
PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF

DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION IM LICHT MULTIPLER KRISEN

**Krisen haben Integrationspotenzial.
Die Integration wird Krisen konstruktiv
überstehen, solange die politisch Ver-
antwortlichen der beteiligten Länder Nach-
teile und Gefahren der Singularisierung
ihres Landes erkennen und diese Einsicht
mehrheitswirksam vermitteln können.**

© 2023 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch)

Produktion & Vertrieb: buch & netz (buchundnetz.com)

ISBN:

978-3-03805-622-5 (PDF)

978-3-03805-623-2 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-stapkt005>

Version: 1.01 – 20231017

Dieser Beitrag ist als E-Book (open access) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL:

<https://eizpublishing.ch/publikationen/die-zukunft-der-europaeischen-integration-im-licht-multipler-krisen/>.

Standpunkte

In der Reihe *Standpunkte* veröffentlicht EIZ Publishing Stellungnahmen zu aktuellen politischen Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Europäischen Integration, der Beziehungen der Schweiz zur EU und im Europäischen Wirtschaftsrecht. Verfasser der Standpunkte sind Vertreter der nationalen und internationalen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Das EIZ bietet mit dieser Reihe ein Forum für Beiträge und Interventionen zu aktuellen Debatten.

Die Zukunft der europäischen Integration im Licht multipler Krisen*

Peter-Christian Müller-Graff**

Die Zukunft der europäischen Integration im Lichte multipler Krisen ist die vorgegebene *Eingangsfrage* dieses Seminars zu Perspektiven und Herausforderungen der europäischen Integration. *Aufgefaltet* in drei Unterfragen ist zunächst in bewährter Tradition die verwendete *Begrifflichkeit* zu klären (I.) und sodann nach dem *Krisenbefund* von Integrationskonzept und Integrationsrealität der Europäischen Union im Juni 2023 zu fragen (II.), ehe die *Herausforderungen* der Zukunft des integrativen Zusammenhalts der Union zu thematisieren sind.

I. Zur Begrifflichkeit

1. Zukunft

Zukunft als objektiv vor uns liegende Zeit lässt sich aus subjektiver Sicht als Ungewissheit und Erwartungspotenzial an diese Zeit verstehen – hoffend, sorgend, motivierend, planend, gestaltungsanregend.

2. Europäische Integration

Europäische Integration ist das politische Gestaltungskonzept des gemeinsam gedeihlichen Zusammen- und Überlebens der europäischen Völker auf unserem Planeten.

3. Krisen

Und *Krisen* – was sind Krisen? Sie scheinen, glaubt man der Mediensprache, allgegenwärtig, ja sogar Normalität für den politischen Gestaltungswillen. Ihn verstand der einstige deutsche Verfassungsrichter *Gerhard Leibholz* in seiner

* Der Text beruht auf dem Vortrag, den der Verfasser am 13. Juni 2023 zur Eröffnung des Seminars „Europäische Integration: Perspektiven und Herausforderungen“ des Europa Instituts an der Universität Zürich gehalten hat. Der Redestil wurde im Wesentlichen beibehalten.

** Peter-Christian Müller-Graff ist Senior-Professor an der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Göttinger Vorlesung 1965 zu „Recht und Politik“ einprägsam als den Willen, das gedeihliche Überleben einer Gemeinschaft zu sichern. Übertragen auf unsere Frage richtet sich der Gestaltungswille der zur Verwirklichung der politischen Idee der europäischen Integration¹ speziell in der Europäischen Union auf die Sicherung des gedeihlichen Überlebens der darin lebenden Bevölkerung von nahezu ½ Mrd. Menschen.

a) *Herausforderungen und Probleme*

Gestaltungswille stösst auf *Herausforderungen* im Sinne energiefordernder Aufgaben und auf *Probleme*, also im Wortsinne auf vorgelagerte Hindernisse (πρόβλημα; etymologisch abgeleitet aus dem griechischen προβάλλειν: vorwerfen, entgegenstellen), z.B. in der Seefahrt auf ein Vorgebirge der attischen Küste,² das zu umschiffen ist, um das imaginierte Ziel (z.B. Athens Hafen) sicher zu erreichen. Politischer Gestaltungswille stösst mithin auf Aufgaben, deren Lösung mit Schwierigkeiten verbunden ist, also nicht auf Routineaufgaben, sondern auf Komplikationen, zu deren Bewältigung ein Lösungsweg gefunden werden muss.

b) *Krisen*

Aber sind Herausforderungen und Probleme schon *Krisen*? Nein. Diese (ebenfalls aus dem Altgriechischen stammende Zustandsbeschreibung der κρίσις (von „κρίνειν“: „trennen“, „unterscheiden“) tritt erst ein, wenn eine Problemlage sich auf das dringliche Erfordernis einer schwierigen Entscheidung zwischen verschiedenen Handlungsalternativen zuspitzt (wobei auch eine Nichtentscheidung eine Entscheidung ist). *Übertragen* auf soziale, wirtschaftliche oder politische Situationen wird sie heute oft, so etwa von dem Heidelberger Politikwissenschaftler *Manfred G. Schmidt*, verstanden als ein Höhe- oder Wendepunkt einer gefährlichen Konfliktentwicklung in einem sozialen System, dem eine massive und problematische Funktionsstörung über einen gewissen Zeitraum vorwegging.³ Dementsprechend besteht keine Krise, wenn es keinen derartig akuten schwierigen Entscheidungsbedarf gibt.

¹ Zur Ideengeschichte Foerster Rolf Helmut, Europa; Geschichte einer politischen Idee, München 1967; Böttcher Wionfried (Hrsg.), Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte, Baden-Baden 2014; Müller-Graff Peter-Christian, Europa-Idee in der Krise?, EuR Beiheft 2/2015, 149, 151 ff.

² Bartels Klaus, Trüffelschweine im Kartoffelacker, Mainz 2003, 125 („damals noch kein „Problem“, sondern buchstäblich ein „Vorsprung“).

³ Schmidt Manfred G., Wörterbuch zur Politik, 3. Aufl. Stuttgart 2010: „Krise“.

II. Krise von Integrationskonzept und Integrationsrealität der Europäischen Union im Juni 2023?

I. Problemträchtige Herausforderungen?

Zweifelsohne bestehen zahlreiche problemträchtige Herausforderungen, denen sich das wirtschaftliche, soziale und politische System der Union, kürzer das zielverpflichtete transnationale europäische Gemeinwesen⁴ in seiner Funktionsweise derzeit ausgesetzt sieht: regional und national asymmetrische Wirtschafts-, Haushalts- und Inflationsentwicklungen;⁵ potenziell verstärkt durch die selbstgesetzte Mega-Aufgabe der Transformation in klimaneutrales Wirtschaften bis 2050;⁶ Wohlstandsabhängigkeiten von Drittstaaten in essentiellen Bereichen (Energie,⁷ seltene Erden,⁸ Halbleiter,⁹ Wirkstoffe,¹⁰ Pharmazeutika,¹¹ äussere Sicherheit¹²); globaler Wettbewerbsdruck;¹³ demographi-

⁴ Müller-Graff Peter-Christian, Verfassungsziele der EU, in: Dausen Manfred/Ludwigs Markus (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, EL 49, München 2019, A I Rz. 58 ff., 61 ff.

