

EuR

EUROPARECHT

Beiheft 3 | 2020

Stefan Martini | Hannes Rathke [Hrsg.]

Zehn Jahre Vertrag von Lissabon

Reflexionen zur Zukunft der europäischen Integration



Nomos

EuR

EUROPARECHT

Beiheft 3 | 2020

Stefan Martini | Hannes Rathke [Hrsg.]

Zehn Jahre

Vertrag von Lissabon

Reflexionen zur Zukunft der europäischen Integration



Nomos

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6173-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0292-8 (ePDF)

ISSN 1435-5078

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Nach einer Dekade Lissabon-Vertrag steht die Europäische Union vor beispiellosen Herausforderungen, die das gemeinsame Fundament erschüttern: Zum 1. Februar 2020 hat Großbritannien den Staatenverbund verlassen; die Wirtschafts- und Währungsunion ist weiterhin auf der Suche nach nachhaltiger Stabilität; der Umgang mit den Herausforderungen von Flucht und Migration offenbart divergierende Verständnisse eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; „Justizreformen“ in Mitteleuropa verdeutlichen auseinanderdriftende Werte in Politik und Gesellschaft. Trotzdem – oder gerade angesichts dieser europäischen Polykrise in Permanenz wächst die Einsicht in die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der europäischen Integration. Selbst diesseits der Frage nach einer idealen Finalität europäischer Einigung ist ein Wille auszumachen, grundlegende Revisionen sowohl des Primär- als auch des Sekundärrechts anzupacken. Der Beginn einer neuen Legislaturperiode nach der Europawahl im Mai 2019, die Agenda der von der Leyen-Kommission, Reformvorschläge aus den Mitgliedstaaten und nicht zuletzt das Konzept der Konferenz zur Zukunft der EU eröffnen ein konkretes rechtspolitisches Reformzeitfenster.

Hier kann die junge Wissenschaft des öffentlichen Rechts ansetzen und ihre Konzeptionen, ihre Kritiken und ihre Reflexionen in die Diskussion einbringen. Dazu möchte der Verein Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht (JuWiss) mit vorliegendem Band beitragen. Mit dem JuWiss-Verein haben sich 2011 junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zusammengeschlossen, um auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts eine gemeinsame Plattform für einen wissenschaftlichen Austausch zu schaffen – sowohl online mit dem JuWissBlog als auch klassisch „analog“ mit der Tagung „10 Jahre Vertrag von Lissabon. Reflexionen zur Zukunft der europäischen Integration“, die am 21. Juni 2019 im Europäischen Haus / Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland in Berlin stattgefunden hat. Die Tagung hat zu vier zentralen Politikbereichen konkrete Optionen zur Weiterentwicklung der Europäischen Union unter Einbeziehung vielfältiger Perspektiven diskutiert. Die Beiträge dieses Bandes greifen die Debatte zur Reflexion des Unionsrechtsrahmens von Lissabon auf. Zugleich sollen die Beiträge wissenschaftlich fundierte Impulse zu der rechtspolitischen Debatte zur Zukunft der Europäischen Union geben.

Bevor sich den Politikbereichen im Einzelnen gewidmet wird, reflektiert *Stefan Martini* (Kiel) zunächst, was es heißt, über die Zukunft des Unionsrechts nachzudenken. Untersucht werden die Standpunktabhängigkeit und methodischen Bedingungen solcher Überlegungen, bevor anhand vier Reflexionsfelder (Schutz, Souveränität, Flexibilität, Demokratie) die Möglichkeiten durchgespielt werden. Grundlegend für den Stand und mögliche Entwicklungsoptionen der europäischen Integration ist die institutionelle Verfassung der Union. Diesbezüglich war die Lissabon-Dekade geprägt von Fragen nach der Tragweite und dem Potential der Präzisierungen des Reformvertrages, insbesondere im Hinblick auf die Kompe-

tenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die Grenzen des unionalen Integrationsprogramms und die interinstitutionelle Balance zwischen den Unionsorganen. Am Beispiel der gemeinsamen Handelspolitik entwickelt *Markus P. Beham* (Passau) die Idee einer von den Unionsorganen selbst hervorgerufenen Desintegration als Problemfeld für die Weiterentwicklung des institutionellen Verfassungsrahmens der Union. Am Beispiel der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik widmet sich *Elisabeth Rossa* (Bonn) den rechtlichen und politischen Grenzen, die sich aus der deutschen Verfassungsordnung für die Fortentwicklung der europäischen Integration ergeben. *Nicholas Otto* (Münster) befasst sich in seinem Beitrag mit den Möglichkeiten der Rechtserzeugung in der Union und ihrer spezifischen Integrationslogik, die nicht durch vorschnelle Reformen zerstört werden sollte.

Der Lissaboner Vertrag trat in Kraft, als sich die Union in der europäischen Staatsschuldenkrise bewähren musste. Dies evozierte Fragen nach Möglichkeiten einer krisenresilienten Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion. In wirtschaftspolitischer Hinsicht stieß ein Politikbereich kontroverse Diskussionen an, die zumindest in Deutschland den harschen Protest zehntausender Menschen auf die Straße trug. *Patrick Sikora* (Würzburg) analysiert das Potential eines „Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ als Option für eine nachhaltige Stabilisierung des europäischen Währungsraums. *Felix Stern* (Speyer) nimmt sich der weiterhin umstrittenen Frage nach der Institutionalisierung und Kontrolle von Ausschussgremien in EU-Freihandelsabkommen an.

Kaum hatte sich die Lage in der Wirtschafts- und Währungsunion relativ beruhigt, schon wurde das europäische Integrationsprojekt als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor neue Herausforderungen gestellt: Einerseits wuchsen mit der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und der Freizügigkeit im Binnenmarkt Fragen nach der sozialen Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten. Vor allem die Herausforderungen von Flucht und Migration erschütterten den Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten seit 2015 bis ins Mark. *Marje Müller* (Regensburg) widmet sich in ihrem Beitrag am Beispiel einer europäischen Arbeitslosenversicherung der Frage nach den Perspektiven der sozialpolitischen Kompetenz der Union. Angesichts der fortbestehenden Herausforderungen der gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik betrachtet *Janine Prantl* (Innsbruck) am Beispiel des Resettlements die Optionen für ein gemeinsames, von Solidarität und geteilter Verantwortung getragenes Migrationsregime.

