

# Die Europäische Union als Rechts- und Wertegemeinschaft

VASSILIOS SKOURIS

## I. Einleitung

Für meinen Vortrag vor der Gesellschaft für Rechtspolitik habe ich kein Thema gewählt, das mit spezifischen Entwicklungen des Europäischen Unionsrechts im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verbunden ist. Ich möchte vielmehr die gegenwärtige Krise in der Europäischen Union und um die Europäische Union zum Anlass nehmen, um an die gemeinsamen und grundlegenden Werte zu erinnern, die für die Entstehung und Entwicklung der Union maßgebend waren und sind, weil ich den Eindruck habe, dass die zweifellos ernstesten Probleme um die – leider immer noch – akute wirtschaftliche Krise, die stagnierende Arbeitslosigkeit, eine wachsende Xenophobie, die Angst vor neuen terroristischen Angriffen den Blick verstellen und die Gefahr erzeugen, dass die Union als Teil und nicht mehr als Lösung der Probleme angesehen wird. Hinzugekommen ist in den letzten Monaten die Ratlosigkeit bei der Behandlung von Flüchtlingsströmen, die in einer bis dahin unvorstellbaren Dimension nach Europa wollen. Gerade diese Frage hat nationale Egoismen an den Tag gelegt, die längst als überwunden galten, und hat den Mangel an Gemeinsamkeiten auf erschreckende Weise sichtbar gemacht. Vor allem ist der Versuch kläglich gescheitert, dem Problem mit rein bürokratischen Mitteln zu begegnen. Ich war im letzten Sommer für einige Tage auf Lesbos und weiß, wovon ich spreche.

Die Aktualität des Themas tritt durch die tragischen Vorfälle vom 13. November des vorigen Jahres in Paris leider noch stärker in Vorschein. Selbst wenn eine europäische Großstadt nicht zum ersten Mal

von Terroristen massiv angegriffen wird, lassen die unfassbaren und menschenverachtenden Begleitumstände der Ereignisse vom 13. November uns schmerzhaft spüren, wie anfällig unsere offene Gesellschaft gegenüber solchen Anschlägen ist. Zugleich wird der Ruf nach wirksamen Schutzvorkehrungen laut, die unvermeidlich mit Einschränkungen der Freiheit und Freizügigkeit einhergehen.

Es geht also um das Grundsätzliche, denn wir müssen uns angesichts des grauen Horizonts um Europa die Frage stellen, warum es sich lohnt, diese einmalige supranationale Organisation, die Europäische Union heißt, weiter zu pflegen und sogar auszubauen. Das wiederum hängt wesentlich davon ab, Klarheit darüber zu gewinnen, ob die gegenwärtigen Probleme innerhalb der Union besser gelöst werden können, wenn und weil die Mitgliedstaaten Werte miteinander teilen, die auf diesem Kontinent entstanden sind und sich langsam durchgesetzt haben. Es würde eigentlich genügen, in diesem Zusammenhang auf den 800. Jahrestag der Magna Charta Libertatum zu erinnern, die 1215 dem König Johann Ohneland vom englischen Adel abgerungen wurde<sup>1</sup> und als erste textliche Verankerung von elementaren Grundrechten gilt<sup>2</sup>. Für die Verteidigung und Durchsetzung dieser gemeinsamen oder „gemeinen“ Werte möchte ich plädieren und dieses anspruchsvolle Thema in seiner rechtlichen Dimension, d. h. in seinem Bezug zu der allgemein akzeptierten Qualifizierung der Europäischen Union als „Rechtsgemeinschaft“, näher erläutern.

---

<sup>1</sup> Zu der Magna Carta vgl. aus jüngerer Zeit C. Breay/J. Harrison (Hrsg.), *Magna Carta: Law, Liberty, Legacy*, 2015, J. C. Holt, *Magna Carta*, 3. Aufl. 2015, N. Vincent, *Magna Carta: A Very Short Introduction*, 2012.

<sup>2</sup> Berühmt ist insbesondere Art. 39 der Carta geworden, der auf Englisch folgenden Wortlaut hat: „No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgment of his equals or by the law of the land“. Zu erwähnen wären ferner Art. 40, der dem König verbietet, Recht oder Gerechtigkeit zu verkaufen, zu verweigern oder zu verzögern, Art. 41, der den ausländischen Kaufleuten Ein- und Ausreisefreiheit garantiert, sowie Art. 42, der allen Menschen Freizügigkeit gewährt.

## II. Die Europäische Union als Wertegemeinschaft

In der Präambel des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon bekunden die Mitgliedstaaten, dass sie zum einen „aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben“, geschöpft und dass sie zum anderen beschlossen haben, eine Europäische Union zu gründen „in Bestätigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“. Diese Bekenntnisse stehen zwar nicht allein, sondern gehören zusammen mit anderen wichtigen Aussagen zu einem Katalog von Prinzipien, auf denen sich die EU gründet. Doch fällt auf, dass Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit gleich zweimal erwähnt werden, d. h. einerseits als Bestandteile des kulturellen, religiösen und humanistischen Erbes Europas und andererseits als Grundwerte, zu denen sich die Mitgliedstaaten verpflichten und auf diese Weise zum Ausdruck bringen, dass die EU über starke und solide Fundamente verfügt – dass sie m. a. W. eine Rechts- und Wertegemeinschaft sein will<sup>3</sup>. Um diesen Eindruck zu bekräftigen, schreibt die Präambel der Grundrechte-Charta u. a. vor, dass die EU auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beruht und den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns stellt, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> In der Präambel zum EU-Vertrag werden die Staatsoberhäupter der Mitgliedstaaten aufgezählt, die – wie es dann u. a. heißt – „...schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben,“

(...)

