

## **Bemerkungen zur Gleichheit und nationalen Identität der Mitgliedstaaten und dem Rechtsstaatsprinzip – aus der Perspektive Finnlands**

*Von Juha Raitio, Helsinki\**

*Eine juristische Diskussion über den Status kleiner Mitgliedstaaten wie Finnland in der Europäischen Union (EU), über nationale Identität und vor allem darüber, weshalb die Rechtsstaatlichkeit in der Union in den Vordergrund gestellt werden muss, ist dringend erforderlich. Art. 4 Abs. 2 EUV statuiert die Achtung der Gleichheit und der jeweiligen nationalen Identität der Mitgliedstaaten, sodass zunächst diese Themen im Hinblick auf ihre normative Grundlage untersucht werden sollen. Zudem soll auf die Werte der EU, den Begriff der Rechtsstaatlichkeit und die Bedeutung der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit für die Gleichheit der Mitgliedstaaten eingegangen werden.*

### **I. Zur Gleichheit der Mitgliedstaaten**

In einem kleinen Mitgliedstaat kann der politische Einfluss in der EU in Relation dazu gesetzt werden, wie viele Stimmrechte ein Staat hat oder wie viele Abgeordnete in das Europäische Parlament gewählt werden. Vor dem „Brexit“ hatte Finnland beispielsweise nur 7 von insgesamt 352 Stimmen im Rat und nur 13 von insgesamt 751 Mitgliedern im Europäischen Parlament. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die derzeitige doppelte Mehrheit nach Art. 238 AEUV und Art. 16 EUV (55 % der Ratsmitglieder und 65 % der Bevölkerung der Union) dieses Bild etwas erschwert, da jeder Mitgliedstaat im Rat nur eine Stimme für die Mehrheit von 55 % erhält. In der Praxis müssen nach dem „Brexit“ 15 der 27 Mitgliedstaaten die 55 %-Schwelle überschreiten. Die Stimmen Finnlands im Rat und die Sitze im Parlament sind gering, aber es muss berücksichtigt werden, dass der Anteil Finnlands an der gesamten EU-Bevölkerung – vor dem Austritt des Vereinigten Königreichs – nur etwas mehr als ein Prozent (1,07 %) beträgt. Es besteht also kein Grund zu der Annahme, dass ein Land mit 5,5 Millionen Einwohnern einen stärkeren formellen Einfluss in der Europäischen Union haben könnte.

Allerdings haben die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat jeweils eine Stimme. Der Europäische Rat fasst seine Beschlüsse einstimmig, sofern in den Verträgen nicht ein Anderes bestimmt ist. Zwar gilt eine Stimmenthaltung gemäß Art. 235 Abs. 1 AEUV nicht als Gegenstimme. Jedoch können in Angelegenheiten, in denen die Beschlussfassung Einstimmigkeit erfordert, anstehende Entscheidungen aufgrund der Positionen relativ kleiner Bevölkerungsgruppen eines Mitgliedstaates gestoppt werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die verweigerte Zustimmung

\* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Europarecht an der Universität Helsinki.

zum CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada durch das belgische Wallonien im Jahr 2016. Ein vielleicht noch besseres Beispiel ist die Ratifizierungskrise des Maastrichter Vertrags in den Jahren 1992 und 1993, als das kleine Dänemark durch seinen Widerstand die endgültige Form des Vertrags beeinflussen konnte. So ist beispielsweise die Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips, das heute in Art. 5 Abs. 3 EUV verankert ist, gerade als Folge der Ratifizierungskrise des Maastrichter Vertrags vorangekommen. Beachtung sollte daher auch die Frage finden, wie ein Mitgliedstaat – ob groß oder klein – sein Stimmrecht nutzt, was bedeutet, dass neben der „Stimme“ auch die „Abstimmung“ zählt.

Art. 4 EUV definiert die Stellung der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. In seinem ersten Absatz statuiert Art. 4 EUV das sogenannte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Danach verbleiben alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten gemäß Art. 5 EUV bei den Mitgliedstaaten. Während die der Union übertragenen Kompetenzen also durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung determiniert sind, wird die Ausübung dieser Kompetenzen durch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität bestimmt.<sup>1</sup>

Art. 4 Abs. 2 EUV ordnet die Achtung der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihrer jeweiligen nationalen Identität durch die Union an. Weiter stellt Art. 4 Abs. 3 EUV den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit auf.<sup>2</sup> Danach achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Auslegung des Wortlauts ergibt sowohl eine positive als auch eine negative Verpflichtung. Zunächst ist danach der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit für die Mitgliedstaaten bindend und somit geeignete Grundlage für die Einleitung von Verfahren wegen Verletzung der mitgliedstaatlichen Verpflichtungen nach den Artikeln 258 und 259 AEUV.<sup>3</sup> Die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit wird inzwischen auch auf die Unionsorgane in ihrem Verhältnis untereinander angewendet.<sup>4</sup> Darüber hinaus wurde auch angenommen, dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, der die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten prägt, als Ausprägung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV angesehen werden kann.<sup>5</sup>

1 Ausführlich zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Protokoll Nr. 2 des Vertrags von Lissabon.

2 Siehe zu Art. 4 Abs. 3 EUV in der jüngeren Rechtsprechung des EuGH beispielsweise: EuGH, Rs. C-620/17 (Hochtief Solutions), ECLI:EU:C:2019:630, Rn. 56-60 (*res judicata* und Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit), EuGH, Rs. C-31/18 (Elektrozapredelenie Yug), ECLI:EU:C:2019:868, Rn. 60-61 (Richtlinienumsetzung und einheitliche Auslegung) und EuGH, Rs. C-55/18 (CCOO), ECLI:EU:C:2019:402, Rn. 68-70, (Richtlinienumsetzung und einheitliche Auslegung).

