Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung

64

Kirchner | Heger | Hofmann | Kadelbach (Hrsg.)

Digitalisierung im Recht der EU

Nomos

Schriften zur
Europäischen Integration und
Internationalen Wirtschaftsordnung

Veröffentlichungen des
Wilhelm Merton-Zentrums für Europäische Integration und
Internationale Wirtschaftsordnung,

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Rainer Hofmann, Universität Frankfurt a. M.
Professor Dr. Stefan Kadelbach, Universität Frankfurt a. M.
Professor Dr. Rainer Klump, Universität Frankfurt a. M.

Band 64

Raven Kirchner | Alexander Heger
Rainer Hofmann | Stefan Kadelbach (Hrsg.)

Digitalisierung im Recht der EU

Nomos

Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0665-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-3998-6 (ePDF)

1. Auflage 2023
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Seit 2020 verfügt die Europäische Union über eine „digitale Strategie". Auch wenn dies wenig mehr ist als eine Sammelbezeichnung für Rechtsakte, die mit dem Einsatz digitaler Technologien in Wirtschaft und Medien zu tun haben, so ist doch der Versuch, das oft als regellos wahrzunehmende Gebaren der Akteure im Cyberspace rechtlich zu fassen, eine gewaltige Aufgabe. Die Union versteht sich in dieser Hinsicht mit gewissem Recht als eine Vorreiterin.

Rechtsetzungsvorhaben der letzten Zeit umfassen die Übertragung der Regeln fairen Wettbewerbs auf die digitale Wirtschaft (Digital Markets Act), die Verantwortung von Plattformanbietern für durch sie verbreitete fremde Inhalte (Digital Services Act), den Umgang mit den Risiken Künstlicher Intelligenz (Vorschlag einer KI-Verordnung) und die Digitalisierung verschiedener Wirtschaftszweige, u.a. des Gesundheitswesens. In den weiteren Zusammenhang gehören der Umgang mit personenbezogenen Daten, die in vielen Zweigen die Währung der digitalen Wirtschaft sind, und Fragen der inneren und äußeren Sicherheit im Hinblick auf die Gefährdung der digitalen Infrastruktur.

Auf dem XXI. Walter Hallstein-Kolloquium wurde mit dem Thema „Digitalisierung in der Europäischen Union" versucht, den für die Digitalisierung der europäischen Gesellschaft gezogenen rechtlichen Rahmen abzustecken. Der vorliegende Band verfolgt das Ziel, eine möglichst umfassende Einführung in die weitreichende Digitalstrategie der EU zu geben und versammelt zugleich die spezifischen Beiträge des Kolloquiums, das am 3. und 4. März 2022, der Covid-Pandemie geschuldet, aber passend zum Gegenstand in virtueller Form stattfand. Nachweise berücksichtigen nachfolgende Entwicklungen bis Herbst 2022, punktuell auch bis Anfang 2023.

Frankfurt am Main, im Februar 2023

Rainer Hofmann Stefan Kadelbach Rainer Klump

Inhaltsverzeichnis

Raven Kirchner/Alexander Heger/Rainer Hofmann/Stefan Kadelbach
Digitalisierung im Recht der Europäischen Union – Einleitung 9

Alexander Heger/Raven Kirchner
Die Europäische Union auf dem Weg in eine europäische *digitalisierte* Gesellschaft? 19

Alexander Peukert
Modi der Plattformregulierung in den Bereichen Urheberrecht, Hassrede und Desinformation 137

Antje von Ungern-Sternberg
Europäisierung der Meinungsfreiheit: Europäische Normen für die Meinungsbildung im digitalen Raum 169

Christian Katzenmeier
Digitalisierungsstrategie der EU im Gesundheitswesen 209

David Roth-Isigkeit
Die digitale Sicherheitspolitik der EU. Auf dem Weg zu einer „Cybersicherheitsunion"? 227