⁵ Z.B. Fuest Clemens, Reform der Schuldenaufsicht in der Eurozone, ifo-Schnelldienst 6/2022, 3, 4.

⁶ Von der Leyen Ursula, A Union that strives for more. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024, Brüssel 2018.

⁷ Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Infografik – Wie abhängig sind die EU-Mitgliedstaaten von Energieimporten? 13. Juni 2022, abrufbar unter <<https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/how-dependent-are-eu-member-states-on-energy-imports>>.

⁸ Bolitho Andres, Seltene Erden: Hohe Nachfrage, hohe Abhängigkeit, euronews vom 7. März 2023 <<https://de.euronews.com/next/2023/03/07/seltene-erden-hohe-nachfrage-hohe-abhangigkeit>>.

⁹ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 8. Februar 2022, IP/22/729: Digitale Souveränität: Kommission schlägt Chip-Gesetz vor, um Halbleiterknappheit anzugehen und Europas technologische Führungsrolle zu stärken.

¹⁰ Blasius Helga, Wo unsere Arzneimittel und Wirkstoffe herkommen, DAZ vom 29. Juli 2021 (Nr. 30 S. 46), abrufbar unter <<https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/daz-az/2021/daz-30-2021/wo-unsere-arzneimittel-und-wirkstoffe-herkommen>>.

¹¹ Blasius; Europäische Kommission, Eine Arzneimittelstrategie für Europa, 26. April 2023, abrufbar unter <https://health.ec.europa.eu/medicinal-products/pharmaceutical-strategy-europe_de>.

¹² Pindur Marcus/Schröder Axel/Bergmann Max/Bigalke Katja, Europas Sicherheit. Ein Zwerg in der multipolaren Welt, 27. Juli 2023, abrufbar unter <<https://www.deutschland-funkkultur.de/europas-sicherheit-ein-zwerg-in-der-multipolaren-welt-dlf-kultur-4792d7aa-100.html>>.

¹³ Dazu z.B. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 16. März 2023, IP/23/1668: Die Wettbewerbsfähigkeit der EU nach 2030: ein Ausblick zum 30-jährigen Bestehen des Binnenmarkts.

sche Strukturverschiebungen;¹⁴ aus diversen Unzufriedenheiten populistisch angetriebene nationale Selbstüberhebungsströmungen¹⁵ (mit dem Extremfall des Vereinigten Königreichs¹⁶); Rechtsstaats- und Demokratieschwächen in einzelnen Mitgliedstaaten;¹⁷ der orientalistisch-afrikanische Migrationsdruck auf Europa;¹⁸ und nicht zuletzt: Spaltungsversuche durch Drittstaaten (insbesondere durch das destabilisierungsgesonnene Russland,¹⁹ aber auch durch den machtwilligen „Wettbewerber und Systemrivalen“ China²⁰).

2. Krise von Integrationskonzept und Integrationsrealität?

Multiple Herausforderungen mithin. Befinden sich dadurch Integrationskonzept und *Integrationsrealität* der Europäischen Union in der Krise? Sind sie derzeit auf einem zur Entscheidungsnotwendigkeit gereiftem Höhepunkt einer gefährlichen Konfliktentwicklung infolge einer massiven und problematischen andauernden Funktionsstörung des transnationalen Gemeinwesens? Dies wird man nicht diagnostizieren können – anders als wohl beim Aufschwung der Pandemie im Juni 2020, als um eine solidarische Beistandsleistung für asymmetrisch belastete Mitgliedstaaten gerungen wurde und der Zusammenhalt auf der Kippe zu stehen schien,²¹ dann aber jene kritische Problemlage mit dem *neuen Integrationssschritt* der erstmaligen Grossverschul-

¹⁴ Dazu z.B. Europäische Kommission, Auswirkungen des demografischen Wandels in Europa, abrufbar unter <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_de>.

¹⁵ Dazu z.B. die vergleichende Studie der Konrad Adenauer Stiftung, Nationalismus in Europa – Einheit in Vielfalt, Berlin 2020.

¹⁶ Zu den Gründen z.B. Bundeszentrale für politische Bildung, Vor 5 Jahren: Grossbritannien stimmt für den EU-Austritt, 23. Juni 2021, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/kurzknapp/hintergrund-aktuell/335261/vor-5-jahren-grossbritannien-stimmt-fuer-den-eu-austritt>>.

¹⁷ Z.B. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 15. Februar 2023, IP/23/842.

¹⁸ Z.B. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Migrations- und Asylpolitik der EU, 25. Juni 2023, abrufbar unter <<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-policy>>.

¹⁹ So schon der Offene Brief von mittel- und osteuropäischen Intellektuellen und früheren Politikern an die Obama-Regierung vom 15. Juli 2009, abrufbar unter <<https://wyborcza.pl/7.75399.6825987.an-open-letter-to-the-obama-administration-from-central-and.html>>.

²⁰ Z.B. Deutscher Bundestag, Drs. 20/7770 vom 13. Juli 2023: Unterrichtung durch die Bundesregierung: China-Strategie der Bundesregierung, 4 f.

²¹ Van Middelaar Luuk, Das europäische Pandämonium, Berlin 2021, 12.

derung der Union gemeistert wurde.²² Für Luuk van Middelaar (in seinem Buch: Das europäische Pandämonium) ist es ein Beispiel der krisenveranlassten integrationsfördernden Metamorphose technokratischer Regelpolitik der Union in improvisationsfähige Ereignispolitik²³ – ein Vorgang, der einerseits den medialen Eindruck der Dauerkrise hervorruft und zugleich andererseits die Rhetorik des bevorstehenden Untergangs der Union Lügen straft.²⁴ Ein anderes Beispiel für einen derartigen Umschwung war die Staatsschuldenkrise einiger Euro-Staaten 2012,²⁵ die mit dem neuen Integrationsschritt der Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)²⁶ und des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)²⁷ sowie einer Bekundung des seinerzeitigen Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB)²⁸ sowie deren kreativen, freilich umstrittenen Anleihenankaufspolitik²⁹ bewältigt wurde.

Gegenwärtig wird man eine derartige Krisenlage trotz oder gerade wegen der russischen zivilisationsbrechenden Wahnsinnstat des Überfalls auf die Ukraine verneinen dürfen. Seitdem verstehen alle Mitgliedstaaten (wohl auch Ungarn) handfest die Gefahren der Vereinzelnung.³⁰ Nicht also, so mein Verständnis, befinden sich Integrationskonzept und Integrationsrealität der Europäischen Union in einem Zustand einer gefährlich zugespitzten Konfliktentwicklung infolge einer anhaltenden massiven Funktionsstörung. Wohl aber befinden sie sich in der Normalität multipler Herausforderungen, die allerdings im Falle

²² Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, ABl L 433 vom 14. Dezember 2020, 23 ff.; Art. 5 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl 2020 L 424 vom 14. Dezember 2020, 1 ff.

²³ Van Middelaar, 53 ff.

²⁴ Id.

²⁵ Dazu Müller-Graff Peter-Christian, Die rechtliche Neujustierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ZHR 176 (2012) 2 ff.

²⁶ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 1. Februar 2012 (zwischen den Eurostaaten).

