

## § 4 Das Kooperationsmodell der Europäischen Union

*Paul Kirchhof*

### I. Das Konzept zielbestimmter Rechtsfolgenabschätzung

Das Europarecht verfolgt ein einmaliges Konzept zielbestimmter Rechtsfolgenabschätzung. Die Union gibt Ziele verbindlich vor, überlässt den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel und eröffnet damit Alternativen zur besseren Zielerreichung. Die Union nennt im Ziel, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“<sup>1</sup>, zunächst ihre Ideale als politische Grundsatzorientierung, wird dann aber im Auftrag zur stetigen Integration konkret, richtet die Entwicklung der EU auf eine Finalität aus, die ihre Mittel von den Mitgliedstaaten empfängt. Sie verwirklicht sich im Ziel eines Binnenmarkts, den die Unternehmen in Freiheit gestalten und die Mitgliedstaaten in Annäherung rechtlich gewährleisten. Sie erhält Kompetenzen nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und übt diese nach Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit aus (Art. 5 Abs. 1 EUV). Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten das Ziel verbindlich vor, überlässt ihnen aber die Wahl der Form und der Mittel. Dieses Verständnis von Recht, das Ziele formuliert, aber die Lösungswege offenhält, ist Ausdruck einer Demokratie im Staatenverbund, Instrument alternativer Wirkungskontrolle, aber auch einer Form rechtsbestimmter Annäherung unterschiedlicher Rechtsordnungen. „Nicht verfasste Machtreservate gibt es nicht.“<sup>2</sup>

Damit wächst der das Europarecht vollziehenden Verwaltung eine bisher so nicht bekannte Aufgabe der Erneuerung und Fortbildung des Verwaltungsrechts zu. Sie hat das in Verständigung unter Staaten gebildete Recht im Rechtsverhältnis zu dem Einzelnen individual- und fallgerecht zu inter-

---

<sup>1</sup> Art. 3 Abs. 1 EUV.

<sup>2</sup> B. Straßburger, Herrschaft als Auftrag: Der Verfassungsbegriff des demokratischen Konstitutionalismus und seine Bedeutung für die supranationale Integration Deutschlands, (Habil. Heidelberg), 2020, S. 231 ff.

pretieren, die europarechtlichen Ziele in Handlungsmitteln konkretisierend und individualisierend zu erreichen. Dabei kann das staatliche Recht das europäische Konzept von verbindlicher Zielvorgabe und offenem Mittel der Zielerreichung gegenüber dem Verwaltungsbetroffenen fortsetzen: Die verbindliche Regelung wird durch den Anreiz ersetzt. Die individuelle Ansprache weicht der Vorgabe von Daten. Rechte werden im Wettbewerb vergeben, Streitfragen durch Verständigung gelöst. Die vorherige Wirkungsprüfung wird in allgemeinen Vermutungen und Wahrscheinlichkeiten dokumentiert.<sup>3</sup>

Das Gesetz trifft die „wesentlichen“ Entscheidungen selbst, öffnet aber in unbestimmten Rechtsbegriffen, in Ermessenstatbeständen, in Gestaltungs- und Finanzierungsaufträgen, im Planungsrecht und in einer stetig vorverlagerten Gefahrenvorsorge Entscheidungsräume für die mit der einzelnen Person und dem einzelnen Fall befasste Verwaltung. Die Rechtsprechung erkennt bei unbestimmten Rechtsbegriffen, dass die gesetzlichen Vorgaben „wegen hoher Komplexität oder besonderer Dynamik der geregelten Materie so vage und ihre Konkretisierung im Nachvollzug der Verwaltungsentscheidung so schwierig“ ist, „dass die gerichtliche Kontrolle an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung stößt“.<sup>4</sup> Als Rechtsprechungsgrenze formuliert, enthält dieser Gedanke die Befugnis und den Auftrag an die Verwaltung, die Komplexität und Dynamik der Materie aus eigener Sachkunde und Entscheidungskraft zu bewältigen. Ein Vertretbarkeitsraum entsteht auch bei einer bisher nicht aufzuklärenden Ungewissheit der Sachverhaltserfassung und begrenzter Prognosefähigkeit.<sup>5</sup> Die Entscheidungslast für eine ungewisse Zukunft wächst gegenwärtig vor allem mit der wachsenden Verwaltungserheblichkeit von Wissenschaft und Technik und der medizinischen Bewältigung der Pandemie.

---

<sup>3</sup> Vgl. EuGH, C-175/98, C-177/, ECLI:EU:C:1999:486 Rn. 38 – Lirussi.

<sup>4</sup> BVerfGE 84, 30 (50) – Prüfungsentscheidungen.

<sup>5</sup> Vgl. BVerfG v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13, BVerfGE 149, 407 (409, Rn. 20) – Schutz der Rotmilane vor Windrädern.

