

# Wechselseitige Verantwortung der Mitgliedstaaten – Ein Rechtsprinzip der Europäischen Union?

Roland Bieber\*

Inhalt	
A. Einleitung	222
B. Zur Kategorie der „Verantwortung“	224
C. Verantwortung zwischen den EU-Mitgliedstaaten als allgemeines Prinzip der EU-Verträge?	225
D. Schlussbemerkung	227

## Abstract

Die Vereinbarung der EU-Staaten, durch gemeinsames Handeln konkrete Ziele zu verwirklichen, begründet ein gemeinsames Interesse an der Fähigkeit aller Beteiligten, an der Erreichung der gemeinsamen Ziele mitzuwirken. Dies fordert von den beteiligten Staaten die Übernahme *präventiver Verantwortung* für die Zustände im gesamten Gebiet der Union. Sie müssen also ihr Verhalten an den Zielen ausrichten und alles unterlassen, was andere Beteiligte an einem dem Ziel entsprechenden Verhalten hindern könnte. Diese Verantwortung ist nicht nur Ausdruck wechselseitiger Solidarität sondern bildet ein in Artikel 4 Abs. 3 EUV bekräftigtes umfassendes Rechtsprinzip. Es gebietet, unter anderem, dass die Staaten von den Zuständen in den anderen Staaten aktiv Kenntnis nehmen soweit diese eine Bedeutung für die gemeinsame Rechtsordnung haben – und ihr eigenes Verhalten danach ausrichten.

## Mutual Responsibility of Member States – A Legal Principle of the European Union?

From the agreement to achieve common objectives follows that all Member States are bound by an obligation to take an interest in the capacity of all participants to comply. That ‘interest’ is not restricted to the role of a benevolent observer. In order to protect the functioning of the Union it requires acceptance of responsibility for the protection of the other States’ conditions of existence. It is argued here that the responsibility of Member States in respect of the functioning of the European Union as well as in respect of each other’s capacity to fulfil its obligations is not only an expression of solidarity.

\* Prof. Dr. Roland Bieber ist ehemaliger Direktor des Zentrums für Rechtsvergleichung, Europarecht und Völkerrecht der Universität Lausanne (Schweiz). Zuvor war er Rechtsberater des Europäischen Parlaments. E-Mail: roland.bieber@unil.ch.

It is a genuine ‘general principle’ of European law, confirmed in article 4 (3) TEU. It relates to each Member’s capacity to achieve the common goal.<sup>1</sup>

**Keywords:** European Union, Solidarity, Responsibility of Member States, General Principles of EU law

## A. Einleitung

Im Mittelpunkt europarechtlicher Betrachtungen steht üblicherweise das Verhältnis der Union zu ihren Bürgern und zu Mitgliedstaaten sowie zu Drittstaaten.

Eine seltener untersuchte Dimension des Europarechts betrifft das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander. Die Pandemie des Jahres 2020 warf ein grelles Licht auf diese Beziehungen, zeigte sich doch im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten unerwarteter Egoismus aber auch Solidarität. Unabhängig von der Nutzung der Zuständigkeiten der Union in derartigen Krisensituationen stellt sich dabei die Frage, ob und in welchem Sinne aus der Mitgliedschaft in der Union besondere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten erwachsen, insbesondere ob insoweit eine Verpflichtung zu wechselseitiger – also horizontal wirkender – Verantwortung besteht.

Bereits vor der Krise lenkte Generalanwältin *Sharpston* die Aufmerksamkeit auf die Kategorie der zwischenstaatlichen Verantwortung in der Union. In einem Vertragsverletzungsverfahren (gegenüber Polen, Ungarn und Tschechien) trug sie im Oktober 2019 dem Europäischen Gerichtshof vor:

„Solidarität ist das Lebenselixier des Europäischen Projekts. Durch ihre Beteiligung an diesem Projekt und ihre Unionsbürgerschaft haben die Mitgliedstaaten und ihre Staatsangehörigen sowohl Verpflichtungen als auch Vorteile, sowohl Pflichten als auch Rechte. Zum europäischen „Demos“ zu gehören, bedeutet nicht bloß, die Verträge und das abgeleitete Recht im Hinblick darauf durchzusehen, was man alles beanspruchen kann. Es bedeutet auch, gemeinschaftlich *Verantwortung zu übernehmen* und (ja) gemeinsame Belastungen zur Förderung des Gemeinwohls mitzutragen.“<sup>2</sup>