„in Bestätigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“

(...)

„beschlossen haben, eine Europäische Union zu gründen;“.

<sup>4</sup> Die Präambel zur Grundrechte-Charta sieht vor:

(...)

„In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich

Nun mag man über die normative Qualität von Präambeln streiten<sup>5</sup>, der symbolhafte Charakter solcher feierlicher Proklamationen ist jedoch unangefochten und gewinnt zweifellos an Substanz, wenn die in der Präambel niedergelegten Grundsätze die Form von echten Rechtssätzen annehmen. Daher ist von besonderer Bedeutung, dass in dem EU-Vertrag an vorderster Stelle die mit der Präambel abgestimmten Werte, auf die sich die Union gründet (Art. 2), aufgeführt und erst danach die mit der Gründung der Union verfolgten Ziele bestimmt werden (Art. 3). So benennt Art. 2 EUV als Werte der Union die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Die Bestimmung geht weiter, indem sie klarstellt, dass diese Werte allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind in einer Gesellschaft, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet. Um den rechtlichen Rahmen abzurunden, wären noch Art. 6, Art. 7 sowie Art. 49 EUV zu erwähnen. Der recht ausführliche Art. 6 ist dem vielschichtigen Schutz der Grundrechte gewidmet<sup>6</sup>, die traditionell ein wichtiges Element der Rechtsstaatlichkeit bilden und damit in unseren Zusammenhang gehören, während Art. 7 ein Verfahren mit der Möglichkeit von Sanktionen vorsieht, wenn die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Ich darf es hier bei dieser Bemerkung belassen und auf diesen Art. 7 später etwas ausführlicher eingehen<sup>7</sup>. Was schließlich Art. 49 betrifft, so nimmt er auf die in Art. 2 genannten Werte ausdrücklich Bezug, wenn es darum geht, der

---

die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet“. Vgl. im übrigen *H. D. Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl., 2013, S. 33 ff. m. w. N.

<sup>5</sup> Vgl. die Ausführungen von *P. Häberle*, Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen, in: *Festschrift für J. Broermann*, 1982, S. 211 ff., sowie (ausführlich) *Europäische Verfassungslehre*, 4. Aufl., 2006, S. 274 ff.

<sup>6</sup> Vgl. dazu *V. Skouris*, Aspekte des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union nach Lissabon, in: *Vom Recht auf Menschenwürde. 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention*, hrsg. von *S. Leutheusser-Schnarrenberger*, 2013, S. 83 (84 ff.).

<sup>7</sup> Vgl. unten IV.

Europäischen Union beizutreten. Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Union zu werden, wenn er (erstens) die Werte von Art. 2 achtet und sich für ihre Förderung einsetzt sowie (zweitens) die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien beachtet. Bei Art. 49 fällt auf, dass als einzige konkrete Beitrittsvoraussetzung die Achtung der Grundwerte von Art. 2 genannt wird, während die Verantwortung für die übrigen – im Vertrag nicht näher präzisierten – Aufnahmekriterien dem Europäischen Rat obliegt.

Der Europäische Rat hat sich mit der Frage der Aufnahmebedingungen wiederholt beschäftigt und eine erste Gruppe von Kriterien im Jahr 1993 und im Hinblick auf den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten entworfen. Es handelt sich um die sog. Kopenhagen-Kriterien, die dreierlei vorsehen und zwar (a) institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, (b) eine funktionierende Marktwirtschaft und (c) die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen einzuhalten und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen<sup>8</sup>. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei wurden die Kopenhagen-Kriterien vom Europäischen Rat im Jahr 2006 um die *Aufnahmefähigkeit* der Union ergänzt<sup>9</sup>.

Damit ist aber das primärrechtliche Arsenal der Grundwerte der Union noch nicht ausgeschöpft. Denn Art. 3 Abs. 1 EUV setzt als vorrangiges Ziel der Union fest, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“, was etwas später in Abs. 5 dahin erweitert wird, dass die Union „in ihren Beziehungen zur übrigen Welt ihre Werte und Interessen schützt und fördert“. Um eine echte Erweiterung geht es, insoweit die bereits mehrmals erwähnten Grundwerte, auf denen sich die Union gründet, auch zum Export bestimmt sind, wie sich aus den in den Artikeln 21 und 22 EUV enthaltenen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Europäischen Union klar ergibt. Diese Artikel 21 und 22 verweisen wiederholt und nachhaltig auf die Grundsätze und Grundwerte, die für die Entstehung, Entwicklung und Erweiterung der Union maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will. In

---

<sup>8</sup> H.-J. Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV-AEUV, 4. Aufl. 2011, Rn. 10 zu Art. 49 EUV.

