

Nina Rosa*

Solidarität in Europa – Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Asylpolitik

Dieser Beitrag befasst sich mit dem Solidaritätsprinzip und seiner Bedeutung als Rechts-, Struktur- und Verfassungsprinzip für das Recht der Europäischen Union. Dazu wird nach einer kurzen Begriffskonzeption zunächst die normative Verankerung von Solidarität in den Verträgen und ihre Bedeutung bzw. ihr Inhalt im Unionsrecht herausgearbeitet. Den Schwerpunkt des Beitrags bildet dabei eine Untersuchung des zwischenstaatlichen Solidaritätsprinzips im Kontext der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik. In diesem Zusammenhang erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem die Solidarität in diesem Bereich vorschreibenden Art. 80 AEUV und seiner rechtlichen Tragweite. Diese wird anhand zweier Umsiedlungsbeschlüsse aus dem Jahr 2017 und des diese Beschlüsse betreffenden EuGH-Urteils vom 06.09.2017 (verb. Rs. C-643/15 und C-647/15) näher erläutert.

I. Einleitung

Solidarität ist eine Leitidee der europäischen Integration. Bereits 1950 stellte der französische Außenminister Schuman in seiner Erklärung vom 09.05.1950 zur Begründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) fest, dass sich Europa nicht mit einem Schlage herstellen lasse, sondern durch konkrete Tatsachen entstehe, „die zunächst eine Solidarität der Taten schaffen“. ¹ Auch wenn die EGKS zeitlich begrenzt war, blieb dieser Gedanke doch grundlegend für den gesamten europäischen Integrationsprozess. Gleichzeitig schwindet seit Jahren das Vertrauen in ein solidarisches Europa: zu beobachten ist ein Rückzug hinter nationale Grenzen, wie nicht nur die Staatsschuldenkrise und der sog. Brexit zeigen, sondern auch die Zurückweisung jedweder Verantwortung während der anhaltenden sog. „Flüchtlingskrise“, die in einer Inflation nationaler Abwehrstrategien mündete.

* Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg. Dieser Beitrag beruht auf einer im Rahmen des Seminars „Die Bedeutung des Rechts für die Entwicklung der Europäischen Union“ bei Professor Dr. Bengt Beutler eingereichten Seminararbeit.

¹ Vgl. Schuman, Für Europa (Pour l'Europe), 1963, S. 145 f.

Diese Entwicklungen machen deutlich, dass es an europäischer Solidarität mangelt und diese in vielerlei Hinsicht entweder als politische Rhetorik abgetan oder als Verpflichtung zur Aufgabe nationaler Souveränität verstanden wird. Dies steht in deutlichem Widerspruch zu der grundlegenden Bedeutung, die der Solidarität in den Verträgen beigemessen wird. Es stellt sich die Frage, ob angesichts dieser Umstände Solidarität überhaupt eine normative Grundlage der Europäischen Union darstellt, deren Einhaltung kontrolliert und durchgesetzt werden kann.

II. Begriffskonzeption

Um sich der Bedeutung der Solidarität im unionalen Kontext annähern zu können, bedarf es einer Konzeptualisierung des Solidaritätsbegriffs, der in den Verträgen keine inhaltliche Definition erfährt.

1. Begriffsgeschichte

Seinen Ursprung findet der Solidaritätsbegriff als Terminologie im römischen Recht. ² Erst im 19. Jahrhundert wird Solidarität zu einem zentralen Begriff revolutionärer Kräfte und wandelt sich zu einem politischen und sozialen Prinzip. ³ In der Soziologie stellt Solidarität einen wesentlichen Bestandteil aller Gesellschaften dar. ⁴ Nach der katholischen Soziallehre fungiert sie als grundlegendes Prinzip gesellschaftlichen Lebens, ⁵ das eine Pflicht zur gegenseitigen Hilfeleistung und zur Unterordnung eigener Interessen unter dem Gemeinwohl begründet. ⁶

² Metz, Solidarität und Geschichte: Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert, in: Bayertz (Hg.), Solidarität: Begriff und Problem, 1998, S. 172 (172); Gussone, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, Diss., Univ. Köln 2004, S. 22.

³ Sommermann, Some Reflections on the Concept of Solidarity and its Transformation into a Legal Principle, AVR 2014, 10 (11).

⁴ Durkheim, De la division du travail social: Étude sur l'organisation des sociétés supérieures, 6. Aufl. 1932, Übersetzung: Über die Teilung der sozialen Arbeit, 1977, S. 82 (113 ff.)

⁵ Rauscher, Katholische Soziallehre: Personalität, Solidarität, Subsidiarität, 1975, S. 25.

⁶ Callies, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 3b EGV am Beispiel der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik, 1996, S. 167.

Rechtswissenschaftliche Ansätze verstehen Solidarität gar als überpersonale Grundlage einer objektiven Rechtsordnung⁷ sowie als oberstes moralisches Prinzip, das eine Existenzbedingung gesellschaftlichen Lebens darstellt.⁸

Der Begriff der Solidarität kann je nach Kontext von unterschiedlicher Bedeutung sein: Als politischer Kampfbegriff, der die Zielerreichung durch Geschlossenheit fördert oder als individuelle Verhaltensweise, die zum grundlegenden Ordnungsmerkmal der menschlichen Gesellschaft wird.⁹ Im weitesten Sinne geht es stets um die wechselseitige Bereitschaft, aufgrund gemeinsamer Interessen die Angelegenheiten anderer als eigene anzuerkennen.¹⁰

