

# Ist die Europäische Union eine Verantwortungsgemeinschaft? Zum europarechtlichen Konzept der Verantwortung im Lichte des Solidaritäts- und Loyalitätsprinzips

Ranjana Andrea Achleitner

## Inhaltsübersicht

I.	Einführung	159
II.	Zum Konzept der EU als eine Verantwortungsgemeinschaft	162
1.	Die EU als Wertegemeinschaft	162
2.	Das Solidaritäts- und Loyalitätsprinzip als Grundpfeiler eines europarechtlichen Konzepts der Verantwortung	164
a)	Solidarität	164
b)	Loyalität	166
3.	Bedrohung der europäischen Werte: Rechtsinstrumente der EU	168
III.	Conclusio	170

*„Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung. Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“ (Schuman-Erklärung 1950)*

## I. Einführung

Die Geschehnisse während der letzten Jahre der sich aneinanderreihenden (Wirtschafts-, Flüchtlings- und Corona-)Krisen in Europa haben die Schwächen wie auch Stärken der EU schonungslos offenbart und gezeigt, dass die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten nicht allein von Altruismus geprägt sind. Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* betont in ihren Reden zur aktuellen Situation regelmäßig den notwendigen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten: *„Diese Krise wird wahrscheinlich unsere*

*Politik [...] neu definieren. Und in dieser neuen Welt muss Europa zusammenhalten, und zwar durch Dick und Dünn.*<sup>1</sup>

Der EU wird in letzter Zeit zunehmend attestiert, dass sie den Krisen und Herausforderungen dieser Zeit nicht gewachsen ist und in den unterschiedlichen Problemfeldern scheitert.<sup>2</sup> Es wird mitunter moniert, dass der Zusammenhalt der EU gefährdet ist.<sup>3</sup> So werden Zweifel laut, ob die EU so gefestigt ist, „um allen wahrnehmbaren inneren und äußeren Bedrohungen standzuhalten“<sup>4</sup> und es wird mithin befürchtet, dass „längerfristig eine Lage geschaffen [würde], in der die Union selbst auf dem Spiel stehen könnte“.<sup>5</sup> Hierbei ist ebenso die Frage nach der Ausgestaltung der Beziehungen der Mitgliedstaaten der EU untereinander von Relevanz.

Die Lösungsansätze in der Krise waren verbunden mit einer transnationalen Solidarität innerhalb der EU. So haben die Mitgliedstaaten etwa bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie bei der Behandlung von Patient:innen oder der Bereitstellung medizinischer Hilfsgüter sich gegenseitig unterstützt. Diese Solidarität unter den Mitgliedstaaten mag als altruistisches Konzept oder wechselseitiges Verhalten gewertet werden. Die Frage der (wechselseitigen) Verantwortung der Mitgliedstaaten stellt sich nicht allein im Kontext mit der Covid-19-Pandemie,<sup>6</sup> sondern diese ist ebenso im Bereich der EU-Klimapolitik und EU-Migrationspolitik von großer Bedeutung. Es wird mitunter die Befürchtung geäußert, die EU wäre nicht nur eine Solidargemeinschaft,<sup>7</sup> sondern auch eine Transferunion,<sup>8</sup> wodurch eine eindeutig negative Konnotation gesetzt wird.

In diesem Zusammenhang gilt es zu diskutieren, in welcher Form und ob eine gegenseitige Verantwortung der Mitgliedstaaten im Europarecht verankert ist.<sup>9</sup> Es stellt sich sohin die Frage, inwieweit Mitgliedstaaten Verantwortung füreinander übernehmen müssen und welche inhaltliche

---

1 Plenartagung des Europäischen Parlaments, 16.4.2020.

2 Siehe hierzu auch *Habermas*, EJIL 23 (2012) 335.

3 *Hatje/Schwarze*, EuR 2019, 153.

4 *Hatje/Schwarze* (Fn. 3), 153.

5 *Hatje/Schwarze* (Fn. 3), 154.

6 Siehe hierzu etwa *Steinmair*, Die EU als Solidargemeinschaft – der Fall Italien in: *Hilpold/Raffener/Steinmair* (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa, FS Neisser, 2021, S. 826; *Ignácz/Langenkamp*, Culture, Practice & Europeanization, 2021, 135; *Repasi*, EuZW 2020, 345; *Reinl/Eder*, European Union Politics 23 (2022) 66.

7 *Steinmair*, Solidargemeinschaft (Fn. 6), S. 843; *Wulf/Skupien*, Leviathan: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaften, 44 (2021), 578.