²⁷ Vertrag vom 2. März 2012 (zwischen 25 Mitgliedstaaten der EU).

²⁸ „Whatever it takes“: ECB’s Draghi to the euros rescue, abrufbar unter <<https://www.youtube.com/watch?v=PqIV0aPEO3c>>.

²⁹ Zu diesem Streit vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juni 2015 in der Rechtssache 62/14, ECLI:EU:C:2015:400 – Gauweiler.

³⁰ So lässt sich die Geschlossenheit in der Unterstützung der Ukraine seit dem 24. Februar 2022 deuten; Vgl. dazu auch Europäische Kommission, Solidarität mit der Ukraine. Die EU steht geschlossen hinter der Ukraine, abrufbar unter <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_de>.

unvernünftiger Handhabung oder ungünstiger Konstellationen in eine Funktions- und Konzeptionsstörung des von Art. 1 EUV angestrebten Zusammenhalts „einer immer engeren Union der Völker Europas“ erwachsen könnten, mithin in eine entscheidungsfordernde Krise. Es besteht daher als Normalzustand ein latentes Krisenpotenzial. Wie also ist auf die Zukunft zu blicken?

III. Herausforderungen für die Zukunft des integrativen Zusammenhalts der Europäischen Union?

Herausforderungen für die Zukunft von Unionskonzept und Unionsrealität des integrativen Zusammenhalts sind daher zu erörtern. Was beinhaltet das normgewordene (also primärrechtliche) spezifische Unionskonzept der europäischen Integration zur Herausbildung eines zielverpflichteten transnationalen Gemeinwesens³¹ und die tatsächlich entstandene Integrationslage? Grob geschichtet lassen sich fünf, seit mehr als sieben Jahrzehnten sukzessive aufgewachsene, vertragsrechtlich fundierte Dimensionen des Zusammenhalts benennen: der politische Zusammenhalt in Gestalt partieller Souveränitätsvergemeinschaftung, der wirtschaftliche Zusammenhalt des gemeinsamen Wohlfahrtsraums, der internationale Selbstbehauptungszusammenhalt, der zivilsoziale Zusammenhalt und der Wertezusammenhalt. Welchen Herausforderungen sind sie derzeit ausgesetzt?

1. Herausforderungen der partiellen Souveränitätsgemeinschaft als Rückhalt dauerhaften politischen Zusammenhalts

a) *Primärrechtlicher Kern der partiellen Souveränitätsgemeinschaft*

Diese Dimension des Zusammenhalts entstammt dem Konzept der ersten Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 (sechs Jahre nach Ende des 2. Weltkrieges).³² Es war der Beginn des freiwillig rechtsverbindlich vereinbarten dauerhaften wechselseitigen Rückschnitts der jeweiligen Souveränität von sechs Staaten in einem *begrenzten Sachbereich* zugunsten einer *gemeinsamen Hohen Behörde* – kontrolliert von einem *gemeinsamen Gericht*. Zu welchem Zweck? Als Mittel zur dauerhaften

³¹ Zu den strukturelevanten Entwicklungsschritten im Primärrecht und der Ablösung von einer klassischen internationalen Organisation Müller-Graff Peter-Christian, Primärrechtliche Entwicklungsschritte der Gemeinschaftsintegration zu einem transnationalen Gemeinwesen, integration 2007, 407, 408 ff.

³² Müller-Graff, Primärrechtliche Entwicklungsschritte, 409 ff.

Befriedung von Europas Mitte.³³ Es ist ein fundamentaler *Neuansatz* im Vergleich zu der traditionell-historischen Methode der Gleichgewichtspolitik, die rivalisierende Machtsouveränitäten lediglich kurzzeitig zu balancieren vermochte.³⁴ Der harte Kern der Souveränitätsgemeinschaft ist die Beachtung der rechtlichen Supranationalität, mithin zuallererst des *Vorrangs* des Unionsrechts,³⁵ durch die Mitgliedstaaten, vorbehaltlich der in den Grenzen der gemeinsamen Werte (Art. 2 EUV) vereinbarten Achtung „der jeweiligen nationalen Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmässigen Strukturen [...] zum Ausdruck kommt (Art. 4 Abs. 2 EUV)“.

b) *Herausforderungen?*

Ist dieser Zusammenhalt herausgefordert? Durchaus, wenn von einzelnen Mitgliedstaaten eine Richtlinie nicht fristgerecht umgesetzt, umgesetztes oder unmittelbar anwendbares Unionsrecht nicht durchgeführt oder nationales Recht nicht richtlinienkonform ausgelegt wird. Aber dies bleibt meist im üblichen Rahmen der Abweichung der Wirklichkeit vom normativen Idealsoll einer jeden Rechtsordnung, auch wenn der EuGH vereinzelt mit Bussgeldern drohen (z.B. im Falle der Abholzung des Bielewieża-Waldes³⁶) oder Zwangsgelder verhängen muss (z.B. im Falle des Braunkohleabbaus Turów³⁷).

c) *Krisenpotenzial und integrative Remedien?*

Schwerwiegender sind offene politische Rechtsverweigerungen einzelner Mitglieder in zentralen supranationalen Handlungsbereichen. Dies betrifft rechtstechnisch zwar *nicht* (für die pauschale öffentliche Wahrnehmung der Union vielleicht überraschend) die Missachtung des unionsrechtlichen Gebots der

³³ Monnet Jean, *Erinnerungen eines Europäers*, Baden-Baden 1988, 367 ff.

³⁴ Link Werner, *Auf dem Weg zu einem neuen Europa*, Baden-Baden 2006, 12 ff.

³⁵ Dazu grundlegend EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 – Flaminio Costa/E.N.E.L. Dieser Anwendungsvorrang gilt auch gegenüber mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht: z.B. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 in der Rechtssache C-409/06, ECLI:EU:C:2010:503 – Winner Wetten, Rz. 61. Zu der Entwicklung der Einzelemente der Supranationalität Müller-Graff, *Primärrechtliche Entwicklungsschritte*, 411 ff.; zur Konsequenz für mitgliedstaatliche Gerichte Müller-Graff Peter-Christian, *Binnenmarktrecht vor mitgliedstaatlichen Gerichten*, in: Geibel Stefan J./Heinze Christian/Verse, Dirk (Hrsg.), *Binnenmarktrecht als Mehrebenensystem* (Heidelberger Schriften zum Wirtschaftsrecht und Europarecht, Band 100), Baden-Baden 2023, 11, 23 ff.

³⁶ EuGH, Beschluss vom 20. November 2017 in der Rechtssache C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877 – Europäische Kommission /Republik Polen, Rz. 118.

³⁷ EuGH, Beschluss vom 20. September 2021 in der Rechtssache C-121/21 R, ECLI:EU:C:2021:752 – Tschechische Republik/Republik Polen, Rz. 51.