2. Solidaritätsbegriff in der Europäischen Union

Die aufgeführten Konzepte bedürfen mit Blick auf die Union einer Korrektur, da mit der im Primärrecht akzentuierten Solidarität zuvorderst eine solche von Staaten gemeint sein muss. Nach Auffassung von *Habermas* ist sie hier eine „reziprok vertrauensvolle Beziehung zwischen Akteuren, die sich aus freien Stücken an ein gemeinsames Handeln binden“.¹¹ Solidarität fordert keine Selbstaufgabe, ist aber auch keine Konditionierung zum eigenen Vorteil. Vielmehr bedeutet sie ein Handeln im gemeinsamen Interesse und die Bereitschaft, „sowohl im langfristigen Eigeninteresse wie im Vertrauen darauf, dass sich der andere in ähnlichen Situationen ebenso verhalten wird, kurzfristig Nachteile in Kauf zu nehmen“;¹² Solidarität ist eng mit dem Reziprozitätsprinzip verbunden.¹³

III. Solidarität im Recht der Europäischen Union

Wie bereits festgestellt wurde, ist die Solidarität eine der Leitideen der europäischen Integration. Es stellt sich die Frage, ob ihr darüber hinaus auch die Rolle eines Grundprinzips der Union zukommt, das konkrete Rechte und Pflichten begründet. Dazu stellte der EuGH bereits im Jahr 1973 fest:

„Der Vertrag erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Gemeinschaft für sich zu nutzen, er erlegt ihnen aber die Verpflichtung auf, deren Rechtsvorschriften zu

*beachten. [...] Ein [...] Verstoß gegen die Pflicht der Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft in ihren Grundfesten.“*¹⁴

Die hier formulierte Solidarität soll den Ausbruch der Mitgliedstaaten aus der Gleichheit verhindern¹⁵ und impliziert eine Pflicht zur Einhaltung der Rechtsvorschriften der EU. Gleichzeitig betont der EuGH, dass Solidarität der Verwirklichung eines gemeinsamen Interesses diene, das den nationalen Interessen überzuordnen sei. Nur so bleibe das Gleichgewicht zwischen Lasten und Vorteilen erhalten. Reziproke Verantwortung ist Existenzbedingung der Union als supranationale Rechtsgemeinschaft.¹⁶

1. Normative Verankerung in den Verträgen

Die fundamentale Bedeutung des Solidaritätsprinzips wird auch mit einem Blick auf die Verträge deutlich.¹⁷ Bereits die Präambel des EUV bringt den Wunsch der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken“.

Art. 2 EUV verweist auf die Gründungswerte der Union, darunter die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit (S. 1), die allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam sind, die sich durch „Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“ (S. 2). Zwar haben die in Art. 2 EUV genannten Werte keinen justitiablen Gehalt,¹⁸ die Norm macht aber deutlich, dass die EU ein Wertebund ist und Solidarität zu jenen Werten gehört, die sie von Beginn an definieren.¹⁹

Art. 3 EUV bestimmt die Ziele der Union. Nach Abs. 3 UAbs. 2 fördert die Union u. a. „[...] die Solidarität zwischen den Generationen“. Gemäß Abs. 3 UAbs. 3 fördert sie weiter „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“. Hier zeigt sich die zwischenstaatliche Dimension des Solidaritätsprinzips.²⁰ Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 ergänzt den von Art. 4 III normierten vertikalen

⁷ *Grimm*, Solidarität als Rechtsprinzip: Die Rechts- und Staatslehre Léon Duguits in ihrer Zeit, 1973, S. 38.

⁸ *Grimm*, Solidarität als Rechtsprinzip, 1973, S. 40.

⁹ Ebd.

¹⁰ *Callies*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, 1996, S. 187.

¹¹ *Habermas*, ZEIT Online vom 05.07.2018, Sind wir noch gute Europäer?, <https://www.zeit.de/2018/28/protektionismus-europa-grenzen-reeckzug-herausforderungen> (03.11.2019).

¹² Ebd.

¹³ *Bieber*, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: *Callies* (Hg.), Europäische Solidarität und nationale Identität: Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, 2013, S. 67 (67).

¹⁴ EuGH vom 07.02.1973, Rs. 39/72, S. 102 Rn. 24.

¹⁵ *Callies*, in: ders. (Hg.), Europäische Solidarität, 2013, S. 5 (17); *Terhechte*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 65. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 57.

¹⁶ *Hatje*, in: *Hatje/Iliopoulos/Iliopoulos-Strangas* (Hg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, 2015, S. 73 (74).

¹⁷ *Scholz*, Solidarität – ein Rechtsprinzip?, AöR Beiheft 2014, 1 (8).

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Vgl. *Hartwig/Nicolaies*, Elusive solidarity in an enlarged European Union, *Eipascope* 2003, S. 19 (19).

²⁰ *Terhechte*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 65. Aufl. 2018, Art. 3 EUV Rn. 57.

Grundsatz der Unionstreue um ein horizontales Treueverhältnis unter den Mitgliedstaaten.²¹

Ferner ist gem. Art. 3 V, Art. 21 I EUV das auswärtige Handeln vom Grundsatz der Solidarität geprägt. So „be ruht“ die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union auf der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten (Art. 24 II EUV) und wird gem. Art. 24 Abs. 3 UAbs. 1 EUV von diesen im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität unterstützt. Gemäß Art. 67 II AEUV errichtet die Union eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Grenzkontrollen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet. Nach Art. 80 AEUV gilt für diese der „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Auf teilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitglied staaten [...]“. Im Falle wirtschaftlicher Krisen können gem. Art. 122 I AEUV von der Union Hilfsmaßnahmen „im Geiste der Solidarität“ beschlossen werden. Art. 222 AEUV verlangt ein Handeln „im Geiste der Solidarität“, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag oder einer Katastrophe betroffen ist.

