

„Gegründet auf Werten ...“: Das Narrativ der Wertegemeinschaft und der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV

in: C. Franzius/F. Mayer/J. Neyer (Hrsg.): *„Die Neuerfindung Europas – Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die Europäische Union“*, 2018 (im Erscheinen)

I. Unschärfen in der Selbstbeschreibung der EU

Politische Ordnungen sind heute kontingente Ordnungen. Dementsprechend ist auch die Selbstbeschreibung einer politischen Ordnung – ebenso wie die beobachtende Beschreibung ihres Bildes – kontingent. Im Kreis derer, die in der Europäischen Union oder ihrem Umfeld wirken (oder auch auf ihren Ausbau hinarbeiten), gibt es schon seit längerem viele, die sich mit der nüchternen Selbstdarstellung der EU als friedenssichernde oder wohlstandsfördernde Organisation nicht mehr begnügen wollen. Sie sind dazu übergegangen, von der EU als „Wertegemeinschaft“ zu sprechen.¹ Natürlich war nie ganz klar, was damit gemeint war. Der Streit darum, ob in den Vertrag ein Verweis auf die christlichen Grundlagen Europas aufgenommen werden sollte, hat diese Deutungsunterschiede vor Augen geführt. Immerhin ließ sich in den guten Jahren nach dem Fall der Berliner Mauer, als sich der Horizont der weltpolitischen Zukunft auf das liberale Verfassungs- und Gesellschaftsmodell zu verengen schien, eine gemeinsame Grundbeschreibung entwickeln. Sie hat (in allerdings hochgradig abstrakter und vieldeutiger Weise) ihren Weg in die Verträge gefunden (Art. 2 EUV).²

In dem schillernden Angebot politischer Selbsteutungen der EU findet sich aber auch eine andere Offerte: Danach beschreibt sich die EU als politischer Club kooperationswilliger demokratischer Staaten. Diesem „Identitätsverständnis“ zufolge erwächst einem Staat nicht per se und allein dadurch, dass er sich mit den „Werten der EU“ identifiziert, eine Anwartschaft auf Mitgliedschaft. Vielmehr legen die bisherigen Clubmitglieder – im Wege einer kontingenten und immer wieder neu

¹ Vgl. etwa: Joas/Mandry, Europa als Werte- und Kulturgemeinschaft, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), *Europawissenschaften*, 2005, S. 541; Calliess, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, *JZ* 2004, S. 1033; Blumenwitz/Gornig/Murswiek (Hrsg.), *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, 2005; Ullerich, Rechtsstaat und Rechtsgemeinschaft im Europarecht: eine dogmatische und terminologische Untersuchung der europäischen Verträge und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – zugleich eine Gegenüberstellung zum Bundesverfassungsrecht, 2011; Volkmann, Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union: Die Perspektive der Rechtswissenschaft, in: Kirchhof/Kube/Schmidt (Hrsg.), *Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2017, S. 57 (64 ff.).

² Zur Entstehungsgeschichte Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Recht der Europäischen Union*, 57. EL, Stand: August 2015, Art. 2 EUV, Rn. 1 ff. m. w. N.; Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union. Ausgestaltung und Gewährung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, 2000.

zu definierenden Entscheidung – fest, welche Anforderungen ein potentieller Mitgliedstaat zu erfüllen hat, um in den Club aufgenommen zu werden. Diese Anforderungen können, müssen aber nicht darauf abstellen, dass eine Wert-Übereinstimmung besteht. Im Zentrum werden regelmäßig funktionale Erwägungen zur Effektivität stehen, darüber hinaus geostrategische Überlegungen dazu, wie sich der europäische Raum darstellen soll. Dieses Selbstverständnis beherrschte die Diskussion um die Neuaufnahme von Mitgliedern über Jahrzehnte; es wurde in den „Kopenhagener Kriterien“ 2003 formalisiert. Es ist leicht zu erkennen, dass zwischen der (Selbst-)Beschreibung der EU als „Wertegemeinschaft“ und jener als einem Club demokratischer Staaten Überschneidungen bestehen – konzeptionell allerdings handelt es sich um grundsätzlich unterschiedliche Beschreibungsfolien.

Das Nebeneinander verschiedener Selbstbeschreibungen der EU ist nicht zufällig; es drückt die unterschiedlichen Standpunkte und Visionen der am Projekt arbeitenden Personen aus. Differenzen sind hier unschädlich und können sogar attraktiv sein. In der Frage, wie Art. 7 EUV zu verstehen und auf einen Mitgliedstaat wie Polen anzuwenden ist, machen sich die Unschärfen nunmehr aber praktisch bemerkbar. Denn ein Verständnis der EU als „Wertegemeinschaft“ führt zu einer anderen rechtlichen Handhabung des Instruments als ein Verständnis der EU als Club, dessen Mitgliedstaaten sich auf bestimmte Zugehörigkeitsvoraussetzungen geeinigt haben.

In diesem kleinen Essay soll die dominierende Selbstbeschreibung der EU als „Wertegemeinschaft“ beschrieben und kritisiert werden (nachfolgend II.). Der Kampf um die Deutungshoheit darüber, wie sich die EU selbst-beschreiben soll, macht sich auch im gegenwärtigen Streit um die Zukunft des Begriffs „Rechtsgemeinschaft“ bemerkbar (III.). Im Streit darüber, wie das Instrumentarium des Art. 7 EUV zu verstehen ist, manifestiert sich die praktische Relevanz des Streits um die Selbstbeschreibung der EU (IV.).

II. Die EU als „Wertegemeinschaft“

In der Welt ist alles immer schon Geschichte – und vergänglich. Beständig ist nur die Bewegung, der Wandel. Schon der Nationalstaat ist heute politisches Projekt – über die Form der politischen Herrschaft wird demokratisch entschieden, und diese Entscheidung könnte immer auch anders ausfallen. Aber seine Existenz ist nicht wirklich in der Diskussion. Den Orientierungsmustern, die die geronnene Geschichte im europäischen Nationalstaat transportiert, wird weiterhin Maßgeblichkeit zugeschrieben; die Stimmen jener, die eine Auflösung in einem föderalen Verbund Europas erhoffen oder erwarten, sind stiller geworden.

Ganz anders stellt sich das politische Projekt Europa dar. Es ist weiterhin in Bewegung – räumlich, architektonisch, strukturell und in seinem finalen Horizont.³ An der EU wird weiter gebaut – und manche Krise wird heute zum Argument genommen, die Anstrengungen noch zu steigern. Was immer man mit Europa verbindet – es ist Bewegung. In dieser Fluidität muss das Projekt immer wieder neu beschrieben und erklärt werden. Es muss erklärt werden, warum die EU dort ist, wo sie gerade ist. Es muss legitimiert werden, warum sie macht, was sie macht. Und es muss eine Vision des Wegs entwickelt werden, den sie zu gehen hat. Die routinierte Geschäftigkeit, mit der in Brüssel immer neue Probleme angegangen werden, befriedigt niemanden – offensichtlich selbst die dortigen Protagonisten nicht. Natürlich gibt es viele Deutungen und Erzählungen, auch viele Zukunftsvisionen und Projektionen. Einige wollen eine europäische Republik errichten,⁴ andere die benevolente und ge-

³ Franzius, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, 2014.