8 *Hilpold*, EuR 2016, 373 (374, 404).

9 Hierzu bereits *Bieber*, ZEuS 2021, 221.

Konzeptualisierung die Kategorie Verantwortung im Primärrecht verortet werden kann.

Im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik der EU etwa wird der Begriff explizit hierfür verwendet. Dies mag auch ein Bekenntnis zur Humanität sein; gerade bei der Flüchtlingspolitik stellt sich allerdings ebenso die Frage nach einer proportionalen Verteilung der Flüchtlinge auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Die Thematik der Flüchtlingspolitik macht deutlich, dass die Debatte um eine gegenseitige Verantwortung der Mitgliedstaaten eng mit dem in den Verträgen der EU verankerten Solidaritätsprinzip verwoben ist. Gerade in der Flüchtlingskrise wurde als Lösungsinstrument immer wieder auf das Solidaritätsprinzip verwiesen und hierbei wurden unterschiedliche Interpretationen dieses Prinzips vorgetragen und Handlungsempfehlungen abgeleitet.<sup>10</sup> Gleichmaßen hat die Staatsschuldenkrise einiger Mitgliedstaaten die Frage nach einer transnationalen Solidarität wieder in den Vordergrund gebracht. Der Europäische Stabilitätsmechanismus sowie die Maßnahmen der EZB scheinen die Mitgliedstaaten regelrecht zu einer „*Schicksalsgemeinschaft*“<sup>11</sup> zusammenzufügen.<sup>12</sup> Neben der Thematik der wechselseitigen Verantwortung der Mitgliedstaaten rückt die Frage nach einer Verantwortung der EU gegenüber Drittstaaten in Krisensituationen angesichts des derzeit herrschenden Kriegs in der Ukraine zudem in den Vordergrund.

Die Verantwortung der Mitgliedstaaten zueinander ist Ausdruck und Ausprägung des Prinzips der Solidarität.<sup>13</sup> Das hier zu untersuchende europarechtliche Konzept der Verantwortung findet daher zum einen seinen Ausgangspunkt im Solidaritätsprinzip gem. Art. 3 Abs. 3 EUV, welches eines der Leitmotive der EU darstellt. Im Schrifttum wird mitunter von

---

10 Umfassend hierzu etwa *Gluns/Schammann*, Die EU und die globale Migration als gegenwärtige Herausforderung und bleibende Zukunftsfrage, in: Gehler/Merkel/Schinke (Hrsg.), Die Europäische Union als Verantwortungsgemeinschaft, 2020, S. 235; *Hilpold* (Fn. 8), 373.

11 *Hatje*, Die EU auf dem Weg zur Solidarunion – Wandel durch Krise, in: Hatje et al. (Hrsg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, 2015, S. 73 (78).

12 Hierzu anstatt vieler *Gaitanides*, Solidarität in der Finanzkrise, in: Hatje et al. (Hrsg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, 2015, S. 85; *Tsevas*, Staatsschuldenkrise in Europa, in: Hatje et al. (Hrsg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, 2015, S. 99.

13 *Bieber* (Fn. 9), 226 – 229.

einer „Verantwortungssolidarität“<sup>14</sup> gesprochen. Ein weiterer Bezugspunkt bildet das Loyalitätsprinzip. Im Folgenden wird die in den Raum gestellte These, dass die EU als Verantwortungsgemeinschaft angelegt ist,<sup>15</sup> erörtert, indem die Prinzipien der Solidarität und der gegenseitigen Loyalität als Grundpfeiler eines solchen Konstrukts herausgearbeitet werden. Überdies gilt es, über Sanktionen im Falle von Fehlverhalten einzelner Mitgliedstaaten, welches den Zusammenhalt der EU gefährdet, zu diskutieren. Die übergeordnete Frage ist daher gleichermaßen: Wie weit dürfen mitgliedstaatliche Egoismen reichen?

Die Konzeption der EU als Verantwortungsgemeinschaft weist unterschiedliche Dimensionen auf, die nach Verpflichteten und Adressaten der Verantwortung zu unterscheiden sind. Neben dem Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten und der EU gegenüber Drittstaaten ist außerdem das Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander dem Verständnis der EU als Verantwortungsgemeinschaft inhärent. Der Fokus des Beitrags liegt in letztgenannter Konstellation und es soll insbesondere die Verantwortung der Mitgliedstaaten zueinander diskutiert werden. Das vereinende Band in allen Konstellationen sind die im Primärrecht verankerten Werte der EU.

