

Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union –

Von Hermann-J. Blanke und Stefan Pilz, Erfurt*

Mehr als 200 Millionen Europäer haben bei der Europawahl 2019 ihre Stimme abgegeben. Die Wahlbeteiligung stieg damit gegenüber den Europawahlen 2014 um 8 Punkte auf 50,6 %. Dies führte zu der höchsten Beteiligung seit 1994 und erstmals seit 1979 zu einer Umkehrung der Wahlbeteiligung. Dabei war es die Stimmabgabe junger und erstmaliger Wähler, die zu diesem Anstieg führte. Auf die Frage, welche Themen ihre Wahlentscheidung maßgeblich beeinflusst haben, wurden vor allem die Themen Wirtschaft und Wachstum sowie Klimawandel und Umweltschutz genannt. Doch schon knapp hundert Tage nach dem Amtsantritt der Europäischen Kommission breitete sich auch in Europa eine Pandemie aus, die sie vor weitere und neue Herausforderungen stellt.

I. Prioritäten der europäischen Integration in der 9. Legislaturperiode des Europäischen Parlaments

Die „Neue Strategische Agenda“ 2019 bis 2024, die der Europäische Rat am 20. Juni 2019 vorgelegt hat, ¹ sowie die Politischen Leitlinien der amtierenden Europäischen Kommission, die *Ursula von der Leyen* anlässlich ihrer Kandidatur für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission am 16. Juli 2019 präsentiert hat, ² beinhalten eine Reihe gemeinsamer Prioritäten. Sie sollen den Anspruch der Union bei der Lösung globaler Probleme verdeutlichen, aber auch dazu beitragen, die zentrifugalen Kräfte innerhalb der Union zu bändigen:

- die Verwirklichung eines klimaneutralen „grünen“ Europas, bei der die EU eine Vorreiterrolle übernimmt,
- ein faires und soziales Europa, errichtet auf wirtschaftlicher Prosperität, die aus einer an den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*) ausgerichteten Wirtschaftspolitik resultiert,
- die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Wahrung innerer Sicherheit und einer wirksamen Migrationspolitik („Neustart“³),

271 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

- die „Werte Europas“, die der Europäische Rat der Demonstration der Einigkeit wegen unter dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit „von allen Mitgliedstaaten und von der EU“ als „umfassend“ zu achten anmahnt⁴ und zugleich im Kontext der Interessen der Union als zu verteidigende Positionen „in einem neuen globalen Umfeld“ ausweist, ⁵
- sowie schließlich eine von der Kommissionspräsidentin proklamierte „verantwortungsvolle Führungsrolle“ der Union im Zeichen von Multilateralismus, eines freien und fairen Handels sowie eines integrierten und umfassenden sicherheitspolitischen Konzepts. ⁶

Zwei weitere Handlungsfelder, die der Europäische Rat in seiner Agenda unter den Stichworten „Be-

wältigung der digitalen Revolution“ bzw. der Sorge für die „digitale Souveränität“ sowie als Grundsatz und Modell der europäischen Demokratie nur benennt, 7 sind im Programm *von der Leyens* deutlich akzentuiert worden: „die Chancen des digitalen Zeitalters innerhalb sicherer und ethischer Grenzen nutzen“ sowie die europäische „Demokratie nähren, schützen und stärken“.8 Auch in einer Gesamtbetrachtung der einzelnen Prioritäten *von der Leyens* wird deutlich, dass die neue Kommissionspräsidentin in ihren Leitlinien der politischen Kontinuität wegen an bestehende Politiken, Programme, Pläne, Absichten, Überlegungen des Europäischen Rates wie auch der vorherigen *Juncker-Kommission* anknüpft und in diesem Rahmen ihre politischen Akzente setzt.

Seit Februar 2020 sieht sich die Kommission angesichts des Übergreifens der Corona-Pandemie auf Europa vor beispiellosen Herausforderungen mit äußerst schwerwiegenden sozioökonomischen Folgen gestellt. Prognosen zufolge wird sich die Eurozone bis Ende 2020 in einer tiefen Rezession befinden, wobei gerade die südeuropäischen Mitgliedstaaten als anfälligste Volkswirtschaften auch am stärksten vom Ausbruch dieser Krise betroffen sind. 9 So prognostizierte unlängst der Internationale Währungsfonds der Eurozone ein Negativwachstum von 7 %.10 Wie schon im Zuge der Staatsschuldenkrise war es erneut die EZB, die als erste entschlossen reagierte und am 18. März 2020 die Einführung eines Programms zum Ankauf von Vermögenswerten (*Pandemic Emergency Purchase Programme*,

272 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

PEPP) ankündigte und versprach, bis zu 750 Mrd. Euro in Vermögenswerte und Schuldtitel der Eurozone zu investieren. 11 Zusammen mit den von der Kommission, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Europäischen Investitionsbank (EIB) im Geiste der Solidarität verabschiedeten Hilfsmaßnahmen ist ein finanzieller Schutzwall in Höhe von nahezu 1,3 Bn. Euro errichtet worden, der den Sturz der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften in die Rezession abfedern soll. Das von der Kommission auf Grundlage von Art. 122 AEUV aufgelegte Instrument „SURE“, welches zur Finanzierung der nationalen Kurzarbeitsregelungen Darlehen in Höhe von bis zu 100 Mrd. Euro bereitstellt, 12 sowie eine vom ESM bereitgestellte Pandemie-Kreditlinie mit einem Gesamtvolumen von 240 Mrd. Euro und Darlehen der Europäischen Investitionsbank für Firmen von bis zu 200 Mrd. Euro vervollständigen das Rettungspaket. 13 Flankierend haben sich Kommission und Rat zudem darauf verständigt, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu aktivieren und die im Rechtsrahmen des EU-Beihilferechts gebotene Flexibilität umfassend auszuschöpfen. 14 Die vorgenannten Maßnahmen sind Teil eines umfassenden Wiederaufbauplans (Recovery Roadmap). Das „Schlüsselinstrument zur Unterstützung einer dauerhaften Erholung“ soll ein Wiederaufbaufonds (Recovery Fund) bilden, der für die Jahre 2021 bis 2027 über den EU-Haushalt finanziert wird. 15

Wenngleich die Kommission der ökologischen Wende („Green Deal“16) und dem digitalen Wandel in ihrem Ende Januar 2020 vorgelegten Arbeitsprogramm

273 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

weiterhin absolute Priorität einräumt, ¹⁷ zeigen Art und Umfang der hier nur in Umrissen skizzierten Maßnahmen, die die Union bereits bisher zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie ergriffen hat, dass sie die vertragliche Normallage verlassen und auf nicht absehbare Zeit abermals in den Krisenmodus schalten muss. Anstatt die Klimapolitik bis 2050 zu gestalten, ist die Kommission in dieser Phase als Krisenmanager gefordert, um die Union zusammenzuhalten. Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Schengen-Raum (Art. 25 ff. Schengener Grenzkodex) ¹⁸ und ihre Konsequenzen für den Binnenmarkt¹⁹ sowie der Umgang mit den ungarischen Corona-Notstandsgesetzen²⁰ und nicht zuletzt die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich, auf deren Abschluss das Austrittsland bis zum 31.12.2020 drängt, ²¹ stellen die Union insgesamt und die noch junge Kommission im Besonderen vor eine Bewährungsprobe.

Zugleich macht die Pandemie aber auch die Grenzen deutlich, welche die vertraglichen Einzelmächtigungen dem Handeln der Unionsorgane setzen. So geriet die Kommission kurz nach Ausbruch der Pandemie in Europa angesichts ausbleibender Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit in die Kritik. Doch war es nicht Entscheidungsschwäche oder politisches Unvermögen, sondern vielmehr die unzureichende Kompetenzausstattung der EU im Bereich der Gesundheits- und Katastrophenschutzpolitik, die für das Bild einer handlungsunfähigen Kommission ursächlich sind. Denn diese Befugnisse liegen angesichts einer in diesen Politikfeldern überwiegend nur ergänzenden Zuständigkeit der Union²² in erster Linie bei den nationalen Regierungen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der noch unabsehbaren Folgen der Corona-Pandemie erscheint es notwendig, eine Debatte über die Stärkung der Kompetenzen der Union im Bereich des

274

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Gesundheitsschutzes (Art. 168 AEUV) und des Katastrophenschutzes (Art. 196 AEUV), aber auch eine weitere Aufstockung der finanziellen Mittel für humanitäre Hilfe zugunsten von Drittstaaten (Art. 214 i. V. m. Art. 4 Abs. 4 AEUV) ²³ anzustoßen.

Im Folgenden sollen sieben Thesen vorgestellt werden, die jenseits dieses neuerlichen Krisenszenarios für die Fortentwicklung des europäischen Projekts und damit die Zukunftsfähigkeit der Union aus der Sicht der Verfasser entscheidend sind. Nicht alle Herausforderungen, mit denen sich die Union konfrontiert sieht, können hier thematisiert werden. Zur Sicherung und Entwicklung der Demokratie auch unter den Bedingungen des digitalen Wandels wird daher auf neuere grundlegende Studien verwiesen. ²⁴

II. Klimaschutz priorisieren

Das Zieldatum der Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum²⁵ ist in Sicht. Daher muss sich der Blick auf den nächsten fünfjährigen Politikzyklus für Europa und den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2021 bis 2027 richten. Bereits anlässlich der Strategie „Europa 2020“ hatte der Europäische Rat nicht nur die Notwendigkeit erkannt, zu einer „globalen und umfassenden rechtlichen Übereinkunft“ zu gelangen, um das „vereinbarte Ziel, den weltweiten Temperaturanstieg, gegenüber den vorindustriellen Werten auf unter 2° C zu begrenzen“, und zugleich das Erfordernis hervorgehoben, die Entwicklungsländer bei der Bekämpfung des Klimawandels finanziell zu unterstützen. ²⁶

Das Pariser Klimaschutzübereinkommen, von 181 Vertragsstaaten ratifiziert, ist als eine koordinier-

te globale Reaktion auf den Klimawandel zu einem klimapolitisch bereits sehr akuten Zeitpunkt zu bewerten. Es sieht resolute, zügige Maßnahmen zur Senkung der Treibhausgasemissionen vor, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C zu halten und Anstrengungen seiner Begrenzung auf 1,5°C zu unternehmen (1.5°C pathway). Das Abkommen enthält ein deutliches Signal zur Dekarbonisierung der globalen Wirtschaft. Als weiteres Ziel legt es fest, in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts weltweit ein Gleichgewicht zwischen den Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken „auf der Grundlage der Gerechtigkeit und im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und der Bemühungen zur Beseitigung der Armut“ zu erzielen. Alle Vertragsparteien müssen bis zum Jahr 2020 eine

275 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

langfristige Strategie für eine emissionsarme Entwicklung im Bereich der Treibhausgase vorlegen, um so die Vorgaben des Übereinkommens zu verwirklichen. ²⁷ Der Weltklimarat (IPCC) kam in einem Sonderbericht (2018) zu dem Schluss, dass bis 2050 die CO₂-Emissionen der gesamten Welt auf null sinken müssten, um die Erderwärmung mit einer 50-prozentigen Chance noch bei 1,5°C gegenüber vorindustriellen Zeiten zu stoppen. ²⁸ In einem weiteren Bericht (2019) stellte der IPCC sodann fest, dass seit dem vorindustriellen Zeitalter (1850-1900) die mittlere Temperatur über den Landmassen nahezu doppelt so stark gestiegen ist wie die globale mittlere Temperatur über der Erdoberfläche insgesamt (Land und Meer). ²⁹

Die Union, die für 10 % der weltweiten Emissionen verantwortlich ist, sieht sich als „Vorreiterin beim Übergang zu einer Wirtschaft ohne Netto-Treibhausgasemissionen“ und zugleich „weitgehend auf Kurs, um ihre für 2020 gesteckten Ziele hinsichtlich Treibhausgasen, erneuerbaren Energien und Energieeffizienz zu verwirklichen“.³⁰ Sie hat – wie die Mitgliedstaaten der Union – sowohl das Kyoto-Protokoll³¹ als auch das Paris-Abkommen³² ratifiziert. Im Rahmen der zweiten Kyoto-Verpflichtungsperiode (2013-2020) hat sich die EU zu einer Reduktion der Emission von Treibhausgasen um 20 % gegenüber 1990 verpflichtet. Um das Langfristziel einer Senkung der Treibhausgasemissionen der EU um 80 % bis 95 % bis 2050 zu erfüllen, sollen die EU-internen Treibhausgasemissionen nach einem entsprechenden Ratsbeschluss vom Oktober 2014 bis 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990 gemindert werden. ³³ Zudem unterstützt der Europäische Rat seit Dezember 2019 das Ziel, „bis 2050 [...] eine klimaneutrale Union zu erreichen“. Polen konnte sich allerdings zum damaligen Zeitpunkt noch „nicht verpflichten, dieses Ziel für sich umzusetzen“.³⁴ Die Staats- und Regierungschefs der Union haben sich aber nicht auf eine Verschärfung des EU-Beitrags zum

276 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Paris-Abkommen geeinigt, also des EU-Klimaziels für 2030. Es verwundert daher nicht, dass auch das Abschlussdokument der bald darauf folgenden UN-Klimakonferenz in Madrid weitgehend vage und ambitionslos blieb. ³⁵ Dringend notwendige Regelungen für einen internationalen Austausch von Emissionsrechten oder zur finanziellen Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Bewältigung der Folgen des Klimawandels blieben aus.

Am 4. März 2020 legte die Kommission ein Klimagesetz vor, das die politische Zusage der EU, bis 2050 klimaneutral zu werden, rechtlich verankert. ³⁶ Das Gesetz bildet die Grundlage für einen langfristigen und nachhaltigen Umbau der europäischen Wirtschaft. ³⁷ Im Sinne einer Querschnittsklausel sollen alle politischen Maßnahmen der Union dem Ziel der Klimaneutralität künftig Rechnung tragen. ³⁸ Konkrete inhaltliche Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels sind dem Verordnungsentwurf allerdings nicht zu entnehmen. Stattdessen beabsichtigt die Kommission, die Einsparungsziele im Wege delegierter Rechtsakte i. S.d. Art. 290 AEUV anzupassen (Art. 3 Abs. 1 VO-E). Angesichts der relativ großen Zeitspanne des Ordnungsrahmens bis zum Jahr 2030 bzw. 2050 ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten der Kommission die Möglichkeit einräumen, über delegierte Rechtsakte die Ausgestaltung des Zielpfads zur Reduktion der Treibhausgase und damit die Festlegung der Geschwindigkeit der nationalen Zielerreichung anzuordnen. Im Gegensatz zur Verabschiedung von Sekundärrechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 AEUV) verbliebe dem Europäischen Parlament in diesem Fall lediglich ein bloßes Vetorecht (Art. 290 Abs. 2 AEUV), ohne die Möglichkeit im Rahmen einer parlamentarischen Debatte Einfluss auf den Inhalt des delegierten Rechtsakts zu nehmen.