Die inhaltliche Bedeutung der Aussage „Verantwortung zu übernehmen“ ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Auch hinsichtlich der Adressaten („gemeinschaftlich“) besteht keine Klarheit. Das erstaunt nicht, denn „Verantwortung“ als ethischer Begriff begegnet uns in unterschiedlichen normativen Zusammenhängen und mit zumeist undefinierten und in der Regel unbestimmtem Inhalt.

- Wir finden die Kategorie der Verantwortung unter anderem in der Präambel und in verschiedenen Artikeln des Grundgesetzes.<sup>3</sup>

1 Eine englische Fassung dieses Beitrags wurde veröffentlicht in: *Bieber/Bieber*, Negotiating Unity and Diversity in the European Union, 2021, S. 210–217.

2 Schlussanträge GA *Eleanor Sharpston*, verb. Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17, *Kommission/Polen u.a.*, ECLI:EU:C:2019:917, Rn. 253 (Hervorhebung durch den Verfasser).

3 Präambel, Art. 21 a; Art. 23 Abs. 6 GG.

- Zwei verschiedene Ausprägungen hat die Kategorie der Verantwortung im Völkerrecht. Diese beruhen auf der Doppelbedeutung des englischen Begriffs *responsibility* als Haftung einerseits und als Handlungsmaßstab andererseits. Danach wird Verantwortung unter den Aspekten der Staatenhaftung und als eine mögliche staatliche Schutzpflicht (*responsibility to protect*)<sup>4</sup> diskutiert.
- Der Wortlaut des Vertrags über die Europäische Union liefert zum Thema „Verantwortung“ nur wenig Erhellendes. Zwar erscheint der Begriff in dessen Art. 4 Abs. 2 („Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten“), ähnlich Art. 73 AEUV („es steht den Mitgliedstaaten frei, untereinander und in eigener Verantwortung Formen der Zusammenarbeit (...) einzurichten (...)“), doch dient er in beiden Fällen lediglich dazu, zwischen Union und Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit abzugrenzen, hat aber keine darüber hinaus reichende, mit einem spezifischen Gehalt gefüllte Funktion. Weitgehend dasselbe gilt für den Begriff der „Verantwortlichkeit“, der in Art. 80 AEUV im Zusammenhang mit der Politik in den Bereichen Asyl und Einwanderung verwendet wird. Danach soll für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung „der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ gelten. Insoweit geht es um die Art und Weise der Verteilung einer Aufgabe durch die Union, nicht aber um Übernahme oder gar um eine Verpflichtung zur Übernahme von horizontal wirkender Verantwortung. Entsprechend, also als Zuständigkeitsbeschreibung, verwendet auch der Gesetzgeber den Begriff, zum Beispiel in der FRONTEX-Verordnung, wonach „die integrierte europäische Grenzverwaltung (...) in gemeinsamer Verantwortung von der Agentur und den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden wahrgenommen [wird]“.<sup>5</sup>
- Dagegen wird in dem Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) offenbar eine inhaltliche Verpflichtung mit dem Begriff „Verantwortlichkeit“ verbunden: Nach seiner Präambel soll der Vertrag die „haushaltspolitische Verantwortlichkeit und Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion verstärken“.<sup>6</sup> Entsprechend verpflichten sich die beteiligten Staaten in dem parallel abgeschlossenen „Fiskalpakt“ alle wirtschaftspolitischen Reformen vorab untereinander zu erörtern und gegebenenfalls zu koordinieren.<sup>7</sup>

Auch die zitierte Bemerkung von Frau *Sharpston* hat ersichtlich eine qualitative Konnotation. Bei ihr bedeutet Verantwortung mehr als nur eine Zuständigkeitsabgrenzung. Um zu ermitteln, worin diese Dimension im Europarecht besteht, wird nachfolgend zunächst die Kategorie der Verantwortung näher betrachtet. Im Anschluss

4 Dazu *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, The Responsibility to Protect, abrufbar unter: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (4.5.2020); s. die Beiträge in: Wolfrum/Kojima (Hrsg.); s.a. *Etzersdorfer/Janik*.