Haushaltsdisziplin (Art. 126 AEUV), da dieses *nicht* supranational armiert ist: weder mit unmittelbarer Anwendbarkeit noch mit Vertragsverletzungsverfahren.³⁸ Aber hilfreich für die Autorität des Unionsrechts ist dessen Missachtung trotzdem nicht.³⁹ Betroffen ist *aber* das *supranationale Asyl- und Migrationsrecht*, wenn es von einem Mitgliedstaat hartnäckig unterlaufen wird.⁴⁰ Am alarmierendsten sind (allerdings seltene) Verweigerungen *mitgliedstaatlicher Höchstgerichte* gegenüber dem EuGH. Hervorstechend sind insoweit das punktuelle PSP-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 zur Kompetenzauslegung durch den EuGH („objektiv willkürlich“) hinsichtlich der EZB-Anleihenkaufpolitik⁴¹ und das Justizreform-Urteil des polnischen Verfassungsgerichts vom 7. Oktober 2021 mit der Leugnung des Vorrangs des Unionsrechts vor polnischem Verfassungsrecht.⁴²

Abstrakt betrachtet, wohnt diesen Judikaten das Potenzial einer *krisengeneigten* Herausforderung der Souveränitätsgemeinschaft inne. *Tatsächlich* kam es jedoch in beiden Fällen zu einer jeweils politischen De-eskalation:⁴³ im Falle des deutschen Bundesverfassungsgerichts im Vertragsverletzungsverfahren zu einer befriedenden Erklärung der Bundesregierung;⁴⁴ im Falle des polnischen Urteils zumindest zu Bekundungen des rechtspolitischen Einlenkens hinsichtlich der Disziplinarkammer für Richter⁴⁵ – allerdings ist damit die

³⁸ Vgl. Art. 126 Abs. 10 AEUV.

³⁹ Müller-Graff Peter-Christian, Die Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung der Autorität des Unionsrechts, in: Heusel Wolfgang/Rageade Jean-Philippe (Eds.), *The Authority of EU Law*, Berlin 2019, 195, 201 ff.

⁴⁰ Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020 in der Rechtssache C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029 – Europäische Kommission/Ungarn, Rz. 315; EuGH, Urteil vom 16. November 2021 in der Rechtssache C-821/19, ECLI:EU:C:2021:930 – Europäische Kommission/Ungarn, Rz. 164; EuGH, Urteil vom 22. Juni 2023 in der Rechtssache C-823/21, ECLI:EU:C:2023:504 – Europäische Kommission/Ungarn, Rz. 70.

⁴¹ BVerfGE 154, 17 Rz. 118 ff., 123 ff., 154 ff.

⁴² Trybunał Konstytucyjny, 7. Oktober 2021, abrufbar unter <<https://trybunal.gov.pl>> Październik 2021, 7, K 3/21, 7 X 2021 godz.: 10.00.

⁴³ Müller-Graff Peter-Christian, „Ever Closer Union“ or Flexible Union? Integration Scenarios after Constitutional Court Decisions in Germany and Poland, in: Kellerhals Andreas/Baumgartner Tobias/Reber Corinne (eds.), *European Integration Perspectives in Times of Global Crises*, Zürich 2023, 11 ff.

⁴⁴ Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Union vom 3. August 2021 zum Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäss Artikel 258 AEUV – Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 – Verfahren Nr. 2021/2114, Ziff. 3.

⁴⁵ Polen schafft Disziplinarkammer für Richter ab, LTO, 9. Juni 2022, abrufbar unter <<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/richter-disziplinarkammer-polen-parlament-beschliesst-abschaffung>>.

judikative Verneinung des Vorrangs des Unionsrechts gegenüber der polnischen Verfassung nicht aus der Welt. Folgerichtig hat daher die Kommission dessentwegen am 15. Februar 2023 eine Vertragsverletzungsklage angekündigt.⁴⁶ Sie bezweifelt überdies unionsrechtlich die (schon früher vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in einem Einzelverfahren verneinte⁴⁷) Gerichtsqualität des polnischen Verfassungsgerichts.⁴⁸ Ernst genommen, beinhaltet dessen Sicht des Unionsrechts eine Verneinung der Souveränitätsgemeinschaft und in Konsequenz die Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft Polens in der Union.

2. *Herausforderungen des wirtschaftlichen Zusammenhalts*

a) *Primärrechtlicher Konzeptionskern des wirtschaftlichen Zusammenhalts*

Die primärrechtliche Grundlegung *dieser* Dimension erfolgte als zweiter bedeutender Integrationsschritt 1957 durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) mit dessen Ziel, einen *gemeinsamen Wohlfahrtsraum* durch Errichtung eines (terminologisch bereits im Montanvertrag geborenen⁴⁹) *Gemeinsamen Marktes* (heute: des Binnenmarktes) zu schaffen. Es ist ein Konzept, das sich grundlegend von herkömmlichen Handelsverträgen mit ihren begrenzten Präferenzgewährungen unterscheidet. Dessen geniale Integrationskraft hat drei Aspekte.

aa) *Freie Koordinierung freier Präferenzentscheidungen von Angebot und Nachfrage*

Sie liegt erstens darin, die transnationale Verflechtung der Wirtschaftsvorgänge der beteiligten Länder durch einen völkervertraglich gewährleisteten Raum mittels der freien grenzüberschreitenden Koordinierung freier Präferenzentscheidungen von Angebot und Nachfrage und des darin sich vollziehenden Wettbewerbs zu ermöglichen, d.h. stetig mittels Millionen *privatautonomer Initiativen* des transnationalen Freiverkehrs aller Produktionsfaktoren (also Personen und Kapital) und aller Produkte (also Waren und Dienstleistungen).⁵⁰ Dies ist das Versprechen des Art. 26 Abs. 2 AEUV.

⁴⁶ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 15. Februar 2023, IP/23/842.

⁴⁷ ECHR, Judgement of 7 August 2021, Xero Flor, Application no. 4907/18.

⁴⁸ IP/23/842.

⁴⁹ Art. 1 EGKSV; zur Begriffsschöpfung durch Pierre Uri vgl. Monnet, 279.

⁵⁰ Müller-Graff, Peter-Christian, Privatrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in: Müller-Graff Peter-Christian/Zuleeg Manfred (Hrsg.), Staat und Wirtschaft in der EG, Baden-Baden 1987, 17, 27.

bb) *Unionsgemeinsame Binnenmarktrechtsetzung*

Zweitens besteht die geniale Integrationskraft des Binnenmarktkonzepts darin, alle für und im transnationalen privatautonomen Wirtschaftsselbstlauf sich ergebenden Regelungsbedürfnisse (also z.B. transnational gesicherten ziviljustiziellen Schutz; Schutzstandards für Verbraucher, für Wettbewerber, für Individualdaten und für Gesundheit; Steuerungsinstrumente für nachhaltiges Wirtschaften, für Umweltschonung und für Klimaneutralität) durch *gemeinsame Rechtsetzung* zu bewältigen. Dies erfordert gemeinsame Rechtspolitik und beinhaltet im Rahmen⁵¹ der Legislativkompetenzen der Union eine jeweils sachdetailliert konkretisierende Souveränitätsvergemeinschaftung.

cc) *Steigerung der Funktionsfähigkeit durch Vergemeinschaftung flankierender Sachbereiche*

Drittens besteht die integrative Genialität darin, zur Steigerung der *Funktionsfähigkeit* des Binnenmarkts *sachgesetzlich* auch in *angrenzenden* Politikbereichen (verbindbar zu den Annahmen der funktionalen Integrationstheorie⁵²) auf Souveränitätsvergemeinschaftung zu drängen: so z.B. namentlich geschehen auf die *Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen*⁵³ mit der Konsequenz der Vergemeinschaft des Rechts der Aussengrenzensicherung, der Zugangspolitiken für Drittstaater (Visa, international Schutzsuchende, Einwanderung)⁵⁴ und der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit;⁵⁵ und – zweites Beispiel – auf die Einführung einer *gemeinsamen Währung* mit der Konsequenz einer gemeinsamen Zentralbank – der EZB⁵⁶. Und seit dem 24. Februar 2022 erkennt man, dass der auf transnationale Marktzugangs-Grundfreiheiten gegründete Friedens-, Werte- und Wohlergehensraum auch der Aktivierung der im Unionsvertrag intergouvernemental angelegten Instrumente zur Verteidigung und militärischen Sicherung gegen Drittstaaten⁵⁷ bedarf.