Die europäische Industrie, die scharfen Umweltauflagen unterworfen werden soll, kann zugleich mit einem Schutz vor klimaschädlich produzierten Billigimporten mittels eines "*Carbon Border Adjustment Mechanism*" (CO₂-Grenzausgleichssystem) rechnen. ³⁹ Geplant ist im Sinne des Verordnungsentwurfs der Kommission vom 14. Januar 2020 weiterhin, dass ein Anpassungsfonds („*Just Transition Fund*“), finanziert aus dem EU-Haushalt und Mitteln des Europäischen Investitionsfonds (InvestEU), ⁴⁰ den vom Übergang am stärksten betroffenen Regionen und Sektoren bis 2030 jährlich Hilfen in Höhe von 100 Mrd. Euro leistet. ⁴¹ Das Emissionshandelssystem soll ausgeweitet werden, eine moderne

277 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Kreislaufwirtschaft Müll und Verschmutzung vermeiden, neue Strategien für saubere Luft und sauberes Wasser, ein Schutz der Artenvielfalt, eine Anpassung der Landwirtschaftspolitik und eine massive Aufforstung sind weitere beabsichtigte Maßnahmen. ⁴² Das Europäische Parlament unterstützt das Vorhaben, drängt angesichts des „Klimanotstands“⁴³ aber auf eine Reduzierung der Treibhausgase um 55 % und forderte einen „Quantensprung“ bei der Bereitstellung neuer Haushaltsmittel im MFR (2021-2027), um insbesondere dieses Ziel zu erreichen (1,3 % des Bruttonationaleinkommens der EU27). ⁴⁴

Ob der „Grüne Deal“ die Mitgliedstaaten insgesamt klimapolitisch motivieren kann, muss indes bezweifelt werden. Denn auch wenn die Wortschöpfung *von der Leyens* an den revolutionären *New Deal* erinnert, mit dem *Franklin D. Roosevelt* wirtschaftspolitische Maßnahmen in den USA initiierte, um die Große Depression zu überwinden (1933-1938), ist der *Green Deal* lediglich eine Strategie zur Aufrechterhaltung des *Status quo*. Eine Analyse der Finanzierung dieses Vorhabens verdeutlicht diesen Befund. ⁴⁵ Knapp die Hälfte der für den Klimaschutz vorgesehenen 1 Bn. Euro soll demnach aus dem EU-Haushalt stammen. ⁴⁶ Hinzu soll eine Kofinanzierung seitens der Mitgliedstaaten in Höhe von 114 Mrd. Euro kommen. InvestEU, der Nachfolger des sog. *Juncker-Plans*, soll rund 279 Mrd. EUR an privaten und öffentlichen Klima- und Umweltinvestitionen im Zeitraum 2021 bis 2030 anstoßen. Die Rolle der Europäischen Investitionsbank als einer „Europäischen Klimabank“ wird

nochmals gestärkt. ⁴⁷ Damit niemand zurückbleibt, soll der Mechanismus für einen gerechten Übergang im Zeitraum 2021 bis 2027 mindestens 100 Mrd. Euro in Form von EU-Haushaltsmitteln, Kofinanzierungen der Mitgliedstaaten und Beiträgen des InvestEU und der EIB mobilisieren. Hochgerechnet auf zehn Jahre sind dies rund 143 Mrd. Euro. Auch wenn mit Blick auf den künftigen MFR vom „größten Finanzkompromiss“ in der Geschichte der Union – nicht zuletzt angesichts der beabsichtigten finanziellen Kürzungen in beiden Säulen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik – die Rede ist, kommt im Bereich Klima- und Umweltpolitik verglichen mit den früheren Planungen der *Juncker*-Kommission lediglich ein Finanzvolumen von 7,5 Mrd. Euro hinzu, die für den *Just Transition Fund* vorgesehen sind. ⁴⁸ Revolutionär ist dies in der klimapolitischen Finanzierungsstrategie nicht. Umso mehr ist die Union im

278 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Rahmen einer technologieoffenen Umwelt- und Klimapolitik auf wissenschaftlich wohl durchdachte, alternative Konzepte, etwa im Bereich der Energieversorgung oder der Mobilität, angewiesen. ⁴⁹ Ohne sie kann keine Entscheidung gegen die Nutzung etablierter Fortbewegungskonzepte (Dieselfahrzeuge, Flugzeuge, Schifffahrt) getroffen werden.

Auch wenn Deutschland wegen des monatelangen Corona-Shutdown sein sich selbst für das Jahr 2020 auferlegtes und über "Kyoto II" (34 %) hinausgehendes Emissionsziel – 40 % weniger Treibhausgasausstoß als im Jahr 1990 – nun wohl doch erreichen wird, verstummt die namentlich von der Bewegung „Fridays for Future“ erhobene Forderung nicht, bei der Stromerzeugung sofort und vollständig aus der Kohle auszusteigen. Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ („Kohlekommission“) hat die Stilllegung von Kraftwerkskapazitäten im Einvernehmen mit den jeweiligen Kraftwerksbetreibern empfohlen. Zugleich hat sie darauf hingewiesen, dass es gemäß der aktuellen Reform des – bisher unzureichenden – Europäischen Emissionshandels (EU-EHS – Emissionshandelssystem der Europäischen Union) den Mitgliedstaaten zukünftig ab 2021 möglich sein wird, für Kraftwerksstilllegungen infolge von zusätzlichen nationalen Maßnahmen Emissionszertifikate in einem definierten Umfang aus dem nationalen Versteigerungsbudget zu löschen. ⁵⁰ Die Kohlekommission empfiehlt, diese Möglichkeit „maximal in Höhe der zusätzlich eingesparten CO₂-Mengen zu nutzen“. ⁵¹ Der am 29. Januar 2020 von der Bundesregierung beschlossene Entwurf des „Strukturstärkungs- und Kohleausstiegsgesetzes“ ⁵² hat in Deutschland eine Debatte darüber entfacht, ob der Kohleausstieg schneller vollzogen werden muss als im Entwurf vorgesehen. Deutschland ist das erste Industrieland, das sowohl aus der Atom- als auch aus der Kohleverstromung aussteigt.

Das Emissionshandelssystem wird in seiner bisherigen Ausgestaltung mit Blick auf die Begrenzung nationaler CO₂-Grenzwerte höchst unterschiedlich eingeschätzt. Während es teilweise als schlicht „unwirksam“ kritisiert wird, da es seit 2005 unverändert so angelegt gewesen sei, dass keine Knappheit von Zertifikaten

279 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

und damit keine Lenkungswirkung hin zur Vermeidung von CO₂-Emissionen habe entstehen können, ⁵³ betont die Bundesregierung seine „erhebliche Bedeutung“, die es schon jetzt für die nationalen Klimaziele im Energiebereich entfalte. Obwohl der Emissionshandel als EU-weites Instrument nicht darauf ausgerichtet sei, zielgerichtet in einzelnen Sektoren oder Mitgliedstaaten Emissionsenkungen zu bewirken (und damit die nationalen Klimaziele sicherzustellen), können mit dem CO₂-Preis hiernach gleichwohl zentrale Preisanreize für derartige Emissionsminderungen auch im grenzübergreifenden Handel von Emissionsrechten geschaffen und damit die Erreichung der nationalen Klimaziele unterstützt werden. ⁵⁴ Die Reform des EHS war indes überfällig: ⁵⁵ Um die Geschwindigkeit der Emissionssenkungen zu erhöhen, wird die Gesamtmenge an Emissionszertifikaten ab 2021 um jährlich 2,2 % gegenüber derzeit 1,74 % verringert. Doch wird dieser lineare Reduktionsfaktor nicht ausreichen, um das für 2050 vereinbarte EU-Klimaziel zu erreichen. Der Faktor müsste bei 2,4 %, wenn nicht gar bei 2,6 % liegen. ⁵⁶

Auch für die nicht unter das EU-EHS fallenden Sektoren wurden nationale Treibhausgasreduzierungsziele festgelegt und Rechtsvorschriften eingeführt, die sicherstellen sollen, dass in der EU die Senken „Land“ und „Wälder“⁵⁷ erhalten bleiben. Auch hier sind indes hinsichtlich der Bewirtschaftung dieser Flächen alarmierende Ergebnisse festzustellen: Die Land- und Forstwirtschaft steuert nach den Forschungen des Weltklimarates weltweit rund 23 % zu den vom Menschen verursachten Treibhausgasen bei. ⁵⁸ Trotz der umfangreichen internationalen Bemühungen und völkerrechtlichen Verhandlungserfolge ist nüchtern festzustellen, dass dem Klimawandel bis jetzt tatsächlich – also im Handeln der Staaten und ihrer Bürger – keine adäquaten Gegenmaßnahmen entgegengesetzt wurden.

Noch eine weitere Einsicht erscheint mit Blick auf die Energiewende unverzichtbar: An die Stelle der volkswirtschaftlich ineffizienten und verteilungspolitisch bedenklichen Subventionierung der erneuerbaren Energien im Stromsektor („Einheitliches-Energien-Gesetz“ – EEG) sollte ein über alle Sektoren des Energieverbrauchs hinweg einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen treten. Die neue

280 ▲

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270) ▼

Präsidentin der Kommission⁵⁹ sieht, ebenso wie die vorherige Kommission, ⁶⁰ aber auch Wirtschaftsweisen⁶¹ und weitere Ökonomen, ⁶² eine CO₂-Bepreisung als das unabweisbare Grundinstrument der Steuerung an, um die Verbraucher in der Union zu einer Einsparung von Emissionen anzuhalten. Ein einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen, auch in Form einer erhöhten Energiesteuer, scheint ein wirksames Instrument zu sein, um negative Umweltauswirkungen zu sanktionieren und die Steigerung der Energieeffizienz, die Minderung der Treibhausgasemissionen und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft in den Mittelpunkt zu stellen. Das einheitliche Preissignal sollte möglichst dadurch umgesetzt werden, dass der EU-weite Emissionshandel auf den Verkehrs- und Wärmesektor sowie alle anderen Bereiche ausgeweitet wird, die noch nicht darin eingebunden sind. ⁶³ Schließlich macht allein der Verkehrssektor heute über ein Viertel der gesamten Treibhausgasemissionen der Union aus und ist ein großes Hemmnis für die Erreichung ihrer Klimaschutzziele. Personenkraftwagen, Nutzfahrzeuge, Lastkraftwagen und Busse erzeugen über 70 % aller auf den Verkehr zurückzuführenden Emissionen von Treibhausgasen. ⁶⁴ Während die bisherigen, auf CO₂-Grenzwerte und Quotierungen für emissionsarme Fahrzeuge („saubere leichte Nutzfahrzeuge“) an-

gelegten Maßnahmenpakete der Kommission⁶⁵ – namentlich die Absenkung des CO₂-Ausstosses seit dem Jahr 2015 auf einen Flottendurchschnittswert

281

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

von 130 Gramm, ein weiteres Absenken bis 2020 auf 95 Gramm und eine nochmalige Reduzierung um 38 % im Mitgliedsstaat Deutschland bis Ende 2030 – ordnungspolitisch (weil kaum erreichbar und dann mit Strafzahlungen verbunden) in Frage gestellt wurden, ⁶⁶ ließe sich eine Reduktion von CO₂-Emissionen effizient innerhalb des EU-ETS realisieren. ⁶⁷ Um eine Verlagerung von CO₂-Emissionen zwischen den Mitgliedstaaten (sog. *Carbon Leakage*) zu vermeiden, soll eine Grenzsteuer eingeführt werden. ⁶⁸

Der Bundestag hat am 12. Dezember 2019 das sogenannte Klimapakete angenommen, das u. a. die Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes vorsieht. Mit dem Gesetz werden im Kern die Klimaschutzziele erstmals gesetzlich normiert und die Ziele des Klimaschutzplans 2050 in jährliche Emissionsbudgets für die Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft übertragen. ⁶⁹ Vorgesehen sind danach unter anderem ein höherer CO₂-Preis, eine weitere Anhebung der Pendlerpauschale sowie Entlastungen beim Strompreis. Der Emissionshandel soll 2026 starten, wobei der Preis für die Tonne CO₂ zunächst bei maximal 60 Euro gedeckelt werden soll. Dem vorgeschaltet werden soll ein Preis auf CO₂, der bei den Produzenten, etwa Raffinerien, erhoben werden soll. Bund und Länder einigten sich im Vermittlungsausschuss darauf, den CO₂-Preis ab Januar 2021 auf zunächst 25 Euro/Tonne festzulegen. Danach steigt der Preis schrittweise bis zu 55 Euro im Jahr 2025 an. Für das Jahr 2026 soll ein Preiskorridor von mindestens 55 und höchstens 65 Euro gelten.

Schon der Akzeptanz dieser umweltpolitischen Steuerung auf Seiten der Bürger wegen muss die Umweltbesteuerung sozial gerecht – etwa im Wege einer abgabeneutralen ökologischen Steuerreform im Energiesektor auch unter Eröffnung von befristeten Steuervorteilen – ausgestaltet werden. Ordnungspolitisches Denken muss ein zentraler Baustein der Klimapolitik bleiben, um die Energiewende, also den kompletten Umbau des Energieversorgungssystems zwecks drastischer Rückführung der Nutzung fossiler Ressourcen, erfolgreich zu gestalten. Eine staatliche Detailsteuerung würde zu Misserfolg führen. Der Staat hat die Aufgabe der Rahmensetzung, etwa beim Aufbau der Übertragungsnetze. Wenn es um Details wie etwa die Vermeidungstechnologie geht, muss er sich hingegen im Sinne arbeitsteiliger Organisation und damit der Kostendeckelung auf die Informationen der dezentralen Akteure verlassen.

