

EuR

4 2016
51. Jahrgang
Seite 353 – 474

EUROPARECHT

HERAUSGEGEBEN VON PROF. DR. DR. H.C. CLAUS-DIETER EHLERMANN, ehem. Generaldirektor der EU-Kommission, Rechtsanwalt, Brüssel | PROF. DR. DR. H.C. ULRICH EVERLING, ehem. Richter am EuGH, Universität Bonn | PROF. DR. ARMIN HATJE, Universität Hamburg | PROF. DR. MEINHARD HILF, Bucerius Law School, Hamburg | PROF. DR. DR. H.C. MULT. PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg | PROF. DR. GERT NICOLAYSEN, Universität Hamburg | PROF. DR. MATTHIAS RUFFERT, Humboldt-Universität zu Berlin | PROF. DR. DRES. H.C. JÜRGEN SCHWARZE, Universität Freiburg | PROF. DR. DR. H.C. VASSILIOS SKOURIS, Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Union, Luxemburg | PROF. DR. ULRICH WÖLKER, Juristischer Dienst der EU-Kommission, Brüssel

SCHRIFTFLEITER: PROF. DR. ARMIN HATJE, Universität Hamburg | DR. INGO BRINKER, LL.M., Rechtsanwalt, München

INHALTSVERZEICHNIS

AUFSÄTZE

- Prof. Dr. Shu-Perng Hwang, Taipeh/Taiwan*
Anwendungsvorrang statt Geltungsvorrang? Normlogische und institutionelle Überlegungen zum Vorrang des Unionsrechts 355
- Prof. Dr. Peter Hilpold, Innsbruck*
Solidarität im EU-Recht: Die "Inseln der Solidarität" unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion 373
- Prof. Dr. Kai v. Lewinski, Passau*
Privacy Shield – Notdeich nach dem Pearl Harbor für die transatlantischen Datentransfers 405

RECHTSPRECHUNG

- Dr. Michael Schwarz, Bogotá/Kolumbien*
Der Europäische Gerichtshof bestätigt die Sollbruchstellen der Anerkennung
Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 5. April 2016, verb. Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU
(Aranyosi und Căldăraru) 421

KLEINERE BEITRÄGE, BERICHTE UND DOKUMENTE

- Sebastian Leuschner, Berlin*
EuGH und Vorratsdatenspeicherung: Erfindet Europa ein Unionsgrundrecht auf Sicherheit? 431

Herbert Rosenfeldt/Aike Würdemann, Passau
Schöpfer des Binnenmarktes im Käfig der Verträge – Die grundfreiheitliche Bindung des
EU-Gesetzgebers 453

REZENSION

Stefan Pilz, Der Europäische Stabilitätsmechanismus
(Ulrich Häde) 472



Nomos

© NOMOS Verlagsgesellschaft

Solidarität im EU-Recht: Die “Inseln der Solidarität” unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*

*Von Peter Hilpold, Innsbruck***

Das Solidaritätsprinzip war seit jeher ein Grundbaustein des europäischen Integrationsprozesses und durch den Vertrag von Lissabon hat dieses Prinzip eine weitere Aufwertung erfahren. Doch was bedeutet Solidarität im EU-Recht tatsächlich und wie sollte dieses Prinzip umgesetzt werden? Dieses Prinzip durchwirkt zwar das gesamte EU-Recht, doch in einzelnen Bereichen – und im Besonderen im Asylrecht, in der Regionalpolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit und im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion – kommt diesem ganz besondere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang überrascht aber, wie sehr die einschlägige Diskussion geeignet ist, Emotionen zu wecken, wenn auf das Solidaritätsprinzip Bezug genommen wird. In diesem Beitrag soll versucht werden, die Grundlagen des Solidaritätsprinzips in seiner konkreten Verwendung im EU-Recht offen zu legen. Es wird zu zeigen sein, dass diesem Prinzip im EU-Recht ein ausgeprägt reziproker Charakter (bzw. Gegenseitscharakter) zukommt. Dies bedeutet, dass Leistungen in der Hoffnung erbracht werden, eines Tages eine Gegenleistung zu erhalten bzw. im Bewusstsein, für ein gemeinsames Ziel einzutreten. So interpretiert, kann das Solidaritätsprinzip einen wertvollen Beitrag leisten, das Rechtssystem der EU weiter zu stärken. Sollte jedoch diese reziproke Natur aufgegeben werden und Solidarität primär als Verpflichtung verstanden werden, altruistisch zu handeln und dabei die vorhandenen Ressourcen regional oder global zu redistribuieren (um bspw. über eine Transferunion die Budgetsünden eines Mitgliedstaats zentral zu kompensieren), könnte dies die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union und den Grundkonsens gefährden, auf dem diese ruht.

I. Einführung

Die Flüchtlingskrise hat die Europäische Union im Jahr 2015 mit völlig unerwarteter Härte getroffen. Gerade erst die Finanzkrise überwunden wurden die Union und ihre Mitgliedstaaten (MS) vor neue Herausforderungen gestellt, die sie an die Grenzen ihrer Belastungsfähigkeit heranführten. Als Lösungsinstrument wurde dabei immer wieder auf das Solidaritätsprinzip verwiesen, und zwar in seiner internationalen, in einem ersten Moment an den Außengrenzen greifenden Dimension, als auch in seiner Binnenwirkung, was die Lastenverteilung zwischen den ein-

* Bei diesem Beitrag handelt es sich um die deutschsprachige Fassung eines Beitrages, der im Yearbook of European Law, Bd. 34, 2015, S. 257-285 erschienen ist und der inhaltlich erweitert und aktualisiert worden ist.

** Prof. Dr. Peter Hilpold ist an der Universität Innsbruck in den Bereichen Europarecht, Völkerrecht und Vergleichendes Öffentliches Recht tätig.

zelenen MS anbelangt. Unterschiedlichste Deutungen des Solidaritätsprinzips wurden vorgetragen und daraus eine Vielzahl divergierender Handlungsempfehlungen abgeleitet, wodurch der Klärungsbedarf über die Tragweite dieses Begriffs mehr als deutlich wurde.

Dadurch wurde aber nur bestätigt, was wenige Jahre davor durch die Wirtschafts- und Finanzkrise vor Augen geführt worden ist. Auch diese hat einzigartige und völlig unerwartete Herausforderungen mit sich gebracht, wobei ebenfalls der Solidaritätsgrundsatz als Lösungsinstrument, aber auch als Teil des Grundproblems identifiziert worden ist. Die Finanzkrise wurde zweifelsohne über umfassende Solidaritätsbezeugungen überwunden, wobei aber nach Auffassung vieler damit neue Gefahren heraufbeschworen wurden. Im Besonderen wurde die Befürchtung geäußert, dass die EU nicht nur eine “Solidarunion”, sondern auch eine “Transferunion” werden könnte, wobei dieses Konzept eindeutig in eine negative Konnotation gesetzt wurde. Diese Geschehnisse verdeutlichen, wie wichtig es ist, zumindest im Kernbereich eine konsensuale Deutung des Solidaritätsprinzips im EU-Recht zu finden. Dies erscheint umso wichtiger, als gerade der Dissens über den Bedeutungsgehalt der Solidarität in beiden Fällen auf den Höhepunkt der Krise einer Problemlösung ganz zentral entgegen stand. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich solche Problemlagen wieder einstellen könnten, weshalb eine nähere Auseinandersetzung mit dieser Materie umso mehr angezeigt erscheint.

In diesem Beitrag werden auch andere Bereiche des EU-Rechts untersucht, in denen das Solidaritätsprinzip von zentraler Bedeutung ist. In diesen Bereichen erfährt das Solidaritätsprinzip in vielem jeweils eine unterschiedliche Ausprägung. Zentrale Elemente haben aber alle Ausformungen dieses Prinzips gemein, insbesondere was seine reziproke Natur anbelangt, die auf einen Versicherungscharakter verweist.

II. Das Solidaritätsprinzip im EU-Recht

Wie zu zeigen sein wird, war die gesamte Entwicklung des EU-Rechts von den Ursprüngen an vom Solidaritätsprinzip geprägt, ja man kann davon ausgehen, dass der Solidaritätsgedanke den europäischen Integrationsprozess schon seit der unmittelbaren Nachkriegszeit inspirierte.¹ Einzelne Bestimmungen des EU-Primärrechts beziehen sich jedoch unmittelbar auf dieses Prinzip. Gemäß der sechsten Präambularbestimmungen wird der Wunsch zum Ausdruck gebracht, “die Solidarität zwischen [den Völkern der Europäischen Union] unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Tradition zu stärken”. Gemäß Art. 2 stellt die So-

1 Vgl. das bekannte Zitat von Robert Schuman vom 9. Mai 1950: “Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble: elle se fera pour des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.” In der Rechtsprechung des EuGH findet sich eine erste entschlossene Äußerung für das Solidaritätsprinzip im EWG-Recht in Urteil v. 10.12.1969, verb. Rs. C-6/69 und 11/69 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:1969:68, Abs. 16: „[...] die Solidarität, die gemäß der in Artikel 5 des Vertrages eingegangenen Verpflichtung diesen Verpflichtungen wie dem gesamten Gemeinschaftssystem zugrundeliegt [...]“.

lidarität eine Grundlage der Wertegemeinschaft der Europäischen Union dar.² Gemäß Art. 3 III AEUV fördert die Union “den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“. Acht weitere Bestimmungen im EUV und im AEUV verweisen ausdrücklich auf den Solidaritätsgrundsatz und bei vielen anderen geschieht dies in indirekter Form.³

Bei näherer Betrachtung dieser Bestimmungen wird deutlich, dass der Begriff der “Solidarität” in stark unterschiedlicher Form verwendet wird. Dabei scheint die gemeinsame Basis auf den ersten Blick eine sehr enge zu sein, ja, es ist nicht einfach, eine solche überhaupt zu identifizieren. Diese Bedeutungsvielfalt, die dem Solidaritätsprinzip innewohnt, erschwert zweifelsohne eine jede Diskussion darüber, ob diesem Prinzip nun tatsächlich eine stabilisierende Funktion innerhalb der EWWU zukommt.

Der einfachste Weg, diese Frage anzugehen, bestünde darin, “Solidarität” als reine politische Rhetorik abzutun, die nur deshalb eingeführt worden ist, um dem europäischen Integrationsprojekt, das dauernden Anfeindungen ausgesetzt ist und immer wieder Rückschläge hinnehmen muss, zusätzliche Kohärenz und weiteren Antrieb zu verleihen. Eine solche Sichtweise überzeugt jedoch nicht, da diese nicht nur in klarem Widerspruch zur breiten Verwendung dieses Prinzips in den Verträgen steht, sondern auch die Tatsache unberücksichtigt lässt, dass dieses Prinzip in vielen Phasen des europäischen Integrationsprozesses eine zentrale Rolle spielte, wenn es darum gegangen ist, durch nationale Egoismen bedingten Stillstand zu überwinden. Auch der Grundsatz des “*effet utile*” bzw. “*ut res magis valeat quam pereat*” verlangen, das Solidaritätsprinzip ernst zu nehmen.

Der sinnvollste Weg, diese Interpretationsproblematik zu überwinden, kann darin gefunden werden, die verschiedenen einschlägigen Bestimmungen zu kategorisieren und damit bestimmte Normgruppen zu identifizieren, deren einzelne Elemente eine ausgeprägtere wechselseitige Kohärenz aufweisen. Diese Normgruppen können dann wieder in ein “System zweiter Ordnung” gefügt werden, das alle Solidaritätsbestimmungen vereint.

In diesem Zusammenhang wurden drei verschiedene Dimensionen der Solidarität identifiziert:⁴ Solidarität zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Mitgliedstaaten und Individuen sowie die intergenerationelle Solidarität. Die zuletzt genannte Form der Solidarität wurde mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt (Art. 3 Abs. 3 EUV). Die Solidarität zwischen Mitgliedstaaten und Einzelpersonen hat in den

2 Vgl. Ch. Boutayeb, La solidarité, un principe immanent au droit de l’Union européenne, in: Boutayeb (Hrsg.), La solidarité dans l’Union Européenne, 2011, S. 5-37: “La solidarité, pierre angulaire du système juridique de l’Union européenne”, ebd., S. 5.

3 Umfassend Bezug auf das Solidaritätsprinzip nehmen die Artikel 21 und 24 Abs. 2 und EUV sowie die Artikel 67, 80, 122, 194 und 222 AEUV. Vgl. R. Bieber/F. Maiani, Ohne Solidarität keine Europäische Union: Über Krisenerscheinungen in der Wirtschafts- und Währungsunion und im Europäischen Asylsystem, in: Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2011/2012 (2012), S. 297-327, 298 und R. Bieber, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität, 2013, S. 67-97, 69.

4 Vgl. I. Domurath, The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach, in: 35 European Integration 1013, S. 459-475.

letzten Jahren besondere Relevanz erlangt. Ursprünglich war die Herausbildung einer solchen Form von Solidarität kaum vorstellbar, da das soziale Element im EU-Recht (bzw. damals im EWG-Recht) nach gemeinhin vertretener Auffassung vom Kompetenzkatalog der Union (bzw. der Gemeinschaft) ausgenommen war.⁵ Es war dann die Freizügigkeit der Personen, die die sozialen Rechte in den Anwendungsbereich des EU-Rechts brachten.⁶ Solange diese Freizügigkeit von Arbeitnehmern ausgeübt wurde, konnte die Ansicht vertreten werden, dass die damit zusammenhängenden sozialen Rechte nichts anderes als Annexrechte seien, die aus der grenzüberschreitenden Ausübung einer Arbeitnehmertätigkeit erfließen. Die sozialen Rechte konnten nämlich als Teil eines ausgeglichenen wirtschaftlichen Pakets von Rechten und Pflichten, vereinbart zwischen den Wanderarbeitnehmern einerseits und den Arbeitgebern sowie dem Gaststaat auf der anderen Seite, angesehen werden. Wenn dieses Verhältnis als Solidarbeziehung qualifiziert werden sollte, dann war diese Beziehung strikt versicherungsmathematischer Natur und beruhte auf dem *do-ut-des*-Prinzip. Diese Situation änderte sich allerdings zunächst nahezu unmerklich, als mit dem Vertrag von Maastricht das Konzept der Unionsbürgerschaft eingeführt wurde. Die Unionsbürgerschaft, die dazu bestimmt sein sollte, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ zu sein⁷ verlieh nämlich zusätzliche Rechte an Migranten auch außerhalb der Ausübung einer ökonomischen Bewegungsfreiheit. Diese Entwicklung beruhte anfänglich im Kernbereich auf einer Rechtschöpfung des EuGH⁸, doch diese legte gleichzeitig auch offen, welches Potential in diesem 1993 eingeführten Konzept steckte.⁹

Warum beschäftigte sich die EU nun mit Fragen der Solidarität zwischen MS und Einzelmenschen? Deshalb, da das Individuum zum Hauptprotagonisten des europäischen Integrationsprozesses aufgerückt war und aus diesem Grund war von den MS ein bestimmtes Maß an Solidarität mit der Union zu erwarten und in der Folge auch an Solidarität zwischen MS. Dabei war gleichzeitig sicherzustellen, dass diese Solidarität nach Richtermaß nicht in eine unbegrenzte finanzielle Solidarität ausufern würde. Tatsächlich war der EuGH seit Grzelczyk durchwegs konsequent in seiner Forderung, dass nur „ein bestimmtes Maß“ an Solidarität ge-

5 Bis zum heutigen Tag ist die soziale Dimension des EU-Rechts stark eingeschränkt und die MS kämpfen massiv um die Wahrung ihrer Kompetenzen in diesem Bereich.