5 Art. 5, VO (EU) 2016/1624, ABl. L 251 v. 16.9.2016, S. 13.

6 Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus v. 2.2.2012, BGBl. II S. 983, Präambel, Ziff. 5 (Hervorhebung vom Verfasser).

7 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion v. 2.3.2012, BGBl. II S. 1008, Art. 11 (Hervorhebung vom Verfasser).

daran ist zu prüfen, ob sich diese Kategorie in allgemeiner Form im Recht der Union verorten lässt.

## B. Zur Kategorie der „Verantwortung“

An den eingangs genannten Beispielen aus verschiedenen Rechtsordnungen wurde schon deutlich, dass der Begriff „Verantwortung“ mit unterschiedlicher Bedeutung benutzt wird.<sup>8</sup> Dies betrifft sowohl die Akteure als auch die Substanz der Verantwortung. Hier soll nur *ein* Aspekt untersucht werden, nämlich jener, der eine auch in dem Begriff enthaltene, in die Zukunft gerichtete – *ex ante* – Verhaltenspflicht umschreibt.<sup>9</sup> Noch enger gefasst: eine Verhaltenspflicht zwischen einer bestimmten Art von Akteuren, Staaten, als Mitglieder eines gemeinsamen Verbandes.<sup>10</sup>

Eine Mitgliedschaft, die dazu bestimmt ist, im Rahmen eines Verbandes gemeinsame Ziele zu verwirklichen, erlegt allen Beteiligten spezifische Pflichten untereinander auf. Speziell dann, wenn ein Ausschluss nicht möglich ist, gilt die Verantwortung der Fähigkeit aller Beteiligten, die gemeinsamen Ziele zu erreichen und den gewollten Zusammenhalt zu fördern und zu bewahren.

Das erfordert zumindest eine wechselseitige Aufmerksamkeit zwischen allen Beteiligten, ein „wissen wollen“ über die Lage, Befindlichkeit und Fähigkeit der anderen, die gemeinsamen Ziele zu erreichen, allgemein gesprochen: die von *Habermas* so formulierte „Einbeziehung des Anderen“.<sup>11</sup> Dazu gehören insbesondere die Bereitstellung und Berücksichtigung von Informationen durch Kenntnisaufnahme, entsprechendes Handeln und Unterlassen, also zum Beispiel ein aktives Handeln zur Abwehr von Gefahren oder allgemeine Unterstützung.

An dieser Stelle verdichtet sich Verantwortung zur Solidarität.

Ob derartige Beziehungen zwischen formal „Gleichen“, unter „Brüdern“ bestehen können, ist durchaus nicht selbstverständlich. Bildet doch die Selbstverantwortung auf der individuellen Ebene ein Merkmal der Freiheit, auf der Ebene von Staaten ein Merkmal staatlicher Autonomie. Konzeptionell bildet gegenseitige Verantwortung den Gegenpol zum völkerrechtlichen Prinzip der Nichteinmischung (vgl. Art. 2 Abs. 7 UN Charta).

Der Philosoph *Hans Jonas* schreibt dazu in seinem Buch „Das Prinzip Verantwortung“: „Ob es zwischen völlig Ebenbürtigen (innerhalb der betreffenden Situation) Verantwortung im strikten Sinn geben kann, ist nicht ganz klar.“

Entsprechende Zweifel hat schon *Kain* für seine freche Gegenfrage genutzt „soll ich meines Bruders Hüter sein?“. Gott hat keine Zeit auf eine Antwort verschwendet, es ging schließlich um Ausflüchte nach einem Mord.

<sup>8</sup> Dazu umfassend und mit zahlreichen Nachweisen *Haag*.

<sup>9</sup> *Jonas*, S. 175.

<sup>10</sup> Zur staatsinternen Verantwortung u.a. die Beiträge in *Neumann/Schulz* (Hrsg.).

<sup>11</sup> *Habermas*, S. 56 ff.