⁴ Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, 2016.

meinwohldienliche Herrschaft von EU-Amtswaltern, die aufgrund ihrer historischen Weitsicht und ihrem Ethos wissen, was gut für die europäischen Bürger ist, wiederum andere die Kooperation der Nationalstaaten sichern und stabilisieren. Der Beschreibung, die die Schaffer, Macher, Autoren und „Sinnarbeiter“⁵ ihrem Werk angeheißen ließen, war immer eine bestimmte Heilsbotschaft eingeschrieben.⁶

Über Jahrzehnte wurden zur Beschreibung des Sinns und des Wesens der europäischen Integration die gleichen Bilder verwandt. Zur Erklärung und Deutung des europäischen Projekts griff man auf Visionen eines besseren Zusammenlebens zurück: Nach den Gräueln zweier Weltkriege und der Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus wurde der europäische Verband als Kristallisation einer politischen Welt gelesen, in der ein Rückfall in Barbarei und Unrechtsherrschaft sowie Krieg ausgeschlossen sein würden. In den von EWG und EU errichteten Markt wurde ein Wohlstandsversprechen hineingelesen. In einer Welt, die von einer sich rapide verschiebenden geostrategischen Tektonik gekennzeichnet ist, kam jüngst noch ein Sicherheitsnarrativ hinzu. In dieser Selbstbeschreibung liegt der Anspruch, über eine gemeinwohlorientierte Politik das Leben der Menschen in der EU verbessert zu haben – und verbessern zu können.

Schon in den 1970er Jahren ließen sich Verschiebungen beobachten. Damals setzte eine Diskussion um die „Identität“ Europas ein – einerseits in weltpolitischer Hinsicht, andererseits aber auch nach innen. In der Statik jener bipolaren Weltordnung, wie sie bis 1990 existierte, bestand inhaltlich allerdings wenig Raum. In der Folge des Umbruchs, der im Zuge des Falls der Berliner Mauer eintrat, ergaben sich für die Protagonisten der Integrationsbewegung neue Möglichkeiten. Es ist immer wieder beschrieben worden, wie sich der Selbstbeschreibungsdiskurs der EU wandelte von einer Suche danach, welche „policies“ in welcher Form von „politics“ realisiert werden sollen, zu einem Prozess der Selbstverständigung über die Natur der europäischen „polity“. In anderen Worten: Für die politische Selbstbeschreibung der EU verlor der Anspruch, gute und legitime Herrschaft auszuüben, relativ an Bedeutung. In den Vordergrund rückte das Bemühen, sich als politischer Verband zu beschreiben, der schon über eine politische Identität verfügt – eine Identität, in der sich die Europäer wiederfinden (sollen), die damit vor dem politischen Raum liegt und nicht mehr selbst Gegenstand politischer Verfügung ist.

Drei Umstände waren dabei von Bedeutung. Erstens: Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten eröffnete sich der Horizont einer politischen Zukunft, der von der Erwartung gekennzeichnet war, dass sich das westlich-liberale Verfassungs- und Gesellschaftsmodell zum globalen Vorbild und Orientierungsmuster entwickeln würde. Den vertragsgebenden Akteuren und den Beteiligten des Brüsseler Betriebs musste der Gedanke naheliegen, die Europäische Union hier einzugliedern. Erstmals in der Präambel der Europäischen Grundrechtecharta sprach man von der Grundlage „gemeinsamer Werte“. Im Verfassungsvertrag und im Lissabon-Vertrag wird dieser Weg weiter beschritten. Die EU wird als Verband beschrieben, für dessen Handeln seine Werte maßgebend und verbindlich sind. Der optimistische Geschichtsglaube der damaligen Zeit ließ die Erwartung zu, dass dieses Selbstverständnis durch die Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten 2004 nicht berührt würde. Im politischen, akademischen und gesellschaftlichen Diskurs griff man diese Bemühungen um eine wertbegründete Konstruktion der Identität der EU und ihrer Bürger gerne auf und bemühte sich um Kommentierung und Konkretisierung. Natürlich ging es hierbei immer mehr um Hervorbringung als um Beschreibung. Aus dieser Perspektive lag

⁵ Vgl. von Bogdandy, Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise, EuR 2017, S. 487.

⁶ Vauchez, Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Policy, 2015.

es dann auch nahe, den Prozess einer formalen Konstitutionalisierung voranzutreiben. Europäische Integration sollte künftig nicht mehr die mühsame und immer neue Aushandlung und Verwirklichung politischer Projekte sein, über die sich dann auch Vergemeinschaftung vollzog, sondern Ausdruck der Selbstbestimmung der Mitglieder eines irgendwie schon bestehenden Gemeinwesens. Die Rede von der Identität der Europäischen Union breitete sich aus und fand ihren Niederschlag in den Verträgen (Präambel des EUV, 11. Erwägungsgrund; Art. 17 Abs. 3 AEUV).

Zweitens: Die vertragsgebenden Akteure hatten nicht nur die Vision, die Europäische Union durch die Formulierung ihrer „Werte“ welthistorisch zukunftsfähig zu machen. Sie antworteten auch auf eine Sehnsucht nach Gründung, die vor dem konkreten Projekt liegt. Narrative weisen ein kontingentes Moment auf, sind als solche aber nicht kontingent. Sie können ihre Erklärungsfunktion und Legitimationskraft nur entfalten, wenn sie ein Bedürfnis befriedigen und in gewisse Erwartungen einfügen. Als Mittel politischer Kommunikation können sie nur verwandt werden, wenn sie in eine Lücke stoßen. Das Werte-Narrativ stieß in eine derartige Lücke. Nicht jeder mochte sich mit der scheinbaren Leere einer institutionellen Selbstbeschreibung begnügen, in deren Zentrum der Markt, die darin begründeten Freiheiten und der daraus entspringende Wohlstand lagen. Beim Blick auf „Brüssel“ war die Verlorenheit in einer Welt, in der religiöse, naturrechtliche und sonstige Sinnmuster an Verbindlichkeit und Orientierungskraft eingebüßt haben, besonders greifbar.⁷ Mit der Formulierung der „Werte der Union“ würde es – so die Hoffnung – möglich sein, der Relativierung und Historisierung der großen philosophischen und ästhetischen Systeme zu entkommen und ein konstitutionalisiertes Sinnangebot zu machen. Auf diese Weise, so die Erwartung, ließe sich eine Gemeinschaft der Abwesenden konstruieren.

Schließlich erschien – drittens – eine Demokratisierung der EU, die nicht mehr nur über die Mitgliedstaaten und deren Rolle betrieben wurde, nur über den Weg der Schaffung einer politischen Identität der Europäer möglich zu sein. Wer sich nicht damit begnügte, Axiome zu formulieren (z.B.: „Demokratie setzt ein Volk voraus“), musste sich mit der Frage befassen, wie sich ein (demokratisches) System, das Zumutungen mit sich bringt, stabilisieren lässt. Das Konzept der gemeinsamen politischen Identität, beruhend auf gemeinsamen Werten, schien eine Antwort auf die Frage zu liefern, warum jemand sich dem Mehrheitsprinzip unterwerfen oder Politiken mittragen soll, deren Nutzen ungleich ausfällt.⁸ Die „Wertegemeinschaft“ gab eine Antwort auf die Notwendigkeit der sozialen Konstruktion eines kollektiven Subjekts.