6 Vgl. dazu im Detail *P. Hilpold*, Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft, in: Niedobitek (Hrsg.), *Europarecht – Politiken der Union*, 2014, S. 1-96.

7 So die vielzitierte Feststellung des EuGH, Urteil v. 20.9.2001, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), ECLI:EU:C:2001:458, Slg. 2001, I-6193.

8 Vgl. *P. Hilpold*, Unionsbürgerschaft und Bildungsrechte oder: Der EuGH als „Künstler“, in: Roth/Hilpold (Hrsg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten – Eine kritische Analyse richterlicher Rechtschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*, 2008, S. 11-53.

9 Bekanntlich war dieser Prozess ein gradueller. In der Rs. Martinez Sala beantragte eine spanische Migrantin Familienbeihilfe, obwohl sie keine Wanderarbeitnehmerin war. Der EuGH gab der Klägerin Recht, wenngleich der rechtliche Status von Frau Martinez Sala unklar blieb. In nachfolgenden Urteilen unterstützte der EuGH sozialrechtliche Ansprüche noch deutlicher, so in den „Minimex-Fällen“ Grzelczyk und Trojani. In „Collins“ bildete die Unionsbürgerschaft die Grundlage für die Gewährung einer Unterstützung für Arbeitssuchende in einem anderen MS.

schuldet war.¹⁰ Hier scheint wieder das Reziprozitätsprinzip durch, obwohl dieses nicht so strikt zur Anwendung kommt wie im Kontext der sozialen Rechte der Wanderarbeitnehmer. Soziale Rechte werden den Unionsbürgern zuerkannt, um eine weitere Entwicklung des EU-Rechts zu ermöglichen, um die Migration innerhalb der Union zu fördern und zur Stärkung der EU-Rechtsordnung. Es gibt hier kein striktes *do ut des*, aber dennoch stärken diese Rechte die EU als Ganzes. Mit der Zuerkennung solcher Ansprüche wird nicht auf eine breitere soziale Umverteilung oder auf unbedingte Nichtdiskriminierung innerhalb der EU gezielt, sondern der Anspruch beschränkt sich viel bescheidener auf die oben beschriebenen Ziele. Weitere Grenzen schaffen die Budgetschränken der MS. Es mag schwierig sein, genau die Grenzen der mitgliedstaatlichen Solidarität gegenüber den Unionsbürgern zu quantifizieren, aber diese Grenzen sind real und mannigfaltiger Natur. Obwohl die Ängste der MS, wonach die Unionsbürger das Solidaritätsprinzip überbeanspruchen könnten, gerade in den letzten Jahren sehr real und sehr präsent waren, hat der EuGH diesbezüglich eine außergewöhnliche Sensibilität an den Tag gelegt und eine Überbelastung der MS tunlichst zu vermeiden gesucht.¹¹ Weitere Verweise auf das Solidaritätsprinzip finden sich in der Grundrechte-Charta, wo ein ganzes Kapitel darauf bezogen ist.¹² In dieser Abhandlung wird im Kontext der Behandlung der Finanzkrise sowie der Bemühungen, diese zu überwinden, die Solidarität zwischen den MS im Vordergrund stehen, wenn gleich alle Ebenen der Solidarität letztlich wechselseitig verbunden sind.

III. Was bedeutet Solidarität?

Bereits die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass das Solidaritätsprinzip, so wie es im EU-Recht zur Anwendung kommt, einen völlig eigenständigen Bedeutungsgehalt aufweist und in klarem Gegensatz zu gängigen traditionellen Deutungen dieses Prinzips steht. Die herkömmlichen Konzepte des Solidaritätsprinzips waren allerdings theoretisch nur schwach fundiert und beruhten stattdessen vielfach auf allgemeinen philanthropischen Grundsätzen. Bei näherer Betrachtung hebt sich dieser Gegensatz allerdings über weite Felder auf. Und dies ist in einer Rechtsordnung, wie jener der EU, die auf dem Konsens der MS beruht, auch nicht anders möglich. So wie bei einem Großteil der internationalen Abkommen – und im Besonderen bei jenen vorwiegend wirtschaftsrechtlicher Natur – ist

10 Vgl. *S. Giubboni*, A Certain Degree of Solidarity? Free Movement of Persons and Access to Social Protection in the Case Law of the European Court of Justice, in: Ross/Borgmann-Prebil (Hrsg.), *Promoting Solidarity in the European Union*, 2010, S. 166 ff.

11 Vgl. *P. Hilpold*, Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft, in: Niedobitek (Hrsg.), *Europarecht – Politiken der Union*, 2014, S. 1-96.

12 Die Bestimmungen in Titel IV der Charta sind jedoch sehr heterogen und es ist nicht einfach, diese auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Zwar stehen dabei soziale Rechte sicherlich im Vordergrund, doch erschöpfen diese sicherlich nicht die gesamte Kategorie der unter diesem Titel zusammengefassten Rechte. Vgl. *C. Picheral*, La solidarité dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union, in: Boutayeb (Hrsg.), *La solidarité dans l'Union européenne*, 2011, S. 93-105, 95.

der Konsens zwischen den Parteien auf dem Reziprozität- oder dem Gegenseitigkeitsprinzip fundiert.¹³ Jegliche Form von Solidarität, sei sie nun geschriebener oder ungeschriebener Natur, konnte in einem solchen System seit jeher nur dann Platz finden, wenn sie mit dem Reziprozitätsprinzip eng verbunden war und dieses nicht kontrastierte. Und genau dies trifft auf das Solidaritätsprinzip im EU-Recht zu. Damit ist auch die Überleitung zur Dogmatik der Solidarität gefunden. Wie auf rechtsphilosophischer Ebene zutreffend festgestellt worden ist, bedeutet Solidarität nicht dasselbe wie Altruismus.¹⁴

Solidarität bezieht sich auf die gemeinsame Ausübung von Interessen, bspw. im Zuge der Risikoprävention oder in der politischen Auseinandersetzung, während Altruismus seine Wurzeln in einer persönlichen Haltung findet, die von absoluter Selbstlosigkeit gekennzeichnet ist.¹⁵ Solidarität weist, bei genauerer Betrachtung, viele egoistische Züge auf, während Altruismus im Gegensatz dazu gekennzeichnet ist von einem völligen Fehlen egoistischer Elemente. So kann Altruismus im Extremfall zu völliger Selbstaufgabe führen. Das Gebot des Herren: „Liebe deinen Nächsten, wie Dich selbst“¹⁶, wurde in rezenten psychoanalytischen Studien als Aufforderung interpretiert, zuerst Selbstliebe zu entwickeln, da andernfalls auch keine Liebe für den Nächsten möglich sei.¹⁷

- 13 Zum Reziprozitätsprinzip siehe die grundlegenden Beiträge von B. Simma und im Besonderen *B. Simma*, Das Reziprozitätsprinzip beim Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972. Bekanntlich findet das Reziprozitätsprinzip nicht auf Menschenrechtsverträge Anwendung. Vgl. *P. Hilpold*, Das Vorbehaltsregime der Wiener Vertragskonvention – Notwendigkeit und Ansatzpunkt möglicher Reformen unter besonderer Berücksichtigung der Vorbehaltsproblematik bei menschenrechtlichen Verträgen, in: *Archiv des Völkerrechts* 4/1996, S. 376-425. Einige Autoren unterscheiden zwischen Reziprozität und Gegenseitigkeit. Diese vertreten die Ansicht, dass Reziprozität eine strikte Übereinstimmung der Leistungen verlange, während das Gegenseitigkeitsprinzip weniger anspruchsvoll sei und nur das Bemühen abverlange, für ein gemeinsames Ziel zu kämpfen und allein ein einseitiges Vorgehen ausschließe. Vgl. *Ph. Dann*, Solidarity and the Law of Development Cooperation, in: *Wolfrum/Koijma* (Hrsg.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, S. 55-77, 61. Dieser Unterscheidung wird hier nicht gefolgt, da sich Reziprozität im Völkerrecht mit einer breiteren Übereinstimmung der Leistungen begnügt. Die Begriffe „Reziprozität“ und „Gegenseitigkeit“ wären damit austauschbar, doch wird dem Erstgenannten hier Vorrang eingeräumt, da er gebräuchlicher ist.
- 14 Vgl. *J. Isensee*, Solidarität – sozialetische Substanz eines Blankettbegriffs, in: *Isensee* (Hrsg.), *Solidarität in Knappheit: zum Problem der Priorität*, 1998, S. 97-141, 103. Vgl. in diesem Sinne auch *J. Habermas*, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, in: *7 Social Europe Journal* 2013, S. 18-25. Habermas betont dabei die Bedeutung von Reziprozität gerade in politischen Gemeinwesen, in denen sich die Erwartung einer Gegenleistung bei Bedarf nicht mehr auf die „Sittlichkeit“ im Sinne Hegels stützen kann, so wie dies bspw. im Rahmen von Verwandtschaftsverhältnissen der Fall ist.
- 15 Wie Erich Fromm nachgewiesen hat, hat das Konzept der Eigenliebe eine sehr lange Tradition in der europäischen Kulturgeschichte.
- 16 Markus Evangelium 12:31. Vgl. auch Erich Fromm, *The Art of Loving*: „The most fundamental kind of love, which underlies all types of love, is brotherly love. By this I mean the sense of responsibility, care, respect, knowledge of any other human being, the wish to further his life. This is the kind of love the Bible speaks about when it says: Love your neighbour as yourself. Brotherly love is love for all human beings; it is characterized by its very lack of exclusiveness. If I have developed the capacity for love, then I cannot help loving my brothers. In brotherly love there is the experience of union with the whole of mankind, of human solidarity. Brotherly love is based on the experience that we're all one.“ Vgl. *E. Fromm*, *The Art of Loving*, 1956, S. 47.
- 17 Wegbereitend für diesen Ansatz haben die Gedanken von Erich Fromm in seinem Werk „*The Art of Loving*“ („Die Kunst des Liebens“), 1956, gewirkt. Erich Fromm belegte, dass Selbstliebe über eine lange Tradition in der westlichen Kulturgeschichte aufweist. Calvin bezeichnete sie sogar als „Pest“, ebd., S. 57. Vgl. grundlegend *E. Fromm*, *The Art of Loving*, 1956. Schon im 17. Jahrhundert meinte der französische Dichter Pierre Corneille, dass Selbstliebe die Grundlage jeder anderen Form von Liebe sei.

Andererseits stellt Solidarität in vielerlei Hinsicht ein kaltes und kalkulierendes Instrument dar. “Solidarität rechnet mit Solidarität”.¹⁸ Diese Art von Solidarität liegt auch dem Gesellschaftsvertrag zugrunde, der den Einzelnen an die politische Gemeinschaft bindet.¹⁹

In der modernen politischen Philosophie bietet John Rawls’ Konzept des “Schleiers der Ungewissheit”²⁰, auf welchem der Sozialstaat gründet, einen guten Ausdruck für diese Auffassung von Solidarität: Letztlich wirken Solidaritätsmechanismen als Versicherungsmechanismus gegen Risiken, die für den Einzelnen unkalkulierbar sind, hinsichtlich welcher für die Gesellschaft als ganze hingegen exakte statistische Daten vorliegen. Die bedürftige Einzelperson mag die Hilfeleistung durch die Gesellschaft als einen Akt der Großzügigkeit und Barmherzigkeit sehen; für die Gesellschaft handelt es sich hingegen um eine genau kalkulierte Maßnahme, die dem Selbsterhalt dient.

Modelle altruistischer und solidarischer Hilfe können sowohl auf nationaler Ebene als auch auf internationaler Ebene parallel bestehen und sie können schon aus praktischen Gründen häufig nicht strikt getrennt werden. Wie unten zu zeigen sein wird, gibt es völkerrechtliche Instrumente, wie jenes der Entwicklungszusammenarbeit, die überwiegend altruistischer Natur sind und erst bei genauerem Hinsehen zeigen sich einzelne reziproke Züge. In anderen Fällen ist das Gegenteil gegeben: Vorkehrungen wie das Sozialversicherungssystem, die im Geiste der Solidarität geboren worden sind, haben über längere Zeiträume hinweg ihre ursprünglichen Eigenschaften verloren, da sie nicht mehr ausschließlich über Mitgliedsbeiträge finanziert werden, sondern immer mehr von externen Finanzierungen über staatliche Zuweisungen abhängig wurden. Sie wurden umfunktioniert zu Instrumenten der Umverteilung²¹, in die immer mehr altruistische Elemente einfließen. Die Erfahrung hat allerdings auch gezeigt, dass dieser Trend zum unbedingten Altruismus allenfalls ein partieller ist und mittlerweile wieder rückläufige Tendenzen aufweist. Der Grund dafür liegt maßgeblich darin, dass solche Instrumente unmittelbar missbrauchsgefährdet (*moral hazard*) sind. Deshalb sind im gesamten Bereich der industrialisierten Welt Bemühungen im Gange, die Sozialversicherungssysteme zu reformieren, wodurch das Solidarelement gestärkt und das Umverteilungselement – das vielfach nicht mehr finanziert werden kann – vermindert werden kann.²²

18 *J. Isensee* (Fn. 14), S. 103.

19 In der politischen Philosophie der Gegenwart sind es vor allem die Kommunitaristen, die auf die Solidarität als zentrales Kohäsionselement für den Zusammenhalt einer Gesellschaft setzen. Vgl. z.B. *M. Sandel*, *Democracy’s Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, 1996. Wie gezeigt wurde, kann das Solidaritätselement in der politischen Diskussion über die Legitimität der europäischen Integration von entscheidender Bedeutung sein für die Herausbildung einer europäischen Identität als Vorstufe für die Formung eines europäischen *demos*. Vgl. auch *I. Ward*, *International Order, Political Community, and the Search for a European Public Philosophy*, in: 22 *Fordham International Law Journal* 3/1998, S. 930-960.