<sup>9</sup> Darauf macht H.-H. Herrfeld, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Rn. 6 zu Art. 49 EUV, aufmerksam.

der Aufzählung trifft man erneut auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, Gleichheit und Solidarität, also die klassischen Grundwerte, die bezogen auf das auswärtige Handeln der Union um die Achtung der Grundsätze der Vereinten Nationen und des Völkerrechts ergänzt werden (Art. 21 Abs. 1 Unterabs. 1). Weiter heißt es, dass die Union die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen festlegt, diese durchführt und „sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen“ einsetzt, um u. a. ihre Werte zu wahren sowie „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern“ (Art. 21 Abs. 2 a und b). Um keinen Zweifel an der Geltung der besagten Grundwerte und Grundsätze für das gesamte auswärtige Handeln der Union zu lassen, legt Art. 21 Abs. 3 noch einmal fest, dass die Union „bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihres auswärtigen Handelns“ in allen möglichen Politikbereichen, d. h. auch solchen, die keinen spezifischen Auslandsbezug aufweisen, die in den vorausgegangenen Absätzen genannten Grundsätze und Ziele zu wahren hat.

### III. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Der Primat des Rechts ist in der Europäischen Union besonders ausgeprägt. Das bekannte Wort von Walter Hallstein, der die Europäische Gemeinschaft prägnant als Rechtsgemeinschaft bezeichnet hat, gibt sehr plastisch wieder, dass man die europäische Einigung mit den Mitteln des Rechts auf- und ausbauen wollte<sup>10</sup>. Das kommt in einer Reihe von Vorschriften des Primärrechts deutlich zum Ausdruck, die vorhin bei der Aufzählung der Grundwerte der Union erwähnt worden sind. Weiter sollte man die Eingangsbestimmung über den Gerichtshof der Europäischen Union zitieren, nämlich Art. 19 EUV, der diesem Organ die Aufgabe überträgt, „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ zu sichern. Für eine wichtige Ergänzung sorgt Art. 344 AEUV, wonach die Mitgliedstaaten sich dazu verpflichten, „Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln“. Damit wird klar, dass die Mitgliedstaaten einen Teil

---

<sup>10</sup> W. Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 1973, S. 31 ff.

ihrer Souveränität auch insoweit zu opfern bereit gewesen sind, als sie auf andere Schlichtungsmechanismen für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Verträge explizit verzichtet haben.

Um kurz auf Walter Hallstein zurückzukommen, ist bemerkenswert, dass er die Europäische Gemeinschaft in dreifacher Hinsicht als Phänomen des Rechts beschrieben hat: Sie sei Schöpfung des Rechts, sie sei Rechtsquelle und sie sei Rechtsordnung<sup>11</sup>. Als Schöpfung des Rechts setze die Gemeinschaft nicht auf Gewalt und Unterwerfung, sondern auf eine geistige und kulturelle Kraft, das Recht. „Die Majestät des Rechts soll schaffen, was Blut und Eisen in Jahrhunderten nicht vermochten“<sup>12</sup>. Als Rechtsquelle erhalte die Gemeinschaft durch die Gründungsverträge den notwendigen Rahmen, um ein dynamisches Eigenleben zu führen und die ihr zugewiesenen Aufgaben mit selbständigen Organen im Gemeinschaftsinteresse wahrzunehmen. Als autonome Rechtsordnung bilde die Gemeinschaft ein geschlossenes System von Rechtsvorschriften, die auf der Grundlage der Verträge geschaffen würden, und garantiere zugleich die Gesetzmäßigkeit der Gemeinschaftsrechtsakte wie auch einen effektiven Rechtsschutz der normunterworfenen Bürger<sup>13</sup>.

Gerade der letzte Aspekt verdient erhöhte Aufmerksamkeit. Denn Recht ist in unseren Tagen untrennbar mit Rechtsschutz verbunden und dieser mit der Errichtung einer funktionierenden Gerichtsbarkeit. Davon macht die Europäische Union keine Ausnahme, sondern verfügt von Anbeginn, d. h. seit Dezember 1952, über einen Gerichtshof, der mit weit reichenden Kompetenzen ausgestattet wurde<sup>14</sup>. Mit den Worten Walter Hallsteins ist die Entwicklung unserer Rechtsgemeinschaft nicht denkbar ohne die unabhängige, präzisierende und konkretisierende, anpassende und Lücken ergänzende, kurz: ohne die führende Leistung des Europäischen Gerichtshofs<sup>15</sup>. Die Institutionen

---

<sup>11</sup> *W. Hallstein*, aaO, S. 31 ff.; s. auch *M. Zuleeg*, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, S. 545 ff.

<sup>12</sup> *W. Hallstein*, aaO, S. 33, sowie wortgleich bereits in: Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33.

<sup>13</sup> *W. Hallstein*, aaO, S. 35 f.

<sup>14</sup> Dazu ausführlich *K. Laenerts/I. Maselis/K. Gutman*, EU Procedural Law, 2014, S. 48 ff., 159 ff., 215 ff., 253 ff., *M. Pechstein*, EU-Prozessrecht, 4. Aufl., 2011, S. 132 ff., 178 ff., 367 ff., *A. Thiele*, Europäisches Prozessrecht, 2007, S. 41 ff., *M. Wathelet/J. Wildermeersch*, Contentieux européen, 2. Aufl. 2014, Band I, S. 123 ff.