Die Formulierung, Anrufung und Beschwörung von Werten sollte damit eine politisch-konstitutionelle Antwort auf die Sinnfrage sein.⁹ Sie sollte die Leerstelle ausfüllen, die man allgemein in der Gesellschaftstextur der Moderne, vor allem aber in einem auf den Markt ausgerichteten Verband zu erblicken glaubte. Das Ziel war es also, die technokratisch-politische Organisation ethisch zu unterfüttern. Man hoffte, sie so zugleich abstützen zu können und der Organisation selbst einen Sinnhorizont verleihen zu können. Die vertragsgebenden Akteure waren allerdings ganz Kinder ihrer

⁷ Skeptiker haben immer darauf verwiesen, dass diese Vorstellung irrig ist: Es ist ja nicht so, dass Orientierungsmuster darüber, wie ein tugendhaftes Leben, ein anmutiges Leben oder gar ein gottesfürchtiges Leben geführt werden kann, in der Moderne verloren gegangen sind. Neu ist allein, dass die einzelnen mehr denn je darauf verwiesen sind, sich aus der Vielfalt der Angebote zu bedienen und ein individuell stimmiges Muster zu entwickeln. Die einzelnen sind auf sich selbst geworfen. Es handelt sich um einen spezifischen Ausdruck der Moderne, mit dem man leben muss. Aber: diesen Mut hatten die Verfasser der Verträge nicht.

⁸ Vgl. Taylor, Religion, politische Identität und europäische Integration, in: Transit 26 (2003/2004), S. 30.

⁹ Ähnliche Bemühungen lassen sich im staatlichen Raum finden (vgl. hierzu Di Fabio, Grundrechte als Werteordnung, JZ 2004, S. 1); dort dann aber auch vehementer Widerspruch (z.B. Straub, Zur Tyrannei der Werte, 2010).

(pluralistischen) Zeit, weil es ihnen nicht gelang, spezifische Sinnangebote zu formulieren. Es ist vielfach bemerkt worden, dass es schon nicht gelang, sich auf eine gemeinsame Sprache zu einigen: Die Vertragstexte enthalten auffällige Unterschiede und Abweichungen. So spricht die Präambel der Charta der Grundrechte in der deutschen Fassung vom „geistig-religiösen und sittlichen Erbe“, im Englischen von „spiritual and moral heritage“, im Französischen vom „patrimoine spirituel et moral“ und im Polnischen kombinierend von „duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa“. Den Versuch der Wertepropagandisten des 19. Jahrhunderts, politische Einheit und (nationale) Kultur in einer materialen Werteorientierung zusammenzuführen, unternimmt im Europa des frühen 21. Jahrhunderts richtigerweise niemand mehr. Die Wertformulierungen müssen damit einen Abstraktionsgrad annehmen, der sicherstellt, dass sie unkontrovers sind, der aber zur gleichen Zeit verhindert, dass sie in der Unübersichtlichkeit der Moderne echte Anleitung geben. Schon häufig ist darauf hingewiesen worden, dass das in Art. 2 EUV formulierte politische Selbstverständnis der EU impliziere, dass sich die ganze Menschheit mit den Werten der EU identifizieren könnten müsste.

Das Vorhaben, die Überzeugung zu erwecken, in einer „Kultur- und Wertegemeinschaft“ zusammenzuleben, war immer ein politisches Projekt. Die Fortschrittsbewertungen fallen weit auseinander. Von Seiten der Beamten der EU-Kommission ist zu hören, dass man kurz vor der „Vollendung der Wertegemeinschaft“¹⁰ stehe. Man wird dies als Ausdruck einer posthistorischen Vernunft ansehen können, die die Formation von Werten ebenso als regulatives Projekt ansieht wie die Regulierung von Lebensmittelstandards. Empirische Beobachtungen, die man im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise sammeln konnte, wecken allerdings Zweifel, ob dieses Projekt überhaupt Fortschritte gemacht hat. Die Krise hat Differenzen aufgezeigt, die den Arbeiten an der Konstruktion einer politisch-kulturellen Grundlegung – einer vor-politischen europäischen Identität, auf die Integration jenseits der Verhandlung konkreter Interessen gestützt werden kann – erheblichen Schaden zugefügt haben. Die politischen Antworten auf die Krise führten zur Zerstörung der einfachen Hoffnung, dass man durch die Erfahrung der Errungenschaften und des Ethos der Europäischen Integration eine Werte- und Kulturbasis bei den Menschen erzeugt oder jedenfalls stärkt.

Werte klingen erhaben, sind vielschichtig und schillernd, haben Gewicht, Fülle und Bedeutung. Werte sind Beschreibungen einer Lebensform: Sie speichern Anschauungen, die ihre Genese historisch-kollektiven ebenso wie individuellen Erfahrungen verdanken. Werte werden nicht erkannt; sie lassen sich auch nicht rational letztbegründen. Vielmehr verdanken sie ihre Genese und Orientierungswirkung („Geltung“) einem Prozess der Erzählung und Begründung, in dem ihre affirmative Anerkennung erfolgt. Es sind Anschauungen und Orientierungen, die eine historische Tiefe deshalb aufweisen, weil sie nicht gesetzt werden, sondern geformt und ggf. generalisiert werden. Wenn von einer „Wertegemeinschaft“ die Rede ist, ist eine Form einer grundlegenden kulturellen Strukturierung des gesellschaftlichen Selbstverständnisses angesprochen. Werte werden durch Erzählungen und Vergegenwärtigung der politisch-historischen Erfahrungen repliziert. Sie sind Ablösung von diesen Erfahrungen und eine Form der Abstraktion („Toleranz“, „Solidarität“ etc.), aber eben gerade nicht ungeschichtlich. Heute ist es möglich, eine gemeinsame Lebensform und ein gemeinsames Selbstverständnis jener mobilen europäischen Gruppen zu identifizieren, die sich in den offenen Räumen Europas mühelos und nutzziehend bewegen. Sie müssen von der Richtigkeit des Wegs eh nicht überzeugt werden. Die Beschreibung dieser Lebensform wird die „stay at home’s“ nicht erreichen. Europäische Kulturhauptstädte, die beinahe alle EU-Bürger nie im Leben besuchen werden; europäische Preise für Personen, von denen die meisten nie gehört haben; die Idealität einer Unionsbürgerschaft, die freie Mobilität und die Integration in die Sozialsysteme des Aufenthaltsstaats ver-

¹⁰ So Hoffmeister, Vom Ziel der Europäischen Union, in: Kirchhof/Kube/Schmidt (Hrsg.), Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union, 2. Aufl. 2017, S. 113 (119).

spricht: Die Zahl derer, die sich hierin wiederfinden, ist gering. Wer vor der Globalisierung Angst hat, muss die EU eher als beitragenden Faktor denn als Schutzmacht begreifen. So verwundert es nicht, dass der Versuch der Umstellung der Selbstbeschreibung der EU den davon erhofften „Ertrag“ nicht wirklich eingebracht hat.