In der Lissabon-Dekade wurde auch das neu eingeführte Instrument für ein europäisches Katastrophenschutzregime durch zahlreiche Naturkatastrophen Belastungsproben ausgesetzt. In seiner Evaluation des neuen Instruments zeigt *Sebastian Bretthauer* (Frankfurt am Main/Karlsruhe) Perspektiven zur Fortentwicklung des europäischen Katastrophenschutzes auf. Einer Katastrophe politischer Natur gleich erschien manchen in den vergangenen Jahren schließlich auch das neue Regime der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). *Matthias Zußner* (Wien) arbeitet in seinem Beitrag die rechtlichen Schwächen der kompromissgebeutelten

DSGVO-Bestimmungen zur Verwaltungskooperation der europäischen Datenschutzaufsicht auf.

Die Herausgeber danken den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung und insbesondere den Personen, die der Debatte mit ihren Anstößen wesentliche Impulse gegeben haben: Herrn *Prof. Dr. Christian Calliess* (FU Berlin) für seine einleitenden Betrachtungen zu einer neuen effizienteren, bürgernäheren und flexibleren Arbeitsweise für die EU; Herrn *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff* (Universität Heidelberg), *Renate Nikolay* (Europäische Kommission), *Ilka Wölfle* (Deutsche Sozialversicherung), *Dr. Dana Schmalz* (Columbia Law School) und *Prof. Dr. Heiko Sauer* (Universität Bonn) für ihre Erstkommentierungen sowie gemeinsam mit Frau *Anna Cavazzini* (Europäisches Parlament) für die abschließende Podiumsdiskussion, für deren Moderation wir Frau *Dr. Helene Bubrowski* (FAZ) danken. Für den organisatorischen Rahmen der Tagung „10 Jahre Vertrag von Lissabon. Reflexionen zur Zukunft der europäischen Integration“ danken wir Herrn *Nikolaus von Peter* und der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland. Schließlich danken wir den Förderern der Tagung, die uns großzügig unterstützt haben: der Sozietät Noerr, den Verlagen Nomos, Kohlhammer und Beck sowie der Gesellschaft zur Förderung von Forschung und Lehre am Walther-Schücking-Institut, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Berlin, Januar 2020

Dr. Stefan Martini

Dr. Hannes Rathke, LL.M.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
<i>Dr. Stefan Martini, Kiel</i>	
Vor dem zweiten Lissabon-Jahrzehnt	9
<i>Dr. Dr. Markus P. Beham, LL.M. (Columbia), Passau</i>	
Desintegration durch Handeln europäischer Organe: Aufriss eines Problemfelds für die Weiterentwicklung des institutionellen Verfassungsrahmens der Union	29
<i>Dr. Elisabeth Rossa, Köln</i>	
Bedeutet die Zukunft der Europäischen Union das Ende unserer Verfassung? ..	39
<i>Nicholas Otto, Münster</i>	
Die Vielfalt unionaler Rechtsetzungsverfahren. Ansätze einer Systematisierung und Auslotung von Änderungsbedarf am Beispiel der Initiativrechte	55
<i>Patrick Sikora, LL.M. (Kraków), Würzburg</i>	
Europarechtliche Gestaltung des Eurozonen-Budgets	71
<i>Ass. Jur. Felix Stern Dipl.sc.pol.Univ. , LL. M., Speyer</i>	
Institutionalisierung und Kontrolle von Ausschussgremien in EU-Freihandelsabkommen	85
<i>Marje Müller, Regensburg</i>	
„Stütze“ für Europa? Die Europäische Säule sozialer Rechte	103
<i>Mag.^a Janine Prantl, B.A., Innsbruck</i>	
'Lessons to be learned' für ein zukünftiges, gemeinsames Unions- Resettlement	117
<i>Dr. Sebastian Bretthauer, Frankfurt am Main/Karlsruhe</i>	
Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts – Herausforderungen eines vernachlässigten Rechtsgebiets –	133
<i>Mag. Dr. Matthias Zußner, Wien</i>	
Zusammenarbeit und Kohärenz nach Maßgabe der DS-GVO. Konstruktionsfehler der verwaltungskooperationsrechtlichen Vorschriften für das Netzwerk der europäischen Datenschutzaufsicht?	151

Vor dem zweiten Lissabon-Jahrzehnt

Von Stefan Martini, Kiel*

Zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird wieder verstärkt über Reformen der Europäischen Integration diskutiert. Das Jahrzehnt der „Polykrise“ hat tradierte Gewissheiten erschüttert; gleichzeitig verdichten Brexit, eine neue Europäische Kommission, ein neues Europäisches Parlament sowie potentiell bedrohliche, außerrechtliche Entwicklungen so unterschiedlich wie autoritärer Populismus und Klimawandel diesen Moment gestaltungsoffener Zukunft, von dem aus vieles – selbst der Stillstand – möglich erscheint. Vor dem nächsten Lissabon-Jahrzehnt kann sich die (deutsche) Unionsrechtswissenschaft der Aufgabe stellen, Unionsrechtsentwicklung nicht nur zu kommentieren, sondern mitzugestalten. Bevor man indes ziellos Ideenpulver verschießt, lohnt es sich freilich, die Voraussetzungen des Denkens über die Zukunft der Europäischen Union zu reflektieren. Diese Systematisierungsarbeit der zweiten Ordnung soll hier auch inhaltlich angefüllt werden, indem strukturell bedeutsame Reflexionsfelder mit Relevanz für die Zukunft der europäischen Integration identifiziert werden.

I. Ewigkeit und Zeitlichkeit von Unionsreformen

Ogleich sie *noch* nicht ist, ist Zukunft immer (wieder) und erschöpft sich nicht.¹ Deshalb hat, solange es Recht in Europa gibt, eine Beschäftigung mit dessen Zukunft keine Pause.² Der Blick auf die Zukunft des Unionsrechts dürfte sich gegenüber dem Ausblick auf die Entwicklung des nationalstaatlichen Rechts durch die relative Jugend transnationaler Gebilde auszeichnen.³ Die Europäische Union als (immer noch) neue Einrichtung des politischen Lebens⁴ hat die wahr gewordene Fiktion von Natürlichkeit einer staatlichen Gemeinschaft (noch) nicht entwickelt.⁵

* Dr. Stefan Martini ist Habilitand am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Der Text ist im Rahmen eines Forschungsaufenthalts am Europa-Kolleg in Hamburg entstanden. Tobias Brings-Wiesen, Andreas Kerkemeyer, Anika Klafki, David Kuch, Fabian Michl und Hannes Rathke verdanke ich wertvolle kritische Hinweise.