20 Vgl. *J. Rawls*, *A Theory of Justice*, 1971.

21 Ebd., S. 107.

22 Ähnliche Entwicklungen zeigen sich im Übrigen auf der Einnahmenseite des Budgets. Die „Krise des Sozialstaats“ macht sich dort in Bemühungen bemerkbar, das Leistungsfähigkeitsprinzip als Grundlage der Steuer-

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Instrumente zur Implementierung der Solidarität sowohl auf nationaler Ebene als auch auf internationaler Ebene benötigt werden und diese existieren in großer Zahl. Je enger die Beziehungslinien zwischen den Mitgliedern des jeweiligen Systems sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass in diesen Systemen altruistische Einsparungen vorkommen.²³ Diese Überlegungen würden nahelegen, dass Solidarität auf nationaler Ebene höher entwickelt ist als im internationalen Bereich, ist doch Solidarität national viel einfacher zu organisieren und die emotionalen Bande sind hierbei regelmäßig viel enger als im internationalen Kontext.

Auf der anderen Seite ist es im internationalen Kontext viel einfacher, das Ausmaß der für Solidarmaßnahmen bereit gestellten Mittel zu beschränken und dies mag die Bereitschaft bestärken, tatsächlich Rückgriff auf diese Instrumente zu nehmen.

Überträgt man diese Betrachtungen auf die Europäische Union, so zeigt sich ein ambivalentes Bild. Die europäische Integration selbst kann als Ausdruck gelebter Solidarität gesehen werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat man in Europa erkannt, dass solidarische Integration geeignet sein kann, die Gefahr des Rückfalls in Konflikt und Krieg erheblich zu reduzieren und stattdessen ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl zu schaffen. Als Robert Schuman Bezug nahm auf eine „faktische Solidarität“ (*“solidarité du fait”*) erhob er das Solidaritätsprinzip zum Grundbaustein des europäischen Integrationsprozesses, der nicht mit großem Pathos verkündet, sondern bescheiden, aber bestimmt Anwendung finden sollte.²⁴ Es ist unmittelbar einsichtig, dass solch ein Solidaritätskonzept von einer eminent reziproken Natur ist. Ein solches Konzept muss schrittweise umgesetzt werden, so dass ein allgemeiner vertrauensbildender Prozess Platz greifen kann²⁵ und um sicherzustellen, dass keine Partei größeren Schaden durch etwaiges regelwidriges Verhalten einzelner Parteien erleidet. In der Folge haben sich – über längere Zeitspannen – „Inseln der Solidarität“²⁶ innerhalb des EU-Rechts herausgebildet. Diese „Inseln“, zu welchen die Bestimmungen über die Entwicklungszusammenarbeit, über die Asylpolitik und auch über die Europäische Wirtschafts- und Wäh-

rechtsordnung zumindest partiell durch das Äquivalenzprinzip zu ersetzen. Vgl. dazu ausführlich *P. Hilpold*, Italienisches Steuerrecht – Allgemeiner Teil, 2015, S. 52 ff.

23 In der politischen Philosophie wurde dieser Aspekt in Zusammenhang mit dem Begriff der „vicinity“ diskutiert. Dieser Begriff wurde vom Britisch-Irischen Politiker und Philosophen Edmund Burke (1729-1797) eingeführt, der damit den Umstand beschreiben wollte, dass eine geographische oder kulturelle Nähe zwischen zwei Völkern das wechselseitige Interesse und das Mitgefühl verstärkt. Vgl. *E. Burke*, Letters on a Regicide Peace (Third Letter on a Regicide Peace, 1796) wiederabgedruckt in: The Works of the Right Hon. Edmund Burke, Bd. II, 1834. Vgl. dazu auch *P. Hilpold*, R2P and Humanitarian Intervention in a Historical Perspective, in: Hilpold (Hrsg.), The Responsibility to Protect, 2015, S. 60-122.

24 Vgl. Fn. 2.

25 Was die vertrauensbildenden Eigenschaften des Reziprozitätsprinzips anbelangt vgl. auch *P. Hilpold*, Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich, in: Clementi/Woelk (Hrsg.), 1992: Ende eines Streits, 2003, S. 109-117.

26 Damit wird Bezug genommen auf das wunderschöne Bild von Karel Wellens, dass es im Völkerrecht Inseln der Kooperation im Meer der Koexistenz und Inseln der Solidarität im Meer der Kooperation gibt. Vgl. *K. Wellens*, Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations, in: Macdonald/Johnston (Hrsg.), Towards World Constitutionalism, 2005, S. 775-807, 804.

rungsunion (EWWU) zählen, mögen das Bild von Subsystemen im EU-Recht vermitteln, die wesentlich von altruistischen Beweggründen präterminiert sind. Eine solche Sichtweise ist jedoch verfehlt, da sie das breite Synallagma übersieht, das alle Teile des EU-Rechts verbindet. Zwar kann das Vorliegen von ausgeprägten altruistischen Elementen in diesen Bereichen nicht geleugnet werden, doch wird dadurch, wie unten zu zeigen sein wird, die reziproke Natur des EU-Rechts insgesamt nicht in Frage gestellt.

Und es gibt einen weiteren Grund, weshalb das Solidaritätsprinzip im EU-Recht vorwiegend auf dem Reziprozitätsgedanken beruht: Die Ansätze für eine gemeinsame europäische Identität in der EU sind noch rar, und es überwiegt das Denken in Kategorien nationaler Identität.²⁷ Dies erklärt auch, weshalb die EU und ihre MS zuweilen gegenüber Drittstaatsangehörigen zuvorkommender auftreten als gegenüber Unionsbürgern: Diese Fälle sind regelmäßig gekennzeichnet vom Vorliegen außergewöhnlicher humanitärer Herausforderungen, die ein Gefühl der “Nähe” schaffen, welches weit über jenes hinausgehen kann, das in den wechselseitigen Beziehungen der Unionsbürger untereinander tagtäglich verspürt wird. Eine humanitäre Katastrophe, ausgelöst durch die Kräfte der Natur oder durch Gewalt und Krieg, kann ein außergewöhnlich starkes Gefühl der Zusammengehörigkeit zwischen Völkern unterschiedlicher Regionen und Kulturen schaffen. Dieses Gefühl ist regelmäßig nur von kurzer Dauer, aber es kann dennoch so ausgeprägt sein, dass es in dieser Zeit eine gemeinsame Identität begründen kann – die Identität von Individuen, die intensiv verspüren, Teil einer gemeinsamen Menschheit zu sein. Auf der rechtlichen Ebene spiegelt sich dies in der Herausbildung von Gemeinschaftsnormen wider.²⁸

In der näheren Beschäftigung mit rezenten Entwicklungen im Bereich der EWWU wird offenbar werden, dass hier all diese Phänomene voll zum Tragen gekommen sind. In diesem Bereich, in dem sich die MS intensiv bemühten, ihre souveränen Rechte zu verteidigen, finden wir das Solidaritätselement wenn überhaupt nur in seiner reziproken Ausprägung. Es mag Ausnahmesituationen geben, in welchen der Solidaritätsaspekt stärker zum Tragen kommt, bspw. wenn eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nahe am Abgrund steht, wie bspw. in der jüngsten Vergangenheit in Griechenland. Selbst in diesem Zusammenhang war der von den übrigen MS an den Tag gelegte Altruismus aber nicht unbegrenzt und er war auch zeitlich befristet. Im Rahmen des EU-Krisenmanagements wurde versucht, den Eindruck zu vermitteln, dass Hilfe zu Marktbedingungen gewährt wurde, obwohl zum entscheidenden Zeitpunkt ein Markt für Griechenland-Anleihen

27 Wie Christian Tomuschat im Jahr 1987 treffend festgehalten hat, gab es im EWGV nur begrenzten Raum für Solidarität, eben da es an Kohäsion fehlte und es grundlegende Unterschiede in den politischen Kulturen der MS gab, was sich auch auf wirtschaftliche, finanzielle und steuerrechtliche Aspekte auswirkte. Vgl. *Ch. Tomuschat, Solidarität in Europa*, in: Capotorti et al. (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'intégration – Liber amicorum Pierre Pescatore*, 1987, S. 729-757, 756.

28 Es waren auch Erfahrungen dieser Art, die zur Herausbildung des Konzepts der erga-omnes-Normen geführt haben. Vgl. dazu grundlegend *P. Picone, Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in: 98 RDI 4/2015, S. 1081-1108.

nicht mehr existierte.²⁹ Zu diesem Zweck wurden alle Hilfen im Rahmen eines reziproken Rahmens gewährt, wobei der Ressourcenfluss nicht einseitig, sondern ausgeglichen über einen längeren Zeitraum erfolgen sollte. Interessanterweise war die Diskussion über die Griechenland-Hilfe von der Frage beherrscht, wer die Schuld an dieser Krise trage, so als ob Solidarleistungen nur dann gerechtfertigt wären, wenn die Schuld für die Notlage Dritten zuzuschreiben wäre.³⁰ Diese Haltung mag zwar EU-rechtswidrig sein³¹, politisch bringt sie aber erneut zum Ausdruck, dass Solidarität im EU-Recht eng verbunden ist mit dem Reziprozitätsprinzip. Die griechische Regierung wurde primär zum Zweck der Rettung des Euro-Systems unterstützt, eine Maßnahme, die als nützlich für alle Euro-Staaten angesehen wurde.

Bevor nun im Detail die Solidaritätselemente der WWU geprüft werden, sollen noch verschiedene andere Zweige des EU-Rechts, die ausgeprägte Solidarelemente aufweisen, analysiert werden, um abschließend zu einem möglichst vollständigen Gesamtbild über die Rolle der Solidarität im EU-Recht zu gelangen.

IV. Die “Inseln der Solidarität” im EU-Recht

Wie oben gezeigt war das gesamte EU-Recht von seinen Anfängen an vom Solidaritätsprinzip geprägt. Obwohl dieses Prinzip in dem Sinne restriktiv interpretiert wurde, als es auf dem Reziprozitätsprinzip basiert war, war es dennoch von grundlegender Bedeutung als die gesamte nachfolgende materielle Ausweitung der EU-Rechtsordnung daran anknüpfte.

Mit der Ausweitung der EU-Kompetenzen und ihrer materiellen Anreicherung und Vertiefung entstanden neue “Inseln der Solidarität” im EU-Recht, die auf den ersten Blick eine uneingeschränkte Verpflichtung zu altruistischer Solidarität Ausdruck zu verleihen schienen. In Wirklichkeit waren diese “Inseln” jedoch wiederum eng mit dem Reziprozitätsprinzip verbunden und zwar sowohl intern über das Konditionalitätsprinzip als auch extern, da diese Inseln der Solidarität wichtige Elemente bei der Ausbalancierung der Rechtsordnung darstellen.³²

Die Europäische Union ist – zusammen mit ihren MS – der weltgrößte Geber von Entwicklungshilfe, wobei die Gesamtsumme der jährlich zur Verfügung gestell-

29 Das erste Rettungspaket für Griechenland wurde von der Eurozone und dem IWF für Griechenland im Mai 2010 zu einem Zinssatz von 5,5% gewährt. Dieser Zinssatz erscheint relativ hoch, wenn er mit den gewöhnlichen Marktzinsen verglichen wird, doch war er tatsächlich sehr niedrig, wenn man sich das Risiko vor Augen führt, das vom enormen griechischen Haushaltsdefizit ausgegangen ist. Im Rahmen des zweiten Hilfspakets vom Juli 2011 wurden die Zinsen auf 3,5% gesenkt.

30 Für einige Autoren war die Bezugnahme auf Art. 122 Abs. 2 AEUV für Notmaßnahmen zugunsten von MS, die von der Finanzkrise am stärksten betroffen waren, problematisch, da diese Staaten selbst für diese Probleme verantwortlich gemacht wurden, insbesondere da sie die Regeln der Haushaltsdisziplin größtenteils vernachlässigten. Weiter unten wird aber gezeigt, dass Art. 122 Abs. 2 nicht auf vergangene Verantwortlichkeiten abstellt, sondern allein auf die Behebung einer aktuellen akuten Krisensituation. Diese Bestimmung ist somit zukunfts- und nicht vergangenheitsorientiert. Vgl. P. Hilpold, Neue europäische Finanzarchitektur, S. 34 f.

31 Vgl. die vorangegangene Fußnote.

32 Zur EU-Entwicklungspolitik vgl. im Detail P. Hilpold, AEUV, Artikel 208 on Development Cooperation Policy, in: Smit & Herzog on the Law of the European Union, 2016.

ten Hilfe über 50 Milliarden Euro beträgt. Entwicklungshilfe ist ein wichtiges, allerdings nicht das einzige Instrument der Entwicklungszusammenarbeit (EZA), die auch wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Elemente umfasst. Es kann gesagt werden, dass die EZA jede Form der Kooperation mit Entwicklungsländern umfasst, die darauf abstellt, ihre wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung zu fördern.³³

Es mag erstaunen, dass eine solche Solidarpolitik, die auf den ersten Blick nicht-reziprok erscheint, derart breite Anerkennung innerhalb und durch die EU gefunden hat. Tatsächlich zeigt sich aber bei genauerer Betrachtung, dass diese Politik über die Jahre hin eine Vielzahl an reziproken Elementen ausgebildet hat. Die Basis dafür hat bereits der erste Ansatz der EZA betreffend die Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete auf der Grundlage des EWGV aus 1957 geschaffen, auf deren Grundlage die Kolonien der EU-MS (zuerst jene Frankreichs und der Niederlande, später auch jene Dänemarks und Großbritanniens) stärker an die EU gebunden wurden. Im Ergebnis erlaubte dies den betreffenden MS ihre (allerdings schon stark eingeschränkten) Präferenzen ihrer Kolonien auch in der EWG beizubehalten. Als die EWG-MS die Einführung dieses Systems genehmigten, gewährten sie den Kolonialstaaten innerhalb dieses Verbandes eine Konzession und damit stärkten sie auch den Grundkonsens innerhalb dieser Rechtsordnung. Ähnliche Überlegungen gelten für die später ausgebildeten Assoziierungsregime von Jaunde, Arusha und Lomé, durch welche die mittlerweile unabhängig gewordenen Ex-Kolonien der EU-MS Präferenzregelungen gewährt erhielten. Es war im Besonderen das Lomé-Regime, das Referenzcharakter für EZA-Modelle erlangte, obwohl die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit gemischter Natur waren.³⁴ Auf der wirtschaftlichen Ebene sorgte das Lomé-Regime hauptsächlich für einen privilegierten Zugang landwirtschaftlicher Produkte aus früheren Kolonien von E(W)G-Staaten im Afrika-, Karibik- und Pazifik-Raum (AKP).³⁵ Formal basierten die Lomé-Abkommen auf der Aufgabe des Reziprozitätsprinzips in den internationalen Handelsbeziehungen mit den AKP-Staaten. Die betreffenden Konzessionen wurden nicht auf die übrigen GATT-Vertragsparteien (bzw. nachfolgend die WTO-Mitglieder) ausgedehnt, was jedoch nach Maßgabe der Meistbegünstigungsverpflichtung auf der Grundlage des Art. I GATT geboten gewesen wäre. Allerdings war sowohl innerhalb der EWG (EG) selbst als auch im breiteren Kooperationsregime ein Interessensausgleich zu finden. Konzessionen, die MS mit besonderem Interesse am Lomé-Regime gewährt wurden, waren gewöhnlich für Zugeständnisse in anderen Bereichen eingehandelt worden. Den AKP-Staaten waren Präferenzen für die Beibehaltung von Einflussosphären gewährt worden. Später wurde eine Konditionalitätspolitik im eigentlichen Sinne ausgear-

33 Vgl. R. Streinz/T. Kruis, Art. 208 AEUV, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Abs. 5, S. 1986.

34 O. Babarinde/G. Faber, From Lomé to Cotonou: ACP-EU Partnership in Transition, in: Babarinde/Faber (Hrsg.), The European Union and the Developing Countries, 2005, S. 1-15; P. Hilpold, AEUV, Artikel 208, in: Smit & Herzog on the Law of the European Union, 2007, 2016.

