

# Solidarität im Recht der Europäischen Union

*Christian Calliess (Freie Universität Berlin)\**

## 1. Polykrise und Solidarität

Solidarität und Krisen sind in der Europäischen Union (EU) im Kontext zu sehen: Die EU befindet sich seit über zehn Jahren in einem Krisenmodus.<sup>1</sup> Mit der weltweiten Finanzkrise 2007–2008 und der durch sie ausgelösten Krise im Euroraum ab dem Jahre 2010<sup>2</sup> sowie der Migrations- und Sicherheitskrise im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (dem sog. Schengen-Raum) in den Jahren 2015–2016<sup>3</sup> wurde deutlich, dass zwei der mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 angestoßenen Integrations-schritte zu „Schönwetterräumen“ geführt haben, die auf stürmische Zeiten nicht hinreichend vorbereitet waren. Zugleich stellte das britische Referen-

---

\* Der Beitrag knüpft zum Teil an ältere Überlegungen an, die in den Fußnoten gekennzeichnet sind.

- 1 Vgl. dazu Giegerich, Thomas (Hg.): Herausforderungen und Perspektiven der EU, Berlin 2012; Kirchhof, Gregor/Kube, Hanno/Schmidt, Reiner: Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union – ein zusammenfassender Ausblick, in: Kirchhof, Gregor/Kube, Hanno/Schmidt, Reiner (Hg.): Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union. Elf Perspektiven, Tübingen 2017<sup>2</sup>, 187–200; Ludwigs, Markus/Schmahl, Stefanie: Die EU zwischen Niedergang und Neugründung. Wege aus der Polykrise – Einführung in die Themen, in: Ludwigs, Markus/Schmahl, Stefanie (Hg.): Die EU zwischen Niedergang und Neugründung. Wege aus der Polykrise, Baden-Baden 2020, 9–20; siehe aus politischer Sicht die Humboldt-Reden verschiedener europäischer Politiker in: Pernice, Ingolf (Hg.): Europa-Visionen, Berlin 2007.
- 2 Vgl. dazu Calliess, Christian: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 71/1 (2012), 113–182, hier 153ff.; vertiefend Calliess, Christian: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht. Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 14/2 (2011), 213–282.
- 3 Zur Migrationskrise: Hailbronner, Kay: Europäisches Asyl- und Einwanderungsrecht: Festung Europa?, in: Giegerich (Hg.): Herausforderungen und Perspektiven der EU, 195–210; Thym, Daniel: The “Refugee Crisis” as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy, in: Common Market Law Review 53/6 (2016), 1545–1573; zur Sicherheitskrise: Europäische Kommission: Towards A ‘Security Union’. Bolstering The EU’s Counter-Terrorism Response, EPSC Strategic Notes, Issue 12, 20.04.2016, <https://op.europa.eu/s/y3ns> [24.10.2023].

dum zum „Brexit“ die EU erstmals vor die Herausforderung, den – in Art. 50 EUV vorgesehenen – Austritt eines Mitgliedstaates organisatorisch und politisch zu bewältigen. Die Corona-Krise 2020–2021<sup>4</sup> und die im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine befeuerte Energiekrise<sup>5</sup> ab 2022 fordern die Handlungsfähigkeit der EU auf weiteren Gebieten heraus. Angesichts der Gleichzeitigkeit und Überschneidungen der verschiedenen Krisen wird zutreffend von einer „Polykrise“<sup>6</sup> gesprochen.

Die Krise scheint solchermaßen zur neuen Normalität der EU zu werden. Und in jeder dieser Krisen spielt der Begriff der europäischen Solidarität eine zentrale Rolle. Zumeist geht es dabei um Solidarität in Form finanzieller Unterstützungsmaßnahmen.<sup>7</sup> Wie sensibel gerade diese Ausprägung von Solidarität ist, macht ein Essay aus der Feder des niederländischen Schriftstellers Leon de Winter deutlich, den er zu Beginn der Krise im Euroraum verfasst hat:

„Uns Nordlichtern wird nun dank der Regeln, die die Eliten aufgestellt haben, die Schuldenlast der Südländer aufgebürdet. Das Problem ist: Ich fühle keine Solidarität mit den Griechen oder den Spaniern. Ich

- 
- 4 Vgl. dazu Calliess, Christian: Divergenzen zwischen Zielen und Kompetenzen in der Europäischen Union: eine Analyse am Beispiel der Gesundheitspolitik in Zeiten der COVID-19-Pandemie, in: *integration. Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration* 45/1 (2022), 20–36.
  - 5 Vgl. dazu Kreuter-Kirchhof, Charlotte: Europäische Energiesolidarität. Wege zur Vorbeugung und Bewältigung schwerer Energieversorgungskrisen in der EU, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 41/14 (2022), 993–998; zu den zahlreichen Maßnahmen der Energiesolidarität Ekardt, Felix/Rath, Theresa: Gaskrise: Rechtentwicklungen auf EU- und Bundesebene. Unter Berücksichtigung der Digitalisierung, in: *NVwZ* 41/22 (2022), 1665–1672, hier 1670f.; Ekardt, Felix/Rath, Theresa: Energiekrise: Rechtentwicklungen auf EU- und Bundesebene, in: *NVwZ* 42/5 (2023), 293–297.
  - 6 So Kommissionspräsident Juncker, Rede vom 21.06.2016 in Athen, Europäische Kommission: Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV), 21.06.2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_2293](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293) [24.10.2023].
  - 7 Vgl. dazu die Beiträge von Pernice, Ingolf: Solidarität in Europa – Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und Europäischer Union, in: Calliess, Christian (Hg.): *Europäische Solidarität und nationale Identität. Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, Tübingen 2013, 25–53; Bieber, Roland: Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: Calliess (Hg.): *Europäische Solidarität und nationale Identität*, 67–82; Schorkopf, Frank: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität: Die Perspektive des Grundgesetzes, in: Calliess (Hg.): *Europäische Solidarität und nationale Identität*, 99–113.

mag die Griechen und die Spanier, die ich kenne, sehr. Aber ich fühle mich nicht dazu verpflichtet, mir ihre finanziellen Sorgen aufzuladen. Ich habe selbst schon genügend Probleme. Die Griechen sind nicht Opfer höherer Naturgewalt geworden, kein Tsunami hat die griechischen Inseln verwüstet – was den Griechen zugestoßen ist, ist selbstfabriziert. Sie wollten früh in Rente gehen. Sie wollten ein 13. und ein 14. Monatsgehalt. Wunderbar! Unbedingt machen! Made in Greece. Aber nicht auf meine Kosten. ... Unsere supranationalen politischen Eliten denken anders darüber. Ihre gesamte Glaubwürdigkeit ist mit dem Projekt Europa verstrickt, und deshalb behaupten sie, wir müssten die Griechen retten, weil wir sonst selbst rettungslos verloren seien. Aber dem ist nicht so. Die Griechen können von mir aus ruhig bankrottgehen. Wir werden zwar anschließend unsere Banken retten müssen, die den Griechen leichtsinnig Milliarden an Krediten gewährt haben, aber das ist ein geringer Preis im Vergleich zu den Belastungen, die uns unsere EU in den kommenden Jahren aufs Auge drücken wird.“<sup>8</sup>

Im Recht der EU ist die hier angesprochene finanzielle Unterstützung aber nur eine Dimension von Solidarität. Vielmehr handelt es sich um einen sehr vielschichtigen und komplexen Begriff: Solidarität im Recht der EU – so möchte ich zeigen – hat neben der materiellen vor allem eine prozedurale Dimension, die in der Koppelung mit dem Recht viel mit dem Zusammenhalt und Funktionieren der EU zu tun hat. Ferner möchte ich verdeutlichen, dass Solidarität im Recht der EU keine Einbahnstraße ist, sondern in der Regel mit dem Konditionalitätsprinzip gekoppelt ist. Schließlich möchte ich herausarbeiten, dass die Begriffe der Solidarität und Subsidiarität im Recht der EU in einer fruchtbaren Wechselwirkung stehen, die sich insbesondere in der Kompetenzausübung seitens der EU Ausdruck verschafft.

---

8 De Winter, Leon: Zurück zur EWG. Ein Plädoyer für die Abschaffung des Euro, in: DER SPIEGEL, 16.05.2010.

## 2. Solidarität im Staaten- und Verfassungsverbund der EU

### 2.1. Zum Begriff

Unter Solidarität versteht man ganz allgemein die Bereitschaft, die Angelegenheit anderer Personen oder Personengruppen als eigene Angelegenheit anzuerkennen. Zumeist, aber nicht notwendigerweise, ist mit Solidarität die freiwillige Hinnahme von Nachteilen – oder der Verzicht auf Vorteile – zugunsten Dritter verbunden. Dies geschieht in der Annahme, dass die Begünstigten sich in ähnlicher Weise verhalten werden.<sup>9</sup> Der Begriff der Solidarität beinhaltet eine deskriptive und normative Dimension.<sup>10</sup> In ihrer deskriptiven Dimension spiegelt sich der Kerngehalt der Solidarität in der Erkenntnis, dass eigene Ziele von der Erfüllung gemeinschaftlicher, insbesondere gemeinwohlorientierter Ziele abhängig sind und sinnvoll nur im Zusammenwirken mit den anderen Gemeinschaftsgliedern erreicht werden können.<sup>11</sup> Zwischen den einzelnen Gliedern einer Gemeinschaft begründet diese Abhängigkeit dahingehend eine „qualifizierte Verbundenheit“.<sup>12</sup> Aus dieser ergibt sich eine Verantwortung aller beteiligten Akteure für das „gemeinsame Ganze“.<sup>13</sup> In ihrer normativen Dimension folgen aus dieser Verbundenheit allgemeine und spezielle Verhaltens-, Handlungs- und Unterlassungspflichten.<sup>14</sup> Konkret fordert Solidarität insoweit bestimmte, situations- und einzelfallorientierte Hilfe- und Unterstützungsleistungen.<sup>15</sup> Finanzielle Umverteilung bildet dabei nur eine Form der Solidarität, nicht aber ihren Inhalt.<sup>16</sup>

---

9 Bieber, Roland: Solidarität und Loyalität durch Recht. Der Beitrag des Rechts zur Entwicklung eines europäischen Wertesystems. Vortrag vor dem Gesprächskreis Politik und Wissenschaft des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung am 18. März 1997, Bonn 1997, 17.

10 Vgl. dazu Lais, Martina: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Baden-Baden 2007, 46.

11 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 45.

12 Kingreen, Thorsten: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund. Gemeinschaftliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, Tübingen 2003, 244.

13 Bieber, Roland: Gegenseitige Verantwortung, 67, 73ff.

14 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 46.

15 Vgl. m. w. N. Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 45.

16 Calliess, Christian: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, Baden-Baden 1999<sup>2</sup>, 187 m. w. N.; vgl. zum Thema auch die Beiträge in: Isensee, Josef

## 2.2. Solidarität und europäische Integration

Die so definierte Solidarität entfaltet sich in einem Rahmen, in dem ein Geflecht sich überkreuzender aktueller oder potentieller Solidarität besteht. Klassischer Solidaritätsrahmen ist der Staat. Solidarität kann jedoch auch die Überwindung von Grenzen implizieren.<sup>17</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn der Staat in der globalisierten und zunehmend interdependenten Welt überfordert ist, indem er immer mehr die Fähigkeit verliert, autonom klassische Gemeinwohlbelange zu sichern und die Lebensgrundlagen seiner Bürger nicht mehr allein schützen kann.<sup>18</sup> Die europäische Integration im Rahmen der EU ist (auch) als Antwort auf diese Herausforderung zu verstehen.<sup>19</sup> Nicht von ungefähr stellte der zur Gründung der Montanunion (EGKS) führende Schuman-Plan heraus, dass sich Europa nicht mit einem Schlage herstellen lasse, sondern durch konkrete Tatsachen entstehen werde, die zunächst eine „Solidarität der Tat“ schaffen. Diese ist seit jeher ein Kernelement der europäischen Integration<sup>20</sup> nach der Methode des Vordenkers des Schuman-Plans Jean Monnet, wonach – frei nach dem Motto „Wer A sagt, muss auch (irgendwann) B sagen“ – die wirtschaftliche Integration in EGKS- und EWG-Vertrag in einem Prozess über die Zeit zu einer politischen Integration der Mitgliedsstaaten führen wird.<sup>21</sup>

---

(Hg.): *Solidarität in Knappheit. Zum Problem der Priorität* / Ernst Dassmann; Otto Depenheuer; Meinhard Heinze, Berlin 1998, 7–8.