Die Konstitutionalisierung der „Werte der EU“ gibt den EU-Organen nichts an die Hand, vermittels sie jenen EU-Bürgern ein Sinnangebot machen könnte, die sich entwurzelt oder orientierungslos fühlen und den vergifteten Verlockungen von nationalistischen Sinnangeboten folgen. Wenn die EU wirklich ein spezifisch modernes Projekt ist, dann sollte sie sich offen dazu bekennen, dass die Entwurzelung, die durch eine Entseelung von Natur und politischem Raum eingetreten ist, nicht durch kollektiv-hochabstrakte Wertebekennnisse aufgefangen werden kann, sondern Schritte verlangt, vermittels derer die je einzelnen in die Lage versetzt werden, eine je eigene gehaltvolle und sinnstiftende Wertorientierung *bilden* zu können. In der Tat: Der Mensch ist nicht mit Werten geboren, auch nicht mit der Technik zum Werte-Schauen. Wohl aber kann er Übung darin entwickeln, Wertebewusstsein zu haben, danach zu leben und durch Vorbild und Autorität anderen als Beispiel dienen. Diesbezüglich wird von der EU bislang viel zu wenig getan. Die funktionalistische Logik einer „Verwaltungsgemeinschaft“, die über die Setzung von Recht und bürokratischen Arrangements zu steuern versucht, unterläuft diese damit gestellten Herausforderungen schon im Ansatz.

Die so zentrale Kategorie der kollektiven Identität und die darin verwurzelte Form der Vergemeinschaftung sind heute längst zu einem kritischen Projekt geworden, ohne dass erkennbar ist, dass dies von den Vertragsgebern berücksichtigt wird. Es steht längst auch in Zweifel, ob die modernen pluralistischen Gesellschaften Europas eine Identität und politische Einheitsbildung wirklich über das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten schaffen können – einerseits, weil die Basis eben zu diffus, divergent und strittig ist, andererseits, weil Werteinheit allein noch keine politische Gemeinschaft begründet.¹¹ Die tragische Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs, von der in Art. 50 EUV angelegte Möglichkeit Gebrauch zu machen, hat dieses Selbstverständnis jedenfalls schwer beschädigt – sie macht deutlich, dass man jedenfalls manchenorts die Entscheidung über die Zugehörigkeit zum EU-Verband weiterhin als politisch zu verhandelnde Frage angesehen hat – und nicht als Bestandteil einer politischen Identität, auf dem erst der politische Diskurs aufbaut.¹² Wenn nunmehr manche Alt-Europäer über die Verabschiedung weiterer EU-Mitgliedern laut nachdenken, wird die Selbstbeschreibung zusätzlich in Frage gestellt.

III. Der Deutungsstreit um die „Rechtsgemeinschaft“

Die vorstehend beschriebenen Bemühungen, eine Umstellung der Selbstbeschreibung der EU zu bewirken,¹³ manifestieren sich auf vielen Fronten. Sie kreisen um theoretische, dogmatische und

¹¹ Politische Gemeinschaften entstehen nur, wenn man sich auf bestimmte Rahmenbedingungen, Ziele, Vorstellungen von guter Herrschaft einigen kann. Man mag eine Verfassung als Spiegel betrachten, in der dies gespeichert und immer wieder vor Augen geführt wird. Aber: das Politische darf dadurch nicht überholt werden, und zwar in doppelter Hinsicht: Unzulässig wäre die Einschreibung von politischen Positionen als Werte, über die verhandelt werden muss. Und mehr als ein Spiegel kann das Dokument nicht sein.

¹² Asch, „The realm of England is an empire“: Die Krise der EU, das Brexit-Referendum und die europäische Rechtsgemeinschaft, ZSE 2016, S. 174.

¹³ Inzwischen hat sich der Selbstfindungsprozess der EU auf eine andere Ebene verschoben – es geht um die Diskussion abstrakter Modelle (Europäische Kommission, Weissbuch zur Zukunft Europas, 1. März 2017, COM (2017) 2025; konkreter dann Präsident Juncker, Rede zur Lage der Union am 13.9.2017).

begriffliche Konstruktionen.¹⁴ Ein schönes Beispiel bietet die jüngst ausgebrochene Diskussion um die Bedeutung und Funktionalität des Begriffs der Rechtsgemeinschaft. Der Streit um Begriffe ist selten nur ein Streit um Worte. Wenn über Grundbegriffe der Integration gestritten wird – und den Beteiligten nicht attestiert werden kann, sich in bedeutungslosen Begrifflichkeiten zu ergehen –, steht dahinter ein Kampf um Positionen.

Der Kern jener Idee, der seit den 1950er Jahren im Begriff der Rechtsgemeinschaft transportiert wird, liegt in einer Beschreibung der Form „guter Herrschaft“, die der europäischen Integration zugrunde liegt.¹⁵ In der europäischen Rechtsgemeinschaft erfolgt die Kooperation nicht mehr über Machtstrukturen, ebenso wenig über machtgetragene oder strategische Ad-hoc-Verhandlungen und –Vereinbarungen, sondern in einem Rechtsrahmen, in dem der Status der Mitgliedstaaten, die Kooperationsmodi, die Entscheidungsmuster und die gesellschaftliche Steuerung in einem rechtlich vereinbarten Rahmen und in den Formen eines auf bestimmte Gerechtigkeitsprinzipien verpflichteten Rechts erfolgen.¹⁶ Walter Hallstein formulierte die Idee mit Worten, die bis heute Relevanz haben: Die Herrschaft des Rechts trete „(a)n die Stelle der Macht und der Manipulierung, des Gleichgewichts der Kräfte, des Hegemoniestrebens und des Spiels der Allianzen“. Recht verdränge „Gewalt und politische(n) Druck“.¹⁷ Das Gegenüber der Rechtsgemeinschaft ist damit nicht die „Politik“; und weniger Rechtsgemeinschaftlichkeit läuft nicht auf die „politische Gemeinschaft“ hinaus. Denn auch eine Rechtsgemeinschaft ist immer eine politische Gemeinschaft, aber eben eine solche in bestimmter Form. Das Andere der Rechtsgemeinschaft sind Kooperationsstrukturen, die auf Vermachtung, Gleichgewichts- oder Hegemonialstrukturen,¹⁸ gegebenenfalls auch auf Mehrheit setzen. Rechtlichkeit als Chiffre für Bindung, Stabilität, Willkürfreiheit. Die Rechtsgemeinschaft ist insofern

¹⁴ Zur Konzeption der Wertegemeinschaft im Bereich von Anerkennungspflichten im RFSR: Nettessheim, Überdehnt der EuGH den Grundsatz gegenseitigen Vertrauens? Zum Verhältnis von Vertrauen und Kontrolle im RFSR, EUZ 20 (2018), S. 4 ff.; Kokott/Dervisopoulos, Grundrechtsvorbehalt bei gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigem Vertrauen – oder: wer ist zuständig für den Grundrechtsschutz?, in: Leutheusser-Schnarrenberger (Hrsg.), Vom Recht auf Menschenwürde, 2013, S. 123; Kohler, Vertrauen und Kontrolle im europäischen Justizraum für Zivilsachen, ZEuS 2016, S. 135; Schwarz, Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2016.