<sup>15</sup> *W. Hallstein*, aaO, S. 37.

der Union und die Mitgliedstaaten haben sich der Jurisdiktion des Gerichtshofs unterworfen<sup>16</sup>; die Unionsbürger verfügen ihrerseits über das Recht, sich an den Gerichtshof direkt zu wenden, wenn sie einen Unionsrechtsakt angreifen wollen, der sie unmittelbar und individuell betrifft<sup>17</sup>, können aber darüber hinaus über das Vorabentscheidungsverfahren mittelbar Zugang zum Gerichtshof erhalten, immer wenn der nationale Richter sich mit Unionsrecht auseinandersetzt und den EuGH um Rat fragen will beziehungsweise muss<sup>18</sup>. Auf diese Weise und auf der Basis detaillierter Vorschriften über die europäische Gerichtsbarkeit ist ein dichtes Geflecht von Kompetenzen entstanden, das dem EuGH eine herausragende Stellung bei der Durchsetzung des Unionsrechts garantiert und ihm gestattet hat, die charakteristischen Merkmale dieses Unionsrechts herauszubilden und konsequent zu erweitern.

Man muss nämlich die einschlägige Rechtsprechung des EuGH im Zusammenhang sehen mit den dem Gerichtshof zugewiesenen Aufgaben und Funktionen. Wenn und soweit der EuGH einerseits die ausschließliche Zuständigkeit in Anspruch nimmt, Unionsrechtsakte für nichtig bzw. für ungültig zu erklären<sup>19</sup>, und andererseits das letzte und verbindliche Wort hat, soweit es um die maßgebliche, d. h. einheitliche, Auslegung des gesamten Unionsrechts geht<sup>20</sup>, dann erscheint es folgerichtig, dass es diesem Rechtsprechungsorgan zukommt, die wesentlichen Eigenschaften der einzigartigen und eigenartigen Rechtsfigur, die Unionsrecht heißt, zu bestimmen. Der allgemeine Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht und dessen unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten<sup>21</sup> sind daher vor diesem Hintergrund zu verstehen und bilden eigentlich die logische Konsequenz einer Rechtsordnung, die nicht nach dem üblichen Modell des internationalen Rechts konzipiert wurde, sondern neue Standards eingeführt hat. Durch die Gründung einer supranationalen Organisation für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen und in-

---

<sup>16</sup> Art. 344 AEUV.

<sup>17</sup> Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV und dazu speziell f. *Donnat*, *Contentieux communautaire de l'annulation*, 2008.

<sup>18</sup> Art. 267 AEUV und dazu *B. Schima*, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, 2. Aufl. 2004.

<sup>19</sup> Urteil Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452.

<sup>20</sup> Dies geschieht im Rahmen und in Durchführung des Vorabentscheidungsverfahrens.

<sup>21</sup> Urteil *Costa/Enel*, 6/64, EU:C:1964:66.



ternationaler Handlungsfähigkeit ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten auf ihre Souveränität partiell verzichtet und eine autonome Rechtsordnung geschaffen, die für sie selbst, aber auch für ihre Bürger verbindlich ist<sup>22</sup>. Daher kann es nicht angehen, dass die Mitgliedstaaten ihre in den Verträgen niedergelegten Verpflichtungen zur Erzeugung von verbindlichem Recht für die gesamte Union nachträglich durch nationale Gesetzgebungsakte aushöhlen. Ebenfalls im Unterschied zu den Normen des internationalen Rechts entfaltet das Unionsrecht regelmäßig unmittelbare Wirkung in dem Sinne, dass seine Vorschriften den Einzelnen unmittelbar berechtigen und verpflichten, d. h. hierzu nicht der Implementierung durch das nationale Recht bedürfen.

Damit das Unionsrecht diese Eigenschaften erhalten und behalten kann, müssen Instrumente zur Verfügung stehen, welche die Einheitlichkeit der Auslegung und Anwendung der Unionsrechtsnormen ermöglichen. Um die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern, wie es in Art. 19 Abs. 1 EUV heißt, bedarf es geeigneter Mittel, die vor allem in der erfolgreichen Kooperation zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten zu suchen sind. Das einzigartige Institut der Vorabentscheidung erfüllt das Ziel der Einheitlichkeit bei der Interpretation und Anwendung des Unionsrechts in besonders wirksamer Weise. Es sind nämlich die diesbezüglichen Fragen der nationalen Richter, die den Gerichtshof in die Lage versetzt haben, die gerade erwähnten Merkmale des Unionsrechts zu entwickeln und darüber hinaus die Idee der Rechtsgemeinschaft durch die Herausbildung allgemeiner Rechtsgrundsätze voranzutreiben<sup>23</sup>.

Die breit gefächerte Rechtsprechung des EuGH zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts lässt sich am besten begreifen, wenn sie als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips angesehen wird. Das gilt vor allem für den Grundrechtsschutz, der bis zum Inkrafttreten der Grundrechte-Charta im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon, d. h. über vierzig Jahre, durch den Gerichtshof im Weg der Rechtsfortbildung gewährleistet wurde. Auf der Grundlage

---

<sup>22</sup> Urteil van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, und Urteil Costa/Enel, aaO.