## II. Zum Konzept der EU als eine Verantwortungsgemeinschaft

### 1. Die EU als Wertegemeinschaft

Als Ausgangspunkt für die Erörterung der EU als Verantwortungsgemeinschaft dient das Verständnis der EU als Wertegemeinschaft bzw. Werteunion.<sup>16</sup> Die EU ist mitnichten als reines Projekt zur Finalisierung des Binnen-

---

14 *Bieber*, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 9.

15 Zum Ganzen und primär aus politik- und sozialwissenschaftlicher sowie theologischer Sicht *Gehler/Merkel/Schinke*, Verantwortungsgemeinschaft (Fn. 10); *Schinke*, Die Europäische Union als Verantwortungsgemeinschaft in der COVID-19-Pandemie – Plädoyer für reine „rigorose Solidarität“, abzurufen unter <https://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com/eu-als-verantwortungsgemeinschaft> (letzter Aufruf am 23.3.2022).

16 *Calliess*, JZ 2004, 1033; *Köck/Leidenmühler*, Die Werte der Europäischen Union, in: *Wagner/Bergthaler* (Hrsg.), Interdisziplinäre Rechtswissenschaften – Schutzansprüche und Schutzaufgaben im Recht, FS Kerschner, 2013, S. 53 (54 ff.); *Kirchhof*, NJW 2020, 2057 (2060); *Speer*, DÖV 2001, 980; siehe auch *Busek*, Eine Seele für Europa – Aufgaben für einen Kontinent, 2008; *Rensmann*,

marktes zu verstehen; die EU ist wertegebunden.<sup>17</sup> Auch wenn die Gründungsverträge ursprünglich noch nicht von Werten sprachen, so wurden bereits damals gemeinsame europäische Werte vorausgesetzt. Art. 2 EUV bringt nunmehr explizit das gemeinsame Wertefundament der EU zum Ausdruck,<sup>18</sup> sodass *Calliess* von einem europäischen „Werteverbund“<sup>19</sup> spricht. Die in Art. 2 EUV verankerten Werte sollen „*einheitsbildend, legitimationsfördernd und identitätsstiftend*“<sup>20</sup> wirken. Hierdurch wird das „*Wir-Gefühl*“ innerhalb der EU gestärkt, wodurch die Solidarbereitschaft in der EU gefördert werden soll.<sup>21</sup>

Gleichermaßen sind die in Art. 3 EUV verankerten Ziele Richtschnur für jegliches Handeln der Unionsorgane. Die Vorgaben des Art. 3 EUV betreffen ebenso die Mitgliedstaaten, da diese gem. Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV die EU positiv bei deren Zielverfolgung zu unterstützen haben (Loyalitätspflicht).<sup>22</sup> Die Mitgliedstaaten befinden sich sohin in dem Verband der EU, um die gemeinsamen Ziele zu realisieren, wodurch den Mitgliedstaaten ebenso spezifische Pflichten auferlegt werden. Dies bedingt „*zumindest eine wechselseitige Aufmerksamkeit*“<sup>23</sup> der Mitgliedstaaten und ein Interesse an der Kenntnis der Lage bzw. Situation der anderen, um die gemeinsamen Ziele tatsächlich zu erreichen.<sup>24</sup> Wird Verantwortung in Anlehnung an den Philosophen *Böhler* als Pflicht, Rede und Antwort zu stehen und sich zu rechtfertigen verstanden,<sup>25</sup> so lässt sich bereits an dieser Stelle der Erörterung eine wechselseitige Verantwortung der Mitgliedsta-

---

Grundwerte im Prozeß der europäischen Konstitutionalisierung. Anmerkungen zur Europäischen Union als Wertegemeinschaft aus juristischer Perspektive, in: Blumenwitz/Gornig/Mursiwek (Hrsg.), *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, S. 49 ff.; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., 2022, Art. 2 EUV Rn. 1.

17 *Schwarze/Wunderlich*, in: Becker et al. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl., 2019, Art. 2 EUV Rn. 1.

18 *Calliess* (Fn. 16), Art. 2 EUV Rn. 1.

19 *Calliess* (Fn. 16), Art. 2 EUV Rn. 12 – 15.

20 *Terbechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, 74. EL, September 2021, EUV Präambel Rn. 22; *Calliess* (Fn. 16), Art. 2 EUV Rn. 31.

21 *Calliess* (Fn. 16), Art. 2 EUV Rn. 31.

22 *Becker*, in: Becker et al. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl., 2019, Art. 3 EUV Rn. 1.

23 *Bieber* (Fn. 9), 224.

24 *Bieber* (Fn. 9), 224.