¹⁵ Ausarbeitung etwa bei: Mayer, Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europarechtswissenschaft, 2005, S. 429, Schorkopf, Gestaltung mit Recht – Prägekraft und Selbststand des Rechts in einer Rechtsgemeinschaft, AöR 136 (2011), S. 323; Callies, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: ders./Kahl/Schmalenbach (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und soziale Rechte in der Europäischen Union, 2014, S. 63; Stolleis, Unsere Rechtsgemeinschaft, Frankfurter Allgemeine Zeitung 3.6.2016; Editorial Comments, The Rule of Law in the Union, the Rule of Union Law and the Rule of Law by the Union: Three interrelated problems, CMLRev. 2016, S. 597; Mayer, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. Europäische Integration und 70 Jahre NJW, NJW 2017, S. 3631. Zu den Grundlagen: Franzius, Europäisches Verfassungsrechtsdenken, 2010.

¹⁶ Voßkuhle, Europa als Rechtsgemeinschaft?! – Gefährdungen und Herausforderungen, in: Stock/Markschies/Hauer (Hrsg.), Zukunftsort: Europa, 2015, S. 135 ff. m.w.N.; „Vielleicht eine der größten Erfolgsgeschichten, die Europa in den vergangenen Jahrzehnten hervorgebracht hat, ist der Aufbau einer funktionierenden europäischen Rechtsgemeinschaft“; vgl. auch Volkmann, Was ist Europa?, Merkur 2014, S. 1059 (1061 f.).

¹⁷ Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33; weitere Ausarbeitung bei Hallstein, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – eine Rechtsgemeinschaft, in: ders., Europäische Reden, 1979, S. 341. Der Begriff taucht bereits 1961 auf (Europarat, Die Europäische Rechtsgemeinschaft, Straßburg, Dezember 1961).

¹⁸ Vgl. etwa Schönberger, Hegemon wider Willen: Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, Merkur 2012, S. 1; A. Bolaffi, Cuore tedesco. Il modello Germania, l'Italia e la crisi europea, 2013.

ein Träger einer besonders legitimierten Herrschaft.¹⁹ Auf dem Hintergrund der Grundmuster internationaler Kooperation ist der Übergang zu einem rechtsbegründeten, auf bestimmten materialen Prinzipien beruhenden Kooperationsmodus ein unschätzbare Gewinn – sowohl auf der Ebene der Effektivität als auch auf jener der materiellen Gerechtigkeit. Die fortdauernde Funktion des Begriffs der Rechtsgemeinschaft liegt in der Erinnerung an diesen Fortschritt. Die Pointe des Begriffs lag in dem immer anwesenden Abwesenden, in dem, was das Gegenüber ist.²⁰

Hiergegen sind jüngst Einwände formuliert worden. Die Forderung, die Kennzeichnung der EU als „Rechtsgemeinschaft“ aufzugeben, ist mit vier Argumenten begründet worden:²¹ a) Der Begriff kennzeichne die EU als supranationale Organisation, greife aber bei der Erfassung aktueller Problemlagen in den Mitgliedstaaten zu kurz; b) der Begriff könne das Zwangselement der Integration nicht erfassen; c) der Begriff impliziere im Verständnis einiger eine „immer engere Union“ oder wecke jedenfalls übersteigerte Erwartungen in die Normativität des EU-Rechts; d) er werde vom EuGH zur Ausdehnung seiner Kompetenzen ge- oder auch missbraucht. Der Begriff der Rechtsgemeinschaft sei deshalb mit dem Begriff der Rechtsstaatlichkeit zu „ersetzen“. Diesem Gedankengang wird Inkohärenz vorgeworfen – das greift aber wohl zu kurz. Gewiss ist richtig, dass ein Begriff zur Beschreibung der EU nicht sinnvoll mit dem Argument in Frage gestellt werden kann, bestimmte, etwa rechtstaatswidrige Problemlagen in den Mitgliedstaaten nicht zu erfassen. Ebenso ist richtig, dass jeder beschreibende Begriff immer nur eine Perspektive erfasst – dass bestimmte Eigenschaften der EU nicht im Begriff der Rechtsgemeinschaft abgebildet werden, spricht nicht gegen seine Verwendung. Schließlich wird zugestanden, dass der Begriff der Rechtsgemeinschaft eine Tiefe und Vielschichtigkeit aufweise, die es ermöglichen, ihn in vielfältigen Bedeutungsvarianten zu verwenden. Allein: Die Möglichkeit seiner Verwendung in Bedeutungskontexten, in denen sachliche Einwände bestehen, rechtfertigt nicht zwingend die Forderung, auf ihn ganz zu verzichten. Offenkundig thematisiert keiner der vorstehend genannten Einwände die beschriebene Funktion des Begriffs „Rechtsgemeinschaft“, eine besondere Form supranational institutionalisierter Kooperation zu bezeichnen.

Was steht hinter dem Vorschlag, sich des Begriffs der Rechtsgemeinschaft zu entledigen? Wer Formen einer von supranationalen Organen getragenen, durch das Recht eingebundenen und auf bestimmte Gerechtigkeitsprinzipien verpflichteten Kooperation von Grund auf ablehnt und auf ungebundene und interessengeleitete Formen horizontaler Kooperation zwischen souveränen Staaten setzt, wird mit dem Begriff der Rechtsgemeinschaft nichts anfangen können und für seine Aufgabe plädieren. Für eine Aufgabe wird aber auch plädieren, wer die Selbstbeschreibung der EU als institutionalisierte Form der Kooperation von Staaten überwinden will. Der Begriff der Rechtsgemeinschaft steht für Kooperationsstrukturen, in denen die Mitgliedstaaten der EU die Träger der Integrationsgewalt sind, ja nach weit verbreiteter Lesart für eine Rekonstruktion des Integrationsverbunds als Club von Staaten. Diesen Begriff durch jenen einer Rechtsstaatlichkeit zu ersetzen, die von der EU-

¹⁹ Diese Selbstbeschreibung musste in Deutschland immer besonderen Anklang finden. In den anderen Mitgliedstaaten hat der Begriff der „Rechtsgemeinschaft“ nie derartige Wurzeln geschlagen. Schon die Übersetzung schwankt (Englisch: „community of rights“, „community of law“, „community based on law“; „community based on the rule of law“; klarer das Französische: „communauté de droit“). Wie bei jeder Selbstbeschreibung bleibt die Idee der Rechtsgemeinschaft schillernd.

²⁰ Natürlich darf die Idee der „Rechtsgemeinschaft“ nicht idealisiert werden. Recht ist heute nicht mehr Träger einer vorgelagerten Substanz, sondern Instrument der Politik. Es gibt eben keine neutrale oder objektive Position mehr, von der aus die Substanz des Rechtlichen bestimmt werden könnte. Auch die rechtswissenschaftliche Arbeit an der Formulierung von sog. Rechtsprinzipien kann diesen Umstand nicht unterlaufen.