- 17 Vertiefend Brunkhorst, Hauke: *Demokratische Solidarität in der Weltgesellschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 21 (2008), 3–8; ferner Mau, Steffen: *Europäische Solidaritäten*, in: *APuZ* 21 (2008), 9–14.
- 18 Brunkhorst: *Demokratische Solidarität in der Weltgesellschaft*; Hobe, Stephan: *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz. Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation*, Berlin 1998, 93ff. und anhand von Beispielen, 183ff.; Ruffert, Matthias: *Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht*, Stuttgart/München 2004, 11ff.
- 19 Vgl. dazu Calliess, Christian: *Auswärtige Gewalt*, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts*, Köln 2006<sup>3</sup>, § 83 Rn. 3ff.
- 20 Zum Begriff der Integration und Integrationstheorien im Überblick: Calliess, Christian: in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.): *EUV/AEUV. Kommentar*, München 2022<sup>6</sup>, Art. 1, Rn. 1ff.
- 21 Vgl. die sog. Schuman-Erklärung vom 9.5.1950, abgedruckt in: Schuman, Robert: *Für Europa*, Genf 2010<sup>2</sup>, 145 ff.; s. dazu auch Denninger, Erhard: *Solidarität als Verfassungsprinzip. Ideengeschichtlicher Hintergrund und moderne Deutungsversuche*, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 92/1 (2009), 20–30, hier 29f.

Die EU ist zwar ein Gebilde mit vielfältigen föderalen Grundzügen, sie stellt jedoch keinen Bundesstaat im klassischen Sinne dar. Sie ist etwas Neues, das weder mit den tradierten Begriffen der Staatslehre noch mit denjenigen des Völkerrechts angemessen zu beschreiben ist. Vermittelt über ihr in den Mitgliedsstaaten unmittelbar anwendbares, d. h. mit Durchgriffswirkung auf den Bürger ausgestattetes Recht, das einen in der europäischen Rechtsordnung angelegten *Anwendungsvorrang* gegenüber dem nationalen Recht genießt, definiert die der EU übertragene Hoheitsgewalt (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 5 Abs. 1 EUV) eine neue Form der Internationalen Organisation und zugleich eine neue supranationale Form staatlicher Föderationen.<sup>22</sup> Insoweit sind neue Begrifflichkeiten notwendig. Ihr besonderes föderatives Wesen kann am besten in einem Denken im Staaten- und Verfassungsverbund erfasst werden.<sup>23</sup>

Wie in föderalen Staaten gründet auch im föderalen Verbund der EU der Kerngedanke der Solidarität in der Erkenntnis, dass die Verwirklichung individueller Ziele von der Erfüllung gemeinschaftlicher Ziele abhängig ist.<sup>24</sup> Sinnvoll können die individuellen (mitgliedstaatlichen) Ziele nur im Zusammenwirken mit den anderen Gemeinschaftsgliedern erreicht werden.<sup>25</sup> Zwischen den einzelnen Gliedern einer Gemeinschaft begründet diese Abhängigkeit daher eine „qualifizierte Verbundenheit“<sup>26</sup> und gegenseitige Verantwortung im Hinblick auf das Ganze, konkret die Ziele und Aufgaben der

---

22 Instrukтив dazu Pérez de Nanclares, José Martín y: The Federal Elements of the European Union, in: ZEuS 4/1 (2001), 595–625 m. w. N. zur Diskussion.

23 Ausführlich zur Notwendigkeit der Loslösung vom Bundesstaat-Staatenbund-Kontinuum und generell staatsanalogen Bezeichnungen Calliess, Christian: Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Tübingen 2010, 48 ff.; Kahl, Wolfgang: Europäische Union: Bundesstaat – Staatenbund – Staatenverbund? Zum Urteil des BVerfG vom 12. Oktober 1993, in: Der Staat 33/2 (1994), 241–258; Schönberger, Christoph: Die Europäische Union als Bund: Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: Archiv des öffentlichen Rechts 129/1 (2004), 81–120; Bogdandy, Armin von: Zur Übertragbarkeit staatsrechtlicher Figuren auf die europäische Union. Vom Nutzen der Gestaltidee supranationaler Föderalismus anhand des Demokratieprinzips, in: Brenner, Michael/Huber, Peter M./Mösl, Markus (Hg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, 1033–1052.

24 Schorkopf: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität, 101ff.

25 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 45.

26 Kingreen: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 244.

EU.<sup>27</sup> In normativer Hinsicht folgen aus dieser Verbundenheit notwendig Verhaltens-, Handlungs- und Unterlassungspflichten.<sup>28</sup>

Dies wird schon daran deutlich, dass jeder Integrationsschritt seine Grundlage in einer mitgliedstaatlichen Einigung findet (vgl. Art. 48 EUV), was Kompromisse erfordert und damit unter Umständen auch Nachteile für die Staaten mit sich bringen kann, die dann aber im Interesse der gemeinsamen europäischen Ziele – in einem Akt der Solidarität – hingenommen werden müssen.<sup>29</sup> Den Testfall dieser Form der Solidarität bildet nicht jene Norm, die auf ausdrücklichen Wunsch des Staates erlassen wurde, sondern jene, gegen die seine Vertreter im Rat gestimmt haben und die möglicherweise die Hinnahme von Nachteilen impliziert.<sup>30</sup> Im Zuge dessen erkennen die Mitgliedstaaten mit den europäischen Verträgen an, dass ihnen die EU die Verfolgung ihrer (mit den anderen Mitgliedstaaten gemeinsamen) Ziele ermöglicht und damit nicht dazu dient, sich einseitig und nur auf die nationalen Interessen bedacht Vorteile zu verschaffen. Dementsprechend sind die Mitgliedstaaten zur beständigen Koordination und Kooperation angehalten. Ohne diese Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist die EU nicht funktions- und handlungsfähig, sie kann weder bestehen noch kann sie die aus ihrem Zweck und ihren Zielen resultierenden konkreten Aufgaben bewältigen.<sup>31</sup> Nicht von ungefähr steht der Begriff der Solidarität samt der Frage nach seinen konkreten Implikationen daher im Mittelpunkt jeder Krisendiskussion der EU. Besonders kontrovers verlief die Debatte im Rahmen der Finanz- und Schuldenkrise im Euroraum.<sup>32</sup>

---

27 Schorkopf: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität, 99.

28 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 46.

29 Calliess, Christian: Gemeinwohl in der Europäischen Union. Über den Staaten- und Verfassungsverbund zum Gemeinwohlverbund, in: Brugger, Winfried/Kirste, Stephan/Anderheiden, Michael (Hg.): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Baden-Baden 2002, 173–214; Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 88.

30 Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht, 5ff.; vertiefend dazu Mau: Europäische Solidaritäten, hier 14.

31 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 360.

32 Ausführlich Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213; Calliess, Christian: „In Vielfalt geeint“ – Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität? Eine Einführung in das Tagungsthema, in: Calliess (Hg.): Europäische Solidarität und nationale Identität, 5, 9ff.

### 3. Die Koppelung von Recht und Solidarität in der europäischen Rechtsgemeinschaft

In der – vom ersten Kommissionspräsidenten Walter Hallstein treffend so bezeichneten – europäischen Rechtsgemeinschaft gründet sich der Zusammenhalt innerhalb der EU auf das Recht, konkret dem gegenseitigen Vertrauen in das Recht sowie dessen Einhaltung durch alle Akteure.

Damit übernimmt das Recht eine wichtige Funktion im Kontext der Europäisierung von Solidarität. Wenn das Recht einen Beitrag zur Integration, zur Einheitsbildung und im Zuge dessen auch zur Bildung eines Solidaritätsrahmens leistet, dann übernimmt die EU ergänzend zum Staat als traditionellem Solidaritätsrahmen eine neuartige Rolle<sup>33</sup> bei der Gewinnung und Gestaltung von Solidarität.<sup>34</sup>

Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund der EU wird der konkrete Inhalt von Solidarität über das Recht der europäischen Verträge – vor allem über Kompetenznormen und des in ihrer Inanspruchnahme gesetzten Rechts – vermittelt. Auf diese Weise wird das Recht zur zentralen Voraussetzung für den Übergang zu einer auf Solidarität gegründeten Zusammenarbeit der Staaten und damit zur Voraussetzung eines europäischen Gemeinwohls jenseits desjenigen der Mitgliedstaaten: Ursprünglich rein staatliche Gemeinwohlbelange werden im Wege der Vertragsänderung durch die – mitunter beschränkte – Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene (z. B. in der Umweltpolitik gem. Art. 191 ff. AEUV oder Gesundheitspolitik gem. Art. 168 AEUV<sup>35</sup>) europäisiert und sodann durch die daran anknüpfende Rechtssetzung des europäischen Gesetzgebers weiter konkretisiert,<sup>36</sup> die EU wird auf diese Weise zum Gemeinwohlverbund. Die Zugehörigkeit eines Mitgliedstaates zu diesem Gemeinwohlverbund gebietet damit zugleich auch eine fortwährende Verständigung über die gemeinsamen Werte, was wiederum die Bereitschaft erfordert, überkommene Wertvorstellungen des eigenen Rechtssystems im gemeinsamen, europäischen Interesse in Frage zu stellen. Im Hinblick auf die Grundwerte des

---

33 Skeptisch Schorkopf: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität, 105f.

34 Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht, 5ff.; vertiefend dazu Mau: Europäische Solidaritäten, 9ff., 14.

35 Zur beschränkten Kompetenz und Notwendigkeit der Reform, Calliess, Christian: Braucht die Europäische Union eine Kompetenz zur (Corona-)Pandemiebekämpfung?, in: NVwZ 40/8 (2021), 505–511.

36 Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 188.

Art. 2 EUV geschieht dies grundsätzlich mit dem Beitritt zur EU (vgl. Art. 49 EUV). Die diesbezügliche Unionsaufsicht (vgl. zum politischen Verfahren Art. 7 EUV und rechtlichen Verfahren Art. 19 EUV) gewährleistet das Bestehen der EU als Werteverbund.<sup>37</sup>

Solidarität gehört zu jenen Werten, die den Prozess der europäischen Integration von Beginn an prägen und daher der EU, als von den Mitgliedstaaten getragenen, föderal organisiertem Staaten- und Verfassungsverbund immanent sind.<sup>38</sup> Selbst, wenn in den Verträgen zunächst nicht ausdrücklich von Solidarität die Rede war, so liegt ihnen diese doch als Leitprinzip in einer Vielzahl von Regeln und Mechanismen zugrunde.<sup>39</sup>

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde das Solidaritätsprinzip dann auch explizit zu einem der Schlüsselbegriffe der europäischen Integration.<sup>40</sup> Deutlich wurde diese Entwicklung an der Änderung des Art. 2 EGV, der die Aufgaben der Gemeinschaft benannte. Bis zum Jahre 1992 war hier von der Förderung der „engeren Beziehungen zwischen den Staaten“ gesprochen worden. Der Vertrag von Maastricht verstärkte diese Passage, indem die Gemeinschaft nunmehr „die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ... fördern“ sollte. Dem korrespondierend formulierte der damalige Art. 1 Abs. 3 S. 2 EUV: „Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten“.