<sup>23</sup> Bezüglich der Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens s. allgemein V. Skouris, *Höchste Gerichte an ihren Grenzen – Bemerkungen aus der Perspektive des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, in: R. Grote u. a., *Die Ordnung der Freiheit – Festschrift für C. Starck*, 2007, S. 992 ff.

der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie der internationalen Abkommen, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, hat der EuGH Grundrechte der Unionsbürger ausgeformt und ausgebaut und dabei der Europäischen Menschenrechtskonvention tragende Bedeutung beigemessen<sup>24</sup>. So wurde der Boden bereitet für den Entwurf eines modernen und vollständigen Katalogs, den die seit dem 1. Dezember 2009 verbindliche Charta der Grundrechte der Europäischen Union darstellt. Zu den Einzelausprägungen der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts gehören der Vorbehalt des Gesetzes und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung<sup>25</sup>, das Rückwirkungsverbot<sup>26</sup> und der Vertrauensschutz<sup>27</sup> als Ausflüsse des Postulats nach Rechtssicherheit<sup>28</sup>, die in der Judikatur des EuGH eine zentrale Rolle spielt, die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, das Gebot der Verhältnismäßigkeit belastender Maßnahmen und Eingriffe<sup>29</sup>, die Forderung nach einem lückenlosen Rechtsschutzsystem, in dem sowohl die Handlungen der Unionsorgane als auch die unionsrechtlich relevanten Aktionen der Mitgliedstaaten effektiver Gerichtskontrolle

---

<sup>24</sup> Dazu ausführlich *T. Tridimas*, *The General Principles of EC Law*, 2. Aufl., 2006.

<sup>25</sup> Dazu m. w. N. *D. Triantafyllou*, *Vom Vertrags- zum Gesetzesvorbehalt. Beitrag zum positiven Rechtmäßigkeitsprinzip in der EG*, 1996.

<sup>26</sup> Urteil *Berlusconi u. a.*, C-387, C-391 und C-403/02, EU:C:2005:270; Rn. 66, 68 und 70.

<sup>27</sup> Dazu m. w. N. *T. von Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 218 ff. und 351 ff.

<sup>28</sup> Urteil *Meridionale Industria Salummi u. a.*, 212 bis 217/80, EU:C:1981:270; Rn. 10.

<sup>29</sup> Die Subsidiarität wird zusammen mit der Verhältnismäßigkeit zunächst in Art. 5 Abs. 1 EUV verankert. Gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 1 EUV wird die Union nach „dem Subsidiaritätsprinzip ... in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“, während die Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass die „Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß“ hinausgehen (Art. 5 Abs. 4 Satz 1 EUV). Den beiden Prinzipien ist sodann das Protokoll Nr. 2 „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ gewidmet.

unterliegen<sup>30</sup>. Aber auch im Verwaltungsverfahren sind Rechte anerkannt, die dem Einzelnen zur Seite stehen, ihm das rechtliche Gehör<sup>31</sup> und breite Verteidigungsrechte<sup>32</sup> sichern bis hin zu Beweisverwertungsverboten<sup>33</sup> und dem Schutz der Vertraulichkeit des Schriftverkehrs zwischen Rechtsanwalt und Mandant<sup>34</sup>. Diese und andere Gewährleistungen sind unschwer als spezifische Elemente eines rechtsstaatlich organisierten Gemeinwesens zu qualifizieren und bestätigen so den Charakter der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft.

Dieser Bezug zum Rechtsstaat stellt die Verbindung der Rechtsgemeinschaft „Europäische Union“ zu den Grundwerten des Primärrechts her, bei denen die Rechtsstaatlichkeit eine führende Rolle hat<sup>35</sup>. Dabei beschränkt sich die Bedeutung der unionsrechtlichen Verankerung der Rechtsstaatlichkeit nicht auf die Union, sondern erstreckt sich auch auf die Mitgliedstaaten, wie eine interessante Entwicklung belegt, die auf eine relativ junge Initiative der Europäischen Kommission zurückgeht.

#### IV. Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

Die Kommission hat nämlich in einer Mitteilung vom 11. März 2014 dem Europäischen Parlament und dem Rat einen neuen Mechanismus

---

<sup>30</sup> Zuletzt (und grundlegend) Urteil Inuit Tapiriit Katanami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625; Rn. 101.

<sup>31</sup> Vgl. bereits Urteil *Musique Diffusion française*, 100–103/80, EU:C:1983:158; Rn. 10.

<sup>32</sup> Urteil *Transocean Marine Paint Association* (Recht auf Unterrichtung und Stellungnahme), 17/74, EU:C: 1974:106; Rn. 15, Urteil *Hoffmann-La Roche* (Akteneinsicht), 85/76, EU:C:1979:36; Rn. 11, Urteil *Guérin Automobiles* (Recht auf zügigen Verfahrensabschluss), C-282/95 P, EU:C:1997:159; Rn. 37.

<sup>33</sup> Urteil *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603; Rn. 49.

<sup>34</sup> Urteil *AM & S*, 155/79, EU:C:1982:157; Rn. 18.

<sup>35</sup> Es sollte nicht der Eindruck entstehen, dass die enge Verbindung zum Rechtsstaatsprinzip sich allein auf die Europäische Union beschränkt: Die Rechtsstaatlichkeit bildet eines der drei Fundamente des Europarats, wie sich aus der Präambel zur Europäischen Menschenrechtskonvention klar ergibt. Vgl. dazu den diesbezüglichen Bericht der Kommission von Venedig (*Report on the Rule of Law*) vom 4. April 2011.

vorgeschlagen, um den Rechtsstaat zu stärken<sup>36</sup>. In diesem Dokument geht die Kommission von der Vorstellung aus, dass die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips für jede moderne Demokratie sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten verpflichte, den Grundsatz zu beachten. Was die Mitgliedstaaten insbesondere betrifft, so sei das gegenseitige Vertrauen zwischen ihnen und in ihre jeweiligen Rechtsordnungen eine wichtige, wenn nicht sogar *die* Grundlage der Union und könne nur aufrechterhalten werden, wenn die Rechtstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten respektiert werde. Die Kommission führt weiter aus, dass die Unionsbürger „im Prinzip“ gegen Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten geschützt seien. Allerdings würden bestimmte Entwicklungen in manchen Mitgliedstaaten, die nicht näher genannt werden<sup>37</sup>, zeigen, dass die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips bedroht sei und zwar in einer Weise, die es nicht gestatten würde, der Drohung mit den herkömmlichen Mitteln des Unionsrechts beizukommen. Deshalb sei ein neues Instrumentarium nötig, das die Kommission im letzten Teil ihrer Mitteilung beschreibt.