Autorenverzeichnis 249

Digitalisierung im Recht der Europäischen Union – Einleitung

Raven Kirchner/Alexander Heger/Rainer Hofmann/Stefan Kadelbach

A. Begriff der Digitalisierung

In den Kommunen, den Bundesländern, im Bund und in der Europäischen Union finden digitale Transformationsprozesse statt oder stehen bevor. Im Februar 2020 veröffentlichte die Kommission ihre Strategie „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas",[1] und inzwischen hat sie sich selbst eine „Digitalstrategie" gegeben.[2] Im Primärrecht der Europäischen Union ist der Begriff der „Digitalisierung" hingegen nicht ausdrücklich verankert. Zwar gab es 2016 einen zivilgesellschaftlichen Vorstoß, eine „*Charta der Digitalen Grundrechte der Europäischen Union*"[3] zu erlassen, um für den spezifischen Bereich des Grundrechtsschutzes auf die veränderten Lebenswirklichkeiten durch die Digitalisierung reagieren zu können. Eine Implementierung solcher Vorhaben in die EU-Verträge fand jedoch bisher nicht statt. Eine rechtliche Definition des Begriffs der Digitalisierung steht weiterhin aus.

Eine einheitliche Beschreibung dieses Phänomens oder gar eine Definition ist schwierig[4], sind doch mehrere Facetten zu differenzieren[5]. So erfasst Digitalisierung einerseits – vereinfacht dargestellt – die Abbildung von Inhalten unabhängig von einer bestimmten physischen Form, sodass sie von der analogen, materiellen Welt losgelöst sind.[6] Übergreifend und all-

1 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, COM(2020) 67 final.

2 *Europäische Kommission*, Digitalstrategie der Europäischen Kommission – Digitale Kommission der nächsten Generation, C(2022) 4388 final.

3 Vgl. „Wir fordern digitale Grundrechte", https://www.zeit-stiftung.de/f/Digital_Charta_371x528_RZ%20%281%29.pdf (letzter Abruf: 31.12.2022).

4 Vgl. dazu *Corsten/Roth*, Gedanken zur Digitalisierung, in: Corsten/Roth (Hrsg.), Handbuch Digitalisierung, 2022, S. 4 (4 ff.); *Peuker*, Verfassungswandel durch Digitalisierung, 2020, S. 13 ff.

5 *Peuker* (Fn. 4), S. 14.

6 *Rice/Yates/Blejmar*, Introduction to the Oxford Handbook of Digital Technology and Society: Terms, Domains, and Themes in: Yates/Rice, The Oxford Handbook of Digital Technology and Society, 2020, S. 2 (4).

gemein werden mit Digitalisierung aber andererseits auch Wandlungsprozesse in der Gesellschaft beschrieben, die durch derartige technologische Entwicklungen getrieben werden.[7] Aufgrund der Komplexität des Begriffes empfiehlt es sich daher, sich diesem vor dem Hintergrund seiner einzelnen Aspekte zu nähern und auf eine abschließende Begriffsdefinition zu verzichten.

B. Konsequenzen der Digitalisierung

Der digitale Wandel, welcher sich maßgeblich in der Datengenerierung und -verarbeitung, der entsprechenden Vernetzung sowie der Steigerung technologischer Rechenleistung über Computer und Chips verwirklicht, bietet Vorteile verschiedenster Art. So können volkswirtschaftlich neue Wohlstandsquellen eröffnet werden[8] sowie neue Produkte, Dienstleistungen und sogar gesamte Wertschöpfungsketten[9] entwickelt werden, die wiederum die Möglichkeiten zur Ausübung wirtschaftlicher Freiheiten und sogar Grundrechte Einzelner erweitern können[10]. Gerade im Wirtschaftsverkehr können durch die Nutzung von Daten genauere Vorhersagen getroffen und damit durch passende Angebote marktwirtschaftliche Prozesse effizienter gesteuert werden.[11] Die digitale Welt endet technisch nicht an Staatsgrenzen, sodass durch die globale Verbreitung entsprechender Technologien schließlich auch bestehende Wissensasymmetrien zwischen Bürgern und Unternehmen, Unternehmern und Staat oder Bürger und Staat verringert