Für die in Bezug auf die Europäische Union entscheidende Besonderheit lässt Jonas jedenfalls eine Ausnahme gelten: Wenn der Gegenstand der Verantwortung in dem Gelingen eines gemeinschaftlichen Unternehmens besteht.<sup>12</sup>

Dies nun ist im Rahmen der Europäischen Union ohne Zweifel der Fall. Kommt diese Verantwortung auch im Recht der Union zum Ausdruck?

### C. Verantwortung zwischen den EU-Mitgliedstaaten als allgemeines Prinzip der EU-Verträge?

Die Grundlagentexte der Europäischen Union widmen den Beziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten, also deren „horizontalem“ Verhältnis scheinbar nur geringe und in der Praxis selten beachtete Aufmerksamkeit.

So betreffen nur wenige punktuell wirkende Bestimmungen der EU-Verträge die Möglichkeit vertraglicher Beziehungen zwischen den Staaten (Art. 73 AEUV, ähnlich Art. 136 Abs. 3 AEUV). Andere beziehen sich auf ein gemeinsames Vorgehen, z.B. die Katastrophenhilfe (Art. 196), die Verwaltungszusammenarbeit (Art. 197), die Betrugsbekämpfung (Art. 325 Abs. 3) und das gemeinsame Vorgehen bei Krisensituationen in einem Staat (Art. 347). Schließlich ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu erwähnen, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nur gemäß den Bestimmungen der Verträge zu regeln (Art. 344 AEUV). Doch wird dahinter nicht ohne weiteres ein verbindender konzeptioneller Ansatz der gemeinsamen Verantwortung sichtbar. Dieser ergibt sich erst, wenn man auf die Existenzgrundlagen der Union zurückgreift.

Die Union wurde von Staaten geschaffen, um gemeinsame Ziele zu verwirklichen. Die Ziele begründen ein gemeinsames Interesse an der Verwirklichung – und damit an der Fähigkeit aller Beteiligten, an der Erreichung dieser Ziele mitzuwirken. Die Staaten sind daher verpflichtet, das eigene Handeln am „gemeinsamen Interesse“ auszurichten, das sich von der Summe der Einzelinteressen der Mitgliedstaaten unterscheidet.<sup>13</sup>

Das Gericht erster Instanz der Union hat diese Pflichten unter die Kategorie der Solidarität subsumiert. Der Sache nach ging es in diesem Fall genau um jene allgemeinen Pflichten, die hier als „Verantwortung“ bezeichnet werden. In seiner Entscheidung vom 10. September 2019 in der Rechtssache T-883/16 führt das Gericht aus:

„Der Grundsatz der Solidarität beinhaltet Rechte und Pflichten sowohl für die Union als auch für die Mitgliedstaaten. Zum einen ist die Union zur Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten verpflichtet, und zum anderen sind die Mitgliedstaaten zur Solidarität untereinander und gegenüber dem gemeinsamen Interesse der Union und ihren Politiken verpflichtet.“<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Jonas, S. 177.

<sup>13</sup> Dazu Häberle/Kotzur, S. 316 ff.

<sup>14</sup> EuG, Rs. T-883/16, *Polen/Kommission*, ECLI:EU:T:2019:567, Rn. 70.

Weiter erklärt das Gericht in diesem Urteil:

„Der Solidaritätsgrundsatz umfasst (...) auch eine allgemeine Verpflichtung der Union und der Mitgliedstaaten, im Rahmen der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die Interessen der anderen Akteure zu berücksichtigen.“<sup>15</sup>

Die Entscheidung betraf eine Klage Polens gegen die Kommission als Prozessgegner. Der Sache nach ging es um ein Verhalten Deutschlands. Das Verfahren galt den Auswirkungen der in Deutschland verlaufenden Anschlussleitung zur Ostsee-Gaspipeline *North Stream I*, konkret ging es um mögliche Beeinträchtigungen der Energieversorgung Polens durch die besonderen Regeln für den Betrieb dieser Leitung. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig, denn Deutschland hat im Dezember 2019 ein Rechtsmittel gegen das Urteil eingelegt (Rs. C 848/19P).