35 Das Lomé-Regime währte von 1975 von 2000 und vereinte 46-AKP-Staaten mit der EU.

beitet: Die assoziierten AKP-Staaten hatten spezifische Konzessionen zu gewähren, insbesondere was den Schutz von Menschenrechten, Good Governance und die Akzeptanz von Sozial- und Umweltstandards anbelangte.³⁶ Die Einhaltung dieser Standards stand und steht nicht nur im unmittelbaren Interesse der betreffenden AKP-Staaten, sondern auch, in zumindest ebensolchem Maße, in jenem der EU und ihrer MS, die über die Jahre hin immer deutlicher ihr Interesse an einer internationalen Ordnung entwickelten, die auf dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip und der Achtung der Menschenrechte gründen sollte.³⁷

Das Lomé-Regime musste im Jahr 2000 aufgegeben werden, da offenkundig geworden war, dass es mit dem WTO-Recht nicht vereinbar war.³⁸ Das neue Abkommen von Cotonou sah nun vor, dass das nicht-reziproke Assoziierungsregime durch Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs) ersetzt werden sollte. Zwar wird in einem System der Entwicklungszusammenarbeit der Ressourcenfluss niemals ausgeglichen sein, da die Industriestaaten auf diesem Wege ihre Solidarität mit ihren früheren Kolonien sowie mit anderen Dritte-Welt-Staaten zum Ausdruck bringen, dennoch kann auf dieser Grundlage die Kosten-Nutzen-Balance ausgeglichen und reziprok bleiben, da für Hilfe und Unterstützung regelmäßig “Gegenleistungen” erbracht werden. Diese ganze Zusammenarbeit wird nämlich vom Konditionalitätsgrundsatz getragen. Gemäß Art. 208 AEUV wird “[d]ie Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ... im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt.“ In diesem Zusammenhang erwähnt Art. 21 EUV Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenrechte, den Grundsatz der Gleichheit und den Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. “Solidarität” wird hier als unabhängiges Ziel erwähnt, aber gleichzeitig können all diese Ziele als Ausdruck reziproker Solidarität interpretiert werden. Entwicklungsländer erhalten umfassende Hilfe und Unterstützung durch die EU und ihre MS, aber im Gegenzug haben diese einen Beitrag zu erbringen zur Schaffung und Sicherstellung einer Weltordnung, die zentrale Ziele und Anliegen der EU berücksichtigt. Wiederum ist hier erkennbar, dass die maßgeblichen Äußerungsformen der Solidarität innerhalb der EU nicht auf Altruismus gegründet sind (oder zumindest nicht vorrangig), sondern auf einem *do ut des*, das im Interesse aller

³⁶ Dies war im Besonderen mit dem Lomé-IV-Regime der Fall.

³⁷ Vgl. B. Simma/J.B. Aschenbrenner/C. Schulte, Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC, in: Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 571-626; P. Hilpold, EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance, in: 7 EFAR 1/2002, S. 53-72.

³⁸ Obwohl Teil IV des GATT sowie eine Ausnahmegenehmigung (waiver) aus 1971 nichtreziproke Ausnahmen zugunsten der Entwicklungsländer zuließen, hatten diese in Einklang zu stehen mit dem GATT-Recht und sie hatten auf allgemeiner (und nicht auf selektiver) Basis Anwendung zu finden. Im Besonderen bedeutete dies, dass sie auf alle Entwicklungsländer Anwendung finden sollten, die sich in einer vergleichbaren Situation befanden, wodurch diesbezüglich eine unterschiedliche Behandlung je nach vergangener kolonialer Zugehörigkeit nicht mehr möglich war.

Parteien liegt. In der Folge wird also auch hier Solidarität nicht grenzenlos geübt, sondern diese findet ihre Beschränkung in der Erwartung einer Gegenleistung, die allerdings auch auf einem anderen Gebiet oder in anderer Form erbracht werden kann.

1. Die Kohäsionspolitik

Eines der ersten Felder, auf welchem EU-interne Solidarität zum Tragen gekommen ist, war die Regional- oder Kohäsionspolitik. Dies war gleichzeitig ein sehr dankbares Gebiet, auf dem die Bedeutung, das Potential und die Grenzen der Solidarität sehr gut getestet werden konnten. Bei genauerem Hinsehen zeigt die Regionalpolitik in geradezu einzigartiger Weise die Besonderheiten der reziproken Natur des Solidaritätsprinzips im EU-Recht. Die Notwendigkeit, “die Europa trennenden Schranken [zu] beseitigen” und “ihre Volkswirtschaft [zu] einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern” wurde bereits im Jahr 1957 erkannt.³⁹

Eine Kohäsionspolitik im eigentlichen Sinne wurde allerdings erst viel später gestartet und zwar im Jahr 1975 mit der Einrichtung des Europäischen Entwicklungsfonds (European Regional Development Fund - ERDF)⁴⁰ als klar geworden war, dass der europäische Erweiterungsprozess die Ungleichgewichte innerhalb der EWG zunehmend vergrößert hatte. Von Anfang an war dabei für alle Beteiligten augenscheinlich, dass mit dieser Initiative solidarische Zielsetzungen umgesetzt werden sollten, die auf dem Reziprozitätsgrundsatz beruhten. So wurden die dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen nach einem strikten Quotensystem verteilt, wovon alle MS profitieren sollten, wenngleich in unterschiedlichem Maße, so dass den Entwicklungsunterschieden hinreichend Rechnung getragen werden konnte. So konnte jedem MS die Vorstellung vermittelt werden, an einem wechselseitig vorteilhaften System beteiligt zu sein. Zweitens – und wohl noch wichtiger – war der Umstand zu berücksichtigen, dass der EFRE auf Druck des kurz davor (1973) neu beigetretenen Mitglieds Großbritannien eingerichtet worden war. Aufgrund der besonderen Gestalt der britischen Volkswirtschaft konnte dieses Land nur sehr begrenzt die Ressourcen aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (der wichtigsten Ressourcenumverteilungsquelle innerhalb der EWG) in Anspruch nehmen. Die Einrichtung des EFRE erlaubte zumindest eine gewisse Annäherung an eine Ressourcenverteilung gemäß Reziprozitätsprinzip. Nachfolgend wurde das Quotensystem bei der Ressourcenverteilung schrittweise aufgegeben und die effektiven Bedürfnisse der einzelnen Regionen rückten verstärkt in den Vordergrund. Trotzdem blieben alle MS nach wie vor Nutznießer dieses Systems. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte des Jahres 1986 wurde ein eigener Abschnitt über die “Wirtschaftliche und Soziale Kohäsion” in den Vertrag eingefügt,

39 Vgl. die Präambel des EWGV aus 1957, Abs. 2 und 5 (jetzt Abs. 2 und 5 der Präambel des AEUV).

40 VO (EWG) Nr. 724/1975 des Rates v. 18.3.1975 über die Einrichtung eines Europäischen Entwicklungsfonds.

wodurch die Strukturpolitik eine explizite Rechtsgrundlage im Primärrecht erhielt. Nun konnte nach einer besseren Koordination zwischen den Strukturfonds (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE - sowie dem bereits 1957 eingerichteten Sozialfonds⁴¹) und dem Europäischen Landwirtschaftsfond für die ländliche Entwicklung gestrebt werden. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde ein Kohäsionsfonds eingerichtet, der 1994 operativ wurde und der finanzielle Unterstützung für Projekte im Bereich Umweltschutz und transeuropäische Netze im Bereich der Verkehrsinfrastruktur gewähren sollte. Das Umverteilungselement war hier noch ausgeprägter, da der Anwendungsbereich dieses Fonds beschränkt war auf Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 90% des EU-Durchschnitts. Art. 174 Abs. 1 AEUV bringt die Solidarfunktion der Kohäsionspolitik gesamthaft zum Ausdruck:

“Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.“

Es ist nicht das primäre Ziel der EU, das Wachstum nach einem absoluten Maßstab zu fördern – ein Ziel, das durch vorrangige Investition in die führenden Wachstumsregionen am besten erreicht werden könnte, sondern die Förderung der “harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes”. Seit dem Vertrag von Lissabon wird eine Kohäsion nicht nur auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene angestrebt, sondern auch in territorialer Hinsicht. Die genaue Bedeutung dieses Konzepts ist noch strittig und verschiedene Kommentatoren bezweifeln auch, ob diese Neuerung inhaltlich auch tatsächlich etwas hinzugefügt hat, doch kann argumentiert werden, dass das territoriale Element auf ein höherrangiges Integrationsziel hindeutet, das über die wirtschaftliche und soziale Ebene hinausweist und eine Einbindung des politischen und des administrativen Bereichs anstrebt. Es ist offensichtlich, dass hinter einer solchen erweiterten Kohäsionspolitik ein verstärktes Solidaritätskonzept steckt. Diese Annahme geht mit der Tatsache konform, dass die Mittel, die in die Kohäsionspolitik fließen, in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind, so dass das diesbezügliche Budget mittlerweile das zweitgrößte nach jenem für die Landwirtschaft ist.

Auch von ihren Elementen her war die Kohäsionspolitik ein Instrument in kontinuierlicher Entwicklung, wobei das Hauptziel darin lag, die Wirksamkeit dieser Politik laufend zu erhöhen. Die Beurteilung des Ergebnisses ist umstritten. Für viele Analysten, die auf die fortbestehenden Entwicklungsunterschiede verweisen, den großen Ressourcenmangel und die z.T. unüberwindlichen bürokratischen Hindernisse bei der Inanspruchnahme der Fördermittel, ist das Ergebnis bestenfalls bescheiden.⁴² Ohne Zweifel ist ein erheblicher Teil dieser Kritik, die in der

41 Vgl. *M. Rossi*, Die Kohäsionspolitik der Union, in: *Niedobitek* (Hrsg.), *Europarecht – Politiken der Union*, 2014, S. 688 ff.

42 Zu dieser Position siehe z.B. *A. Putler*, Solidarität als Finanzausgleich? Die europäische Kohäsionspolitik, in: *Kadelbach* (Hrsg.), *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?*, 2014, S. 43-57 sowie *D. Adamski*, Europe’s (misguided) constitution of economic prosperity, in: 50 *CMLR* 2013, S. 47-85.

Literatur und von Seiten der Praxis geäußert worden sind, berechtigt, und zwar insbesondere soweit die bürokratischen Hürden und Kosten, die Dauer der Verfahren und die faktischen Hemmnisse bei der Inanspruchnahme der Mittel auf nationaler Ebene gemeint sind. Dennoch kann diese Kritik nicht von der Tatsache ablenken, dass viele Regionen in der EU, die in der Vergangenheit in der wirtschaftlichen Entwicklung weit zurück lagen, von der Kohäsionspolitik enorm profitiert haben. Der Umstand, dass einige dieser Regionen von der jüngsten Wirtschaftskrise am meisten betroffen waren,⁴³ kann an diesem Gesamtbild nichts ändern, da Teile dieses Wachstums zu einer Überhitzung einiger Sektoren geführt hat, insbesondere des Bauwesens. Es kann auch nicht geleugnet werden, dass die EU intensive Bemühungen unternommen hat, die verwaltungstechnischen Mängel, die in der Vergangenheit die Inanspruchnahme dieser Mittel erheblich beeinträchtigte, zu überwinden. Diese Defizite sind z.T. nach wie vor gravierender Natur, doch sie sind sicherlich primär dort anzugehen, wo sie unmittelbar auftreten, nämlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Auf intensive Kritik stieß die Art der Finanzierung durch die Strukturfonds, nämlich über die Grundsätze der Additionalität und der Ko-Finanzierung. Dabei bedeutet Additionalität, dass die Beiträge aus den Strukturfonds keine öffentlichen oder gleichwertigen Mittel der Mitgliedstaaten ersetzen sollen⁴⁴, während nach dem Grundsatz der Ko-Finanzierung verlangt wird, dass die EU – zumindest grundsätzlich – nur einen Teil der Finanzierung übernimmt.⁴⁵ Diese Beschränkungen verleihen insgesamt dem Prinzip der Konditionalität Ausdruck, das wieder eng zusammenhängt mit jenen der Solidarität und der Reziprozität. Die EU-MS haben einen aktiven Beitrag zur Förderung der Entwicklung zu leisten. Es gibt eine wechselseitige Verpflichtung, die vorgegebenen Entwicklungsziele zu erreichen. Die EU zeigt Solidarität, doch ist diese Solidarität nicht unbegrenzt. Die Mitgliedstaaten tragen Mitverantwortung und dadurch werden sie aktiv in die Verwirklichung dieser Projekte eingebunden. Sie tragen damit auch eine Ergebnisverantwortung. Wirtschaftswachstum und sozialer Fortschritt in allen Regionen liegt sowohl im Interesse der MS, in denen die betreffenden Regionen liegen, als auch in jenem der EU insgesamt. Das sind erstklassige Voraussetzungen, damit die entsprechenden Projekte im Geiste der Reziprozität und der Solidarität umgesetzt werden.

Auch wenn hier numerische Obergrenzen vorgegeben sind, so bedeutet dies nicht, dass das hier anwendbare Solidaritätsprinzip steriler, mechanischer Natur wäre. So sind diese Obergrenzen unterschiedlich gestaltet je nach Einstufung der Region, und bei der Konzeption dieser Instrumente wurde breiter Spielraum für den Einschub altruistischer Elemente geschaffen. Die administrativen Antragsbestim-

43 Vgl. Europäische Kommission, *Cohesion policy: Strategic report 2013*, KOM (2013) 210 endg.

44 Vgl. Art. 15 VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates v. 11.7.2006.

45 Zu den verschiedenen Schwellen siehe die VO (EU) Nr. 1303/2013 des EP und des Rates v. 17.12.2013, die die grundlegenden, gegenwärtig in Kraft befindlichen Bestimmungen zu den Strukturfonds enthält.

mungen sind wiederum darauf ausgerichtet, der Konditionalität Wirksamkeit zu verleihen.