2. Bedeutung und Inhalt des Solidaritätsprinzips im Unionsrecht

Obwohl Solidarität in den Verträgen nur fünfzehn Mal explizit genannt wird, scheint sie diesen doch als all gemeines Rechts- und Strukturprinzip zugrunde zu liegen.²² Beide zählen zum primären Unionsrecht.²³ Rechtsprinzipien gehen aus einer wertenden Verglei chung der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten hervor,²⁴ während Strukturprinzipien sich unmittelbar aus kon kreten Einzelregelungen der Verträge ableiten lassen.²⁵ Aufgrund ihrer grundsätzlichen Natur bestehen zwi schen Rechts- und Strukturprinzipien vielfache Über schneidungen.²⁶

Sowohl die Tatsache, dass dem Solidaritätsprinzip eine zentrale Rolle im europäischen Integrationsprozess zu kam sowie seine breite Verwendung im Primärrecht sprechen für die Einordnung als Rechts- und Struktur prinzip der EU. Ferner wird Solidarität in den einzelnen Vertragsbestimmungen nicht als Ausnahme formuliert, sondern scheint vielmehr als allgemeingültiges rechtli ches Prinzip vorausgesetzt zu werden. Dies zeigen etwa

Art. 31 EUV oder Art. 80, 122, 194, 222 AEUV, wo vom „Grundsatz“ oder vom „Geiste“ der Solidarität die Rede ist.²⁷ Das Solidaritätsprinzip ist daher als „Verfassungs-, Struktur- bzw. Rechtsprinzip der Europäischen Union“²⁸ anzuerkennen, das dem gesamten Vertragssystem zu grunde liegt. Es richtet sich dabei an drei unterschiedli che Gruppen von Adressat/innen: die Bürger/innen, die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten, wobei alle Ebe nen der Solidarität miteinander verbunden sind.²⁹ Die bürgerbezogene Solidarität entfaltet sich in der Unions bürgerschaft, die „der grundlegende Status der Angehö rigen der Mitgliedstaaten“ ist.³⁰ Der Unionsbürgerstatus begründet – abgesichert durch das Diskriminierungs verbot (Art. 18 I AEUV) – z. B. eine „bestimmte finan zielle Solidarität“ zwischen den Bürger/innen im Rahmen der staatlichen Sozialsysteme.³¹ Für den Gesetzgeber stellen Verfassungs-, Struktur- und Rechtsprinzipien Handlungsmaßstäbe oder -aufträge dar, die erst zu kon kretisieren sind. Für den Gerichtshof dienen die uniona len Verfassungsprinzipien dazu, Lücken zu füllen, Ver tragsbestimmungen im Sinne des „effet utile“ auszulegen oder um Normen niederen Ranges an ihnen zu messen.³²

3. Inhalt im Kontext von Union und Mitgliedstaaten

Im Kontext von Union und Mitgliedstaaten stellt Soli darität entweder Grundlage oder Maßstab ihres Han delns dar. Allerdings besteht kein Konsens darüber, was das Solidaritätsprinzip dabei konkret beinhalten soll. Dies erscheint aber insbesondere mit Blick auf die bei den größten Krisen der Union in den vergangenen Jah ren – die anhaltende sog. „Flüchtlingskrise“ sowie die Staatsschuldenkrise – wichtig, da auf dem jeweiligen Höhepunkt der Dissens über den Bedeutungsgehalt der Solidarität einer Problemlösung zentral entgegen stand.³³

a) Verantwortungssolidarität

Bieber versteht das unionale Solidaritätsprinzip als „Verantwortungssolidarität“,³⁴ als gemeinsame Verant wortung für die rechtliche und politische Lage in einem Mitgliedstaat und der gesamten Union im Sinne einer reziproken, aber nicht altruistischen Beziehung. Reziprok, da sie sich auf die gemeinsame Ausübung von Inter

21 *Rossi*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 80 AEUV Rn. 2.

22 *Callies*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 222 AEUV Rn. 6.

23 *Bieber*, Das Verfahrensrecht von Verfassungsorganen: Ein Beitrag zur Theorie der inner- und interorganschaftlichen Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft, im Staatsrecht und Völkerrecht, 1992, S. 101 ff.

24 *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur*, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 13. Aufl. 2019, § 6 Rn. 17.

25 *Gussone*, Solidaritätsprinzip, 2004, S. 173.

26 *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur*, Die Europäische Union, 13. Aufl. 2019, § 6 Rn. 17.

27 *Bieber*, in: Callies (Hg.), Europäische Solidarität, 2013, S. 67 (73).

28 *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007, S. 163 ff.; *Gussone*, Solidaritätsprinzip, 2004, S. 174; *Becker*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 222 AEUV Rn. 1.

29 *Hilpold*, Solidarität im EU-Recht: Die „Inseln der Solidarität“ unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, EuR 2016, 373 (377).

30 EuGH vom 12.07.2005, Rs. C-403/03 – Schempp, Rn. 15; EuGH vom 11.07.2002, Rs. C-224/98 – D’Hoop, Rn. 28; EuGH vom 20.09.2001, Rs. C-184/99 – Grzelczyk, Rn. 31; vgl. auch *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur*, Die Europäische Union, 13. Aufl. 2019, § 2 Rn. 24 m. w. N.

31 *Bieber*, in: Callies (Hg.), Europäische Solidarität, 2013, S. 67 (72); EuGH vom 20.09.2001, Rs. C-184/99 – Grzelczyk, Rn. 31.

