

**„Aktuelle verfassungsrechtliche Herausforderungen in der Union“**

11. Luxemburger Expertenforum zur Entwicklung des Unionsrechts  
Discours de Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes Jean  
Asselborn  
Luxembourg, 4 décembre 2017

Herr Richter Von Danwitz,

Frau Generalanwältin Kokott,

Herr Richter Dittrich,

Meine Damen und Herren,

Es ist mir eine große Ehre heute bei Ihnen diese Rede am Gerichtshof der Europäischen Union halten zu dürfen, dessen Sitz sich seit nunmehr sehr vielen Jahren hier in Luxemburg befindet. In der Tat beherbergt Luxemburg die Europäischen Gerichte seit den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses. Auch wenn der Sitz des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1952, zugegebenermaßen, eher zufällig und provisorisch nach Luxemburg kam, hat Luxemburg seitdem alle europäischen Gerichte empfangen. Und zwar, seit 1957 den EuGH und seit 1989, das Gericht Erster Instanz (heute

das „Gericht“), dessen Vorsitz seit 2007 der Luxemburger Marc Jaeger innehat. Und bald auch das Berufungsgericht und die Kanzlei des Einheitlichen Patentgerichts, sowie auch die Europäische Staatsanwaltschaft.

Laut Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union ist es die Aufgabe des Gerichtshofs der Europäischen Union, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern. Und so kam es dazu, dass der EuGH, nunmehr seit 60 Jahren, sehr viel zum europäischen Integrationsprozess beigetragen hat. Das kann von einem Land wie Luxemburg, das diesen Prozess von Anfang an gefördert hat und sich als europäischer Brückenbauer versteht, nur begrüßt werden.

Ein Blick auf die Zahlen offenbart, dass der EuGH im Jahr 1957 lediglich 4 Urteile sprach. Im Jahr 2016 waren es 881! Dieser beachtliche Anstieg ist natürlich auf die Entwicklungen des EU-Rechts sowie auf die schrittweisen Erweiterungen der Europäischen Union zurückzuführen. Er zeugt aber zugleich auch von dem Vertrauen, das man dem EuGH entgegengebracht hat. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass dessen Zuständigkeiten im Laufe der Jahrzehnte immer wieder ausgeweitet wurden.

Das Unionsrecht bildet eine eigene Rechtsordnung - vor allem dadurch, dass der EuGH den Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit des EU-Rechts (siehe Urteil *Van Gend en Loos* von 1963) sowie den Grundsatz des

Vorrangs des EU-Rechts (siehe Urteil *Costa gegen ENEL* von 1964) verankert hat.

Der europäische Integrationsprozess begann in den 50er Jahren durch die Errichtung des Binnenmarktes – der bis heute zu den Kernerrungenschaften der heutigen Europäischen Union gehört. Und auch hier hat der EuGH entscheidend dazu beigetragen hat, die Verwirklichung des Binnenmarkts zu beschleunigen! Im Rahmen der Vorabentscheidungsverfahren hat der EuGH die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts stets gewahrt und sich darum bemüht die betroffenen Interessen gegeneinander abzuwägen (siehe die Urteile *Cassis de Dijon* von 1979 ; *Säger Dennemeyer* von 1991 oder *Dieter Kraus* von 1993).

Wie Sie viel besser als ich wissen, hat sich das EU-Recht, über den Binnenmarkt hinaus, in den unterschiedlichsten rechtlichen Bereichen weiterentwickelt: Familienrecht, Arbeitsrecht, Strafrecht, und Umweltrecht, um nur einige wenige zu nennen. Dies führt dazu, dass das EU-Recht heutzutage im Leben der europäischen Unternehmen und Bürger allgegenwärtig ist.

Und dies bringt mich zu einer weiteren Idee und zwar die, dass die Europäische Union in erster Linie ein Vorhaben für die europäischen Bürger ist. Diese bürgerrechtliche Dimension ist seit langem ein Bestandteil der Rechtsprechung des EuGHs (siehe Urteil *Martinez Sala*

von 1998). In der Tat hat der Gerichtshof dies in den letzten Jahren immer wieder betont.

Demnach hat die Rechtsprechung des EuGHs auf sehr eindeutige Art und Weise zur Entwicklung des EU-Rechts beigetragen. Ohne dieses Gesamtwerk der Rechtsprechung wäre das EU-Recht, ebenso wie die EU selbst, nicht das, was sie heute sind. Der EuGH hat, besonders in den Anfangsjahren der europäischen Integration am Aufbau des europäischen Projekts mitgewirkt.

\*

Neben seiner Auslegungsfunktion und seinem Beitrag zum europäischen Integrationsprozess spielt der EuGH auch eine Schlüsselrolle im Hinblick auf die Einhaltung des EU-Rechts.