1 Zur Relativität dieses modernen Zukunftsbegriffs L. Hölscher, Theoretische Grundlagen der historischen Zukunftsforschung, in: ders. (Hrsg.), Die Zukunft des 20. Jahrhunderts, 2017, 7 (10, 16, 21); s. auch ebd., S. 24, zur „Pluralisierung der Zukunft“ in den 1960er Jahren; s. auch H. Kahn/A. J. Wiener, The Year 2000, 1967, S. 8.

2 Vgl. N. Luhmann, Die Beschreibung der Zukunft, in: ders., Beobachtungen der Moderne, 2 A. 2006, S. 129 ff. Hier kann keine systematische oder methodisch enggeführte Zukunftsforschung geleistet werden, s. zu Begriff und Methoden einführend B. Gransche, Vorausschauendes Denken, 2015, S. 29 ff. Zur Zukunftsorientierung des Rechts allgemein C. Möllers, Die Möglichkeit der Normen, 2012, S. 305 ff.; W. Leisner, Prognose und Staatsrecht, 2015, S. 11 f., 17, 36 ff.; J. Rauber, Zukunftsorientierung und Prozeduralisierung im öffentlichen Recht, AöR 143 (2018), S. 67.

3 Vgl. H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 997.

4 S. nur EuGH, 5.2.1963, 26/62 (Van Gend & Loos), EU:C:1963:1, Slg. 1963, 1 (25): „neue Rechtsordnung des Völkerrechts“.

5 Ohne das Noch J. Isensee, Nachwort, in: ders. (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 1993, S. 103, 137.

Ihr haftet die Wahrnehmung des Projektartigen, Aufgesetzten, Fragilen und Unfertigen, des Noch-Nicht an.⁶

Überlegungen zur Zukunft und Ideen zur Reform der Europäischen Union gehen demnach strukturell von der Vorstellung aus, dass die Union – immer weiter – reformiert und gestaltet werden kann bzw. sogar (ständig) muss.⁷ Dieses Verhältnis zur Zukunft wendet sich zugleich gegen eine Unverfügbarkeit des Zeitlaufs – und bewegt sich zwischen den äußeren Planken Planbarkeit und Indeterminismus.⁸ Allein das Nachdenken über die Gestalt der Zukunft der Europäischen Union verlangt eine Einstellung, die künftige Entwicklung nicht äußeren oder unbestimmten Kräften und Zufällen überlässt, sondern willentlich den Fortgang der europäischen Integration zu beeinflussen gedenkt.

Trotz der Allgegenwart von (Europas) Zukunft ist sie nicht vollkommen unbestimmbar oder ziel-, wahl- und gestaltlos: Erst die Auseinandersetzung über Zukunft und Zukunftsprognosen erlaubt eine transparente Konsensfindung über das Wie-Weiter bzw. Nicht-Weiter-So.⁹ Stets entwerfen wir Zukunft aus einer gegenwärtigen Position, die unsere Imaginationen der Zukunft strukturiert.¹⁰ Zukunftsdenken kennt verschiedene Voraussetzungsdimensionen und Bedingtheiten:¹¹ Wer bzw. welche spezifische Gruppe in ihrer Situiertheit über Zukunft reflektiert, bestimmt zumindest die Perspektive der Reflexion (II.). Gespeicherte Erfahrungen, Positionierung in der (Entwicklungs-)Geschichte, spezifische Wahrnehmungen aktueller Probleme, politische, ökonomische, kulturelle und soziale Konstellationen beeinflussen, welche Zukunftsthemen gesetzt und welche Änderungsbedarfe identifiziert werden (III.). Aus dieser Position heraus sind schließlich verschiedene Strategien und Optionen für eine Zukunftsreflexion denkbar: Grundsätzlich lassen sich vor allem prädiktive und normative Heuristik unterscheiden (IV.).

6 Früh *W. Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 42 f. sowie S. 39: „noch keine Föderation, kein Staat“; ebd., S. 254: „der Bau ist nicht fertig“; *Ipsen* (Fn. 3), S. 976: „ein auf Dauer angelegter Entwicklungsprozess“; ebd., S. 984: „offenes System“ (Hervorhebungen weggelassen); *Isensee* (Fn. 5), S. 127: „Die Europäische Gemeinschaft lebt vom Charme des Unfertigen. ... Sie ist mehr Prozeß als Organisation, mehr Entwurf als Ordnung ... Das Endziel steht nicht fest.“; *Z. Baumann*, Europe, 2004, S. 2: „a prospect forever outstanding“; – s. auch BVerfGE 123, 267, 420 (2009) – Lissabon. Zum Inkrementalismus europäischer Integration *E. F. Delaney*, Europe’s Dialectical Federalism, in: Barber/Cahill/Ekins (Hrsg.), The Rise and Fall of the European Constitution, 2019, S. 73, 76 ff.

7 *M. Koch*, Das utopische Europa, 2015, S. 109 f., und eingeschrieben in Art. 1 EUV: „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“. Treffend die Unionsrechtsordnung als dynamische „Innovationsverfassung“ oder „Innovationsordnung“ charakterisierend, *J. P. Terhechte*, „Eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts“ – Innovationsverfassung und Innovationen im Recht der EU, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovationen im Recht, 2016, S. 159, 164; *Ipsen* (Fn. 3), S. 988: Aufgabe der „wissenschaftlichen Gemeinschaftstheorie ... , wenigstens die nächst überschaubaren Phasen der Entwicklung vorzudenken“ (Hervorhebung weggelassen).

8 Klassisch *Aristoteles*, Peri Hermeneias, Kapitel IX.

9 *E. Esposito*, Die Fiktion der wahrscheinlichen Realität, 2007, S. 61. S. auch *A. Koschorke*, Wahrheit und Erfindung, 2012, S. 230: „Zukunft ist das plastische Medium, durch das moderne Gesellschaften in Kontakt mit ihrem möglichen Anderssein treten.“

