

ELENA MARIE KULLAK

Vertrauen in Europa

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

32



Elena Marie Kullak

Vertrauen in Europa

Entwicklung und Funktion als Verfassungsgrundsatz
des Unionsrechts

Mohr Siebeck

Elena Marie Kullak, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Heidelberg, der Pontificia Universidad Católica de Chile und der Humboldt-Universität zu Berlin; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin; 2020 Promotion an der Humboldt-Universität zu Berlin; derzeit Rechtsreferendarin am Kammergericht.

ISBN 978-3-16-159598-1 / eISBN 978-3-16-159599-8

DOI 10.1628/978-3-16-159599-8

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von eplene in Böblingen aus der Times gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Sie entstand im Wesentlichen am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin und während eines Forschungsaufenthalts am European University Institute in Florenz. Sie befindet sich auf dem Stand von Mai 2020. Die Arbeit wurde auf Vorschlag der Juristischen Fakultät mit dem Konrad-Redeker-Preis 2020 ausgezeichnet.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Matthias Ruffert. Seine vorbehaltlose Förderung, die wissenschaftliche Freiheit an seinem Lehrstuhl und der regelmäßige Austausch haben die Entstehung der Arbeit maßgeblich vorangetrieben. Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice danke ich nicht nur für seine wertvollen Anmerkungen und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, sondern vor allem dafür, dass er meine Begeisterung für das Unionsrecht als Studentische Hilfskraft geweckt und gefördert hat.

Dankbar bin ich zudem für die finanzielle und ideelle Förderung der Studienstiftung des deutschen Volkes während des Studiums und der Promotion, die viele wichtige Wegbegleiter hervorgebracht hat. Gleiches gilt für das Promotionskolleg „Einheit und Differenz im Europäischen Rechtsraum“ (EPEDER). Für geschätzte Anregungen im Rahmen des Kollegs danke ich vor allem Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M. (Berkeley), und Prof. Dr. Martin Heger. Die Publikationskosten wurden mit einem Druckkostenzuschuss der Konrad-Redeker-Stiftung gefördert, der ich dafür sehr danke.

Stellvertretend für viele weitere Kollegen möchte ich insbesondere Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger und PD Dr. Enrico Peuker danken, die meine Zeit am Lehrstuhl und diese Arbeit im Besonderen mit unermüdlicher Bestärkung und wertvollen Denkanstößen bereicherten.

Für großartige Unterstützung, unverzichtbaren Austausch und ihre Freundschaft gebührt insbesondere Arabelle Blum, Dr. Hanna Faig, Elisabeth Faltinat, Elena Marks, Julia Meler und Hannah Meyer inniger Dank. Meinem Bruder Gero Kullak danke ich für seinen Rückhalt sowie für seine Ablenkung in den richtigen Momenten. Zugleich bin ich sehr froh und dankbar, dass mein Großvater Paul Lieberam die Entstehung der Arbeit verfolgt und unterstützt hat.

Dank Dr. Philipp Pauschinger an meiner Seite, seinem fortwährenden Zuspruch, seinem Optimismus und seiner außergewöhnlichen Unterstützung konnte ich dieses Vorhaben verwirklichen. Ich freue mich auf viele weitere mit ihm.

Den Abschluss dieser Arbeit verdanke ich nicht zuletzt meinen Eltern Regina Kullak und Klaus Lieberam-Kullak. Sie haben mich stets uneingeschränkt und liebevoll unterstützt und mit ihrem Vertrauen zum erfolgreichen Gelingen der Arbeit wesentlich beigetragen. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im August 2020

Elena Marie Kullak

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Einleitung	1
A. <i>Gegenseitiges Vertrauen als europäisches Wagnis</i>	2
B. <i>Strukturpotenzial gegenseitigen Vertrauens im europäischen Verfassungsrecht</i>	3
C. <i>Gegenseitiges Vertrauen im Kontext</i>	6
I. Vertrauen als Verbundbegriff	6
1. Interdisziplinäre Begriffsanalyse des gegenseitigen Vertrauens	7
a) Vertrauensdisziplinen	7
b) Elemente eines interdisziplinären Vertrauensbegriffs	8
aa) Vertrauensglieder: Vertrauensakteure und Bezugspunkt	8
bb) Vertrauensgrundlagen: Teilwissen und Erwartung	9
cc) Vertrauenswagnis: Risiko und Verletzlichkeit	10
dd) Handlungsoptionen durch Vertrauen	11
ee) Vertrauen und Misstrauen als komplementäre Strategien	11
2. Verbundcharakter als Ausgangspunkt für die Übertragbarkeit auf das Unionsrecht	12
a) Besonderheit des Systemvertrauens	12
b) Gegenseitigkeit von Vertrauen	14
II. Vertrauen und Recht im wechselbezüglichen Verhältnis	14
Erstes Kapitel: Gegenseitiges Vertrauen im Unionsrecht: Entwicklungslinien in Rechtsetzung und Rechtsprechung	17
A. <i>Anlass und Ausgangspunkt: Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung</i>	17
I. Entwicklung der gegenseitigen Anerkennung im Unionsrecht	19
1. Ursprung im Binnenmarkt	19
2. Paradigmenwechsel im Rahmen der Ausweitung auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	22

a)	Übertragung auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	22
b)	Kritik an der Fortentwicklung des Grundsatzes	25
II.	Gegenseitige Anerkennung als Ausgangspunkt	26
B.	<i>Gegenseitiges Vertrauen in einzelnen Referenzgebieten: Darlegung und Analyse der Entwicklungslinien</i>	28
I.	Systembildung mit Referenzgebieten	28
II.	Binnenmarkt	29
1.	Rahmen: Vertrauen im Kontext der Grundfreiheiten	30
2.	Fortentwicklung hin zu einem Perspektivwechsel: Gegenseitiges Vertrauen als Ziel begleitender Maßnahmen	32
3.	Ergebnis: Gegenseitiges Vertrauen im Binnenmarkt	33
III.	Asylrecht	35
1.	Rahmen: Überformung des Asylrechts durch das Unionsrecht	36
2.	Fallkonstellation: Überstellungen nach dem Dublin-System	38
a)	Einzelheiten des Dublin-Systems	38
b)	Konkrete Zuständigkeitsverteilung nach dem Dublin-System	40
c)	Behandlung der Überstellungen nach den Dublin-Verordnungen in der Rechtsprechung	42
aa)	Rechtssache <i>M. S. S.</i> des EGMR: Missstände in Griechenland und konkrete Gefahren	42
bb)	Rechtssache <i>N. S. u. a.</i> des EuGH: Gegenseitiges Vertrauen und die Ausnahme der Feststellung systemischer Mängel	45
cc)	Rechtssache <i>Abdullahi</i> des EuGH: Kein drittschützender Charakter der Dublin-Regelungen	47
dd)	Rechtssachen <i>Hussein, Mohammadi</i> sowie <i>Tarakhel</i> des EGMR: Systemische Betrachtung und Einzelfallrechtsschutz ..	49
ee)	Rechtssachen <i>Ghezelbash</i> und <i>Karim</i> des EuGH: Drittschützender Charakter der Dublin-Regelungen	50
ff)	Rechtssachen <i>C. K. u. a.</i> und <i>Jawo</i> des EuGH: Ausnahmekategorie geknüpft an Art. 4 GRCh	52
3.	Ergebnis: Gegenseitiges Vertrauen im Asylrecht	54
IV.	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	57
1.	Rahmen: Überformung des Strafrechts durch das Unionsrecht	57
2.	Fallkonstellation: Übergaben nach dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl	59
a)	Einzelheiten des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl	59
b)	Voraussetzungen und Ausnahmen von der Übergabe	60
c)	Behandlung des Europäischen Haftbefehls in der Rechtsprechung des EuGH	64

aa)	Rechtssachen <i>Advocaten voor de Wereld</i> und <i>Radu</i> : Verhältnis des Rahmenbeschlusses zu unionalen Grundrechten	64
bb)	Rechtssachen <i>Melloni</i> und <i>Jeremy F.</i> : Vorrang des Unionsrechts vor nationalen Grundrechten	66
cc)	Verbundene Rechtssachen <i>Aranyosi und Căldăraru</i> : Wendepunkt der Schranke der drohenden Verletzung von Art. 4 GRCh	67
dd)	Rechtssache <i>LM</i> : Interdependenz der polnischen Rechtsstaatlichkeitskrise und des Grundrechtsschutzes	69
3.	Ergebnis: Gegenseitiges Vertrauen in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen	73
V.	Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	76
1.	Rahmen: Brüssel-Verordnungen	77
2.	Fallkonstellation: Kindesrückgaben nach der Brüssel IIa-Verordnung	78
a)	Rechtssache <i>Aguirre Zarraga</i> : Vollstreckung der Rückgabe gestützt auf den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens	79
b)	Grundrechtliche Erwägungen zum Sonderfall des Kindeswohls	81
3.	Ergebnis: Gegenseitiges Vertrauen in der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen	82