## II. Klarheit der Ziele, Vertrauen in autonome Zielverwirklichung

Dieses Konzept europarechtlicher Zielvorgabe und mitgliedstaatlicher Entwicklung und Erprobung der Instrumente setzt Klarheit der Ziele und Vertrauen in die autonome Zielverwirklichung durch die Mitgliedstaaten voraus. Die Ziele des Umweltrechts sind im Pariser Abkommen<sup>6</sup> in der Bestimmung eines CO<sub>2</sub>-Grenzwertes in vorbildlicher Weise definiert. Das Europarecht wählt als Instrument dieser Schutzpolitik den ordnungsrechtlich veranlassten und begrenzten Wettbewerb unter freiheitsberechtigten Unternehmern, eröffnet den Emissionshandel als zentrales Gestaltungsmittel des Klimaschutzes in der EU, verwirklicht so das Konzept der Zielvorgabe mit Offenheit des Mittels.<sup>7</sup> Im Migrationsrecht hingegen fehlt jede europäische Zielvorgabe. Für die gemeinsamen europäischen Außengrenzen herrscht ein Maßstabswirrwarr, fast eine Maßstabslosigkeit. Die Idee der universalen Menschenrechte sagt nicht, an welchem Platz dieser Welt jeder Mensch sein Leben in Freiheit und Würde entfalten soll. Die Frage der Aufnahmefähigkeit, auch der Aufnahmebereitschaft des eigenen Staatsvolkes beantworten die Mitgliedstaaten grundverschieden. Bei der Ermächtigung zur Harmonisierung der Umsatzsteuern begrenzt Art. 113 AEUV die Gesetzgebungsbefugnis der EU auf die Harmonisierung, die „für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist“. Da die Umsatzsteuer aber die Kaufkraft des Verbrauchers belastet<sup>8</sup>, der Unternehmer zwar formal Steuerschuldner ist, in der Sache aber bloßer „Steuereinnahmer“<sup>9</sup>, wird eine Ermächtigung auf eine nicht wettbewerbsgeprägte Steuer

---

<sup>6</sup> Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015, FCCC/CP/2015/10/Add.1, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/paris\\_abkommen\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf), abgerufen am 14.10.2020.

<sup>7</sup> EuGH, C-366/10, ECLI:EU:C:2011:864 Rn. 138 f., 145 – Air Transport Association of America.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 31, 314 (331) – Umsatzsteuer Rundfunk.

<sup>9</sup> EuGH, C-10/92, ECLI:EU:C:1993:846 – Balocchi/Ministero delle finance dello Stato; EuGH, C-271/06, ECLI:EU:C:2008:105 – Netto Supermarkt, DB 2008, 563.

ausgerichtet. Die Mehrwertsteuersystemrichtlinie<sup>10</sup> trägt diesen Zielkonflikt zwischen Verbrauchsbesteuerung und Wettbewerbsneutralität in das Umsatzsteuerrecht hinein.<sup>11</sup>

### III. Zielkonflikte

Die europäischen Ziele geben dem Gleichheitssatz einen Vergleichsmaßstab, an dem die gesetzlichen Unterscheidungen in ihrem „sachlich rechtfertigenden oder sonstwie einleuchtenden Grund“ zu messen sind.<sup>12</sup> Sie bieten dem Verhältnismäßigkeitsprinzip einen Rechtfertigungsgrund, der das gewählte Mittel als geeignet, erforderlich und zumutbar qualifiziert. Wenn allerdings die rechtlichen Ziele die Rechtsverhältnisse in die Anonymität eines Kollektivs führen, einzelne Ziele in einer Optimierungsstrategie übersteigert werden oder widersprüchliche Ziele den Vollzug hemmen und die Folgerichtigkeit gefährden, widerlegt sich das Konzept einer zielorientierten, instrumentell offenen Rechtsfolgenabschätzung selbst.

Staat und EU übernehmen die Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, nutzen ihre Finanzmacht zur Globalsteuerung des Wirtschaftsgeschehens, analysieren Wirtschaftsschwäche und Wirtschaftsstärke in ihren Voraussetzungen und ihrer Steuerbarkeit. Diese Globalsteuerung lenkt den Einzelnen als Teil anonymer Gruppen – der Arbeitnehmer und Konsumenten, der Rentner und Anleger, der Umweltschädiger und technisch Zurückgebliebenen. Die Wirtschaftslenkung rechtfertigt sich aus ihren Wirkungen am „Markt“. Dieser aber ist eine anonyme, kollektive Größe, zeigt seine Wirkungen in statistischen Kollektivdaten. Eine Verantwortlichkeit des „Marktes“ ist in einem Organ kaum greifbar. Hier stellen sich Grundsatzfragen der hoheitlichen Handlungsbefugnisse, der Gewaltenteilung, der maßstäblichen Mäßigung hoheitlicher Gewalt, des Schutzes der betroffenen Freiheitsberechtigten, der Autorität von Statistiken.