3 Vgl. EuGH, Rs. 240/86 (Kommission/Griechenland), ECLI:EU:C:1988:173, Slg. 1988, 1835.

4 Vgl. EuGH, Rs. 204/86 (Griechenland/Rat), ECLI:EU:C:1988:450, Slg. 1988, 5323, Rn. 16 und vor allem EuGH, Rs. C-65/93 (Parlament/Rat), ECLI:EU:C:1995:91, Slg. 1995, I-643, Rn. 23.

5 Vgl. Prechal, Gegenseitiges Vertrauen vor dem Europäischen Gerichtshof, European Papers 2017, S. 75-92, besonders S. 92 sowie EuGH, Rs. C-359/16 (Altun), ECLI:EU:C:2018:63, Rn. 40, in welcher der Gerichtshof feststellt: „Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit impliziert nämlich auch den des gegenseitigen Vertrauens.“

Zur hier interessierenden Gleichheit der Mitgliedstaaten heißt es in Art. 4 Abs. 2 EUV: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

Wörtlich genommen bezieht sich die Gleichheit der Mitgliedstaaten auf die Anwendung der Verträge. Daraus lässt sich ableiten, dass die Mitgliedstaaten die gleichen Rechte und Pflichten im Sinne der Verträge haben, auch wenn bekannt ist, dass die Union in der Praxis Ausnahmen für die Verpflichtungen verschiedener Mitgliedstaaten festgelegt hat, zum Beispiel in Bezug auf die Europäische Währungsunion oder den Schengen-Raum. Das sogenannte Flexibilitätsprinzip und die damit verbundene Verstärkte Zusammenarbeit, welche in Bereichen Anwendung findet, in denen das Subsidiaritätsprinzip greift, muss ebenfalls berücksichtigt werden. Gemäß Art. 20 Abs. 1 EUV können sich die Mitgliedstaaten an der Verstärkten Zusammenarbeit in Bereichen beteiligen, die nicht der ausschließlichen Zuständigkeit der EU unterfallen. Nicht alle Mitgliedstaaten müssen sich an tieferen Integrationsprojekten in diesen Bereichen der Unionspolitik beteiligen. Nach Art. 20 Abs. 2 EUV und Art. 329 Abs. 1 AEUV bedarf die Verstärkte Zusammenarbeit der Zustimmung des Rates und der Beteiligung von nicht weniger als neun Mitgliedstaaten.<sup>6</sup> Diese für die Mitgliedstaaten spezifischen Ausnahmen heben jedoch nicht die Prämisse auf, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verträge gleich sind; vielmehr scheint es, dass der Grundsatz der Flexibilität und das so genannte Europa der zwei Geschwindigkeiten die Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten tatsächlich gewährleisten, indem sie legitime Mittel bereitstellen, um Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Förderung der Integration zuzulassen.

Als Beispiele für die Gleichheit der Mitgliedstaaten könnte man das Stimmrecht des Europäischen Rates oder die sprachliche Gleichstellung der Union betrachten, d.h. das Sprachsystem, das aus allen Amtssprachen besteht. Auf einer vielleicht tieferen Ebene kann die Gleichheit der Mitgliedstaaten beispielsweise mit der unmittelbaren Anwendbarkeit des Unionsrechts in Verbindung gebracht werden. Der Fall *Van Gend en Loos*<sup>7</sup> hat im Zusammenhang mit seiner Entstehung die Gleichheit der Mitgliedstaaten auf seine Weise konkretisiert. Damals, Anfang der 1960er

6 Beispiele für Verstärkte Zusammenarbeit: Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 des Rates vom 20. Dezember 2010 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts, ABl. EU 2010 L 343/10 oder Verordnung (EU) Nr. 1939/2017 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) ABl. EU 2017 L 283/1.

7 EuGH, Rs. 26/62 (*Van Gend en Loos*), ECLI:EU:C:1963:1, Slg. 1963, 3.

Jahre, mussten sich alle Mitgliedstaaten gleichermaßen für das zentrale Ziel des Gründungsvertrags der Wirtschaftsgemeinschaft einsetzen, nämlich die Schaffung einer Zollunion. Aus diesem Grund war es im Rahmen des Falles Van Gend en Loos nicht zulässig, getrennte Zolltarife zwischen einzelnen Mitgliedstaaten zuzulassen. Eine Dimension der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen besteht darin, dass die Mitgliedstaaten in einheitlicher Weise an die Ziele der Union gebunden sind.

Hinter der Gleichheit der Mitgliedstaaten steht der Gedanke, dass die Union nicht durch Zwang unterwirft, sondern rechtlich bindet. Deshalb müssen sich sowohl große als auch kleine Mitgliedstaaten an das primäre und sekundäre Unionsrecht halten und dem EuGH gestatten, das Unionsrecht auf der Grundlage seines Vorabentscheidungssystems in einer für die Mitgliedstaaten verbindlichen Weise auszulegen. In der Praxis ist es natürlich möglich, die Annahme, dass die Mitgliedstaaten völlig gleich sind, kritisch zu betrachten, wenn es etwa um die Arbeitsweise der Gerichte geht. Man kann hier beispielsweise auf die Solange-Urteile des Bundesverfassungsgerichts<sup>8</sup> verweisen, mit denen dieses dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts in Zeiten der Wirtschaftsgemeinschaft Grenzen aufgezeigt hat.<sup>9</sup> Ein weiteres Beispiel ist der Fall Omega Spielhallen<sup>10</sup>, in dem der EuGH selbst im Hinblick auf die Sicherung der Grundfreiheiten kein Interesse daran hatte, in die über Jahrzehnte bestehende und durch Art. 1 des deutschen Grundgesetzes gesicherte Auslegung des Bundesverfassungsgerichts zur Menschenwürde einzugreifen. Zu vermeiden galt hier die Entstehung eines Spannungsverhältnisses zwischen der Rechtsprechung des EuGH und dem Bundesverfassungsgericht<sup>11</sup>, da eine *ordre-public*-Entscheidung auf deutscher Seite möglich gewesen wäre.<sup>12</sup> Die Gleichheit der Mitgliedstaaten schließt daher nicht das Bedürfnis nach einer gewissen Sensibilität gegenüber gesellschaftlichen Besonderheiten aus, wie zum einen durch die Achtung der nationalen Identität gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV und zum anderen durch die Tatsache, dass jeder Mitgliedstaat für seine eigene nationale Sicherheit verantwortlich ist, deutlich wird. Es sei darauf hingewiesen, dass eine gewisser Grad an Souveränität in der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch durch die so genannte sicherheitspolitische Schutzklausel des Art. 346 AEUV veranschaulicht wird, die jedoch im Lichte der Richtlinie 2009/81/EG über die Auftragsvergabe in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit auszulegen ist.<sup>13</sup>