Zweites Kapitel: Systematisierung des gegenseitigen Vertrauens: Strukturelle Parallelen in den Referenzgebieten 85

A.	<i>Allgemeine Systematisierung</i>	85
I.	Divergenzen in Terminologie und Inhalt	86
II.	Ausprägungen gegenseitigen Vertrauens im Unionsrecht	87
1.	Wirkung und Bezugspunkte gegenseitigen Vertrauens	88
a)	Vertrauen als Rechtfertigung der Ausgestaltung der Rechtsakte	88
b)	Vertrauen als Grundlage für horizontale Kooperation	89
aa)	Expliziter Bezugspunkt der Vermutung der Unionsrechtstreue des einzelnen Mitgliedstaats	90
bb)	Impliziter Bezugspunkt der mitgliedstaatlichen Rechtssysteme	92
c)	Vertrauen als potenzielle Zielbestimmung im Rahmen der Rechtsakte	93
2.	Gegenseitiges Vertrauen zwischen Rhetorik und Recht	94
a)	Gegenseitiges Vertrauen als Rhetorik	94
b)	Gegenseitiges Vertrauen als Recht	95
aa)	Rechtstheoretische Grundannahmen	95
bb)	Anordnungscharakter gegenseitigen Vertrauens	96
3.	Akteure gegenseitigen Vertrauens im ersuchten Mitgliedstaat	97

a)	Akteure im Rahmen des Vollzugs des Unionsrechts	98
b)	Akteure im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle des Unionsrechts . .	99
c)	Vorgelagerte Akteure der Rechtsetzung im Vertrauensgefüge	99
III.	Abgrenzung und Annahme gegenseitigen Vertrauens	100
1.	Gegenseitiges Vertrauen im Rahmen von	
Anerkennungskonstellationen		100
a)	Konturlosigkeit in Rechtsetzung und Rechtsprechung	101
b)	Abgrenzung anhand der Wirkung	101
2.	Ratio der Kongruenz mitgliedstaatlicher Standards	103
a)	Annahme der Kongruenz der nationalen Regelungen	103
b)	Begrenzte Plausibilität der Annahme	106
c)	Konsequenzen fehlender Kongruenz für den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens	107
IV.	Bedeutung der Ausnahmekategorien des gegenseitigen Vertrauens	108
1.	Differenzierung anhand bereits bestehender Ausnahmekategorien im Unionsrecht	109
2.	Enge Auslegung der Ausnahmen und Prüfung im Einzelfall	109
3.	Rechtsfolgen der Ausnahmen im Kontext des jeweiligen Unionsrechtsakts	111
V.	Ergebnis der Systematisierung: Gegenseitiges Vertrauen als Grundsatz in dynamischer Entwicklung	111
B.	<i>Systematisierung im Kontext des europäischen Grund- und Menschenrechtsschutzes</i>	113
I.	Gegenseitiges Vertrauen im europäischen Grund- und Menschenrechtsschutz	113
1.	Grundrechtsschutz als Grund gegenseitigen Vertrauens	114
a)	Quellen des Grundrechtsschutzes im Mehrebenensystem und Anwendung in Anerkennungskonstellationen	115
aa)	Grundrechtspluralismus aus unionalem, internationalem und nationalem Grundrechtsschutz	115
bb)	Reichweite der Grundrechtssphären	117
b)	Grundrechtsbindung des ersuchten Mitgliedstaats	118
aa)	Anwendung der Grundrechtecharta bei Durchführung des Unionsrechts	118
bb)	Grundsätzliche Bindung an die Grundrechtecharta	120
c)	Grundrechtsbindung des ersuchenden Mitgliedstaats	122
aa)	Bindung an unionalen Grundrechtsschutz: Gebotene Differen- zierung nach der Anwendbarkeit unionaler Grundrechte	122
bb)	Bindung an die EMRK: Grundsätzlich umfassende Bindung bei Differenzierung nach der Anwendung der <i>Bosphorus</i> -Vermutung	125

cc)	Bindung an nationalen Grundrechtsschutz: Prüfung „funktionaler Äquivalenz“	128
d)	Zwischenergebnis: Bezugspunkte des Grundsatzes und begrenzte Tragfähigkeit der Vermutung der Rechtstreue jenseits von Art. 51 Abs. 1 GRCh	129
2.	Grundrechtsschutz als Grenze gegenseitigen Vertrauens	131
a)	Grenzen gegenseitigen Vertrauens als Verantwortungsverlagerung im Grundrechtsverbund	132
aa)	Durchsetzbarkeit von unioalem Grundrechtsschutz in Verbundstrukturen	133
bb)	Besonderheit durch den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens: „Solange horizontal“ über Art. 51 Abs. 1 GRCh hinaus	134
b)	Anknüpfung der Ausnahmekategorien an Unionsgrundrechte	136
aa)	Regelmäßig keine Berufung auf nationale Grundrechte	137
bb)	Regelmäßige Rücknahme der Prüfungskompetenz des EGMR nach der <i>Bosphorus</i> -Vermutung	138
cc)	Maßstab der Unionsgrundrechte für die Grenzen gegenseitigen Vertrauens	140
c)	Konkretisierung der unionsgrundrechtlich begründeten Ausnahmen: Von den systemischen Mängeln hin zum Wesensgehalt	140
aa)	Verletzung absoluter Grundrechte durch systemische Mängel ..	141
bb)	Verletzung absoluter Grundrechte im Einzelfall	143
cc)	Verletzung des Wesensgehalts der Unionsgrundrechte	145
d)	Zwischenergebnis: Maßgebliche Grenzen der Unionsgrundrechte ..	147
3.	Vertrauen und Autonomie des unionalen Grundrechtsschutzes: <i>Gutachten 2/13</i> des EuGH	148
a)	Vertrauen als „besonderes Merkmal des Unionsrechts“: Autonomievorbehalte gegenüber einem Beitritt der Europäischen Union zur EMRK	148
b)	Kritik am Gutachten: Überzeichnetes Vertrauen	149
II.	Ergebnis der Systematisierung: Besonderheiten im Verhältnis von gegenseitigem Vertrauen und unioalem Grundrechtsschutz	152

Drittes Kapitel: Gegenseitiges Vertrauen und Wirksamkeits- bedingungen: Rekonstruktion anhand der Prämisse des gegenseitigen Vertrauens

155

A. *Gegenseitiges Vertrauen in der Werteunion*

156

I.	Wertehomogenität nach Art. 2 EUV als Fundament gegenseitigen Vertrauens	156
----	--	-----

II.	Entwicklung der Europäischen Union zur Werteunion	158
III.	Risse im Fundament	160
	1. Mangel an Konkretisierung	161
	2. Mangel an Absicherung	162
B.	<i>Dogmatische Rekonstruktion der Ausnahmen vom Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens als verdichtete Werte des Art. 2 EUV</i>	164
I.	Anlass für eine Rekonstruktion	165
	1. Durchbrechung zirkulärer Herleitung: Verweisungszusammenhang von Bezugspunkt und Fundament	165
	2. Stärkung des Wertefundaments	166
II.	Plädoyer für die Herausbildung einer Grenze des Vertrauens in Art. 2 EUV	167
	1. Grenzen gegenseitigen Vertrauens geknüpft an Art. 2 EUV	167
	a) Maßstab der Werte als <i>ordre public</i> des Unionsrechts	167
	b) Gefahr einer „Tyrannei der Werte“	169
	c) Gefahr einer Umgehung der Kompetenzordnung der Verträge	171
	2. Konkretisierung der Grenzen geknüpft an Art. 2 EUV	172
	a) Absolute Grenze des Vertrauens in Art. 7 EUV	172
	b) Einzelfallbasierte Grenze in Art. 2 EUV verdichtet anhand von konkreten Normen des <i>acquis communautaire</i>	174
	aa) Rechtsstaatlichkeit	175
	bb) Demokratie	177
	cc) Grund- und Menschenrechtsschutz	177
	dd) Anbindung an systemische Defizite der Werte	179
	c) Fortentwicklung der Grenzen durch den EuGH	180
C.	<i>Fortentwicklung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens von vorausgesetztem zu verdientem Vertrauen</i>	181
I.	Entfaltung von Vertrauen als Zielbestimmung	181
II.	Plädoyer für die Entwicklung flankierender Maßnahmen zur Stärkung von Vertrauen	182
	1. Vertrauensveranlassung: Konkretisierung des Bezugspunkts	183
	a) Vertrauen durch Kongruenz: Verkleinerung des Unsicherheitsmoments	183
	b) Annäherung und Harmonisierung einzelner Standards	185
	2. Vertrauensstabilisierung: Setzung von Rahmenbedingungen	186
	a) Vertrauen durch Kooperation und Information: Subjektivierung der Akteure und Transparenz des Verfahrens	186
	b) Schaffung einer dialogischen Verbundstruktur durch Kooperations- und Informationsmechanismen	187