Bevor wir zum Instrumentarium kommen, ist es interessant, kurz aufzuführen, welche Werte die Kommission als charakteristische und unabdingbare Elemente des Rechtsstaats ansieht und woraus sie diese herleitet. Wiederholt verweist die Kommission auf die Judikatur des EuGH und zählt die wesentlichen Rechtsstaatskriterien in einer Beilage zu ihrer Mitteilung auf. Es handelt sich um das Legalitätsprinzip, die Rechtssicherheit, das Verbot der Willkür bei der Ausübung von Exekutivgewalt, wirksamen Rechts- und Grundrechtsschutz durch unabhängige Gerichte, den Grundsatz der Gewaltenteilung in der Ausprägung, die er durch den Gerichtshof erfahren hat, und die

---

<sup>36</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM (2014) 158 final. Diese Mitteilung wurde u. a. vorbereitet durch ein Diskussionspapier im Rahmen der Konferenz „Assises de la Justice“, die am 21.–22. November 2013 in Brüssel stattgefunden hat (Discussion Paper 4: Rule of Law).

<sup>37</sup> In der Literatur wird man deutlicher: Vgl. *T. P. Holterhus/D. Kornack*, Die materielle Struktur der Unionsgrundwerte. Auslegung und Anwendung des Art. 2 EUV im Lichte aktueller Entwicklungen in Rumänien und Ungarn, *EuGRZ* 2014, S. 369 ff., und insbesondere *W. Hummer*, Ungarn erneut am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Art. 7 EUV“-Verfahrens?, *EuR* 2015, S. 625 ff.

Gleichheit vor dem Gesetz<sup>38</sup>. Liegen Gründe vor, die vermuten lassen, dass in einem EU-Mitgliedstaat systemische Defizite<sup>39</sup> bei der Einhaltung dieser Elemente zu befürchten sind, so soll der neue Mechanismus der Kommission eingreifen und in drei Stufen zu einem Ergebnis führen. Genauer soll die Kommission zunächst eine Bestandsaufnahme vornehmen und den Kontakt zum betreffenden Mitgliedstaat auf der Grundlage eines „Rechtsstaatsgutachtens“ suchen, damit etwaige Missstände beseitigt werden können<sup>40</sup>. Kommt es nicht dazu, so folgt die zweite Stufe, die in der Zustellung einer mit Gründen versehenen „Rechtsstaatempfehlung“ durch die Kommission besteht. Diese Empfehlung kann konkrete Vorschläge zur Abschaffung der systemischen Defizite enthalten und ist zur Veröffentlichung bestimmt<sup>41</sup>. Bei der dritten und letzten Stufe geht es darum, zu überwachen, ob und inwieweit die Empfehlung durch den Mitgliedstaat befolgt worden ist, damit die Kommission am Ende dieses Verfahrens gegebenenfalls sich an den Rat wendet und einen Vorschlag gemäß Art. 7 EUV unterbreitet<sup>42</sup>.

Der besagte Art. 7 EUV sieht ein Verfahren vor, das sich in mehreren Etappen verwirklicht und damit beginnt, dass der Rat mit einer großen Mehrheit feststellen kann, „dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 genannten Werte – also auch der Rechtsstaatlichkeit – durch einen Mitgliedstaat besteht“ (Abs. 1 Satz 1). Die Angelegenheit geht dann auf den Europäischen Rat über, der einstimmig zum Schluss kommen kann, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung derselben Werte vorliegt (Abs. 2), damit anschließend wiederum vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann, sich aus dem Vertrag ergebende Rechte des betroffenen Mitgliedstaats einschließlich der Stimmrechte im Rat auszusetzen (Abs. 3).

---

<sup>38</sup> Vgl. Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Annex I: The Rule of Law as a foundational principle of the Union”.

<sup>39</sup> Auf diesen besonderen Aspekt gehen *A. von Bogdandy/M. Ioannidis* in ihrem Artikel “Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, what has been done, what can be done”, *CML Rev* 2014, S. 59 ff., ausführlich ein.

<sup>40</sup> Es handelt sich um die “Rule of Law Opinion” (S. 7 der Mitteilung).

<sup>41</sup> “Rule of Law Recommendation” (S. 8 der Mitteilung).

<sup>42</sup> Sog. “Follow-up to the Commission’s Recommendation” (S. 8 der Mitteilung).