8 BVerfGE 37, 271 – Solange I und BVerfGE 73, 339 – Solange II.

9 Vertieft zu den Entscheidungen des BVerfG beispielsweise: J. N. Da Cunha Rodrigues, National Identity and European Construction, in: Lenaerts/Bonichot/Kanninen/Naomé/Pohjankoski (Hrsg.), An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas, 2019, S. 35–50, besonders S. 37.

10 EuGH, Rs. C-36/02 (Omega Spielhallen), ECLI:EU:C:2004:614, Slg. 2004, I-9609.

11 Vgl. BVerfGE 30, 173 – Mephisto und BVerfGE 64, 274 – Peep Show.

12 Zur Auslegung *contra legem* des nationalen Rechts aus unionsrechtlicher Perspektive beispielsweise: EuGH, Rs. C-385/17 (Hein), ECLI:EU:C:2018:1018, Rn. 51.

13 Vgl. Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen

## II. Einige Bemerkungen zur nationalen Identität der Mitgliedstaaten: Sayn-Wittgenstein und Bogendorff von Wolffersdorff

Die Achtung der nationalen Identität wird in Art. 4 Abs. 2 EUV nicht näher definiert, auch wenn sie dem Wortlaut nach mit den politischen und verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten in Verbindung steht. Folglich ist die Achtung der nationalen Identität in einen Kontext zu Sachverhalten, die Fragen der öffentlichen Ordnung betreffen, zu setzen. Ein typisches Rechtsprechungsbeispiel für das Greifen des Vorbehalts der öffentlichen Ordnung betrifft das Glücksspiel, bei dem aus Gründen der öffentlichen Ordnung moralischen, religiösen und kulturellen nationalen Besonderheiten Vorrang gegenüber dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr gewährt wird.<sup>14</sup> In der Rechtsprechung des Gerichtshofs wird bisher nur vereinzelt auf den Begriff der „nationalen Identität“ explizit Bezug genommen, es scheint jedoch, als gewänne er in der Argumentation des Gerichtshofs aktuell an Bedeutung.<sup>15</sup> Es entspricht außerdem der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass der Schutz der nationalen Identität der Mitgliedstaaten ein legitimes Ziel darstellt, das von der Rechtsordnung der Europäischen Union geachtet wird.<sup>16</sup>

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde im Fall Sayn-Wittgenstein<sup>17</sup> auf den Begriff der „nationalen Identität“ verwiesen, als es darum ging, die Achtung der Gleichheit in einer Weise zu realisieren, die die österreichische Rechtskultur gleichzeitig angemessen berücksichtigt. In dem Fall ging es um eine in Deutschland lebende, 47-jährige österreichische Staatsangehörige, welche durch einen deutschen Staatsbürger adoptiert worden war und ihren Namen in der Folge in Österreich als „Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein“ registrieren ließ. Die österreichische Konsularbehörde in Deutschland hatte ihr einen Reisepass auf den adeligen Namen ausgestellt und sie besaß ein Unternehmen, das unter dem Namen Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein in das deutsche Handelsregister eingetragen worden war.

Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. EU 2009 L 216/76.

- 14 Vgl. beispielsweise EuGH, Rs. C-275/92 (Schindler), ECLI:EU:C:1994:119, Slg. 1994, I-1039, Rn. 60 f., EuGH, Rs. C-42/07 (Liga Portuguesa), ECLI:EU:C:2009:519, Slg. 2009, I-7633, Rn. 57, EuGH, verb. Rs. C-447/08, C-448/08 (Sjöberg und Gerdin), ECLI:EU:C:2010:415, Slg. 2010, I-6921, Rn. 37 und EuGH, Rs. C-212/08 (Zeturf), ECLI:EU:C:2011:437, Slg. 2011, I-5633, Rn. 39.
- 15 Vgl. *J. N. Da Cunha Rodrigues* (Fn. 9), S. 35-50 und EuGH, Rs. C-51/15 (Remondis), ECLI:EU:C:2016:985, Rn. 40 f., EuGH, Rs. C-128/17 (Polen/Parlament und Rat), ECLI:EU:C:2019:194, Rn. 120-131 und EuGH, Rs. C-317/18 (Correia Moreira), ECLI:EU:C:2019:499, Rn. 61-63. Die Schlussanträge von Generalanwältin Sharpston enthalten außerdem eine interessante Analyse von Art. 4 Abs. 2 EUV im Kontext von EuGH, Rs. C-715/17 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2019:917, Rn. 224-227.
- 16 EuGH, Rs. C-51/08 (Kommission/Luxemburg), ECLI:EU:C:2011:336, Slg. 2011, I-4231, Rn. 124. Streitgegenstand war ein Gesetz, das die Zulassung zum Notarberuf an den Besitz der luxemburgischen Staatsangehörigkeit knüpfte und vom Großherzogtum Luxemburg mit der Begründung, der Gebrauch der luxemburgischen Sprache sei für die Berufsausübung erforderlich, verteidigt wurde.
- 17 EuGH, Rs. C-208/09 (Sayn-Wittgenstein), ECLI:EU:C:2010:806, 2010, I-13693.