⁵¹ Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Art. 5 Abs. 2 EUV.

⁵² Mitrany David, *The Progress of International Government*, New Haven 1933; Haas Ernst B., *Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford 1958.

⁵³ Art. 3 Abs. 2 EUV.

⁵⁴ Art. 67 ff. AEUV.

⁵⁵ Artt. 82 ff. AEUV

⁵⁶ Art. 127 ff. AEUV.

⁵⁷ Art. 42 ff. EUV.

b) *Herausforderungen?*

Dieser wirtschaftliche Zusammenhalt ist stetig herausgefordert. Denn ein System freier Koordinierung und das Wettbewerbsprinzip sind blind für die *regionalen* Auswirkungen auf den Industriebesatz, die Beschäftigungslage und das Steueraufkommen. Es besteht mithin die Dauerherausforderung *asymmetrischer regionaler und nationaler Prosperitätsentwicklungen*. Deren zusammenhaltsgefährdender Auswucherung soll im Normalbetrieb der Union entgegen gewirkt werden mit der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken⁵⁸ einschliesslich der Haushaltspolitiken,⁵⁹ mit infrastrukturell wettbewerbsertüchtigender Kohäsionspolitik,⁶⁰ mit Strukturfonds⁶¹ und mit regional differenzierter Zulässigkeit wettbewerbsverfälschender staatlicher Beihilfen.⁶²

c) *Krisenpotenzial und integrative Remedien?*

Ist diese Dauerherausforderung krisengeneigt? Durchaus. Dies wurde in den mitgliedstaatlich asymmetrisch belastenden Finanzierungsproblemen von *Haushaltsdefiziten am Kapitalmarkt 2010*⁶³ und von *Pandemiehilfen 2020*⁶⁴ sichtbar. In beiden Krisen wurde der Pfad der *Integrationsverdichtung* gewählt: 2012 ausserhalb des Unionsrechts mit der Errichtung des ESM⁶⁵ und dem Abschluss des SKS-Vertrages,⁶⁶ 2020 innerhalb des Unionsrechts mit der Einrichtung des NGEU-Fonds.⁶⁷ Neue Asymmetriesignale sendet die derzeitige *Inflationslage* im Euroraum mit einem Durchschnitt von 7% Teuerung im April 2023 (also weit entfernt vom EZB-Stabilitätsziel einer 2%-Inflation), aber einer Länderspanne zwischen einerseits 2,7% in Luxemburg und 3,3% in Belgien und andererseits 14% in der Slowakei und 15% in Lettland.⁶⁸ Ob aus dieser Divergenz eine Krise für den Zusammenhalt des Euroraums erwachsen wird, ist unklar.⁶⁹

⁵⁸ Art. 120 ff. AEUV

⁵⁹ Art. 126 AEUV.

⁶⁰ Art. 174 AEUV.

⁶¹ Art. 175 AEUV.

⁶² Art. 107 Abs. 3 AEUV.

⁶³ So namentlich im Falle Griechenlands; dazu Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes vom 7. Mai 2010 (OR, en).

⁶⁴ Van Middelaar, 12.

⁶⁵ Dazu Rathke Hannes, *Sondervertragliche Kooperationen*, Tübingen 2019, 289 ff.

⁶⁶ Rathke, 115 ff.

⁶⁷ *Supra* Fn. 23.

⁶⁸ Quelle: eurostat, euroindikatoren 86/2023 vom 31. Juli 2023.

⁶⁹ Die Juli-Zahlen 2023 deuten auf eine Entspannung (Quelle *supra* Fn. 67).

3. Herausforderungen des zivilsozialen (gesellschaftlichen) Zusammenhalts

a) Primärrechtliche Förderung

Die Förderung des zivilsozialen Zusammenhalts erfolgte vertragsrechtlich sukzessive: beginnend mit den transnationalen Marktzugangs-Grundfreiheiten⁷⁰ und dem grundlegenden Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des Integrationsrechts⁷¹, sich fortsetzend über die *Beseitigung der Binnengrenzkontrollen* durch die Schengen-Abkommen⁷² und einmündend in die Schaffung der Unionsbürgerschaft⁷³ durch den Vertrag von Maastricht 1992 als rechtliche Statusverbindung nicht nur zur Union,⁷⁴ sondern auch zu den anderen Mitgliedstaaten⁷⁵ und zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten untereinander.⁷⁶ Sie beinhaltet zusätzlich verbindende Rechte wie das aktive und passive kommunale und europäische Wahlrecht auch ohne Staatsangehörigkeit des Wohnsitzstaates⁷⁷ und das Recht auf konsularischen und diplomatischen Schutz in Drittstaaten durch die Vertretung jedes anderen Mitgliedstaats im Falle der Nichtpräsenz des eigenen Staates.⁷⁸ Inwieweit durch diese Entwicklungen ein *sozialpsychologisches Zusammengehörigkeitsgefühl und EU-Identitätsbewusstsein*⁷⁹ entstanden ist, bleibt ein stetes Forschungsdesiderat an die Sozialempirie. Vom Schriftsteller *Hans Magnus Enzensberger* stammt die schöne Beobachtung des in privaten Adressbüchern aufscheinenden Beziehungsgeflechts, das „den wahren

⁷⁰ *Supra* C II 1 a.

⁷¹ Art. 18 AEUV.

⁷² Taschner Hans Claudius, Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EU-Staaten, Baden-Baden 1997.

⁷³ Art. 9 EUV; Art. 20 ff. AEUV; Art. 39 ff. GRCh.

⁷⁴ Auf Grund der primärrechtlichen Verankerung.

⁷⁵ Schönberger Christoph, Unionbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, Tübingen 2005.

⁷⁶ Infolge der jedem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats gleichermaßen primärrechtlich zukommenden und strukturierten Unionsbürgerschaft.

⁷⁷ Art. 22 AEUV. Ein prominentes Beispiel ist der Däne Claus Ruhe Madsen als Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock von 2019 bis 2022 (seit Juni 2022 Minister für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus in der Landesregierung von Schleswig-Holstein); ein anderes die Schwedin Margret Dotter, die 15 Jahre Gemeinderätin in der Stadt Heidelberg war.

⁷⁸ Art. 23 AEUV.

⁷⁹ Vgl. zu diesem Topos z.B. Nida-Rümelin Julian/Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien, Baden-Baden 2007; Schmitt-Egner Peter (Hrsg.), Europäische Identität, Baden-Baden 2012.