7 *Roth-Isigkeit/Thomale*, Technische Rahmenbedingungen und Rechtliche Regulierung der Digitalen Transformation, in: Beck/Kusche/Valerius (Hrsg.), Digitalisierung, Automatisierung, KI und Recht, 2020, S. 133 (134); *Jarke*, Digitalisierung und Gesellschaft, Soziologische Revue 41(2018), 3 (3).

8 *Europäische Kommission*, Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade, COM(2021) 118 final, S. 3.

9 *Paal/Kumkar*, Die digitale Zukunft Europas - Europäische Strategien für den digitalen Binnenmarkt, ZfDR 2021, 97 (97).

10 *De Gregorio*, Digital Constitutionalism in Europe, 2022, S. 8.

11 *Baum/Seeliger*, Donald Trumps Twitter-Sperre - Die Paradoxie, Ambivalenz und Dialektik digitalisierter Öffentlichkeit, in: Seeliger/Sevignani (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit, Leviathan Sonderband 37 (2021), S. 342 (345 f.); *Kelber/Leopold*, Personalisierung durch Profiling, Scoring, Microtargeting und mögliche Folgen für Demokratie – Funktionsweisen und Risiken aus datenschutzrechtlicher Sicht, in: Spiecker gen. Döhmann/Westland/Campos (Hrsg.), Demokratie und Öffentlichkeit im 21. Jahrhundert – zur Macht des Digitalen, 2022, S. 149 (153).

werden[12], wodurch gesellschaftliche Teilhabe überhaupt erst ermöglicht wird. Zusammengefasst: Durch den digitalen Wandel hat sich die Art und Weise des Zusammenlebens verändert und wird sich voraussichtlich weiter ändern.[13]

Die angesprochenen Daten werden wiederum als „*Elementarteilchen der Digitalisierung*"[14], die „*Lebensader der wirtschaftlichen Entwicklung*"[15] oder den „*Motor der algorithmischen Gesellschaft*"[16] bezeichnet. Darunter sind in diesem Zusammenhang digital strukturierte Inhalte[17] bzw. „*information stored in a digital form*"[18] zu verstehen. Die notwendigen Daten entstehen unter anderem aus der Interaktion von Individuen mit digitalen Geräten oder Online-Informationssystemen[19] und werden auf unterschiedlichen Wegen erhoben (bspw. durch eine Plattform selbst oder durch die Verknüpfung mit weiteren Daten aus anderen Quellen).[20] Anwendungsbeispiele bilden Online-Einkäufe, Interaktionen auf Social-Media Plattformen, Suchmaschinen-Eingaben sowie die Verweildauer auf einer Website.[21] Die Datenzentriertheit ist jedoch nicht auf den wirtschaftlichen Verkehr beschränkt. Digitaler Wandel bedeutet, dass alle Lebensbereiche und Interaktionen als Daten erfassbar werden und eine Vernetzung herbeiführbar ist.[22]

Unbestreitbar ist in diesem Zusammenhang, dass dem Internet eine entscheidende Rolle zukommt, welche sich über die gesamte Weltgemeinschaft

---

12 *Roth-Isigkeit/Thomale* (Fn. 7), S. 146.

13 *Paal/Kumkar* (Fn. 9), S. 98 f.; *Simoncini/Longo*, Fundamental Rights and the Rule of Law in the Algorithmic Society, in: Micklitz et al. (Hrsg.), Constitutional Challenges in the Algorithmic Society, 2022, S. 27 (27).

14 *Oster*, »Information« und »Daten« als Ordnungsbegriffe des Rechts der Digitalisierung, JZ 2021, 167 (167); *Paal/Kumkar* (Fn. 9), S. 102.