In Österreich wurde der Adel jedoch 1919 durch ein den Gleichheitsgrundsatz ausführendes Gesetz abgeschafft, wonach österreichische Staatsbürger nicht mehr berechtigt waren, Adelstitel zu führen. In einem ähnlich gelagerten Fall hatte das Österreichische Verfassungsgericht im Jahr 2003 entschieden, dass das Adelsaufhebungsgesetz, ein Gesetz von Verfassungsrang, dem Erwerb eines früheren Adelstitels durch einen österreichischen Staatsbürger, der von einem diesen Titel in rechtmäßiger Weise tragenden deutschen Staatsangehörigen adoptiert wurde, entgegensteht. Mithin fehle es an einer Berechtigung österreichischer Staatsbürger zum Führen von Adelstiteln, selbst wenn diese aus dem Ausland stammten. Auf Grundlage dieses Urteils berichtigte die zuständige österreichische Behörde das österreichische Personenstandsregister dahingehend, dass Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein nunmehr als Ilonka Sayn-Wittgenstein registriert war.

Ilonka Sayn-Wittgenstein legte gegen diese Entscheidung Berufung ein, da die Verwendung unterschiedlicher Familiennamen in verschiedenen Mitgliedstaaten einen Verstoß gegen das Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 AEUV darstelle. Sie war außerdem der Ansicht, dass die Pflicht zur Änderung ihres Familiennamens gegen ihr durch Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte geschütztes Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens verstoße, zumal sie den Namen Fürstin von Sayn-Wittgenstein seit etwa 15 Jahren verwendete. Die österreichische Behörde machte geltend, dass die Änderung des Personenstandsregisters der Betroffenen keinen so erheblichen Schaden zufügen würde, dass ein Verstoß gegen Art. 21 AEUV vorläge. Die Behörde begründete ihre Entscheidung ferner mit dem Argument, dass eine Umgehung des Adelsgesetzes eine schwere Verletzung der Werte der österreichischen Rechtsordnung, insbesondere des Gleichheitsgrundsatzes, darstellen würde.

Der EuGH entschied, dass die Ablehnung der österreichischen Behörde, den in Deutschland durch Adoption rechtmäßig erworbenen Adelstitel eines österreichischen Staatsbürgers anzuerkennen, dem Grundsatz des Art. 21 AEUV nicht entgegensteht. Die von den österreichischen Behörden ergriffenen Maßnahmen wurden aus Gründen der öffentlichen Ordnung und aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes als gerechtfertigt erachtet. Auch bestätigte der EuGH die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. In seiner Urteilsbegründung führte der EuGH Folgendes zur nationalen Identität aus: „Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Union nach Art. 4 Abs. 2 EUV die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet, zu der auch die republikanische Staatsform gehört.“<sup>18</sup> Hier zeigt sich eine Verbindung zu dem bereits erwähnten Urteil Omega Spielhallen, in dem ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass die konkreten Umstände, die eine Berufung auf den Schutz der öffentlichen Ordnung rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein können.<sup>19</sup>

18 Ebd., Rn. 92.

19 EuGH, Rs. C-36/02 (Omega Spielhallen), ECLI:EU:C:2004:614, Slg. 2004, I-9609, Rn. 31.



Eine ähnliche Situation stellte sich in der Entscheidung Bogendorff von Wolffersdorff<sup>20</sup>. In diesem Fall änderte der deutsche Staatsangehörige Nabil Bagdadi zunächst seinen Namen in Deutschland und anschließend im Vereinigten Königreich, so dass sein endgültiger Name nach britischem Recht Peter Mark Emanuel Graf von Wolffersdorff Freiherr von Bogendorff lautete. Er erwarb auch die britische Staatsbürgerschaft. Sodann zogen seine Frau und er von Großbritannien nach Deutschland, wo ihre Tochter Larissa Xenia Gräfin von Wolffersdorff Freiin von Bogendorff geboren wurde. Mit Beschluss vom Oberlandesgericht Dresden wurde der Tochter ein Reisepass auf diesen Namen sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland ausgestellt. Graf von Wolffersdorff Freiherr von Bogendorff beantragte bei der zuständigen deutschen Behörde die Eintragung seines rechtmäßig erworbenen britischen Namens in das Personenstandsregister. Er war bei den deutschen und britischen Behörden mit unterschiedlichen Vor- und Nachnamen geführt, was zu einer gewissen Verwirrung im Zusammenhang mit seinen Ausweisdokumenten führte und ein Hindernis für die Ausübung seines Freizügigkeitsrechts aus Art. 21 AEUV darstelle. Verwirrung entstand darüber hinaus auch dadurch, dass Vater und Tochter in Deutschland unterschiedliche Familiennamen trugen, da das Oberlandesgericht Dresden den Adelstitel der Tochter zugelassen hatte, aber nach einem Umzug der Familie innerhalb Deutschlands das Amtsgericht Karlsruhe die Namensänderung des Vaters ablehnte. Mit der Weimarer Reichsverfassung waren alle geburts- und standesbezogenen Privilegien in Deutschland abgeschafft worden, so dass nur der Fortbestand von Adelsbezeichnungen, die bei Inkrafttreten der Weimarer Verfassung tatsächlich noch geführt wurden, zulässig war.