Die Europäische Union ist eine Union des Rechts. Dies bringt mit sich, dass die Mitgliedstaaten ihr nationales Recht einer Konformitätsprüfung zu den Europäischen Verträgen und dem Sekundärrecht nicht entziehen können. Um diese Übereinstimmung zu erreichen, müssen die Mitgliedsstaaten auch EU-Recht in nationales Recht umsetzen und sicherstellen, dass ihre nationalen Regeln mit den EU-Regeln übereinstimmen. Die fristgerechte Umsetzung europäischer Richtlinien stellt eine enorme Herausforderung dar, besonders für Mitgliedsstaaten

die über eine relativ schlanke Regierungsverwaltung verfügen und um Juristen ringen müssen.

Auch bezüglich der Einhaltung des EU-Rechts erfüllt der EuGH eine eminent wichtige Funktion. In der Tat stellt, neben den Vertragsverletzungsurteilen als solchen, besonders das Damoklesschwert der Geldstrafen, zu denen der EuGH einen Mitgliedsstaat verurteilen kann, für die Europäische Kommission ein überaus wirksames Instrument dar. Nach unseren Berechnungen hat der EuGH die Mitgliedsstaaten mittlerweile insgesamt zu Pauschalbeträgen von 268 Millionen Euro verurteilt. Dazu kommen je nach Fall zusätzlich noch tägliche Zwangsgelder.

Kurzum, die Rolle des EuGHs ist es insbesondere, den Mitgliedsstaaten in der Achtung des EU-Rechts eine gewisse Disziplin aufzuerlegen. Dies im allgemeinen Interesse der Union. Der EuGH hat die Entwicklung des EU-Rechts, sowie des europäischen Integrationsprozesses, wesentlich mitgestaltet. Ich bin zudem der handfesten Überzeugung, dass er dies auch in Zukunft tun sollte.

Jedoch beunruhigt mich eine rezente Entwicklung, welche die Stellung des EuGHs im Rahmen des institutionellen Gefüges der Union beeinträchtigt. Seit dem Ausbruch der Migrationskrise im Jahr 2015 ist der Europäische Rat zusehends in den Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses gerückt. So haben im Zuge der Krise die Treffen

der Staats- und Regierungschefs an Häufigkeit zugenommen. Dies hat dazu geführt, dass sich der Entscheidungsfindungsprozess in eine Richtung entwickelt hat, welche die Einstimmigkeit in den Mittelpunkt stellt. Eine schleichende Abweichung vom Gemeinschaftsprinzip ist zu befürchten. In seinen Schlussfolgerungen vom 19. Oktober 2017 begrüßt der Europäische Rat die Fortschritte, die bisher im Rahmen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erzielt wurden und erklärt seine Absicht, auf seiner Tagung im Dezember auf dieses Thema zurückzukommen und „einen Konsens in der ersten Jahreshälfte 2018 anstreben“. Indem der Europäische Rat im Asylbereich Konsens anstrebt, greift er in die Befugnisse des Europäischen Parlaments und des Rats ein. Der Europäische Rat schreibt die Einstimmigkeitsregel in einem Bereich vor, der gemäß den EU-Verträgen unter das Mitentscheidungsverfahren fällt und in dem Beschlüsse eigentlich auf der Basis einer qualifizierten Mehrheit im Ministerrat getroffen werden. Sollte diese neue Methode sich durchsetzen, könnten einzelne Mitgliedstaaten bestimmte Schritte im Bereich der gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik blockieren. Das wäre fatal für eine gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik! Ich zähle sowohl auf den EuGH wie die Europäische Kommission die vertraglichen Grundlagen der EU und das Gemeinschaftsprinzip zu hüten. Wir sind eine Rechtsgemeinschaft und ohne Recht sind wir keine Gemeinschaft.

\*

So kommt dem EuGH bei der Wahrung des Rechts eine entscheidende Rolle zu. Es steht außer Frage, dass die Europäische Union eine Rechtsgemeinschaft ist: Der Begriff der Rechtsgemeinschaft findet seinen Ursprung beim ersten Präsidenten der Europäischen Kommission Walter Hallstein, und auch dieser Gerichtshof nutzt diesen Begriff seit 1986 in seiner Rechtsprechung. Entscheidend für die Einhaltung der Rechtsgemeinschaft ist jedoch ebenfalls die Notwendigkeit, dass die Union sich als eine Wertegemeinschaft versteht.

Dieses Selbstverständnis gewinnen wir zum einen aus unserer gemeinsamen europäischen Geschichte – und aus der Geschichte des Westens im Allgemeinen. Im Vertrag über die Europäische Union kommt dieses Selbstverständnis ganz konkret in Artikel 2 zum Ausdruck. Die dort erwähnten Werte – man denke an die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören – stellen das Fundament unserer Zusammenarbeit in der EU dar.