Die von der Union und in den Mitgliedstaaten bislang ergriffenen klimapolitischen Maßnahmen gehen Umweltverbänden und Klimaschützern nicht weit

282

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

genug. Der Protest hiergegen hat inzwischen auch die nationalen Gerichte erreicht. In den Niederlanden war bereits im Jahr 2015 eine Klage der Umweltorganisation Urgenda gegen die Regierung

wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen erfolgreich. Damit wurde die sechstgrößte Volkswirtschaft Europas dazu verpflichtet, den CO₂-Ausstoß bis Ende 2020 um mindestens 25 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Das oberste Gericht der Niederlande (*Hoge Raad*) hat dieses Urteil bestätigt.⁷⁰ Das Gericht stützte sein Urteil auf die UN-Klimakonvention und die gesetzliche Verpflichtung des Staates, das Leben und das Wohlbefinden der Bürger zu schützen. Diese Rechtsgüter hat es der EMRK (Art. 2 und Art. 8) entnommen, die in den Niederlanden Vorrang vor dem nationalen Verfassungsrecht hat.⁷¹

Umweltschützer haben im Jahr 2019 den 29. Juli zum Erdüberlastungstag (Earth Overshoot Day) erklärt. Zu diesem Zeitpunkt – abermals früher als im Vorjahr – gelten hiernach alle weltweit verfügbaren und erneuerbaren Ressourcen im Jahr 2019 als verbraucht, so dass eine Regenerierung des Ökosystems der Erde bei stetig wachsender Weltbevölkerung (2019: 7,67 Mrd. Menschen) in diesem Zeitabschnitt nicht mehr möglich war. Die gesamte, erheblich wachsende Menschheit (7,7 bei bald erwarteten elf Mrd.) nutzt den Planeten 1,75 Mal schneller, als er sich selber regenerieren kann.⁷² Am Einsatz der Union und ihrer Mitgliedstaaten für Klima-, Umwelt- und Energiepolitik werden junge Europäer – vor allem in Dänemark, Schweden, Finnland, Irland, Luxemburg, Deutschland, Belgien, Niederlande und Frankreich⁷³ – die Glaubwürdigkeit dieses Staatenverbundes messen und danach bestimmen, in welchem Maße sie sich für seinen Ausbau hin zu einer politischen Gemeinschaft engagieren.⁷⁴

283

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

III. Die „Europäische Säule sozialer Rechte“ ins Werk setzen – aber wie?

Unter den Problemen, die die Unionsbürger auf *nationaler* Ebene bewegen, teilen sich drei Items den ersten Rang: Arbeitslosigkeit, steigende Preise/Inflation/Lebenshaltungskosten sowie Gesundheit und soziale Sicherung. Diese Themen wurden im Juni 2019 jeweils von 21 % der Europäern, also von etwas mehr als einem Fünftel der Befragten, als „wichtig“ bezeichnet.⁷⁵ Die soziale Gestaltung der europäischen Integration nimmt daher neben der Klimapolitik zu Recht eine zentrale Stelle unter den Zielvorgaben der Europäischen Kommission ein.

Die Europäische Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und der Kommission in Göteborg unterzeichnet wurde, beinhaltet Grundsätze und Rechte, die „im Europa des 21. Jahrhunderts für faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Sozialsysteme“ als „unerlässlich“ angesehen werden.⁷⁶ Ihr stabilitätssichernder Auftrag ist „in besonderem Maße“ für das Euro-Währungsgebiet konzipiert, doch an alle Mitgliedstaaten gerichtet.⁷⁷ Es werden einige Rechte bekräftigt, die bereits Teil des Besitzstands der Union sind. Zudem kommen neue Grundsätze hinzu, die auf Herausforderungen im gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Bereich abzielen.

Dabei sind sich die Urheber darüber bewusst, dass „zuerst auf der geeigneten Ebene entsprechende Maßnahmen oder Rechtsvorschriften angenommen werden [müssen]“, damit die Grundsätze und Rechte durchsetzbar sind.⁷⁸ Im Kern stellt sich allerdings die Frage, inwieweit diese Ziele eines sozialen Europas angesichts der lediglich geteilten Zuständigkeit der Union auf dem Gebiet der Sozialpolitik (Art. 4 Abs. 2 lit. b AEUV) umsetzbar sind.⁷⁹ Während die Union über keine entsprechenden Kompetenzen verfügt, um „soziale Gerechtigkeit“ und sozialen Ausgleich herzustellen, spielt das

Ziel des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer (Art. 153 AEUV) eine herausragende Rolle und tritt neben den an die Union gerichteten Auftrag, die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt herzustellen (Art. 157 AEUV).⁸⁰ Indes kann sich die Union auch beim Erlass von Maßnahmen des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer nur auf fragmentierte Zuständigkeiten stützen (etwa hinsichtlich der Arbeitssicherheit und der Arbeitsbedingungen). Die Befugnisse der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, bleiben hiervon unberührt. Zudem ist anerkannt, dass die Zuständigkeit der Union auf eine bloße Unterstützung der Mitgliedstaaten, also auf eine Ergänzung ihrer Tätigkeit, beschränkt ist.⁸¹

284 ▲

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270) ▼

Der Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte schlägt u. a. einen Mindestlohn für alle Mitgliedstaaten, die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung sowie eine Jugendgarantie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vor.⁸² Die Kommissionspräsidentin sieht bei der Festlegung eines Mindestlohns die Sozialpartner in der Pflicht, einen ländergerechten Mindestlohn im sozialen Dialog auszuhandeln. Denn eine Kompetenz der Union zur Festsetzung von Mindestlöhnen kann den Verträgen nicht entnommen werden (Art. 153 Abs. 5 AEUV) und ist auch mit Blick auf die Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit und der Kapitalverkehrsfreiheit als zweifelhaft anzusehen. Ohne einen lenkenden europäischen Rahmen wird dieses sozialpolitische Projekt auf der Ebene der Union aber nicht umsetzbar sein. Angesichts einer Jugendarbeitslosigkeit von durchschnittlich über 14 % in den Ländern der Union⁸³ besteht nach wie vor „dringender Handlungsbedarf“.⁸⁴ Zu begrüßen ist daher die Überlegung der Kommissionspräsidentin, die bereits 2013 eingeführte Jugendgarantie⁸⁵ zu verstetigen.⁸⁶ Allerdings kann es sich dabei weiterhin nur um ein flankierendes Element zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit handeln, während konkrete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Vermittlungsangebote und Weiterbildungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten erfolgen müssen. Insofern bilden die Fortsetzung der Beschäftigungsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds und die von *von der Leyen* unterstützte Forderung des Europäischen Parlaments, die Mittel für das Erasmus-Programm im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (2021 bis 2027) zu verdreifachen, wichtige Schritte zur Umsetzung der Jugendgarantie in den Mitgliedstaaten.

Bei einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung geht es im Kern darum, die nationalen Arbeitslosenversicherungen in Zeiten schwerer Wirtschaftskrisen durch einen gemeinsamen Fonds zu unterstützen.⁸⁷ Ihre Einführung ist umstritten. Ökonomisch erscheint der Vorstoß bedenkenswert, weil eine solche Versicherung bei makroökonomischen Schocks eine bedeutende Auffangwirkung entfalten und so das Euro-Währungsgebiet vor den Folgen einer schweren Wirtschaftskrise schützen könnte.⁸⁸ An einer europaweiten Rückversicherung im Fall der

285 ▲

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270) ▼

Arbeitslosigkeit wird vor allem kritisiert, dass hierdurch permanente Transferzahlungen notwendig würden, die vor allem wirtschaftlich starke Länder wie Deutschland trafen.⁸⁹ Hingegen bescheinigt eine im Mai 2019 vom ifo-Institut vorgelegte Studie über mögliche Stabilisierungs- und Verteilungs-

wirkungen einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung eine „signifikante Stabilisierung im Vergleich zu rein nationalen Arbeitslosenversicherungen.“⁹⁰

Die Arbeitslosenrückversicherung hat möglicherweise das Potenzial, als ein weiteres fiskalisches Instrument die Finanzstabilität in der Eurozone zu sichern. Es sollten aber Vorkehrungen getroffen werden, um im Fall ihrer Einführung Marktdisziplin und Risikoteilung zu gewährleisten. Ein Einfallstor für eine europäische Arbeitslosenrückversicherung scheint die Kommission mit dem von ihr vorgeschlagenen Solidaritätsmechanismus „SURE“ zu öffnen, der ein Element der Strategie der Krisenbewältigung bilden soll.⁹¹ Auf Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV sollen SURE-Darlehen an die Mitgliedstaaten zur Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen gewährt werden. Die erforderlichen Mittel will die Kommission als Anleihen „im Namen der Union [...] an den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten [aufnehmen]“ (Art. 4 VO-E), die wiederum „im Geiste der Solidarität“ durch ein über Art. 122 Abs. 1 AEUV eingerichtetes Garantiesystem der Mitgliedstaaten in Höhe von 25 Mrd. Euro abgesichert werden.⁹²

IV. Die Wirtschafts- und Währungsunion ausbauen

Auch über zehn Jahre nach dem Beginn der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise bildet die umfassende Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) aus der Sicht J.-C. Junckers das „Kernstück des Europäischen Projekts“.⁹³ Die Mitgliedstaaten mussten in der Amtszeit „seiner“ Kommission (2014-2019) nicht nur die Stabilität und Integrität des Euro-Währungsgebiets wahren, sondern auch die Schwachstellen in der Architektur des einheitlichen Währungsraums ausbessern. Vor diesem Hintergrund haben die fünf Präsidenten im Juni 2015 die Agenda für eine Vertiefung der WWU angestoßen.⁹⁴ Nach zahlreichen Reformmaßnahmen von Union und Mitgliedstaaten, die etwa den Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Einrichtung des ESM, die Einführung zahlreicher

286

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Schlüsselemente der Bankenunion sowie die Vollendung der Kapitalmarktunion betrafen, scheint der politische Wille der Mitgliedstaaten erlahmt, weitere Anstrengungen zu unternehmen.

Um die WWU langfristig zu vollenden und den im Bericht der fünf Präsidenten vorgegebenen Zeitplan bis 2025 einzuhalten, forderte der damalige Präsident der Kommission die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten anlässlich einer am 22. Juni 2019 veröffentlichten Evaluierung auf, „entschlossener gemeinsame Anstrengungen“ zur weiteren Reform der WWU zu unternehmen.⁹⁵ Dabei geht es um die Einführung eines Eurozonenbudgets, den Umbau des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds und seine Überführung in das Unionsrecht sowie die Vollendung der Banken- und Kapitalmarktunion. Ein Europäischer Währungsfonds könnte bei der Finanzierung gemeinsamer Innovationsprojekte der Eurozone eine Schlüsselrolle spielen.⁹⁶ Im Ergebnis verdichten sich die einzelnen Maßnahmen und Vorschläge zu einer Strategie, um die wirtschafts- und haushaltspolitische Konvergenz zwischen allen Mitgliedstaaten der Union zu fördern und die ökonomischen und rechtlichen Bedingungen für eine Erweiterung der Eurozone zu schaffen. Doch müssen die Mitgliedstaaten dafür zunächst ihre politische Uneinigkeit über den künftigen Kurs überwinden. In einer Sackgasse befinden sich die Verhandlungen vor allem angesichts der Furcht der nord- und osteuropäischen Staaten, dass sie für die aufgelaufenen Schulden anderer (südeuropäischer) Mitgliedstaaten einstehen müssen.⁹⁷

Die Vorschläge zur Weiterentwicklung der WWU, allen voran ihre Ausdehnung auf die noch außerhalb der Eurozone stehenden Mitgliedstaaten, scheinen der Devise „jetzt erst recht“ zu folgen und darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz Europas zu stärken. Inwieweit sie den Interessen der Unionsbürger dienen, versteht sich indes keineswegs von selbst. Die Europäische Kommission wird stärker auf die nationalen Befindlichkeiten eingehen müssen, als dies in den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration erforderlich war. In den acht Ländern der Union, die nicht der Eurozone angehören, ist das Meinungsbild in der Bevölkerung hinsichtlich einer Übernahme des Euro als Währung uneinheitlich. Die gegenwärtigen Regierungen in Polen und Ungarn lehnen seine Einführung ab. Auch die Haltung Schwedens sowie Dänemarks zeigt, dass die Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und die angestrebte Konvergenz Europas keine ausreichenden Anreize bilden, um die Skepsis der Bevölkerung

287 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

gegenüber dem befürchteten europäischen „Superstaat“ zu überwinden. Ungeachtet dieser von einzelnen Mitgliedsstaaten bezogenen Positionen ist festzustellen, dass sich infolge des vollzogenen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union und des daraus folgenden Wegfalls seiner Bevölkerung aus der Berechnung der doppelten qualifizierten Mehrheit der Bevölkerungsanteil der Eurozonen-Mitglieder im Rat erhöhen wird. Die 19 Staaten der Eurozone (Euro-19) werden in diesem Organ nach einem Exodus der Briten aus der Union 70,4 % der Mitgliedstaaten und 76,5 % der Unionsbevölkerung repräsentieren. Sie erhalten damit innerhalb der Union ein größeres Gewicht.

Erst recht stellt sich die Frage, ob und wie eine stärkere Vergemeinschaftung der Europäischen Wirtschaftspolitik gelingen kann, wenn dieser Ansatz über eine bloße Koordinierungsrolle der Union hinsichtlich der nationalen Wirtschaftspolitiken hinausgehen soll. Ein erster Schritt läge darin, zumindest den völkerrechtlichen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalvertrag⁹⁸) in das Unionsrecht zu überführen. Auch eine stärkere rechtliche Kontrolle seitens des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Einhaltung der nationalen Haushaltsverpflichtungen wäre anlässlich einer solchen „Repatriierung“ des Fiskalpaktes (*B. de Witte*) geboten. ⁹⁹ Mit jeder weiteren Integration der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gemäß der Gemeinschaftsmethode sind aber tiefgreifende Einschnitte in die Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente verbunden. Gleichwohl erscheinen mittelfristig Schritte geboten, die der Union die Zuständigkeit für die *rechtsverbindliche* – mithin nicht nur empfehlende – Festlegung der Grundzüge einer (dann) „Europäischen Wirtschaftspolitik“ geben, um so die Unvollkommenheit der institutionellen Ausgestaltung der WWU und damit ihre Krisenanfälligkeit zu verringern. Ohne eine Vertragsänderung ist dies indes nicht realisierbar. Die Eskapaden der nur gut ein Jahr lang amtierenden italienischen Regierung *G. Conte, M. Salvini* und *L. di Maio* anlässlich der Haushaltsplanung für das Jahr 2019 haben abermals deutlich gemacht, wie sehr einzelne Mitgliedstaaten in populistischer Absicht dazu neigen, eine Überschuldung des nationalen Haushalts zwecks Finanzierung bloßer Konsumausgaben – anstatt von Investitionsausgaben – in Kauf zu nehmen.