Die Hauptherausforderung für die MS und die EU liegt darin, diesen Regeln Wirksamkeit zu verleihen und zu vermeiden, dass unnötige bürokratische Mehrbelastungen geschaffen werden.

Nun kann zwar immer noch kritisiert werden, dass die Verwaltungskosten der Kohäsionspolitik zu hoch seien, doch haben Solidarität und Kohäsion einen Preis, ein Preis, der sich lohnt, gezahlt zu werden, wenn man sich die Vorteile der europäischen Integration vor Augen führt.

Viele der Unzulänglichkeiten der Kohäsionspolitik hängen augenscheinlich mit der Tatsache zusammen, dass diese auf einem schwierigen Kompromiss beruht: Hier mussten reziproke und altruistische Elemente unter einen Hut gebracht werden und gleichzeitig musste der Ressourcenknappheit Rechnung getragen werden, wobei zudem Missbrauch zu bekämpfen war.

Die Regierungen der MS und die zuständigen EU-Instanzen sehen sich laufend gezwungen, die Kohäsionspolitik zu rechtfertigen und nach Wegen zu suchen, um ihre Wirksamkeit zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde die Kohäsionspolitik nun unmittelbar mit den "Europa 2020"-Zielen in Verbindung gebracht. Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (der Europäische Fonds für regionale Entwicklung EFRE, der Europäische Sozialfonds ESF, der Kohäsionsfonds KF, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes ELER und der Europäische Meeres- und Fischereifonds EMFF) sind nun auf einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen⁴⁶ begründet und gemeinsame Bestimmungen finden ihre Grundregelung in der Verordnung Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013. Für die Finanzplanungsperiode 2014-2020 wurden € 325 Millionen an EU-Mitteln bereitgestellt. Zusammen mit den mitgliedstaatlichen Beiträgen erreicht das gesamte Finanzvolumen € 500 Millionen.⁴⁷ Dieser Ansatz mag auf Kritik stoßen, da die Ziele des Europa 2020-Programms ebenfalls nicht unumstritten sind.⁴⁸ Dieses Programm setzt auf „intelligentes, nachhaltiges, inklusives Wachstum“ und setzt eine Reihe von Zielen, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Umweltschutz, in denen die Solidarität zwischen den EU MS in der Vergangenheit eher unterentwickelt war.⁴⁹

Besonders betont wird die bessere Koordinierung zwischen der nationalen und der EU-Ebene. Ob die Ziele, Vorgaben und Prioritäten richtig gewählt bzw. gesetzt worden sind, mag noch offen sein für Diskussionen, aber dennoch ist festzu-

46 Dieser Gemeinsame Strategische Rahmen wurde von der Kommission am 14.3.2012 vorgelegt und umfasst die Planungsperiode von 2014 bis 2020.

47 Europäische Kommission, Memo, 19.11.2013.

48 Bekanntlich wurde diese Strategie vom Europäischen Rat am 17. Juni 2010 als Nachfolgestrategie zur Lissabon-Strategie 2010, deren Ziele über weite Strecken nicht erreicht wurden, angenommen. Nunmehr wird auf „intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum“ abgestellt, wobei eine Reihe von Zielen gesetzt wird, im Besonderen in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Umweltschutz. Große Bedeutung wird einer besseren Koordinierung zwischen nationaler und europäischer Politik beigemessen.

49 So im Zusammenhang mit Umweltfragen *I. Domurath* (Fn. 4), S. 464.

halten, dass der EU mit diesen Maßnahmen ein klarerer Weg in der Kohäsionspolitik vorgezeichnet worden ist. Diese Vorgaben können als Ausdruck der Bemühung verstanden werden, das Solidaritätsprinzip in der EU mit konkretem Leben zu erfüllen. Hier wurden die Interessen der Unionsbürger, der MS und der Union auf eine Art und Weise zusammengeführt, die die wechselseitige Interdependenz in diesem Bereich klar verdeutlicht.⁵⁰ Gleichzeitig wurde aber auch unterstrichen, dass Solidarität in der EU nicht mit Trittbrettfahrertum verwechselt werden darf, sondern grundsätzlich auf reziproken Verpflichtungen beruhen muss. Es mussten also Vorkehrungen getroffen werden, die ein hier auftretendes Gefangenendilemma lösen sollten.

2. EU-Recht und Asylpolitik

Im Bereich von Asylrecht und –politik verbinden sich externe und interne Solidarität auf einzigartige Weise. Extern versucht die EU Solidarität mit Flüchtlingen zu zeigen. Gemäß Genfer Flüchtlingskonvention aus 1951 gilt als Flüchtling, wer „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.⁵¹

Innerhalb der EU berührt das Asylthema unmittelbar Fragen der Solidarität, wobei die MS an den Außengrenzen in der Mittelmeerregion mit einer besonderen Belastung konfrontiert sind. Diese Belastung wird noch weiter verstärkt durch die Besonderheiten des europäischen Asylrechts, das vom Grundsatz geprägt ist, wonach für das Asylverfahren und die Asylgewährung grundsätzlich das Land zuständig ist, auf dessen Territorium der Asylwerber zum ersten Mal europäisches Territorium betritt.⁵² Wenn ein Asylwerber in verschiedenen MS Asyl beantragt, dann bleibt das nach dem oben genannten Kriterium bestimmte Land für den Asylantrag zuständig.

Der EU und den MS ist diese Solidaritätsthematik bewusst; es hat wiederholte Erklärungen von beiden Seiten gegeben, wonach die sich daraus ergebenden Pflichten wahrgenommen werden sollen, aber auf der praktischen Ebene folgten kaum Taten. Diese große Kluft zwischen formalen Erklärungen und tatsächlichem Han-

50 Jürgen Habermas spricht in diesem Zusammenhang von einer „Transnationalisierung der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten“. Vgl. *J. Habermas*, Wie demokratisch ist die EU?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/2011, S. 37-48, 47.

51 Vgl. Art. 1 (A) 2.

52 Art. 13 Abs. 1 VO (EU) Nr. 604/2013 des EP und des Rates v. 26.6.2013: „Wird auf der Grundlage von Beweismitteln oder Indizien gemäß den beiden in Artikel 22 Absatz 3 dieser Verordnung genannten Verzeichnissen, einschließlich der Daten nach der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 festgestellt, dass ein Antragsteller aus einem Drittstaat kommend die Land-, See- oder Luftgrenze eines Mitgliedstaats illegal überschritten hat, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig. Die Zuständigkeit endet zwölf Monate nach dem Tag des illegalen Grenzüberttritts.“

deln muss die Frage aufwerfen, weshalb echte Solidarität in diesem Bereich nicht verwirklicht werden konnte. Formal greift zweifelsfrei auch in diesem Bereich das Solidaritätsprinzip. Seit dem Vertrag von Amsterdam des Jahres 1999 ist offiziell ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem in Aufbau begriffen. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde diesbezüglich ein bedeutender Schritt nach vorne getan. Gemäß dem neu gefassten Art. 80 AEUV sollten für die Politiken im Bereich der Grenzkontrollen, des Asyls und der Einwanderung (Art. 77 bis 79) „der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“, unter den Mitgliedstaaten gelten. Und es gibt weitere Bestimmungen im AEUV, die in Asyl- und Einwanderungsfragen zumindest indirekt eine Berücksichtigung des Solidaritätsprinzips verlangen: So erlässt der Rat gemäß Art. 74 AEUV Maßnahmen, um die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der MS in den Bereichen des Titels V AEUV zu gewährleisten. Innerhalb des Titel V bestimmt Artikel 67 Abs. 2 AEUV, dass die Union „eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen [entwickelt], die sich auf die Solidarität der MS gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist“.⁵³

Art. 78 AEUV legt eine Reihe von materiellen Standards fest, die auf die sich herausbildende Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz Anwendung finden sollen:

- „a) einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige;
- b) einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen;
- c) eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms;
- d) gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus beziehungsweise des subsidiären Schutzstatus;
- e) Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist;
- f) Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen;
- g) Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl oder subsidiären beziehungsweise vorübergehenden Schutz beantragen.“

⁵³ Vgl. auch *P. McDonough/E. Tsourdi*, Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece, UNHCR, Research Paper No. 231, Januar 2012, S. 8 ff.

Dieses System ruht auf drei Säulen:

- die Herausbildung eines einheitlichen Asylstandards für die gesamte Union;
- das Prinzip, dass ein Staat allein verantwortlich ist für die Bearbeitung von Asylanträgen („einheitliches Antragsverfahren“), um „Asyl-Shopping“⁵⁴ zu verhindern, das weitere Kosten verursacht;
- die Aufteilung von Kosten und Lasten nach dem Solidaritätsprinzip.

Zur Umsetzung der besonders heiklen Bestimmung in Art. 78 wurde die VO Nr. 604/2013 (die sog. „Dublin III-VO“) erlassen, die auch das „einheitliche Antragsverfahren“ vorsieht. Bekanntlich kann dieses Verfahren nur dann wirksam zur Anwendung kommen, wenn zwei Bedingungen gewährleistet sind: der einheitliche Asylstandard und das Solidaritätsprinzip. Dies ist aber nicht der Fall, wie die griechische Asylkrise besonders dramatisch verdeutlicht hat. Griechenland hatte die meisten Asylanträge zu bewältigen, obwohl es inmitten einer schweren Wirtschaftskrise steckte und zudem mit nur schwachen Verwaltungsstrukturen ausgestattet ist. In der Folge konnte kein faires Verfahren garantiert werden, so dass nahezu alle Anträge abgewiesen wurden – selbst in Fällen, in denen eine ernsthafte Bedrohungssituation gegeben war. Zahlreiche Asylwerber wurden unter unmenschlichen Bedingungen untergebracht. Die Finanz- und Wirtschaftskrise, von welcher Griechenland am schwersten betroffen war, verschärfte das Problem weiter. Die übrigen MS zeigten kaum Solidarität und schoben stattdessen auf der Grundlage des Erstantragsprinzips Asylwerber in großer Zahl nach Griechenland zurück.⁵⁵ Erst als der EuGH im Jahr 2011, in „N.S.“⁵⁶ entschied, dass die Grundrechte in jedem Asylverfahren zu wahren seien, wurde deutlich, dass die Zurückschiebung in das Erstantragsland nicht mehr die absolute Regel sein konnte, wenn ein Land keine hinreichenden Garantien für ein faires und angemessenes Verfahren gewährleisten konnte.⁵⁷ Diese Vorgaben wurden bei der Ausarbeitung der neuen Dublin-III-Verordnung berücksichtigt. So sieht Art. 3 Abs. 2 der VO 604/2013 Folgendes vor:

„Erweist es sich als unmöglich, einen Antragsteller an den zunächst als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu überstellen, da es wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen, so setzt der die Zuständigkeit prü-

54 So R. Bieber/F. Maiani (Fn. 3), S. 313.

55 In der „Dublin II“-VO, der Vorgängerin der „Dublin III“-VO, waren diese Regeln noch strikt ausformuliert.

56 EuGH, Urteil v. 21.12.2011, Rs. C-411/10 (N.S.), ECLI:EU:C:2011:865.

57 „Damit die Union und ihre Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz der Grundrechte der Asylbewerber nachkommen können, obliegt es nach alledem in Situationen wie denen der Ausgangsverfahren den Mitgliedstaaten einschließlich der nationalen Gerichte, einen Asylbewerber nicht an den „zuständigen Mitgliedstaat“ im Sinne der Verordnung Nr. 343/2003 zu überstellen, wenn ihnen nicht unbekannt sein kann, dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass der Antragsteller tatsächlich Gefahr läuft, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta ausgesetzt zu werden.“ Ebd., Abs. 94.

fende Mitgliedstaat die Prüfung der in Kapitel III vorgesehenen Kriterien fort, um festzustellen, ob ein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt werden kann.“ Während sich die Situation in Griechenland durch die Intervention von Frontex⁵⁸ sowie durch die finanziellen Hilfen der übrigen EU-MS etwas verbessert hat, bleibt die allgemeine Lage kritisch. Die Migrationsflüsse haben eine gewisse Umleitung, zuerst nach Italien, dann über den Balkan, erfahren, wobei die am meisten betroffenen Länder dringend Hilfe benötigt hätten. Eine solche Hilfe ist bislang, wenn überhaupt, nur in unzureichender Form erfolgt. In Ermangelung EU-weiter bzw. internationaler Solidarität haben einzelne EU-MS, beginnend mit Ungarn, angefangen, Grenzzäune zu errichten, und haben damit das Solidaritätsprinzip im Flüchtlingsrecht grundsätzlich in Frage gestellt. So kann gesagt werden, dass das Solidaritätsprinzip in einem zentralen Bereich des EU-Rechts nicht wirksam zum Tragen kommt. Die Ursachen dafür sind mannigfaltig. In erster Linie ist festzuhalten, dass eine der Grundbedingungen fehlt, damit Solidarität zur Anwendung kommen kann, nämlich Reziprozität. Zumindest kurzfristig – und das ist genau der Planungshorizont von Regierungen, die um ihre Wiederwahl bemüht sind – hat die Kontrolle der Migrationsflüsse für die Staaten nördlich der Außengrenzen keine Priorität. Die von den Migrationsflüssen nicht unmittelbar (bzw. nicht zentral) betroffenen MS ignorieren dieses Problem zwar nicht, doch scheinen diese der Auffassung zu sein, dass traditionelle Instrumente (wie Grenzkontrollen und die Abschiebung von illegalen Immigranten) ausreichend und auf jeden Fall kostengünstiger seien als die Etablierung eines Systems umfassender Solidarität, das u.U. weitere Immigration fördern könnte. Die aus den Verträgen fließende Verpflichtung, Solidarität zu zeigen, wird schlichtweg ignoriert und sie bleibt – zumindest in diesem Bereich – bislang weitgehend toter Buchstabe.⁵⁹ Die humanitären Auswirkungen der unzureichenden Solidarität nach außen sind verheerend: Die Zahl der im Mittelmeer ums Leben gekommenen Flüchtlinge betrug im Jahr 2014 über 3.200, im Jahr 2015 über 3.700.⁶⁰ Die Situation der MS in der Migrationsfrage variiert sehr stark und dies sind schlechte Vorzeichen, um eine Einigung auf der Grundlage des Reziprozitätsprinzips zu erzielen. Die Herausforderungen, die mit der Migrationsfrage verbunden sind, sind augenscheinlich zu

58 Bekanntlich ist die „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ (Frontex) eine im Jahr 2004 gegründete EU-Agentur, die die Zusammenarbeit der nationalen Grenzbehörden festigen und koordinieren soll.