10 S. nur *C. F. Freiherr von Weizsäcker*, Weltpolitische Prognosen, Europa-Archiv 1966, S. 1, 15.

11 Bereits *B. de Jouvenel*, Die Kunst der Vorausschau, 1967.

II. Unionsrechtswissenschaft als Subjekt der Zukunftsreflexion

Unter Beobachtung steht hier vor allem die Unionsrechtswissenschaft als Subjekt (und Kritikerin) der Zukunftsreflexion. Gemeinsam ist freilich allen Reflexionen über die Zukunft der Union, dass sie für ihre Umsetzung in der Regel nicht nur den Einsatz von Ressourcen, sondern zumindest auch Änderungen des (Unions-)Rechts erfordern. Die Unionsrechtswissenschaft unterscheidet sich insofern von anderen Perspektiven, als dass sie spezifisch für die Reflexion der Voraussetzungen und Konsequenzen dieser rechtlichen Änderungen qualifiziert ist.¹² Die juridische Dimension der Zukunftsreflexion ist freilich nicht notwendig auf die Umsetzung von Reformen beschränkt. Mit der Zuhilfenahme interdisziplinärer Erkenntnisse und Instrumente sowie Anregungen aus der Politik kann die Rechtswissenschaft selbst zukünftiges Recht und damit zukünftige Politik(-rahmen) entwerfen.¹³ Rechtspolitik ist – bei Beachtung wissenschaftlicher Standards – nicht streng von den Kompetenzen der Rechtswissenschaft geschieden.¹⁴

Eine Besonderheit tritt hinzu. Die Unionsrechtswissenschaft ist weiterhin in stark national geprägten Diskursen befangen.¹⁵ Spezifisch für den deutsch(sprachigen) Diskurs gilt, dass Ausbildung, Gerichtssystem und legalistische Rechtskultur¹⁶ die Rechtswissenschaft häufig auf eine reaktive und evaluative Rolle lenken¹⁷. Exemplarisch steht für dieses (Vor-)Urteil *contra domo* die Bewertung von Oliver Lepsius:¹⁸ „Juristen werden immer öfter als Bedenkenträger, Entscheidungsverhinderer, Verantwortungsverlagerer oder Haftungsoktroyeure wahrgenommen.“ Demgegenüber entspricht es ebenso deutscher Rechtswissenschaftstradition, Rechtsfortbildung anzustoßen¹⁹ und Rechtspolitik durch beispielsweise Modell-

12 Darauf möchte Ruffert, *How will the EU develop without the United Kingdom*, in: Kadelbach (Hrsg.), *Brexit – And What It Means*, 2019, S. 35, 44 f., die Rolle der Europarechtswissenschaft beschränken; die Entwicklung von Szenarien hingegen erscheint ihm faszinierend, aber wirkungslos.

13 S. Leisner (Fn. 2), S. 49: „Gestaltungspotenziale“; ebd., S. 51: „Überlegungen zum Umgang mit möglichen künftigen Rechtslagen, zu deren eventueller Gestaltung“ (indes Rechtspolitik von rechtlicher Prognostik unterscheidend).

14 C. Bumke, *Rechtsdogmatik*, 2017, S. 105. Vgl. auch F. Ost/M. van de Kerchove, *Pluralisme temporel et changement*, in: *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, 1993, S. 387, 393, zur prometheischen Zeit des Rechts, nach der „la loi, au moins virtuellement, anticipe un état de choses possible“.

15 S. nur D. Thym, *Zustand und Zukunft der Europarechtswissenschaft in Deutschland*, *EuR* 2015, S. 671; B. de Witte, *European Union Law: A Unified Academic Discipline?*, in: Vauchez/de Witte (Hrsg.), *Lawyering Europe. European Law as a Transnational Social Field*, 2013, S. 101.

16 C. Schönberger, *Der “German Approach”*, 2015.

17 F. C. Mayer, *The EU in 2030: An Anticipated Look Back at the 2020s*, *GLJ* 21 (2020), S. 63, 63. S. auch U. Volkmann, *Die Perspektive der Rechtswissenschaft*, in: Kirchhof/Kube/Schmidt (Hrsg.), *Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union*, 2. A. 2017, S. 57, 57.

18 O. Lepsius, *Relationen*, 2016, S. 7.

19 Innovationspotential der Rechtswissenschaft, s. W. Hoffmann-Riem, *Innovationen im Recht. Zur Einführung*, in: ders. (Hrsg.), *Innovationen im Recht*, 2016, S. 11, 18.

kodifikationen zu betreiben.²⁰ Es steckt noch aktives und kreatives Potenzial in der deutschen Unionsrechtswissenschaft.²¹

Freilich dürfen sowohl eigene Kompetenz²² als auch Einfluss dabei nie überschätzt werden. Gerade in der europäischen Rechtspolitik sind eine Vielzahl von Akteuren zu bewegen; die Einflussnähe zur Politik muss erst hergestellt werden.²³ Eine vermittelnde Transferrolle zwischen Öffentlichkeit, Wissenschaft, Recht, Politik und Justiz ist aller Ehren wert – wobei „Transfer“ nicht mit reiner Implementation verwechselt werden sollte.²⁴ (Sozial-)Gestaltende Elemente sind auch hier beteiligt – nur betont die (dogmatisch orientierte) Rechtswissenschaft die Rahmung der Gestaltung durch bestehende Strukturen und Wertungen.²⁵ Schließlich muss sie sich bewusst sein, nicht lediglich aus sich zu schöpfen, sieht man von immanenten Korrekturen und Innovationen ab.²⁶ Die notwendige Kombination aus drei Juristentypen in einem französischen Völkerrechtslehrbuch veranschaulicht diese Transferfunktion – intradiskursiv –: (1) juriste normateur, (2) juriste praticien und (3) spécialiste de la science juridique.²⁷

III. Lissabonner Dekadendämmerung

Die Zukunftsreflexion bedarf einer Vergewisserung des eigenen Standpunktes und Gegenstands der Zukunftsgestaltung.²⁸ Daraus ergibt sich im Wesentlichen die Aufgabe, die Dekade des Vertrags von Lissabon zu bilanzieren. Zwar markiert das runde Jahrzehnt von 2009 bis 2019 keine trennscharf abtrennbare Zeitepo-

20 J.-P. Schneider, Innovationen im Recht – Auswertung und Perspektiven, in Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovationen im Recht, 2016, S. 441, 458. Siehe auch die vier Idealtypen bei Bumke (Fn. 14), S. 102 ff., gegenüber der Rechtspraxis, die sich bei der Rekonstruktion der Praxis beginnend immer weiter von ihr entfernen.

21 Mutatis mutandis für die Völkerrechtswissenschaft A. Cassese, Introduction, in: ders. (Hrsg.), Realizing Utopia, 2012, S. xvii, xxi.