V. Supranationalität stärken

Am 10. März 2019 hat *A. Kramp-Karrenbauer* folgende Ansicht vertreten: „Unser Europa sollte daher auf zwei *gleichberechtigten* Säulen der

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

288

intergouvernementalen Methode und der Gemeinschaftsmethode stehen.“¹⁰⁰ Am 2. November 2010, also in einem frühen Stadium der Polykrise, hatte Bundeskanzlerin *A. Merkel* vor dem Europakolleg in Brügge in Übereinstimmung mit dem damaligen Ratspräsidenten *H. van Rompuy* in anderer Gewichtung der beiden Integrationsmethoden erklärt: “[...] ich finde einen koordinierten europäischen Standpunkt nicht nur, indem ich die Gemeinschaftsmethode anwende, sondern ich finde einen gemeinsamen europäischen Standpunkt manchmal auch, indem ich die intergouvernementale Methode anwende. Wichtig ist, dass wir in wichtigen Fragen gemeinsame Standpunkte haben.“ Die Anhänger der zwischenstaatlichen Methode einerseits („Intergouvernementalisten“) und die „Wahrer und Bewahrer der Gemeinschaftsmethode“ wollte sie nicht gegeneinander ausgespielt sehen. „Denn nur gemeinsam können wir das Europa der Bürger bilden.“¹⁰¹

Die Gemeinschaftsmethode als supranationales Beschlussverfahren im (Minister-)Rat der Europäischen Union erleichtert die Entscheidungsfindung und stärkt somit die Handlungsfähigkeit der Union. So viel Supranationalität wie möglich, so wenig intergouvernementale Zusammenarbeit wie nötig, bedeutet, dass das Prinzip der Einstimmigkeit bei Abstimmungen im (Minister-)Rat der EU seit dem Vertrag von Lissabon weitgehend überwunden ist und hier stattdessen das Prinzip der qualifizierten Mehrheit gilt. Es besagt, dass 55 % der Mitgliedstaaten einem Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zustimmen (in der Praxis bedeutet dies 15 von 27) *und* diese unterstützenden Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen müssen. Eine (in der Praxis schwer erreichbare) Sperrminorität muss von mindestens vier Ratsmitgliedern gebildet werden, die zusammen mehr als 35 % der EU-Bevölkerung vertreten. Zusammen mit dem Vereinigten Königreich verfügten Deutschland, die Niederlande, Österreich und Finnland über eine solche Sperrminorität. Sie ging mit dem Vollzug des Brexit verloren, während der „mediterrane Block“ seine Sperrminorität ausbauen kann („Mediterranisierung der Union“).

Das Bekenntnis zur Supranationalität beinhaltet die Forderung, auch einige jener Politikbereiche, in denen die Union bisher nur über eine begrenzte Kompetenzausstattung verfügt und die daher noch nicht der Gemeinschaftsmethode folgen, auf absehbare Zeit dem supranationalen Verfahren durch die Nutzung der mit dem Vertrag von Lissabon (2009) eingeführten „Brückenklausel“ (Art. 48 Abs. 7 EUV) zu unterwerfen. Dies gilt in besonderem Maße für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die gegenwärtig gemäß dem Unionsvertrag von Lissabon „vom Europäischen Rat und vom Rat“ im Regelfall „*einstimmig* festgelegt und durchgeführt wird“. Das politisch Machbare und das

mittels einer solchen

289

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Vertragsausschöpfung Mögliche dürfen dabei freilich nicht aus dem Blick geraten. Umstritten ist namentlich der Vorschlag der *Juncker*-Kommission, in einem Vier-Stufen-Plan die bisher verpflichtende Einstimmigkeit im Bereich der Steuerpolitik zu überwinden.¹⁰² Um schneller auf gemeinsame steuerpolitische Herausforderungen zu reagieren, können die Staats- und Regierungschefs im Euro-

päischen Rat unter *erstmaliger* Anwendung der allgemeinen Brückenklausele beschließen, künftig in ausgewählten steuerpolitischen Fragen (Bekämpfung von Steuerbetrug, Modernisierung von harmonisierten Steuerbereichen) zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und zu einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen. ¹⁰³ Dem Vorhaben stehen indes die nationalen Eigeninteressen der europäischen Niedrigsteuereländer (Irland, Malta, Zypern), die Furcht vor einer Zentralisierung der Steuerpolitik (Deutschland) und voneinander abweichende Gerechtigkeitsvorstellungen der EU-Länder (nordeuropäische und südeuropäische Staaten) entgegen. Auch wenn der Weg bis zur Anwendung der Brückenklausele noch lang ist, sollten gemeinsame länderübergreifende steuerpolitische Maßnahmen vor diesem Hintergrund nur behutsam ergriffen werden.

Auch die außenpolitischen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Union, wie sie immer wieder zu Tage treten, lassen sich nicht von heute auf morgen hinwegzaubern. Gewiss ist aber auch, dass die Europäische Union nicht als *global player* auftreten und außenpolitische Standpunkte – insbesondere in den Vereinten Nationen – in überzeugender Weise vertreten kann, solange es den Mitgliedstaaten nicht gelingt, gemeinsame außenpolitische Grundpositionen zu entwickeln. Das „Wegducken“ der EU-Mitgliedstaaten vor der Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung im anhaltenden Syrienkrieg bildet hierfür den wohl deutlichsten Beleg. ¹⁰⁴ Die von Spannungen und wirtschaftlichen Unsicherheiten geprägte globale Ordnung erfordert daher eine geeinte Europäische Union, die ihren diplomatischen und wirtschaftlichen Einfluss stärker als bisher einbringt. Die Europäische Kommission tritt vor diesem Hintergrund mit dem Anspruch an, als eine „truly geopolitical commission“ zu wirken. ¹⁰⁵ Dieses Ziel spiegelt sich auch in ihrem Arbeitsprogramm wider. Sämtliche Maßnahmen und Initiativen sollen auf das auswärtige Handeln ausgerichtet werden. ¹⁰⁶

290 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

VI. Nationale Identität unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit maßvoll behaupten und Europäische Identität kraftvoll entwickeln

1. Die Identität der nationalen Verfassungen schützen

Der Begriff der nationalen Identität (Verfassungsidentität) ist in der Rechtsprechung verschiedener mitgliedstaatlicher Höchstgerichte in den letzten Jahren zu einem vieldiskutierten Topos herangereift. Treibende Kraft ist dabei die unionsbezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der dem nationalen Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht erteilte Auftrag, im Rahmen der Integration die Verfassungsidentität des Grundgesetzes zu schützen („Integrationsverantwortung“) stellt sich ebenso wie der von den Karlsruher Richtern reklamierte Anspruch, „die Feststellung des unantastbaren Kernbereichs der Verfassungsidentität [zu treffen] und die Prüfung [vorzunehmen], ob eine „Maßnahme der Union (in der vom Europäischen Gerichtshof festgestellten Auslegung) in diesen Kernbereich eingreift,“ ¹⁰⁷ als ein defensives Konzept dar („Widerstandsformel“¹⁰⁸). Schon angesichts seiner Verankerung in der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG ist es nicht darauf angelegt, Integrationsspielräume zu öffnen. Vielmehr zieht der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts dem Integrationsgesetzgeber durch die Ausfüllung der „Identität“ mit unantastbaren Verfassungsgehalten eine deutliche souveränitätsschützende Grenze.

Inzwischen ist unter der Vorhut des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsidentität in der Rechtsprechung anderer mitgliedstaatlicher Höchstgerichte zu einem Sammelbegriff für unter-

schiedliche Schutzkonzepte geworden. ¹⁰⁹ Stets geht es darum, bestimmte – oftmals aus einer Interpretation von Grundnormen der jeweiligen nationalen Verfassung gewonnene – Bereiche der „souveränen“ Entscheidung des nationalen Gesetzgebers der Integration sowie dem Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts vor dem gesamten mitgliedstaatlichen Recht zu entziehen. Nach diesem souveränitätsorientierten Identitätskonzept ist auf die verfassungsrechtlichen Besonderheiten der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Angelegenheiten, die in den Kernbereich der staatlichen (identitätsbildenden) Souveränität oder der Menschenwürde fallen, dürfen der politischen Entscheidung zugunsten einer fortschreitenden Integration nicht unterworfen werden. Nach der rechtsdogmatischen Ausbuchstabierung der grundgesetzlichen Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG), zunächst in Verbindung mit dem Recht auf

291 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) sowie mit Blick auf verfassungsrelevante Kompetenzübertragungen oder -änderungen zugunsten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG), ¹¹⁰ sodann in Verbindung mit dem Demokratieprinzip (Volkssouveränität), dem Wahlrecht der Bürger und ihrem „Anspruch auf Demokratie“ (kraft des in der Würde des Menschen wurzelnden Kerns des Demokratieprinzips¹¹¹), begrenzt die Verfassungsidentität das Staatsziel der Europaoffenheit des Grundgesetzes¹¹² und damit die Reichweite der Beteiligung Deutschlands am Prozess der europäischen Integration. ¹¹³ Es gilt namentlich der „unbedingte Vorrang“ der grundgesetzlich normierten und vom Bundesverfassungsgericht in ihrem Gehalt interpretierten Menschenwürde vor dem Unionsrecht, ¹¹⁴ trotz und unbeschadet ihrer nahezu wortgleichen, ebenfalls mit Absolutheitsgarantie ausgestatteten¹¹⁵ Verbürgung in der Verfassungsordnung der Union (Art. 1 GRC). Doch „wenn zwei Grundgesetze dasselbe sagen, so ist es nicht dasselbe“ (*R. Smend*). Bei diesem struktursichernden Ansatz bleibt der Inhalt der Verfassungsidentität trotz aller Vergleichbarkeit der Verfassungsgrundsätze, die die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte zum unverletzlichen Kern nationaler Verfassungshoheit zählen, ¹¹⁶ ungewiss. ¹¹⁷ Denn die Konkretisierung dieser Identität trägt zugleich dezisionistische Züge. Dies auch deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht seit der Entscheidung im OMT-Verfahren die „Identitätskontrolle“ von der unionalen Pflicht abkoppelt, die „jeweilige nationale Identität“ der Mitgliedstaaten zu „achten“ (Art. 4 Abs. 2 S. 1 2. Alt. EUV). ¹¹⁸

Ein Wechselspiel des Identitätsschutzes auf nationaler und supranationaler Ebene im *rechtlichen* Sinne würde die Bereitschaft der nationalen Höchstgerichte erfordern, die Bausteine des mitgliedstaatlichen Identitätsschutzes dem Gerichtshof der Europäischen Union zwecks einer Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit dem inhaltlich ganz anders besetzten Konzept des Schutzes der nationalen Identität der

292 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Mitgliedstaaten seitens der Union (Art. 4 Abs. 2 EUV) vorzulegen (Art. 267 AEUV). Ein solches Vorlageverfahren schließen die nationalen Höchstgerichte jedoch aus und betrachten mithin nicht nur diese verfassungsrechtlichen Maßstabnormen, sondern auch die auf ihrer Grundlage gewonnenen Ergebnisse – sei es bei der Kontrolle von Vertragsänderungen oder von hoheitlichen Einzelmaßnah-

men der Union – als integrationsfeste Reservate. Damit verteidigen sie nicht nur die eigene Verfassungsgerichtsbarkeit, ¹¹⁹ sondern markieren zugleich den sogenannten „Europäischen Verfassungsverbund“ als ein Netzwerk vornehmlich *faktischer* Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Verfassungsordnungen. ¹²⁰

So wie „Kunst und Kultur“ zu bedeutungsschweren Begriffen im Zeichen der 1871 errungenen Reichseinheit aufstiegen und die „Kulturnation“ im Sinne *Herders* und *Fichtes* zu einem integrierenden Konzept werden sollte, ¹²¹ so soll der nur auf den ersten Blick entpolitisierte Begriff der „Verfassungsidentität“ den Staat als organisierte Machteinheit¹²² vor supranationalen Einbrüchen in die nationale Verfassungssubstanz und damit vor staatlicher Desintegration im Rahmen europäischer Integration schützen. ¹²³ Dieses Konzept ist durch einen aufklärerischen „Verfassungsoptimismus“ geprägt, also von der Überzeugung eines Fortschreitens der den Staat verstetigenden Verfassung „zum Besseren“. Der Vorgang bedarf, so die Verteidiger der Verfassungsidentität, eines „Elementarbestands unverzichtbarer Regeln“, der nicht gefährdet werden darf. ¹²⁴ Art. 79 Abs. 3 GG umfasst jedoch Gehalte, die keineswegs zum unverzichtbaren Verfassungskern freiheitlicher Demokratien gehören. ¹²⁵ Zum anderen birgt eine allzu extensive Auslegung jener Güter, die den Verfassungskern bilden, die Gefahr, dass eine evolutive Weiterentwicklung der Verfassung¹²⁶ im Sinne eines „living instruments“,¹²⁷ als welches sie sich insbesondere im Prozess der europäischen Integration erweisen muss, unmöglich gemacht wird. Die These C. *Schmitts* von den Grenzen der

293 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Revisionsgewalt¹²⁸ verkennt die Idee der freien demokratischen Selbstbestimmung, ¹²⁹ die das deutsche Volk nicht erst im Moment des „Identitätswechsels der Verfassung“ (Art. 146 GG) ¹³⁰ auch rechtlich für sich beanspruchen kann. Insbesondere in seinem Verhältnis zum Luxemburger Gerichtshof begibt sich das Gericht mit seinem Verständnis der „Großformel“¹³¹ der Verfassungsidentität auf einen waghalsigen Pfad. Denn es steht in der Gefahr, bereits in der Normallage einer fortschreitenden europäischen Vergemeinschaftung von Politiken¹³² „die letzten Trümpfe der Verfassung auszuspielen“, und muss doch wissen, dass es in seiner richterlichen Kontrollfunktion den Rückgriff auf die „verfassungsrechtlichen Schlussbausteine“ selbst in Angelegenheiten, die auf europäischer Ebene (währungs-)politische Entscheidungen (etwa der EZB) mit großer Tragweite für das politische Schicksal der Mitgliedstaaten erfordern, nicht unbegrenzt vornehmen kann. ¹³³