59 Ähnliche Erfahrungen hat auch Italien mit seiner – sehr kostenintensiven – „Mare Nostrum“-Operation gemacht, auf deren Grundlage nicht nur die EU-Außengrenzen geschützt, sondern Flüchtlinge gerettet werden sollten, die im Mittelmeer in Seenot geraten waren bzw. dort von Menschenschmugglern im Stich gelassen worden waren. Ende August 2014 gab die EU bekannt, diese Aufgabe Italien abzunehmen. Die EU zeigte damit Solidarität gegenüber Italien, obwohl das Programm Frontex Plus, das an die Stelle von „Mare Nostrum“ getreten war, auf einem stark eingeschränkten Ansatz beruhte. Die Solidarität gegenüber den Flüchtlingen wurde damit stark reduziert.

60 <http://missingmigrants.iom.int/en/mediterranean> (abgerufen am 28.12.2015).

groß, so dass die MS es vorziehen, ihre kurzfristigen Interessen zu verfolgen und die Verpflichtung zur Solidarität einfach zu ignorieren.⁶¹

Kürzlich hat die Europäische Kommission einen Vorschlag über die Verwirklichung eines umfassenden Solidaritätsmechanismus zur Lösung des Asyl- und Flüchtlingsproblems vorgelegt.⁶² Auf dieser Grundlage soll insbesondere ein Ausgleichsmechanismus geschaffen werden, wodurch die vom Flüchtlingsstrom besonders betroffenen MS eine Entlastung erfahren sollen. Ob dieser Vorschlag kurzfristig Aussicht auf Erfolg hat, ist allerdings zweifelhaft, da sich eine Reihe von MS einer Umverteilungsregelung ganz grundsätzlich widersetzt. In Ermangelung einer gemeinsamen Regelung greifen einzelne MS (insbesondere Österreich) zu unilateralen Maßnahmen – an der Grenze der EU-Legalität.⁶³ Dabei wird unverhohlen der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass extreme Maßnahmen die übrigen MS zu einem Umdenken bewegen können. Solidarität soll gleichsam erzwungen werden, Fairness im Ganzen durch punktuellen Regelverstoß erreicht werden.⁶⁴

3. Solidarität innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion

Wie gezeigt ist das gesamte EU-Recht vom Solidaritätsprinzip geprägt, wenn gleich dieses Prinzip in den verschiedenen Bereichen dieser Rechtsordnung eine sehr unterschiedliche Ausprägung nimmt. Es gibt einzelne „Inseln“, auf denen Solidarität besonders deutlich sichtbar wird. Wie oben in Zusammenhang mit der Analyse der wichtigsten „Inseln der Solidarität“ gezeigt, kommt hier ganz zentral das Reziprozitätsprinzip zum Tragen, auch wenn dies nicht immer auf Anhieb sichtbar wird. Der Reziprozitätsgrundsatz bleibt aber ein ganz zentrales strukturelles Element über die Verträge hinweg. Daneben gibt es sicherlich auch altruistische Elemente, doch kommt diesen nirgendwo vorwiegender Charakter zu, da die Ressourcen der EU und der MS beschränkt sind und der Solidaritätsanspruch

61 Eine grundlegende Analyse dieser Thematik findet sich auch in *R. Bieber/F. Maiani* (Fn. 3), S. 311 ff. Zur Solidarität als einer „Verpflichtung zur Solidarität“ siehe auch *A. Hatje*, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001.

62 Siehe die Mitteilung über die Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, v. 6.4.2016, KOM (2016) 197.

63 Dabei sei insbesondere das Stichwort „Flüchtlings-Obergrenze“ erwähnt. Eine solche ist mit dem GEAS klar unvereinbar.

64 Nach außen hin wurden diese Maßnahmen allerdings als EU-rechtskonform dargestellt, da eine „Repressalientaktik“, mag sie auch langfristig insgesamt zu einem Idealergebnis führen, EU-rechtlich nicht vertretbar ist. Als Rechtfertigung wurde ein Gutachten herangezogen, das Notstandsmaßnahmen im Sinne von Zulassungsbeschränkungen von Flüchtlingen zur Aufrechterhaltung von Ordnung und innerer Sicherheit rechtfertigt und die Existenz eines europäischen Asylrechts in Frage stellte. Beides ist nicht vertretbar. Siehe *P. Hilpold*, Die Obergrenze des Asylrechts, <http://www.peterhilpold.com/wp-content/uploads/2016/01/Asyl-Press-25Jan16.pdf>; *ders.*, Asyl und Umverteilung voneinander trennen, <http://www.peterhilpold.com/wp-content/uploads/2016/02/Asyl-Press-8Feb16.pdf> sowie sehr ausführlich und pointiert *W. Benedek/St. Salomon*, Stellungnahme der Asylrechtsnovelle, https://static.uni-graz.at/fileadmin/projekte/refugee-law-clinic/Stellungnahme_AsyLG_Namen_Institut_VOER.pdf. Zu den äußerst engen Grenzen für die Berufung auf Notstandsmaßnahmen gemäß Art. 72 AEUV siehe auch *D. Thym*, in: Hailbronner/Thym (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law, 2016, S. 44 ff.

nicht überstrapaziert werden darf. Das in der EU zur Anwendung kommende Solidaritätsprinzip entspricht somit weitgehend jenem, das im Völkerrecht entwickelt worden ist.

Ein Blick auf die Regelung zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) bestätigt diesen Befund. Solidarität steht hier unmittelbar im Dienst des gemeinsamen, reziproken Interesses, ein System am Leben zu erhalten, das sich als sehr vorteilhaft und nützlich für die EU und ihre MS erwiesen hat. Mehr noch als in allen anderen Bereichen ist es im Kontext der EWWU jedoch erforderlich, die Grenzen der Solidarität aufzuzeigen. Diese Grenzen dürfen weder zu eng noch zu weit gesetzt werden. Im erstgenannten Fall steht die Funktionsfähigkeit der EWWU auf dem Spiel – und das gilt insbesondere in Krisenzeiten. Eine zu großzügig bemessene Solidarität schafft hingegen die Gefahr leichtsinniger mitgliedstaatlicher Fiskalpolitik („moral hazard“-Problem) und die MS, die sich überlastet sehen, werden u.U. einen Austritt ins Auge fassen.

Die 2008 ihren Anfang nehmende Wirtschafts- und Finanzkrise hat das Solidaritätselement der härtesten Prüfung seit je unterzogen, doch hatte dies gleichzeitig auch die Möglichkeit geboten, neue Einsichten in die Natur dieses Prinzips zu gewinnen.

4. Die EWWU als solidarisches und als anti-solidarisches Konstrukt

Was auf den ersten Blick ein einheitliches Konstrukt zu sein scheint, zeigt bei näherem Hinsehen ein janusförmiges Gesicht: Eine schwach integrierte Wirtschaftsunion sollte mit einer hoch integrierten Währungsunion zusammengeführt werden. Die Problematik des Zusammenwirkens derart unterschiedlich ausgestalteter Bereiche wurde von Anfang an erkannt. Es war stets klar, dass diese beiden Säulen der EWWU, die zwei Seiten derselben Medaille repräsentierten, wechselseitig in Einklang zu bringen waren. Im Hintergrund stand die Frage, welche Rolle dem Solidaritätsgrundsatz beizumessen war. Die EU und ihre MS standen vor der Herausforderung, einerseits eine voll funktionsfähige EWWU zu entwickeln, andererseits die wirtschaftliche Souveränität der MS in weitestgehender Form zu schützen. Damit war indirekt auch die Aufgabe verbunden, das Konzept der Solidarität zu definieren.⁶⁵

Grundsätzlich sollten beide Säulen der EWWU zur Festigung der Solidarität in der EWWU beitragen und zwar in dem Sinn, dass damit der Weg zu einer immer engeren Union geebnet werden sollte, von welcher alle Volkswirtschaften der Union profitieren sollten. Gleichzeitig sollte das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten gesamthaft gewahrt werden. Dies bedeutete in Bezug auf die Wirtschaftsunion, dass Einschnitte in die nationale Wirtschaftssouveränität vermieden werden sollten, während in Bezug auf die Währungsunion Trittbrettfahrertum ausgeschlossen werden sollte, da ansonsten Stabilität und Bestand der Union ge-

⁶⁵ Eine umfassende Analyse dieser Thematik findet sich auch in Blanke/Pilz (Hrsg.), Die „Fiskalunion“, 2014.

fährdet würden. Die EWWU war damit insgesamt ein Solidarprojekt, wobei dieses aber auch antisolidarische Elemente enthält, so das sog. “Bailout-Verbot” in Art. 125 AEUV, das finanzielle Solidarität zwischen den MS untersagt. Auch das Verbot der Finanzierung von Staatsschulden durch Zentralbank oder Notenbank in Art. 123 AEUV verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung. Diese Verbote sind unmittelbare Konsequenz einer Wirtschaftsunion mit weitreichenden Imperfektionen. Gemäß Art. 121 AEUV sollten die MS ihre Wirtschaftspolitik nach Maßgabe eines komplexen, aber doch auch sehr vagen Systems von Regeln und Richtlinien koordinieren, das insgesamt der Offenen Methode der Koordinierung entsprechen sollte, einem zwischen Recht und Politik angesiedelten Governance-System, das sich in der Union angesichts der ständig steigenden Komplexität in den Beziehungen mit und zwischen den MS immer größerer Beliebtheit erfreut.⁶⁶ Materielle Verpflichtungen, die in diesem Zusammenhang den MS als Basis für die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion durch den EU-Rat und die EU-Kommission auferlegt worden sind, sind im Stabilitäts- und Wachstumspakt enthalten, aber dieses Instrument wurde im Jahr 2005 erheblich abgeschwächt.⁶⁷ Konkret wurden die souveränen Rechte der MS erweitert und die EU-Überwachung verlor an Biss. So wurde der diskretionäre Spielraum des Rates hinsichtlich der Feststellung eines übermäßigen Defizits einzelner MS erheblich verstärkt. Budgetsünder konnten nun auf eine erweiterte Palette an Rechtfertigungsgründen Rückgriff nehmen. Im Besonderen konnten von nun an der Konjunkturzyklus und außergewöhnliche Umstände berücksichtigt werden, so dass Strafen wegen Verletzung der Budgetregeln nicht mehr zur Anwendung kamen.⁶⁸

Interessanterweise führte diese Erschütterung des ursprünglichen EWWU-Konstrukts nicht sofort zu einem Vertrauensverlust der Märkte, sondern im Gegenteil zur Herausbildung enormer spekulativer Blasen und damit zusammenhängenden Budgetdefiziten, insbesondere in den südeuropäischen Ländern. Erklären lässt sich diese abnorme Marktreaktion wiederum nur über das Solidaritätsprinzip. Gerade weil die Märkte darauf vertrauten, dass ein derart hochentwickeltes Währungssystem und eine einheitliche Währung dieses so bedeutenden Binnenmarktes nicht einfach aufgegeben würde,⁶⁹ wurde eine enorme Erwartungshaltung in Bezug auf Solidarleistungen zur Rettung dieses Systems im Falle einer Krise generiert. Die diesbezüglichen Restriktionen im AEUV wurden schlichtweg igno-

66 Es handelt sich dabei um ein „Steuerungsinstrument zur flexiblen Politikabstimmung auf europäischer Ebene, um die MS unter Wahrung ihrer Souveränität und nationaler Vielfalt effektiv auf einheitliche Ziele verpflichten zu können“. Vgl. *F. Meyer*, Kommentar zu Art. 84 AEUV, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2015, S. 338, Abs. 18.

67 Vgl. *P. Hilpold*, Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise, in: Hilpold/Steinmair (Hrsg.), *Neue europäische Finanzarchitektur*, 2014, S. 3-82.

68 Ebd., S. 29 ff.

69 Vgl. *H. Enderlein*, Solidarität in der Europäischen Union – die ökonomische Perspektive, in: Callies (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, 2013, S. 83-97, 93.

riert. Mit anderen Worten: Diese Beschränkungen hatten praktisch ihre Glaubwürdigkeit verloren.⁷⁰

Die Märkte verliehen sich stattdessen darauf, dass die MS im Falle einer Bedrohung des Systems durch übermäßige Haushaltsdefizite alles unternehmen würden, dieses zu retten. Das Ausmaß der Schuldenkrise der Jahre 2010 – 2012 war zwar nicht vorhergesehen worden, doch wurden die Markterwartungen von den Ankündigungen von EZB-Chef Mario Draghi, die auf ein massives Eingreifen der EZB schließen ließen, bestätigt.⁷¹

Anschließend, am 2. August 2012, kündigte der Gouverneursrat der EZB die Lancierung des sog. OMT-Programms an, nach welchem die EZB den Ankauf von Staatsanleihen der Eurozone in Form von Offenmarktgeschäften ankündigte, wobei sehr restriktive Bedingungen zur Anwendung kommen sollten. Ein solcher – bislang noch nicht erfolgter – Ankauf ist möglich, wenn ein Eurozonen-Staat sich bereits in einem Notstandsprogramm gemäß EFSF/ESM-Regeln bzw. einem Anpassungsprogramm befindet. Es gibt keine quantitativen Beschränkungen für die Durchführung dieses Programms.⁷²

Allein schon die Ankündigung dieses Programms führte zu einer deutlichen Stabilisierung der Finanzmärkte im Eurozonen-Raum, wobei hier nicht allein die Unterstützungszusage der EZB ins Gewicht fiel: Die strikte Konditionalität – mit der Beiziehung des IWF, einer Institution, die international auf die längste und größte Erfahrung in Konditionalitätsfragen verweisen kann – stellt sicher, dass die Hilfsempfänger einen bestmöglichen Beitrag leisten, um den Erfolg dieser Programme sicherzustellen.

Dieses Programm hat die Bedeutung des Solidaritätskonzepts im EWWU-Bereich weiter erhellt. Die Wirtschafts- und die Währungsunion sind mit kommunizierenden Gefäßen vergleichbar. Die Bedeutung von Solidarität in diesem System kann nur über eine gesamthafte Analyse dieser Interaktion erfasst werden. Das prioritäre Ziel der EWWU war die Bereitstellung der monetären Basis für das sich immer weiter entwickelnde europäische Integrationsprojekt. Innerhalb dieses Systems wurde der Währungsunion gegenüber der Wirtschaftsunion ganz klar der Vorrang zuerkannt, während die Wirtschaftsunion nur einen Appendix dazu darstellte. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der einzelnen MS war kein Selbstzweck, sondern ist als funktional zur Stabilisierung und zur Verbesserung der Wirkungskraft der Währungsunion zu sehen. Fragen der Wirtschaftspolitik berühren aber neuralgische Punkte der staatlichen Souveränität. Eine Koordinierung oder gar Harmonisierung der Wirtschaftspolitik der einzelnen MS kann nicht punktuell al-

70 Vgl. *A. de Stree*, The evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht: An Unfinished Task, in: 20 Maastricht Journal 3/2013, S. 336-362, 337.