32 *Bieber*, in: Callies (Hg.), Europäische Solidarität, 2013, S. 67 (71).

33 *Hilpold*, EuR 2016, 373 (374).

34 *Bieber*, in: Callies (Hg.), Europäische Solidarität, 2013, S. 67 (74).

essen bezieht, aber keine absolute Selbstlosigkeit voraussetzt.³⁵ Diese Reziprozität findet sich in Art. 4 III EUV (Unterlassung von Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten) oder in Art. 2, 7 EUV, in denen die Gemeinsamkeit der Werte bekräftigt und ein Verfahren zu deren Schutz bei Verletzungen durch einen Staat eingerichtet wurde.³⁶ Von dieser Verantwortungssolidarität, so *Bieber*, lassen sich zwei weitere Facetten der Solidarität konzeptionell ableiten: die „leistende Solidarität“ (z. B. in Art. 222 AEUV) sowie das Prinzip des loyalen Verhaltens (Art. 4 III EUV).³⁷ Denn die Verantwortungssolidarität entfaltet sich im gesamten Beziehungsgeflecht der Union, während sich das Loyalitätsprinzip bloß auf das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten bezieht.³⁸

b) Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Autonomie

Wie bereits festgestellt, ist die das zwischenstaatliche Verhältnis prägende Verantwortungssolidarität reziprok zu verstehen. Die Mitgliedstaaten verlieren durch ihren Beitritt zur Union nicht das Recht, ihre Identität zu wahren (vgl. Art. 4 II EUV). Dennoch steht das Recht auf mitgliedstaatliche Autonomie in einem Spannungsverhältnis zu der Verfolgung gemeinsamer Ziele und zu der Übernahme von Verantwortung für die Zustände in den Mitgliedstaaten. Es besteht eine Gleichzeitigkeit gegensätzlicher Werte, die nur dann nicht zu Krisen führt, wenn ein fortwährender Ausgleich stattfindet, denn Solidarität und Krisen sind doppelt miteinander verknüpft: die Missachtung von Solidarität kann die Entstehung von Krisen begünstigen, während sie gleichzeitig zu deren Verhinderung beiträgt.³⁹

4. Solidarität im Kontext der sog. „Flüchtlingskrise“

Eine aufgrund der anhaltenden sog. „Flüchtlingskrise“ in Europa zu beobachtende Fragmentierung, welche innenpolitische Verschiebungen zugunsten rechtsnationalistischer Bewegungen und eine Inflation nationaler Abwehrstrategien⁴⁰ zur Folge hatte, veranlasst in besonderem Maße dazu, dieses Spannungsverhältnis anhand der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik darzustellen.

a) Solidarität in der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik

Die gemeinsame Asylpolitik ist integraler Bestandteil der EU.⁴¹ Ziel sollte es sein, die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten so zu gestalten, dass deren nationale Besonderheiten in der „Flüchtlingsfrage“ bei der Verfolgung des Ziels der europäischen Integration berücksichtigt und diese dadurch letztlich gestärkt wird.⁴² Dass sich diese Besonderheiten in Form eines Gefälles von Lasten und Pflichten herauskristallisieren würden und die Auswirkungen der gemeinsamen Asylpolitik zwangsläufig alle Mitgliedstaaten betreffen,⁴³ war dem Unionsgesetzgeber bewusst, weshalb der Solidaritätsbegriff hier explizit erwähnt wird. Gemäß Art. 67 II AEUV entwickelt die Union „[...] eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist“. Die Vorgabe des Art. 67 II AEUV wird in Art. 80 S. 1 AEUV präzisiert,⁴⁴ wonach für die unter Kapitel 2 (Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung) fallende Politik der Union und ihre Umsetzung „der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten [...]“ gilt.

Die Hervorhebung des Solidaritätsprinzips knüpft an das Gefälle geographisch bedingter Lasten und Pflichten,⁴⁵ konkret an die besondere Verantwortung und finanzielle Belastung der Grenzstaaten an. Dieses Gefälle bedarf eines Ausgleiches,⁴⁶ denn die Auswirkungen des gemeinsamen Grenzraumes betreffen alle Mitgliedstaaten und sind im europäischen Interesse gemeinsam zu tragen.⁴⁷ Art. 80 AEUV enthält eine generelle Verpflichtung zu solidarischer Politik, die – systematisch hinter die Klammer gezogen⁴⁸ – für alle Bereiche der EU-Migrationspolitik (Art. 77–79 AEUV) gilt. S. 1 bekräftigt die Geltung des Solidaritätsgrundsatzes und konkretisiert ihn dahingehend, dass er eine gerechte Aufteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten verlangt. Ferner muss jedes für einen kooperativen Zusammenschluss mehrerer Staaten geltende Aufnahmekonzept

³⁵ *Hilpold*, EuR 2016, 373 (377).

³⁶ Ebd.

³⁷ Vgl. *Bieber*, in: Callies (Hg.), Europäische Solidarität, 2013, S. 67 (76).

³⁸ Ebd.; *Hatje*, Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001, S. 17f.

³⁹ So auch *Bieber*, in: Callies (Hg.), Europäische Solidarität, 2013, S. 67 (80).

⁴⁰ *Marx*, Europäische Integration durch Solidarität beim Flüchtlingsschutz, KJ 2016, 150 (154).

⁴¹ *Marx*, Europäische Integration durch Solidarität beim Flüchtlingsschutz, KJ 2016, 150 (158).

⁴² Ebd.

⁴³ *Schröder*, Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Vertrag von Lissabon, in: Müller-Graff/Schmahl/Skouris (Hg.), FS für Dieter Scheuing, 2011, S. 690 (693).