Auch in dem Verfahren C-715/17, aus dessen Schlussanträgen der Generalanwältin *Sharpston* eingangs zitiert wurde, geht es vordergründig um Solidarität, doch die Generalanwältin betonte zu Recht, dass Solidarität nur eine Ausprägung des umfassenden Prinzips der wechselseitigen Verantwortung bildet. Danach gebietet die Verwirklichung des gemeinsamen Interesses von allen Beteiligten die Übernahme präventiver Verantwortung für die Zustände im gesamten Gebiet der Union. Sie müssen also ihr Verhalten an den Zielen ausrichten und alles unterlassen, was andere Beteiligte an einem entsprechenden Verhalten hindern könnte. Denn die Befolgung der vertraglichen Mindestpflichten gewährleistet noch nicht den effektiven Schutz der gemeinsamen Werte und die Erreichung der vertraglich festgelegten Ziele. Entsprechend bezeichnen manche Autoren die aus der gegenseitigen Verantwortung der Staaten in der Union resultierenden Pflichten plakativ aber in der Orientierung zutreffend als *duty to intrude*.<sup>16</sup>

Eine vertragliche Konkretisierung des Konzepts der Verantwortung bildet die in Art. 4 Abs. 3 EUV postulierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit. Diese Verpflichtung wirkt unbestritten auch für die horizontalen Beziehungen zwischen den Staaten.<sup>17</sup> „Loyale Zusammenarbeit“ lässt sich nun im Sinne des bereits skizzierten Inhalts von Verantwortung verstehen, beinhaltet also unter anderem die Verpflichtung, das eigene Handeln an den möglichen Konsequenzen für die anderen Beteiligten auszurichten. Ob ein staatliches Verhalten gegen die Pflicht zu verantwortlichem Handeln verstößt, lässt sich daran ermesen, ob und in welcher Form die Interessen anderer Staaten berücksichtigt wurden. Ein umstrittenes Beispiel liefern insoweit die Auseinandersetzungen um die Ostsee- Gaspipeline.

Ebenfalls geprägt von dem Prinzip der umfassenden horizontalen Verantwortung ist die Bestimmung des Art. 259 AEUV, wonach jeder Staat befugt ist, unabhängig

15 EuG, Rs. T-883/16, *Polen/Kommission*, ECLI:EU:T:2019:567, Rn. 72.

16 *Nicolaidis/Viehoff*, in: Bajnai/Fischer/Hare et al (Hrsg.), S. 40.

17 Vgl. *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 4 EUV, Rn. 116 ff.; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 4, Rn. 72; *Hatje*, in: Schwarze (Hrsg.), Art. 4, Rn. 82; *Schill/Krenn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV Art. 4, Rn. 100; s.a. EuGH, Rs. C-251/89, *Athanasopoulos*, ECLI:EU:C:1991:242, Rn. 57.

von der Darlegung eigener Betroffenheit, vor dem EuGH eine Verletzung der Vertragspflichten eines anderen Mitgliedstaates geltend zu machen.<sup>18</sup>

Ein anderer Zugang zur gegenseitigen Verantwortung der Mitgliedstaaten ergibt sich, wenn man der jüngeren Rechtsprechung des EuGHs zum Thema des gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten folgt. Bekanntlich postuliert der Gerichtshof seit einiger Zeit eine derartige Pflicht im Zusammenhang mit der Auslegung der Bestimmungen über die gegenseitige Anerkennung von Haftbefehlen. (Zweifel an dem Erfordernis und der Begründung eines derartigen Rechtsgrundsatzes sind allerdings angebracht). Folgt man der Argumentation des Gerichts, dann

„verlangt der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, (...), von jedem Mitgliedstaat, dass er, abgesehen von außergewöhnlichen Umständen, davon ausgeht, dass alle anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht und insbesondere die dort anerkannten Grundrechte beachten“.<sup>19</sup>

Eine Rechtspflicht zum Vertrauen kann man aber überhaupt nur in einem System einfordern, das ein verantwortliches Handeln der Beteiligten in dem hier skizzierten Sinne voraussetzt.

Schließlich ist auf eine besondere Ausprägung nach außen wirkender staatlicher Verantwortung hinzuweisen, die aus der Einführung des europäischen Bürgerrechts erwächst: Das Bürgerrecht legt den Mitgliedstaaten gegenüber allen Bürgern der Union Handlungs- und Unterlassungspflichten auf, die der skizzierten Kategorie der Verantwortung zugeordnet werden können.<sup>20</sup> Exemplarisch zeigt sich diese an den Pflichten zu diplomatischem und konsularischem Schutz gemäß Art. 23 AEUV, der Schutzpflichten begründet, die gegenüber allen Bürgern der Union wirken.