Ziel von Artikel 2 ist es also, die Grundwerte unserer demokratischen Gesellschaft zu verankern. In diesem Sinne ist Artikel 2 der normative Ausgangspunkt der Union. Unseren Werten wird dort sozusagen ihr Leben eingehaucht.

Gleichzeitig legt er den Rahmen fest, innerhalb dessen wir unsere ganz alltäglichen politischen Auseinandersetzungen austragen. Er definiert allgemeingültige Maßstäbe. Hier funktioniert Artikel 2 wie eine Art innerer Kompass: ohne diese Referenz in den europäischen Verträge auf das europäische Wertesystem riskieren wir, die Orientierung zu verlieren.

Doch was sind eigentlich unsere Werte? Einerseits handelt es sich um europäische Werte, die jedoch auch mit unseren westlichen Werten im Allgemeinen übereinstimmen. Folglich verankert Artikel 2 die Union fest innerhalb unserer westlichen Wertegemeinschaft.

Damit die auf Artikel 2 begründete Wertegemeinschaft wirklich lebendig wird, müssen wir die dort genannten Werten und deren unerschütterliche Gültigkeit immer wieder neu „beleben“. Das ist die Rolle des Politischen. Hier handelt es sich also nicht „nur“ um Europarechtstheorie, sondern um Vertragsrecht, das konkret gelebt werden muss und für das wir uns einsetzen müssen. Wir müssen uns immer wieder darum bemühen, unsere gemeinsame Wertegemeinschaft zu erneuern.

Die Grundwerte der Union gelten jedoch nicht nur für die Union als solche, also für die einzelnen Bereiche der Zusammenarbeit innerhalb der Union. Sondern sie beziehen sich auch auf die Mitgliedstaaten. Auf diese Weise trägt Artikel 2 zur Integration bei und führt die Mitgliedstaaten im normativen Sinne zusammen. Diese Grundwerte geben unserer

europäischen Identität, also dem was uns zusammenführt, Stabilität. Deshalb haben sämtliche Mitgliedstaaten diese Werte zu achten. Die Unionsrechtsordnung muss in sämtlichen Staaten respektiert werden. Es darf keinerlei Ausnahmen geben!

Bedauerlicherweise stellt die Achtung dieser Werte derzeit keine Selbstverständlichkeit innerhalb unserer Union mehr dar – die Lage in Polen und in Ungarn ist besonders bedenklich. Es ist bitter, feststellen zu müssen, dass heute einige Mitglieder der Europäischen Union an den Kopenhagener Kriterien von 1993, die ein jeder Beitrittskandidat respektieren muss, scheitern würden. Hier hat eine höchst bedauerliche Rückentwicklung stattgefunden, die gestoppt werden muss. Hier handelt es sich also um einen ernstzunehmenden, höchst politischen Rechtskonflikt.

Um Schlimmeres zu verhindern müssen wir bezüglich der Lage in Polen weiterhin auf Dialog setzen. Die Kommission und das Europäische Parlament teilen diese Einschätzung. Zudem stimme ich Frans Timmermans zu, dass im Rahmen des Dialogs mit der polnischen Regierung bis dato leider noch nicht die notwendigen Fortschritte erzielt wurden.

Es gilt schnell zu handeln: das Europäische Parlament und die Europäische Kommission erwarten zu Recht, dass auch der Rat in Brüssel klare Kante zeigt. Die benötigte Einstimmigkeit im Ministerrat im Rahmen des Artikel-

7-Sanktionsverfahrens kann dabei kein Schutzmantel für Nichtstun sein: Wir können doch nicht tatenlos dabei zusehen, wie unsere Wertegemeinschaft erodiert, wenn mehr als ein Mitgliedstaat entschieden hat, sich nicht mehr an den gemeinsamen Werterahmen zu halten!

\*

Alle EU-Bürger, ganz gleich aus welchem Mitgliedstaat, haben das Recht, in einem Rechtsstaat ohne Abstriche zu leben. Handeln wir nicht, dann können wir schon bald nicht mehr sagen, dass wir noch in einer Wertegemeinschaft leben. Man könnte uns dann leicht Doppelzüngigkeit vorwerfen, weil wir überall in der Welt Grundwerte, Menschenrechte und Demokratie predigen, obwohl wir in unserem eigenen Laden genau das Gegenteil wuchern lassen. Auf einen derart zynischen Weg sollten wir uns nicht begeben!

Im Gegenteil, die sinngemäße Achtung der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit gehört zu den Grundlagen und Garantien unseres Gemeinwesens dar. Das dürfen wir nicht vergessen! Ebenso wenig wie die stabilitätsstiftende und zusammenführende Wirkung des Unionsrechts für unser gemeinsames europäisches Selbstverständnis.

Vielen Dank.

\*

\*

\*