²¹ Von Bogdandy, MPIL Research Paper Series 2017–12; ders., Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffssarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise, EuR 2017, S. 487.

Kommission verwaltet und auch in den Verfassungssystemen der Mitgliedstaaten durchgesetzt wird, fügt sich nahtlos ein in die Bemühungen um Umstellung der Selbstbeschreibung der EU – hin zu einem wertegründeten Verband, dessen obere Ebene zur Hüterin der gemeinsamen Werte in den Mitgliedstaaten geworden ist. Rechtsstaatlichkeit steht damit für das Ideal einer Föderalisierung der EU, in dem die EU-Organen zu allgemein zuständigen Verwaltern konstitutioneller Werte auch in den Mitgliedstaaten geworden sind. Die Befugnis zur Konkretisierung und Durchsetzung dieser Struktur läge bei den EU-Organen (Art. 2 EUV, Art. 17 Abs. 1 S. 3 EUV, Art. 19 Abs. 1 EUV). Ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Staatswerdung und zur Eingliederung der Staaten in eine europäische Föderation, in der sie die letzte Entscheidung über ihre konstitutionelle Grundstruktur verlieren, wäre damit gemacht.

Der jüngst ausgebrochene Streit darüber, welche Begriffe zur (Selbst-)Beschreibung der EU besonders gelungen sind, ist damit nicht lediglich ein Streit um Worte. Er steht für einen Streit darüber, ob und inwieweit der Integrationsverband mit Kooperationsmodellen beschrieben werden kann oder ob man ihn eher als föderalisiertes System deuten muss, in dem die obere Ebene für die Durchsetzung grundlegender konstitutioneller Werte zuständig ist. Wer der EU die Aufgabe überweist, Hüterin der Rechtsstaatlichkeit im gesamten Verbund zu sein, wird dies konsequenterweise auch für die anderen in Art. 2 EUV bezeichneten Werte fordern müssen. Das mag der Traum mancher EU-Amtsträger sein: Ist es aber auch der europäische Traum?²²

IV. Wertegemeinschaft (Art. 2 EUV) und Sanktionsmechanismus (Art. 7 EUV)

Den Beobachtern und Analytikern des europäischen Wegs²³ ist heute klar, dass das Lebensgefühl, in das die Wertvorstellungen des westlich-liberalen und spät- oder gar postnationalen Verfassungs- und Gesellschaftsdenkens eingeschrieben sind, nicht überall geteilt wird. In einigen Mitgliedstaaten führen – mehrheitlich getragene – Regierungen autoritäre und illiberale Reformen durch, die dem Selbstverständnis der ganz überwiegenden Mehrzahl der politischen Träger der Integration (in Brüssel wie in den mitgliedstaatlichen Hauptstädten, aber auch in den Wissenschaften) zuwider laufen. Die Finanz- und Staatsschuldenkrise hat aufgedeckt, wie unterschiedlich die Vorstellungen darüber sind, wie die Zielsetzungen von fiskalpolitischer Freiheit, wirtschaftspolitischem Eigenstand und gegenseitiger Solidaritätspflicht in Ausgleich gebracht werden können.²⁴ Auch die Meinungsverschiedenheiten darüber, welche Einstands- und Hilfspflichten die Staaten in der Bewältigung der Flüchtlingskrise haben, haben spaltende Wirkung. Die Naivität und die Unbekümmertheit, mit der zu Schönwetterzeiten über die Wertegemeinschaft gesprochen – und teils auch gepredigt – worden ist, sind verfliegen. Die Rede von der „Wertegemeinschaft“ mutet heute eher irritierend an. Der europäische Kontinent stellt sich als zerrissener Kontinent dar.²⁵ Begriffarbeit wird hierauf keine Antwort geben.

Wenn Wertkonflikte aufbrechen, entspricht es den Eigengesetzlichkeiten des Wertverständnisses in modernen pluralistischen Gesellschaften, einen Verständigungsprozess durchzuführen, in dem Wertegeneralisierung betrieben und nach Möglichkeiten nach einer Werteverständigung gesucht wird. Gefordert wäre ein hermeneutisch-diskursiver Prozess, in dem es nicht nur um das Sich-Verstehen,

²² Vgl. etwa: Chalmers/Jachtenfuchs/Joerges (Hrsg.), *The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity*, 2016.

²³ Schorkopf, *Der europäische Weg*, 2. Aufl. 2015.

²⁴ Ruffert, *Europäische Währungspolitik als Herausforderung für das Recht*, 2015; Brunnermeier/H. James/J.-P. Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, 2016.

²⁵ Dawson/F. de Witte, *From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU*, *ELJ* 2016, S. 204.

sondern vor allem um das erzählende Beschreiben geht, woraus sich die Gewissheit der Wertigkeit der je eigenen Werte speist. Dies gilt auch in einer Situation, in der über das Verhältnis von Gewaltenteilung und Demokratie, von Eigeninteresse und Solidarität, von kultureller Selbstbestimmung und menschenrechtlicher Verantwortung diskutiert wird. Wer an die Vorzugswürdigkeit jener westlich-liberalen, individualistisch-singularistischen Lebensform glaubt, die im Kreis der Integrations-träger heute als alternativlos angesehen wird, müsste die dahinter stehenden Wertorientierungen über Erfahrungsschilderung und historische Beschreibungen kognitiv vermittelbar und attraktiv machen. Es wäre ein langer und mühsamer Weg.

Die Vertragsgeber des EUV haben sich dieser Sichtweise nicht bedient. Sie haben in den EU-Vertrag ein institutionelles Arrangement eingeschrieben, das diesen Prozess der Wert-Verständigung zu überholen und zu unterlaufen geeignet (und vielleicht auch bestimmt) ist: Nach Art. 2 EUV ist die EU auf Werte gegründet, die (auch) den Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Art. 7 EUV sieht einen Präventions- und Beugemechanismus vor, mit dem die EU-Institutionen bei Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung von Werten einen Mitgliedstaat zu einem Einlenken zwingen können.²⁶ In Art. 7 EUV findet sich damit eine Scharniernorm, vermittels derer Wertaussagen zur harten und durchsetzbaren Rechtspflichten gemacht werden können. Das Genese- und Geltungsproblem der Werte, das die Sozialwissenschaften so sehr umtreibt, wird hier positiv-rechtlich gelöst und in ein Institutionenarrangement überführt. Den äußerten Horizont und die tiefste Bedeutung des Arrangements von Art. 2 iVm. Art. 7 EUV bildet eine Herrschaft der Guten, die die Werte der EU nicht nur „erkennen“ und konkretisieren, sondern auch gegen Wertskeptiker und -leugner durchsetzen können. In der Konstruktion des EUV werden Wertkonflikte damit nicht notwendig über Diskurse der Wertverständigung ausgetragen, sondern über eine juristische Beurteilung der EU-Institutionen entschieden. Die Kommentierungen der relevanten Vertragsbestimmungen (wie etwa Art. 2 EUV) waren eben nie nur Sinndeutung, sondern immer auch Formulierung normativer Sätze. Mit Unbekümmertheit machte man sich daran, die Wertaussagen zu Pflichtensätzen zu „konkretisieren“.²⁷