In der Entscheidung vom 5. Mai 2020 über die gegen das *Public Sector Asset Purchase Programme* (PSPP) der EZB erhobenen Verfassungsbeschwerden¹³⁴ hat das Bundesverfassungsgericht rund zehn Jahre nach der *Honeywell*-Entscheidung¹³⁵ und in Anknüpfung an das OMT-Urteil, ¹³⁶ nach Einholung einer Vorabentscheidung des EuGH, ¹³⁷ das scharfe Schwert der Ultra-vires-Kontrolle gezogen. Im Ergebnis hat es in der vom Luxemburger Gericht anlässlich seines Urteils vom 11. Dezember 2018¹³⁸ vorgenommenen Auslegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der entgegen dortiger Rechtsansicht vor allem an die

294 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen des Programms anzulegen sei, ebenso wie in der

vom Gerichtshof darauf gestützten Definition des Mandats des ESZB „eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten“, mithin einen Ultra-vires-Akt, gesehen. 139 Der Gerichtshof sei „wegen der Ausklammerung der tatsächlichen Wirkungen des PSPP“ bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu einer „methodisch nicht mehr vertretbaren Auffassung“ gelangt und habe das ihm in Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV erteilte Mandat „offensichtlich“ überschritten. 140 Dieses Handeln verletze, so stellt der Senat im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle fest, 141 die Verfassungsidentität des Grundgesetzes, namentlich den Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG). 142 Bereits im OMT-Urteil hatte er dargelegt, dass „hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen zugleich die Identität der Verfassung berühren“. 143 Zugleich betont der Zweite Senat abermals, dass die deutschen Verfassungsorgane kraft ihrer Integrationsverantwortung „auch insoweit“ verpflichtet seien, „sich schützend und fördernd vor die [...] geschützten Rechtspositionen des Einzelnen [Art. 38 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG] zu stellen [...], vor allem dann, wenn öffentliche Gewalt durch Stellen ausgeübt wird, die nur über eine schwache demokratische Legitimation verfügen.“ 144

Das „Kooperationsverhältnis“ mit dem Europäischen Gerichtshof erscheint infolge dieser Entscheidung nachhaltig erschüttert. Dies vor allem aufgrund des von den Karlsruher Richtern an exponierter Stelle (Leitsatz 2) gegenüber dem EuGH – wenn auch „nur“ in diesem Einzelfall – ausgesprochenen Verdikts, dass „die Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich“ sei. Dabei hatte der Zweite Senat anlässlich der OMT-Entscheidung die Beantwortung der aus diesem Anlass dem EuGH unterbreiteten Vorlagefragen¹⁴⁵ jedenfalls mit Blick auf die Einhegung der Maßnahmen des geplanten Programms *Outright Monetary Transactions* durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebilligt, weil so seiner Durchführung verbindliche Grenzen in Form von „Rahmenbedingungen“ gesetzt würden. 146 Dieses Vorgehen wurde in methodischer Hinsicht vom Zweiten Senat als „zumindest vertretbar“ gewürdigt. 147 „Gewichtige Einwände“ gegen die Entscheidung des EuGH vom 16. Juni 2015 (Rs. Gauweiler u. a.) hatte das Bundesverfassungsgericht indes bereits seinerzeit mit Blick auf die Erhebung des Sachverhalts, die Anwendung des Prinzips der begrenzten

295 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Einzelermächtigung sowie die gerichtliche Kontrolle der Europäischen Zentralbank bei der Bestimmung ihres Mandates erhoben. 148

Die PSPP-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, also des einflussreichsten Verfassungsgerichts in Europa, könnte den argumentativen Nährboden für Staatsorgane anderer Mitgliedstaaten, namentlich der Verfassungsgerichte in Polen und Ungarn, bilden, die dem Auslegungsmonopol des Gerichtshofs aus nationalen politischen Interessen eher ablehnend gegenüberstehen. Der Umstand, dass der Vorrang des Unionsrechts erstmals vom Bundesverfassungsgericht trotz der vom EuGH zuvor als gemeinschaftskonform bestätigten Maßnahme eines Unionsorgans (EZB) verneint wird, könnte eine negative Signalwirkung für die Union als Rechtsgemeinschaft haben. Auch darüber hinaus kann das Judikat hohe integrationspolitische Kosten – nicht nur im *judicial dialogue* – verursachen. Denn die vertraglich garantierte Unabhängigkeit des Eurosystems (Art. 130 Abs. 1 AEUV) wird zugunsten der „Integrationsverantwortung“ der deutschen Verfassungsorgane beschränkt.

2. Die politisch-kulturelle Identität der Mitgliedstaaten achten

Von diesem Konzept der Verfassungsidentität ist die Wahrung der politisch-kulturellen Identität der Mitgliedstaaten zu unterscheiden, ein politisches Programm, das sich in rechtsstaatlich bedenklichen Aktionen der Regierungen Polens, Ungarns, Tschechiens sowie Sloweniens und der vorherigen Regierung Italiens – dort namentlich im Bereich der Flüchtlingspolitik – zu einem Kampfbegriff entwickelt hat. Zutreffend wurde insoweit diagnostiziert: „Die Identität der Staaten ist unterschätzt worden“ (F. Fukuyama).

Die gestiegene Beteiligung der Bürger bei der Wahl des Europäischen Parlaments im Mai 2019 kann nicht darüber hinwegsehen lassen, dass die Union, anders als der Nationalstaat, in die „Tiefenschichten des kollektiven Unbewussten“ (O. Deppenheuer) ihrer Bürger bis heute nicht eingedrungen ist. Dominant blieben auch bei dieser Wahl Themen der nationalen Politik und damit häufig die innenpolitische Polarisierung. Es muss bei der weiteren Gestaltung der europäischen Integration stärker als bisher gelingen, rationale wie emotionale, regionale wie nationale, rechtliche wie ökonomische, bündische wie homogene Elemente der Staaten und Völker der Union als Basis künftiger Politik anzuerkennen und zum Ausgangspunkt des Wachstums gemeinschaftlicher Einheit zu machen. 149 „Einheit in Vielfalt“ muss im konkreten Konfliktfall ausbuchstabiert werden, ohne dass die Basis der gemeinsamen Werte der Union erschüttert werden darf, wie dies in der Politik des ungarischen Ministerpräsidenten V. Orbán und des polnischen Parteivorsitzenden Jarosław Kaczyński zu beobachten ist. Rechtsstaatliche Grundsätze,

296 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

namentlich das Prinzip der Gewaltenteilung, bilden somit die Schranken der Identitätsbehauptung eines jeden Mitgliedstaates. Die politischen und rechtlichen Hindernisse, die es ausschließen, den Respekt für diese Werte gegenüber einigen illiberalen Demokratien Mittelosteuropas einfordern zu können (Art. 7 EUV), haben zu einem Verlust an normativer Identität der Union geführt, der nur von und in den Mitgliedstaaten selbst überwunden werden kann. Die Völker Europas und nicht die Brüsseler Organe, die Vitalität der dem Gesamtinteresse der Union verpflichteten nationalen Identitäten und nicht die Vermehrung der Mitgliedsländer müssen freilich Tempo, Intensität und Grenze der Vereinigung Europas bestimmen.

In diesem Kontext gewinnt auch der *politische* Grundsatz der Subsidiarität an Bedeutung – nämlich als Grundsatz der Kompetenzverteilung und nicht nur, wie in den Unionsverträgen seit 1993 normiert, als Grundsatz der *Ausübung* der auf die Union bereits jenseits ihrer ausschließlichen Befugnisse übertragenen Kompetenzen. 150 Mit Juncker gesprochen, muss die Union „groß in großen Dingen [sein] und klein, zurückhaltend, timide fast in kleineren Dingen“. Überlegungen, die zu einer effektiveren Implementierung des Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzausübungsschranke führen sollen, wurden von einer Expertengruppe unter Leitung des Vizepräsidenten der Kommission F. Timmermans (2018) erörtert und Vorschläge zu einer verschärften Subsidiaritätsprüfung vorgelegt. 151 Die Kommission regt in diesem Bericht unter anderem eine flexiblere Anwendung der im Subsidiaritätsprotokoll (Art. 6 Abs. 1) geregelten Frist von acht Wochen für die Abgabe begründeter Stellungnahmen durch die nationalen Parlamente, eine an materiellen Kriterien orientierte Subsidiaritätsprüfung und sogar eine Änderung des Primärrechts an. 152

3. Die Identität der Europäischen Union als Erfahrungs- und Lernprozess

Für die Europäische Union ist das Postulat, eine Wertegemeinschaft zu bilden, ein Eckpfeiler ihrer Identitätspolitik. Beschworen wird in politischen Erklärungen und rechtlichen Vereinbarungen (wie etwa im Vertrag der deutschen Regierungskoalitionäre 2018) „eine gemeinsame europäische Identität und der Zusammenhalt in einem freiheitlichen und demokratischen Europa“. Die Aneignung dieser Werte (Art. 2 EUV) und das „Sich-Identifizieren“ mit ihnen im Sinne einer

297 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Handlungsorientierung erzeugen die Werte- und Normengemeinschaft als kulturelle und kollektive Identität. Wird dieser Prozess als ein intergeneratives und transnationales „Lernen“ verstanden, dann sprechen wir von einer Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft. Wenn sich diese Kommunikationsgemeinschaft der Frage zuwendet, wie die Zukunft Europas gestaltet und damit nachhaltiges Gemeinwohl verwirklicht werden soll, kann bei einer Beteiligung der europäischen Zivilgesellschaft eine Verantwortungsgemeinschaft entstehen. Gehemmt wird dieser Prozess namentlich durch das Spannungsverhältnis von nationalem Eigeninteresse und Europäischem Gemeinwohl.¹⁵³ Zudem sind die universellen Werte einer liberalen Demokratie immer eng mit den spezifisch historisch-kulturellen Prägungen des jeweiligen Mitgliedstaates verwoben. Daraus können sich Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten entwickeln.

Weitere Gründe, weshalb die Union als Kommunikationsgemeinschaft nur in Ansätzen existiert, liegen nicht nur in ihren Strukturen von oftmals nur höchst mittelbarer demokratischer Legitimation, sichtbar vor allem in den politischen Entscheidungen des Europäischen Rates als ihrem zweiten bedeutenden, intergouvernemental geprägten Organ,¹⁵⁴ sondern auch in der Offenheit der Inhalte eines europäischen „Diskurses“. Die Bürger verstehen diese Offenheit als Richtungslosigkeit,¹⁵⁵ ein Umstand, der den inhaltlich konvergierenden politischen und strategischen Agenden der zentralen Unionsorgane, Europäischer Rat und Kommission, eine besondere „kommunikative“ Bedeutung verleiht, wenn sich der Begriff der Zivilgesellschaft in ihre Formulierung „einmischt“ (Zusammenführung von Top-Down und Bottom-Up-Akteuren). Dies könnte innerhalb einer reformierten Unionsverfassung auch für ein künftiges Initiativrecht des Europäischen Parlaments gelten. Hemmend wirkt jedoch der Umstand, dass die Europäer nicht in einer Sprache sprechen und dieses Kommunikationsdefizit wohl nur in dem Maße überwinden, in dem sie polyglott sind und – eine weitere Absurdität des „Brexit“ – das Englische als *lingua franca* anerkennen. Denn nur sehr bedingt kann sich eine europäische Kommunikationsgemeinschaft aus den jeweiligen Muttersprachen heraus entwickeln. Vor diesem Hintergrund bleibt es fraglich, ob die derzeitige europäische Kollektivsymbolik – etwa in Form des „Europatages“ oder der „Europahymne“ – ausreicht, um die Europäische Identität zu stärken.¹⁵⁶ Ein zentrales Element identitätsstiftender Verständigung ist daher die Begegnung der Europäer in ihrem alltäglichen Gespräch.

298 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

VII. Das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten als Chance begreifen

Die Europäische Union wird insgesamt nur dann fortschreiten können, wenn einige Mitgliedstaaten

als Pioniere voranschreiten und eine Vertiefung der Union in Politiken unternehmen, die in den Kompetenzbereich des Staatenverbundes fallen. Der Aachener Vertrag, durch den im Januar 2019 der Élysée-Vertrag von 1963 auf eine neue Stufe gehoben wurde, aber auch das am 20. März 2019 vom Bundestag ratifizierte Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, sind insoweit wichtige Schritte.

Die Gründung der „Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung“ ist bedeutsam, weil diese binationale „Kammer“ dazu beiträgt, Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Integration durch eine transnationale Kooperation zwischen den beiden Gründerstaaten demokratisch zu legitimieren. Das Europäische Parlament verfügt unbeschadet seines seit 1993 schrittweise gewachsenen Einflusses im Gesetzgebungsverfahren der Union schon mangels einschlägiger Entscheidungsbefugnisse nicht über eine ausreichende legitimatorische Kraft, um eine stärkere Integration etwa der Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik sowie der Wirtschafts- und Währungspolitik der Union demokratisch mitgestalten zu können. In Bereichen, in denen angesichts der begrenzten Kompetenzausstattung der Union nicht supranational, sondern nur intergouvernemental, also zwischenstaatlich, gehandelt werden kann, steht ehemals die europäische Rolle der nationalen Parlamente im Vordergrund. Die Versammlung französischer und deutscher Parlamentarier könnte zu einem Ausgangspunkt werden, um eine engere Zusammenarbeit der Parlamente der Währungsunion zu institutionalisieren, womöglich hin zur Bildung eines Gemeinsamen Ausschusses der Volksvertretungen der Eurozone. 157

Ein zentrales Anliegen der verstärkten Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten muss es sein, dass ihre Kooperationen allen anderen offenstehen, soweit sie sich an dieser Politik im kleineren Kreis aktiv beteiligen wollen. Die europäische Migrationskrise sollte nicht nur zu einem Signal für einen stärkeren Schutz der Außengrenzen der Union in Form eines raschen Ausbaus der Grenzschutzagentur Frontex, 158 sondern gleichermaßen zu einer Verpflichtung für aufnahmewillige Mitgliedstaaten werden, auch auf dem Gebiet der Seenotrettung sowie der Aufnahme von Flüchtlingen (Lesbos, Samos, Kos etc.) durch wirksame Hilfsmaßnahmen voranzugehen, die die Regelungen des auch durch einen solchen

299 ▲▼

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

Notfallmechanismus allmählich ins Werk zu setzenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beachten. 159

VIII. Eine Union bauen, die Bürgernähe durch Handlungsfähigkeit beweist

Nach dem Willen der früheren *Juncker*-Kommission soll bis 2025 eine „stärkere, enger vereinte und demokratischere Union“ entstehen. 160 Einen geeigneten Rahmen, um die Herausforderungen der nächsten halben Dekade mittelfristig durch Maßnahmen der Union zu meistern, bietet ein integrationspolitisches Konzept, das von drei Grundsätzen geleitet ist:

- Weniger ist mehr – oder: weniger, aber effizienter. Die Union muss sich auf die zentralen politischen Herausforderungen und Belange der Mitgliedstaaten gemäß ihren Zuständigkeiten konzentrieren und das europäische Gemeinwohl – namentlich bei der Umsetzung hoher menschenrechtlicher, klima- und umweltpolitischer Standards – bürgernah gestalten. Zugleich muss sie auch durch eine gerechte Handelspolitik Verantwortung für die Entwicklungschancen der wirtschaftlich schwä-

cheren Staaten des globalen Südens übernehmen.