22 Mahnend J. F. Lindner, Rechtswissenschaft als Metaphysik, 2017.

23 Für Akteure aus der Rechtswissenschaft kommen Regierungsämter und Beratungspositionen in Betracht; als prominentes Beispiel für die Union Christian Calliess in seiner Position als Rechtsberater und Leiter des institutionellen Teams des European Political Strategy Center beim Präsidenten der Europäischen Kommission von 2015 bis 2018 – für rechtswissenschaftliche Auskoppelungen s. ders., Bausteine einer erneuerten europäischen Union, NVwZ 2018, S. 1; Wohin geht die Europäische Union – Geplante Reformen in rechtlicher und politischer Perspektive, EuR Beih. 2/2019, S. 9; Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die Europäische Union, integration 2/2019, S. 97. Zu den Begrenzungen der Rechtspolitik C. Engel, Rationale Rechtspolitik und ihre Grenzen, Juristenzeitung 2005, S. 581.

24 Vgl. differenziert M. Eifert, Innovationen – Methodische Zugriffe, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovationen im Recht, 2016, S. 35 ff., sowie zur Bereitstellungsfunktion des Rechts, ebd., S. 46; zu Wechselwirkungen zwischen rechtlichen und sozialen Innovationen: Schneider (Fn. 20), S. 448.

25 Ost/de Kerchove (Fn. 14), S. 395 f., die wechselnde Zeit des Rechts zwischen Vor und Zurück, zwischen Erinnerung und Antizipation als den Autoren für das Recht am charakteristischsten erscheinende Zeitkonzeption; s. konkret auf das Weißbuch der Kommission bezogen T. Kleinlein, Das Weißbuch der Kommission und die Reformdebatte zur Zukunft Europas: Zwischen Erosion und Erneuerung?, ZG 2019, S. 38, 48.

26 S. bspw. C. Bumke, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Beispiel für eine rechtsimmanente Innovation im Recht, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovationen im Recht, 2016, S. 117, 118 ff.

27 P.-M. Dupuy/Y. Kerbrat, Droit international public, 14. A. 2018, S. 10.

28 Koschorke spricht von einem „permanenten Machtkampf“ zwischen „Vergangenheits- und Zukunftsreferenz“ (Fn. 9), S. 232. A. Kemmerer, in: Kube/Reimer (Hrsg.), Europäisches Finanzrecht, 2017, S. 89, 94, verweist auf den historical turn der Europarechtswissenschaft und den Potentialen eines Möglichkeitsbewusstseins; zum turn auch F. Schorkopf, Rechtsgeschichte der europäischen Integration, JZ 2014, S. 421.

che. Kontinuitäten und komplexe (Un-)Gleichzeitigkeiten ragen in das Jahrzehnt hinein und führen aus ihm heraus. Allerdings stellt das Jahr 2009 insofern eine Zäsur dar, als die Europäische Union einen neuen, erheblich reformierten Verfassungsrahmen²⁹ erhielt, der bis heute ohne wesentliche Revision gilt.³⁰

Jedem Jubiläum eignet eine gewisse Zufälligkeit und Willkür – auch sind zehn Jahre für eine „Verfassung“ keine lange Bewährungszeit.³¹ Gleichwohl konzentriert das Ende der Lissabon-Dekade Einschnitte und Öffnungen: Eine neue Periode des Europäischen Parlaments und der Kommission koinzidiert – ungefähr – mit dem Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union³² (der bereits für sich genommen entweder Vertragsänderungen oder das stillschweigende Wegfallen Großbritanniens betreffender Regelungen bedingt). Zugleich spürt man in der Europa(rechts)politik einen gewissen Aufwind für Zukunftsprojektionen. Zwar sind Europa-Visionen nichts, was exklusiv das zurückliegende Jahrzehnt besonders auszeichnet³³ – gleichwohl zeigt sich gerade in der jüngsten Vergangenheit wieder gehäuft Reformmehrgeiz.³⁴ Im Übrigen ist eine Konferenz zur Zukunft Europas geplant, an der die Zivilgesellschaft beteiligt werden soll.³⁵

Das Lissabonner Jahrzehnt begann hingegen mit Ernüchterung und gesunkenen Verfassungserwartungen.³⁶ Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags verfolgt der Vertrag von Lissabon wesentlich weniger weit reichende symbolisch-konstitutionelle Ansprüche. Gleichwohl greift er viele Neuerungen des Verfassungsvertrags, teilweise mit abgeschwächter Terminologie auf.³⁷ Dazu³⁸ gehören die Auf-

29 Begriff aus der EuGH-Rechtsprechung, s. z.B. EuGH (Gr. K.), 24.10.2018, C-234/17 (XC u.a.), EU:C:2018:853, Rn. 45.

30 Ipsen (Fn. 3), S. 1023, spricht bspw. von ca. zehnjährigen „Integrationsstufe(n)“.

31 S. C. Waldhoff, Verfassungsjubiläen – Gedanken zur Verfassungskultur aus Anlass des 70. Jahrestags des Grundgesetzes, NJW 2019, S. 1553, 1559.

32 S. Ruffert (Fn. 12), S. 42 f.; Kleinlein (Fn. 25), S. 40.

33 S. nur K. Weber, Proposals for a Reshaped European Union, in: ders. (Hrsg.), Reshaping the European Union, 2018, S. 384, 385 ff. S. zu historischen und philosophischen Europavisionen und -vorstellungen W. Böttcher (Hrsg.), Klassiker des europäischen Denkens, 2014.

34 S. Fabbrini, Europe's Future, 2019, S. 113 ff.; s. Europäisches Parlament, Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, P8_TA(2017)0048, 16.2.2017; Führende Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Erklärung von Rom, 25.3.2017, 149/17; E. Macron, Initiative für Europa, 26.9.2017; W. Schäuble, Zur Zukunft von Deutschland in der Europäischen Union, 2019; Europäisches Parlament, Entschließung, 28.6.2016, 2016/2800(RSP), Nr. 10; s. auch P. Jambrek, The New Draft Treaty for the Constitution of the European Union, März 2016. In der Unionsrechtswissenschaft schwillt die Literatur ebenfalls an: s. neben diesem Band Bakardjieva Engelbrekt/Groussot (Hrsg.), The Future of Europe, 2019; Ruffert (Hrsg.), Europa-Visionen, 2019; Rüttgers/Decker (Hrsg.), Europas Ende, Europas Anfang, 2017; Müller/Obwexer/Schroeder (Hrsg.), Die Zukunft der Europäischen Union, EuR Beiheft 2/2019. S. auch den Call for Paper zum 3rd Young European Law Scholars Conference, "Shaping the Future of Europe", 27./28.2.2020, Salzburg.