Spätere Vertragsänderungen haben weitere Ausprägungen des Solidaritätsprinzips hinzugefügt. Insbesondere der Vertrag von Lissabon entzündet – zumindest in begrifflicher Hinsicht – geradezu ein „Feuerwerk der Solidarität“, indem er, zumal in unterschiedlichen Dimensionen, explizit insgesamt 15-mal auf den Begriff der Solidarität Bezug nimmt.

---

37 Vertiefend Calliess, Christian: Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, in: *JuristenZeitung* (JZ) 59/21 (2004), 1033–1045.

38 Vgl. auch Hartwig, Ines/Nicolaides, Phedon: Elusive Solidarity in an Enlarged European Union, in: *EIPAScope* 3/1 (2003), 19–25, hier 19.

39 Tomuschat, Christian: Solidarität in Europa, in: Capotorti, Francesco/Ehlermann, Claus-Dieter/Frowein, Jochen/Jacobs, Francis/Joliet, René/Koopmans, Thijmen/Kovar, Robert (Hg.): *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden 1987, hier 729–758, hier 733ff.

40 Vgl. dazu ausführlich auch Marias, Epaminondas A.: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, in: *Legal Issues of European Integration* 21/2 (1994), 85–114, hier 103ff.; Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht, 7.

Auf die *gesellschaftliche* Solidarität nehmen die Art. 2 EUV (Solidarität als Wert der Union), Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV (Solidarität zwischen den Generationen) sowie der mit „Solidarität“ überschriebene Titel IV der Grundrechte-Charta<sup>41</sup> Bezug. Auf eine mitgliedstaatlich relevante Dimension der Solidarität beziehen sich Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV (Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten) sowie die Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 1 EUV (Solidarität zwischen den Völkern als Ziel und Maßstab auswärtigen Handelns). Daran anknüpfend wird eine spezifisch *außenpolitische* Solidarität in Art. 21 Abs. 2 (Stärkung der politischen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im auswärtigen Handeln), Art. 24 Abs. 2 und Abs. 3, 31 Abs. 1 UAbs. 2, 32 Abs. 1 EUV (Solidarität im Rahmen der GASP) formuliert. Und eine spezifisch *innenpolitische* Solidarität nehmen die Art. 67 Abs. 2 AEUV (Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten als Grundlage des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und Art. 80 AEUV (Solidarität im Bereich Asyl und Einwanderung), Art. 122 AEUV (wirtschaftspolitische Solidarität), Art. 194 AEUV (energiepolitische Solidarität) und insbesondere die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV in den Blick. So gesehen bildet Solidarität heute einen Fundamentalwert der EU<sup>42</sup>, der als Verfassungsprinzip maßstabssetzend für das gesamte Recht der EU wirkt.<sup>43</sup>

#### 4. Materielle Dimensionen des europäischen Solidaritätsprinzips

##### 4.1. Instrumente finanzwirksamer Solidarität

Das Finanzsystem des Unionsrechts sieht grundsätzlich weder direkte horizontale Transferzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten noch vertikale, ungebundene Zuweisungen der Union an einzelne Mitgliedstaaten zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft vor. Es kennt mithin keinen Fi-

---

41 Vertiefend Schorkopf: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität, 104ff.

42 Vgl. dazu Calliess: Europa als Wertegemeinschaft, 1038.

43 Bogdandy, Armin von: Grundprinzipien, in: Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen (Hg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Springer/Heidelberg 2009<sup>2</sup>, 13–71, hier 69ff.; Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 25ff.; zuvor schon Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 185ff.

nanzausgleich im engeren Sinne, wie ihn z. B. Art. 107 Abs. 2 GG für die Bundesrepublik Deutschland anordnet.<sup>44</sup>

Eine wichtige Dimension materieller Solidarität kommt aber auf der Ebene der Sachausgaben in den Vorschriften zur Regional- und Strukturpolitik zum Ausdruck, die auf die Förderung einer harmonischen Entwicklung der EU als Ganzes zielt. Die Bestimmung dient insbesondere der Verwirklichung des in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV genannten Unionsziels der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>45</sup> Im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgabe sollen insbesondere Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen verringert werden (sog. Konvergenzziel), was vor allem durch besondere Finanzierungsinstrumente in Gestalt der Strukturfonds sowie des als Sonderfonds für bestimmte Mitgliedstaaten hinzutretenden Kohäsionsfonds erfolgt. Die Grundintention der Strukturpolitik, die etwa ein Drittel der Haushaltsmittel der EU in Anspruch nimmt, liegt somit in einer langfristigen Ressourcenumverteilung zwischen den Mitgliedstaaten sowie deren Regionen zur Verwirklichung des Kohäsions- und Konvergenzziels.<sup>46</sup>

#### a) Strukturfonds und Kohäsionsfonds

Zur Verwirklichung der in Art. 174 AEUV umschriebenen Ziele der Kohäsion und Konvergenz als Ausprägung des materiellen Solidaritätsprinzips sieht Art. 175 AEUV eine eigene Förderpolitik der Union vor. Neben der Unterstützung durch die Europäische Investitionsbank und die „sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente“ kommen zu diesem Zweck insbesondere die in der Vorschrift genannten Strukturfonds sowie der Kohäsi-

---

44 Häde, Ulrich: Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen 1996, 481, 501.

45 Vgl. auch das Protokoll (Nr. 28) über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, in dessen Erwägungsgründen die Mitgliedstaaten bekräftigen, „dass die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts für die umfassende Entwicklung und den dauerhaften Erfolg der Union wesentlich ist“, sowie die Präambel zum AEUV, in der die Mitgliedstaaten ihrem Bestreben Ausdruck verleihen, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“ (ABl. 2016, Nr. C 202/49).

46 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 286.

onsfonds zum Einsatz. Aus den Fonds erhalten EU-Länder und Regionen mit Strukturproblemen für bestimmte Projekte finanzielle Hilfen.

Der Europäische Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) unterstützt Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen. Seine Aufgabe liegt gemäß Art. 176 AEUV darin, „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Tendenz zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen.“

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste beschäftigungspolitische Instrument der EU. Grundlage des ESF ist Art. 162 AEUV, wonach die Fondsmittel darauf zielen, „innerhalb der Union die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern.“

Im Jahr 1994 wurden die Strukturfonds aufgrund von Forderungen nach der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die wirtschaftsschwächeren Mitgliedstaaten um den Kohäsionsfonds ergänzt.<sup>47</sup> Dieser stärkt den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung, indem er insbesondere zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Verkehrsnetze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur beiträgt. Gefördert werden traditionell Regionen in EU-Staaten, deren Pro-Kopf-Einkommen unterhalb des EU-Durchschnitts liegt.

Die europäische Förderung verfolgt die drei strukturpolitischen Ziele der Konvergenz, der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie der territorialen Zusammenarbeit. Das erste Ziel meint vor allem die Beschleunigung der Konvergenz der Mitgliedstaaten und Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand, daher mit niedrigem BIP, geringen Beschäftigungszahlen und hoher Arbeitslosigkeit. Alle drei Fonds fördern dieses Ziel. Von der Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, die durch ESF und EFRE umgesetzt wird, profitieren auch solche Regionen, die keinen derartig weitreichenden Entwicklungsrückstand aufweisen. Gleiches gilt für das Ziel der territorialen Zusammenarbeit, dem jedoch alleine der EFRE dient.

---

47 Verordnung (EG) Nr. 1164/94 vom 16. Mai 1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. 1994, Nr. L 130/1; später ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds.

In den auf Grundlage der Art. 174 ff. AEUV ausgestalteten Fonds kommt somit eine Dimension materieller Solidarität zum Ausdruck.<sup>48</sup> Damit geht zwar eine Umverteilung im Sinne von Finanztransfers einher, der Einsatz der Fondsmittel zielt jedoch vor allem auf die projektbezogene Stärkung strukturschwacher Regionen, weniger auf die finanzielle Förderung des Haushalts eines Staates als solchem. Vor allem aber handelt es sich bei den Fondsmitteln um mittel- und langfristig zweckgebundene Zuweisungen, die nach dem Prinzip der Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten und der Additionalität der Mittel funktionieren. Sofortige Hilfeleistungen in einer akuten Krise sind auf Grundlage der Strukturfonds nicht möglich.<sup>49</sup>

## b) Solidaritätsfonds

Im Gegensatz zu den Strukturfonds ermöglicht der Solidaritätsfonds grundsätzlich eine rasche Hilfe.<sup>50</sup> Der über Haushaltsmittel der EU finanzierte Solidaritätsfonds wurde in Reaktion auf die Flutkatastrophe in Mitteleuropa im Sommer 2002 eingerichtet.<sup>51</sup> Die Union bekundet damit, „bei Katastrophen größeren Ausmaßes“ der Bevölkerung eines betroffenen Mitgliedstaats auf rasche, wirksame und flexible Weise ihre Solidarität durch finanzielle Hilfen, „um umgehend zur Wiederherstellung von normalen Lebensbedingungen in den geschädigten Regionen beizutragen“.<sup>52</sup> Gleichzeitige Hilfen durch die anderen Fonds sind ausgeschlossen.<sup>53</sup>

---

48 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 293.

49 Häde, Ulrich: Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 20/12 (2009), 399–403, hier 400; Lienemeyer, Max: Die Finanzverfassung der EU. Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen, Baden-Baden 2002, 294, 300f., dort auch zur Kritik, dass die Strukturmittel verschleierte Transferzahlungen darstellten und damit „sozusagen ein[en] implizite[n] Finanzausgleich“ einführten.

50 Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU, ABl. 2002, Nr. L 311/3.

51 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 312.

52 1. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 2012/2002, ABl. 2002, Nr. L 311/3.

53 Art. 6 Abs. 2 VO (EG) Nr. 2012/2002, ABl. 2002, Nr. L 311/6.

## 4.2. Die allgemeine Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV

Mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführt wurde die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV, gemäß deren Absatz 1 die Union und ihre Mitgliedstaaten „gemeinsam im Geiste der Solidarität [handeln], wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist“. Die Norm geht auf einen Vorschlag des Verfassungskonvents zurück.<sup>54</sup> In dessen Rahmen wurde die Einführung einer Klausel gefordert, „die es den Staaten ermöglicht, durch den Einsatz des gesamten notwendigen – militärischen und zivilen – Instrumentariums insbesondere den terroristischen Bedrohungen innerhalb der Union zuvorzukommen und auf sie zu reagieren“.<sup>55</sup> Primärer Anknüpfungspunkt sind demnach Ereignisse, die über rein finanzielle Hilfen hinausgehende Reaktionen erfordern.

Der Wortlaut des Art. 222 Abs. 1 S. 1 AEUV verdeutlicht, dass sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union Normadressaten der Solidaritätsklausel sind,<sup>56</sup> die Solidaritätsklausel ist daher sowohl vertikal als auch horizontal ausgerichtet,<sup>57</sup> wobei Art. 222 AEUV in seinen dem Abs. 1 S. 1 folgenden Bestimmungen zwischen beiden Normadressaten sowohl hinsichtlich der Solidaritätspflichten als auch hinsichtlich der Durchführung der Solidaritätsklausel differenziert.<sup>58</sup> Konkretisiert wird die Solidaritätsverpflichtung

---

54 Reichard, Martin: The Madrid Terrorist Attacks: A Midwife for EU Mutual Defence?, in: ZEuS 7/2 (2004), 313–334, hier 325.