Stand der europäischen Integration“ dokumentiere. Er sieht „ein Gewimmel in diesen Notizbüchern, über ganz Europa verstreut, von [...] Geschäftspartnern, Enkeln, Kontonummern, Lehrern und Schülern, Websites, Münzsammeln, Winzern, Putzfrauen, Automechanikern, Zahnärzten und Schwarzarbeitern“. Und er konstatiert: „Heute verbinden uns die zivilen Netze stärker als alle Abkommen [...] Millionen von Fäden schaffen Interdependenzen“.⁸⁰

b) *Herausforderungen?*

Als Herausforderungen dieses Zusammenhalts derzeit ins Auge springend sind zwei Phänomene: die zunächst durch die Pandemie und derzeit durch den Migrationsdruck auf die Europäische Union von einzelnen Mitgliedstaaten wieder eingeführten *Binnengrenzkontrollen*⁸¹ sowie nationale Vereinzelnungs- oder/und Überhöhungsbewegungen innerhalb der Mitgliedstaaten.⁸²

aa) *Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen: Krisenpotenzial und integrative Remedien?*

Die Schengen-Regeln lassen Binnengrenzkontrollen *vorübergehend* zu.⁸³ Temporär mögen sie für den Zusammenhalt verkräftbar sein. Im Falle ihrer *Verstetigung* beleben sie aber ein physisches Abgrenzungsverständnis. Intensiv erwachte dies in der Covid-Pandemie durch Einreise- und teils sogar Ausreisebeschränkungen für Unionsbürger in verflochtenen Europaregionen (z.B. Bayrisch-Böhmischer Wald,⁸⁴ Saar-Lor-Lux und Elsass-Baden⁸⁵). *Tatsächlich* aber haben die seit 2015 angewachsene Unruhe über die Kontrollprobleme des

⁸⁰ Enzensberger Hans Magnus, *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Berlin 2011, 67.

⁸¹ Zu den pandemiebegründeten Kontrollen z.B. van Middelaar, 84 ff.; Müller-Graff Peter-Christian, *Pandemiedruck im Binnenmarktrecht*, ZHR 185 (2021) 461, 462 ff.

⁸² *Supra* Fn. 16.

⁸³ Art. 25 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. 2016 L 77 vom 23. März 2016, 1 ff.

⁸⁴ Frasch Timo/Löwenstein Stephan, *Corona entzweit Deutsche und Tschechen*, F.A.Z.-Net vom 1. Mai 2021, abrufbar unter <<https://www.faz.net/-ggq5-ab5od>>.

⁸⁵ Bender Niklas, *Corona und Europas Grenzen. An der Grenze spürt man wieder Hitze*, F.A.Z.-Net vom 13. Juli 2021, abrufbar unter <<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europa-schaerft-die-erfahrungen-von-grenzen-17434191.html>>.

Zuzugs von Migranten aus anderen Weltregionen und die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Belastungen daraus und Reaktionen darauf die Union in diesem Jahr in eine veritable Krise geführt.⁸⁶

Schon im Jahre 2020 hatte die Kommission mit dem Ziel der Integrationsfestigung ein *neues* Migrations- und Asylpaket vorgeschlagen.⁸⁷ Und nach langem Stillstand denkt man am 8. Juni 2023 an *Friedrich Hölderlins* Wort: „Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch“.⁸⁸ An jenem Tag haben die mitgliedstaatlichen Regierungen in Luxemburg qualifiziert-mehrheitlich einen Kompromiss in Richtung *Integrationsverdichtung* gefunden: im Sinne von mehr Solidarität mit den Aussengrenzstaaten und mit den Zielstaaten der Sekundärmigration;⁸⁹ gewürdigt als „Rettungstat“ von dem F.A.Z.-Mitherausgeber *Berthold Kohler*.⁹⁰ Allerdings muss noch das Europäische Parlament überzeugt werden und, falls dies gelingt, die Praxis die Realitätsfähigkeit dieses (nur qualifiziert mehrheitlich-getragenen) Kompromisses beweisen.⁹¹ Wie der Süd-Nord-Migrationsdruck mit seinem Krisenpotenzial auf den Zusammenhalt der Union wirksam abzumildern ist, ist eine andere Frage.

⁸⁶ Z.B. „Die EU schlafwandelt in eine neue Migrationskrise“. Im ersten Quartal 2023 kamen 300 Prozent mehr Migranten nach Europa, Focus online vom 17. April 2023, abrufbar unter <https://www.focus.de/politik/ausland/die-eu-schlafwandelt-in-eine-neue-migrations-krise-300-prozent-mehr-migranten-kamen-im-ersten-quartal-2023-nach-europa_id_191346605.html>.

⁸⁷ Europäische Kommission, Migrations- und Asylpaket: am 23. September 2020 verabschiedete Schriftstücke zum neuen Migrations- und Asylpaket, abrufbar unter <https://commission.europa.eu/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_de>.

⁸⁸ Hölderlin Friedrich, Patmos, Regensburg 1808, 1. Strophe, Verse 3-4.

⁸⁹ Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung vom 8. Juni 2023: Migrationspolitik: Rat erzielt Einigung über wichtige Asyl- und Migrationsgesetze.

⁹⁰ Kohler Berthold, Streit über Asylpolitik. Dann wäre die Flüchtlingspolitik endgültig im Chaos versunken, F.A.Z.-Net vom 9. Juni 2023, abrufbar unter: <<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/asylkompromiss-der-eu-die-zustimmung-war-richtig-18952879.html>>.

⁹¹ Nur drei Wochen nach der Ratssitzung opponierten Polen und Ungarn: Polen und Ungarn blockieren EU-Verhandlungen zu Migration, F.A.Z.-Net vom 30. Juni 2023, abrufbar unter <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polen-und-ungarn-blockieren-eu-verhandlungen-zu-migration-19000421.html>>.

bb) *Nationale politische Vereinzelungsbewegungen: Krisenpotenzial und integrative Remedien?*

Latente fundamentale Gegenspieler des zivil-sozialen Zusammenhalts der Union sind allfällige *nationale Vereinzelungsbewegungen* innerhalb eines Mitgliedstaats, die derzeit ihrerseits von den Zugangskontrollproblemen von Drittstaaten populistisch verstärkt werden.⁹² Zur Integrationskrise für ein Land werden sie, wenn sie, wie der Fall des Vereinigten Königreichs zeigt, politisch einflussreich werden.⁹³ Derartigen Strömungen in der demokratischen Meinungsbildung mehrheitswirksam zu begegnen, begründet die stete politische Aufgabe, die positive Gesamtbilanz des europäischen Zusammenhalts für den jeweiligen Mitgliedstaat substantiiert zu ermitteln und eingängig zu vermitteln.