35 Eine Union, die mehr erreichen will. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, S. 23.

36 S. nur M. Dougan, The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts, CMLRev 45 (2008), S. 617, 690 ff.

37 S. Weatherill, The Competence Catalogue in the Treaty Establishing a Constitution and the Treaty of Lisbon: Improvement, but at a Cost, in: Barber/Cahill/Ekins (Fn. 6), S. 107, 117 f.

38 S. zu weiteren Neuerungen nur F. C. Mayer, Reformbedarf und Reformperspektiven für die Europäische Union, in: Kadelbach (Hrsg.), Die Europäische Union am Scheideweg: mehr oder weniger Europa?, 2015, S. 187, 190 ff.

lösung der EG-EU- sowie der Maastrichter Säulenstruktur³⁹, die Anerkennung der Grundrechte-Charta als Primärrecht (Art. 6 Abs. 1 EUV, Teil II VVE), stärkere (nationale) Parlamentarisierung (s. nur Art. 12 EUV, Art. III-259 VVE) und Absicherung nationaler Kompetenzen durch Subsidiarität⁴⁰, Betonung der Demokratie (s. Art. 10 sowie die Europäische Bürgerinitiative in Art. 11 Abs. 4 EUV; Art. I-47 VVE) sowie weiterhin wachsende Unionskompetenzen, z.B. bei den Direktinvestitionen (Art. 207 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV; Art. III-315 Abs. 1 VVE); die ungeahnten Auswirkungen des erstmals explizit erwähnten Austrittsrechts (Art. 49 EUV, Art. I-60 VVE) spürt man heute sehr konkret.

Diese gedämpfte Sachlichkeit hat sich in der Entwicklung der ersten Lissabon-Dekade lediglich in der Stabilität des Verfassungsrahmens⁴¹ verstetigt. Ansonsten lassen sich paradoxe Gleichzeitigkeit sowie chiasmatische Volatilitäten von Merkmalen und Trends identifizieren,⁴² die ihren spezifischen Niederschlag auch in rechtlichen Reaktionen der Union und ihrer Mitgliedstaaten gefunden haben (s. sogleich). Die sich darüber wölbende Wahrnehmung – in der Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft – herrscht vor, dass sich im letzten Jahrzehnt jeweils fundamentale Krisen der Union einander zumindest abgelöst haben; das Stichwort der Polykrise⁴³ drückt darüber hinaus aus, dass diese Krisen verknüpft sind und zumindest teilweise gleichzeitig bewältigt werden mussten und müssen.⁴⁴ Zu diesen Großkrisen zählen Euro-, Banken-, Staatsschulden- und Austeritätskrise, Migrationskrise sowie Vertrauens-, Werte-, Rechtsstaats- und Nationalismuskrisen – auch der Brexit kann als daran anknüpfendes Krisensymptom wie -projekt begriffen werden.

Diesen die Wahrnehmung etwas zu stark überschattenden Krisen entsprechen – die spannungsgeladene Trilogik von Union, internationaler Ordnung und Nationalstaat spiegelnden – quasi-paradoxe Charakteristika des letzten Jahrzehnts⁴⁵. Zu den hervorstechendsten Merkmalskreuzungen gehört, dass die Zurückhaltung bei Änderungen am Primärrecht⁴⁶ nicht mit Inaktivität der Union in grundsätzlichen

39 Art. I-7, I-16 VVE. Zum Fortwirken der Säulenstruktur s. *D. Thym*, *The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security & Defence Executive*, *European Constitutional Law Review* 7 (2011), S. 453.

40 *I. Pernice/S. Hindelang*, *Potenziale europäischer Politik nach Lissabon – Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine Institutionen, seine Wirtschaft und seine Bürger*, *EuZW* 2010, S. 407, 408; s. auch Art. I-11 Abs. 3 VVE.

41 S. zu diesem Begriff im Unionsrecht nur EuGH (Pl.), 30.4.2019, Gutachten 1/17, EU:C:2019:341, Rn. 110.

42 Zu weiteren Paradoxien jüngerer Europa-Geschichte *A. Wirsching*, *Der Preis der Freiheit*, 2012, S. 403 ff.

43 Vgl. nur *Calliess*, *Wohin* (Fn. 23), S. 12; *P. Häberle*, *Fünf Krisen im EU-Europa*, *AVR* 53 (2015), 409; vgl. auch *E. Morin*, *La Voie*, 2011, S. 20 ff. Krisenpermanenz ist, wie die Reformdebatte, kein Spezifikum dieser Dekade, s. nur *J. Weiler*, *The European Community in Change: Exit, Voice and Loyalty*, 1987, S. 18: "It is an organization which lurches from crisis to crisis."

44 *Kemmerer* (Fn. 28), S. 90. S. auch *A. K. Mangold*, *Wie Corona die Krisen der Europäischen Union existenzbedrohend verschärft*, 3.4.2020, *Verfassungsblog*.

45 *A. Wirsching*, *Demokratie und Globalisierung*, 2015, S. 230.

46 Übersicht bei *J. Ziller*, *Lisbon Treaty*, in: *Oxford Research Encyclopedia Politics*, 9/2019; z.B. *Europäischer Rat*, *Beschluss*, 2011/199/EU, *ABl.* 2011 L 91/1 (Einfügen des Art. 136 Abs. 3 AEUV gem. Art. 48 Abs. 6 EUV, vereinfachtes Änderungsverfahren); s. auch *Protokoll zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon*, 13.6.2012, *ABl.* 2013, L 60/131; *Vertrag über den Beitritt Kroatiens zu EU*, *Abl. EU L* 112 v. 24.4.2012; *Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und*

Fragen verwechselt werden darf. Paraunionale Normkreation⁴⁷ sowie ad-hoc-, Ereignis- und Ausnahmepolitik⁴⁸ zur kurzfristigen Lösung von Problemen verwiesen konventionelle Rechtsetzungsprozesse mitunter auf die hinteren Plätze.⁴⁹ Zentrifugale Tendenzen, der Ruf nach weniger Europa⁵⁰, der Vorwurf normativer Überreizung des Integrationsprojekts⁵¹ kontrastiert mit auf die Krisenphänomene reagierenden Tendenzen stärkerer Zentralisierung und Harmonisierung.⁵² Diagnosen der Erosion des Rechts⁵³ korrespondieren dem Einsatz von Recht als Kriseninstrument. Autoritäre Populismen existieren neben einem wiedererstarkten Vertrauen in die Europäische Union.⁵⁴

IV. Strukturen europäischer Zukunft

Krisen öffnen Änderungsfenster.⁵⁵ Gleichzeitig strukturieren sie Aufmerksamkeit und Möglichkeitsfelder. Sie schärfen das Bewusstsein für zukünftige Aufgaben der Union. Nur wie soll die Zukunft der europäischen Integration konkret oder wahrscheinlich aussehen? Ein Ausblick, der vor zehn Jahren veröffentlicht wurde, betont die vielen institutionellen und kompetenziellen Modifikationen, die durch den Vertrag von Lissabon geschaffen wurden sowie die soziale Flankierung des Binnenmarkts⁵⁶ – d.h., hier wurde das Brett, von dem die Union ins Ungewisse des folgenden Jahrzehnts sprang, beschrieben. Die nun vergangene Zukunft bestand im Ausfüllen der neuen Verfassungsstruktur des Vertrags von Lissabon.

Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, 31.1.2020, ABl. EU L 29/7.

- 47 S. nur jüngst *H. Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, 2019.
- 48 S. z.B. *J. White*, Authority after Emergency Rule, *Modern Law Review* 78 (2015), S. 585.
- 49 Z.B. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 2.3.2012, EUCO 4/12, 1); Erklärung EU-Türkei, Europäischer Rat, Pressemitteilung, 18.3.2016.
- 50 Darstellend *M. Avbelj*, What Future for the European Union?, WZB Discussion Paper, SP IV 2017-802, Juli 2017, S. 10 ff. In Deutschland z.B. *C. Hillgruber*, The case for a realignment and delimitation of the EU's competencies, in: Hofmeister (Hrsg.), *The End of the Ever Closer Union*, 2018, S. 171, 173. Darauf als RichterIn des EGMR – stellenweise mit einer Rücknahme des Prinzips in dubio pro Menschenrechte – reagierend *A. Nußberger*, Zu viel Europa?, *APuZ* 67 (37/2017), S. 28 ff.
- 51 S. aus nationaler Warte die Warnungen in BVerfGE 123, 267 (357 ff.); *A. Voßkuhle*, Interview „Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, 25.9.2011, faz.net, „der Rahmen ist wohl weitgehend ausgeschöpft“.
- 52 *A. von Arnould/S. Martini*, Der Status quo des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Terhechte (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. A. (i.E.), Rn. 49.
- 53 *C. Joerges*, Integration through law and the crisis of law in Europe's emergency, in: Chalmers/Jachtenfuchs/Joerges (Hrsg.), *The End of the Eurocrats' Dream*, 2016, S. 299, 317 ff.; *M. Rodriguez*, Legal Certainty after the Crisis, in: J. Schmidt/Esplugues/Arenas García (Hrsg.), *EU Law after the Financial Crisis*, 2016, S. 279.
- 54 In einer Umfrage der Open Society Foundation hält eine Mehrheit der Befragten (in Mittel- und Osteuropa) ihre nationale Demokratie für gefährdet, *L. Bui-Wrzońska*, Staaten und Einstellungen im Wandel, 2019, S. 6. Zum gestiegenen Vertrauen s. Standard-Eurobarometer 91, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Frühjahr 2019, 2019, S. 109; Flash Eurobarometer, Emotions and Political Engagements towards the EU, 25.4.2019, S. 4 ff.
- 55 *A. Grimmel*, There's life the old dog yet! Challenges as catalyst for European Integration, in: ders. (Hrsg.), *The Crisis of the European Union*, 2018, 226, 228; *P. Behrens/M. Kotzur/K. Lammers*, Die Idee der "constitutional moments" im europäischen Integrationsprozess, in: dies. (Hrsg.), *Sechs Dekaden europäischer Integration – eine Standortbestimmung*, 2015, S. 11, 13; Europa = „stets die pragmatisch-mühsame Lösungsformel, um konkrete Zwangslagen zu überwinden“, *Wirsching* (Fn. 45), S. 165; kritisch *Fabbrini* (Fn. 34), S. 124.
- 56 *Pernice/Hindelang* (Fn. 40), S. 407 ff.

Hingegen unterscheiden sich die – im Beitrag nur kurz gestreiften – Herausforderungen von vor zehn Jahren nicht grundlegend von den heutigen: „Klimawandel, Migration, Versorgungsentpässe hinsichtlich wichtiger Rohstoffe, weltweiter Terrorismus oder die der Kontrolle nur bedingt zugänglichen globalen Finanzmärkte“⁵⁷. Der heutige Blick – geschärft durch die vergangene Praxis und geprüft durch die zahlreichen Krisen des letzten Jahrzehnts – steht den verfassungsrechtlichen Grundlagen kritischer gegenüber. Chiasmus auch hier: eine Offenheit für Themen und grundlegende Vorschläge scheinen der (unterstellten) Trägheit des verfassungsrechtlichen Gitters zu entsprechen.

Was es überhaupt heißt und bedeutet, über die Zukunft des Unionsrechts bzw. der europäischen Integration aus juristischer Warte nachzudenken, ist aber auch jetzt, nach zehn Jahren der Alltagsprüfung des Vertrags von Lissabon, vor allem eins, nämlich höchst unklar. Mit den Zukunftsmöglichkeiten gehen auch die Denkmöglichkeiten über die Zukunft gegen unendlich. Eine Strukturierung dieses Möglichkeitsraums scheint daher erforderlich und nützlich:

1. Strategien des Zukunftsdenkens

Zwei fundamental unterschiedliche Strategien des Zukunftsdenkens lassen sich unterscheiden: *Prädiktive Zukunftsarbeit* extrapoliert den jetzigen Zustand auf einen bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft⁵⁸ – sie trifft Vorhersagen über eine zukünftige Gegenwart des Unionsrechts.⁵⁹ Dies ist methodisch anspruchsvoll und mit exponentiell wachsender Unsicherheit behaftet, da (noch) nicht erkennbare Ereignisse und Akteure in die Entwicklung eingreifen.⁶⁰ Um die Treffsicherheit von Vorhersagen zu erhöhen, kann es sich anbieten, Trends und Szenarien⁶¹ zu entwerfen. Beide Substrategien erhöhen die Streubreite der Aussagen über die zukünftige Entwicklung sowohl in diachroner als auch synchroner Hinsicht. Trend-Vorhersagen vermeiden die Festlegung auf bestimmte Geschehnisse, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt ereignet haben sollten, und geben lediglich Ereignis-

57 *Pernice/Hindelang* (Fn. 40), S. 413. S. auch *I. Pernice*, Die Zukunft des Europarechts. Zwischen Revolution und Alltag, in: Grundmann u.a. (Hrsg.), Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, 2010, S. 1361, 1373, der neue Unionsrechtsmaterien aufgrund „der Entwicklung von Märkten, Technologien, Umwelt- und sozialen Entwicklungen“ vorhersieht; allerdings betont Pernice den über Europa hinausweisenden Regulierungsbedarf.