55 Arbeitsgruppe VIII, Schlussbericht CONV 461/02, S. 2; dazu Calliess, Christian, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 12.

56 Kielmansegg, Sebastian Graf von: Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Eine rechtliche Analyse, Stuttgart 2005, 166 u. 208; Hummer, Waldemar: Neutralität versus „Beistands“- und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Hummer, Waldemar (Hg.): Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs, Wien 2007, 285–342, hier 335f.; Vedder, Christoph, in: Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff: Europäisches Unionsrecht (EUV/AEUV), München 2018<sup>2</sup>, Art. 222 AEUV, Rn. 7; Hafner, Gerhard: Beistands- und Solidaritätsklausel des Lissabonner Vertrags im Lichte der österreichischen Position, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hg.): Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden 2009, 375–408, hier 400.

57 Kielmansegg: Die Verteidigungspolitik der EU, 166 u. 208; Hummer: Neutralität versus „Beistands“- und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, 335f.

58 Kielmansegg: Die Verteidigungspolitik der EU, 208; Hummer: Neutralität versus „Beistands“- und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, 335f.; Hafner: Beistands- und Solidaritätsklausel des Lissabonner Vertrags im Lichte der österreichischen Position, 400ff.; anders hingegen Vedder, in: Vedder/Heintschel

der Union in Art. 222 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 AEUV. Diese Vorschriften begründen für die Union sowohl eine Unterstützungspflicht als auch eine entsprechende Zuständigkeit.<sup>59</sup>

Wie Art. 222 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV zum Ausdruck bringen, erstreckt sich der materielle Anwendungsbereich der Solidaritätsklausel nicht auf eine Vielzahl unbestimmter Sachverhalte. Auch wenn die Solidaritätsklausel also konkreter Ausdruck des unionalen Leitwerts und Rechtsprinzips der „Solidarität“ ist, kommt ihr nicht der Charakter einer Generalklausel zu, da ihr Anwendungsbereich explizit auf einen Terroranschlag, eine Naturkatastrophe oder eine vom Menschen verursachte Katastrophe reduziert ist. Terrorismus ist im Sinne einer „Bedrohung durch nichtstaatliche Einheiten“<sup>60</sup> zu verstehen.<sup>61</sup> Prinzipiell könnten auch schwerwiegende *Cyber*-Attacken in den Anwendungsbereich des Art. 222 AEUV fallen.<sup>62</sup> Diese Präzisierung mit Blick auf nichtstaatliche Akteure hilft bei der schwierigen Abgrenzung zur Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 EUV, die im Rahmen der europäischen Verteidigungspolitik eine Verpflichtung zur Leistung von Hilfe und Unterstützung durch die anderen Mitgliedstaaten im Falle eines „bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats“ normiert. Da hierunter nach einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen auch terroristische Anschläge subsumiert werden, könnten theoretisch beide Klauseln greifen.<sup>63</sup> Jedoch ist die Solidaritätsklausel des

---

von Heinegg, EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 22, der die Durchführungsbestimmung des Art. 222 Abs. 3 AEUV für beide Normadressaten für anwendbar hält.

59 Kielmansegg: Die Verteidigungspolitik der EU, 166; Hummer: Neutralität versus „Beistands“- und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, 336; Berchtold, Claudia: Solidarity in the EU: Wishful Thinking or Status Quo? Analysing the Paradox of EU Solidarity and National Sovereignty in Civil Protection in the Context of Art. 222 TFEU (Solidarity Clause), Hannover 2020, 78; andere Auffassung Ohler, Christoph: in: Streinz, Rudolf: EUV/AEUV, München 2018<sup>3</sup>, Art. 222 AEUV, Rn. 6, der in der Regelung nur eine Aufgabenbestimmung sieht.

60 Arbeitsgruppe VIII, Schlussbericht CONV 461/02, S. 20.

61 Vedder, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 9.

62 Lațici, Tania: Understanding The EU's Approach to Cyber Diplomacy and Cyber Defence, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651937/EPRS\\_BRI\(2020\)651937\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651937/EPRS_BRI(2020)651937_EN.pdf), 11; Wessel, Ramses A.: Cybersecurity in the European Union. Resilience Through Regulation?, in: Conde, E./Yaneva, Zhaklin V./Scopelliti, Marzia (Hg.): The Routledge Handbook of European Security and Policy, London 2019, 283–300, hier 290f.

63 Vgl. United Nations Security Council: Resolution 1368 (2001). Adopted by the Security Council at its 4370<sup>th</sup> Meeting, On 12 September 2001, <https://digitallibrary.un.org/record/448051> [25.10.2023], „determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts“; United Nations Security Council:

Art. 222 AEUV im Verhältnis zum auf Maßnahmen „nach Außen“ gerichteten Art. 42 Abs. 7 EUV in den genannten Fällen die speziellere Norm.

Ferner erfasst die Solidaritätsklausel Naturkatastrophen, die nicht vom Menschen verursacht wurden. Damit werden die Solidaritätsverpflichtungen von Union und Mitgliedstaaten insbesondere bei geophysikalischen (z. B. Erdbeben, Vulkanausbrüche), meteorologischen (z. B. Stürme), hydrologischen (z. B. Überschwemmungen) und klimatologischen (z. B. Waldbrände, Dürren, Temperaturextreme) Naturereignissen ausgelöst. Entsprechend der bisherigen Praxis bei Unterstützungsleistungen infolge von Katastrophen wird man allerdings davon ausgehen können, dass die Klausel lediglich bei Katastrophen größeren Ausmaßes zur Anwendung gelangen wird. So beschränkt etwa die erwähnte VO Nr. 2012/2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU die finanzielle Unterstützung aus dem Fonds auf „Katastrophen größeren Ausmaßes“, wobei sie das Vorliegen einer Katastrophe von erheblichen Schäden in finanzieller Höhe abhängig macht, aber auch solche Ereignisse unter den Tatbestand der „Katastrophe“ subsumiert, in deren Rahmen größere Teile der Bevölkerung einer bestimmten Region von schweren und dauerhaften Auswirkungen auf ihre Lebensbedingungen in Mitleidenschaft gezogen werden.<sup>64</sup> Als jüngere sekundärrechtliche Konkretisierung verzichtet der Beschluss Nr. 415/2014/EU auf die Festlegung einer bestimmten finanziellen Höhe und definiert Katastrophe als „jede Situation, die schwerwiegende Auswirkungen auf Menschen, die Umwelt oder Vermögenswerte, einschließlich Kulturerbe, hat oder haben kann.“<sup>65</sup> Ebenso können Pandemien wie Corona eine Pflicht zur gegenseitigen Solidarität nach Art. 222 AEUV begründen.<sup>66</sup>

---

Resolution 1373 (2001). Adopted by the Security Council at its 4385<sup>th</sup> Meeting, On 28 September 2001, [https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res\\_1373\\_english.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf) [25.10.2023], „reaffirming further, that such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security“; vgl. Europäischer Konvent über die Zukunft Europas: Comments by Gisela Stuart to the Preliminary Draft Final Report of Working Group VIII “Defence”, Working Document 27, 3.

64 VO Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU, ABl. 2002 Nr. L 311/3; auf die dort genannte Grenze von 3 Milliarden Euro bezugnehmend Becker, Ulrich, in: Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann (Hg.): EU-Kommentar, Baden-Baden 2019<sup>4</sup>, Art. 222 AEUV, Rn. 5.

65 Art. 3 lit. a) Beschluss Nr. 415/2014/EU.

66 Europäisches Parlament: Motion for a Resolution, European Parliament Resolution on EU Action to Combat the COVID-19 Pandemic and its Consequences (2020/2616 (RSP)), 14.04.2020, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-202>

Die Erstreckung des Anwendungsbereichs der Solidaritätsklausel auf auch vom Menschen verursachte Katastrophen erklärt sich vor dem Hintergrund, dass Katastrophen ihren Ursprung auch in vom Menschen selbst beeinflussten Ursachen finden können, die ähnlich gravierende Folgen wie Naturkatastrophen haben können. Vom Tatbestand erfasst werden damit zunächst Industrieunfälle. Da es jeweils auf die Auswirkungen der Katastrophe ankommt, dürften darüber hinaus auch Atomunfälle, wie etwa der Unfall von Tschernobyl, möglicherweise aber auch die Ausbreitung von Seuchen wie z. B. SARS<sup>67</sup> oder Corona von der Vorschrift erfasst werden. Auch, wenn es zu einer humanitären Katastrophe im Rahmen von durch Krieg bedingten Flüchtlingsströmen kommt, dürfte Art. 222 AEUV anwendbar sein.<sup>68</sup>

Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Solidaritätsklausel über die in Art. 222 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV genannten Fallgruppen hinaus kommt nicht in Betracht, da der Wortlaut mangels eines entsprechenden generalklauselartigen Tatbestands einer extensiven Auslegung nicht zugänglich ist und sich somit nicht auf sonstige schwerwiegende innerstaatliche Störungen ausdehnen lässt. Dies gilt zum Beispiel für den Fall eines drohenden Staatsbankrotts; dementsprechend war die Solidaritätsklausel im Kontext der Krise im Euroraum nicht einschlägig. Finanzielle Nothilfen seitens der Mitgliedstaaten oder der Union zur Abwendung eines Staatsbankrotts wären nicht nur mit Blick auf den Wortlaut der Norm *contra legem*,

---

0-0054\_EN.html [25.10.2023]; Calliess, Christian: Drei Stufen europäischer Solidarität in der Corona-Krise, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, 23.04.2020, hier 3f., [https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner\\_online\\_beitraege/Paper114-Calliess/Calliess\\_3Stufen\\_EuSolidarita\\_t\\_NEU.pdf](https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper114-Calliess/Calliess_3Stufen_EuSolidarita_t_NEU.pdf) [25.10.2023]; Repasi, René: Europäische Solidarität in der Wirtschaftskrise nach der Pandemie, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 31/9 (2020), 345–348, hier 346; Thym, Daniel, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin: Das Recht der Europäischen Union: EUV/AUEV, München 2023<sup>79</sup>, Art. 222 AEUV, Rn. 20; weiterführende Analyse der Kompetenzen der EU: Purnhagen, Kai/De Ruijter, Anniek/Flear, Mark L./Hervey, Tamara K./Herwig, Alexia: More Competencies Than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak, in: European Journal of Risk Regulation, 11/2 (2020), 297–306, hier 297.

67 Vgl. dazu: Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung des Solidaritätsfonds der EU, 06.04.2005, KOM (2005) 108 endg., 2f.

68 Vgl. hierzu auch Frenz, Walter: EU-Recht gegen das Flüchtlingselend – Einordnung und Folgerungen aus Lampedusa, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 34/1 (2014), 1–4, hier 1.

sondern sie drohten darüber hinaus die entsprechenden vertraglichen Vorschriften zur Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere aber die Vorgaben der Art. 125 und Art. 126 AEUV zu konterkarieren.<sup>69</sup> In diesem Sinne lässt sich aus Art. 222 AEUV insoweit keine allgemeine Solidaritätsverpflichtung ableiten.<sup>70</sup>

#### 4.3. Solidarität in Versorgungskrisen Art. 122 AEUV

Solidarische Unterstützungsmaßnahmen sind in diesen Fällen, wenn überhaupt, nur auf Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV denkbar, der gegenüber der Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV die speziellere Vorschrift ist und der im Gegensatz zu dieser mit seinem pauschalen Bezug auf andere „außergewöhnliche Ereignisse“, die sich der mitgliedstaatlichen Kontrolle entziehen, einen generalklauselartigen Tatbestand zur Verfügung stellt.<sup>71</sup>

Gemäß Art. 122 Abs. 1 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ über der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren auftreten. Die Formulierung „insbesondere“ verdeutlicht, dass Versorgungsengpässe zwar den zentralen Anwendungsbereich der Norm ausmachen, diese der Union jedoch Handlungen in Reaktion auf unterschiedliche Wirtschaftsprobleme ermöglicht.<sup>72</sup> Die Ermächtigungsgrundlage ist dabei als ein spezifischer Kriseninterventionsmechanismus zu verstehen, der nur in Ausnahmefällen und nicht als ein ordentliches Instrument zur Gestaltung der wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten untereinander oder zwischen diesen und der Union genutzt werden darf. Es handelt sich bei der Norm also um ein Krisenreaktionsinstrument der

69 Ausführlich zu den Implikationen der Solidaritätspflichten im Rahmen der Finanz- und Währungskrise Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213ff.; Pernice, Ingolf: Solidarität in Europa, in: Calliess (Hg.): Europäische Solidarität und nationale Identität, 25ff., 46ff.