Ziel des Arrangements ist es damit nicht, von der Notwendigkeit einer Neu-Bewertung zu überzeugen, sondern die Erzwingung der Vornahme einer von der EU-Kommission vor-formulierten Verhaltensänderung. Der EU-Vertrag sieht die Formulierung und Durchsetzung von harten Verhaltensnormen vor. Über das Verhalten eines Mitgliedstaats richten die Vertreter der anderen Mitgliedstaaten im Rat und Europäischen Rat. Im Verfahren nach Art. 7 EUV geht es damit sowohl um den Kampf um die Deutungshoheit über die konstitutionellen Grundlagen der EU als auch um einen Kampf um die föderale Machtverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten. So richtig es ist, dass sich die EU-Organe zu ihrem Verständnis guter Herrschaft bekennen, so groß ist die Gefahr einer Hegemonie, die ein enggeführtes Wertverständnis und die daraus hergeleiteten normativen Folgerungen allseitig verbindlich machen will. Die Europäische Kommission stellt gleich in der ersten Randnummer des Vorschlags, ein Verfahren nach Art. 7 EUV²⁸ einzuleiten, fest: „The Commission, beyond its task to ensure the respect of EU law, is also responsible ... for guaranteeing the common values of the Uni-

²⁶ Schorkopf, Wertsicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise? EuR 2016, S. 147 mit sorgfältiger Übersicht über den Diskussionsstand.

²⁷ Die unüberschaubare Vielzahl von Büchern und Aufsätzen, die sich mit den „Werten“ der EU befassen, und das dabei erzeugte „Wertefeuwerk“ (Calliess) weckt die Gefahr, dass eine Art nihilistischen Theologie entsteht. Könnte es sein, dass die Konjunktur der Red von Werten gerade nicht als Gegengewicht zum Nihilismus verstanden werden muss, sondern im Grunde schon selbst eine Form des Nihilismus ist?

²⁸ Europäische Kommission, Reasoned Proposal in Accordance with Article 7 (1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland, 20.12.2017, COM(2017) 835 final.

on.“²⁹ Mit dem Anspruch, Werte zu „garantieren“, weist sich die EU-Kommission eine Rolle zu, die sie im pluralistischen Gemeinwesen schlechterdings nicht spielen kann.³⁰

Wäre die EU eine „Wertegemeinschaft“, müsste sie eingestehen, dass Werte nicht feststehend sind, dass es zu Verschiebungen kommen kann, dass auf die Dynamik der Wertbestimmung mit einem Wertefindungsdiskurs, nicht aber mit einem Beugeinstrument reagiert werden muss. Die Eigenge-setzlichkeiten eines Diskurses, in dem Wertegeneralisierung versucht und eine Werteverständigung gesucht wird, lassen sich nicht durch einen Beschluss nach Art. 7 EUV einfangen.³¹ „Enforcing the values ...“ – ein Widerspruch in sich. Eine vertragstheoretisch und politisch sinnvolle Deutung des Art. 7 EUV sollte sich von der Vorstellung lösen, dass es um eine Sanktionierung von Mitgliedstaaten geht, die sich von den „Werten der EU“ abwenden. Systematisch und funktional richtig ist ein Ver-ständnis des Art. 7 EUV, das von ausgeht, dass es um die Sicherung jener Gegebenheiten geht, die die Mitgliedstaaten gemeinsam als Voraussetzung und Bedingung für die Mitgliedschaft in der EU formuliert haben. Art. 7 EUV dient dann nicht der Durchsetzung einer bestimmten Wertorientie-rung, sondern der Sicherung jener voluntaristisch vereinbarten Voraussetzungen und Anforderun-gen, die ein Mitgliedstaat aufweisen muss, um Mitglied der EU zu werden (Art. 49 Abs. 1 EUV) und dem Club dauerhaft zuzugehören. Wenn sich die EU als Club demokratischer Staaten versteht, die sich zur Beachtung der Kopenhagener Kriterien verpflichtet sehen,³² dann ist es politisch legitim und gut begründbar, auf Fehlentwicklungen und Abirrungen zu reagieren. Letztlich geht es dann aber nicht darum, die Organe des betreffenden Staats zur Einkehr und „Umwertung ihrer Werte“ zu zwingen, sondern um die Entscheidung über die Fortdauer der Clubmitgliedschaft selbst.

Die praktischen Konsequenzen dieses - vorzugswürdigen - Verständnisses des Art. 7 EUV liegen auf der Hand. Schon semantisch stellt sich dann nicht die Frage, wie die „richtigen“ Werte aussehen, sondern um die Durchsetzung der vertraglich vereinbarten konstitutionellen Anforderungen, die ein Mitgliedstaat der EU zu erfüllen hat. Der Inhalt dieser Mitgliedschaftsbedingungen ergibt sich nicht aus Verlautbarungen und Äußerungen internationaler Sachverständigengremien (wie etwa der Vene-dig-Kommission).³³ Er kann auch nicht in einem juristischen Konkretisierungsprozess entwickelt werden.³⁴ Er muss vielmehr aus der Genese des Vertragsschlusses und dem nachfolgenden Verstan-

²⁹ AaO. S. 1.

³⁰ Anders etwa Müller, Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?, ELJ 21 (2015), S. 141.

³¹ In dem sog. „EU-Rahmen“ finden sich diesbezügliche Ansätze (Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat – Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, KOM (2014) 158 endg. vom 11.3.2014, S. 7; Diskussion bei Reding, Safeguarding the rule of law and solving the „Copenhagen dilemma“: Towards a new EU-mechanism, SPEECH/13/348 v. 22.4.2013; Giegerich, Verfassungshomogenität, Ver-fassungsautonomie und Verfassungsaufsicht in der EU: Zum „neuen Rechtsstaatsmechanismus“ der Europäi-schen Kommission, in: Calliess (Hrsg.), Herausforderungen an Staat und Verfassung. Liber amicorum für Torsten Stein, 2015, S. 499; Kochenov/L. Pech, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s Pre-Article-7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction, Fondation Robert Schuman, Policy Paper No. 356 v. 12.5.2015; von Bogdandy/M. Ioannidis, Das systemische Defizit, ZaöRV 2014, S. 283).

³² Relevant ist das sog. „politische Kriterium“: Institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten.

³³ Es muss verwundern, dass der EuGH im Gutachten 2/13 die Unterstellung der EU unter die Rechtskontrolle des EGMR als Gefährdung der „Autonomie“ angesehen hat, zugleich aber die EU-Kommission jetzt den Äußerungen von Gremien des Europarats zentrale Bedeutung zuschreibt.