58 Präferenz bei *de Jouvenel* (Fn. 11), S. 75.

59 S. z.B. die „hot takes“ (aus politikwissenschaftlicher Thinktanksicht) von *J. Techau*, Four Predictions on the Future of Europe, 12.1.2016, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/62445> (integrierte Außenpolitik, Ende des Euro, kompletter Binnenmarkt, Rückgang der Wertepolitik).

60 *Esposito* (Fn. 9), S. 52. Zu methodischen Problemen und Risiken *W. Wessels*, Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter und ... komplexer? Die Fusionsthese, in: Jäger/Piepen Schneider (Hrsg.), Europa 2020, 1997, S. 45, 47 f. sowie 78: „hoher Grad an Unsicherheit“; daher wohl ein Offenlassen bei *H. Dreier*, Die Europäische Union auf dem Weg zu den Vereinigten Staaten von Europa?, in: Atkinson u.a. (Hrsg.), Nationalstaat und Europäische Union, 2016, S. 79, 93.

61 *Wessels* (Fn. 60), S. 66 ff. („Grob-szenarien einer Post-Maastricht-Entwicklung“); *Mayer* (Fn. 17), S. 63; allgemein *Muller* (Hrsg.), Law Scenarios to 2030, 2012; s. auch *Kahn/Wiener* (Fn. 1), S. 5 ff. sowie konkret S. 339 ff., u.a. Albraum-Szenario einer technokratischen Elitenherrschaft über Europa durchspielend. Simulationen gerade mit „künstlicher Intelligenz“ fügen dem Methodenarsenal, gefüttert mit den richtigen Daten, neue Instrumente hinzu.

korridore und prinzipielle Ausrichtungen von Entwicklungen an. Szenarien spielen ebenfalls damit, dass die Zukunft offen ist und sich in verschiedene Richtungen bewegen kann.⁶² Sie entlasten insofern von methodischem und prädiktivem Stress, als mehrere mögliche Entwicklungen nebeneinandergestellt werden – all diesen Entwicklungen muss freilich eine gewisse Plausibilität zukommen. Weder Trends noch Szenarien müssen spezifische Auskunft über die Zukunft des Unionsrechts geben – sie können sich auf bestimmte und grundlegende Aspekte beschränken.

Normative Zukunftsreflexion hingegen entgeht methodischen Schwierigkeiten empirischer Zugriffe und dem überwiegenden Scheitern jeglicher Prognostik weitgehend (von der treffsicheren Analyse des Jetztzustands abgesehen). Denn sie befasst sich weniger mit der Wahrscheinlichkeit als mit der Wünschbarkeit zukünftiger Zustände des Unionsrechts.⁶³ Zudem verlagert sich die methodische Schlagseite, nicht minder schwerwiegend, vom Empirischen ins Normative: Normative Ungewissheit entsteht notwendig, wo und da Urteilsgrundlagen nicht konsentiert sind und standpunktabhängigen Vorverständnissen anhängen.

Normative Zukunftsarbeit steht – in der Tradition von Rechtskritik und -politik – methodischen Kernkompetenzen der Rechtswissenschaft näher als die Kunst der Vorhersage.⁶⁴ Gleichwohl liegt den meisten akademischen Akteuren (im deutschsprachigen Diskurs) eher die (rechtsimmanente) Evaluation von bereits Positiviertem – seien es vergangene Entwicklungen und Akte oder im Raum stehende Vorschläge.⁶⁵ Eine solche synchrone Rechtskritik ist insoweit zukunftsorientiert, als dass die konkrete Gestalt (oder Interpretation) künftiger Rechtsakte mitbeeinflusst wird. Sie steht nicht nur zwischen Ist und Soll, sondern auch zwischen Jetzt und Später.

(Selbstreflexive) Rechtskritik ist somit stets der Ausgangspunkt normativer Zukunftsreflexion, kann jedoch darüber hinaus gehen. Schöpferischer ist beispielsweise der Anspruch an Zukunftsarbeit, wenn aus der Rechtswissenschaft heraus selbst Norm(änderungs)vorschläge entworfen werden.⁶⁶ Am weitesten entfernt vom Kerngeschäft der rechtsanwendungsnahen Rechtswissenschaft sind quasi-utopische Imaginationen eines ideal(er)en allgemeinen Rechtszustands.⁶⁷ Der Diskurs über die Finalität der Europäischen Union tendiert in solch quasi-utopische

62 Eine stärker distanzierte Haltung könnte sich auf den Standpunkt stellen, keine Vorhersagen zu treffen und nur Vor- wie Nachteile möglicher Entwicklungen – möglichst objektiv und neutral – aufzuzeigen. Selbst solche Entscheidungsvorbereitungen enthalten freilich prognostische Elemente, als dass sie von der Möglichkeit der bewerteten Szenarien ausgehen.

63 S. z.B. *Wieland Europa* (= R. Dahrendorf), Ein neues Ziel für Europa, Die ZEIT, Nr. 29 v. 16.7.1971, S. 3.

64 S. die Einschätzung, dass die Rechtswissenschaft sich vom utopischen Denken fernhält, bei L. Douglas/A. Sarat/M. Merrill Umphrey, An Introduction, in: dies. (Hrsg.), *Law and the Utopian Imagination*, 2014, S. 1, 1; Ausschluss der Jurisprudenz aus prognostischer Betrachtung bei *Freiherr von Weizsäcker* (Fn. 10), S. 1.

65 S. z.B. der Rückblick auf Innovationen in Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Innovationen im Recht*, 2016. Diese Perspektive nehmen auch einige Beiträge dieses Bandes ein.

66 Für konkrete Vorschläge F. de Witte, Re:Generation, 2020, S. 97 ff.

67 S. exemplarisch P. Allott, *Eutopia*, 2016; dazu J. Theilen, Of wonder and changing the world, GYIL 60 (2017), 335. Aus marxistischer Perspektive A. Neupert-Doppler, Rechtskritik als Unterscheidung, in: Frick/Lembcke/Lhotta (Hrsg.), *Politik und Recht*, 2017, S. 155.