⁴⁴ Vgl. *Herrenfeld*, in: Schwarze, EUV/AEUV Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 67 AEUV Rn. 14.

⁴⁵ *Bast*, Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Knodt/Tews (Hg.), Solidarität in der EU, 2014, S. 143 (157); *Schwerdtfeger*, Der Grundsatz der Solidarität im europäischen Asylrecht, DÖV 2018, 725 (725).

⁴⁶ *Schröder*, in: Müller-Graff/Schmahl/Skouris (Hg.), FS Scheuing, 2011, S. 690 (693); *Bast*, Solidarität, in: Knodt/Tews (Hg.), Solidarität in der EU, 2014, S. 143 (157).

⁴⁷ *Schröder*, in: Müller-Graff/Schmahl/Skouris (Hg.), FS Scheuing, 2011, S. 690 (693).

⁴⁸ Ähnlich *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV Kommentar, 65. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 4.

Regeln vorsehen, die sicherstellen, dass Rücksicht auf die überforderten Staaten genommen wird.⁴⁹ Tatsächlich ist jedoch das Gegenteil der Fall, wie im Folgenden dargestellt werden soll.

b) VO (EU) Nr. 604/2013 als Grundlage eines gemeinsamen Asyl- und Einwanderungssystems

Seit dem Jahr 2013 regelt die VO (EU) Nr. 604/2013 (im Folgenden: Dublin-III-VO) die mitgliedstaatliche Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz. Sie gilt allgemein und unmittelbar, Art. 288 II AEUV, und bildet das Kernstück der Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems i. S. d. Art. 78 II AEUV. Das Dublin-System soll jeder Person, die in der EU um Schutz nachsucht, Zugang zu *einem* fairen Asylverfahren in *einem* der Mitgliedstaaten oder der assoziierten Dublin-Staaten garantieren, Art. 3 I Dublin-III-VO.

Zu diesem Zweck normiert die Verordnung materielle Zuständigkeitsregeln, die im Zweifel eine Verantwortung des Einreisestaates festlegen.⁵⁰ Gemäß Art. 13 I Dublin-III-VO ist zunächst derjenige Staat zuständig, dessen Grenze die/der Schutzsuchende illegal überschritten hat.⁵¹ Reist diese/r später in einen anderen Mitgliedstaat weiter, kann dieser sie/ihn in den Einreisestaat rücküberstellen, Art. 21–25 Dublin III-VO, sofern nicht systemische Mängel des Asylsystems im Einreisestaat zu einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung der/s Betroffenen i. S. d. Art. 4 GRC führen würden.⁵²

Zwar liegt es nahe, die Verantwortung für das Asylverfahren den Staaten zuzuweisen, an deren Grenzen die Schutzsuchenden ankommen. Im Ergebnis nimmt das Zuständigkeitskriterium der illegalen Einreise aber die politisch und wirtschaftlich schwachen Grenzstaaten übermäßig in Anspruch und entlastet die west- und nordeuropäischen Staaten. Denn aus der Verfahrenszuständigkeit folgt auch die potentiell dauerhafte Aufnahme, da Geflüchtete und Asylsuchende von der europäischen Binnenfreizügigkeit ausgenommen sind.⁵³ Auch konnte das Dublin-System, prinzipiell für die Behandlung „normaler“ Situationen konzipiert, den Herausforderungen der Grenzstaaten, die durch die „Massen-

zuströme“ in eine „humanitäre Krise“ gerieten,⁵⁴ kaum Rechnung tragen, weshalb einige Einreisestaaten zu einer „Politik des Durchwinkens“⁵⁵ übergingen. In den Rs. *A.S.* und *Jafari* stellte der EuGH klar, dass dadurch die wesentlichen Regelungsziele der Dublin-III-VO und insbesondere die dort vorgesehenen – „im Geiste der Solidarität aufgestellten“ – Zuständigkeitskriterien unterlaufen würden.⁵⁶

Dass diese Zuständigkeitsverteilung solidarisch ist, trifft aber nicht zu. Es handelt sich um ein abstraktes Regelungswerk ohne zwischenstaatliche Lastenteilung.⁵⁷ Dieses negiert das Ziel der gerechten Aufteilung und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und veranlasst die überbeanspruchten Staaten zu dessen Unterminierung, etwa in Form der Tolerierung der unrechtmäßigen Weiterwanderung von Asylbewerber/innen⁵⁸ oder der Vernachlässigung überstaatlicher Vorgaben für die menschenwürdige Unterbringung der Asylbewerber/innen.⁵⁹ Bereits seit dem Jahr 2016 wird das Dublin-System daher überwiegend als gescheitert angesehen, hat aber weiter Bestand, obwohl es aus seiner immanenten Logik heraus den Anforderungen eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nicht gerecht werden kann.⁶⁰ Ein kollektives System des Geflüchteten-schutzes kann nur funktionieren, wenn es auf einer solidarischen Unterstützung der Grenzstaaten durch die Staatengemeinschaft beruht.⁶¹ Nicht ohne Grund soll der in Art. 80 AEUV verankerte Solidaritätsgrundsatz Richtschnur⁶² für alle Teilbereiche der europäischen Migrationspolitik sein.

In diesem Kontext wurde durch zwei aufeinanderfolgende Beschlüsse des Rates aus dem Jahr 2015 ein temporärer Umverteilungsmechanismus eingerichtet, der Italien und Griechenland, die sich „mit einem beispiellosen Zustrom von Migranten in ihr Hoheitsgebiet konfrontiert gesehen [...]“⁶³ hatten, entlasten sollte. Der erste Beschluss vom 14.09.2015⁶⁴ betraf die (freiwillige) Umverteilung von 40.000 Schutzsuchenden; der zweite

49 *Marx*, KJ 2016, 150 (155).