25 *Böhler*, In dubio contra projectum. Mensch im Spannungsfeld von Verstehen, Konstruieren und Verantworten, in: *Böhler* (Hrsg.), *Ethik für die Zukunft*, 1995, S. 244 (244 – 276, 260).

ten erahnen. Aus Verantwortung wird hierdurch „Mitverantwortung“.<sup>26</sup> Die EU als Wertegemeinschaft verpflichtet sich selbst und die Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer Werte, womit das Fundament der EU als Verantwortungsgemeinschaft dargelegt sei und im Folgenden die beiden Grundpfeiler – Solidarität und Loyalität – näher zu betrachten sind.

## 2. Das Solidaritäts- und Loyalitätsprinzip als Grundpfeiler eines europarechtlichen Konzepts der Verantwortung

### a) Solidarität

Zwar wird die Solidarität oftmals sehr rasch und laut als Lösungskonzept für Krisen und Herausforderungen herangezogen, es darf dennoch nicht der Fehler begangen werden, dieser eine reine politische Rhetorik zuzuweisen.<sup>27</sup> Vielmehr stellt das Prinzip der Solidarität einen Grundwert der EU dar, dem existenzielle Bedeutung zukommt.<sup>28</sup> Es handelt sich hierbei um ein grundlegendes Strukturprinzip der EU und um eine Grundlage der EU als Wertegemeinschaft.<sup>29</sup> Ein Verstoß gegen die Pflicht zur Solidarität beeinträchtigt nach der Rechtsprechung des EuGH die Union bis in ihre Grundfesten.<sup>30</sup> Die EU fördert gem. Art. 3 Abs. 3 EUV die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Im Schrifttum wird der Begriff der Solidarität als „zentrales Schlagwort des Unionsrechts“,<sup>31</sup> als „Fundament des Integrations-

---

26 Nielsen-Sikora, Europa als Verantwortungsgemeinschaft, in: Gehler/Merkel/Schinke, Verantwortungsgemeinschaft (Fn. 10), S. 25 (35).

27 Hilpold (Fn. 8), 375; siehe jedoch Klamert, The Principle of Loyalty in EU Law, 2014, S. 35 – 36; Ross, The Value of Solidarity, in: Krajewski/Neergaard/van de Gronden (Hrsg.), The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe: Between Competition and Solidarity, S. 81 (85).

28 GA Bot, SA v. 26.7.2017 – C-643/15 und C-647/15, ECLI:EU:C:2017:618 – *Slovakia/Rat*, Rn. 18.

29 Hilpold (Fn. 8), 375.

30 EuGH, Urt. v. 7.2.1973 – 39/72, ECLI:EU:C:1973:13 – *Kommission/Italien*, Rn. 25.

31 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL, September 2021, Art. 2 EUV Rn. 45.

prozesses“<sup>32</sup> und „Leitidee der Integration“<sup>33</sup> verstanden.<sup>34</sup> Damit „umschreibt der Begriff der Solidarität die Überzeugung einer Gemeinschaft, dass die Verwirklichung der individuellen Interessen einer kollektiven Anstrengung bedarf“.<sup>35</sup> Die Bedeutung des Bekenntnisses zur gegenseitigen Solidarität wird mitunter allerdings erst tatsächlich in der Krise sichtbar (gemacht).

Die Tragweite des Begriffs zeigt sich gleichermaßen in den unterschiedlichen Deutungen;<sup>36</sup> das Prinzip der Solidarität hat viele Facetten und Dimensionen.<sup>37</sup> Die verschiedenen Ausformungen von Solidarität sind kontextabhängig und müssen nicht zwingend in einem finanziellen Beistand liegen.<sup>38</sup> „Der gemeinsame Nenner, der die verschiedenen Ausprägungen der Solidarität im Rahmen der Union verbindet, besteht darin, dass die Existenz eines ‚gemeinsamen Interesses‘ anerkannt wird, das sich von der Summe der Einzelinteressen unterscheidet und das davon auch isoliert werden kann.“<sup>39</sup>

In den EU-Verträgen finden sich an vielen Stellen Bekenntnisse zur Solidarität und auch in der Grundrechte-Charta der EU sind solche zu finden. Einzelne Bestimmungen des EU-Primärrechts beziehen sich unmittelbar auf das Prinzip, andere entspringen gleichermaßen dem Solidaritätsgedanken. Der Solidaritätsbegriff durchzieht regelrecht den gesamten Rechtsbestand der EU.<sup>40</sup> So schafft etwa die EU-Kohäsionspolitik Mechanismen für einen solidarischen Finanzausgleich im Interesse wirtschaftlich schwacher Mitgliedstaaten. Ebenso seien der Art. 222 AEUV, die Solidaritätsklausel, und der Art. 42 Abs. 7 EUV, die Beistandsklausel, genannt.