15 *Steinrötter*, Gegenstand und Bausteine eines EU-Datenwirtschaftsrechts, RDi 2021, 480 (481).

16 *Simoncini/Longo* (Fn. 13), S. 28.

17 Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch private Zusammenschlüsse an Standardisierungen mit dem Ziel einer gemeinsamen Dateninfrastruktur arbeiten, zum Beispiel im Projekt Gaia-X.

18 *Europäische Kommisson*, Commission staff working document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy – Accompanying the document Communication Building a European data economy, SWD(2017) 2 final, S. 13.

19 *Bach/Kreuter*, Big Data in einer digitalisierten, datengestützten Demokratie, in: Spiecker gen. Döhmann/Westland/Campos (Hrsg.), Demokratie und Öffentlichkeit im 21. Jahrhundert – zur Macht des Digitalen, 2022, S. 127 (127).

20 Zu den Methoden u.a. *Bach/Kreuter* (Fn. 19), S. 130 ff.

21 *Kelber/Leopold* (Fn. 11), S. 153.

22 *Jarke* (Fn. 7), S. 6; *Baum/Seeliger* (Fn. 11), S. 345. Tiefergehend die Beiträge in *Süssenguth* (Hrsg.), Die Gesellschaft der Daten, 2015.

erstreckt und keine Grenzen bzw. Barrieren vergleichbar der analogen Welt kennt.[23]

Die riesigen Datenmengen, die aus unterschiedlichsten Interaktionen entstehen und gesammelt werden, wecken häufig das Bedürfnis der zielgenauen Analyse und Auswertung, wofür sog. Algorithmen benötigt werden.[24] Eine manuelle Auswertung dieser Daten ist aufgrund ihrer exorbitanten Größe nicht mehr möglich. „*Big Data*" beschreibt in diesem Zusammenhang entsprechende Konzepte und technische Verfahren zur Sammlung und Auswertung größerer Datenmengen.[25] Davon sind die sog. „*Internet of Things*"-Technologien abzugrenzen, welche die Verbindungen von mehreren Geräten und ihren Daten zum Ziel beschreiben, innerhalb deren Netzwerk Daten auch geteilt werden[26] und dabei wiederum auch neue Daten entstehen.

Gleichwohl muss auch konstatiert werden, dass digitale Wandelungsprozesse gefahrenträchtig sind. So können sich bspw. aus der Existenz von erheblichen Datenmengen, die bei bestimmten Unternehmen gesammelt und verarbeitet werden und somit konzentriert sind, gewisse Machtpotentiale (wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Natur) ergeben[27], welche wiederum ein erhebliches Ungleichgewicht zulasten der Bürgerinnen und Bürger, die die Daten ursprünglich geschaffen haben, begründen.[28] Die komplexen Algorithmen, die zur Selektierung oder Verarbeitung von Daten notwendig werden, sind zudem nicht zwingend nachvollziehbar,[29] durch den Einzelnen steuer- bzw. beherrschbar[30] oder können sich sogar – nicht nur aufgrund möglicher Sicherheitslücken – auf die Grundrechte der datenge-

23 *Roth-Isigkeit/Thomale* (Fn. 7), S. 134 f.; *Paal/Kumkar* (Fn. 9), S. 100.
24 *Kelber/Leopold* (Fn. 11), S. 155.
25 *Kelber/Leopold* (Fn. 11), Fn. 157; *Roth-Isigkeit/Thomale* (Fn. 7), S. 139.
26 *Chiara*, The IoT and the new EU cybersecurity regulatory landscape, Int. Rev. Law Comput. Technol. 36 (2022), 118 (118).
27 Vgl. dazu *Nemitz*, Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence, Phil. Trans. R. Soc. A. 376 (2018), 1 (2 ff.); *Fukuyama*, Making the Internet Safe for Democracy, J. Democr. 32 (2021), 37 (37); *Hacker*, Manipulation by algorithms. Exploring the triangle of unfair commercial practice, data protection, and privacy law, Eur. Law J. 2021, 1.
28 *Kelber/Leopold* (Fn. 11), S. 155.
29 *Wischmeyer*, Regulierung intelligenter Systeme, AöR 143 (2018), 1 (23).
30 *Fukuyama*, 30 Years of World Politics: What Has Changed?, J. Democr. 31 (2020), 11 (16).