50 *Thym*, Die Flüchtlingskrise vor Gericht – Zum Umgang des EuGH mit der Dublin-III-Verordnung, DVBl. 2018, 276 (276).

51 *Farahat/Markard*, Recht an der Grenze: Flüchtlingssteuerung und Schutzkooperation in Europa. Zugleich Besprechung von EuGH vom 26.07.2017, Rs. C-646/16 – *Jafari* und C-490/16 – *A.S.* sowie EuGH vom 06.09.2017, Rs. C-643/15, 647/15 – Slowakei und Ungarn. *J. Rat*, JZ 2017, 1088 (1090).

52 EuGH vom 21.12.2011, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10 – *N.S.*, Rn. 99 ff.

53 *Farahat/Markard*, JZ 2017, 1088 (1090): Nach der Daueraufenthalts-RL 2003/109/EG erwerben anerkannte Schutzberechtigte jedoch nach fünf Jahren Freizügigkeitsrechte.

54 *GA Sharpston*, Schlussanträge vom 08.06.2017, Rs. C-490/16 und C-646/16 – *A.S.* und *Jafari*, Rn. 155–190.

55 *Thym*, DVBl. 2018, 276 (280) m. w. N.

56 EuGH vom 26.07.2017, Rs. C-646/16 – *Jafari*, Rn. 83 ff.

57 *Schmidt*, Solidarität: Ein wichtiges Kriterium in den Aufgabenstellungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge?, ZAR 2012, 129 (134).

58 Vgl. *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV Kommentar, 65. Aufl. 2016, Art. 80 AEUV Rn. 6.

59 EuGH vom 21.12.2011, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10 – *N.S.*, Slg. 2011, Rn. 75 ff.

60 *Marx*, KJ 2016, 150 (156).

61 Ähnlich *Warner*, Dublin Regulation and Boat Arrivals, in: Snyder/Thym (Hg.), Europe – A Continent of Immigration? Legal Challenges in the Construction of European Migration Policy, 2011, S. 165 (165 ff.)

62 *GA Bot*, Schlussanträge vom 26.07.2017, Rs. C-643/15 und C-647/15, Rn. 20.

63 Vgl. Erwägungsgründe des Beschlusses (EU) 2015/1523 vom 14.09.2015.

64 Beschl. (EU) 2015/1523, ABl. EU Nr. L 239 vom 15.09.2015, S. 146–156.

Beschluss vom 22.09.2015⁶⁵ sah die Umverteilung weiterer 120.000 Personen auf Basis verpflichtender Quoten vor. Zu diesem Zweck sollte die Bestimmung des Art. 13 I Dublin-III-VO vorübergehend außer Kraft gesetzt werden,⁶⁶ gemäß derer Italien und Griechenland für die Asylanträge zuständig gewesen wären. Der zweite Beschluss galt gem. Art. 13 II des Beschlusses (EU) 2015/1604 bis zum 26.09.2017. Vorgesehen war zunächst eine Abwicklung für insgesamt 98.255 Geflüchtete, tatsächlich hatten die Mitgliedstaaten bis Juli 2016 aber nur 2.804 sowie im Juli 2017 24.676 Personen umverteilt.⁶⁷ Das liegt daran, dass mehrere Staaten jegliche Verantwortung für die ihnen zugewiesenen Schutzsuchenden zurückwiesen.⁶⁸ die Slowakei und Ungarn beantragten beim EuGH, den zweiten Beschluss gem. Art. 263 AEUV für nichtig zu erklären,⁶⁹ unter anderem, weil Art. 78 III AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage und als Reaktion auf die sog. „Flüchtlingskrise“ nicht erforderlich gewesen sei.

c) EuGH-Urteil zum Umsiedlungsbeschluss – verb. Rs. C-643/15 und C-647/15

Der EuGH wies die Klagen ab.⁷⁰ Er bestätigte Art. 78 III AEUV als richtige Rechtsgrundlage und die daraus ergehende Verpflichtung des Rates, bei Erlass des Beschlusses den Grundsatz der solidarischen Aufteilung der Verantwortlichkeiten aus Art. 80 AEUV anzuwenden.⁷¹ Diesem komme jedenfalls die Funktion einer Querschnittsklausel⁷² zu, weshalb die sachliche Reichweite von Maßnahmen der Art. 77–79 AEUV auch die Förderung von Solidarität umfassen müsse.⁷³ Gleichzeitig betonte er aber, dass sich aus Art. 80 AEUV keine unmittelbaren Handlungs- und Verteilungspflichten für die Unionsorgane oder die Mitgliedstaaten ableiten lassen, da diesem primär eine Appellfunktion zukomme.⁷⁴ Art. 80 AEUV verlange insofern nur, dass sich die Unionsorgane bei der gemeinsamen Asylpolitik allgemein (S. 1) und beim Er-

lass konkreter Rechtsakte (S. 2) vom Gedanken der Solidarität leiten lassen sollen.⁷⁵