- Einzelne Mitgliedstaaten, die zur Verwirklichung der Ziele der Union mehr tun wollen, sollen mehr tun und dabei ihre pionierhafte Zusammenarbeit für andere Mitgliedstaaten stets offenhalten, um die „Ungleichzeitigkeit“ von Integrationsmaßnahmen zunehmend in eine „Gleichzeitigkeit“ zu überführen. Als Instrument der Stärkung der europäischen Integration sollte eine solche „verstärkte Zusammenarbeit“ zukünftig nicht nur als „letztes Mittel“ erlaubt sein, wenn hierdurch der gemeinsame Besitzstand der Union nicht gefährdet wird. Infolge einer solchen Entgrenzung ist das hemmende politische Ermessen des Rates in der Frage, ob die Ziele des Vertrages ohne eine solche Vorreiterrolle einzelner Staaten nicht „in einem vertretbaren Zeitraum“ verwirklicht werden können, möglicherweise überwindbar.
- Für bestimmte Bereiche der Europapolitik gilt: Es ist „viel mehr gemeinsames Handeln“ geboten. Dies ist in der – oftmals nur scheinbar – „Gemeinsamen“ Außen- und Sicherheitspolitik der Union, aber auch angesichts ihres schwachen Einflusses auf die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten offenkundig. Mehr tun kann die Union auf diesen beiden Gebieten aber nur dann, wenn sie auf Grundlage eines breiten demokratischen Konsenses agiert. Das Instrument, um über integrationspolitische Maßnahmen zu entscheiden,

300

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

kann nicht in erster Linie das Referendum auf nationaler oder europäischer Ebene sein. Vielmehr muss es darum gehen, die Bürgerinnen und Bürger an ihrem Lebensmittelpunkt in einen kontinuierlichen kollektiven „Dialog“ – auch jenseits von „Europakonferenzen“ und „Bürgerpanels“ – einzubinden und sie so am demokratischen Leben der Union teilhaben zu lassen. ¹⁶¹

Nach dem Willen der amtierenden Kommission soll eine Konferenz zur Zukunft Europas einberufen werden. Sie soll als große paneuropäische, demokratische Übung ein neues öffentliches Forum für inklusive, transparente und strukturierte Bürgerdebatten über wichtige Prioritäten und Herausforderungen schaffen und dazu beitragen, dass aus Ideen der Unionsbürgerinnen und -bürger konkrete Empfehlungen werden. ¹⁶² Diese Konferenz soll am 9. Mai 2020, im 70. Jahr nach der Unterzeichnung der Schuman-Erklärung, beginnen und zwei Jahre laufen. ¹⁶³ Thematisch ist eine Orientierung an den Kernzielen der Union vorgesehen, wie sie in den politischen Prioritäten der Kommission¹⁶⁴ und in der strategischen Agenda des Europäischen Rates¹⁶⁵ niedergelegt sind, namentlich also Klimaschutz, eine zukunftsfähige Wirtschaft und die Entwicklung des künftigen europäischen Wirtschaftsmodells, soziale Gerechtigkeit, digitaler Wandel, die Förderung der europäischen Werte sowie die Festigung der demokratischen Grundlagen der Union. Der tiefe Dissens zwischen den Mitgliedstaaten in zentralen politischen Fragen, etwa über die Bereitstellung der Eigenmittel der Union im Kontext des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 (erst durch die jüngste Krisenerfahrung seit Februar 2020 und die Notwendigkeit eines ökonomischen Wiederaufbaus entschärft) oder über die Migrationspolitik und damit die Politik innerer und äußerer Sicherheit, verlangt aber zuvörderst, nach einem *strategischen* Grundkonsens innerhalb einer größeren Gruppe nationaler Regierungen zu suchen, um so dem Integrationsverband die künftige Richtung zu weisen. Hier zwischen den divergierenden Vorstellungen in einer Phase epidemisch bedingter Rezession zu vermitteln, wird sich wohl als die größte Herausforderung der 15. Kommission der Gemeinschaft (seit 1967) erweisen.

Blanke/Pilz: Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union – (EuR 2020, 270)

- * *Herm-J. Blanke* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt. *St. Pilz* ist Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht an der Fakultät für Wirtschaftsrecht der Hochschule Schmalkalden.
- 1 Europäischer Rat, Eine neue Strategische Agenda 2019 – 2024, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>.
- 2 Vgl. *U. von der Leyen*, Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf. Vgl. ferner auch die Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 4.12.2019, Die Arbeitsmethoden der Kommission von der Leyen, IP/19/6657.
- 3 So der Begriff in den Politischen Leitlinien *U. von der Leyens* (Fn. 2), S. 18 f., die auch von „Neuanfang“ spricht. Der Europäische Rat (Fn. 1), S. 2, spricht sogar von dem Ziel, auf eine „uneingeschränkt funktionierende, umfassende Migrationspolitik“ hinzuarbeiten.
- 4 Vgl. Europäischer Rat (Fn. 1), S. 2.
- 5 Vgl. Europäischer Rat (Fn. 1), S. 5.
- 6 *U. von der Leyen* (Fn. 2), S. 20 ff.
- 7 Vgl. Europäischer Rat (Fn. 1), S. 3, 6.
- 8 Vgl. *U. von der Leyen* (Fn. 2), S. 15 ff., 23 ff.
- 9 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sondergutachten 2020, Ziff. 83, 91, 95. Im aktuellen World Economic Outlook kommt der Internationale Währungsfonds zu dem Ergebnis, dass der Weltwirtschaft der größte Wirtschaftsabschwung seit der Großen Depression bevorsteht: „It is very likely that this year the global economy will experience its worst recession since the Great Depression, surpassing that seen during the global financial crisis a decade ago. The Great Lockdown, as one might call it, is projected to shrink global growth dramatically.“ International Monetary Funds, World Economic Outlook, April 2020: Chapter 1, S. v (foreword). Abrufbar unter: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/text.ashx?la=en>
- 10 International Monetary Funds, World Economic Outlook, April 2020: Growth Projections, Table A2. Abrufbar unter: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/StatsAppendixA.ashx?la=en>
- 11 Beschluss (EU) 2020/440 v. 24.3.2020 zu einem zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm (EZB/2020/17), ABl. EU 2020 L 91/1. Siehe auch die Pressemitteilung der Europäischen Zentralbank v. 18.3.2020, ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP).
- 12 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE), COM (2020) 139 v. 2.4.2020. Dazu auch *A. Weber/St. Pilz*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary, 2020 (i.E.), Art. 122 AEUV, Rn. 7 ff.; 13 ff.
- 13 Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates, 251/20 v. 23.4.2020. Siehe auch *St. Pilz*, Reforms and Perspectives of the Economic and Monetary Union: Transfer Union, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary, 2020 (i.E.), Rn. 87 ff.
- 14 Mitteilung der Kommission v. 20.3.2020 an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakt, COM (2020) 123 final; Erklärung der EU-Finanzministerinnen und -minister zum Stabilitäts- und Wachstumspakt angesichts der COVID 19- Krise, Pressemitteilung 173/20 v. 23.3.2020. Mitteilung der Kommission

- vom 19.3.2020, COM (2020) 1863, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (ABl. EU 2020 C 91I/1) sowie die Mitteilung der Kommission v. 3.4.2020, COM (2020) 2215, Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von CO-VID-19 (ABl. EU 2020 C 112I/1).
- 15 Präsident des Europäischen Rates *C. Michel*, A Roadmap for Recovery: Towards a more resilient, sustainable and fair Europe, 21.4.2020. Abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>. Siehe auch Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates, 251/20 v. 23.4.2020.
- 16 Vgl. hierzu bereits die Mitteilung der Kommission, Der europäische Grüne Deal, 11.12.2019, COM (2019) 640 final.
- 17 Weitere Schwerpunktbereiche sind eine Wirtschaft, die den Menschen einen greifbaren Nutzen bietet, ein stärkeres Europa in der Welt, eine Förderung der europäischen Lebensweise sowie ein neuer Anstoß für die europäische Demokratie. Eingehend dazu Mitteilung der Kommission v. 29.1.2020, Eine Union, die mehr erreichen will, Arbeitsprogramm der Kommission für 2020, COM (2020) 37 final, S. 1.
- 18 Art. 25 Abs. 1 Schengener Grenzkodex erlaubt den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit die Wiedereinführung von Kontrollen ihrer Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder für die vorhersehbare Dauer der ernsthaften Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet. Hält die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit weiterhin an, ist eine Verlängerung um weitere 30 Tage zulässig (Abs. 3). Der Gesamtzeitraum für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beträgt sechs Monate. Im Falle außergewöhnlicher Umstände kann der Gesamtzeitraum auf eine Höchstdauer von zwei Jahren (Abs. 4) verlängert werden.
- 19 Zum Zusammenhang von Binnenmarkt und offenen Grenzen siehe *Herm.-J. Blanke*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), *The Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, 2020 (i.E.), Art. 26 AEUV, Rn. 30 ff.
- 20 Vgl. dazu auch die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments v. 17.4.2020 zu abgestimmten Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen, P9_TA(2020)0054, Ziff. 46, die diese Maßnahmen als „absolut unvereinbar mit den europäischen Werten“ beurteilt.
- 21 Europäische Kommission, Press Statement by *Michel Barnier* following the second round of future relationship negotiations with the United Kingdom, 24.4.2020, Statement/20/739.
- 22 Nur hinsichtlich der gemeinsamen Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit verfügt die Union über eine geteilte Zuständigkeit, soweit solche Aspekte im Vertrag genannt sind (Art. 4 Abs. 2 lit. k AEUV).
- 23 Im Jahr 2019 hat die Europäische Kommission hierfür 1,6 Mrd. Euro an Finanzmitteln bereitgestellt.
- 24 Vgl. *Ch. Möllers/L. Schneider*, *Demokratisierung in der Europäischen Union*, 2018; *A. Thiele*, *Der gefräßige Leviathan. Entstehung, Ausbreitung und Zukunft des modernen Staates*, 2019; *ders.*, *Verlustdemokratie. Die drei Verlustebenen der Demokratie*, 2018; *J. Kersten*, *Schwarmdemokratie. Der liberale Wandel des modernen Verfassungsstaates*, 2017.
- 25 Mitteilung der Kommission, Europa 2020, COM (2010) 2020 endg.
- 26 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung am 25./26.3.2010, Ziff. II. 11 und 13 (b).
- 27 Vgl. Art. 2, 4 Abs. 1 und 19 des Übereinkommens von Paris, BGBl. 2016 II S. 1083 ff.
- 28 *J. Rogelj/D. Shindell/K. Jiang et al.*, *Mitigation Pathways Compatible with 1.5°C in the Context of Sustainable Development*, in: *Masson-Delmotte et al. (Hrsg.), Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018, abrufbar unter: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/02/SR15_Chapter2_Low_Res.pdf.
- 29 Vgl. IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation,

Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems. Summary for Policymakers, 2019, Headline Statement A. 2 (Emissionen bezogen auf das Jahr 1961), abrufbar unter: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/3.-Summary-of-Headline-Statements.pdf>.

- 30 Vgl. Mitteilung der Kommission, Ein sauberer Planet für alle. Eine Europäische, strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft, COM (2018) 773 final/2, sub 2.
- 31 Protokoll von Kyoto v. 11.12.1997 (BGBl. 2002 II S. 966) zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (BGBl. 1993 II S. 1783; Gesetz zu der Entscheidung der Konferenz von Doha v. 8.12.2012 zur Änderung des Protokolls von Kyoto v. 11.12.1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Doha-Änderung des Protokolls von Kyoto, BGBl. 2015 II S. 306).
- 32 Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015, BGBl. 2016 II S. 1082.
- 33 Vgl. Europäische Kommission, Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_de.
- 34 Vgl. Europäischer Rat, Tagung am 12.12.2019, Schlussfolgerungen, Ziff. I. 1 und 4.
- 35 United Nations Framework Convention on Climate Change, Chile Madrid Time for Action, 15.12.2019, Erwägung 8, abrufbar unter: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019__L10E_adv.pdf.
- 36 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM (2020) 80 final.
- 37 Europäische Kommission, COM (2020) 80 final (Fn. 36), S. 1.
- 38 Europäische Kommission, COM (2020) 80 final (Fn. 36), S. 1. Eine Roadmap mit den wichtigsten Maßnahmen ist in der Anlage zur Mitteilung der Kommission vom 11.12.2019 (COM (2019) 640, Annex) enthalten.
- 39 Mitteilung der Kommission, COM (2019) 640 final (Fn. 16), S. 6.
- 40 Hauptanteilseigner dieses Fonds ist die Europäische Investitionsbank.
- 41 Europäische Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund, COM (2020) 22 final, S. 2.
- 42 Mitteilung der Kommission, COM (2019) 640 final (Fn. 16), S. 4.
- 43 Siehe dazu auch die im Vorfeld des Madrider Klimakonferenz verabschiedete Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28.11.2019, P9_TA(2019)0079.
- 44 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.1.2020 zu dem Thema „Der Europäische Grüne Deal“, P9_TA(2020)0005, Erwägung 13, 88.
- 45 Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 14.1.2020, QANDA/20/24.
- 46 Die Summe von insgesamt 503 Mrd. Euro entspricht dabei dem schon von der *Juncker*-Kommission vorgeschlagenen Ziel, 25 % des Haushalts auf den Schutz des Klimas auszurichten. Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 1.6.2018, IP/18/4002.
- 47 Als größter Emittent „grüner Anleihen“ (*Green Bonds*) förderte die EIB bereits im Jahr 2018 über die Erlöse 76 Erneuerbare-Energien- und Energieeffizienz-Projekte in 29 Staaten (auch außerhalb der Union); siehe dazu European Investment Bank, Financial Report 2018, S. 18.
- 48 Europäische Kommission, COM (2020) 22, (Fn. 41), S. 9.
- 49 So förderte die EU mit Mitteln aus dem Programm „Horizont Europa“ eine Forschungsgruppe, die unter Einsatz von Sonnenenergie eine Reaktion zwischen aus der Luft gewonnenem CO₂ und Wasser auslöste, bei der ein für den Flugbetrieb geeigneter Turbinenkraftstoff entsteht. Die Technik hat das Potenzial, eine sichere, nachhaltige und skalierbare Versorgung mit Kerosin zu gewährleisten; es lassen sich aber auch Diesel, Benzin und sogar Kunststoffe auf diese Weise herstellen. Vgl. EU-Haushalt für die Zukunft, Erfolgsbeispiele aus Forschung und Innovation in der EU, 7.6.2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-research-innovation-success-stories_de.pdf.
- 50 Angesichts des infolge der Corona-Pandemie registrierten Rückgangs der Nachfrage nach CO₂-Zertifikaten ist es nicht auszuschließen, dass zumindest ein Teil der eingesparten Emissionen auch dauerhaft gemindert wird. Siehe dazu *J. Bocklet/M. Hintermayer*, How

does the EU ETS reform impact allowance prices? The role of myopia, hedging requirements and the Hotelling rule, EWI Working Paper, No 20/01, 2020. Abrufbar unter: https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2020/02/EWI_WP_20-01_How_does_the_EU_ETS_reform_impact_allowance_prices.pdf.