nerierenden Menschen auswirken[31] und erhebliche Gefährdungslagen für diese begründen[32]. Weitere potentielle Gefahren liegen in diesem Zusammenhang in der (dauerhaften) „Überwachung" der Interaktionen bzw. des Verhaltens von Nutzern[33] sowie in der Interpretation und Modellierung bestimmter sozialer Realitäten, die den Betroffenen zum Nachteil gereichen.[34] Insbesondere Plattformen kommt heutzutage eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für das gesellschaftliche Leben zu. Bei ihnen handelt es sich nicht nur um soziale Medien, wie bspw. *Facebook*, *Instagram* oder *Twitter*. Vielmehr prägen Plattformen verschiedenste Lebensbereiche vom Online-Handel (z.B. *Amazon* und *Ebay*), über die Wohnungssuche (z.B. *Immobilienscout24*), die Jobvermittlung (z.B. *Stepstone* und *Indeed*), die Urlaubsbuchung (z.B. *Booking* und *Trivago*) bis hin zu Zahlungsdiensten (z.B. *Paypal* und *Klarna*). Sie fungieren als Vermittler von Meinungen, Inhalten, Transaktionen oder Kontakten.[35]

Die Kommunikationsflüsse haben sich heutzutage räumlich und zeitlich global entgrenzt.[36] Hierfür sind nicht nur die Kommunikationsmittel wie E-Mail, Direktnachrichten über Messengerdienste und Videokonferenzprogramme verantwortlich. Vielmehr eröffnen die sozialen Medienplattformen eine allumfassende Möglichkeit der Meinungskundgabe gegenüber einem unbegrenzten Adressatenkreis. Sog. „sozialen Medien", deren meinungsbildendes Gewicht sich immer weiter verfestigt und zu einem Strukturwandel der Öffentlichkeit geführt hat, kommt inzwischen eine besondere Bedeutung im demokratischen Willensbildungsprozess zu.[37] Dem aus ihnen erwachsenden Vorteil einer gesteigerten Teilnahmemöglichkeit am öffentlichen Diskurs stehen erhebliche Gefahren gegenüber.[38] So haben soziale Medien die Macht, bestimmte Stimmen im politischen Raum entweder zu

---

31 Vgl. dazu *Wischmeyer* (Fn. 29), S. 23; Golia/Kettemann/Kunz, Digital Transformations in Public International Law: An Introductionin, in: Golia/Kettemann/Kunz (Hrsg.), Digital Transformations in Public International Law, 2022, S. 11 (11 f.).

32 *Roth-Isigkeit/Thomale* (Fn. 7), S. 135 f.

33 *Deibert*, The Road to Digital Unfreedom: Three Painful Truths About Social Media, J. Democr 30 (2019), 25 (26); *Simoncini/Longo* (Fn. 13), S. 29 f.

34 *Baum/Seeliger* (Fn. 11), S. 346.

35 *Spindler*, „Funktion und Verantwortung von Plattformen als Informations-Intermediäre", in: Spiecker gen. Döhmann/Westland/Campos (Hrsg.), Demokratie und Öffentlichkeit im 21. Jahrhundert – zur Macht des Digitalen, 2022, S. 75 (75f.).

36 *Habermas*, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und deliberative Politik, 2022, S. 42.