Solidarität setzt mithin natürlich voraus, dass die Mitgliedstaaten prinzipiell bereit sind, wechselseitige Verpflichtungen einzugehen, denn Solidarität zeichnet sich durch wechselseitige Handlungs-, Duldungs- und

---

32 Terhechte, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Band I, 2017, Art. 4 EUV Rn. 28.

33 Calliess (Fn. 16), Art. 2 EUV Rn. 29.

34 Zum Ganzen Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2006; Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, 1999.

35 Hatje, Solidarunion (Fn. 11), S. 75.

36 Zum Ganzen siehe Sangiovanni, Oxford Journal of Legal Studies 33 (2013), 213.

37 Domurath, Journal of European Integration 35 (2013), 459.

38 Kunig, Solidarität als rechtliche Verpflichtung, in: Becker et al. (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa, FS Jürgen Schwarze, 2014, S. 190 (198, 200); Hatje, Solidarunion (Fn. 11), S. 80.

39 GA Bot, SA v. 26.7.2017 – C-643/15 und C-647/15, ECLI:EU:C:2017:618 – *Slovakia/Rat*, Rn. 13.

40 Siehe hierzu auch Hatje, Solidarunion (Fn. 11), S. 74.

Unterlassungspflichten aus.<sup>41</sup> Das Prinzip der Solidarität bedeute sohin eine „freiwillige Hinnahme von Nachteilen – oder der Verzicht auf Vorteile – zugunsten Dritter“;<sup>42</sup> es werden wechselseitige Verpflichtungen eingegangen.<sup>43</sup> Denn auch dem Begünstigten werden mitunter Verpflichtungen auferlegt und etwa Auflagen bestimmt. Dies hat das EuG bereits sehr früh festgestellt: „Der Grundsatz der Solidarität beinhaltet Rechte und Pflichten sowohl für die Union, als auch für die Mitgliedstaaten. Zum einen ist die Union zur Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten verpflichtet, und zum anderen sind die Mitgliedstaaten zur Solidarität untereinander und gegenüber dem gemeinsamen Interesse der Union und ihren Politiken verpflichtet.“<sup>44</sup> Es ist daher nicht unbegründet, zu diskutieren, ob Solidarität ebenso egoistische Züge aufweist und nicht von reinem Altruismus getragen ist. So gilt es zu fragen, ob diesem Prinzip nicht grundsätzlich ein reziproker Charakter zuzusprechen ist, sodass Handlungen lediglich in der Hoffnung gesetzt werden, dafür eine Gegenleistung zu erhalten („Wer Solidarität sagt, will etwas haben“<sup>45</sup>).<sup>46</sup>

Die Mitgliedstaaten haben freilich keine Verpflichtung zu einer unbegrenzten Solidarität. So muss die Identität der Mitgliedstaaten gem. Art. 4 Abs. 2 EUV gewahrt werden.<sup>47</sup> Ebenso begrenzt das Subsidiaritätsprinzip die Verpflichtung zur Solidarität.<sup>48</sup> Überdies steht den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum bei der Ausübung dieses Prinzips zu.

## b) Loyalität

Eine weitere vertragliche Konkretisierung der EU als Verantwortungsgemeinschaft ist in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusam-

---

41 *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsbund, 2007, S. 46; *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl., 1999, S. 11.

42 *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip (Fn. 41), S. 187.

43 *Hatje*, Solidarunion (Fn. 11), S. 73.

44 EuGH, Urt. v. 10.9.2019 – C-883/16, ECLI:EU:T:2019:567 – *Polen/Kommission*, Rn. 70.

45 *Stolleis*, Rechtsgeschichte – Legal History 5 (2004), 49.

46 *Hilpold* (Fn. 8), 377 – 378; siehe hierzu auch *Nowotny*, Unionale Solidarität – Rolle und Wirkungen der Geld- und Finanzpolitik im Euroraum, in: FS Neisser (Fn. 6), S. 791, der von einem „aufgeklärten Egoismus“ spricht.

47 Siehe hierzu etwa das Urt. zum ESM-Vertrag und Fiskal-Pakt, BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, Az. 2 BvR 1390/12.