71 Vgl. das Protokoll der Rede Mario Draghis auf der "Global Investment Conference" in London vom 26.10.2012 (<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>) (27.12.2015). Folgende Äußerung Mario Draghis wurde berühmt, da sie der Grundhaltung des EZB-Präsidenten sehr deutlich Ausdruck verlieh: "Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough."

72 Vgl. EZB, Press release, 6.9.2012 – Technical features of Outright Monetary Transactions (27.12.2015).

lein im Bereich der Währungsunion wirken, sondern muss das europäische Integrationsprojekt gesamthaft betreffen. Dieses war aber auf eine solche Entwicklung nicht vorbereitet. In Rahmen einer vollständig koordinierten Wirtschaftspolitik müsste auch die Haushalts- und die Steuerpolitik auf die europäische Ebene übertragen werden.

In der Folge müssten dann auch derartige Kernbereiche nationaler Souveränität wie die Sozialpolitik sowie die Bildungs- und die Kulturpolitik vergemeinschaftet werden. Angesichts dieses klar erkennbaren Szenarios waren die MS sehr darauf bedacht, eine EU-Wirtschaftsregierung nur in sehr bescheidenem Maße zu akzeptieren. Später sollte sich allerdings weisen, dass diese Vorkehrungen, die vor dem Hintergrund einer relativ ruhigen Gesamtmarktsituation getroffen worden sind, völlig unzureichend waren. Obwohl die führenden EU-Ökonomen das Ausmaß der Instabilität nicht vorhersahen, waren die Unvollständigkeit und die "hinkende Natur" der EWWU auf breiter Ebene bekannt.

Die Grenzen der Wirtschaftsunion bedeuteten, dass auch die Währungsunion nur unvollständig sein konnte. Im Besonderen wurde festgelegt, dass die Nichteinhaltung der Budgetziele und ausufernde Haushaltsdefizite keine Unterstützungsmaßnahmen zur Folge haben sollten. Im Großen und Ganzen blieb damit das Gleichgewicht der Rechte und Pflichten innerhalb der EWWU gewahrt und Solidarität sollte nur unter Achtung des Reziprozitätsgrundsatzes geübt werden. Diese Form der Solidarität sollte weniger auf Altruismus und Idealismus als auf versicherungsmathematischen Grundsätzen beruhen. Wie erwähnt ist die EWWU beinahe zerbrochen und zwar aus einer Reihe von Gründen. In erster Linie haben sich die Risikoabschätzungen als unzutreffend erwiesen. Die Koordinierungsvorgaben zur Wirtschaftsunion gemäß AEUV waren – wie gezeigt – schwach ausgeprägt, doch selbst diese Vorgaben sind nicht eingehalten worden. Zudem haben einzelne MS die Stabilität der EWWU mutwillig gefährdet, indem sie eine klar unsolidarische Haushaltspolitik betrieben haben. Und schließlich haben die Finanzmärkte eine andere Einschätzung in Bezug auf den Entwicklungsstand der EWWU vorgenommen: In der Annahme, dass der Euro auf jeden Fall gerettet würde, gingen sie für den Krisenfall von Solidarmaßnahmen aus, die die diesbezüglichen Verpflichtungen laut den Verträgen weit überschreiten würde.

5. Die Finanzkrise: Ende oder Bestätigung der reziproken Solidarität?

Durch die Finanzkrise wurden die Konstruktionsdefizite der EWWU offensichtlich. Ab dem Jahr 2008 begannen die Märkte, gegen die schwächsten Volkswirtschaften der Eurozone zu spekulieren. Die Refinanzierungskosten der am meisten verschuldeten Länder stieg auf ein nicht mehr tragfähiges Niveau an, so dass die Schulden ohne externe Hilfe nicht mehr bedienbar waren. Bekanntlich wurde Griechenland dann in der Folge in den Jahren 2010 sowie 2011-2012 über zwei

Rettungspakete (im Wert von zuerst 110 Milliarden Euro und dann weiteren 100 Milliarden Euro) gerettet.⁷³

Weitere Rettungspakete mussten für Irland, Spanien, Portugal und Zypern bereitgestellt werden, wobei die Mitglieder der Eurozone die Hauptlast trugen – zuerst über bilaterale Darlehen und anschließend über den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSF), basierend auf einer EU-Verordnung, und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), einer Zweckgesellschaft⁷⁴, die beide im Juli 2010 durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ersetzt wurden, einer dem IMF ähnlichen internationalen Organisation, die von den MS der Eurozone mit 700 Milliarden Euro ausgestattet worden ist.⁷⁵ Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass hier eine „Krisenfeuerwehr“ geschaffen worden ist, die von den Verträgen in keiner Form antizipiert worden ist. Es war deshalb schwer zu beurteilen, ob diese Maßnahmen in Einklang mit dem EU-Recht standen und schon bald wurde die diesbezügliche Diskussion auf die Frage gelenkt, welche Bedeutung dem Solidaritätsgrundsatz beizumessen war.⁷⁶ Schon anlässlich der dringlichen Hilfsmaßnahmen des Jahres 2010 anlässlich einer noch nie dagewesenen Finanzkrise wurden Zweifel aufgeworfen, ob Art. 122 Abs. 2 AEUV tatsächlich die geeignete Rechtsgrundlage für Finanzhilfen durch die Union darstellen konnte. Obwohl es sicherlich zutreffend ist, dass diese Bestimmung Finanzhilfen der Union an MS erlaubt, die „aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht“ sind, wurde dennoch die Auffassung vertreten, dass der wirtschaftliche Zusammenbruch eines Landes wie Griechenland kein „außergewöhnliches Ereignis“ außerhalb der Kontrolle durch den betreffenden MS darstellte. Diese Ereignisse seien stattdessen im Lichte der verantwortungslosen Wirtschaftspolitik der Vergangenheit vorhersehbar gewesen.⁷⁷ Dieser Ansatz übersieht allerdings, dass Art. 122 Abs. 2 Finanzhilfen nicht auf jene Staaten beschränkt, die unverschuldet in eine Notlage geraten sind. Es ist hier nicht das Verschuldenselement ausschlaggebend, sondern der Notstand an sich, den es zu überwinden gilt und zwar sowohl im Interesse der MS als auch in jenem der Union als Ganzes. Wäre vergangenes Fehl-

⁷³ Vgl. Editorial Comment, in: 48 CMLR 2011, S. 1769-1776.

⁷⁴ VO (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.5.2010.

⁷⁵ Vgl. dazu *St. Pilz*, Der europäische Solidaritätsmechanismus, 2016 sowie *U. Häde*, Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, S. 891-903.

⁷⁶ Vgl. zu diesem Thema auch *B. Smulders/J.-P. Keppenne*, Commentary to Article 222 TFEU, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Bd. 3, 2015, S. 943-952.

⁷⁷ Vgl. *K. Faßbender*, Der europäische ‘Stabilisierungsmechanismus’ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2010, S. 799, 800. Einen vergleichbaren Ansatz vertritt, in Bezug auf die irische Finanzkrise, *M. Ruffert*, The European Debt Crisis and European Union Law, in: 48 CMLR 2011, S. 1777-1806, 1787. Ruffert vertritt die Auffassung, dass diese Krise in Anbetracht der Unfähigkeit der irischen Regierung, den Finanzsektor hinreichend zu überwachen und zu besteuern, keineswegs unerwartet gekommen sei. Zur Verteidigung Irlands kann allerdings vorgebracht werden, dass das, was als „hinreichende Überwachung“ anzusehen ist, erst zu einem Zeitpunkt deutlich geworden ist, als die Finanzkrise bereits ausgebrochen war.

verhalten ein Ausschlussgrund für finanzielle Hilfestellungen, so würde dies nicht nur ein qualifiziertes Beweisproblem schaffen⁷⁸, sondern auch den Anwendungsbereich von Art. 122 Abs. 2 in unzulässiger Weise einschränken. Das Solidaritätsprinzip, so wie es in dieser Bestimmung zum Ausdruck kommt, würde seine Eigenschaft als Abwehrinstrument für akute Notlagen verlieren und in einen Mechanismus umgewandelt werden, der vergangenes Verhalten der MS belohnt oder bestraft. Das kann aber eine Institution wie die EU nicht leisten.

Was das in Art. 125 AEUV verankerte sog. "Bail-Out"-Verbot anbelangt, ist die Fragestellung etwas komplexer, da diese Bestimmung die Übernahme von finanziellen Verpflichtungen der MS durch die EU oder durch andere MS kategorisch auszuschließen scheint. Die eigentliche Bedeutung dieser Bestimmung wird aber erst durch einen komplexen Auslegungsprozess deutlich, in dessen Rahmen Werte und Ziele, die eng mit dem Solidaritätsprinzip verbunden sind, wechselseitig abgewogen werden. Wie bereits erwähnt, liegt das zentrale Ziel dieser Bestimmung darin, die MS für ihre Wirtschaftspolitik verantwortlich zu machen, und zwar insbesondere dann, wenn sie von den gemeinsamen Zielen abweichen, die im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung festgelegt worden sind. Die Konsequenzen einer mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik, die potentiell die Funktionsfähigkeit der EWWU unterminiert, sollen primär vom verantwortlichen MS getragen werden. Die Märkte sollten nicht in eine umfassende EU-Solidarität vertrauen, sondern die nationale Budgetpolitik über Zinsaufschläge disziplinieren. Aber wie stark soll dieses Signal der Verträge an die Märkte sein? GA Juliane Kokott hat in ihren Schlussanträgen in der Rs. C-370/12, Thomas Pringle⁷⁹ klar hervorgestrichen, dass extreme Strenge in dieser Frage zu untragbaren Kosten führen würde. Tatsächlich verbliebe kaum mehr Platz für Solidarität, wenn es MS generell verboten wäre, finanzielle Hilfestellung zu leisten, was in letzter Konsequenz dazu führen könnte, dass Handel und jegliche Wirtschaftsbeziehung zwischen den MS eingestellt werden müssten⁸⁰. Mit anderen Worten: Bei bestehender Union kann Solidarität nicht ausgeschlossen werden. Die besondere Herausforderung liegt darin, ein Maß an Solidarität zu finden, das der Union unter Berücksichtigung der widerstreitenden Interessen und Kräfte, die hier am Werk sind, ein Höchstmaß an Bestandskraft verleiht.

78 So wurden bspw. Griechenland systematisch Falschmeldungen bei der Einmeldung der Wirtschaftsdaten vorgeworfen. Dem kann aber entgegengehalten werden, dass Griechenland über ein notorisch funktionsunfähiges statistisches System verfügte und damit gar nicht in der Lage war, den Ansprüchen der EU, was Umfang und Qualität der Daten anbelangt, gerecht zu werden. In Bezug auf den Bankensektor kann Irland Fahrlässigkeit bei der Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion vorgeworfen werden, doch kann ein solcher Vorwurf, wie die nachfolgenden Entwicklungen zeigen sollten, gegenüber mehreren EU-MS erhoben werden. Vgl. P. Hilpold, Eine neue europäische Finanzarchitektur, 2014, S. 30.

79 EuGH, Urteil v. 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), ECLI:EU:C:2012:756, GA Kokott, Schlussanträge v. 26.10.2012.

80 Ebd., Abs. 133.

In der Rs. “Pringle”⁸¹ fand der EuGH einen solchen Ansatz, um diese Interessen in pragmatischer Form abzustimmen: Rein rechtlich stellt eine finanzielle Hilfestellung durch einen MS oder durch die EU keine Schuldübernahme dar.⁸² Dasselbe gilt für den Ankauf von Staatsanleihen durch den ESM: Auch in diesem Fall haftet allein der emittierende MS für die Rückzahlung.⁸³ Angesichts der unklaren normativen Lage hatte der EuGH in diesem Zusammenhang allerdings schwierige Abwägungen und Festlegungen zu treffen, die nachfolgend auch auf Kritik stießen.⁸⁴ Insgesamt aber kann schwer in Abrede gestellt werden, dass sich die Entscheidung des EuGH in diesem Fall sehr gut in das System des EU-Rechts fügte, so wie es auch vom EuGH selbst mitentwickelt worden ist: Das Bail-out-Verbot ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, die EWWU angesichts der Unzulänglichkeiten der EU-Wirtschaftsregierung funktionsfähig zu erhalten. Als mit der Finanzkrise eine völlig unerwartete Gefahr auf die Währungsunion zukam, wäre es kontraproduktiv gewesen, die MS über die Vornahme restriktiver Maßnahmen zu einer weiteren Verschärfung der Krise zu verpflichten. Es war unstrittig, dass verpflichtende Bail-out-Maßnahmen unzulässig sein sollten, doch freiwillige Maßnahmen dieser Art waren schwerlich zu beanstanden. Um allenfalls verbleibenden Zweifeln zu begegnen, verwies der EuGH auf das – in den Verträgen in diesem Kontext nicht vorgesehene, aber insbesondere im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zentrale – Konditionalitätselement, dessen Beachtung unabdingbare Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Hilfeleistungen war. Die Aussicht auf Hilfeleistung mag auf den ersten Blick die Bereitschaft zur Haushaltsdisziplin schwächen, doch das vom EuGH in Art. 125 hineininterpretierte Konditionalitätsprinzip⁸⁵ sollte einer solchen Entwicklung wirksam begegnen. Hilfe in Notsituationen ist fakultativ (und nicht obligatorisch) und sie hat einen Preis. Die Anpassungsmaßnahmen haben sich als äußerst schmerzhaft für die Schuldnerstaaten erwiesen, so dass die Perspektive gerettet zu werden, wenig attraktiv erscheint.

Insgesamt hat sich die Entscheidung des EuGH im “Pringle”-Fall als sehr pragmatisch erwiesen, auch wenn EU-Puristen die Nase rümpften: Die EWWU wurde gerettet und gleichzeitig wurden die Budgetkontrollmechanismen nicht außer Kraft gesetzt. Der Schlüssel dazu war das Konzept der „strikten Konditionalität“, ein Konzept, das durch die Vertragsrevision 2011 auch im Primärrecht verankert worden ist.⁸⁶

81 EuGH, Urteil v. 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Pringle), ECLI:EU:C:2012:756. Vgl. z.B. *P. Craig*, Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology, in: 20 MJ 1/2013, S. 3-11 und *F. Martucci*, La Cour de justice face à la politique économique et monétaire: du droit avant toute chose, du droit pour seule chose, Commentaire de l’arrêt CJUE, 27 novembre 2012, Pringle, in: RTDeur 2013, S. 239-266.