51 Vgl. Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 62, 65.

52 Das Bundeskabinett hat bereits 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Strukturstärkung der Kohleregionen auf den Weg gebracht (BT-Drs. 19/13398), es ist aber an das Gesetz zum Kohleausstieg gekoppelt. Der Entwurf des Kohleausstiegsgesetzes ist abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesetzentwurf-kohleausstiegsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

53 C. Ziehm, Klimaschutz im Mehrebenensystem – Kyoto, Paris, europäischer Emissionshandel und nationale CO₂-Grenzwerte, ZUR 2018, S. 339, 342.

54 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Europäischer Emissionshandel – Wichtig für die Energiewende, abrufbar unter:

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/emissionshandel.html>.

55 Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament haben sich im November 2017 auf eine Reform des Europäischen Emissionshandels für die vierte Handelsperiode (2021 bis 2030) geeinigt. Vgl. Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.3.2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. EU 2015 L 76/3 ff.

56 Vgl. hierzu C. Ziehm (Fn. 53), ZUR 2018, S. 339, 343 m. w. N.

57 In lebenden Bäumen und im Totholz sind allein in Deutschland derzeit 1.169 Millionen Tonnen Kohlenstoff gebunden. Der Wald wirkt auch hier als Senke und entlastet die Atmosphäre jährlich um rund 52 Millionen Tonnen Kohlendioxid. Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Das forstliche Umweltmonitoring, abrufbar unter:

https://www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/Waelder/_texte/Waldzustandserhebung.html.

58 Vgl. IPCC Special Report on Climate Change, 2019 (Fn. 29), Headline Statement A. 3.

59 Vgl. U. von der Leyen (Fn. 2), S. 6.

60 Vgl. Europäische Kommission (Fn. 30): „Systeme für die Umweltbesteuerung und die CO₂-Bepreisung sowie die Änderung der Subventionsregelungen sollten bei der Steuerung dieser Wende eine wichtige Rolle spielen.“

61 Vgl. etwa den Vorsitzenden des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Ch. M. Schmidt, Der große Konstruktionsfehler der Energiewende, Welt v. 14.5.2018, abrufbar unter: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article176336581/Christoph-M-Schmidt-Der-grosse-Konstruktionsfehler-der-Energiewende.html>.

62 A. Steinbach/M. Valta, CO₂-orientierte Bepreisung der Energieträger – Handlungsoptionen, Kompensationsmöglichkeiten und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen, in: Haucap (Hrsg.), Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 101, Düsseldorf Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE), August 2019, abrufbar unter:

http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/101_OP_Steinbach_Valta.pdf.

63 So auch U. von der Leyen (Fn. 2), S. 6, die vorschlägt, den Seeverkehr, den Straßenverkehr und den Bausektor in das System des Emissionshandels einzubeziehen und den Luftfahrtunternehmen nach und nach weniger kostenlose Zertifikate zuzuteilen. Zur europarechtlichen Vereinbarkeit der Einbeziehung des Verkehrssektors und anderer Sektoren in das Europäische Emissionshandelssystem über Art. 24 der Richtlinie 2003/87/EG vgl. M. Nettesheim, Die Einbeziehung des Transportsektors in das Europäische Emissionshandelssystem. Gutachten im Auftrag der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag, 2. Juli 2019. Abrufbar unter: https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-07/Nettesheim_Gutachten_EU-EHS.pdf.

64 Europäische Kommission (Fn. 30), S. 12.

65 RL 2019/1161/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2019 zur Ände-

rung der RL 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl. EU 2009 L 188/16 ff.; VO (EU) Nr. 842/2018 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. EU 2018 L 156/26 ff.; VO (EU) Nr. 333/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.03.2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 hinsichtlich der Festlegung der Modalitäten für das Erreichen des Ziels für 2020 zur Verringerung der CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen, ABl. EU 2014 L 103/15 ff.; VO (EU) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. EU 2009 L 140/1 ff.

66 M. Menner/G. Reichert, Saubere Straßenfahrzeuge, cepAnalyse 19/2018, S. 3 f.

67 M. Menner/G. Reichert, CO₂-Steuer oder Emissionshandel?, cepAdhoc v. 15.7.2019, S. 8.

Siehe dazu auch den Antrag der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Stärkung des Emissionshandels, BT-Drs. 19/821 v. 20.2.2018.

68 U. von der Leyen (Fn. 2), S. 6.

69 Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, BGBl. 2019 I S. 2513 ff. Dieses Gesetz ist eng mit dem Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 verbunden. Vgl. dazu <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>.

70 Hoge Raad, Aktenzeichen 19/00135 (Engels), 20.12.2019, abrufbar unter: <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>.

71 Auch beim deutschen Bundesverfassungsgericht wurden drei Verfassungsbeschwerden mit der Begründung eingereicht, das am 12. Dezember 2019 verabschiedete Klimaschutzgesetz sei unzureichend und verletze verfassungsrechtlich verbriefte Schutzgüter (Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 GG; Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG). Vgl. etwa die Verfassungsbeschwerde mehrerer Privatpersonen v. 13.1.2020, abrufbar unter https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Umweltpolitik/Klimaschutz/Verfassungsbeschwerde_Klimaklage_Linus_Steinmetz_et_al_final_geschwärzt-Anhang_01.pdf.

72 Vgl. hierzu die Angaben des *Global Footprint Network*, abrufbar unter: <https://www.overshootday.org/newsroom/press-release-june-2019-english/>.

73 Vgl. hierzu *Standard-Eurobarometer 91* (Stand: Frühjahr 2019), Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union (publiziert im August 2019), S. 21, 39.

74 Das *Standard-Eurobarometer 91* (Fn. 73), S. 19 f., zeigte im Juni 2019 im Kapitel IV. 1 „Die dringlichsten Sorgen auf europäischer Ebene: Trend“ an, dass sich für 22 % der Befragten der Klimawandel als das größte Problem darstellt. Damit liegt diese Sorge nach einem kontinuierlichen Anstieg seit 2018 nunmehr auf Platz 2 (+5 Prozentpunkte in 2018 und +6 Prozentpunkte in 2019) und erreichte einen neuen Höchststand. Nach dieser Umfrage (S. 5 ff., 11) ist das Vertrauen in die EU europaweit so groß wie seit 2014 nicht mehr und nach wie vor größer als das Vertrauen in nationale Regierungen oder Parlamente. Der Optimismus hinsichtlich der Zukunft der EU steigt wieder bei 61 % der Unionsbürger. In Deutschland fällt die Zustimmung allerdings von 51 % (Herbst 2018) auf 48 % (Juni 2019).

75 Vgl. *Standard-Eurobarometer 91* (Fn. 73), S. 23, 39.

76 14. Erwägung der Präambel der „Europäischen Säule der Sozialen Rechte“.

77 13. Erwägung der Präambel der „Europäischen Säule der Sozialen Rechte“.

78 14. Erwägung der Präambel der „Europäischen Säule der Sozialen Rechte“.

79 J. Ph. Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Kommentar, 66. EL Februar 2019, Art. 3 EUV Rn. 51.

- 80 *J. Ph. Terhechte* (Fn. 79), Art. 3 EUV Rn. 53.
- 81 Vgl. *S. Krebber*, in: Calliess/Ruffert, EUV – AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 153
AEUV Rn. 3, 16, 18.
- 82 *U. von der Leyen* (Fn. 2), S. 11 f.
- 83 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa/>.
- 84 10. Erwägung der Präambel der „Europäischen Säule der Sozialen Rechte“.
- 85 Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (2013/C
120/01), ABl. EU 2013 C 120/1.
- 86 *U. von der Leyen* (Fn. 2), S. 12.
- 87 In Detailfragen weichen die bislang vorliegenden Konzepte über eine Europäische Arbeits-
losenrückversicherung voneinander ab. Eine Übersicht über einzelne Konzepte gibt der
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vor wich-
tigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/2019, S. 209, Ta-
belle 15.
- 88 Vgl. *M. Dolls*, Stabilisierungs- und Verteilungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung
für die Eurozone, S. 3, abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/filead-
min/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Studie_Rueckver-
sicherung_2018_DT.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Studie_Rueckversicherung_2018_DT.pdf). Vgl. auch die Beiträge von *A. Bénassy-Quéré* et al. (2018), Re-
conciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform.
CEPR Policy Insight No. 91; *M. Dolls/A. Peichl*, Auf dem Weg zur Sozialunion?, ifo Schnell-
dienst, München Bd 72, Ausg. 10 (Mai 2019), S. 8-11, abrufbar unter: [https://www.ifo-
de/DocDL/sd-2019-10-dolls-peichl-sozialunion-2019-05-23.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-10-dolls-peichl-sozialunion-2019-05-23.pdf).
- 89 Ein vehementer Gegner in der Reformdiskussion ist die sog. Hanse-Gruppe, bestehend aus
den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Finnland, Estland, Lettland, Litauen und Irland.
Aber auch Deutschland und Österreich werden entsprechende Vorstöße als Einstieg in eine
Transferunion tabuisiert; zu den Bedenken vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutach-
tung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Fn. 87), Ziff. 11 sowie Ziff. 430 ff.
- 90 *M. Dolls* (Fn. 88), S. 6 f.
- 91 Europäische Kommission, COM (2020) 139 (Fn. 12).
- 92 Dazu eingehend *A. Weber/St. Pilz* (Fn. 12), Art. 122 AEUV, Rn. 7 ff.; 13 ff.
- 93 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat
und die Europäische Zentralbank, Vertiefung der Europäischen Wirtschafts- und Wäh-
rungsunion: Eine Bilanz vier Jahre nach dem Bericht der fünf Präsidenten, 12.6.2019,
COM (2019) 279 final, S. 1.
- 94 Bericht der fünf Präsidenten, Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, 22.6.2015,
abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-
report_de_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf).
- 95 Mitteilung der Kommission (Fn. 93), S. 17.
- 96 Zu dieser Bewertung vgl. *H. A. Winkler*, Zerbricht der Westen?, 2017, S. 412; zu einer kri-
tischen Würdigung dieses Plans vgl. *C. Manger-Nestler/R. Böttner*, Der Europäische Wäh-
rungsfonds nach den Plänen der Kommission, ZaöRV 2019, S. 43 ff. Eine Unterzeichnung
des geänderten ESM-Vertrags wird für das erste Halbjahr 2020 angestrebt.
- 97 Exemplarisch dafür steht das zähe Ringen um eine Einigung auf ein gemeinsames System
der europäischen Einlagensicherung (EDIS). Mitgliedstaaten wie Deutschland und die Nie-
derlande betonen die Gefahr, dass durch eine Vergemeinschaftung falsche Anreize gesetzt
und ein Einfallstor für dauerhafte Transferleistungen geschaffen würden. Vgl. dazu *St. Pilz*,
Reforms and Perspectives of the Economic and Monetary Union: Introduction, in: Blan-
ke/Mangiameli (Hrsg.), *The Treaty on the Functioning of the European Union – A Com-
mentary*, 2020 (i.E.), Rn. 18.
- 98 Gesetz zu dem Vertrag v. 2.3.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der
Wirtschafts- und Währungsunion, BGBl. 2012 II S. 1006 ff.
- 99 Zu den bestehenden begrenzten Kontrollmöglichkeiten des Gerichtshofs im Anwendungs-
bereich des Fiskalvertrags vgl. *St. Pilz*, Ein fiskalpolitischer Pakt als Brücke in die Stabili-
tätsunion?, Wirtschaftsdienst 2012, S. 457 ff., 460; *ders.*, Der Europäische Stabilitätsme-
chanismus, 2016, S. 83 ff.
- 100 *A. Kramp-Karrenbauer*, Europa richtig machen, "Welt am Sonntag" vom 10.3.2019, abruf-

bar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article90037115/AKK-antwortet-Macron-Europa-richtig-machen.html>.