Die Mitteilung der Kommission, der neben dem Europäischen Parlament und einem Drittel der Mitgliedstaaten das Vorschlagsrecht für das Verfahren nach Art. 7 EUV zusteht, hat zum Ziel, diesem (recht schwerfälligen) Art. 7 im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip mit Leben zu erfüllen. Eine solche Initiative hat sicherlich Gewicht und macht auf als problematisch empfundene Erscheinungen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit aufmerksam. Gleichzeitig wirft sie aber eine Reihe von Fragen auf, die nicht einfach beantwortet werden können. Insbesondere ist zu klären, ob die Kommission für ihre Initiative eine besondere Rechtsgrundlage benötigt und wenn ja ob diese Rechtsgrundlage in Art. 7 selbst gefunden werden kann oder ob die Mitteilung als sog. *soft-law-Instrument*<sup>43</sup> ohne verbindlichen Rechtscharakter zu behandeln wäre und in diesem Fall auch ohne klare Rechtsgrundlage ergehen könnte. In diesem Zusammenhang wäre zu erwägen, dass der Kommissionsvorschlag in seiner zweiten Stufe in einer Empfehlung mündet und obwohl Empfehlungen in Art. 288 AEUV als nicht verbindliche Akte der Unionsorgane bezeichnet werden, sie, wie es in der Rechtsprechung des EuGH heißt, nicht gänzlich ohne Rechtswirkungen bleiben<sup>44</sup>.

Die Reaktion des Rates auf die Mitteilung der Kommission ist eher skeptisch gewesen. Bedenken hinsichtlich der Rechtsgrundlage für den von der Kommission vorgeschlagenen Mechanismus sind in einem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates geäußert worden<sup>45</sup>. Demgegenüber hat das Europäische Parlament in einer kritischen EntschlieÙung zur Lage in Ungarn vom Juni letzten Jahres die Kommission aufgefordert, einen Schritt weiterzugehen und einen kompletten Vorschlag für die Einrichtung eines „EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte“ vorzulegen, der im Fall einer systematischen Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit eine automatische und abgestufte Reaktion enthalten sollte<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Zur Frage des *soft-law* in Verbindung mit der Rechtsstaatlichkeit aus einer allgemeinen Perspektive vgl. *M. Dawson*, *Soft Law and the Rule of Law in the European Union: Revision or Redundancy?*, EUJ Working Papers Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009/24.

<sup>44</sup> Urteil *Alassini u. a.*, C-317/08 bis C-320/08, EU:C:2010:146; Rn. 40; Urteil *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646; Rn. 7, 16 und 18; Urteil *Altair Chimica*, C-207/01, EU:C:2003:451; Rn. 41.

<sup>45</sup> Dok. 1029614, nicht veröffentlicht: Vgl. *W. Hummer*, aaO, S. 637.

<sup>46</sup> *W. Hummer*, aaO, S. 638 f.

## V. Ausblick

Mit diesen eher bedrückenden Bemerkungen über mögliche Rechtsstaatsdefizite in der Europäischen Union komme ich zum Ende meiner Ausführungen. Manche werden sich angesichts der in dem gerade erwähnten Kommissionspapier zum Ausdruck kommenden und latenten Bedrohung für den Rechtsstaat die Frage stellen, wofür eine Europäische Union gut sein soll, wenn es ihr nicht einmal gelingt, für rechtsstaatliche Verhältnisse in den Mitgliedstaaten zu sorgen. Die Antwort kann nur sein, dass die Rechtsstaatlichkeit wie auch die anderen in Art. 2 EUV niedergelegten Grundwerte der Union sich nicht in einem statischen Zustand befinden, nicht ein für alle Mal „gegeben sind“, sondern permanent erkämpft und gegeneinander abgewogen werden müssen. Insbesondere die Rechtsstaatlichkeit in ihrer Funktion als Verteidigung elementarer Rechte des Einzelnen sowie als Schutz von Minderheiten in der Gesellschaft unterliegt akuten Gefährdungen und muss sich stets bewähren. Denn in Krisenzeiten lassen sich hier und dort Mehrheiten in der Bevölkerung bilden, die aus Angst um den eigenen Wohlstand und eine drohende Überfremdung zu Mitteln greifen wollen, welche die rechtsstaatlichen Errungenschaften infrage stellen. Gerade im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise sind wir Zeugen von einseitigen Maßnahmen geworden, die der Ausgrenzung dienen, die „Festung Europa“ fördern und fordern, aus dem immer noch geltenden europäischen Rechtsrahmen fallen und den Unmut der Bevölkerung als Rechtfertigungsgrund anführen. Gewissermaßen sind es also „demokratisch inspirierte“ Instrumente, die zum Einsatz kommen und der Tatsache Rechnung tragen wollen, dass in mehreren europäischen Staaten populistische Parteien wachsenden Anklang bei den Wählern finden. Doch sollten derart einschränkende Initiativen mit äußerster Vorsicht aufgenommen werden und dürfen nicht dazu führen, dass die Demokratie den Rechtsstaat besiegt und sich dank populistischer Methoden zu einer grenzenlosen Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit entwickelt.

Erlauben Sie mir, auf ein Beispiel hinzuweisen, dass sich leider einer Aktualität erfreut. Der EuGH hat mit Urteil vom 8. April 2014 die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung in der EU wegen

Missachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips für ungültig erklärt<sup>47</sup> und eine Diskussion über das weitere Schicksal der Vorratsdatenspeicherung entfacht. Als mögliche Modelle stehen zur Auswahl eine neue grundrechtskonforme Richtlinie oder die Übernahme der Verantwortung durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Die tragischen Ereignisse vom letzten Jahr in Paris zunächst bei „Charlie Hebdo“, die am 13. November auf eine schreckliche Weise noch übertroffen worden sind, haben die Forderung nach einer wirksamen Vorratsdatenspeicherung gestärkt und in den diesbezüglichen Stellungnahmen wird manchmal Kritik an dem EuGH geübt, der zu strenge Maßstäbe angelegt haben soll.

