 7 EUV anstatt Art. 222 AEUV).

122 Art. 24 Abs. 1 UA 2 Satz 6 EUV, Art. 275 AEUV.

123 So Pascher (Fn. 116), 754 m. w. N.

124 BVerfGE 152, 8 (33f.).

UN-Charta vielmehr ausdrücklich nur als Recht. Immerhin verpflichtet das Völkerrecht aber sämtliche Staaten der Welt zum Unterlassen angesichts militärischer Aggressionen: Sie dürfen keinen Zustand anerkennen, der sich aus einer schwerwiegenden Verletzung einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts ergibt, oder Beihilfe oder Unterstützung zur Aufrechterhaltung dieses Zustands leisten.¹²⁵ Das bezieht sich insbesondere auf durch Angriffskriege herbeigeführte Gebietsänderungen; denn das dadurch verletzte Gewaltverbot zählt unzweifelhaft zu den zwingenden Völkerrechtsnormen. Im Einklang damit hat die UN-Generalversammlung am 07.10.2022 die Annexion von Gebieten im Osten und Süden der Ukraine durch Russland mit überwältigender Mehrheit verurteilt und für ungültig erklärt.¹²⁶

Demnach erfolgt die politische, militärische und finanzielle Unterstützung, welche die EU und ihre Mitgliedstaaten der Ukraine leisten, von der Nichtanerkennungspflicht abgesehen, freiwillig.¹²⁷ Ein wesentliches Element dieser externen Solidarität besteht in Sanktionen, die aufgrund von Art. 215 AEUV gegen Russland bzw. dessen staatsangehörige Personen und Unternehmen in bislang zwölf Paketen verhängt worden sind und die auf Sanktionen aufbauen, die schon seit 2014 im Zusammenhang mit der Annexion der Krim bestehen.¹²⁸ Die EU und ihre Mitgliedstaaten engagieren sich hier nach außen in Form einer „Solidarität der Tat“, die Robert Schuman 1950 für das innereuropäische Verhältnis zum Programm erhoben hatte. Inzwischen hat der Rat eine militärische Unterstützungsmision zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine) eingerichtet, die zur Verbesserung der militärischen Fähigkeit der ukrainischen Streitkräfte beitragen soll, damit die Ukraine ihre territoriale Souveränität innerhalb

125 Vgl. Art. 41 Abs. 2 der Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen in der Anlage zur Resolution 56/83 der UN-Generalversammlung vom 12.12.2001 (<https://www.un.org/depts/german/gv-56/band1/ar56083.pdf> [14.11.2022]).

126 Resolution A/ES-11/L.5 (<https://www.un.org/depts/german/gv-notsondert/a-es-11-15.pdf> [14.11.2022]). Die Resolution wurde mit 143 gegen 5 Stimmen bei 35 Enthaltungen angenommen.

127 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20./21.10.2022, Abschn. I.1ff. (<https://www.consilium.europa.eu/media/59738/2022-10-2021-euco-conclusions-de.pdf> [14.11.2022]).

128 Ausführlich dazu der bislang vierteilige Überblick bei Wiedmann, Daniel/Hoppen, Daniel: Die Russland-Sanktionen der EU, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW)* 4–6 & 10 (2022), 173–180, 274–277, 345–349 und 656–659.

ihrer international anerkannten Grenzen wirksam verteidigen kann.¹²⁹ EU-MAM soll vor allem Ausbildungsleistungen erbringen, und zwar vorerst im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus leistet die EU auch Hilfe bei der Aufklärung und Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, die in der Ukraine in großem Umfang vor allem von russischen Tätern begangen worden sind.¹³⁰

4. Fazit: Solidarität als Legitimitätsfaktor des europäischen Integrationsprojekts

Nach alledem ist die Solidarität nach innen und außen seit jeher Grundwert, Baugesetz und zugleich Programm der europäischen Integration. Mit deren zunehmender Vertiefung hat sich die Bedeutung der Solidarität einerseits für den Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Völkern und andererseits als Leitlinie für das auswärtige Handeln der EU und damit ihre Position in der Welt stetig erhöht. Die EU-interne Solidaritätsleistung beruht häufig auf einer Rechtspflicht, ohne dass der geschuldete Leistungsinhalt und -umfang jeweils genau feststünde. Ungeachtet dessen ist die effektive Leistung von Solidarität durch die EU an ihre Mitgliedstaaten und die effektive Gewährleistung durch die EU von zwischenmitgliedstaatlicher Solidarität zu einem wesentlichen Aspekt ihrer

129 Beschluss (GASP) 2022/1968 des Rates vom 17.10.2022 (ABl. Nr. L 270/85); Melzer, Alexander: EU Military Mission is Coming Home. On the New European Union Military Assistance Mission in Support of Ukraine, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 19.10.2022, <https://verfassungsblog.de/eu-military-mission-is-coming-home/> [19.10.2023].

130 Rat der Europäischen Union: EUAM Ukraine: Rat erweitert Mandat auf Unterstützung für Ermittlungen und Strafverfolgung internationaler Straftaten, 13.04.2022, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/04/13/euam-ukraine-council-further-amends-the-mandate-to-also-provide-support-in-the-investigation-and-prosecution-of-international-crimes/> [26.10.2023]; Rat der Europäischen Union: Eurojust: Rat nimmt neue Vorschriften an, die es der Agentur ermöglichen, Beweismittel für Kriegsverbrechen zu sichern, 25.05.2022, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/05/25/eurojust-le-conseil-adopte-de-nouvelles-regles-permettant-a-l-agence-de-conserver-des-preuves-de-crimes-de-guerre/> [26.10.2023]; Europäischer Auswärtiger Dienst: Ukraine: The European Union, the United States, and the United Kingdom Establish the Atrocity Crimes Advisory Group (ACA) for Ukraine, 25.05.2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/ukraine-eu-ropean-union-united-states-and-united-kingdom-establish-atrocity-crimes-advisory_en [26.10.2023].

(Output-)Legitimität geworden. Sie kann dazu entweder vorhandene Unionskompetenzen nutzen oder – wo diese fehlen – auf die bewährte Offene Methode der Koordinierung zurückgreifen.¹³¹ Entscheidend ist, dass die Unionsbürger*innen ein Mehr an Solidaritätsleistung erkennen und diesen Mehrwert der EU zurechnen.

Nach außen bildet die zumeist ohne völkerrechtliche Verpflichtung erfolgende freiwillige Leistung von Solidarität durch die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten an Drittstaaten, internationale Organisationen oder nicht-staatliche Akteure eine wesentliche Komponente der soft power der EU. Denn sie bestimmt das Ansehen der EU und davon abhängig ihren Einfluss in der Welt wesentlich mit. Auch aus der Außenperspektive stellt sie einen Legitimitätsfaktor dar: Die von der EU der übrigen Welt geleistete Solidarität ist ein wichtiges Element dafür, deren Außenhandeln insgesamt als legitime Projektion von Macht bzw. Einfluss einzustufen und sie als internationalen Ordnungsfaktor zu akzeptieren. Die Solidarität nach außen ist demzufolge ein entscheidender Faktor dafür, dass es der EU gelingt, ihr Versprechen in Art. 21 Abs. 2 Buchst. h EUV zu halten: „[E]ine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.“

131 Zu dieser Methode Calliess, Christian, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 6 AEUV Rn. 12ff.