3. Vertrauenssicherung: Überwachungs- und Sanktionsmechanismen zur Sicherung des Fundaments	188
a) Vertrauen durch Kontrolle: Dialektik von vertrauensbasierter Kooperation und misstrauensbasierter Kontrolle	189
b) Überwachung als Voraussetzung der Durchsetzung	190
aa) Überwachungsmechanismen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit	190
bb) Fortentwicklung von Überwachungsmechanismen	191
c) Sanktion als effektive Durchsetzung	193
aa) Ausdehnung der Verfahren vor dem EuGH	193
bb) Verknüpfung von Leistungen mit der Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit	194
4. Maßnahmen auf dem Prüfstand	195
<i>D. Ergebnis</i>	196

**Viertes Kapitel: Gegenseitiges Vertrauen als Verfassungsgrundsatz:
Funktion der Strukturbildung im Verfassungsverbund** 199

<i>A. Gegenseitiges Vertrauen als Verfassungsgrundsatz</i>	199
I. Verfassungsrang gegenseitigen Vertrauens in der Diskussion	200
II. Anbindung an die Verträge	202
1. Gegenseitiges Vertrauen und sein Verhältnis zum Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 EUV	202
2. Gegenseitiges Vertrauen als Ausprägung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV	205
a) Horizontale Bindung: Adressaten der Grundsätze	205
b) Akzessorische Bindung: Modi der Grundsätze	207
c) Zwischenergebnis: Verfassungsgrundsatz des gegenseitigen Vertrauens als Ausformung des Grundsatzes des Art. 4 Abs. 3 EUV	209
<i>B. Einordnung des Verfassungsgrundsatzes in das europäische Verfassungsrecht: Funktionale Bedeutung gegenseitigen Vertrauens</i>	211
I. Horizontale Konstitutionalisierung im Verfassungsverbund	211
II. Primäre Funktion gegenseitigen Vertrauens: Normative Grundstruktur in Kooperationssystemen	214
1. Stabilisierung der Kooperationspflichten durch die akzessorische Bindung an Primär- und Sekundärrechtsakte	215
a) Betonung praktischer Wirksamkeit des Unionsrechts	215
b) Gegenseitiges Vertrauen als Instrument zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Kooperationspflichten	217

2. Stabilisierung der Kooperationssysteme zwischen den Mitgliedstaaten	218
III. Sekundäre Funktion gegenseitigen Vertrauens: Wahrung der föderativen Ordnung durch eine Verantwortungszuordnung zur Sicherung der Werte des Art. 2 EUV	219
1. Gegenseitiges Vertrauen innerhalb einer föderativen Ordnung	220
2. Gegenseitiges Vertrauen und die Zuordnung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten	222
a) Mechanismus der Verantwortungszuordnung bei gleichzeitiger Verantwortungssicherung	223
aa) Primäre Zuordnung der Verantwortung an den ersuchenden Mitgliedstaat	224
bb) Sekundäre Verlagerung der Verantwortung auf den ersuchten Mitgliedstaat	225
cc) Sicherung der Verantwortung durch den EuGH durch Steuerung und Kontrolle	226
dd) Integrative Fortentwicklung des Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsverbundes als kooperative und dialogische Ordnung	227
b) Nachgelagerter Zielkonflikt der Setzung von Anreizmechanismen	228
aa) Unterschiedliche Anreize in den Referenzgebieten	228
bb) Setzung von Anreizen im Kontext	229
3. Folgerungen der Verantwortungszuordnung für die föderative Ordnung	230
a) Gegenseitiges Vertrauen als föderative Kategorie: Horizontale Verschränkung der Rechtsebenen der Mitgliedstaaten	230
b) Vielfalt wählende Komponenten gegenseitigen Vertrauens	232
aa) Zugrundelegung eines Verfassungspluralismus in institutioneller und materiell- sowie formell-rechtlicher Hinsicht	232
bb) Wahrung der Identität der Mitgliedstaaten	233
c) Einheit stiftende Komponenten gegenseitigen Vertrauens	236
aa) Einheitliches Fundament der Werte in Grund und Grenzen gegenseitigen Vertrauens	236
bb) Wechselseitige Stabilisierung der Rechtsordnungen	237
4. Gegenseitiges Vertrauen als Integrationsinstrument	238
C. Ergebnis	239

Zusammenfassung in Thesen	241
<i>A. Systematisierung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens anhand von Referenzgebieten</i>	<i>241</i>
<i>B. Rekonstruktion des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens anhand seiner Prämisse</i>	<i>243</i>
<i>C. Einordnung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens in das europäische Verfassungsrecht</i>	<i>244</i>
Literaturverzeichnis	247
Sachregister	285

Einleitung

„Vertrauen bleibt ein Wagnis.“¹

Niklas Luhmann

Das Zitat von *Luhmann* offenbart ein Kernelement von Vertrauen: Es liegt in der Natur des Vertrauens, dass es enttäuscht werden kann. Trotz dieses Risikos ist gegenseitiges Vertrauen ein Schlüsselement jeglicher Zusammenarbeit. Es ist unverzichtbar sowohl im zwischenmenschlichen als auch im zwischenstaatlichen Handeln. So verwundert es auch zunächst nicht, dass sich das gegenseitige Vertrauen (EN *mutual trust*; FR *confiance mutuelle*) zwischen den Mitgliedstaaten zu einem Schlüsselbegriff im Unionsrecht entwickelt. Damit wird das ursprünglich außerrechtliche Phänomen des Vertrauens zunehmend verrechtlicht. Dabei wirkt es angesichts der steten Betonung von Vertrauen in Politik und Recht, als liege in dieser Akzentuierung des Vertrauens im europäischen Rechtsraum ein terminologischer Wandel von der Effektivität des Unionsrechts hin zu Vertrauen, der paradigmatisch für eine gesamteuropäische Transformation steht.² So hält der Begriff des Vertrauens Einzug in verschiedene Rechtsbereiche des Unionsrechts, die ihrerseits durch unterschiedliche strukturelle und thematische Besonderheiten gekennzeichnet sind. In diesen Rechtsbereichen greift der EuGH zur Begründung der horizontalen Kooperation, also der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten, regelmäßig auf den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zurück und scheint sich formelhaft auf einen Bestand an Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten zu berufen.

Insofern ist auffällig, dass der Vertrauensstopp sich in einer Zeit entwickelt, in der Wissenschaft und Praxis vermehrt eine „Polykrise“ der Europäischen Union³ diagnostizieren.⁴ Der allgegenwärtige Krisenbefund wird zurückgeführt

¹ *Luhmann*, Vertrauen, 5. Aufl., 2014, S. 31.

² *von Bogdandy*, EuR 2017, 487 (503).

³ So der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission *Jean-Claude Juncker* in einer Rede im Bayerischen Landtag vom 14. Juni 2018, Pressemitteilung der Europäischen Kommission, SPEECH/18/4166, sowie der ehemalige Berichterstatter des Europäischen Parlaments *Guy Verhofstadt*, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Bericht über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, 2014/2248(INI) vom 5. Juli 2016, S. 5.

⁴ Ähnlich *von Bogdandy*, EuR 2017, 487 (498); *von Bogdandy*, in: Kadelbach (Hrsg.), Verfassungskrisen in der Europäischen Union, 2018, S. 23 (24) sowie *Bieber*, in: Lorenz-

auf einzelne Herausforderungen der Europäischen Union, die bisher nicht hinlänglich gemeistert wurden. Diese Herausforderungen betreffen allen voran die Finanzkrise, die Flüchtlingspolitik und die Erosion gemeinsamer Werte in einzelnen Mitgliedstaaten. Auch auf politischer Ebene wird häufig die Stärkung gegenseitigen Vertrauens als Dreh- und Angelpunkt der Zukunft der Europäischen Union ausgemacht,⁵ das die vorgestellten Wege aus dieser Krise⁶ flankieren soll.

In diesen scheinbar gegenläufigen Entwicklungen von Anspruch und Wirklichkeit in der Europäischen Union steckt Konfliktpotenzial. Denn mit den einzelnen Herausforderungen mag ein tatsächlicher Vertrauensverlust zwischen den Mitgliedstaaten verbunden sein, der in den jeweiligen Vertrauensbezügen nicht hinreichend zum Ausdruck kommt. Ob insoweit ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Krise und der Entwicklung des gegenseitigen Vertrauens besteht und ob das gegenseitige Vertrauen gar als eine Art Imperativ eine potenzielle gemeinsame Arbeitsgrundlage darstellen kann, gilt es zu analysieren. Jedenfalls bietet das Konfliktpotenzial einen Anlass, den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens innerhalb der Europäischen Union zu untersuchen.