#### D. Schlussbemerkung

Im Gutachten 2/13 (EMRK) führt der Gerichtshof aus:

„Die wesentlichen Merkmale des Unionsrechts haben zu einem strukturierten Netz von miteinander verflochtenen Grundsätzen, Regeln und Rechtsbeziehungen geführt, das die Union selbst und ihre Mitgliedstaaten wechselseitig bindet sowie die Mitgliedstaaten untereinander, die nunmehr, in den Worten von Art. 1 Abs. 2 EUV, in die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ eingebunden sind.“<sup>21</sup>

Zu diesen Rechtsbeziehungen gehört die gegenseitige Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Fähigkeit zur Erreichung der gemeinsamen Ziele.

18 Auch die Regelung in Art. 7 EUV deutet in diese Richtung. Danach können Mitgliedstaaten, sofern sie mindestens ein Drittel der Gesamtzahl repräsentieren, ein Verfahren zur Feststellung einer Verletzung der in Art. 2 bezeichneten Werte durch einen Mitgliedstaat einleiten.

19 Jüngst EuGH, Rs. C-566/19 PPU, JR u. Rs. C-626/19 PPU, YC, ECLI:EU:C:2019:1077, Rn. 42-44.

20 Hierzu grundlegend *Haag*.

21 EuGH, Gutachten 2/13, *Beitritt zur EMRK*, ECLI:EU:2014:2454, Rn. 167; sowie EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 109.



Die Eigenschaft als Rechtsgrundsatz führt darüber hinaus dazu, dass auch ohne dessen ausdrückliche Erwähnung in den Verträgen die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Verträge zur Übernahme von Verantwortung gegenüber den Einrichtungen der Union aber auch gegenüber den anderen Mitgliedstaaten verpflichtet sind. Ob und gegebenenfalls welche konkreten Pflichten den Verträgen unter dem Aspekt der Verantwortung zu entnehmen sind, ist anhand einer Auslegung der einzelnen Vertragsbestimmungen im Lichte des gemeinsamen Interesses zu ermitteln.

Als Anknüpfungspunkt kommt in erster Linie Art. 4 Abs. III EUV in Betracht.<sup>22</sup> Die Beachtung des gemeinsamen Rechts bildet dabei nur einen Mindeststandard. Verantwortung erfordert, die aktive Bereitschaft, die Existenz – und Funktionsbedingungen der gemeinsamen Einrichtungen der Union und der anderen Mitgliedstaaten zur Kenntnis zu nehmen und zu respektieren – und das eigene Verhalten danach auszurichten, soweit dieses eine Bedeutung für die anderen Beteiligten hat.

Das Bundesverfassungsgericht Deutschlands hat im Bezug zur Europäischen Union den deutschen Verfassungsorganen eine besondere Integrationsverantwortung auferlegt.<sup>23</sup> Der deutsche Gesetzgeber hatte den Begriff mit dem so genannten „Integrationsverantwortungsgesetz“ übernommen.<sup>24</sup>

Zwar interpretierte der damalige Präsident des Gerichts *Voßkuhle* den Begriff als „dauerhafte und nachhaltige Übernahme von Verantwortung im Rahmen der europäischen Integration“ also ähnlich wie in dem hier vertretenen Sinn,<sup>25</sup> doch verkehrte das Gericht den Sinngehalt von *Verantwortung als eines die Gemeinsamkeit aller Beteiligten respektierenden Verhaltens*<sup>26</sup> in sein Gegenteil, indem es – entgegen dem Wortlaut und den Intentionen des Grundgesetzes – ausschließlich die innerstaatliche Abwehr von Integrationsfolgen in den Blick nahm. In seinem Urteil vom 5. Mai 2020 führte das BVerfG dazu aus, „[i]hre dauerhafte Integrationsverantwortung können die Verfassungsorgane nur wahrnehmen, wenn sie den Vollzug des Integrationsprogramms (...) *kontinuierlich beobachten*“.<sup>27</sup> Nach dieser Auslegung der von dem BVerfG selbst erfundenen Kategorie besteht Verantwortung aus einer Überwachungstätigkeit. Die unausgesprochene Verengung der Kategorie der Verantwortung,

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

23 BVerfGE 123, 267 (356): „Den deutschen Verfassungsorganen obliegt eine dauerhafte Integrationsverantwortung. Sie ist darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 entspricht.“ Aus dem Wortlaut des Grundgesetzes ergibt sich diese Erfindung des BVerfG nicht.