Dieser Vorgang könnte auch ein interessanter Ausdruck der Unterschiede zwischen Ostdeutschland (Oberlandesgericht Dresden) und Westdeutschland (Amtsgericht Karlsruhe) sein. Die Stadt Karlsruhe lehnte die Eintragung des neuen Namens ab, weil der adlige neue Familienname gegen den Grundsatz der Gleichheit der deutschen Staatsbürger vor dem Gesetz und damit gegen die Grundlagen der deutschen Rechtsordnung verstoßen würde. Ausgehend von diesem kuriosen Fall könnte man sich fragen, ob nationale Identität also nicht immer leicht zu definieren ist, auch nicht durch die Verwaltungs- oder Gerichtspraxis der Mitgliedstaaten selbst.

Im darauffolgenden Gerichtsverfahren vor dem EuGH bestätigte dieser in Bezugnahme auf die Rechtssache Sayn-Wittgenstein, dass das Unionsrecht keine Verpflichtung für nationale Behörden enthält, adlige Familiennamen trotz entgegenstehendem deutschen Recht in ein staatliches Register einzutragen.<sup>21</sup> So musste auch in diesem Fall das Freizügigkeitsrecht des Art. 21 AEUV hinter dem Gleichheitsgrundsatz zurückstehen. Wie in Sayn-Wittgenstein wurde im Falle von Bogendorff von Wolffersdorff der Begriff der „nationalen Identität“ auf der Grundla-

20 EuGH, Rs. C-438/14 (Bogendorff von Wolffersdorff), ECLI:EU:C:2016:401.

21 Ebd., Rn. 77-84.

ge von Art. 4 Abs. 2 EUV ausdrücklich erwähnt.<sup>22</sup> Beide Fälle betreffen Streitfragen – hier die Adelsbezeichnung – in einer Weise, wie sie kaum in jedem Mitgliedstaat auftauchen könnten.

### **III. Einige Bemerkungen zur Werteordnung des Art. 2 EUV im Verhältnis zur Gleichheit und Identität der Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 2 AEUV**

#### **1. Bemerkungen zur europäischen Werteordnung, der finnischen Ratspräsidentschaft und Rechtsstaatlichkeit**

Die Dimension des Gebots der Gleichbehandlung und die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV kann im Lichte der Werteordnung des Art. 2 EUV ausgelegt werden. Der Einfluss, den ein kleiner Mitgliedstaat wie Finnland hat, hängt wohl nicht so sehr mit seinem Stimmrecht im Rat oder den Sitzen im Europäischen Parlament zusammen, sondern vielmehr mit der Förderung der gemeinsamen Werte der Union. Der Bestand einer gemeinsamen Werteordnung ist unabdingbar für das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. Art. 2 EUV hat zu unseren gemeinsamen Werten Folgendes zu sagen: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Kernelement des Art. 2 EUV ist eine Rechtsdreiecke aus Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Wahrung der Menschenrechte in der EU, wonach diese drei Komponenten den interpretativen Kontext füreinander bilden. Man könnte hier die Metapher einer musikalischen Triangel verwenden. Eine Triangel kann nur dann einen Klang erzeugen, wenn alle drei Seiten miteinander verbunden sind. Das in Art. 2 EUV niedergeschriebene Rechtsstaatsprinzip entspricht dem Verständnis von Rechtsstaatlichkeit in Finnland.<sup>23</sup> Die Bedeutung der Wertegemeinschaft und der Achtung der Rechtsstaatlichkeit für die Entwicklung der Union hat Finnland während seines Ratsvorsitzes (1. Juli 2019 bis 31. Dezember 2019) stark hervorgehoben.<sup>24</sup> Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und insbesondere die Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte sind zu einer Dreieinigkeit verbunden, in welcher der Bestand jedes Elements die Voraussetzung für den Bestand des anderen

22 Ebd., Rn. 64.

23 Vgl. bspw. J. Raitio, The Rule of Law in Contemporary Finland, Not Just a Rhetorical Balloon, in: Bakardjieva Engelbrekt/Grousot (Hrsg.), The Future of Europe, Political and Legal Integration Beyond Brexit, Swedish Studies in European Law, 2019, S. 195-208.

24 Vgl. Diskussionspapier des Vorsitzes des Rates, Nr. 12044/19 sowie beispielsweise die Internetseite des Finnischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union, <https://eu2019.fi/de>.



bildet. Dies veranschaulichen auch die Schlussfolgerungen, welche auf der durch den finnischen Vorsitz ausgerichteten Konferenz über Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie am 10. und 11. September 2019 in Helsinki veröffentlicht wurden:

„Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte haben einen hohen symbolischen Wert und sind auch von praktischer Wichtigkeit. Sie kommen in legislativen Normen zum Ausdruck und sind für das ordnungsgemäße Funktionieren unserer Gesellschaft und Politik in der Europäischen Union unerlässlich. Der Respekt für diese Werte und Prinzipien stärkt die Glaubwürdigkeit und Einigkeit der Union sowie das Vertrauen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und wirkt sich direkt auf das Handlungsumfeld von Unternehmen und den Alltag der Bürgerinnen und Bürger aus. Darüber hinaus bilden diese drei Werte und Prinzipien die Grundvoraussetzung für eine gesunde öffentliche Finanzlage. Sie sind auch die feste Grundlage unserer Resilienz. Defizite in diesem Bereich machen unsere Gesellschaft und die Union sowohl intern als auch extern verwundbarer.“<sup>25</sup>