Die Dynamik der Ziele weitet die Einflussosphäre und Mächtigkeit dessen, der die Entwicklung vorantreibt. Die EU verwirklicht eine „immer engere

---

<sup>10</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates v. 28.11.2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (MwStSystRL).

<sup>11</sup> Siehe augenfällig § 3c UStG.

<sup>12</sup> BVerfGE 1, 14 (52) – Südweststaat, st. Rspr.

Union der Völker Europas“ , will die Struktur der EU „umgestalten“<sup>13</sup> , ist auf „Wirtschaftswachstum“ angelegt<sup>14</sup> , sucht die Maßstäbe des Umweltschutzes stetig zu verschärfen<sup>15</sup> , sieht in einer „digitalen Revolution“ eine ihrer wichtigsten politischen Strategien<sup>16</sup> , fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.<sup>17</sup> Ein klimaneutrales, digitalisiertes und gesundheitspolitisch widerstandsfähiges Europa<sup>18</sup> beansprucht Querschnittskompetenzen, bei denen das Projekt auf Kompetenzüberschreitungen drängt, Prognose und Statistiken den parlamentarischen Prozess der Rechtssuche erübrigen sollen. Optimierungsstrategien dienen ursprünglich der Entfaltung der Grundrechte, veranlassen aber jetzt in ihrer Verallgemeinerung Fortschrittsaufträge, die nicht notwendig Verbesserungen sind. „Wirtschaftswachstum“ fordert eine formale Steigerung des Bruttoinlandsprodukts, sagt aber nicht, ob dieses durch bessere Qualität oder durch gesundheits- oder umweltschädliche, unsoziale oder inhumane Produkte und Verfahren erreicht wird.

Gegenläufige Ziele dürfen nicht das „Optimum“ zur vagen Hoffnung, zu undefinierter Politik machen. Der Modellfall ist das „magische Viereck“ von Geldwertstabilität, hohem Beschäftigungsstand, ausgeglichene Außenhandelsbilanz bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum.<sup>19</sup> Jede Rechtsgemeinschaft baut auf die Erneuerungskraft der Freiheit, erlebt den Erfindergeist der Forscher, braucht die Ideen und Utopien von Kunst und Medien, lebt mit der menschlichen Fähigkeit zum Träumen. Hoheitsgewalt aber gewährt Sicherheit, Rechtsvertrauen, Bestandsschutz mit schonenden Übergängen, Gelassenheit in der Krise. In diesem Rahmen gleicht die „Optimierung“ gegenläufige Rechtsprinzipien aus, fordert eine Zielverwirklichung innerhalb von Verhältnismäßigkeit und Gleichheit.

---

<sup>13</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates v. 21.7.2020, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, DE S. 2.

<sup>14</sup> Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV.

<sup>15</sup> Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV.

<sup>16</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates v. 21.7.2020, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, DE S. 2.

<sup>17</sup> Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV.

<sup>18</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates v. 21.7.2020, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, DE S. 2 ff.

<sup>19</sup> Art. 109 des GG i.d.F. des Zwanzigstes Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969, BGBl I, S. 357; Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, BGBl I, S. 582.

Diese Perspektive weist auf den in seinen Grundrechten betroffenen Bürger und auf das die EU legitimierende jeweilige Staatsvolk, das die Ziele der EU erneuernd verwirklicht. In dieser „Demokratie von unten“ liegen Ursprung und Ziel der EU.

#### IV. Der „Green Deal“

Der „europäische Green Deal“ will den Umweltschutz zu einer Grundsatzmaxime machen, die alle Politikbereiche erfasst<sup>20</sup>, „die Weltordnung zum Besseren hin formt“<sup>21</sup>. Nach der Entscheidung des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020<sup>22</sup> soll der „europäische Green Deal“ dazu beitragen, die EU „umzugestalten“. In dieser Zielsetzung beansprucht die EU eine Querschnitts- und Vorrangkompetenz, die alles Verwalten einem Ziel unterordnet.

Die Europäische Rechtsgemeinschaft wird den „Deal“ beim Wort nehmen und die Umweltziele wägend und gewichtend in kooperativer Verständigung verwirklichen, dem Dominanzanspruch des „Green Deal“ gleichrangige oder auch vorrangige Ziele gegenüberstellen, damit seinen Wirkungsanspruch zu einem – allerdings besonderen – Erwägungsgrund mäßigen. Derzeit geht – im Anlass hoffentlich vorübergehend – Gesundheitsschutz vor Umweltschutz. Stets muss eine Zielprojektion auf realitätsgerechte Umsetzbarkeit – das taugliche Mittel – angelegt sein. Wenn die Maßstäbe für die Senkung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahre 2030 im Pariser Abkommen auf mindestens 40 % gegenüber 1990 festgelegt waren, nunmehr aber auf 50 oder auf 55 % reduziert werden sollen und das EU-Parlament sogar von 60 % spricht, sind diese Zielverschärfungen auf die ins Werk gesetzten Planungen von Unternehmen und Haushalten, ebenso auf ihre Reaktionsfähigkeit abzustimmen.