48 *Gussone*, Das Solidaritätsprinzip (Fn. 34), S. 207 ff.



menarbeit zu finden.<sup>49</sup> Das Loyalitätsprinzip wirkt zwischen den Mitgliedstaaten, denn „[j]ede Loyalitätspflicht kann letztlich nur gegenseitig wirken“.<sup>50</sup> Die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit ist „ihrer Natur nach beiderseitig“.<sup>51</sup> Daher sind Mitgliedstaaten verpflichtet, untereinander loyal zusammenzuarbeiten (horizontale Loyalität<sup>52</sup>).<sup>53</sup>

Das Primärrecht enthält zum einen konkrete Vorgaben zu einer gegenseitigen Unterstützung<sup>54</sup> und zum anderen ergibt sich die gegenseitige Loyalität aus Art. 4 Abs. 3 EUV, soweit dies zur Erreichung der Unionsziele (und Unionstreue) erforderlich ist. Eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit im horizontalen Verhältnis besteht allerdings lediglich punktuell.<sup>55</sup> Es handelt sich hierbei um allgemeine Kooperations- und Rücksichtnahmepflichten<sup>56</sup> sowie um spezifische Pflichten zur Kooperation im Rahmen von gemischten Abkommen. Eine solche Kooperationspflicht lässt freilich die mitgliedstaatlichen Kompetenzen materiell unberührt, diese sind jedoch in der Weise auszuüben, dass sich andere Mitgliedstaaten darauf einstellen können. Der Anwendungsbereich reicht von der Steuerverwaltung über das Verwaltungsrecht bis hin zum Verbraucher- und Umweltschutz sowie der Gewährung von Sozialleistungen.<sup>57</sup> So müssen sich etwa Mitgliedstaaten über die Gewährung von Sozialhilfeleistungen gegenseitig Auskünfte geben<sup>58</sup> Im Rahmen der GASP wird die gegenseitige Loyalität

---

49 Eingehend zum Loyalitätsprinzip *Klamert*, Loyalität (Fn. 27); *Hatje*, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001.

50 *Streinz*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., 2018, Art. 4 EUV Rn. 30.

51 EuGH, Urt. v. 16.10.2003 – 339/00, ECLI:EU:C:2003:545 – *Irland/Kommission*, Rn. 72.

52 *Klamert*, Loyalität (Fn. 27), S. 22.

53 EuGH, Urt. v. 10.3.1993 – C-186/91, ECLI:EU:C:1993:93 – *Kommission/Belgien*, Rn. 3; EuGH, Urt. v. 22.3.1983 – C-42/82, ECLI:EU:C:1983:88 – *Kommission/Frankreich*, Rn. 36; EuGH Urt. v. 10.7.2014 – C-220/13 P, ECLI:EU:C:2014:2057 – *Nikolaou/Rechnungshof*, Rn. 51; EuGH Urt. v. 11.6.1991 – C-251/89, ECLI:EU:C:1991:242 – *Athanasopoulos u. a./Bundesanstalt für Arbeit*, Rn. 57; *Kahl*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., 2022, Art. 4 EUV Rn. 179 – 183; *Hatje*, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001, S. 17 ff.

54 Siehe z. B. Art. 33 AEUV, Art. 120 AEUV, Art. 347 AEUV, Art. 351 Abs. 2 AEUV, Art. 74 AEUV, Art. 81 AEUV, Art. 87 AEUV.

55 *Franzius*, in: *Pechstein/Nowak/Häde* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, Band I, 2017, Art. 4 EUV Rn. 137.

56 Explizit in diesem Sinne die *leges speciales* der Art. 121 Abs. 1, Art. 156 UAbs. 1, Art. 165 Abs. 1 S. 1, Art. 167 Abs. 2, Art. 197 und Art. 222 AEUV.

57 *Kahl* (Fn. 54), Art. 4 EUV Rn. 180.

58 *Obwexer*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, *Europäisches Unionsrecht*,

regelrecht angemahnt:<sup>59</sup> Gemäß Art. 24 EUV sollen die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, „um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“.<sup>60</sup> Es besteht allerdings keine allgemeine Amtshilfepflicht, noch verpflichtet Art. 4 Abs. 3 EUV zur Anerkennung von Hoheitsakten eines anderen Mitgliedstaates.<sup>61</sup> Mithin kann eine Pflicht zur „unionsfreundlichen“ Auslegung nationaler Vorschriften, die eine Amts- und Rechtshilfe für andere Mitgliedstaaten ermöglichen, abgeleitet werden.<sup>62</sup>

Die Loyalitätspflicht wird mitunter mit dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten in Verbindung gesetzt.<sup>63</sup> Beide Prinzipien beeinflussen und steuern die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten qualitativ und diese tragen zur effektiven Anwendung des Rechts der EU bei.<sup>64</sup> Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens stellt gewissermaßen das Gerüst der transnationalen Zusammenarbeit dar<sup>65</sup> und ist als weiterer Aspekt für das europarechtliche Konzept von Verantwortung der Mitgliedstaaten anzusehen.