Bei der Bewertung dieses Zitats ist zu berücksichtigen, dass die EU bereits vor dem finnischen Ratsvorsitz mehrere Institutionen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit gegründet hat. So hat die Kommission beispielsweise 2014 einen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips geschaffen.<sup>26</sup> Auch der EuGH hat die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips in seiner Gerichtspraxis anerkannt.<sup>27</sup> Im Oktober 2016 hat das Parlament einen Bericht veröffentlicht, in dem es der Kommission die Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte empfiehlt. Dies umfasst einen Kontrollmechanismus und einen jährlichen Berichtszeitraum für alle Mitgliedstaaten und die Exekutivorgane der EU sowie die Abgabe von Empfehlungen für die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit.<sup>28</sup> Finnland hat gleich zu Beginn seines Ratsvorsitzes die Politik zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit unterstützt; der Ausbau Letzterer wurde durch das Parlament gefördert und von der Kommission im Frühjahr 2019 befürwortet.<sup>29</sup> Auch hat Finnland den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle genereller Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten unterstützt.<sup>30</sup> Weiter ist anzumerken, dass insbesondere die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn sowohl von der Kommission als auch vom Europäischen Gerichtshof kritisch bewertet wurde. Der EuGH musste Position zur Verteidigung der Rechts-

25 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdokument 12128/19, Nr. 2.

26 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM (2014) 158 final.

27 Vgl. EuGH, Rs. C-619/18 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:1021, Rn. 81-84.

28 Vgl. Entschließung des europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte, (2015/2254(INL)).

29 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union, COM (2019) 163 final.

30 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM (2018) 324 final - 2018/0136 (COD).

staatlichkeit beziehen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Unparteilichkeit der Gerichte.<sup>31</sup> Die Kommission leitete im Dezember 2017 ein Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV gegen Polen ein<sup>32</sup>, und das Parlament tat dies im September 2018 auch gegen Ungarn.<sup>33</sup> Das Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV wird eingeleitet, wenn eine eindeutige Gefahr der schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit besteht.

## 2. Diskussion über die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit

Zwar ist die finnische Rechtsstaatlichkeitspolitik teilweise kritisiert worden. Davon betroffene, im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft erlassene Mitteilungen befürworteten meist jedoch lediglich die von Kommission und Parlament in Bezug auf die Werte des Art. 2 EUV geführte Politik. So stellte beispielsweise der ungarische Premierminister Viktor Orbán in einer Rede vom 27. Juli 2019 die Rolle Finnlands als Kritiker des Fortschritts der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn in Frage. Er beanstandete die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Finnland, indem er darauf hinwies, dass es in Finnland kein Verfassungsgericht gibt, sondern nur einen Verfassungsausschuss im finnischen Parlament, welcher aus Parlamentsabgeordneten besteht. Er beschrieb ferner, wie die Richter vom Präsidenten der Republik auf Empfehlung des Justizministers ernannt werden, wodurch der Eindruck erweckt werde, dass das Ernennungsverfahren für Richter einen politischen Charakter hat.

Ohne hier weiter ins Detail zu gehen, darf angemerkt werden, dass die Union Fortschritte in Bezug auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Finnland im Gegensatz zu Ungarn nicht kritisiert hat. Auch kann ein Verfassungsgericht nicht unmittelbar mit einem Verfassungsausschuss verglichen werden, da ein Verfassungsausschuss kein Gericht ist. Ein Verfassungsausschuss kontrolliert die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen *a priori*. So konnte Finnland beispielsweise bei der Einigung über den Europäischen Stabilitätsmechanismus den Inhalt von Art. 4 Abs. 4 des ESM-Abkommens beeinflussen und dabei den Grundsatz des § 82 der finnischen Verfassung schützen, welcher das Verfahren zur Festlegung des Höchstbetrags neuer Staatsschulden durch Darlehen und Bürgschaften festsetzt.<sup>34</sup>

31 Vgl. bspw. EuGH, Rs. C-64/16 (Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas), ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 30, 36 und die Verfahren gegen Polen, EuGH, Rs. C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 48, EuGH, C-619/18 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:910, Rn. 21, EuGH, C-619/18 R (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2018:1021 sowie EuGH, Rs. C-192/18 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2019:924. Verfahren in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn: EuGH, Rs. C-78/18 (Kommission/Ungarn), ECLI:EU:C:2020:476; EuGH, Rs. C-66/18 (Kommission/Ungarn) und EuGH, Rs. C-718/17 (Kommission/Ungarn), ECLI:EU:C:2020:257.

32 Vgl. Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, COM (2017) 835 final.

33 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Art. 7 Abs. 1 EUV festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht (2017/2131(INL)).

34 Vgl. bspw. PeVL 14/2011 vp.

Eine anspruchsvollere Kritik wurde an dem Problem geübt, dass der Inhalt des Rechtsstaatsprinzips nicht im Voraus genau definiert werden kann; mit der Folge einer möglicherweise ungerechtfertigten Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten aus vagen politischen Gründen unter Berufung auf die Rechtsstaatlichkeit. Indes geht auch dieser Einwand fehl. Das Rechtsstaatsprinzip ist nicht nur ein „rhetorischer Ballon“ ohne normativen Inhalt.<sup>35</sup> Mit Blick auf Finnland und auch andere Mitgliedstaaten ist es im Lichte des Art. 2 EUV auszuweisen. Dies wurde in der Mitteilung der Kommission vom 3.4.2019 wie folgt dargelegt:

„Die in Art. 2 EUV verankerte Rechtsstaatlichkeit ist einer der Grundwerte der Europäischen Union. Sie bedeutet, dass jegliche öffentliche Gewalt in den Grenzen von Recht und Gesetz und im Einklang mit den Werten der Demokratie und den Grundrechten unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Richter ausgeübt wird. Der Rechtsstaatlichkeit wohnen unter anderem folgende Grundsätze inne: Rechtmäßigkeit, wozu transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren zählen, Rechtssicherheit, Verbot der willkürlichen Ausübung exekutiver Gewalt, wirksamer Rechts- und Grundrechtsschutz sowie gerichtliche Überprüfung exekutiver Maßnahmen durch unabhängige und unparteiische Gerichte, Gewaltenteilung und die Gleichheit vor dem Gesetz. Diese Grundsätze wurden vom Europäischen Gerichtshof und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anerkannt.“<sup>36</sup>