24 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 22. September 2009, BGBl. I S. 3022; Zu dem Begriff BVerfG, 2 BvR 1685/14, Rn. 141: Den Verfassungsorganen obliegt „eine dauerhafte Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union“.

25 *Voßkuhle*, Fruchtbare Zusammenspiel, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 22.4.2010, S. 11.

26 Dazu oben B.

27 BVerfG, 2 BvR 859/15, Rn. 108.



angelegt in dem Lissabon-Urteil und hervorgehoben in dem Urteil vom 5. Mai 2020 zum PSPP-Programm der EZB,<sup>28</sup> wiegt umso schwerer, als das Gericht sich damit gegenüber dem insoweit allein zuständigen EuGH einen nationalen Machtanspruch anmaßt und damit aus dem den 27 Mitgliedstaaten der Union gemeinsamen Recht „ausbricht“.<sup>29</sup>

Wenn das höchste Gericht des größten und mächtigsten Mitgliedstaates der Union ein Urteil des EuGH, des gemeinsamen Gerichts der 27 Mitgliedstaaten, als „objektiv willkürlich“ bezeichnet,<sup>30</sup> dann setzt es ein Beispiel *verantwortungsloser* Rechtsprechung.

## BIBLIOGRAPHIE

BIEBER, FLORIAN; BIEBER, ROLAND, *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, Cham/Schweiz, 2021

ETZERSDORFER, IRENE; JANIK, RALPH, *Staat, Krieg und Schutzverantwortung*, Wien, 2016

HAAG, MARIA FLORENTIA, *A Sense of Responsibility: The Shifting Roles of the Member States for the Union Citizen*, Dissertation EUI Florenz, 2019

HÄBERLE, PETER; KOTZUR, MARKUS, *Europäische Verfassungslehre*, 8. Aufl., Baden-Baden, 2016

HABERMAS, JÜRGEN, *Die Einbeziehung des Anderen*, 4. Aufl., Frankfurt, 2019

HATJE, ARMIN, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl., Baden-Baden, 2019, Art. 4

JONAS, HANS, *Das Prinzip Verantwortung*, 7. Aufl., Frankfurt, 2019

KAHL, WOLFGANG, in: Calliess, Christian; Ruffert, Matthias (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 5. Aufl., München, 2016, Art. 4 EUV

NEUMANN, ULFRID, SCHULZ, LORENZ (Hrsg.), *Verantwortung in Recht und Moral*, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Beiheft 74, Stuttgart, 2000

NICOLAIDIS, KALYPSO; VIEHOFF, JURI, *The Choice for Sustainable Solidarity in Post – Crisis Europe*, in: Bajnai, Gordon u.a. (Hrsg.), *Solidarity for Sale?*, Gütersloh, 2012, S. 23–43

OBWEXER, WALTER, in: von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Baden-Baden, 2015, Art. 4

RESS, GEORG, *Der ausbrechende Rechtsakt*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2009, Vol. 64, Nr. 4, S. 387–395

28 BVerfG, 2 BvR 859/15, Rn. 102, 108, 114, 164, 179, 229 ff.

29 Zu den Mängeln der vom BVerfG erfundenen Kategorie des „ausbrechenden Rechtsakts“ überzeugend bereits Ress, S. 387–395; Die (sachlich unbegründete) Behauptung des BVerfG, die Einrichtungen der Union, wären zuerst „ausgebrochen“, vermag die Rechtsverletzung durch das BVerfG in keinem Fall zu rechtfertigen.

30 BVerfG, 2 BvR 859/15, Leitsatz 2 u. Rn. 118.

SCHILL, STEPHAN; KRENN, CHRISTOPH, in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, 69. EL, 2020, Art. 4 EUV

WOLFRUM, RÜDIGER; KOJIMA, CHIE, *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010