Keine Institution, so wichtig sie auch sein mag, ist über Kritik erhaben und deswegen muss sich auch der EuGH der Kritik stellen<sup>48</sup>. Doch geht es hier vorwiegend nicht um wirkliche oder vermeintliche Mängel in der Begründung der Urteile, sondern um das angeblich fehlende Verständnis für die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung. Zur Debatte steht das Rechtsverständnis des Gerichtshofs und damit letztlich das Recht als Grundlage der europäischen Einigung, insofern nämlich, als manche Kritiker den Gerichtshof nicht als eine nur dem Recht verpflichtete Institution ansehen, sondern auf das fehlende demokratische Mandat der Richter und Generalanwälte hinweisen und ihnen vorwerfen, ohne die erforderliche Legitimation die Integration voranzutreiben, der Zentralisierung Vorschub zu leisten, auch ohne Zutun der politischen Institutionen auf der Basis der allgemein gefassten Gründungsverträge Rechtsgrundsätze zu erfinden und diese den nationalen Behörden und Gerichten aufzwingen zu wollen.

Wer in diesem Sinn dem EuGH Zentralisierungsdrang bescheidet, sollte bedenken, dass er zur Hauptaufgabe hat, das Unionsrecht auszulegen, d. h. herauszufinden, was der Unionsgesetzgeber für Regelungen getroffen hat. Sind diese Regelungen klar und eindeutig, so ist die Rolle des Gerichtshofs beschränkt. Lassen dagegen, was nicht selten ist, die europäischen Gesetze Raum für Zweifel, dann kommt dem EuGH die Funktion zu, diese Gesetze zu interpretieren, damit

---

<sup>47</sup> Urteil Digital Rights Ireland und Seidlinger u. a., C-293 und C-594/12, EU:C:2014:238.

<sup>48</sup> Zu diesem Punkt C. O. Lenz, Anmerkungen zu den Fällen aus dem Aufsatz von Prof. Herzog „Stoppt den Europäischen Gerichtshof“ in der FAZ vom 8.9.2008, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin, WHI-Paper 1/09.



sie sinnvoll angewendet werden können. Wem die Interpretationspraxis des Gerichtshofs zu unionsfreundlich erscheint, sollte bedenken, dass Rechtsvorschriften der Europäischen Union jedenfalls nicht unionsfeindlich gemeint und gedeutet werden können. Was schließlich die Legitimationsfrage angeht, so scheinen mir die diesbezüglichen Warnungen, die Mitglieder des EuGH seien nicht gewählt beziehungsweise nicht ausreichend demokratisch legitimiert, von einem Demokratieverständnis geprägt zu sein, das genau überdacht werden sollte. Solange die Europäische Union eine Rechtsgemeinschaft bleibt und daher dem Primat des Rechts verpflichtet ist, muss es Institutionen geben, die dieses Recht, wenn und weil es verbindlich ist, auch gegenüber Mehrheiten verteidigen und durchsetzen – und ich darf hinzufügen: gerade gegenüber Mehrheiten verteidigen und durchsetzen. Rechtsvorschriften werden erlassen und Rechtsgarantien werden niedergelegt, um den Einzelnen zu schützen – und zwar gegenüber der öffentlichen Gewalt, aber auch und insbesondere gegenüber seine Freiheit bedrohende Maßnahmen, die von Mehrheiten getragen oder diktiert werden.

Damit sollte nicht der Eindruck entstehen als könne der Gerichtshof durch sein Mandat, bei der Auslegung und Anwendung der Gründungsverträge das Recht zu wahren, die gegenwärtige Krise meistern. Kein Gericht, so wichtig und mächtig es sein mag, ist dazu in der Lage, wenn die übrigen Akteure, d. h. die Mitgliedstaaten und die politischen Institutionen, ihre Rechtspflichten missachten. Wahr ist, dass der Gerichtshof gerade in kritischen Situationen, die in der über sechzigjährigen Geschichte der Europäischen Union nicht gefehlt haben, gezeigt hat, dass er nicht krisenanfällig ist, sondern auch in schwierigen Zeiten seiner Aufgabe nachkommen kann, die Wahrung des Rechts in der Europäischen Union zu sichern. Doch ist das Rechtsbewusstsein gegenwärtig nicht besonders stark, wenn man bedenkt, dass in der Flüchtlingsfrage das geltende Unionsrecht *à la carte* befolgt wird, während die neuesten terroristischen Anschläge erhebliche Auswirkungen auf das Schengen-Abkommen und damit auf den Kern der Freizügigkeit zu haben drohen. Ohne den Ernst der Lage zu verkennen, ist daran zu erinnern, dass zur Bewältigung der nicht minder gefährlichen Euro-Krise Lösungen innerhalb und nicht außerhalb des Rechts gesucht und durch den Einsatz bewährter wie neuer Rechtsinstrumente auch gefunden worden sind. Das ist die wahre Gemeinschafts- oder Unionsmethode, die der Europäischen Union gestattet, als Rechtsgemeinschaft weiter zu bestehen und ihre

Grundwerte konstant zu verteidigen. Es ist nicht übertrieben, zu meinen, dass die Europäische Union ihre Existenzberechtigung aufs Spiel setzen würde, sollte sie ihren Charakter als Werte- und Rechtsgemeinschaft verlieren.