### 3. Bedrohung der europäischen Werte: Rechtsinstrumente der EU

Das Fundament, auf dem die Säulen der EU als Verantwortungsgemeinschaft ruhen, wird aufgrund von Rechtsstaatdefiziten in Mitgliedstaaten derzeit massiv ins Wanken gebracht. Der Zusammenhalt innerhalb der EU wird durch eine systematische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in Polen (aber auch in Ungarn) massiv beeinträchtigt und die gemeinsamen Werte

---

7. Aufl., 2015, Art. 4 EUV Rn. 151; EuGH, Urt. v. 11.6.1991 – C-251/89, ECLI:EU:C:1991:242 – *Athanasopoulos u. a./Bundesanstalt für Arbeit*, Rn. 57.

59 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., 2022, Art. 24 EUV Rn. 12.

60 Art. 24 Abs. 3 EUV.

61 Kahl (Fn. 54), Art. 4 EUV Rn. 183.

62 Streinz (Fn. 51), Art. 4 EUV Rn. 6.

63 Danwitz, EuR 2020, 61 (78); GA Colomer, SA v. 8.4.2008 – C-297/07, ECLI:EU:C:2008:206 – *Bourquain*, Rn. 45; GA Mengozzi, SA v. 4.3.2010 – C-316/07, C-358/07 bis 360/07 und C-409/07 und 410/07, ECLI:EU:C:2010:109 – *Stoß*, Rn. 104; EuGH, Urt. v. 6.3.2018 – C-284/16 ECLI:EU:C:2018:158 – *Achmea*, Rn. 34.

64 Meyer, EuR 2017, 163 (175); Danwitz, EuR 2020, 61 (78).

65 Danwitz, EuR 2020, 61 (44 ff.).

der EU missachtet.<sup>66</sup> Damit wird die EU als Verantwortungsgemeinschaft in Frage und gleichzeitig auf eine harte Probe gestellt. Ende 2020 kam es zu einer ersten wirklich dramatischen Zuspitzung der Situation mit Auswirkungen für alle Mitgliedstaaten, als die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen und zu den außergewöhnlichen Corona-Hilfsgeldern kurz vor dem Scheitern standen, da Ungarn und Polen versuchten, diese zu behindern.

Die vom EuGH<sup>67</sup> bereits mehrmals festgestellte massive Verletzung des Rechtsstaatsprinzips durch Polen (und auch Ungarn) sowie die äußerst zurückhaltende Reaktion Polens auf den Rechtsstaatlichkeitsdialog mit der Kommission<sup>68</sup> zeigen eindrucklich, dass nicht alle Mitgliedstaaten das Konzept einer gegenseitigen Verantwortung der Mitgliedstaaten i. S. e. Wertegemeinschaft unterstützen. Die Einhaltung der insb. in Art. 2 EUV verankerten Werte der EU wird zum einen durch Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 und Art. 259 AEUV und zum anderen durch das sog. Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Art. 7 EUV<sup>69</sup> gewährleistet. Beide Verfahren können sowohl von der Kommission als auch von einem anderen Mitgliedstaat eingeleitet werden. Angesichts des zahnlosen Verfahrens nach Art. 7 EUV besteht mittlerweile Konsens darüber, dass die traditionellen EU-Instrumentarien an ihre Grenzen gestoßen sind. Der Instrumentenkanon wurde mit der Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregel ausgedehnt (seit 1.1.2021 in Kraft). Nunmehr kann die Auszahlung von Haushaltsmitteln der EU unter die Bedingung gestellt werden, dass Rechtsstaatsstandards eingehalten werden. Demnach dürfen EU-Finanzzahlungen gekürzt werden, wenn Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit die Haushaltsführung oder die finanziellen Interessen der EU „hinreichend und unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“.<sup>70</sup>

---

66 Umfassend hierzu *Stäsche*, ZEuS 2021, 561; *Mader*, EuZW 2021, 133; *Dil-Gligor*, ZRP 2021, 63.

67 Siehe hierzu jüngst EuGH, Urt. v. 11.7.2019 – C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615 – *Kommission/Polen*; EuGH, Urt. v. 15.7.2021 – C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 – *Kommission/Polen*; EuGH, Beschluss v. 27.10.2021 – C-204/21, ECLI:EU:C:2021:878 – *Kommission/Polen*; EuGH, Urt. v. 5.11.2019 – C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – *Kommission/Polen*; EuGH, Urt. v. 29.3.2022 – C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235 – *Getin Noble Bank*.