A. Gegenseitiges Vertrauen als europäisches Wagnis

Seit nunmehr einigen Jahren prägt der Begriff des gegenseitigen Vertrauens den unionsrechtlichen Diskurs. Das gegenseitige Vertrauen ist nicht explizit primärrechtlich verankert, wird allerdings vielfach in der Rechtsprechung des EuGH rezipiert. Dabei führte der Gerichtshof den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens nicht mit einem Paukenschlag ein, wie es mit dem Grundsatz der Autonomie in der Rechtssache *van Gend en Loos* geschah,⁷ sondern vielmehr *en passant* in einer Reihe von Entscheidungen.⁸ Auch der EGMR und vereinzelte mitgliedstaatliche Gerichte⁹ haben den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens

meyer/Folz (Hrsg.), Festschrift Vedder, 2017, S. 27 (34), der politisches und juristisches Vertrauen thematisiert und konstatiert, sie wirken „in entgegengesetzte Richtungen“.

⁵ Vgl. die Aufzählung der Politiker wie *Angela Merkel*, *Emmanuel Macron* und *José Manuel Barroso*, die das Vertrauen im politischen Diskurs beschwören, bei *Gerard*, in: Brouwer/Gerard (Hrsg.), *Mapping Mutual Trust: Understanding and Framing the Role of Mutual Trust in EU Law*, 2016, S. 69 (69).

⁶ Vgl. in dem Zusammenhang das Weißbuch zur Zukunft Europas, COM (2017) 2025 vom 1. März 2017, das versucht, mit einer Reihe von Szenarien die derzeitige Krise offensiv anzugehen und die einzelnen Ansätze nun zur Diskussion gestellt hat.

⁷ EuGH, Urteil vom 5. Februar 1963, Rs. 26/62 (*van Gend en Loos*) und sodann EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64 (*Costa/ENEL*).

⁸ *Meyer*, EuR 2017, 163 (184) sowie ähnlich *Bieber*, in: Lorenzmeier/Folz (Hrsg.), Festschrift Vedder, 2017, S. 27 (34).

⁹ Vgl. EGMR, Urteil vom 23. Mai 2016, Nr. 17502/07 (*Avotiņš/Letland*) Rn. 113 ff.; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, 2 BvR 2735/14; High Court

ihrerseits angewandt. Die Rechtswissenschaft hat diese Entwicklung mittlerweile aufgegriffen. Dabei konzentriert sich die Vielzahl der Beiträge jedoch auf ein bestimmtes Rechtsgebiet oder gar einen bestimmten Rechtsakt, der einen Bezug zu dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens aufweist.¹⁰

Vor diesem Hintergrund hat sich bisher weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur eine einheitliche Definition des gegenseitigen Vertrauens entwickelt. So findet sich das Vertrauenspostulat sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Rechtsetzung häufig ohne näheren Bezug zu seinem konkreten Inhalt und seinen Anwendungsvoraussetzungen wieder. Zudem bleibt wiederholt unklar, ob es den Charakter eines politischen oder eines rechtlichen Imperativs hat. Diese Unklarheiten stehen in eklatantem Gegensatz zu seiner Bedeutung in der Rechtsprechung des EuGH, die weitreichende Rechtsfolgen auf den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens stützt. So bezieht sich etwa das Gutachten des EuGH aus dem Jahr 2014 in seiner Begründung auf den Grundsatz, als dieser zu der Entscheidung gelangte, das Abkommen, das einen Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorsah, stehe im Widerspruch zum Primärrecht.¹¹ Die dogmatische Aufarbeitung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens bleibt bisher hinter seiner Bedeutung für das Unionsrecht zurück. Die Konzeptualisierung aus unionsverfassungsrechtlicher Warte ist das Ziel der vorliegenden Arbeit.

B. Strukturpotenzial gegenseitigen Vertrauens im europäischen Verfassungsrecht

Abzugrenzen ist das Thema dieser Arbeit in zweierlei Hinsicht: Zunächst befasst sich die Arbeit, wenngleich mit der Feststellung einer Krise eingeleitet, nicht mit der sogenannten „Vertrauenskrise“ in Bezug auf die Europäische Union. Denn diese Thematik betrifft vielmehr das fehlende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Institutionen der Europäischen Union.¹² Die Arbeit konzentriert sich stattdessen auf das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und klammert daher die Vertrauensperspektive des Bürgers bewusst aus.

Ebenso wenig nimmt die Arbeit die Aufarbeitung der tatsächlich bestehenden politischen Konflikte in den Blick, die etwa in Bezug auf Ungarn oder Polen

der Republik Irland, Entscheidung vom 1. August 2018, *Minister for Justice and Equality v Celmer* [2018] IEHC 484 (*Celmer*).

¹⁰ Exemplarisch zu nennen ist das Strafrecht, vgl. bereits den Sammelband *de Kerchove/Weyembergh* (Hrsg.), *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen*, 2005, und seine einzelnen Beiträge.

¹¹ EuGH, Gutachten vom 18. Dezember 2014, Gutachten 2/13 (*EMRK-Beitritt*) Rn. 191 ff.

¹² Dazu näher *Lenaerts*, CMLR 41 (2004), 317 (317 ff.); *Klingemann/Weldon*, *European Journal of Political Research* 52 (2013), 457 (459 ff.); außerdem Bezug nehmend auf das Vertrauen der Unionsbürger untereinander *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, 2009, S. 254 ff.

schwelen. Eine empirische Untersuchung des faktischen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten soll an dieser Stelle nicht erfolgen.¹³ Vielmehr konzentriert sich die Arbeit auf eine theoretische Aufarbeitung des Vertrauensstos in seiner normativen Ausprägung, um sodann losgelöst von einzelnen politischen Krisensituationen die Notwendigkeit der Stärkung des faktischen Vertrauens und die dazu erforderlichen Maßnahmen aufzuzeigen. Insofern bezieht sich die Arbeit auf das gegenseitige Vertrauen im europäischen Verfassungsrecht. Damit wird die Umsetzung des Grundsatzes in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht dargestellt; der Schwerpunkt liegt stattdessen auf der Ebene des Unionsrechts. Die mitgliedstaatlichen Strukturen sowie die mitgliedstaatliche Autonomie werden jedoch thematisiert, soweit die Stellung der nationalen Rechtsordnungen im europäischen Verfassungsrecht in den Fokus rückt.

Ein Rechtsvergleich zur „full faith and credit clause“ in der US-amerikanischen Verfassung¹⁴ mag sich für diese Untersuchung auf den ersten Blick anbieten. Verschiedene strukturelle Unterschiede innerhalb der Rechtsordnungen sprechen jedoch gegen eine solche Vorgehensweise. Zunächst sind Anerkennung und Vertrauen innerhalb der US-amerikanischen Verfassung untrennbar miteinander verbunden; Erkenntnisse zum Vertrauen selbst sind also ungleich schwerer zu filtern.¹⁵ Darüber hinaus ist die Anerkennung im US-amerikanischen Recht insbesondere konzentriert auf zivilrechtliche Gerichtsentscheidungen,¹⁶ sodass sich ein Vergleich vielmehr im Europäischen Zivilprozessrecht¹⁷ oder in vergleichender Perspektive im Strafrecht¹⁸ anbietet. Für einen ganzheitlichen Fokus auf das Unionsrecht, wie er in dieser Arbeit angelegt wird, ist ein

¹³ Siehe dazu in Bezug auf das Vertrauen der Unionsbürger *Delhey*, *JCMS* 45 (2007), 253 (260 ff.).

¹⁴ Art. IV Section 1 der US-amerikanischen Verfassung aus dem Jahr 1789: „Full Faith and Credit shall be given in each State to the public Acts, Records, and judicial Proceedings of every other State“; dazu näher *Beaud*, *Théorie de la Fédération*, 2007, S. 209 ff.

¹⁵ So aber *Willems*, *Mutual trust as a core principle of EU criminal law* (Manuskript), 2017, S. 261 anhand der Prämisse: „The US Constitution’s Full Faith and Credit Clause is the equivalent of the EU principle of mutual recognition“.

¹⁶ Gar lediglich für „Zahlungs-Urteile“, so *Burchard*, *Die Konstitutionalisierung der gegenseitigen Anerkennung* (Manuskript), 2019, S. 455. Diese Einschränkung ist jedoch zu weitgehend, wie die Aufarbeitung von *Weber*, *Europäisches Zivilprozessrecht und Demokratieprinzip*, 2009, S. 81 ff. und die Rechtsakte 28 U. S.C. § 1738A („full faith and credit given to child custody determinations“) und 28 U. S.C. § 1738B („full faith and credit for child support orders“) erkennen lassen.