d) Kritik

Das Urteil macht deutlich, dass nur bedingt Möglichkeiten bestehen, die Einhaltung des konturlosen Solidaritätsprinzips im europäischen Asylrecht zu kontrollieren und durchzusetzen. Zwar ist der EuGH nach eigener Auffassung aufgrund der Wertung des Art. 80 AEUV verpflichtet, seine eigene Kontrolldichte zurückzunehmen, indem er weder die von den Unionsorganen angenommene Notwendigkeit solidarischer Maßnahmen als solche noch deren inhaltliche Ausgestaltung infrage stellt.⁷⁶ Diejenigen Rechtsakte, die zur Verwirklichung von Solidarität aufgrund von Art. 80 AEUV ergehen, werden in ihrem Fortbestand stabilisiert, die Schwelle für einen Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip wird mittelbar angehoben.⁷⁷ Dennoch betont der EuGH das Solidaritätsprinzip lediglich argumentativ,⁷⁸ ohne sich zu seiner verfassungsrechtlichen Tragweite zu äußern⁷⁹ oder im Wege der Rechtsauslegung aus Art. 80 AEUV vertragsunmittelbare Pflichten herzuleiten. Vielmehr erhält er die rechtliche Konturlosigkeit des Art. 80 AEUV aufrecht, weshalb dieser gerade nicht als Anspruchsgrundlage zum Erlass solidarischer Unionsrechtsakte herangezogen werden kann.⁸⁰ Auch trifft die Auffassung, bei fortgesetzter Nichtvornahme solidarischer Korrekturen des Dublin-Systems durch den Gesetzgeber könne die dadurch verursachte Verletzung von Art. 80 AEUV im Wege der Untätigkeitsklage gem. Art. 265 AEUV geltend gemacht werden,⁸¹ nicht zu, denn aus Art. 80 AEUV ergeben sich gerade keine konkreten Handlungspflichten des Gesetzgebers. Ferner kann das existierende Dublin-System nicht auf Grundlage von Art. 80 AEUV für nichtig erklärt werden, da sein unsolidarischer Charakter es für sich genommen nicht unionsrechtswidrig macht.⁸²

Das bestehende Dublin-System hat jedoch nicht nur zur Folge, dass die sozialen Probleme in den betroffenen Grenzstaaten verschärft werden.⁸³ Es lässt auch die Tatsache unberücksichtigt, dass im Zentrum des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems die Schutzsuchenden selbst stehen müssen.⁸⁴ Art. 67 II AEUV verlangt eine

65 Beschl. (EU) 2015/1601 vom 22.09.2015 ABl. EU Nr. L 248 vom 24.9.2015, S. 80 ff.

66 Vgl. den 23. Erwägungsgrund des Beschlusses (EU) 2015/1601 des Rates vom 22.09.2015.

67 Juli 2016: Umverteilung und Neuansiedlung – Fünfter Fortschrittsbericht, COM (2016) 480 endg., S. 4f. (13.07.2016); Juli 2017: Fourteenth report on relocation and resettlement, COM (2017) 405 endg., S. 1 (26.07.2017).

68 Vgl. *Schwerdtfeger*, DÖV 2018, 725 (727).

69 EuGH vom 06.09.2017, verb. Rs. C-643/15 und C-647/15, Rn. 40.

70 EuGH vom 06.09.2017, verb. Rs. C-643/15 und C-647/15, Rn. 347.

71 EuGH vom 06.09.2017, verb. Rs. C-643/15 und C-647/15, Rn. 252.

72 Unter einer „Querschnittsklausel“ versteht man im Unionsrecht eine Norm, die bestimmte Grundsätze beziehungsweise politische Zielbestimmungen vorgibt, welche bei der Durchführung von Unionsmaßnahmen in dem konkreten Politikbereich durch die Organe der EU zu berücksichtigen sind.

73 *Thym*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV Kommentar, 65. Aufl. 2018, Art. 80 AEUV Rn. 4.

74 Siehe auch *Bast*, Solidarität, in: *Knodt/Tews* (Hg.), Solidarität in der EU, 2013, S. 143 (147).

75 Ebd.

76 *Schwerdtfeger*, DÖV 2018, 725 (728).

77 Ebd.

78 EuGH vom 06.09.2017, verb. Rs. C-643/15 und C-647/15, Rn. 251–253, 291–293, 304.

79 *Thym*, DVBl. 2018, 276 (285).

80 A. A. *Bast*, Solidarität, in: *Knodt/Tews* (Hg.), Solidarität in der EU, 2013, S. 143 (147, 151): bei fortgesetzter Untätigkeit des Unionsgesetzgebers möglicher Verstoß gegen Art. 80 AEUV.

81 Ebd. m.Verw. auf EuGH, Rs. 13/83.

82 Siehe auch *Schwerdtfeger*, DÖV 2018, 725 (728).

83 Vgl. *Bieber*, in: *Calliess* (Hg.), Europäische Solidarität, 2013, S. 67 (81).

84 *Schwerdtfeger*, DÖV 2018, 725 (729).

gemeinsame Asylpolitik, die den „Drittstaatsangehörigen gegenüber angemessen ist“; nach Art. 78 I AEUV hat die gemeinsame Asylpolitik im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zu stehen. Mittelbar führen die durch das Dublin-System bewirkten unsolidarischen Zustände in den Grenzstaaten aber zu schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte der Betroffenen, etwa in den überlasteten Geflüchtetenlagern auf den griechischen Inseln.⁸⁵ Dennoch scheint seitens der entlasteten Staaten kein Interesse an kooperativen Mechanismen zu bestehen, die sich auf Fairness und Solidarität gründen, wie die Inflation nationaler Abwehrstrategien⁸⁶ in den vergangenen Jahren zeigt. Insofern trifft die Vermutung des Generalanwalts *Bot* zu, dass der sich durch die Klagen herauskristallisierende Widerstand gegen den verpflichtenden Umsiedlungsbeschluss zeige, dass sich hinter der sog. „Flüchtlingskrise“ die Krise eines europäischen Einigungsvorhabens verbirgt, das sich auf die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gründet.⁸⁷ Die mangelnde Bereitschaft zur gegenseitigen Verantwortung deutet vielmehr auf einen unzureichenden Zusammenhalt innerhalb der Union hin.⁸⁸