68 Europäische Kommission, Factsheet v. 20.12.2017, IP/17/5367.

69 Zum Verfahren nach Art. 7 EUV siehe bereits *Köck/Leidenmühler* (Fn. 16), S. 53 (66 – 71).

70 Art. 4 VO 2020/2092.

### III. Conclusio

Verantwortung bedeutet die Pflicht, für seine Handlungen Konsequenzen zu tragen und einzustehen.<sup>71</sup> Die vielmehr in der Philosophie und Ethik angesiedelte Frage eines Verantwortungsbewusstseins der Mitgliedstaaten ist an dieser Stelle offen zu lassen.

Das Solidaritätsprinzip und das Loyalitätsprinzip sind mehr als ein moralisches Postulat: Sie nehmen eine Schlüsselrolle im Primärrecht der EU ein und bilden die Grundpfeiler der EU als Verantwortungsgemeinschaft. Aus diesen Prinzipien lässt sich die wechselseitige Verantwortung der Mitgliedstaaten begründen; maßgebliche Normen sind die Art. 2, 3 und 4 EUV. Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, sind das Verständnis der EU als Verantwortungsgemeinschaft und die wechselseitige Verantwortung der Mitgliedstaaten direkt aus dem Primärrecht abzuleiten. Gleichwohl mag der Einwand gerechtfertigt sein, dass es sich hierbei um ein Leitbild und eine Zielvorgabe handelt, denn die Reichweite der Verpflichtung zur gegenseitigen Verantwortung bleibt – wie etwa in der Flüchtlingspolitik und in der Diskussion um einen diesbezüglichen Verteilungsschlüssel sehr eindrücklich sichtbar wird – begrenzt. Es ist sohin *Hilpold* zuzustimmen, dass dem im EU-Recht verankerten Solidaritätsprinzip ein Reziprozitätsaspekt innewohnt, der durch Konditionalitätselemente ergänzt wird.<sup>72</sup>

„Krise und Solidarität existieren in einem fast schon symbiotischen Verhältnis. Wo Krise ist, kann der Ruf nach Solidarität nicht weit sein.“<sup>73</sup> Dieses – wenn auch äußerst überspitzt beschriebene – Phänomen zeigt sich derzeit in der Ukraine-Krise. Der Krieg in der Ukraine stellt das Thema der EU als Verantwortungsgemeinschaft i. S. d. Verantwortung der EU gegenüber Drittstaaten in den Vordergrund. Die EU bekennt sich in politischen Statements zu dem Grundsatz der Schutzverantwortung der Vereinten Nationen (Responsibility to Protect – R2P<sup>74</sup>).<sup>75</sup> In seiner Empfehlung von 2013 spricht sich das Europäische Parlament etwa ausdrücklich für eine „Verständigung über die Auswirkungen der Schutzverantwortung auf

---

71 *Nielsen-Sikora*, Verantwortungsgemeinschaft, in: Gehler/Merkel/Schinke, Verantwortungsgemeinschaft (Fn. 10), S. 36.

72 *Hilpold* (Fn. 8), 404.

73 *Hatje*, Solidarunion (Fn. 11), S. 84.

74 Resolution adopted by the General Assembly on 16.9.2005, 60/1. 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, Rn. 138 – 140.

75 Grundsätzlich zu R2P und die EU siehe umfassend *Schmidt*, European Foreign Affairs Review 24 (2019), 309.

die außenpolitische Tätigkeit der EU und über die mögliche Rolle ihrer Maßnahmen und Instrumente in besorgniserregenden Situationen<sup>76</sup> aus. Das gemeinsame Vorgehen der Mitgliedstaaten im Ukraine-Krieg wird derzeit sogar als Schritt in Richtung eines verstärkt solidarischen Europas gedeutet.<sup>77</sup> In der Tat werden die jüngsten Krisen in Europa und auf der Welt nur durch ein solidarisches Handeln der Mitgliedstaaten und eine gegenseitige Verantwortlichkeit zu überwinden sein.

- 
- 76 Empfehlung des Europäischen Parlaments v. 18.4.2013 an den Rat zu dem Grundsatz der Vereinten Nationen „Responsibility to Protect“ (R2P) (Schutzverantwortung) (2012/2143[INI]), P7\_TA(2013)0180.
- 77 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates v. 4.3.2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine i. S. d. Art. 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ABl. 2022 L 71/1.