Diese Definition ähnelt sehr dem Bericht der Venedig-Kommission über die Rechtsstaatlichkeit, wonach Rechtsstaatlichkeit eng mit Demokratie und wirksamem Menschenrechtsschutz verbunden ist.<sup>37</sup> Die Gerichtspraxis des EuGH zeigt, dass die Rechtsstaatlichkeit bestimmte materielle Voraussetzungen für die Rechtsetzung im europäischen Kontext beinhaltet.<sup>38</sup> Aus unionsrechtlicher Sicht kann man vom „*Thick concept of Rule of Law*“ sprechen, das nicht nur die formale Rechtmäßigkeit, sondern auch als wesentliche Elemente Gerechtigkeit durch individuellen Rechtsschutz und Grundrechte beinhaltet.<sup>39</sup> Beachtet werden muss auch, dass sich im weiteren Kontext von Völkerrecht und Rechtsvergleichung

35 Vgl. J. Raitio (Fn. 23), S. 205 – 206.

36 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union, COM (2019) 163 final, S. 1.

37 Vgl. Bericht der Venedig-Kommission vom 4. April 2011, Studie Nr. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

38 Vgl. EuGH, Rs. C-8/55 (Fédération Charbonnière de Belgique/Hohe Behörde), ECLI:EU:C:1956:11, Slg. 1955, 297, insb. S. 299 und die Fälle, in denen es um Rechtsstaatlichkeit und die außervertragliche Haftung der Union ging: EuGH, Rs. C-5/71 (Schöppenstedt), ECLI:EU:C:1971:116, Slg. 1971, 975, EuGH, Rs. C-59/72 (Wünsche/Kommission), ECLI:EU:C:1973:86, Slg. 1973, 791, EuGH, Rs. 20/88 (Roquette frères/Kommission), ECLI:EU:C:1989:221, Slg. 1989, 1553, EuGH, Rs. C-152/88 (Sofrimport SARL/Kommission), ECLI:EU:C:1990:259, Slg. 1990, I-2477, EuGH, Rs. C-104/89 (Mulder) & C-37/90 (Heinemann/Rat und Kommission), ECLI:EU:C:2000:38, Slg. 2000, I-203 und EuGH, Rs. C-282/90 (Vreugdenhil BV/Kommission), ECLI:EU:C:1992:12, Slg. 1992, I-1937; EuGH, Rs. C-284/16 (Achmea), ECLI:EU:C:2018:158, Rn. 34 kann als jüngeres Rechtsprechungsbeispiel herangezogen werden.

39 Vgl. bspw. A. von Bogdandy/C. Antpöhler/M. Ioannidis, Protecting EU Values, Reverse *Solange* and the Rule of Law Framework, in: Jacob/ Kochenov (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values, 2017, S. 226: „This general orientation towards a “thick” concept of Rule of Law is in principle reaffirmed in the decision to submit Poland to the Framework, which notes that the Rule of Law is a constitutional principle with both

Ausprägungen des Begriffs der Rechtsstaatlichkeit finden, die von der europäischen Definition abweichen.<sup>40</sup> Hier wurde indes bewusst der Fokus auf das unionsrechtliche Verständnis von Rechtsstaatlichkeit gelegt.

### 3. Kann der Rechtsstaatlichkeit im Sinne von Art. 2 EUV die in Art. 4 Abs. 2 EUV genannte Achtung der Gleichheit und der nationalen Identität der Mitgliedstaaten entgegengehalten werden?

Die Antwort auf diese Frage ist eindeutig nein. Leider handelt es sich bei Letzterer heute nicht mehr um eine rein theoretische Frage.<sup>41</sup> Den interpretativen Kontext für Art. 4 Abs. 2 EUV bildet Art. 2 EUV, der die Werteordnung der Union festlegt. So erlaubt das Unionsrecht beispielsweise keine nationalen Maßnahmen, die die Unabhängigkeit der Gerichte verletzen. In eben diesem Sinne ist auch die Einhaltung des Unionsrechts selbst Bestandteil des europäischen Verständnisses von Rechtsstaatlichkeit. Davon getrennt betrachtet werden müssen Fälle, in denen besondere nationale Eigenheiten betroffen sind. Als diese Situation illustrierende Fälle habe ich die Rechtsprechung zu Omega Spielhallen<sup>42</sup> sowie zu Sayn-Wittgenstein und Bogendorff von Wolffersdorff<sup>43</sup> in Bezug auf die nationale Identität herangezogen. Danach können nationale Auslegungsdifferenzen bezüglich des Ausgleichs zwischen Gleichbehandlung der Bürger und Unverletzlichkeit der Menschenwürde oder der Demokratie herrschen. Andererseits bedeutet die Gleichheit der Mitgliedstaaten und die Achtung der nationalen Identitäten nicht, dass die Europäische Union verpflichtet ist, blind auf die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten oder ihr angemessenes Schutzniveau für die Grundrechte zu vertrauen.<sup>44</sup> Tatsächlich gibt es Beispiele für Rechtspraktiken, die den Schluss zulassen, dass die EU ihren Mitgliedstaaten nicht blind vertraut. So kann etwa vor der Überstellung eines Asylbewerbers gemäß der Dublin-Regeln überprüft werden, ob der Mitgliedstaat, in den überstellt werden soll, die Grundrechte beachtet.<sup>45</sup> Um es mit C. Timmermans Worten zu sagen: man muss das Vertrauen in den

*formal and substantive components. Nevertheless, when it comes to the actual reprimands against Polish reforms, priority is accorded to the formal dimension”.*

40 Vgl. etwa J. Husa, *Nordic Law and Development – See No Evil, Hear No Evil?*, *Scandinavian Studies in Law*, 2015, S. 1-16, sowie J. Husa, *Advanced Introduction to Law and Globalisation*, 2018, S. 49-63.