¹⁷ So jedoch *Weber*, *Europäisches Zivilprozessrecht und Demokratieprinzip*, 2009, S. 96 ff. und, wenngleich ohne Rechtsvergleich und trotz des Titels ohne nähere Ausführungen zum Vertrauen, *Stunz*, *Vertrauen in fremde Gerichtsverfahren*, 2008, S. 113 ff.

¹⁸ *Willems*, *Mutual trust as a core principle of EU criminal law* (Manuskript), 2017, S. 261 ff., der jedoch mit Verweis auf die „penal law exception“ betont, dass die „full faith and credit clause“ nicht auf alle strafrechtlichen Fälle anwendbar ist und durch die „extradition clause“ ergänzt wird; auch auf die im Strafrecht eingeschränkte Anwendbarkeit der „full faith and credit clause“ hinweisend *Nalewajko*, *Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung*, 2010, S. 39.

Vergleich jedoch weniger tauglich.¹⁹ Auch in Bezug auf den Rechtsstatus des Grundsatzes im Unionsrecht verspricht ein Vergleich keinen Erkenntnisgewinn, da der Rechtsstatus mit der Verankerung in der US-amerikanischen Verfassung abschließend geklärt ist.²⁰

Das Forschungsinteresse bezieht sich letztlich auf Konstitutionalisierungs- und Strukturaspekte des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens innerhalb des Unionsrechts. Dieser bisher nicht abschließend thematisierten Einordnung unter Ausleuchtung ihres integrationspolitischen Potenzials wird die Arbeit nachgehen und sie umfassend erörtern.

Hierzu entwickelt sie das Vertrauen als Verbundbegriff aus mehreren Disziplinen und beleuchtet seine Besonderheiten. Die Kontextualisierung von Vertrauen entfaltet ein belastbares Verständnis des Vertrauensbegriffs, das im Folgenden der Analyse und Systematisierung der Rechtsprechung als Referenzpunkt dient.

Die sich anschließende Untersuchung der Referenzgebiete bildet sodann den Ausgangspunkt für die Thematisierung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens im Unionsrecht. So werden Maßnahmen der horizontalen Kooperation im Binnenmarkt, im Asylrecht sowie in der justiziellen Zusammenarbeit in Straf- und in Zivilsachen beispielhaft beleuchtet und die Funktionsweise des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens innerhalb der Referenzgebiete untersucht. Die Darstellung der Referenzgebiete ist erforderlich, um Vertrauen in seiner Wirkung innerhalb der horizontalen Kooperation abzubilden und es damit in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten greifbar zu machen. Die einzelnen Erkenntnisse aus den Referenzgebieten werden sodann zusammengeführt und in ihrer Gesamtheit erfasst. Dabei zeichnet die Systematisierung einzelne Grundlinien nach, die der Rechtsprechung in den einzelnen Gebieten gemein sind. Ein Fokus liegt insofern auf dem Grund- und Menschenrechtsschutz innerhalb der Europäischen Union, der insbesondere im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts regelmäßig betont wird.

Sodann geht die Arbeit dazu über, die Prämisse der Werthomogenität unter den Mitgliedstaaten zu untersuchen. Es werden Schwächen aufgezeigt, die sich durch rechtliche und tatsächliche Defizite der Vertrauensgrundlagen belegen lassen. Diese Ergebnisse bieten sodann einen Anlass, den Grundsatz dogmatisch zu rekonstruieren. Dabei werden die Ausnahmen vom Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens anhand der Prämisse der Werte des Art. 2 EUV fortentwickelt. Gleichzeitig offenbart sich die Notwendigkeit flankierender Maßnahmen politischer und rechtlicher Natur, die der Operationabilität des Grundsatzes dienen.

¹⁹ Vgl. außerdem zur Tatsache, dass nur die „full faith and credit clause“ unmittelbar anwendbar ist *Bieber*, in: Lorenzmeyer/Folz (Hrsg.), Festschrift Vedder, 2017, S. 27 (52).

²⁰ Nach *Burchard*, Die Konstitutionalisierung der gegenseitigen Anerkennung (Manuskript), 2019, S. 455 wird die „full faith and credit clause“ zudem gerade nicht als Beispiel eines horizontalen Föderalismus anerkannt, vgl. Fn. 333.

Abschließend ordnet die Arbeit den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens sowohl als Verfassungs- als auch als Strukturgrundsatz innerhalb des Unionsrechts ein. Sie legt dar, dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens eine Ausprägung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV in seiner horizontalen Komponente darstellt. Dies bildet den Ausgangspunkt, die Rolle des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens innerhalb der horizontalen Konstitutionalisierung im Verfassungsverbund näher zu bestimmen. Zuletzt identifiziert die Arbeit zwei Funktionen des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens, die sich einerseits auf die normative Struktur in Kooperationssystemen und andererseits auf die föderative Ordnung innerhalb der Europäischen Union beziehen.

C. Gegenseitiges Vertrauen im Kontext

Gegenseitiges Vertrauen erfordert eine Kontextualisierung, denn erst die einzelnen Elemente eines definierten Vertrauensbegriffs strukturieren die Untersuchung der Vertrauensrechtsprechung. Dazu trägt zunächst eine Definition des Vertrauens bei, die von einer Anleihe aus unterschiedlichen Disziplinen maßgeblich profitiert. Darüber hinaus ist der Begriff in Bezug zum Recht zu setzen. Diese Kontextualisierung ermöglicht eine kritische Analyse des Unionsrechts zum gegenseitigen Vertrauen, die auf die Frage gerichtet ist, ob dem Vertrauensbegriff ausreichend entsprochen wird.

1. Vertrauen als Verbundbegriff

Im täglichen Sprachgebrauch ist der Begriff des Vertrauens allgegenwärtig.²¹ Dabei ist der Begriff so schillernd wie vieldeutig, wenn er in gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Zusammenhängen beschworen wird. Um in Bezug auf die Untersuchung der Rechtsprechung ein stabiles Fundament zu bilden, ist es daher erforderlich, zunächst ein belastbares Verständnis von Vertrauen zu entwickeln. Die Variationsbreite des Konzepts des Vertrauens legt nahe, sich dem Begriff mithilfe einer interdisziplinären Untersuchung zu nähern. Indem die Forschungsinteressen und Methoden verschiedener Disziplinen herangezogen und koordiniert werden, kann Vertrauen als sogenannter Verbundbegriff charakterisiert werden.²²

²¹ *Wertheimer*, in: Assmann (Hrsg.), *Vertrauen*, 2014, S. 7 (7) spricht von der „Gebetsmühle der Vertrauensbeschwörungen“. Ähnlich *Frevert*, in: *Frevert* (Hrsg.), *Vertrauen*, 2003, S. 7 (7): „Vertrauen ist in aller Munde“ sowie zur Begründung (9), der Begriff sei wie „eine Droge: er vernebelt die Sinne und macht süchtig“.

²² Zum Begriff und seinen Funktionen vgl. *Kahl*, in: *Kahl* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 1 (23 ff.).

Allerdings lassen sich selbst in den einzelnen Disziplinen, die den Topos des Vertrauens aufgreifen, keine allgemeingültigen Definitionen erkennen.²³ Da also die Dialektik zum Vertrauen viele Ausprägungen kennt, begegnet eine solche Definition diversen Schwierigkeiten. Vor diesem Hintergrund von einem Seitenblick auf außerrechtliche Disziplinen Abstand zu nehmen,²⁴ verkennt indes das Potenzial einer solchen Untersuchung. So lassen sich dennoch Elemente des Konzepts Vertrauen identifizieren und für die Untersuchung fruchtbar machen. Die Begriffsbestimmung dient sodann als Folie für die Systematisierung der Vertrauensrechtsprechung des EuGH im Hinblick auf den Verbund der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Sie ermöglicht es insbesondere, die verschiedenen Akteure und Bezugspunkte des Vertrauens einzuordnen, die der Rechtsprechung innewohnenden Risiken zu identifizieren und zuletzt die gewährten Handlungsoptionen aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund wird der in der Rechtsprechung des EuGH verfolgte Ansatz auf seine Plausibilität und letztlich seine Legitimität überprüft.