37 Vgl. dazu ausführlich und kritisch *Habermas* (Fn. 36).

38 *Habermas* (Fn. 36), S. 43 ff.

verstärken oder zum Schweigen zu bringen.[39] Die zeitweilige Sperre des Twitteraccounts von *Donald Trump* im Nachgang zum Sturm des US-Kapitols veranschaulicht dies exemplarisch. Selbstreferentielle Echokammern, welche beispielsweise in großen Diskussionsgruppen auf *Facebook* oder *Telegram* zu finden sind, führen zunehmend zu einer Fragmentierung des gesellschaftlichen Diskurses und beeinträchtigen die Integrationskraft der bisher vorherrschenden Medienformen der Presseerzeugnisse, des Radios und des Fernsehen.[40] Derartige Echokammern führen meist dazu, dass dort platzierte Fake News mangels Anwesenheit politisch, gesellschaftlich oder religiös anders eingestellter Personen als solche gar nicht mehr erkannt und beanstandet werden.[41] Vielmehr werden sie durch die Teilnehmenden der entsprechenden Foren oftmals gegenseitig bestätigt, wodurch sich die Autorität der vermeintlich zutreffenden Information sogar noch erhöht. Dies kann wiederum die allgemeine Öffentlichkeit verunsichern und den demokratischen Diskurs nachhaltig zugunsten oder zulasten gewisser Positionen beeinflussen.[42] Diese Gefahr kann sich dabei insbesondere in der Beeinflussung von Wahlen erheblich auswirken.[43] Soziale Medien haben zusammengefasst einen Strukturwandel der Öffentlichkeit dadurch angestoßen, dass sie einen eigenständig agierenden sozialen Raum geschaffen haben.[44]

C. Status quo und Zukunft der Digitalisierung in der Europäischen Union

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Europäische Kommission das Ziel einer europäischen Gesellschaft, die „*von digitalen Technologien angetrieben wird*“[45], in welcher der Datenfluss und die Datennetze[46] sowie die Konnektivität[47] verbessert werden, in der Effizienzgewinne zu verzeich-

39 *Fukuyama* (Fn. 27), S. 39; zustimmend *Faris/Donovan*, The Future of Platform Power: Quarantining Misinformation J. Democr. 32 (2021), 152 (153 f.).
40 *Habermas* (Fn. 36), S. 47.
41 In diese Richtung auch *Habermas* (Fn. 36), S. 64 f.
42 Ähnlich bereits *Habermas* (Fn. 36), S. 63.
43 *Roth-Isigkeit/Thomale* (Fn. 7), S. 146.
44 *Baum/Seeliger* (Fn. 11), S. 345; *Habermas* (Fn. 36).
45 *Europäische Kommission* (Fn. 1), S. 2.
46 *Europäische Kommission* (Fn. 1), S. 5.
47 *Europäische Kommission* (Fn. 8), S. 6.

nen sind[48] und technische Innovationen gefördert werden[49]. Die digitale Transformation bildet nach ihrer Vorstellung – wie oben aufgezeigt – eine erhebliche Triebfeder für wirtschaftliches Wachstum.[50] Zugleich sollen jedoch auch die Prinzipien der Offenheit, Fairness, Vielfalt, Demokratie und Vertrauen gewährleistet bleiben.[51] Digitale Technologien und Dienste, die von den Menschen genutzt werden, müssen aus Sicht der Europäischen Kommission gerade die Werte achten, die den „*europäischen Weg*" auszeichnen.[52] Nach der Vorstellung der Europäischen Kommission muss die digitale Gesellschaft „*inklusiv, fair und für alle zugänglich sein*"[53], in der wiederum „*niemand zurückgelassen wird*"[54]. Dies beschreibt das Spannungsverhältnis zwischen Zukunftsorientierung sowie Innovation im Binnenmarkt – gerade im globalen Kontext – einerseits und der Gewährleistung einer offenen, demokratischen, nachhaltigen und solidarischen Gesellschaft andererseits.[55]

Um diese Ziele erfüllen zu können, bedarf es eines passenden Rechtsrahmens. Zu beachten ist, dass auch die digitale Welt bis dato kein „rechtsfreier" Raum ist, sodass bisherige Regelungsinstrumente auch für die neueren digitalen Entwicklungen Anwendung finden. Gleichwohl ist zu untersuchen, inwieweit diese mit Blick auf die spezifischen Gefahren angepasst werden müssen[56] oder neue Verhaltensweisen entstehen, auf die bisherige Normen nicht zugeschnitten sind[57].