---

<sup>20</sup> Kommission, Mitteilung: Ein sauberer Planet für alle. Eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft, 28.11.2018, COM (2018), 773.

<sup>21</sup> U. v. d. Leyen, Rede der gewählten Kommissionspräsidentin im Europäischen Parlament, 27.11.2019, S. 2 f., 7 f.

<sup>22</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates v. 21.7.2020, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, DE S. 2.

## V. Indienstnahme des Steuerrechts zu ökologischen Zwecken

Die Europäische Kommission will das gesamte Steuerrecht ökologisch ausrichten, versteht die Steuern als eines der wirksamsten Instrumente für die Umweltpolitik.<sup>23</sup> Damit wird aus dem staatlichen Finanzierungsinstrument, das auch Lenkungs Zwecken dienen kann, ein Sanktionsinstrument, das möglichst keine Steuererträge erzielen soll. Der Steuerpflichtige kann in einem Wahlschuldverhältnis unter zwei Rechtsfolgen wählen: der Steuerlast oder der ökologischen Verhaltensänderung. Diese alternativen Ziele folgen verschiedenen Gesetzmäßigkeiten. Die Steuer rechtfertigt sich aus einer Belastbarkeit der individuellen (finanziellen) Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Die steuerliche Lenkung zielt auf eine Verbesserung der Umwelt. Doch die Steuer soll dem Umweltziel instrumentell dienen. Wenn der Umweltminister für den ökologischen Erfolg, damit für geringe, der Finanzminister hingegen für hohe Erträge kämpft, wird das Umweltkonzept siegen, die Steuer ihre Ertragsfunktion nicht mehr erfüllen. Der Konflikt begründet auch die Gefahr, mit einer ökologisch abschreckenden Steuer eine übermäßige Steuerlast zu schaffen. Sollte die ökologische Steuer mit Steuerverschonungen Anreize schaffen, sind die Ertragsminderungen haushaltsrechtlich sichtbar zu machen und zu verantworten. Das Europarecht könnte eine Steuersubvention als unzulässige Beihilfe qualifizieren. Die umweltrechtlichen und die steuerrechtlichen Belastungen der Bürger sind je in ihrer Eigenständigkeit von Ziel und Mittel zu rechtfertigen. Der Europäische Rat hat auf dem Brüsseler „Gipfel“ vom 21. Juli 2020<sup>24</sup> die „historische Herausforderung“ der Covid-19-Krise zum Anlass genommen, die EU umzugestalten, in der rechtlichen Konkretisierung aber fast ausschließlich Finanzermächtigungen vorgesehen: Eine Verschuldungsermächtigung, eine Reform des Systems der Eigenmittel, ein Steuererfindungsrecht der EU, eine Steuer auf nicht recycelte Kunststoffabfälle, für ein

---

<sup>23</sup> Europäische Kommission, Mitteilung: Ein sauberer Planet für alle. Eine europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft, 28.11.2018, COM (2018), 773, S. 21; s. für die Forderung, Umweltsteuern einzuführen, zudem Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.3.2019 zum Klimawandel – eine europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris (2019/2582(RSP), S. 14.

<sup>24</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates v. 21.7.2020, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, S. 1 f.

CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem, eine Digitalabgabe und wohl auch eine Finanztransaktionssteuer.<sup>25</sup> Diese Vorhaben verändern die Architektur der Europäischen Union grundlegend. Aber sie rechtfertigen sich nicht als Pandemieabwehr oder als Bewältigung der Pandemiefolgen. Die EU stellt frei verfügbare, ungebundene Mittel bereit, bemisst diese in einer für Parlamente und Bürger unvorstellbaren und deshalb kritikhemmenden Höhe, durchbricht mit der Eilbedürftigkeit der Maßnahmen und der Kreditfinanzierung die Gleichzeitigkeit von Gunst und Last hoheitlichen Finanzierens. Die Mitgliedstaaten werden dieser Umgestaltung der EU in klaren, für Staaten und Bürger verbindlichen Zielen ein rechtliches Maß geben.

**Literatur:**

*Paul Kirchhof*, Zukunftsperspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Kahl/Ludwigs (Hg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2020, § 50 i.E.

*Paul Kirchhof*, Wettbewerb und Legalitätsprinzip, Aufsatz i.E.

*Paul Kirchhof*, Das Kooperationskonzept der EU, FAZ, Einspruch.

---

<sup>25</sup> Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates v. 21.7.2020, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, II. A. 29.