41 Vgl. GA Sharpston, Schlussanträge vom 31. Oktober 2019 in der Rs. C-715/17 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2019:917, Rn. 224-227. Laut Generalanwältin Sharpston kann das legitime Interesse der Mitgliedstaaten an der Wahrung des sozialen und kulturellen Zusammenhalts durch andere und weniger restriktive Mittel wirksamer geschützt werden als durch eine einseitige und vollständige Verweigerung der Erfüllung der Vertragsverpflichtungen.

42 Vgl. EuGH, Rs. C-36/02 (Omega Spielhallen), ECLI:EU:C:2004:614, Slg. 2004, I-9609, Rn. 31.

43 Vgl. EuGH, Rs. C-208/09 (Sayn-Wittgenstein), ECLI:EU:C:2010:806, Slg. 2010, I-13693 und Rs. C-438/14 (Bogendorff von Wolffersdorff), ECLI:EU:C:2016:401.

44 Vgl. bspw. K. Lenaerts, *La vie après l’avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, *Common Market Law Review* 2017, S. 805-840.

45 Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10 (N.S.), ECLI:EU:C:2011:865.

Schutz der Grundrechte manchmal aufgeben, um den Schutz dieser Rechte zu gewährleisten.<sup>46</sup>

#### IV. Fazit

Es mag weit hergeholt erscheinen, über den Zusammenhang zwischen der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 EUV und der Diskussion über die Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf Art. 2 EUV zu sinnieren. Hintergrund dieses Beitrags bilden die Themen und Diskussionen der vom 19. bis 21. September 2019 in Greifswald veranstalteten Tagung für Rechtsvergleichung.<sup>47</sup>

Für einen großen Mitgliedstaat wie Deutschland mag die in Art. 4 Abs. 2 EUV genannte Gleichbehandlung beispielsweise mit Fragen der Entscheidungsfindung in der EU verbunden zu sein. Betrachtet man die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten aus solch einer formalen und politischen Perspektive, können Fragen der Rechtsstaatlichkeit geringfügig oder sogar nebensächlich erscheinen. Wenn sich die Perspektive jedoch auf die eines kleineren Mitgliedstaates verlagert, stellt sich die Frage, ob neben dem Einstimmigkeitserfordernis für die Beschlussfassung und dem formalen Rechtsschutz noch andere Garantien bestehen, wodurch kleinere Mitgliedstaaten darauf vertrauen können, dass ihr Status als EU-Mitgliedstaat geschützt ist. Hierdurch wird die Bedeutung der gemeinsamen Werteordnung und der Rechtsstaatlichkeit gemäß Art. 2 EUV unterstrichen. Soweit die EU dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit entsprechend nicht durch politische Gewalt, sondern durch das Recht regiert wird<sup>48</sup>, erscheint ihre Regierungsgewalt als legitim und im Einklang mit der gemeinsamen Werteordnung stehend. Dies muss auch für die Regierungsführung der einzelnen Mitgliedstaaten gelten, damit das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten erhalten bleibt. Grundsätzlich sollte es irrelevant sein, ob diese Botschaft zu den gemeinsamen Werten der EU von einem kleinen oder großen Mitgliedstaat etwa im Rahmen einer EU-Ratspräsidentschaft vermittelt wird, wenn alle Mitgliedstaaten wirklich an der Werteordnung von Art. 2 EUV festhalten.

Es darf als wichtig erachtet werden, dass die Bürger und die nationalen Behörden auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedstaaten vertrauen, damit die EU ihre wesentlichen Ziele erreichen und als supranationales Rechtssystem fungieren kann, wenn die Behörden der Mitgliedstaaten das Unionsrecht umsetzen.<sup>49</sup> Die Gleichheit der Mitgliedstaaten erfordert, dass sich sowohl kleine als auch große Mitgliedstaaten verpflichten, die gemeinsamen Werte und Ziele der

46 Mehr zum Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in C. Timmermans, *How Trustworthy is Mutual Trust? Opinion 2/13 Revisited*, in: Lenaerts/Bonichot/Kanninen/Naômé/Pohjankoski (Hrsg.), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, 2019, S. 21-34, besonders S. 34.

47 Vgl. <https://aide-iacl.org/37-tagung-fur-rechtsvergleichung-2019-greifswald-gleichheit-19-21-09-2019/>.

48 S. zur Unterscheidung zwischen *rule of law* / *rule by law* bspw. J. Raitio (Fn. 23), S. 195-208.

49 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM (2014) 158 final, 2. Abschnitt „Warum das Rechtsstaatsprinzip für die EU von grundlegender Bedeutung ist“.

EU zu wahren und zu erreichen. Dies gilt natürlich auch für Länder, die gemäß Art. 49 EUV den Beitritt anstreben. Die Gleichbehandlung wird ebenfalls durch den Grundsatz umgesetzt, dass alle EU-Bewerber den gleichen Kriterien unterliegen, so wie kleine und große Mitgliedstaaten an die gleichen Regeln gebunden sind. Ob in der unionspolitischen Realität die Mitgliedstaaten wirklich gleich sind und ob sich alle Mitgliedstaaten an die Werteordnung des Art. 2 EUV halten, ist eine weitere Frage, die Politikwissenschaftler zu beantworten versuchen.