70 Potacs, Michael: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip, in: Europarecht (EuR) 48/2 (2013), 133–145, hier 139.

71 Zu Einzelheiten Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213ff.

72 Frenz, Walter/Ehlenz, Christian: Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 21/3 (2010), 65–70, hier 68; Häde, Ulrich: in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 2.

EU, das im Zuge der durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine in der EU ausgelösten Energiekrise „im Geiste der (von Art. 194 AEUV geforderten energiepolitischen) Solidarität“ mehrfach Anwendung fand.<sup>73</sup>

Aus der Tatsache, dass Art. 122 Abs. 1 AEUV allgemein den Beschluss von Maßnahmen erlaubt, während Abs. 2 konkret einen finanziellen Beistand der Union vorsieht, wird allerdings geschlossen, dass Abs. 2 insoweit die speziellere Vorschrift ist.<sup>74</sup> Eine finanzielle Unterstützung der von einer Krise besonders betroffenen Staaten kann daher lediglich auf der Grundlage des Art. 122 Abs. 2 AEUV erfolgen.<sup>75</sup> Voraussetzung für diesen Beistand ist allerdings, dass ein Mitgliedstaat „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ ist, wobei der Mitgliedstaat nicht völlig unverschuldet in Not geraten sein muss. Ein mitwirkendes Verschulden kann vielmehr im Rahmen der Auflagen berücksichtigt werden,<sup>76</sup> an welche die finanziellen Beihilfen gemäß Art. 122 Abs. 2 S. 1 2. Hs. AEUV zwingend zu binden sind.

Da die Form des finanziellen Beistandes in der Norm nicht näher konkretisiert wird, sind grundsätzlich alle möglichen Formen finanzieller Hilfeleistung wie etwa Darlehen, Garantien oder verlorene Zuschüsse zulässig.<sup>77</sup> Sämtliche von Art. 122 Abs. 2 AEUV gedeckten Hilfen sind dabei solche der Union selbst und gehen zu Lasten des Unionshaushalts.

Umstritten bleibt allerdings die Auslegung des Begriffs „außergewöhnliches Ereignis“, insbesondere die Frage, ob neben gravierenden sozialen Problemen, Unruhen sowie außenpolitischen oder militärischen Verwicklungen möglicherweise auch eine hohe Staatsverschuldung (drohende Zahlungsunfähigkeit) im Zuge einer Finanz- oder Wirtschaftskrise erfasst ist. Wie die engen Voraussetzungen der Norm zeigen, bedarf es jeweils einer genauen Prüfung im Einzelfall.<sup>78</sup>

---

73 Dazu der Überblick bei Kreuter-Kirchhof: Europäische Energiesolidarität, 993ff.; zu den zahlreichen Maßnahmen der Energiesolidarität Ekhardt/Rath: Gaskrise, 1670f.; Ekhardt/Rath, Energiekrise, 293ff.

74 Häde, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 6; Frenz/Ehlenz: Der Euro ist gefährdet, 68; Faßbender, Kurt: Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, in: NVwZ 29/13 (2010), 799–803, hier 801.

75 Häde, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 7.

76 Frenz/Ehlenz: Der Euro ist gefährdet, 68.

77 Häde, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 122 AEUV, Rn. 9.

78 Vertiefend Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 239ff.; Frenz/Ehlenz: Der Euro ist gefährdet, 68.

Jüngst wurde Art. 122 AEUV mit Blick auf die Finanzhilfen der EU im Rahmen der Corona-Krise<sup>79</sup> und der durch den Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine ausgelöste Energieversorgungskrise<sup>80</sup> herangezogen. Neben den weitgehend unumstrittenen Hilfen zur Entlastung des Arbeitsmarkts durch das Programm SURE<sup>81</sup> wurde die Norm als Rechtsgrundlage für die Ausgaben des Wiederaufbau- und Resilienzfonds (RRF) samt des Programms NextGenerationEU<sup>82</sup> herangezogen. Insoweit bestehen nach wie vor berechnete Zweifel.<sup>83</sup>

#### 4.4. Materielle Solidarität aus der Unionsbürgerschaft

Inwieweit die Unionsbürgerschaft in rechtlicher Hinsicht Elemente von Solidarität in sich trägt, ist nach wie vor Gegenstand der Diskussion. Jedenfalls ist die Rechtsprechung des EuGH zum Unionsbürgerstatus und zu den Unionsbürgerrechten trotz aller Kontroversen im Detail, die auch zwischen den Generalanwälten am EuGH ausgetragen werden, in diese Richtung angelegt. Diesen Unionsbürgerstatus definierte der EuGH im Grzelczyk-Fall wie folgt:

„Der Unionsbürgerstatus [...] ist dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrück-

---

79 Instruktiver rechtlicher Überblick bei BVerfG, Urt. V. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 147ff.

80 Vgl. Kreuter-Kirchhof: Europäische Energiesolidarität, 993ff.; zu den zahlreichen Maßnahmen der Energiesolidarität Ekhardt/Rath: Gaskrise, 1670f.; Ekhardt/Rath: Energiekrise, 293ff.

81 Calliess, Christian: Auf der Suche nach der europäischen Solidarität in der Corona-Krise. Von Corona-Bonds zum Europäischen Finanzminister?, in: Verfassungsblog. On Matters Constitutional, 22.04.2020, <https://verfassungsblog.de/auf-der-suche-nach-der-europaeischen-solidaritaet-in-der-corona-krise/> [25.10.2023].

82 Dazu BVerfG, Urt.v. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 147ff.

83 Vgl. im Überblick die Entscheidung des BVerfG, Urt. V. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 171ff. m. w. N.; skeptisch Schorkopf, Frank: Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, Integrationsfortschritt durch den Rechtsrahmen des Sonderhaushalts „Next Generation EU“, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 73/42 (2020), 3085–3091; ablehnend und was die rechtliche Seite anbelangt insgesamt sehr kritisch Ruffert, Matthias: Europarecht für die nächste Generation, in: NVwZ 39/24 (2020), 1777–1780.

lich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen.“<sup>84</sup>

Art. 20 Abs. 2 AEUV knüpft an den Status des Unionsbürgers die im Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten, wozu neben dem allgemeinen Recht auf Freizügigkeit (Art. 21 Abs. 1 AEUV)<sup>85</sup> auch das allgemeine Diskriminierungsverbot respektive Recht auf Inländergleichbehandlung (Art. 18 Abs. 1 AEUV)<sup>86</sup> zählt. Auf Grundlage der hiermit skizzierten Normentrias entwickelte der EuGH seine weit reichende und mitunter heftig umstrittene Rechtsprechung zum Unionsbürgerstatus, die ganz zentral um die Frage kreist, inwieweit soziale oder sonstige Vergünstigungen, die ein Mitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen gewährt, auf alle Unionsbürger ausgedehnt werden müssen, die sich in diesem Mitgliedstaat aufhalten.<sup>87</sup>

Auf Basis der genannten Normentrias lässt sich eine Formel entwickeln, die als Maßstab der Rechtsprechung des EuGH legitimationsstiftend wirken kann: Macht ein Unionsbürger von seinem Freizügigkeitsrecht des Art. 21 AEUV Gebrauch, indem er sich in einen anderen Mitgliedstaat begibt und sich dort *rechtmäßig aufhält*, dann wird er grundsätzlich über das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV geschützt.<sup>88</sup> Das allgemeine Diskriminierungsverbot wird auf diese Weise zu einer „funktionelle(n) Verlängerung der Freizügigkeitsvorschriften“.<sup>89</sup> So verstan-

84 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 31.

85 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 33.

86 Vgl. EuGH, Rs. C-85/96 (Martínez Sala), Slg. 1998, I-2691, Rn. 62.

87 Vgl. etwa Hailbronner, Kay: Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: Neue Juristische Wochenschrift 57/31 (2004), 2185–2189, hier 2186ff., Haltern, Ulrich: Europarecht. Dogmatik im Kontext, Tübingen 2005, 503ff.

88 So auch Bogdandy, Armin von/Bitter, Stephan: Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot. Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur, in: Gaitanides, Charlotte/Kadelbach, Stefan/Rodríguez Iglesias, Gil Carlos (Hg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 2005, 309–322, hier 317; Cremer, Wolfram: Unterhaltsstipendien für Studierende aus anderen Mitgliedstaaten nach dem Grzelczyk-Urteil des EuGH – Ausbildungsförderung für alle?, in: Wissenschaftsrecht 36 (2003), 128–155, hier 147; Hatje, Armin, in: Schwarze, Jürgen/Becker/Hatjen/Schoo, Johann (Hg.): EU-Kommentar Art. 18 EGV, Rn. 7; Kanitz, Ralf/Steinberg, Philipp: Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem, in: EuR 38/6 (2003), 1013–1035 hier 1018.

89 GA Póiaras Maduro, Schlussanträge vom 06.05.2004, Rs. C-72/03 (Carbonati Apunni), Slg. 2004, I-8027, Rn. 67 unter Berufung auf Lenaerts, Koen: L'égalité de traite-

den ergänzt Art. 18 Abs. 1 AEUV das in Art. 21 AEUV enthaltene Recht auf Aufenthalt durch ein Recht im Aufenthalt.<sup>90</sup> Dieser Formel scheint der EuGH in manchen Urteilen<sup>91</sup> auch zu folgen. Er tut dies leider jedoch nicht konsequent.<sup>92</sup> Darin liegt zugleich der Grund, warum der EuGH immer wieder mit dem Unionsbürgerstatus des Art. 20 AEUV argumentierte. Folgt man dieser dogmatisch in sich nicht schlüssigen Rechtsprechung des EuGH, so bedeutet dies, dass schon der Unionsbürgerstatus des Art. 20 AEUV an und für sich das Recht vermittelt, sich ohne weitere Bedingungen, insbesondere ohne eigene Mittel, in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten und dessen sozialen Vergünstigungen in Anspruch zu nehmen. Das ist nicht überzeugend, da dieser Status selbst kein Recht verkörpert, sondern vielmehr laut Art. 20 Abs. 2 AEUV durch die Unionsbürgerrechte im Vertrag erst definiert wird.<sup>93</sup>

Freilich behält der jeweilige Aufnahmemitgliedstaat auch nach der Rechtsprechung des EuGH die grundsätzliche Möglichkeit, den betreffenden Unionsbürger auszuweisen, er soll aber insoweit wiederum an die Unionsbürgerschaft, konkret das allgemeine Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger gem. Art. 21 AEUV zurückgebunden sein.<sup>94</sup> Dies mit der Folge, dass sich die Ausweisungsmaßnahme als Beeinträchtigung des Freizügigkeitsrechts des Art. 21 AEUV am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips rechtfertigen muss. Konkret bedeutet dies, wie der EuGH<sup>95</sup> mehrfach ausführte: „Die Inanspruchnahme des Sozialhilfesystems durch einen Unionsbürger darf jedoch *nicht automatisch* eine solche Maßnahme zur Folge

---

ment en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples, in : Cahiers de droit européen 27 (1991), 3–41.