³⁴ Zu institutionellen Arrangements: C. D. Classen, Rechtsstaatlichkeit als Primärrechtsgebot in der Europäi-schen Union – Vertragsrechtliche Grundlagen und Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte, EuR 2008, S. 7; A. Haratsch, Die kooperative Sicherung der Rechtsstaatlichkeit durch die mitgliedstaatlichen Gerichte und die Gemeinschaftsgerichte aus mitgliedstaatlicher Sicht, EuR 2008, S. 81; D. Kraus, Die kooperative Siche-

digungsprozess der Vertragspartner (Art. 31 Abs. 2, Abs. 3 WVRK) gewonnen werden. Maßgeblich ist nicht, inwieweit sich auf Weltebene - oder auch nur im europäischen Raum - bestimmte Anschauungen über das gute Regieren herausgebildet haben, sondern die konkreten Anschauungen der Club-Mitglieder darüber, welches Verhalten vertragskonformes Verhalten ist. Man wird diesbezüglich zwischen unverhandelbaren Mindestanforderungen³⁵ und politisch konsentierten weiteren Anforderungen unterscheiden müssen. Diesbezüglich spielen Erwägungen zur Effektivität und Funktionalität mitgliedstaatlicher Institutionen und Arrangements (wie etwa die Rechtsschutzfunktion der Gerichte) eine Rolle.³⁶ Diese Anforderungen können auch enger und voraussetzungsreicher sein als jene Vorgaben, die sich in den gemein-europäischen Anschauungen über gutes Regieren entwickeln ließen. Es geht dieser Sichtweise zufolge also nicht darum, abirrende Mitgliedstaaten zur Beachtung der Werte zu „verpflichten“, sondern Vertragstreue einzufordern.³⁷

Ein Projekt wie die EU kann nicht in dem Sinne neutral sein, dass ihre Ziele, ihr Wirken und ihre Zukunftshoffnungen nicht immer auch Ausdruck einer bestimmten Konzeption des guten Lebens wären. Einem Projekt wie der EU liegen natürlich Wertverständnisse zugrunde. Aber diese sind gerade nicht universal, sondern Ausdruck einer partikularen und konsentierten Sichtweise. In den Beiträgen, die in Art. 7 EUV universale Werte einzuschreiben versuchen, wird dies verkannt. Nur dieses Verständnis kann erklären, warum sich aus dem EU-Recht möglicherweise für die Mitgliedstaaten weitergehende und schärfere rechtsstaatliche Anforderungen ergeben, als sie für die EU selbst angeordnet werden.³⁸ Die Deutung der Vereinbarungen, die die vertragsgebenden Staaten untereinander hinsichtlich der Mindestvoraussetzungen einer Club-Mitgliedschaft getroffen haben, wird niemals statisch sein. Veränderungen über die Zeit sind unvermeidlich. Gerade deshalb muss der Formulierung dieser Anforderungen ein Selbstfindungsprozess zugrunde liegen, in dessen Verlauf auch reflektiert werden muss, dass die Nichteinhaltung zur Beendigung der Clubmitgliedschaft führen muss. Ein rechthaberisches Beharren auf der Maßgeblichkeit der je eigenen (immer auch partikularen) Sichtweise verfehlt dies grundsätzlich. In Art. 7 EUV ist ein zugleich konstitutiver und kreativer Prozess der Formulierung von Normen eines Meta-Verfassungsrechts angelegt, die im gegenwärtigen System (Einstimmigkeit der Aufnahmeentscheidung nach Art. 49 EUV) nur konsensual und einstimmig erfolgen kann.

Art. 7 EUV kann damit nicht als Vorschrift begriffen werden, in dem es um die Selbstvergewisserung über die guten Werte geht. Dieser Schritt kann nur politisch und gesellschaftlich erfolgen. Die EU könnte sicherlich mehr unternehmen, um die Wertigkeit ihrer Werte zu erklären und so Wertbewusstsein zu generalisieren. Das Arrangement des Art. 7 EUV dient vielmehr der politischen Formulierung der Grundanforderungen an eine Club-Mitgliedschaft. Im Umgang mit Art. 7 EUV bedarf es eines politisch-institutionellen Denkens, das nicht von einer inhaltlichen Vision einer besseren Welt

zung der Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union durch die mitgliedstaatlichen Gerichte und die Gemeinschaftsgerichte, EuR 2008, S. 109; J. Callewaert, Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, EuR 2008, S. 177.

³⁵ Offenkundig kann kein Staat Mitglied in der EU sein, in dem die Grundwerte eines freiheitlichen und gleichen Zusammenlebens der Menschen nicht gepflegt werden (Anerkennung des je anderen als frei und gleich, Toleranz, Bereitschaft, sich in eine Repräsentativ-demokratischen Mehrheitsordnung einzuordnen).

³⁶ Die EU-Kommission greift diesen Erwägungen kurz auf, geht dem dann aber nicht systematisch nach (oben Fn. 28).

³⁷ Zu den Versuchen, rechtsstaatswidrige Entwicklungen als Vertragsverletzung einzuordnen: M. Dawson/E. Muir, Hungary and the Indirect Protection of EU Fundamental Rights and the Rule of Law, German Law Journal 14 (2013), S. 1959 ff.; Hummer, Ungarn erneut am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, EuR 2015, S. 625.

³⁸ Zu denken ist etwa an die Politizität des Verfahrens der Ernennung von Richtern (vgl. Art. 253 AEUV).

ausgeht, die es irgendwie zu realisieren gilt, sondern von Maßgeblichkeit von kontraktuell vereinbarten, in prozeduralen Arrangements eingebetteten und immer wieder zu erneuernden und zu reformulierenden Mitgliedschaftsvoraussetzungen.³⁹ Das Verfahren zwingt die EU-Organe vor allem und in erster Linie dazu, sich und der europäischen Öffentlichkeit Rechenschaft über das politische Selbstverständnis der EU abzulegen – eines Verbands, der einerseits die Aspiration hat, den geographischen Raum Europas mitgliederschaftlich zu erschließen, andererseits aber für bestimmte politische Grundpositionen steht. In den jüngeren Aufnahmeperioden ließ man sich vor allem von dem erstgenannten Ziel leiten und blickte jedenfalls teilweise über schwere (rechtsstaatliche) Mängel hinweg. Wenn hier eine politische Neueinschätzung erfolgen sollte, muss diese Richtungsänderung erklärt werden; sie muss jedenfalls unparteiisch und gegenüber allen Mitgliedstaaten erfolgen.

Die konstitutionelle Logik des Art. 7 EUV lässt sich damit nur erschließen, wenn man sie als Club von Mitgliedstaaten begreift. Kennzeichen dieses Clubs ist nicht die föderal-supranationale Steuerung des mitgliedstaatlichen Konstitutionalismus durch EU-Organe. Kennzeichen des Clubs ist es aber, vom einem gemeinsamen politischen Willen zusammengehalten zu werden, eine Verbindung freiheitlich-demokratischer Staaten zu sein. In der Funktionslogik des Art. 7 EUV geht es damit nicht um die Durchsetzung von Werten, sondern um die Durchsetzung jener Voraussetzungen, deren Vorliegen als Voraussetzung für die Zugehörigkeit im Club gelten muss. Horizont dieser Sinnuche ist nicht der Beugezwang, sondern die Entscheidung über die Zugehörigkeit.

³⁹ Dabei ist ein holistischer Ansatz zu wählen. In Bereichen, in denen zwischen verschiedenen Verfassungsprinzipien Spannungen bestehen (z.B. Demokratieprinzip und rechtsstaatliches Prinzip der Unabhängigkeit der Justiz), muss eine Gesamtsicht entwickelt werden.