- 101 Rede von Bundeskanzlerin *A. Merkel* anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 2.11.2010, abrufbar unter: <https://m.bundeskanzlerin.de/bkinm-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-anlaesslich-der-eroeffnung-des-61-akademischen-jahres-des-europakollegs-bruegge-399506>.
- 102 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik, 15.1.2019, COM (2019) 8 final, S. 13 ff.
- 103 Mitteilung der Kommission (Fn. 102), S. 16. Zum Instrument der allgemeinen Brückenklausel vgl. *R. Böttner*, Brückenklauseln im Europäischen Verfassungsrecht, *EuR* 2017, S. 381, 382-385.
- 104 Siehe mit Blick auf den Nahen Osten jüngst die Analyse von *G. Kepel*, Chaos: Die Krisen in Nordafrika und im Nahen Osten verstehen, 2019; vgl. weiterhin *C. Stelzenmüller*, Der rationale Hegemon, *Internationale Politik* 2, März-April 2019, S. 8-13; *D. Schwarzer*, Europas Selbstbehauptung, *Internationale Politik* 2, März-April 2019, S. 18-25.
- 105 Speech by President-elect *U. von der Leyen* at the 2019 Paris Peace Forum, SPEECH/19/6270.
- 106 Mitteilung der Kommission, COM (2020) 37 final (Fn. 17), S. 1.
- 107 BVerfGE 134, 366, 384 f. – OMT-Beschluss.
- 108 Vgl. *Ch. Schönberger*, Identitärerä: Verfassungsidentität zwischen Widerstandsformel und Musealisierung des Grundgesetzes, *JöR* Bd. 63 (2015), S. 41, 54, der – in Anlehnung an F.-X. Millet – hinsichtlich der Verfassungsidentität auch von „Widerstandsnorm“ spricht (a. a. O., S. 55).
- 109 Vgl. zu der relativ größten Gruppe von Mitgliedstaaten, die einen nur begrenzten Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht annehmen, sowie zu der kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten, deren Verfassungsgerichte einen Vorrang der nationalen Verfassung postulieren (Frankreich und Griechenland), *Ch. Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 124 ff., 129 ff., 131 ff.
- 110 Vgl. BVerfGE 140, 317 Rn. 35 – „Solange III“ zum Europäischen Haftbefehl.
- 111 Die Normenkette lautet: Art. 20 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 79 Abs. 3, Art. 38 sowie Art. 1 Abs. 1 GG.
- 112 Normativ wird auf die Struktursicherungsklausel des Grundgesetzes vom BVerfG wie folgt Bezug genommen: „im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG“.
- 113 Vgl. BVerfGE 123, 267, 343 – Lissabon. „Das demokratische Prinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar. [...] Mit der sogenannten Ewigkeitsgarantie wird die Verfügung über die Identität der freiheitlichen Verfassungsordnung selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber aus der Hand genommen. Das Grundgesetz setzt damit die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie auch.“ Vgl. weiterhin BVerfGE 135, 317, 399 – ESM-Vertrag; BVerfGE 134, 366, 380, 386 – OMT-Beschluss.
- 114 Vgl. BVerfGE 140, 317 Rn. 49; hierzu im Kontext der vorherigen Entwicklung dieser Rechtsprechung *M. Hong*, Der Menschenwürdegehalt der Grundrechte, 2019, S. 484 ff. Auf die Problematik der verfassungsrechtlichen Identitätswahrung kraft eines gegenüber der Union „unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutzes“ durch Art. 1 Abs. 1 GG und trotz einer ebenbürtigen (alle Organe, Einrichtungen und Stellen der Union bindenden) Verbürgung in Art. 1 GRC geht die Habilitationsschrift von *Hong* auch in ihrem dogmatischen Teil nicht ein.
- 115 Vgl. *W. Höfling/S. Kempny*, in *Stern/Sachs*, GRC, Kommentar, 2. Aufl. 2016, Art. 1 Rn. 27.
- 116 Vgl. dazu *Ch. Grabenwarter* (Fn. 109), S. 134.
- 117 So auch *Ch. Schönberger* (Fn. 108), S. 59; ebenso *D. Rousseau*, Die Verfassungsidentität – Schutzschirm für die nationale Identität oder Teil des europäischen Sterns?, *JöR* Bd. 63 (2015), S. 91, 99 ff.
- 118 BVerfGE 134, 366, 386 – OMT-Beschluss; anders noch BVerfGE 123, 267, 354 – Lissabon, in dem das BVerfG im Kontext der Entwicklung des Maßstabs der Unverletzlichkeit der Verfassungsidentität in pauschaler Weise auch auf Art. 4 Abs. 3 EUV verwiesen hat.
- 119 Vgl. *Ch. Grabenwarter* (Fn. 109), S. 169.

- 120 Vgl. *Ch. Grabenwarter* (Fn. 109), S. 175.
- 121 Vgl. *P.-K. Schuster*, Die Geburt der Nation aus dem Geist der Kunst. Zur Wiedereröffnung der Alten Nationalgalerie im Jahre 2001, in: Demandt (Hrsg.), Nationalgalerie Berlin, Das XIX. Jahrhundert, 6. Aufl. 2015, S. 10-15. In Art. 35 Abs. 1 des „Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands“ heißt es: „In den Jahren der Teilung waren Kunst und Kultur – trotz unterschiedlicher Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland – eine Grundlage der fortbestehenden Einheit der deutschen Nation. Sie leisten im Prozess der staatlichen Einheit der Deutschen auf dem Weg zur europäischen Einigung einen eigenständigen und unverzichtbaren Beitrag.“
- 122 Vgl. *J. Isensee*, Staat und Verfassung, HStR I, 2. Aufl. 1995, § 13 Rn. 71 ff.
- 123 Dahinter steht offenkundig die Integrationslehre von *R. Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928 (Nachdruck 2014).
- 124 So die kennzeichnende Aussage von *P. Kirchhof*, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Gehalten, HStR I, 2. Aufl. 1995, § 19 Rn. 5 („Sicherung rechtlicher Errungenschaften“).
- 125 Vgl. *H. Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat, 2008, S. 69 ff.
- 126 Hierzu *R. Thoma*, Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der deutschen Reichsverfassung im allgemeinen (1929), in: *ders.*, Rechtsstaat – Demokratie – Grundrechte, herausgegeben von H. Dreier, 2008, S. 173, 214.
- 127 In diesem Sinne hat der Gerichtshof die EMRK wiederholt bezeichnet. So zuerst im Urteil *Tyrer v. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 25.4.1978, Serie A26, S. 13 ff., § 31.
- 128 Vgl. *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1. Aufl. 1928, S. 99 ff., 102 f.: "Eine durch verfassungsgesetzliche Normierung erteilte Befugnis, die 'Verfassung zu ändern', bedeutet, daß einzelne oder mehrere verfassungsgesetzliche Regelungen durch andere verfassungsgesetzliche Regelungen geändert werden können, aber nur unter der Voraussetzung, daß Identität und Kontinuität der Verfassung als eines Ganzen gewahrt bleiben."
- 129 Vgl. *R. Thoma*, Das Reich als Demokratie (1930), in: *ders.* (Fn. 126), S. 282, 291.
- 130 Vgl. *H. Dreier*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 III Rn. 58; *ders.*, in: *ders.* (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 146 Rn. 16 („Identitätswechsel der Bundesrepublik Deutschland“).
- 131 Vgl. *O. Lepsius*, Souveränität und Identität als Frage des Institutionen-Settings, JöR Bd. 63 (2015), S. 63, 66, 83 ff.; *ders.* Die maßstabsetzende Gewalt, in: *Jestaedt/Lepsius/Möllers/Schönberger*, Das entgrenzte Gericht, 2011, S. 159, 178, spricht von „Erfindung“ und ordnet (S. 174 ff.) die Verfassungsidentität/Identitätskontrolle den „Zwischennormen“ – unterhalb der Normen des Grundgesetzes, aber oberhalb der Konkretisierungstiefe der rechtsprechenden Entscheidung – zu.
- 132 BVerfGE 89, 155 – Maastricht; BVerfGE 97, 350 – Euro; BVerfGE 123, 267 – Lissabon; BVerfGE 126, 286 – Honeywell.
- 133 Zu den Zitaten vgl. *Lepsius*, JöR Bd. 63 (2015) (Fn. 131), S. 67. Auch *P.-Ch. Müller Graff*, 60 Jahre Grundgesetz aus der Sicht des Europarechts, JöR Bd. 59 (2011), S. 141 ff., der den von der Rspr. des BVerfG gezogenen Grenzen der verfassungsändernden Integrationsgewalt im Grundsatz zustimmt (S. 156), warnt vor einer „kleinteiligen und starren“ Festlegung der Integrationsgrenzen aus Art. 79 Abs. 3 GG, weil „unvorhergesehene Integrationsanforderungen die robuste Dauerhaftigkeit des Grundgesetzes gefährden“.
- 134 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15.
- 135 BVerfGE 126, 286 – Honeywell.
- 136 BVerfGE 142, 123 – OMT-Programm.
- 137 BVerfGE 146, 216 – Vorlagebeschluss zum *Public Sector Asset Purchase Programme* der EZB.
- 138 EuGH, Rs. C-493/17 (Weiss), ECLI:EU:C:2018:1000. Zur Vorlageentscheidung des Gerichtshofs und der Bewertung der Maßnahmen der EZB vgl. *P. Sikora*, PSPP auf dem Prüfstand – Das Weiss-Urteil des EuGH, EWS 2019, S. 139 ff.; *M. Gentsch*, Gerichtliche Kontrolle geldpolitischer Entscheidungen der EZB am Beispiel des Public Sector Purchase Programme, EuR 2019, S. 279 ff.; *Ch. Schalast*, Staatsanleihenankauf der EZB zwischen EuGH und BVerfG – Ultra Vires II, RdF 2019, S. 27 ff., sowie die Anm. v. *P.-Chr. Müller-*

- 139 *Graff*, EuZW 2019, S. 162 ff.
BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 -, Rn. 119, 123, 134 ff., 154.
- 140 BVerfG (Fn. 139), Rn. 119, 155.
- 141 Zur Eigenständigkeit beider Kontrollverfahren vgl. BVerfGE 142, 123, Rn. 121, 153 – OMT-Programm.
- 142 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 -, Rn. 99, 101, 160; vgl. bereits zuvor BVerfGE 142, 123, Rn. 115 – OMT-Programm.
- 143 BVerfGE 142, 123, Rn. 121 ff., 153 – OMT-Programm.
- 144 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 -, Rn. 115, 114, 108.
- 145 EuGH, Rs. C-62/14 (Gauweiler), ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 66 ff.
- 146 BVerfGE 142, 123, Rn. 177, 180, 191 – OMT-Programm.
- 147 BVerfGE 142, 123, Rn. 177 – OMT-Programm.
- 148 BVerfGE 142, 123, Rn. 181 ff. – OMT-Programm.
- 149 So unter dem Eindruck der Debatte über eine Europäische Verfassung *O. Deppenheuer*, Nationale Identität und europäische Gemeinschaft. Grundbedingungen politischer Gemeinschaftsbildung, in: Buchstab/Uertz (Hrsg.), Nationale Identität im vereinten Europa, 2006, S. 55, 69.
- 150 Dazu eingehend *A. Weber*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on the European Union – A Commentary, 2013, Art. 5 TEU Rn. 7-11, sowie *Herm-J. Blanke et al.*, in: ders./Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on the European Union – A Commentary, 2013, Protocol (2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.
- 151 Bericht der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ v. 10.7.2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de_0.pdf. Dazu auch Mitteilung der Kommission, Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU, COM (2018) 703 final, *Ch. Calliess*, Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die Europäische Union: vom Weißbuch der Kommission zu einer flexibleren Arbeitsmethode, integration 2019, S. 98, 113 f.
- 152 Bericht der Taskforce (Fn. 160), S. 11 („Empfehlung 1“), 13 („Empfehlung 2“ und „Empfehlung 3“).
- 153 Zu dieser Analyse vgl. *P. Schmitt-Egner*, Europäische Identität, 2012, insbes. S. 132 ff., 229 ff., 291-295.
- 154 Vgl. statt vieler *Herm-J. Blanke/R. Böttner*, The democratic deficit in the (Economic) Governance of the European Union, in: Blanke/Villalón/Klein/Ziller, Common European Legal Thinking, 2016, 243, 246 ff., 265 – vor allem mit Blick auf die Frage der demokratischen Legitimation einer Europäischen Wirtschaftsregierung.
- 155 Vgl. *P. Schmitt-Egner* (Fn. 162), S. 295.
- 156 Vgl. *A. Zimmermann*, Die Identitätspolitik der Europäischen Union (Vortrag, 2010), S. 17, abrufbar unter: https://www.gsi.uni-muenchen.de/forschung/forsch_zentr/voegelin/publikationen/studierendensymposium/zimmermann_identit_tspolitik.pdf
- 157 Vgl. *H. A. Winkler* (Fn. 96), S. 412 f., der das Prinzip der Repräsentativität bei einer Kontrolle der Eurozone durch das EP verletzt sieht, sich im Jahr 2017 aber noch nicht auf die Dt.-Frz. Versammlung beziehen konnte.
- 158 Das Europäische Parlament hat am 17.4.2019 im interinstitutionellen Trilog-Verfahren den Vorschlag der Kommission gebilligt, die Europäische Grenz- und Küstenschutzagentur (Frontex) bis 2027 mit einer ständigen Reserve von 10.000 Grenzbeamten auszustatten. Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/19/2166 v. 17.4.2019. Bei der Vorstellung ihrer politischen Leitlinien kündigte *U. von der Leyen* (Fn. 2) an, das angestrebte Ziel bereits bis 2024 verwirklichen zu wollen.
- 159 Ein Mechanismus zur Verteilung der auf der zentralen Mittelmeerroute geretteten Flüchtlinge wurde Anfang Oktober 2019 im Rat der Innenminister vorgestellt (EU-Ratsdok. 12837/19, S. 23), nachdem Italien, Malta, Frankreich und Deutschland Ende September dieses Notfallsystem entworfen hatten (Joint Declaration of Intend on a Controlled Emergency Procedure v. 23.9.2019, Ziff. 76; abrufbar unter [<https://beck-online.beck.de/Print/CurrentMagazine?vpath=bibdat...rentDoc&actionname=Index&gesamtversionpath=&exportFormat=print>](http://www.state-</p></div><div data-bbox=)

watch.org/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declarati-
on.pdf). Die Resonanz der anderen Mitgliedstaaten blieb allerdings gering; vgl. hierzu
Herm-J. Blanke/M. Johr, Rechtliche Vorgaben für die zivile Seenotrettung, DÖV 2019, S.
929, 939 f.

160 Siehe dazu auch *Ch. Calliess*, Bausteine einer erneuerten Europäischen Union, NVwZ
2018, S. 1 ff.; *F. Schorkopf*, „Europas neue Ordnung“ – eine plurale Union, NVwZ 2018, S.
9 ff.

161 Vgl. zu dieser Idee etwa den „Bürgerrat Demokratie“ (<https://www.buergerrat.de/>), der
am 15.11.2019 ein Bürgergutachten mit 22 konkreten Vorschlägen zur Stärkung der De-
mokratie an Bundestagspräsident W. Schäuble überreicht hat.

162 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Gestaltung der
Konferenz zur Zukunft Europas, COM (2020) 27 final, S. 2.

163 Mitteilung der Kommission, COM (2020) 27 final (Fn. 173), S. 7. Aufgrund der Corona-
Pandemie ist eine solche Konferenz in physischer Form derzeit nicht durchführbar. Statt-
dessen können die Unionsbürgerinnen und -bürger nun in digitaler Form in eine breite öf-
fentliche Diskussion treten.

164 *U. von der Leyen* (Fn. 2).

165 Europäischer Rat (Fn. 1).