90 Kingreen, Thorsten: Die Universalisierung sozialer Rechte im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Europarecht Beiheft 1 (2007), 43–74, hier 58.

91 Vgl. EuGH, Urteil vom 15.3.2005, Rs. C-209/03 (Bidar), Slg. 2005, I-2119: „in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, auf Art. 12 EG berufen“ (Rn. 32). „Zu diesen Situationen gehören auch [...] diejenigen, die die Ausübung der durch Art. 18 EG verliehenen Freiheit [...] betreffen“ (Rn. 33; Hervorhebung nur hier).

92 Vgl. EuGH, Rs. C-85/96 (Martínez Sala), Slg. 1998, I-2691, Rn. 13f., 46f.: Die Klägerin des Ausgangsverfahrens beantragte Erziehungsgeld zu einem Zeitpunkt, als sie keine Aufenthaltserlaubnis besaß.

93 Ausführlich zu alledem Calliess, Christian: Der Europäische Sozialbürger. Unionsverfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen, in: Brameshuber, Elisabeth/Friedrich, Michael/Karl, Beatrix (Hg.): Festschrift Franz Marhold, Wien 2020, 773–786.

94 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 42, 43, Rs. C-456/02 (Trojani), Slg. 2004, I-7573, Rn. 45, Rs. C-209/03 (Bidar), Slg. 2005, I-2119, Rn. 47.

95 EuGH Rs. C-456/02 (Trojani), Slg. 2004, I-7573, Rn. 45.

haben.“ Vielmehr sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Ausweisung, so lässt sich der Rechtsprechung des EuGH entnehmen<sup>96</sup>, Aufnahmemitgliedstaat und Unionsbürger gleichermaßen gefordert: Vom Aufnahmemitgliedstaat wird einerseits eine „gewisse finanzielle Solidarität“, verlangt, die freilich nicht zu einer Überbelastung der nationalen Sozialsysteme führen darf.<sup>97</sup> Andererseits muss sich der Sozialleistungen in Anspruch nehmende Unionsbürger bereits in einem gewissen Umfang in das Leben des Aufnahmemitgliedstaats integriert haben, entscheidend ist insofern die *rechtmäßige* Aufenthaltsdauer in dem jeweiligen Mitgliedstaat: Je länger diese währt, desto größer ist die vom Mitgliedstaat geschuldete „gewisse finanzielle Solidarität“.<sup>98</sup> Im Rahmen dieser Abwägung kann einem mitunter befürchteten „Sozialtourismus“ in der EU, der die sozialen Sicherungssysteme eines Mitgliedstaates überfordern könnte, begegnet werden.

## 5. Die prozedurale Dimension des europäischen Solidaritätsprinzips

### 5.1. Grundlagen

Neben die so skizzierte materielle Dimension des Solidaritätsprinzips tritt eine prozedurale Dimension, die sich heute in Art. 4 Abs. 3 EUV (früher Art. 5 EWGV bzw. Art. 10 EGV) Ausdruck verschafft. Aus dem prozeduralen Solidaritätsprinzip resultieren verschiedene konkrete Pflichten, denen hier nicht detailliert nachgegangen werden kann.<sup>99</sup> Erwähnt sei nur, dass die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH die Pflicht trifft,

---

96 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 43f. Im konkreten Fall hatte der aus Frankreich stammende Kläger bereits drei Jahre im Aufnahmestaat Belgien studiert, *ohne* Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, und war erst in seinem vierten und letzten Studienjahr bedürftig geworden, weil er sein Studium wegen der nahenden Abschlussprüfungen nicht mehr durch zeitaufwändige Nebentätigkeiten finanzieren konnte. Zum Problem, das Kriterium der nur vorübergehenden Bedürftigkeit zu konkretisieren, Cremer: Unterhaltsstipendien für Studierende aus anderen Mitgliedstaaten nach dem Grzelczyk-Urteil des EuGH, 150.

97 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 43f.

98 Vgl. z. B. EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Slg. 2005, I-2119, Rn. 57.

99 Im Überblick: Kahl, Wolfgang: in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 4 EUV Rn. 101ff., insbes. Rn. 118ff. und 172ff.; grundlegend Marias, Epaminondas A.: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, in: Legal Issues of Economic Integration 21/2 (1994), 85–114, hier 94ff.; Blanquet, Marc: L'Article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté, Paris 1994, 227ff.

keine „Maßnahmen zu ergreifen oder aufrechtzuerhalten, welche die praktische Wirksamkeit des Vertrags beeinträchtigen könnten.“<sup>100</sup> Aus deren Konkretisierung ergibt sich als Rechtsfolge u. a. der Vorrang des Unionsrechts sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht umzusetzen und zu vollziehen.<sup>101</sup> Der hier zum Ausdruck kommende Aspekt des Solidaritätsprinzips knüpft speziell an das Verhalten der Mitgliedstaaten als Glieder der Union, die das gemeinsame Ganze verkörpert, an.

Daran anschließend bestehen wiederum gegenseitige Pflichten der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane zur „Unionstreue“<sup>102</sup> in Form von gegenseitiger „loyaler Zusammenarbeit“ im Hinblick auf die Unionsziele.<sup>103</sup> Der hieraus folgende Grundsatz der Zusammenarbeit verbietet es etwa einem Mitgliedstaat, ein Verhalten an den Tag zu legen, das keinerlei Rücksicht auf die Interessen seiner Partner nimmt.<sup>104</sup> Umgekehrt haben die Unionsorgane die Pflicht, auf die Belange der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Seit dem Vertrag von Lissabon besteht insoweit mit Art. 4 Abs. 2 EUV in Form des Schutzes der „Verfassungsidentität“ der Mitgliedstaaten sogar eine explizite und im Kernbereich absolut geschützte Grenze.<sup>105</sup> Im Ergebnis beinhaltet das prozedurale Solidaritätsprinzip also eine rechtliche Verpflichtung auf ein gemeinsames europäisches Interesse und auf wechselseitige Loyalität staatlicher und europäischer Organe, verstanden als gegenseitige Verantwortung.

## 5.2. Solidarität ist keine Einbahnstraße

Überzeugend hat der EuGH vor diesem Hintergrund die Einhaltung der sich aus den Verträgen ergebenden Pflichten der Mitgliedstaaten als einen Ausfluss gegenseitiger Solidarität bezeichnet, die „dem gesamten Gemeinschaftsrechtssystem zugrunde“ liege.<sup>106</sup> In der Rechtsgemeinschaft der EU werden Recht und (prozedurale) Solidarität solchermassen miteinander gekoppelt. Ganz in diesem Sinne hat der EuGH in einem Urteil aus dem Jahre 1973 eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Rechtstreue als Ausdruck von Solidarität mit folgenden Worten definiert (Hervorhebungen nur hier):

100 EuGH, Rs. 14/68 (Walt Wilhelm), Slg. 1969, S. 1 (14).

101 EuGH, Rs. 6/64 (Costa/E.N.E.L.), Slg. 1964, S. 1251 (1269f.).

102 EuGH, Rs. 39/72 (Kommission/Italien), Slg. 1973, S. 101 (115).

103 EuGH, Rs. 230/81 (Luxemburg/Parlament), Slg. 1983, S. 255 (287).

104 EuGH, Rs. 54/81 (Fromme), Slg. 1982, S. 1449 (1463).

105 Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hg.): EUV/AEUV, Art. 4 EUV Rn. 19ff.

106 EuGH, verb. Rs. 6/69 und 11/69, Slg. 1970, 523, Rn. 14, 17 (Kommission/Frankreich).

„Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die *Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu beachten*. Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinen nationalen Interessen macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene *Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten*, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage... Ein solcher *Verstoß gegen die Pflicht der Solidarität*, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.“<sup>107</sup>

Der EuGH hat damit in beeindruckender Weise klargestellt, dass die Missachtung des Unionsrechts durch einzelne Staaten das Solidaritätsprinzip verletzen kann. Er fordert die Bereitschaft ein, gemeinsames Recht auch dann anzuwenden, wenn es als nachteilig empfunden wird, etwa wenn ein Mitgliedstaat sich mit seinen nationalen Interessen nicht durchsetzen konnte und im Wege einer Mehrheitsentscheidung im Rat überstimmt worden ist. Dies definiert der EuGH zu Recht als eine der zentralen Erscheinungsformen europäischer Solidarität, die er zugleich als besonders bedeutsam für den Zusammenhalt der Union ansieht.<sup>108</sup> Insoweit verpflichtet das Solidaritätsprinzip die Mitgliedstaaten, ihre nationalen Interessen hinter das europäische Gesamtinteresse zu stellen, das in der Unionsrechtsordnung bzw. in den darin niedergelegten Zielen und Aufgaben konkreten Ausdruck findet. Dementsprechend legte der EuGH auch dar, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung einer gemeinsamen Politik „gehalten“ sind, „zur Wahrnehmung der Gemeinschaftsinteressen solidarisch vorzugehen“.<sup>109</sup> Diese Ausprägungen des Solidaritätsprinzips leitet der EuGH einerseits aus der „besonderen Natur der Verträge“ ab.<sup>110</sup> Andererseits zieht er

107 EuGH, Rs. 39/72, Slg. 1973, 101, Rn. 24 (Kommission/Italien).

108 Vgl. auch: Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht, 24; GA L. Geelhoed, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-304/02, Slg. 2005, I-6263, Rz. 8 (Kommission/Frankreich).

109 EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263, Rn. 77/78 (Kommission/Rat).

110 Marias: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, 87; so etwa wohl bei EuGH, Rs. 39/72, Slg. 1973, 101, Rn. 24f. (Kommission/Italien) und bei EuGH, Rs. 128/78, Slg. 1979, 419, Rn. 9, 12 (Kommission/Vereinigtes Königreich).

die Regelung des Art. 4 Abs. 3 EUV als Grundlage für diese Ausprägung des Solidaritätsprinzips heran.<sup>111</sup>

Diese Überlegungen zeigen bereits, dass Solidarität nach dem Konzept der Verträge keine Einbahnstraße ist, sondern eine gegenseitige Verantwortung im Hinblick auf das Unioninteresse impliziert.<sup>112</sup> Mit Blick auf die Grenzen einer gemeinsamen Haftung für Staatsschulden wird dies im Rahmen der WWU explizit verdeutlicht: Zur Legitimation der sog. Rettungsschirme, konkret des ESM, wurde im Hinblick auf die sog. No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV ein neuer Absatz 3 in Art. 136 AEUV eingefügt, der die gemeinsame Haftung mit einer Abgabe von Souveränität in Form der vieldiskutierten Konditionalität koppelt:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Hieraus wird zweierlei deutlich: Zum einen bleibt die No-Bail-Out-Klausel als Regel erhalten, so dass Finanzhilfen an Mitgliedstaaten eine Ausnahme bleiben (vgl. die Formulierung „unabdingbar“) und als Nothilfen nur im europäischen Interesse, konkret zur Erhaltung der Stabilität des Euroraums insgesamt, zulässig sind. Zum anderen gilt, dass ein Mitgliedstaat, der wegen Überschuldung seines Haushalts keinen Zugang mehr zum Finanzmarkt hat und daher auf Nothilfen aus dem ESM angewiesen ist, einen Teil seiner finanzpolitischen Souveränität notwendigerweise an Europa übertragen muss (vgl. die Formulierung „strengen Auflagen“).<sup>113</sup>

Auch aus Sicht des EuGH erfüllt Art. 136 Abs. 3 AEUV eine zentrale Koppelungsfunktion zwischen Solidarität und Stabilität. In Übereinstimmung mit dem BVerfG betonen die Luxemburger Richter, dass der Zweck der No-

---

111 Vgl. etwa EuGH, verb. Rs. 6/69 und 11/69, Slg. 1970, 523, Rn. 14, 17 (Kommission/Frankreich), wobei der EuGH jedoch zusätzlich auf das „gesamte Gemeinschaftssystem“ Bezug nimmt; EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263, Ls. 1 (Kommission/Rat); GA L. Geelhoed, Schlussantr. Zu EuGH, Rs. C-304/02, Slg. 2005, I-6263, Rz. 8 (Kommission/Frankreich).