4. *Herausforderungen des Werte-Zusammenhalts*

a) *Die primärrechtlichen Grundlagen*

Das Bewusstsein von Werte-Gemeinsamkeiten war, nicht verwunderlich, schon nach dem Zweiten Weltkrieg und angesichts der imminenden sowjetischen Herausforderung in den verschiedenen Vorhaben europäischer Integration, namentlich des Europarates, präsent.⁹⁴ Als Grundsätze in der Präambel des Unionsvertrags von Maastricht fixiert, wurden sie vom *Verfassungsvertrag* als Werte substantiiert, auf denen die Union gründet (Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte)⁹⁵ und schliesslich vom *Vertrag von Lissabon* zum Teil der zu fördernden *Leitzieltrias* der Union erhoben (Art. 3 Abs. 1 EUV)⁹⁶ und in Art. 2 S. 2 EUV mit dem Zusatz versehen, dass sie „allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam“ sind, die sich durch weitere Merkmale auszeichnen soll (darunter Pluralismus und Toleranz). Sie beschreiben das Ideal einer Lebensweise in der Tradition der Aufklärung und werden unterfüttert von der durch den Vertrag von Lissabon in Primärrecht verwandelten *Grundrechte-Charta*.

⁹² *Supra* Fn. 16.

⁹³ *Supra* Fn. 17.

⁹⁴ Müller-Graff Peter-Christian, *The Rule of Law in European Integration: Roots, Functions, Challenges*, Kiew 2018, 14 ff.

⁹⁵ Art. 2 S. 1 EUV.

⁹⁶ Dazu z.B. Müller-Graff Peter-Christian, in: *Frankfurter Kommentar EUV –GRC – AEUV*, Band I, in: Pechstein Matthias/Nowak Carsten/Häde Ulrich (Hrsg.), Tübingen 2017, Art. 3 Rz. 4 ff.

b) *Herausforderungen, Krisenpotenzial und integrative Remedien?*

Herausragende Herausforderungen der Sollensnormen dieses Zusammenhalts bestehen partiell. Dies signalisieren die von der Kommission 2017 gegen Polen⁹⁷ und vom Europäischen Parlament 2018 gegen Ungarn⁹⁸ eingeleiteten Wertgefährdungsverfahren (Art. 7 EUV) in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Demokratie.

Grell aufscheinend sind Auseinandersetzungen zwischen der Union und insbesondere Polen⁹⁹ (latent auch Ungarn¹⁰⁰ und Rumänien¹⁰¹) um das unionsrechtliche Verständnis der *Rechtsstaatlichkeit* im Hinblick auf die Unabhängigkeits- und Unparteilichkeitsanforderungen an *mitgliedstaatliche Gerichte*, soweit sie mit Unionsrecht befasst sind (Art. 19 EUV, Art. 47 GRC). Als Begriff des Unionsrechts ist die letztverbindliche Auslegung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) dem EuGH übertragen. Dessen Verbindlichkeit ist nicht durch den Rückgriff auf die Achtungsklausel grundlegender verfassungsrechtlicher Strukturen (Art. 4 Abs. 2 EUV) überspielbar.

Bemerkenswert sind dadurch ausgelöste *Integrationsverstärkungen*: so namentlich der finanziell mittels Kürzung von EU-Mitteln scharf gestellte Konditionalitäts- oder *Rechtsstaatsmechanismus*¹⁰² – erstmals aktiviert gegen

⁹⁷ Europäische Kommission, Begründeter Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union zur Rechtsstaatlichkeit in Polen, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, 20. Dezember 2017, COM(2017) 835 final.

⁹⁸ Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 12. September 2018: Rechtsstaatlichkeit in Ungarn: Parlament fordert Rat zum Handeln auf.

⁹⁹ EuGH, Urteil vom 24. Juni 2019 in der Rechtssache C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – Europäische Kommission/Republik Polen, Rz. 124; EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021 in der Rechtssache C-791/19, ECLI:EU:C:2019:596 – Europäische Kommission/Republik Polen, Rz. 235; EuGH, Urteil vom 5. November 2019 in der Rechtssache C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – Europäische Kommission/Republik Polen, Rz. 136.

¹⁰⁰ EuGH, Urteil vom 6. November 2012 in der Rechtssache C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687 – Europäische Kommission/Ungarn, Rz. 81.

¹⁰¹ EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022 in der Rechtssache C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99 – RS, Rz. 78 und 93; EuGH Urteil vom 11. Mai 2023 in der Rechtssache C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 – T.I./Inspectia Judiciară, Rz. 73.

¹⁰² Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. 2020 L1 433 vom 22. Dezember 2020, 1 ff.

Ungarn¹⁰³ – und die neuen jährlichen *Rechtsstaatsberichte* zu allen Mitgliedstaaten.¹⁰⁴

5. Herausforderungen des internationalen Selbstbehauptungszusammenhalts

a) *Primärrechtliche Grundlagen*

Primärrechtlich supranationales Fundament dieser Dimension des Zusammenhalts ist die mit der Zollunion des Gemeinsamen Marktes integral verbundene Gemeinsame *Handelspolitik*. Sie liegt in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Union¹⁰⁵ und ermöglicht dieser und darin ihren Mitgliedstaaten das Gewicht einer der drei grossen Handelsmächte des Planeten.¹⁰⁶ Darüber hinaus entwickelte sich der Selbstbehauptungszusammenhalt der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften aus dem Bewusstsein des internationalen Machtverlusts Europas infolge des Zweiten Weltkriegs und angesichts der sowjetischen Bedrohung schliesslich 1970 formalisiert ausserhalb der Europäischen Gemeinschaften unter dem Namen *Europäische Politische Zusammenarbeit* als klassischer intergouvernementaler Mechanismus zur Koordinierung der Aussenpolitiken.¹⁰⁷ 1987 wurde dieser förmlich durch die Einheitliche Europäische Akte vom 28. Februar 1986 mit den Europäischen Gemeinschaften verbunden¹⁰⁸ (daher der Name), sodann 1993 als Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik zum dritten Pfeiler der Union von Maastricht gekürt¹⁰⁹ und ist nunmehr, seit 2009, ergänzt um die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, integraler Bestandteil der Europäischen Union von Lissabon.¹¹⁰

¹⁰³ Ernst Andreas, Punktsieg der EU gegen Ungarn: Erstmals funktioniert der Rechtsstaatsmechanismus, NZZ vom 13. Dezember 2022, abrufbar unter <<https://www.nzz.ch/meinung/die-eu-setzt-den-rechtsstaatsmechanismus-gegen-ungarn-durch-ld.1716822>>.

¹⁰⁴ Zuletzt: Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Brüssel 2022.

¹⁰⁵ Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV.

¹⁰⁶ Europäisches Parlament, Die EU und der Welthandel – Infografik vom 19. Juli 2023, abrufbar unter <<https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20180703STO07132/die-eu-und-der-welthandel-infografik>>.

¹⁰⁷ Clemens Gabriele/Reinfeldt Alexander/Rüter Telse, Europäisierung der Aussenpolitik? Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den 1970er Jahren, Baden-Baden 2019.

¹⁰⁸ Art. 1 der Einheitlichen Europäischen Akte, ABl. 1987 L 169 vom 29. Juni 1987, 1 ff.

¹⁰⁹ Titel V des Vertrags von Maastricht: Art. J ff.