1. Interdisziplinäre Begriffsanalyse des gegenseitigen Vertrauens

Im Folgenden wird Vertrauen somit als Verbundbegriff verschiedener Disziplinen erfasst. Diese Charakterisierung ermöglicht einen über die Rechtswissenschaft hinausgehenden Zugang zur Vertrauensforschung.

a) Vertrauensdisziplinen

Die Anzahl der wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit dem Vertrauen als Phänomen auseinandersetzen, ist kaum überschaubar. So sind psychologische und im Speziellen persönlichkeits-theoretische Zugänge für einen Erkenntnisgewinn ebenso denkbar wie ökonomische, politologische sowie soziologische Zugänge.²⁵

Eine Auswahl der Disziplinen im Rahmen dieser Arbeit gelingt, soweit die Zielsetzung formuliert wird, Vertrauen in systemischen und übergreifenden Zusammenhängen zu definieren, wie sie gerade innerhalb der Europäischen Union als Verbund vorliegen. Denn vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung versprechen gerade die Disziplinen, die sich vorrangig mit institutionellen Zusammen-

²³ *Shapiro*, *American Journal of Sociology* 93 (1987), 623 (625): „confusing potpourri of definitions applied to a host of units and levels of analysis“; für die Philosophie *Faulkner/Simpson*, in: *Faulkner/Simpson* (Hrsg.), *The Philosophy of Trust*, 2017, S. 1 (1): „relative neglect [...] in Anglophone philosophy“.

²⁴ Wie es *Burchard*, *Die Konstitutionalisierung der gegenseitigen Anerkennung* (Manuskript), 2019, S. 446 ff. vornimmt mit Verweis auf die Differenzen in den einzelnen Disziplinen.

²⁵ Vor diesem Hintergrund für eine interdisziplinäre Annäherung streitend *Weingardt*, in: *Weingardt* (Hrsg.), *Vertrauen in der Krise, Zugänge verschiedener Wissenschaften*, 2011, S. 7 (8 ff.).

hängen befassen, weitergehende Erkenntnisse. In Bezug auf diese systemische Dimension liefert insbesondere die Soziologie Anknüpfungspunkte zur Begriffsbestimmung des Vertrauens, da sie gesellschaftliche und soziale Systeme ebenso wie Institutionen in den Blick nimmt. Aber auch die Philosophie, die Wirtschafts- und die Geschichtswissenschaft ermöglichen ihrerseits eine tiefergehende Reflexion zu Ethik, Funktion und Herkunft des Vertrauens,²⁶ die ein umfassenderes Verständnis des Konzepts des Vertrauens ermöglichen. Da diese Disziplinen sich auch auf vertrauensbasierte Kooperation in komplexen Systemen konzentrieren, bilden sie den Kern der Begriffsanalyse.

b) Elemente eines interdisziplinären Vertrauensbegriffs

Die Untersuchung der Vertrauenszugänge in den einzelnen Disziplinen ermöglicht es, ein grobes Bild des Phänomens Vertrauen zu zeichnen. Dabei zeigt sich, dass sich gemeinsame Elemente identifizieren lassen, die in den verschiedenen Disziplinen wiederkehren. Diese Elemente betreffen die Akteure und den Bezugspunkt, die erforderlichen Grundlagen, das inhärente Wagnis, die erweiterten Handlungsoptionen und das Verhältnis des Vertrauens zu Misstrauen.

aa) Vertrauensglieder: Vertrauensakteure und Bezugspunkt

Vertrauen setzt sich in der Regel aus drei Determinanten zusammen und ist damit dreigliedrig.²⁷ Entweder A vertraut darauf, dass B die Handlung C vornimmt, oder aber A vertraut B Objekt oder Subjekt C an.²⁸ Je nach zugrunde liegender Konstellation sind also ein Vertrauen gewährender Akteur, ein Vertrauen empfangender Akteur und ein spezifischer Bezugspunkt des Vertrauens zu bestimmen.

Ausgehend von dieser Erkenntnis kann daher zwischen dem Vertrauen Gewährenden und dem Vertrauen Empfangenden differenziert werden. Sie stellen die Vertrauensakteure dar. In Bezug auf den Gewährenden ist das Vertrauen regelmäßig in besonderem Maße subjektiv geprägt als persönliche Einstellung. Der Vertrauen Empfangende wiederum kann aktiv oder passiv in die Vertrauensbildung eingebunden sein²⁹ und wissentlich oder unwissentlich ebenjenes Vertrauen empfangen. Wird Vertrauen wissentlich empfangen, kann dies zu einer moralischen Verpflichtung der Einhaltung ebenjener Erwartung führen.³⁰

²⁶ In Bezug auf die Philosophie nachdrücklich *Hartung*, in: Weingardt (Hrsg.), *Vertrauen in der Krise, Zugänge verschiedener Wissenschaften*, 2011, S. 19 (42 f.).

²⁷ *Hardin*, *Trust and Trustworthiness*, 2002, S. 9.

²⁸ *Hartmann*, *Die Praxis des Vertrauens*, 1994, S. 82; ähnlich auch *Baier*, *Ethics* 96 (1986), 231 (236).

²⁹ Zur gleichen Ausrichtung der Interessen und damit deutlich enger *Hardin*, *Trust and Trustworthiness*, 2002, S. 3: „I trust you because your interest encapsulates mine, which is to say that you have an interest in fulfilling my trust“; kritisch dazu *Faulkner*, in: *Faulkner/Simpson* (Hrsg.), *The Philosophy of Trust*, 2017, S. 109 (111).

³⁰ *Hoyningen-Huene*, in: *Nadin* (Hrsg.), *Trust*, 2001, S. 71 (78).

Beide Akteure sind in ihren Erwartungen sowie ihren Handlungen nicht vollständig determiniert.³¹

Neben den Vertrauensakteuren steht wiederum ein Bezugspunkt des Vertrauens.³² Innerhalb der identifizierten Dreigliedrigkeit wird regelmäßig darauf vertraut, dass *etwas* eintritt, oder aber *etwas* wird anvertraut.³³ Damit ist Vertrauen die Erwartungshaltung des Gewährenden in eine bestimmte Situation oder in ein bestimmtes Verhalten. Dies verdeutlicht die Relationalität von Vertrauen, also die stete Bezugnahme auf eine bestimmte Situation.³⁴ Daraus folgt ebenfalls, dass das Vertrauen in jeder in Frage stehenden Konstellation eine binäre Struktur besitzt.³⁵ Zwischenstufen existieren nicht, vielmehr ist es im Hinblick auf den konkreten Bezugspunkt existent oder nicht existent. Vertrauen ist folglich nicht „messbar“, sondern allenfalls im jeweiligen Fall „abprüfbar“.

bb) Vertrauensgrundlagen: Teilwissen und Erwartung

Für die Ausbildung von Vertrauen ist „ein mittlerer Zustand zwischen Wissen und Nichtwissen“³⁶ erforderlich. Sicheres Wissen erübrigt Vertrauen, während gänzlich fehlendes Wissen keine vernünftigerweise ausreichende Grundlage für Vertrauen darstellen kann. Grundlage des Vertrauens ist somit stets Teilwissen. Dieses Teilwissen wird kognitiv vom Vertrauen Gewährenden verarbeitet.³⁷ Die vorhandenen Informationen werden in ihrer Gewissheit überzogen, um sich auf sie zu stützen.³⁸ Damit nimmt der Vertrauen Gewährende einen „leap of faith“.³⁹ Dieser wörtlich mit Vertrauenssprung zu übersetzende Terminus ist letztlich ein Erwartungsvorschuss.

In der Regel stützen sich die Informationen auf vergangene Erfahrungen. Damit ist Vertrauen reflexiv.⁴⁰ Je mehr Sicherheit in die Erfüllung der konkreten Erwartung innerhalb dieser reflexiven Ausrichtung besteht, desto wahrscheinlicher wird die Gewährung von Vertrauen. Dadurch sind Vertrauensgrundlage

³¹ Möllering, MPIfG Working Paper 2006, 1 (4).

³² Vgl. jedoch auch die abweichende Einteilung von *Hoyningen-Huene*, in: Nadin (Hrsg.), *Trust*, 2001, S. 71 (72).

³³ Ähnlich auch *Faulkner*, in: *Faulkner/Simpson* (Hrsg.), *The Philosophy of Trust*, 2017, S. 109 (119) sowie *Luhmann*, *Vertrauen*, 5. Aufl., 2014, S. 34: „Vertrauen bezieht sich [...] auf einen Gegenstand“.

³⁴ *Hartmann*, *Die Praxis des Vertrauens*, 1994, S. 82.

³⁵ *Schmidt-Aßmann/Dimitropoulos*, in: *Weingardt* (Hrsg.), *Vertrauen in der Krise, Zugänge verschiedener Wissenschaften*, 2011, S. 129 (135): „Vertrauen ist stets konkretes Vertrauen“.

³⁶ *Simmel*, *Soziologie*, 1908, S. 346.