112 Begriff und Konzept bei Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 268ff.

113 Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213ff.; Calliess, Christian: Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, in: NVwZ 32/3 (2013), 97–105.

Bail-Out-Klausel darin liegt, eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Die Norm verbiete einen finanziellen Beistand, der den Anreiz mindert, eine solide Haushaltspolitik zu verfolgen.<sup>114</sup> Mit Art. 125 AEUV vereinbar soll ein finanzieller Beistand demnach nur dann sein, wenn er für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar ist, der Empfängerstaat haftbar bleibt und die mit der Finanzhilfe verbundenen Auflagen ihn zu solider Haushaltspolitik zu bewegen geeignet sind. Konditionalität, mit dem Ziel einen Mitgliedstaat durch Reformen wieder an die Einhaltung des Rechts, konkret die rechtlichen Vorgaben der Stabilitätsgemeinschaft, heranzuführen, ist zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Solidarität im Euroraum.<sup>115</sup>

Im Lichte der vorstehend zitierten, die Unionstreue des Art. 4 Abs. 3 EUV konkretisierenden Schlachtprämien-Entscheidung des EuGH wird deutlich, dass in dieser, über das Konditionalitätsprinzip vermittelten gegenseitigen Verantwortung ein Grundgedanke der europäischen Solidarität, wie sie im Unionsrecht definiert ist, zum Ausdruck kommt.

Mit dem im Zuge der Corona-Krise etablierten Wiederaufbau- und Resilienzfonds (RRF) mitsamt NextGenerationEU<sup>116</sup> ist nunmehr freilich ein dritter Pfeiler der Solidarität entstanden, der zwischen den erwähnten Strukturfonds einerseits und dem ESM andererseits steht, jedoch bislang keine verbindlichen, regelbasierten Instrumente der Konditionalität und Kontrolle kennt. Damit ist zugleich die Chance vergeben worden, über ein gemeinsames Budget des Euroraums Anreize für eine Reform der WWU zu setzen, im Rahmen derer die nicht hinreichend effiziente Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Fiskalpolitiken mittels einer stärkeren Europäisierung derselben überwunden wird.<sup>117</sup> Vor diesem Hintergrund sollte der RRF daher – so eng wie möglich – mit den Prinzipien (z. B. Konditionalität) und Mechanismen (z. B. dem Europäischen Semester) des

---

114 EuGH, Rs. C370/12, NJW 2013, S. 29 (36), Rn. 136.

115 EuGH, Rs. C370/12, NJW 2013, S. 29 (36), Rn. 136 und 137; ausführlich dazu Calliess: Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, 103ff.

116 Instruktiver rechtlicher Überblick bei BVerfG, Urt. v. 6.12.2022, 2 BVR 547/21 – NGEU, Rn. 147ff.; mitunter skeptisch Schorkopf: Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, 3085ff.; ablehnend und was die rechtliche Seite anbelangt insgesamt sehr kritisch Ruffert: Europarecht für die nächste Generation, 1777ff.

117 Hierzu Calliess: Auf der Suche nach der europäischen Solidarität in der Corona-Krise; vgl. ferner Kube, Hanno/Schorkopf, Frank: Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion, in: NJW 74/23 (2021), 1650–1656.

Euroraums verzahnt werden.<sup>118</sup> Im Zuge dessen müsste eigentlich jedweder Zugang zu Instrumenten der Solidarität an das Konditionalitätsprinzip und vermittelt darüber an die grundsätzliche Einhaltung der vertraglich vereinbarten europäischen Werte (Art. 2 EUV) und Regeln gekoppelt sein. Entsprechende Ansätze lassen sich im RRF mit Blick auf das Europäische Semester oder die Mindeststandards der Rechtsstaatlichkeit zwar erkennen, sie bleiben aber aufgrund der Widerstände der Mitgliedstaaten entweder – wie beim RRF – rechtlich schwach ausgeprägt und unterliegen daher allein einer politischen Kontrolle<sup>119</sup> oder sie sind – wie bei der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit nach der Konditionalitätsverordnung aus dem Jahre 2020 – nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen anwendbar, was ihre Durchsetzbarkeit erschwert.<sup>120</sup>

## 6. Europäisches Gemeinwohl, Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip

### 6.1. Ziele und Kompetenzen der EU als Ausdruck eines Europäischen Gemeinwohls

Die Aufgaben, die Art. 3 EUV der EU zuweist, sind ursprünglich staatliche Aufgaben zur Verwirklichung öffentlicher Güter. Diese Aufgaben sind, wie vorstehend bereits skizziert, auf die EU übertragen („hochgezont“) worden, um eine adäquate Aufgabenerledigung und damit Sicherung der jeweiligen öffentlichen Güter sowie des dahinterstehenden Gemeinwohls zu gewährleisten. Das der EU eigene, aus föderalen Staaten bekannte Instrumentarium der loyalen Kooperation einerseits sowie der gegenseitigen Rücksichtnahme andererseits (vgl. z. B. Art. 4 Abs. 3 EUV) bewirkt die erforderliche Koppelung von nationalen und europäischen öffentlichen Gütern und damit die Verzahnung von nationalem und europäischem Gemeinwohl.

---

118 Vertiefend Calliess, Christian: Öffentliche Güter im Recht der EU. Forschungsprojekt im Rahmen des Programms „Europas Zukunft“, Gütersloh, 08.01.2021, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/oeffentliche-gueter-im-recht-der-europaeischen-union-all> [26.10.2023].

119 Schorkopf: Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion, 3085ff.; Ruffert: Europarecht für die nächste Generation, 1777ff.

120 Vgl. dazu im Überblick Neumeier, Christian/Sangi, Roya: Fiskalische Verfassungsdurchsetzung im Unionsrecht, in: JZ 77/6 (2022), 282–292; Baade, Björnstjern: Die Konditionalitätsverordnung: Erwartungen und Realität anlässlich ihrer ersten Anwendung auf Ungarn, in: NVwZ 42/3 (2023), 132–138. m. w. N.

Auf diese Weise entsteht ein „europäischer Gemeinwohlverbund“, der die Aufgabe hat, jene europäischen öffentlichen Güter zu verwirklichen, die die Mitgliedstaaten in den europäischen Verträgen als Ziele und Aufgaben der EU definiert haben.<sup>121</sup> Insoweit schafft die vorstehend beschriebene aus dem prozeduralen Solidaritätsprinzip des Art. 4 Abs. 3 EUV fließende rechtliche Verpflichtung auf ein gemeinsames Interesse und auf wechselseitige Loyalität Maßstäbe für das Handeln der Organe von Mitgliedstaaten und EU bei der Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter und des dahinterstehenden europäischen Gemeinwohls.<sup>122</sup> Dabei kommt den (Mitglied-)Staaten im Rahmen der EU eine neuartige, wechselseitige Verantwortung im Hinblick auf die im Recht niedergelegten Ziele und die dahinterstehenden europäischen öffentlichen Güter zu. Vor diesem Hintergrund stellt die Zusammenführung von nationalen und europäischen Interessen zum europäischen Gemeinwohl im Wege der europäischen Rechtssetzung eine Form der Konkretisierung und Feinsteuerung gemeinschaftlicher Solidarität dar.

## 6.2. Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip als Steuerungsmodus europäischen Handelns

Das europäische Gemeinwohl hat sich im Zuge der europäischen Integration zwar vom jeweiligen nationalen Gemeinwohl der Mitgliedstaaten emanzipiert,<sup>123</sup> bleibt gleichwohl aber eng mit diesem verflochten. Bereits hieraus wird deutlich, dass die EU nicht umfassend für die Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter zuständig sein kann. Ihr Handeln ist durch die jeweilige Kompetenznorm (und darüber hinaus durch das Subsidiaritätsprinzip) beschränkt (vgl. Art. 5 EUV). Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Unionsinteresse als Sonderinteresse erscheint, das vom europäischen öffentlichen Interesse, respektive vom europäischen Gemeinwohl, zu unterscheiden ist.<sup>124</sup> Vielmehr liegt es so, dass nationale und europäische öffentli-

121 Vgl. dazu Calliess: Öffentliche Güter im Recht der EU, 45ff., 53ff.

122 Vertiefend Calliess: Öffentliche Güter im Recht der EU, 10ff.

123 So auch Tomuschat, Christian: Solidarität in Europa, in: Capotorti/Ehlermann/Frowein/Jacobs/Joliet/Koopmans/Kovar (Hg.): *Du droit international au droit de l'intégration*, 729–758, hier 734.

124 So aber in der Argumentation Uerpmann, Robert: *Das öffentliche Interesse. Seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff*, Tübingen 1999, 256ff.

che Interessen zum europäischen Gemeinwohl zusammengeführt werden. Dementsprechend ist das nationale öffentliche Interesse aus europäischer Sicht zwar nur ein öffentliches Interesse unter mehreren, wenngleich auch kein Sonderinteresse.<sup>125</sup> Es wird im Rahmen der Hochzonung auf die europäische Ebene zum Bestandteil des europäischen Interesses. Auf diese Weise gehen nationale öffentliche Güter in europäischen öffentlichen Gütern zur Verwirklichung des europäischen Gemeinwohls auf.<sup>126</sup>

Damit ist bereits angeklungen, dass sich die Bereitstellung und Gewährleistung europäischer öffentlicher Güter im Gemeinwohlverbund von EU und Mitgliedstaaten als Kompetenzfrage spiegelt.<sup>127</sup> Im auf Kompetenznormen gegründeten gemeinschaftlichen Handeln der EU wird das Solidaritätsprinzip konkretisiert. Vor allem im Gesetzgebungsprozess verschafft es sich hier als mühsame Abwägung der Interessen und als Versuch, eine zu einem bestimmten Zeitpunkt allgemein anerkannte oder auch nur für alle akzeptable Wertvorstellung zu bestimmen, konkreten Ausdruck.<sup>128</sup> Die Brücke zwischen nationalem und europäischem Gemeinwohl, über die die Koppelung von nationalen und europäischen öffentlichen Gütern bewirkt wird, stellt wie erwähnt das Solidaritätsprinzip dar. Dieses steht in einem latenten Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV: Das Solidaritätsprinzip fordert ein gemeinschaftliches Handeln auf Ebene der EU zur Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter; das Subsidiaritätsprinzip will die Mitgliedstaaten in ihren Kompetenzen zur Verwirklichung nationaler öffentlicher Güter schützen. Die Bereitstellung und Gewährleistung europäischer öffentlicher Güter setzt nach der Schrankentrias des Art. 5 EUV eine Kompetenz der EU voraus, die von dieser auch zulässigerweise ausgeübt werden darf.

Freilich besteht zwischen den so skizzierten Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips und dem Solidaritätsprinzip ein enger Zusammenhang, der

---

125 So aber wiederum Uerpmann: Das öffentliche Interesse, 262.

126 Im Ergebnis ebenso Uerpmann: Das öffentliche Interesse, 263.

127 So auch – mit allerdings etwas einseitiger Betonung dieses Aspekts – Uerpmann: Das öffentliche Interesse, 245, 256ff.