¹¹⁰ Art. 23–46 EUV.

b) *Herausforderungen und Krisenpotenzial?*

Herausforderungen des internationalen Selbstbehauptungszusammenhalts begegnen vor allem in der Gemeinsamen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, mithin im *intergouvernementalen* Bereich. Sie sind verursacht von *Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten* (z.B. Ungarns Öl- und Gasenergiebezug von Russland;¹¹¹ Griechenlands Piräus-Hafenbetrieb durch China¹¹²). Sie verbinden sich mit „Divide et impera“-*Segmentierungsinteressen* von Drittstaaten; so mit der russischen Obstruktionsstrategie, die die Lebensweise der Unionsvölker als Bedrohung des eigenen diktatorischen Machtsystems versteht; so mit der chinesischen, beschönigend so genannten Neuen Seidenstrasse,¹¹³ die in eine 16+1-Initiative (darunter 12 ostmitteleuropäische EU-Staaten) mündete;¹¹⁴ so auch im seinerzeitigen Fall der Irakfrage durch Donald Rumsfelds spalterisches „Neues Europa“-Konzept.¹¹⁵ In einer Krise befindet sich die Union in diesem Bereich derzeit m.E. zwar nicht (auch nicht durch Ungarns wunderlich wirkenden Sonderweg¹¹⁶), aber das Potenzial ist vorhanden.

c) *Integrative Remedien?*

Andererseits geht es sicher nicht zu weit, seit Februar 2022 in dieser Dimension des Zusammenhalts eine Zeitenwende zu konstatieren: das geschärfte Bewusstsein der EU-Staaten, in Vereinzelung schwach zu sein in einer multipolaren, teils feindlich gesinnten Welt: nicht nur in der äusseren Sicherheit,

¹¹¹ Löwenstein, Stephan, Gas, Öl, Atom. Ungarn hält an Kooperation mit Russland fest, F.A.Z.-Net vom 11. April 2023, abrufbar unter <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ungarn-und-russland-kooperieren-weiter-bei-oel-und-gas-18813202.html>>.

¹¹² Martens, Michael, Hafen von Piräus. Mit dem Erfolg kam die Abhängigkeit von China, F.A.Z.-Net vom 25. Oktober 2022, abrufbar unter <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/hafen-von-piraeus-mit-dem-erfolg-kam-die-abhaenigkeit-von-china-18411012.html>>.

¹¹³ Moritz Rudolf, Chancen und Risiken der Seidenstrasseninitiative, in: Müller-Graff Peter-Christian (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und China, Baden-Baden 2017, 69 ff.

¹¹⁴ Münster Katharina, Chinas 16+1-Kooperation mit Osteuropa: Trojanisches Pferd ohne volle Besatzung, Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 6/2019 der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin 2019.

¹¹⁵ Glück Helmut, Altes und neues Europa, Die Welt vom 31. Januar 2003, abrufbar unter <<https://www.welt.de/print-welt/article358965/Altes-und-neues-Europa.html>>.

¹¹⁶ Ungvary Krisztian, Orban gibt den Putin-Freund und stellt sich quer – der ungarische Sonderweg in Sachen Ukraine gibt Rätsel auf, und auch wieder nicht, NZZ vom 23. Mai 2022, abrufbar unter <[https://www.nzz.ch/meinung/ukraine-orban-gibt-den-pitin-freund-und-stellt-sich-quer-ld.1683887](https://www.nzz.ch/meinung/ukraine-orban-gibt-den-putin-freund-und-stellt-sich-quer-ld.1683887)>.

auch im Bezug z.B. von Energie, Rohstoffen, seltenen Erden, Pharmaka, Wirkstoffen, Halbleitern). Aus der Erkenntnis der eigenen Verteidigungsschwäche und Angewiesenheit auf die USA gedeihen derzeit *neue integrative Überlegungen* – besonders akzentuiert durch des französischen Präsidenten Forderung nach Strategischer Souveränität Europas,¹¹⁷ aber auch durch Wortmeldungen auf der zurückliegenden Zukunftskonferenz der Union¹¹⁸ mit Forderungen zum Übergang zur *Mehrheitsentscheidung in der* Gemeinsamen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik¹¹⁹ (m.E. kontraproduktiv und unrealistisch; zielführender dürfte die Nutzung der bestehenden Möglichkeit der *konstruktiven Enthaltung* mit Loyalitätspflichten¹²⁰ sein). Auch Überlegungen zur Aufstellung eines *Europäischen Heeres*¹²¹ sind m.E. unrealistisch, wenn sie eine alle Mitgliedstaaten umfassende supranationale Struktur vorsehen, wie der seinerzeit gescheiterte Plan der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft.¹²² Zielführender dürfte die Nutzung der bestehenden Möglichkeit der *strukturierten Zusammenarbeit* von dazu bereiten und fähigen Unionsstaaten¹²³ sowie eine *gemeinsame Rolle* der EU-NATO-Staaten in der NATO sein.

IV. Fazit

Krisen haben Integrationspotenzial. Als Gesamtfazit lässt sich mithin folgern: Drohende oder eingetretene Krisen haben europäisches Integrationspotenzial.

Aber warum? Ich stelle die These zur Debatte: Es ist das instinktive Wissen oder Ahnen der politisch Verantwortlichen um die *Gefahr der Vereinzelung* ihres Landes für dessen Lebensweise im multipolaren Machtgetriebe des Plane-

¹¹⁷ „Emmanuel Macron pocht auf „europäische Souveränität“, in: ZEIT ONLINE vom 11. April 2023, abrufbar unter <<https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-04/frankreich-emmanuel-macron-den-haag>>.

¹¹⁸ Konferenz zur Zukunft Europas, Bericht über das endgültige Ergebnis: Mai 2022, Brüssel 2022.

¹¹⁹ Ebda., Vorschlag 21.

¹²⁰ Art. 31 Abs.1 EUV.

¹²¹ Höfer Gerd, Europäische Armee.Vision oder Utopie?, Hamburg 2008.

¹²² Volkmann Hans-Erich/Schwengler Walter (Hrsg.), Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Stand und Probleme der Forschung, Boppard 1985.

¹²³ Art. 46 Abs. 2 EUV. Bereits genutzt bei Beschlüssen zur Nutzung der Europäischen Friedensfazilität (diese basierend auf Beschluss (GASP) 2021/509 des Rates v. 22. März 2021 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2015/528, ABl. 2021 L 102 v. 24. März 2021, 14 ff.) zur Finanzierung von Waffenlieferungen an die Ukraine; s. Rat der Europäischen Union, Summary Record: Extraordinary Meetings of the Permanent Representatives Committee, 7282/22, CRS CRP 9, 16.3.2022.

ten. Und daher, so meine These, wird die europäische Integration nicht nur Herausforderungen und Probleme bewältigen. Sie wird *auch* Krisen solange konstruktiv überstehen, solange die politisch Verantwortlichen der beteiligten Länder und deren politisch wache Bürgerschaft erstens Nachteile und Gefahren der Singularisierung ihres Landes für dessen Selbstbehauptung und dessen Lebensweise in einer multipolaren Machtwelt erkennen, daher zweitens in der partiellen Souveränitätsvergemeinschaftung zugunsten eines gemeinsamen europäischen Friedens-, Werte- und Wohlergehensraums die vorzugswürdige Lösung sehen und drittens diese Einsicht mehrheitswirksam vermitteln können. Dies sind auch weiterhin die Voraussetzungen für die Zukunft einer gedeihlichen europäischen Integration in Herausforderungen, Problemen und Krisen.