82 EuGH, Urteil v. 27.11.2012, C-370/12 (Pringle), ECLI:EU:C:2012:756, Abs. 137.

83 Ebd., Abs. 141.

84 Sehr deutlich *G. Beck*, The Court of Justice, Legal Reasoning, and the Pringle Case—Law as the Continuation of Politics by Other Means, in: *European Law Review* 2/2014, S. 234-250.

85 Vgl. *B. de Witte/Th. Beukers*, Case note to “Pringle”, in: 50 CMLR 2013, S. 805-848, 838 ff.

86 Siehe Art. 136 Abs. 3 AEUV, der durch den Beschluss Nr. 2011/199/EU des Europäischen Rates vom 25. März 2011 Art. 136 hinzugefügt worden ist:

Die MS und der EuGH waren besonders bemüht klarzustellen, dass altruistische Solidarität nicht zum Prinzip erhoben werden sollte und zwar nicht einmal in extremen Situationen wie der 2010 begonnenen Schuldenkrise. Wie der EuGH hervorgehoben hat, stellte diese Hilfe keine freigiebige Großzügigkeit dar, sondern wurde von der Einhaltung einer Reihe von Verpflichtungen abhängig gemacht.⁸⁷ Er machte klar, dass keine neue Form an Solidarität eingeführt worden ist, sondern dass vielmehr auch in diesem äußerst heiklen Bereich Solidarität weiterhin auf dem Reziprozitätsprinzip begründet bleiben sollte.

6. Weitere Entwicklungen

Mit Urteil vom 16. Juni 2015 in der Rs. C-62/14 (sog. OMT-Entscheidung) hat der EuGH den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt erneut für zulässig qualifiziert. In dieser vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vorgelegten Sache hat der EuGH gleichzeitig die Bedeutung der Konditionalität in diesem Zusammenhang bestätigt und hervorgehoben, dass die EZB das OMT-Programm mit hinreichenden Garantien versehen muss, damit sichergestellt werden kann, dass dieses gegen das Verbot der monetären Finanzierung verstößt. Das BVerfG hat in seiner Vorlage bereits umfassende Kriterien vorgegeben, deren Einhaltung die EU-Rechtskonformität des OMT-Programms garantieren sollte und damit bereits eine Lösung in dem beschriebenen Sinne vorgezeichnet.⁸⁸

Der nächste Bereich, in dem die Bedeutung der Solidarität auf dem Gebiet der EWWU einem Test unterzogen wird, ist jener der Bankenunion. Bekanntlich umfasst die Bankenunion eine Vielzahl an Regelungen, die nach dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ins Auge gefasst worden sind, um den Banken- und Finanzsektor innerhalb der EU zu stabilisieren. Stabilisierung bedeutet in diesem Zusammenhang in erster Linie die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks („*single rulebook*“) betreffend die Eigenkapitalerfordernisse⁸⁹, Einlagensicherungssysteme⁹⁰ sowie die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen zur Verhinderung einer Insolvenz bzw. zur Minimierung der

„(3) 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.

Die qualifizierte Mehrheit dieser Mitglieder bestimmt sich nach Artikel 238 Abs. 3 lit. a AEUV.“

Vgl. auch *M. Ioannidis*, EU Financial Assistance Conditionality after “Two Pack”, in: 74 *ZaöRV* 2014, S. 61-104.

87 EuGH, Urteil v. 27.11.2012, Rs. C-370/12 (Thomas Pringle), ECLI:EU:C:2012:756, Abs. 142 f.

88 Vgl. *G. Anagnostaras*, In ECB We Trust ... The FCC We Dare! The OMT Preliminary Ruling, in: 40 *European Law Review* 2015, S. 744-762. Vgl. auch die Ausführungen von *GA Cruz Villalón* in seinen Schlussanträgen v. 14.1.2015, in denen diese das OMT-Programm als „unkonventionelle“, aber grundsätzlich erlaubte geldpolitische Maßnahme bezeichnete.

89 Vgl. die Eigenkapitalrichtlinie IV, RL 2013/36/EU des EP und des Rates v. 26.6.2013 und VO (EU) Nr. 575/2013 des EP und des Rates v. 26.6.2013 zur Umsetzung der Basel III Kapitalerfordernisse für Banken.

90 Siehe RL 2014/49/EU des EP und des Rates v. 16.4.2014 über Einlagensicherungssysteme.

negativen Auswirkungen einer solchen.⁹¹ Die zwei Hauptpfeiler der Bankenunion in ihrer gegenwärtigen Form, der Einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) und der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) sollten verhindern, dass Banken in Insolvenz geraten bzw. – sollte dies nicht mehr zu vermeiden sein – dass ihre geordnete Abwicklung erfolgen kann. Diese Bestimmungen sollen ein Aufsichts- und Interventionssystem für Banken- und Finanzinstitute in der Eurozone (und auf freiwilliger Basis auch für die übrigen EU-MS) schaffen, das auf dem Solidaritätsgrundsatz und dem Reziprozitätsprinzip gründet. Diese Regelungen sind aufwändiger Natur und wirken primär präventiv. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass das Banken- und das Finanzsystem der EU-MS eng verknüpft ist und dass alle MS hier mit einem Rawlsschen „Schleier der Ungewissheit“ in Bezug auf die Risiken, die in diesen Sektoren stecken, konfrontiert sind, weshalb sich zwischen Staaten (und im Besonderen zwischen jenen der Eurozone) eine Art Schicksalsgemeinschaft herausgebildet hat.⁹² Eine Bankenunion als eine Art Versicherungsmechanismus mit (eingeschränkter) reziproker Solidargarantie erscheint damit gerechtfertigt. Es wurde aber Kritik geäußert, wonach die Bankenunion über ein traditionelles Solidarmodell hinausreiche und stattdessen eine Transferunion verwirkliche.⁹³ Besonders heikel sind in diesem Zusammenhang die Regelungen über den zukünftigen Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (Single Resolution Fund (SRF)), da in diesem Zusammenhang befürchtet worden ist, dass die gemeinsame Beitragsleistung zu einer Situation führen könnte, wonach jene MS, die über ein hochentwickeltes Bankenaufsichts- und -regelungssystem verfügen, jene MS finanzieren würden, die einer solchen Aufsicht weniger Augenmerk schenken. Dieses Urteil müsste sogar noch kritischer ausfallen, wenn – wie von einzelnen MS gefordert – sog. Eurobonds ausgegeben würden, da es in diesem Fall zu einer verstärkten Vergemeinschaftung der Risiken kommen würde. In diesem Fall würde die reziproke Natur der EWWU eindeutig abgeschwächt und es würde sich klar eine Form altruistischer Solidarität herausbilden.

V. Schlussfolgerungen

Wie gezeigt finden sich im EU-Recht zahlreiche Solidarelemente. Was Solidarität dabei konkret bedeutet, hängt aber von den Eigenheiten des Sektors, in dem Solidarität zur Anwendung kommt sowie vom Zeitraum ab, der konkret einer Be-

91 Siehe RL 2014/59/EU des EP und des Rates v. 15.5.2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen.

92 Vgl. in diesem Zusammenhang auch *E.-U. Petersmann*, De-Fragmentation of International Economic Law Through Constitutional Interpretation and Adjudication with Due Respect for Reasonable Disagreement, in: 6 *Loyola University Chicago International Law Review* 2008/2009, S. 209-247.

93 Dies ist zumindest die Auffassung einer Gruppe deutscher Kläger angeführt von Prof. Markus Kerber, die im Juli 2014 gegen die zentralen Bestimmungen der Bankenunion, und im Besonderen gegen SSM, SRM und SRF Verfassungsbeschwerden beim BVerfG einbrachten.

trachtung unterzogen wird. So konnte aufgezeigt werden, dass der Solidaritätsbegriff in Sektoren wie jenem der Regionalpolitik oder der Entwicklungspolitik sehr unterschiedliche Deutungen erfährt. Dennoch weisen diese Solidaritätsbegriffe gewisse Gemeinsamkeiten auf, die sich über das gesamte EU-Recht hinweg wiederfinden. So ist diesen Begriffen durchwegs eine ausgeprägt reziproke Natur, ein *do-ut-des*-Charakter, gemein. In einzelnen Bereichen des EU-Rechts zeigt das Solidaritätskonzept sogar altruistische Schattierungen, doch gewinnen diese niemals die Oberhand. Wird nämlich von MS verlangt, vorwiegend altruistisch zu handeln, ohne dass zumindest mittelfristig Reziprozität in Sicht ist, besteht die Gefahr, dass die „Insel der Solidarität“ weggeschwemmt wird, so wie dies gegenwärtig im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik droht. Die enorme Belastungsprobe, denen einzelne MS in diesem Bereich ausgesetzt sind und die Gewissheit anderer MS, allein schon aufgrund der geographischen Lage von einer größeren Zahl an Asylanträgen gemäß dem Erstaufnahmelandprinzip betroffen zu sein, hat zu einem ausgeprägt unsolidarischen Verhalten geführt, was sich auch in der Ablehnung eines Quotensystems – trotz der in Art. 80 AEUV enthaltenen Solidarverpflichtung – geäußert hat. Darunter leidet aber auch die externe Solidarität gegenüber den Flüchtlingen, die in der Genfer Flüchtlingskonvention (aber auch im einschlägigen EU-Sekundärrecht) ihren Ausdruck gefunden hat. Auch hier wird die Einhaltung der Solidarverpflichtungen durch die einseitige Belastung Europas erschwert: Obwohl die Genfer Flüchtlingskonvention quasi-universell gilt, trägt Europa die Hauptlast der Verpflichtungen aus diesem Abkommen, was auch immer wieder zum Ruf nach einer Reform dieses Abkommenswerkes führt.⁹⁴

Es gibt auf der anderen Seite auch Tendenzen, die einen gegenteiligen Eindruck vermitteln könnten: So gibt es zahlreiche Bekundungen und auch konkrete Verhaltensweisen, die auf eine unmittelbare Stärkung des Solidaritätsprinzips z.T. sogar in seiner altruistischen Ausprägung hindeuten. Dieser Eindruck könnte aber irreführend sein, da dadurch andere Tendenzen übersehen werden, deren Berücksichtigung für die Gewinnung eines verlässlichen Gesamtbildes unerlässlich ist. So ist in erster Linie zu berücksichtigen, dass das EU-Recht über die letzten Jahrzehnte insgesamt einen höheren Grad an Kohäsion gewonnen hat, wobei der reziproke Charakter vieler Bestimmungen an Sichtbarkeit verloren hat. Weiter sind die Unionsbürger mittlerweile wichtige Akteure und Rechtsträger im EU-Recht geworden, so dass die unmittelbaren Interessen der MS eher in den Hintergrund getreten sind. Und schließlich ist das EU-Recht materiell auf weitere Bereiche ausgedehnt worden, in denen, so wie im Kontext der EWWU, die Anwendung ausgeprägter Formen der Solidarität entscheidend für die Funktionsfähigkeit des jeweiligen Bereichs ist. Gerade was die EWWU anbelangt, ist festzuhalten, dass die extreme Volatilität der Finanzmärkte und die geringe Vorhersehbarkeit der Auswirkungen von Instabilitäten im Finanzsektor auf die Realwirtschaft weitrei-

94 Vgl. dazu P. Hilpold, Die Genfer Flüchtlingskonvention 1951 – Reformbedarf angesichts der Flüchtlingskrise?, in: 14 *Migralex* 1/2016, S. 2-7.

chende Solidarverpflichtungen von Seiten der MS voraussetzen. Die besondere Natur der Gegenseitigkeit, die in diesem Bereich greift, gebietet deshalb das Eingehen umfassender Verpflichtungen.

Dennoch bleibt die Reichweite dieser Verpflichtungen begrenzt.⁹⁵ Diesen einen vorrangig altruistischen Charakter beizumessen und zu unterstellen, dass die EU, zumindest in einigen Bereichen, eine Transferunion geworden sei, würde den Fortbestand der EU gefährden. In Bereichen wie der Asyl- und Flüchtlingspolitik sind die Grenzen der Solidarität sehr deutlich geworden, da kein Konsens über die essentiellen Prämissen gefunden werden konnte, damit Solidarität in diesem Bereich greifen kann. So war es weder möglich, einen vertretbaren Kompromiss über eine Lastenteilung in der EU zu erzielen, noch konnte eine Einigung über ein langfristiges Management der Flüchtlingsströme erreicht werden.⁹⁶ Eine Reziprozitätsperspektive stellte sich auch auf längere Frist nicht ein und so waren die MS darauf angewiesen, eigenständig Dringlichkeitsmaßnahmen zu setzen, auch wenn von vornherein klar war, dass unilaterale Lösungen nicht möglich sind. Angesichts dieser enttäuschten Solidaritätserwartungen ist somit ein Gefangenendilemma aufgetreten: Unilateralismus mag kurzfristig eine attraktive Handlungsoption darstellen, untergräbt aber das Fundament für ein weit wirksameres multilaterales Vorgehen auf mittlere Frist.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass das Solidaritätskonzept im EU-Recht in den letzten Jahren ständig an Bedeutung gewonnen hat, sei es, da die Kohäsion zwischen den MS zugenommen hat, sei es, da die Währungsunion das Gewicht der Risikofaktoren verstärkt hat, gegen welche allein der Solidaritätsgedanke eine Absicherung zu bieten vermag. Dennoch hat sich die EU dadurch nicht zu einer „Transferunion“ gewandelt. Das in der EU zur Anwendung kommende Solidaritätsprinzip ist im Gegenteil weiterhin vom Reziprozitätsgesichtspunkt geprägt und die Konditionalitätselemente sind verstärkt worden. Dies kann auf den ersten Blick als enttäuschend angesehen werden oder als Verstärkung der mitgliedstaatlichen Egoismen. Eine genauere Betrachtung zeigt aber, dass in der EU allein die Wirkmechanismen der Solidarität zur Geltung kommen, die auch generell gelten.

95 Auch Michael Potacs schreibt, dass in der Wirtschaftsunion nach wie vor als Grundprinzip die staatliche Eigenverantwortlichkeit vorherrscht. Vgl. *M. Potacs*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip, in: *EuR* 2013, S. 133-145, 143.

96 Einer der Hauptgründe für diese Entwicklung war die steigende Zahl an „failing states“ in der Region, von welcher der Hauptteil der Flüchtlinge stammt sowie die fehlende Bereitschaft der Staatengemeinschaft, das Problem militärisch vor Ort zu lösen. Dies könnte sich mittlerweile aber – nach den Anschlägen von Paris vom 13. November 2015 – geändert haben. Die Sicherheitsratsresolution 2249 vom 20. November 2015 kann auch als Ausdruck internationaler Solidarität angesichts einer massiven terroristischen Bedrohung gesehen werden. Vgl. *P. Hilpold*, The Security Council and the Fight Against Terrorisms: Does SC Resolution 2249 (2015) Lead to a More Hobbesian or a More Kantian International Society?, in: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2704467 (abgerufen am 26.12.2015).