³⁷ *Hoyningen-Huene*, in: Nadin (Hrsg.), *Trust*, 2001, S. 71 (75).

³⁸ *Luhmann*, *Vertrauen*, 5. Aufl., 2014, S. 31.

³⁹ *Möllering*, *Trust: Reason, Routine, Reflexivity*, 2006, S. 110 ff.

⁴⁰ *Möllering*, MPIfG Working Paper 2006, 1 (6); in Bezug auf „Vertrauen in Vertrauen“ ebenfalls *Luhmann*, *Vertrauen*, 5. Aufl., 2014, S. 85 f.

und Vertrauensbezugspunkt eng miteinander verknüpft.⁴¹ Hat der Vertrauen Empfangende sich bereits im Hinblick auf den Bezugspunkt des Vertrauens verdient gemacht, liegt eine umfassendere Grundlage vor, aufgrund derer das Gegenüber erneut Vertrauen gewähren kann.

cc) Vertrauenswagnis: Risiko und Verletzlichkeit

Während der Empfang von Vertrauen regelmäßig für erstrebenswert gehalten wird,⁴² kennt die Gewährung von Vertrauen Grenzen: Blind gewährtes Vertrauen gilt oftmals als naiv oder gar töricht.⁴³ Dies ergibt sich insbesondere aus dem Risiko, das der Vertrauen Gewährende eingeht.

Denn dass die Vertrauensgrundlagen sich aus lückenhaftem Wissen zusammensetzen, indiziert eine weitere Dimension des Vertrauens: Vertrauen wohnt stets eine Unsicherheit und damit eine Risikosituation⁴⁴ inne. Somit bleibt es jedenfalls möglich, dass Vertrauen enttäuscht wird.⁴⁵ Der Vertrauen Gewährende ist sich jedoch in der Regel dieser Möglichkeit bewusst und geht das Risiko nach einer Abwägung dennoch ein; es handelt sich quasi um „akzeptierte Verletzbarkeit“.⁴⁶ Damit gibt der Vertrauen Gewährende dem Vertrauen Empfangenden die Möglichkeit, ihn zu verletzen, indem dieser seine Erwartung enttäuscht.⁴⁷ Je wichtiger also die erwartete Handlung oder das anvertraute Gut ist, desto belastbarer müssen die Vertrauensgrundlagen, also das vorliegende Wissen, sein.⁴⁸ So erfolgt in der Regel eine Abwägung des Nutzens von Kooperation auf der einen Seite und der Kosten des Missbrauchs von Vertrauen auf der anderen Seite.⁴⁹

Wird das Vertrauen enttäuscht, folgt darauf im Regelfall eine Überprüfung der Vertrauensgrundlagen sowie die anschließende Frage, ob das Vertrauen nach wie vor angezeigt ist. In jedem Fall ist *Luhmann* dahingehend zuzustimmen, dass Vertrauen stets ein Wagnis bleibe.⁵⁰

⁴¹ Bereits früh *Simmel*, *Soziologie*, 1908, S. 348; ähnlich auch *Luhmann*, *Vertrauen*, 5. Aufl., 2014, S. 56; ähnlich ebenfalls *Faulkner*, in: *Faulkner/Simpson* (Hrsg.), *The Philosophy of Trust*, 2017, S. 109 (120).

⁴² Dies sagt indes noch nichts aus über den moralischen Status von Vertrauen, vgl. dazu näher *Baier*, *Ethics* 96 (1986), 231 (253 ff.).

⁴³ *Frevert*, in: *Frevert* (Hrsg.), *Vertrauen*, 2003, S. 7 (10), die daraus den Schluss zieht, Extreme zu vermeiden (12).

⁴⁴ *Luhmann*, in: *Hartmann/Offe* (Hrsg.), *Vertrauen*, 2001, S. 143 (148).

⁴⁵ *Schweer/Thies*, in: *Dernbach/Meyer* (Hrsg.), *Vertrauen und Glaubwürdigkeit*, 2005, S. 47 (49).

⁴⁶ *Hartmann*, *Die Praxis des Vertrauens*, 1994, S. 99 ff.

⁴⁷ *Baier*, *Ethics* 96 (1986), 231 (235); *McGeer/Pettit*, in: *Faulkner/Simpson* (Hrsg.), *The Philosophy of Trust*, 2017, S. 14 (19).

⁴⁸ *Frevert*, in: *Frevert* (Hrsg.), *Vertrauen*, 2003, S. 7 (8).

⁴⁹ Vgl. in Bezug auf den Menschen als „utility maximiser“ *Misztal*, in: *Sasaki/Marsh* (Hrsg.), *Trust: Comparative Perspectives*, 2012, S. 209 (213 ff.).

⁵⁰ *Luhmann*, *Vertrauen*, 5. Aufl., 2014, S. 31; kritisch zur Zurechenbarkeit einer Enttäuschung *Morgner*, *Canadian Review of Sociology* 55 (2018), 232 (243).

Sachregister

- Abdullahi-Urteil des EuGH 47
Achmea-Urteil des EuGH 210
acquis communautaire 90
Advocaten voor de Wereld-Urteil des EuGH 64
Aguirre Zarraga-Urteil des EuGH 79
Åkerberg Fransson-Urteil des EuGH 66, 118
Akteure des gegenseitigen Vertrauens *siehe* Gegenseitiges Vertrauen
Aranyosi und Căldăraru-Urteil des EuGH 67, 144
Art. 2 EUV *siehe* Werte der Europäischen Union
Art. 4 Abs. 2 EUV *siehe* Identität der Mitgliedstaaten
Art. 4 Abs. 3 EUV *siehe* Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit
Art. 6 EUV. *siehe* Grund- und Menschenrechtsschutz
Art. 7 EUV *siehe* Werte der Europäischen Union
Art. 19 EUV 71, 99, 134, 176, 180, 227; *siehe auch* Europäischer Gerichtshof
Associação Sindical dos Juízes Portugueses-Urteil des EuGH 71
Asylrecht 35 ff.; *siehe auch* Dublin-System
– ~ und gegenseitiges Vertrauen 42
– Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) 36 f.
– Genfer Flüchtlingskonvention 39
– Grundsatz der Solidarität 37
– non-refoulement-Grundsatz 39, 55
Ausnahmen des gegenseitigen Vertrauens *siehe* Gegenseitiges Vertrauen
Autonomie des Unionsrechts 2, 148 f.
Avotiņš-Urteil des EGMR 139
Bauhuis-Urteil des EuGH 31
Bezugspunkte des gegenseitigen Vertrauens *siehe* Gegenseitiges Vertrauen
Binnenmarkt 29 ff.
– ~ und gegenseitige Anerkennung 19
– ~ und gegenseitiges Vertrauen 30
– Grundfreiheiten 19, 30
– Herkunftslandprinzip 20
– Weißbuch der Europäischen Kommission 22
Bosphorus-Urteil des EGMR 126, 138
Brüssel IIa-Verordnung 78
– Haager Kindesentführungsübereinkommen 83
– Kindesrückgaben nach der ~ 78
– Kindeswohl nach der ~ 81
– Zuständigkeitsverteilung nach der ~ 80
Bundtheorie 212
Cassis de Dijon-Urteil des EuGH 19, 21
Celmer-Urteil *siehe* LM-Urteil des EuGH
C. K. u. a.-Urteil des EuGH 52, 144
Dassonville-Urteil des EuGH 19
Demokratie *siehe* Werte der Europäischen Union
Dialog der Gerichte 151, 187, 227
Dublin-System 38 ff.
– Dublin-Verordnungen 38
– Selbsteintritt im ~ 41
– Übereinkommen von Dublin 36
– Übergabe im ~ 41
– Zuständigkeitsverteilung im ~ 40
effet utile *siehe* Praktische Wirksamkeit