128 Ausführlich Calliess, Christian: Gemeinwohl in der Europäischen Union – Über den Staaten- und Verfassungsverbund zum Gemeinwohlverbund, in: Brugger, Winfried/Kirste, Stephan/Anderheiden, Michael (Hg.): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Baden-Baden 2002, 173–214; Bieber, Roland: Solidarität als Verfassungsprinzip der Europäischen Union, in: Bogdandy, Armin von/Kadelbach, Stefan (Hg.): Solidarität und Europäische Integration. Kolloquium zum 65. Geburtstag von Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2002, 41–53.

vor allem bei der Auslegung der das europäische Handeln begrenzenden Kompetenzausübungsschranke des Art. 5 Abs. 3 EUV zu berücksichtigen ist.<sup>129</sup> Denn beide Prinzipien formulieren Relationsbegriffe, also Begriffe, die sich nur in Bezug auf etwas konkretisieren lassen. Insoweit ist zunächst bedeutsam, dass sowohl das Subsidiaritäts- als auch das Solidaritätsprinzip ihre Entfaltung im Zentralbegriff des über europäische öffentliche Güter definierten Gemeinwohls finden. Dieses wird dabei als Ziel, auf dessen Verwirklichung eine Gemeinschaft hin angelegt ist, und dem die Glieder der Gemeinschaft verpflichtet sind, definiert. Das Solidaritätsprinzip gründet sich auf die gemeinsame Aufgaben- und Zielbezogenheit (Gemeinwohl) der verschiedenen Handlungsebenen und wird auf diese Weise zur Voraussetzung und zum Gegengewicht des Subsidiaritätsprinzips. In einem System solidarisch bedingter, jedoch konkurrierender Zuständigkeiten schützt das Subsidiaritätsprinzip die jeweils untere Einheit in der Verwirklichung des Gemeinwohls. Somit bestimmen sich die konkreten Folgerungen aus dem Subsidiaritätsprinzip nach den Anforderungen des Gemeinwohls. Das Solidaritätsprinzip als Instrument zur Bewirkung des europäischen Gemeinwohls wird insofern zum Korrektiv des Subsidiaritätsprinzips, als es den Vorrang des integrierten Ganzen, der EU, vor den heterogenen Teilen, den Mitgliedstaaten, betont. Auf der anderen Seite ist das Subsidiaritätsprinzip jedoch wiederum Korrektiv des Solidaritätsprinzips, indem es dieses begrenzt und so dem Glied die Eigenverantwortung im Ganzen sichert.<sup>130</sup>

Wie das so skizzierte Spannungsverhältnis zwischen dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV und dem Solidaritätsprinzip deutlich macht, sind die das Gemeinwohl der EU definierenden Ziele und Aufgaben im Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden, arbeitsteilig zu verwirklichen. Diese auf dem Spannungsverhältnis zwischen beiden Prinzipien gründende Arbeitsteilung ist Charakteristikum des europäischen Gemeinwohlverbunds.<sup>131</sup>

---

129 Dazu Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 185ff. und 240ff.

130 Vgl. zum Ganzen ausführlicher Isensee, Josef: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968, 30ff.; Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 185ff.; zustimmend Pernice, Ingo: The Framework Revisited: Constitutional, Federal and Subsidiarity Issues, in: Columbia Journal of European Law, 2/3 (1996), 403–420, hier 407f.

131 Siehe dazu weiterführend Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 221 ff. sowie Calliess: Öffentliche Güter im Recht der EU.

## 7. Schlussfolgerungen: Solidarität als Rechtsprinzip der EU

Ungeachtet ihrer sozioethischen Zwitterstellung zwischen obligatorischer moralischer Pflicht und freiwilliger Hilfeleistung ist Solidarität nach alledem ein allgemeines Rechtsprinzip der EU.<sup>132</sup> Wie vorstehend gezeigt werden konnte, ist Solidarität überdies ein systemtragendes Leitprinzip des Staaten- und Verfassungsverbunds der EU.<sup>133</sup> Dessen Grundlage ist in materieller Hinsicht die wertebasierte (vgl. Art. 2 EUV) und über daran anknüpfende Verfassungsprinzipien gesteuerte Verbundenheit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und zugleich mit der EU. Hinzu kommt in prozeduraler Hinsicht die institutionelle Verzahnung der Mitgliedstaaten mit der EU über die gegenseitigen Loyalitätspflichten (Art. 4 Abs. 3 EUV). Zur Herauskristallisierung konkreter Solidaritätspflichten hat in hohem Maße die Rechtsprechung des EuGH beigetragen,<sup>134</sup> aus der zwei Konzeptionen des Solidaritätsprinzips folgen: Die materielle Solidarität soll in Anknüpfung an die der EU von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen den Inhalt des Solidaritätsprinzips im konkreten Einzelfall klären und anreichern. Die prozedurale Solidarität mit ihren Verhaltenspflichten dient als notwendige Voraussetzung für die Konkretisierung des materiellen Solidaritätsprinzips.<sup>135</sup>

Die grundlegende Bedeutung des Solidaritätsprinzips in der EU ergibt sich zuvorderst durch dessen Verbindung zum „europäischen Gemeinwohl“, das sich von dem jeweiligen nationalen Gemeinwohl der Mitglied-

---

132 Vgl. etwa Tomuschat: Solidarität in Europa, 729ff.; Marias: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, 85ff.; Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 169ff. sowie 2. Auflage 1999, 187ff.; Bieber: Solidarität und Loyalität durch Recht. Der Beitrag des Rechts zur Entwicklung eines europäischen Wertesystems, 17; Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 146ff.; Volkmann, Uwe: Solidarität in einem vereinten Europa, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis: rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln 9/1 (1998), 17–44.

133 Calliess: Gemeinwohl in der Europäischen Union; ausführlich Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 90; Lenaerts, Koen/Gerard, Damien: The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: The Emperor Is Getting Dressed, in: European Law Review (ELR) 29/3 (2004), 289–322, hier 316; ähnlich Bogdandy: Grundprinzipien, 69ff.

134 Marias: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, 97ff.; s. dazu auch die Analyse bei Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 146ff.

135 Marias: Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community, 98ff.; Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 191ff.

staaten im Zuge der europäischen Integration zwar emanzipiert hat, im europäischen Staaten-, Verfassungs- und Werteverbund gleichwohl eng mit diesem verflochten bleibt. Vorrangiger Bezugspunkt der Solidaritätspflichten bleiben die Mitgliedstaaten. In einer globalisierten und damit interdependenten Welt verlieren die Staaten aber immer offensichtlicher die Fähigkeit, autonom die Lebensgrundlagen ihrer Bürger zu sichern.<sup>136</sup> Den Mitgliedstaaten kommt im Rahmen der europäischen Integration daher eine neuartige Verantwortung bei der Gewinnung und Gestaltung von Solidarität zu: Sie müssen an der Findung und am Schutz des gemeinsamen Interesses, des europäischen Gemeinwohls, mitwirken. Dazu sind sie aus dem prozeduralen Solidaritätsprinzip des Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet.<sup>137</sup> Das Recht der europäischen Verträge, mithin das Verfassungsrecht der EU, wird zur zentralen Voraussetzung für den Übergang zu einem auf Solidarität gegründeten Zusammenleben der Staaten und damit zur Begründung eines europäischen Gemeinwohls jenseits desjenigen der Mitgliedstaaten.<sup>138</sup>

Das Solidaritätserfordernis *im Staatenverbund* manifestiert sich zuvorderst darin, dass die Vertragsstaaten der EU zu *Mitglied*-Staaten werden, die mit Blick auf die EU zur beständigen Koordination und Kooperation verpflichtet sind. Den Mitgliedstaaten obliegt im Zuge dessen die Pflicht anzuerkennen, dass die EU ihnen die Verfolgung ihrer eigenen Ziele zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten als gemeinsame Ziele ermöglicht und somit gerade nicht allein dazu dient, sich individuelle Vorteile zu verschaffen. Ohne eine darauf gegründete Solidarität, die die wechselseitige Hinnahme von Nachteilen verlangt, kann die Union weder bestehen noch die ihr im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedstaaten übertragenden Aufgaben bewältigen.<sup>139</sup> Dies hebt die Unionstreue in Form eines Gebots zu gegenseitiger loyaler und von Rücksichtnahme geprägter Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV sehr deutlich hervor.

Im europäischen *Verfassungsverbund* konkretisiert und konsolidiert sich Solidarität in hohem Maße durch das Recht, indem dieses zur zentralen Voraussetzung für den Übergang zu einer auf Solidarität gegründeten Zusammenarbeit der Staaten und zur Legitimation eines europäischen Ge-

136 Ausführlich Hobe: Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 93ff., und anhand von Beispielen, 183ff.

137 Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 193; Calliess: Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, 213ff.; Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 168ff.

138 Calliess: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 188.

139 Lais: Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 360.

meinwohls jenseits desjenigen der Mitgliedstaaten wird. Ursprünglich rein staatliche Gemeinwohlbelange werden nach entsprechender politischer Einigung im Staaten- und Verfassungsverbund der EU zu (verfassungs-)rechtlich anerkannten, europäisierten Gemeinwohlbelangen. Die Zugehörigkeit zum Verfassungsverbund gebietet damit zwangsläufig auch eine fortwährende Verständigung über die als Werte formulierten Ziele und Grundlagen des Verbunds im Rahmen der durch das Solidaritäts- und das Subsidiaritätsprinzip gesteuerten Ausübung der von den Mitgliedstaaten auf die Unionsebene übertragenen Zuständigkeiten.<sup>140</sup>

Nach alledem lässt sich festhalten:

- Die normative Ausgestaltung und Konkretisierung der das europäische Gemeinwohl verkörpernden Ziele, Aufgaben und Kompetenzen der Union sowie ihre Umsetzung durch Rechtsakte im unionalen Gesetzgebungsverfahren beinhaltet konkrete materielle Ausprägungen des Solidaritätsprinzips.
- Des Weiteren bildet das prozedurale Solidaritätsprinzip mit seinen Grundsätzen der gegenseitigen Verantwortung und loyalen Zusammenarbeit im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und zu den Unionsorganen die Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der EU. Denn nur insoweit, als ein Mitgliedstaat bereit ist, fortlaufend die zur Befolgung einer Unionsnorm nötige Grundsolidarität aufzubringen und diese ungeachtet ihrer individuellen Vor- und Nachteile anzuerkennen und zu befolgen, lässt sich überhaupt von einem gemeinsamen europäischen Recht sprechen.
- Europäisches Recht als Ausdruck einer gemeinsamen Rechtsordnung trägt zur Entwicklung von Solidarität bei. Dies zum einen dadurch, dass man sich in einem rechtlich und nach gemeinsamen Regeln geordneten europäischen Rechtsraum befindet (vgl. Art. 26 Abs. 2 und Art. 67 AEUV), was zuvorderst die Grundlagennorm des europäischen Werteverbundes, Art. 2 EUV, deutlich macht. Indem man sich darauf verlassen kann, dass auch die anderen Akteure sich den Regeln gemäß verhalten werden, wirkt dies vertrauensbildend. Zum anderen gebietet die Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Rechtsordnung eine fortwährende Verständigung über die hinter den gemeinsamen Werten stehenden und sie konkretisierenden Ziele und Aufgaben des Staaten- und Verfassungsverbunds der EU. Dies geschieht zumeist im gemeinsamen

---

140 Calliess: Öffentliche Güter im Recht der EU.

Handeln auf Unionsebene, konkret bei der Kompetenzausübung (vgl. Art. 5 EUV mit Art. 2 AEUV ff.). Dies erfordert eine gegenseitige Verantwortung, überkommene Wertvorstellungen des eigenen Rechtssystems im gemeinsamen Interesse in Frage zu stellen und im Wege loyaler Zusammenarbeit auch umzusetzen.