IV. Fazit

Solidarität ist für den auf einem freiwilligen Zusammenschluss beruhenden supranationalen Staatenverbund der Europäischen Union existenziell, weshalb dem Solidaritätsprinzip überwiegend die Rolle eines Verfassungs- und Rechtsprinzips der Union zugewiesen wird.⁸⁹ Verstanden als eine gegenseitige Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Zustand der Union ist sie eine Verpflichtung, die aus der Mitgliedschaft in der Union erwächst und die Institutionen der Union, die Parlamente, Regierungen und Gerichte der Mitgliedstaaten bindet. Ihre Einhaltung gefährdet weder die Identität noch die Souveränität der Mitgliedstaaten, wie Art. 4 II EUV zeigt.

Eine Gefahr für den Zusammenhalt der Union besteht vielmehr dann, wenn die Mitgliedstaaten insbesondere in Zeiten von Krisen ihre staatliche Souveränität und ihre nationalen Interessen hervorheben – kurz: wenn es der nationale Egoismus ist, der die mitgliedstaatliche Politik prägt. Dieser ablehnenden Haltung mag ein fal-

ches Verständnis von Solidarität zugrunde liegen. Werden solidarische Hilfeleistungen in Notsituationen als Aufgabe staatlicher Souveränität oder als „Herrschaft des Unrechts“⁹⁰ interpretiert und Solidarität zu einer Form des Altruismus umdefiniert, zeigt dies, dass sie in vielerlei Hinsicht lediglich als Formelkompromiss verstanden wird. Ihr wird dann aber gerade nicht die Bedeutung beigemessen, die ihr seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses zukommen sollte: den Ausbruch der Mitgliedstaaten aus der Gleichheit zu verhindern und ein Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten herzustellen,⁹¹ um so dem Spannungsverhältnis zwischen supranationaler Integration bei gleichzeitiger Heterogenität der Mitgliedstaaten gerecht zu werden.⁹² Allerdings könnten die Ereignisse der vergangenen Monate und Jahre gezeigt haben, dass es nicht der „demoskopisch gesteuerte Opportunismus kurzfristiger Machterhaltung“⁹³ der sich an den Forderungen nationalistischer Bewegungen orientiert, ist, der das Vertrauen der Europäer/innen in die mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamente stärkt. Denn die Überwindung von Solidaritätskrisen kann nur durch die Rückbesinnung auf die Vorteile der Mitgliedschaft in einer Union, die auf einer reziproken Verantwortungssolidarität zwischen den Mitgliedstaaten⁹⁴ beruht, erreicht werden. Nur so kann die Union auf Dauer bestehen.⁹⁵

Es bleibt zu hoffen, dass es in Zukunft gelingt, der Rolle des Solidaritätsprinzips als normativem Kompass für die europäische Werte-, Rechts- und Staatengemeinschaft der Union gerecht zu werden. Dabei muss die unionale Solidarität mit der reziproken Verantwortung der Mitgliedstaaten untereinander beginnen und mit der dringend notwendigen Überarbeitung einer Asylpolitik enden, die zurzeit nicht nur die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch gegenüber den Betroffenen negiert. Ein erster Schritt könnte es sein, sich nicht weiter der Verantwortung für die im Mittelmeer in Seenot geratenen Geflüchteten zu entziehen. Dann würde man auch dem Anspruch gerecht, ein sich auf die Achtung der Menschenwürde gründender Staatenverbund zu sein.

⁸⁵ Vgl. *Grillmeier*, Überleben in Moria, ZEIT ONLINE vom 09.10.2018, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-10/lesbos-auffanglager-moria-asylzentren-fluechtlinge> (03.11.2019); siehe auch *Schwerdtfeger*, DÖV 2018, 725 (729).

⁸⁶ *Marx*, KJ 2016, 150 (154).

⁸⁷ *GA Bot*, Schlussanträge vom 26.07.2017, verb. Rs. C-643/15 und C-647/15, Rn. 23 f.

⁸⁸ Vgl. auch *Tomuschat*, Solidarität in Europa, in: Capotorti/Ehlermann/Frowein/Jacobs/Joliet/Koopmans/Kovar (Hg.), *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, 1987, S. 729 (754 f).

⁸⁹ *Lais*, Solidaritätsprinzip, 2007, S. 163 ff.; *Becker*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 222 AEUV Rn. 1; *Bieber*, in: Callies (Hg.), *Europäische Solidarität*, 2013, S. 66 (72).

⁹⁰ *Seehofer*, Passauer Neue Presse vom 09.02.2016, https://www.pnp.de/nachrichten/bayern/1958889_Seehofer-unterstellt-Merkel-Herrschaft-des-Unrechts.html (04.11.2019).

⁹¹ EuGH vom 07.02.1973, Rs. 39/1973 – KOM ./ Italien, Rn. 24.

⁹² *Bast*, Solidarität, in: Knodt/Tews (Hg.), *Solidarität in der EU*, S. 143 (156).

⁹³ *Habermas*, <https://www.zeit.de/2018/28/protektionismus-europagrenzen-rueckzug-herausforderungen> (03.11.2019).

⁹⁴ Vgl. *Tomuschat*, in: Capotorti/Ehlermann/Frowein/Jacobs/Joliet/Koopmans/Kovar (Hg.), *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, 1987, S. 729 (754 f).

⁹⁵ Ähnlich *Küçük*, *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, *Maastricht Journal* 2016, 965 (983).