- EMRK-Beitritt *siehe* Gutachten 2/13
des EuGH; *siehe* Gutachten 2/94 des
EuGH
- Europäische Menschenrechtskonvention
50, 116, 125
- Art. 6 Abs. 1 EMRK 145
 - Art. 33 EMRK 127, 140
 - Art. 34 EMRK 127, 140
- Europäischer Gerichtshof 226 ff.
- Aufgaben des ~ 180, 226
 - Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV
133
 - Normative Verantwortung des ~ 226
 - Vertragsverletzungsverfahren nach
Art. 258 AEUV 193
 - Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV
133, 148, 227
- Europäischer Haftbefehl 59
- Rahmenbeschluss 59
 - Übergabe nach dem Rahmenbeschluss
60
- Europäische Union
- ~ als Bund 212
 - ~ als Netzwerk 212
 - ~ als Rechtsunion 217
 - ~ als Verfassungsverbund 211
- Föderative Ordnung 219 ff.
- ~ der Europäischen Union 220
 - ~ durch Einheit 236
 - ~ durch Vielfalt 232
- Funktionale Äquivalenz 105
- Gasser-Urteil des EuGH 78
- Gegenseitige Anerkennung 17 ff.
- ~ im Binnenmarkt 19
 - ~ im Raum der Freiheit, der Sicherheit
und des Rechts 22
 - Abgrenzung von gegenseitigem
Vertrauen 100
- Gegenseitiges Vertrauen
- ~ als Ausprägung des Grundsatzes
der loyalen Zusammenarbeit nach
Art. 4 Abs. 3 EUV 205
 - ~ als Rhetorik und Recht 94
 - ~ als Verfassungsgrundsatz 199
 - ~ im europäischen Grund- und
Menschenrechtsschutz 113
 - Akteure des ~ 97, 186
 - Ausnahmen vom ~ 108
 - Bezugspunkte des ~ 88, 90
 - Dogmatische Rekonstruktion des ~
164
 - Funktionale Bedeutung des ~ 211
 - Integration durch ~ 238
 - Prämisse des ~ 156
 - Systematisierung des ~ 85
 - Terminologie 86
 - Wirkung des ~ 88
 - Zuordnung der Verantwortung
zwischen den Mitgliedstaaten 222
- Gegenseitigkeit 14
- Ghezelbash-Urteil des EuGH 50
- Gözütok und Brügger-Urteil des EuGH 64
- Grundfreiheiten *siehe* Binnenmarkt
- Grundrechtecharta 116
- Art. 1 GRCh 144
 - Art. 4 GRCh 47, 52, 68, 141, 143
 - Art. 24 Abs. 3 GRCh 81
 - Art. 47 Abs. 2 GRCh 70, 145
 - Art. 51 Abs. 1 GRCh 118, 121, 123,
129, 134, 178
 - Art. 52 Abs. 1 GRCh 146
 - Art. 53 GRCh 67, 117, 137
 - Systemische Mängel 141
 - Wesensgehalt 70, 145
- Grundsatz der gegenseitigen Anerken-
nung *siehe* Gegenseitige Anerkennung
- Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit
205
- Grundsatz der Solidarität 37
- Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens
siehe Gegenseitiges Vertrauen
- Grund- und Menschenrechtsschutz
113 ff.; *siehe auch* Werte der Europäi-
schen Union; Grundrechtecharta; Euro-
päische Menschenrechtskonvention;
Mitgliedstaatliche Grundrechtskataloge
- ~ als allgemeine Grundsätze des
Unionsrechts 116
 - ~ als Grenze gegenseitigen Vertrauens
131
 - ~ als Grund gegenseitigen Vertrauens
114
 - Europäischer Grundrechtsverbund
132 f.

- Grundrechtspluralismus 115, 117
- Wesensgehalt 145
- Gutachten 2/13 des EuGH 114, 148, 200
- Gutachten 2/94 des EuGH 148

- Hedley Lomas-Urteil des EuGH 31
- Horizontale Konstitutionalisierung 211 ff.
- Horizontale Kooperation 89, 214
- Hussein-Urteil des EGMR 49

- Identität der Mitgliedstaaten 233

- Jawo-Urteil des EuGH 53, 144
- Jeremy F.-Urteil des EuGH 67
- Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen 57 ff.; *siehe auch* Europäischer Haftbefehl
 - ~ und gegenseitiges Vertrauen 64
 - Europäisierung des Strafrechts 57
 - ne bis in idem-Grundsatz 60, 64
- Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen 76 ff.; *siehe auch* Brüssel IIa-Verordnung
 - ~ und gegenseitiges Vertrauen 78
 - Brüsseler Übereinkommen (EuGVÜ) 76
 - Brüssel-Verordnungen 77
 - Maßnahmenprogramm 76
 - ordre-public-Vorbehalt 77

- Karim-Urteil des EuGH 50
- Keck-Urteil des EuGH 19
- Kongruenz mitgliedstaatlicher Standards 103, 183
- Konstitutionalisierung 211, 213; *siehe auch* Horizontale Konstitutionalisierung
- Kooperation *siehe* Horizontale Kooperation

- LM-Urteil des EuGH 69
- Loyale Zusammenarbeit *siehe* Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit

- Mehrebenensystem 211
- Melloni-Urteil des EuGH 66, 137
- Migrationsrecht *siehe* Asylrecht

- Mitgliedstaatliche Grundrechtskataloge 116, 128
- Mohammadi-Urteil des EGMR 49
- M.S.S.-Urteil des EGMR 42, 140

- Netzwerktheorien 212
- Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV 133
- N. S. u. a.-Urteil des EuGH 45, 56, 214

- ordre public des Unionsrechts 167

- Paposhvili-Urteil des EGMR 53
- Praktische Wirksamkeit des Unionsrechts 215 ff.

- Radu-Urteil des EuGH 65
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 22 ff.
 - ~ und gegenseitige Anerkennung 22
 - Haager Programm 24, 37, 186
 - Stockholmer Programm 24, 37, 186
 - Tampere-Beschluss 24, 36
- Rechtspluralismus *siehe* Verfassungspluralismus
- Rechtsstaatlichkeit 175; *siehe auch* Werte der Europäischen Union
 - Absicherung der ~ 193
 - Copenhagen Commission 192
 - EU Justice Scoreboard 192
 - EU-Rahmen zur Stärkung der ~ 190
 - Struktur- und Investitionsfonds und ~ 194
 - Überwachung der ~ 190
 - Vertragsverletzungsverfahren und ~ 193
- Referenzgebiete 28
- Reziprozität *siehe* Gegenseitigkeit

- Soering-Urteil des EGMR 44, 66
- Solange horizontal 133 f.
- Souveränität der Mitgliedstaaten 222
- Stabilisierung der Rechtsordnungen 237
- Subsidiaritätsprinzip 186
- Systematisierung des gegenseitigen Vertrauens 85 ff.
 - Allgemeine ~ 85

- Grundrechtsbezogene ~ 113
- Systemische Defizite *siehe* Systemische Mängel
- Systemische Mängel 45, 48, 57, 68, 141 f., 179

- Tarakhel-Urteil des EGMR 49
- Transnationalität 27, 222
- Tyranei der Werte *siehe* Werte der Europäischen Union

- Übereinkommen von Schengen 36
- Unionsbürger 211
- Unionsrecht
 - Autonomie des ~ 2
 - Praktische Wirksamkeit des ~ 215–217
 - Unmittelbare Anwendbarkeit des ~ 216
 - Vorrang des ~ 216
- Unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts 216

- van Gend en Loos-Urteil des EuGH 2
- Verantwortungszuordnung zur Wertesicherung 222
 - Setzung von Anreizen 228
 - Sicherung durch den EuGH 226
 - Zuordnung zwischen den Mitgliedstaaten 223
- Verbundstruktur 187
- Verfassungsgerichtsverbund 227
- Verfassungsppluralismus 232
- Verfassungsverbund 211 ff.
 - Horizontale Dimension 212
 - Theorie 211
 - Unionsbürger als Legitimationssubjekt 211
 - Verhältnis der Rechtsordnungen 211
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 186
- Vermutung der Unionsrechtstreue 90
- Verschränkung der Rechtsebenen 230
- Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV 193
- Vertrauen 6 ff.; *siehe auch* Gegenseitiges Vertrauen
 - ~ als Verbundbegriff 6
 - ~ als Zielbestimmung 181
 - ~sglieder 8
 - ~sgrundlagen 9
 - ~swagnis 10
 - ~ und Misstrauen 11
 - ~ und Recht 14
 - Handlungsoptionen durch ~ 11
 - Interdisziplinäre Begriffsanalyse 7
 - Sicherung von ~ 188
 - Stabilisierung von ~ 186
 - System~ 12
 - Veranlassung von ~ 183
- Verwaltungsverbund 227
- Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV 133, 148, 227
- Vorrang des Unionsrechts 216

- Werte der Europäischen Union 156 ff., 236
 - ~ als Ausnahmen des gegenseitigen Vertrauens 164, 167
 - ~ als ordre public des Unionsrechts 167
 - ~ als „rote Linien“ 169
 - ~ nach Art. 2 EUV 156
 - Absicherung der ~ 162
 - Demokratie 177
 - Grund- und Menschenrechtsschutz 177
 - Kompetenzordnung der Verträge 171
 - Konkretisierung der ~ 161, 172
 - Menschenwürde 177
 - Rechtsstaatlichkeit 175
 - Tyranei der ~ 169
 - Werteunion 158
- Wesensgehalt der Grundrechte *siehe* Grundrechtecharta; *siehe* Grund- und Menschenrechtsschutz
- Wurmser-Urteil des EuGH 31

- Zuordnung der Verantwortung *siehe* Verantwortungszuordnung zur Wertesicherung