Der Beitrag von *Alexander Heger* und *Raven Kirchner* gibt zunächst einen umfassenden Überblick über die zentralen Rechtsakte und derzeitigen Gesetzesvorhaben der EU auf dem Gebiet der Digitalisierung. Den

---

48 *Europäische Kommission* (Fn. 8), S. 11.

49 Sowohl durch öffentliche als auch private Mittel, vgl. *Europäische Kommission* (Fn. 8), S. 4.

50 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, COM(2015) 192 final, S. 3; *Paal/Kumkar* (Fn. 9), S. 99.

51 *Europäische Kommission* (Fn. 1), S. 2.

52 *Europäische Kommission* (Fn. 8), S. 15.

53 *Europäische Kommission* (Fn. 1), S. 12.

54 *Europäische Kommission* (Fn. 8), S. 3.

55 Vgl. zu diesen Zielen *Europäische Kommission* (Fn. 1), S. 3; *Europäische Kommission* (Fn. 8), S. 2.

56 *Donahoe/Metzger*, Artificial Intelligence and Human Rights, J. Democr 30 (2019), 115 (123) bezogen auf den grund- bzw. menschenrechtlichen Ansatz.

57 *Zech*, Digitalisierung – Potential und Grenzen der Analogie zum Analogen, in: Eifert (Hrsg.), Digitale Disruption und Recht, 2020, S. 29 (32 f.).

Ausgangspunkt ihrer Analyse bildet die in der Literatur verbreitete Hypothese der Existenz einer auf einer europäischen Identität beruhenden europäischen Gesellschaft. Obwohl die Europäische Kommission mit ihrer Digitalstrategie auf diese Annahme nicht ausdrücklich Bezug nimmt, erkennen die Autoren, dass die Regulierungsvorschläge auf eine Herausbildung einer europäischen digitalisierten Gesellschaft abzielen, welche die in Art. 2 EUV verankerten Werte stärken sollen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof (EuGH) im Bereich der Digitalisierung weise, so die Autoren, eine vergleichbare Einbettung in Art. 2 EUV auf. Ferner stellen sie die Bestrebungen der Europäischen Zentralbank (EZB) zur Schaffung eines digitalen Euro dar. Ausgehend von der Untersuchung der Aktivitäten dieser Unionsorgane fragen die Autoren, ob sich die EU auf dem Weg in eine europäische *digitalisierte* Gesellschaft befinde.

Eine zentrale Rolle im Rahmen des digitalen Wandels übernehmen die Plattformen, die als Akteure immer mehr Bedeutung gewinnen und gewichtige Aufgaben in der digitalisierten Welt ausführen. Wie oben aufgezeigt, ist deren Rolle ambivalent – genau wie dabei die verschiedenen Regulierungsansätze in der Wissenschaft und der Gesellschaft häufig bewertet werden. *Alexander Peukert* setzt sich mit den Modi der Plattformregulierung in der EU auseinander und stellt dar, wie Online-Plattformen in den Bereichen Urheberrecht, Hassrede und Desinformation in der EU über verschiedene Phasen reguliert wurden.

Den zunehmenden Einfluss des Unionsrechts auf die Meinungsbildung im digitalen Raum beschreibt *Antje von Ungern-Sternberg*. Hierbei identifiziert sie mehrere Ebenen, auf denen das Unionsrecht auf die Meinungsbildung und das Recht zur freien Meinungsäußerung Einfluss nimmt. Die geltenden Datenschutzregelungen betrachtet sie nicht nur als eine Grenze für das Recht auf freie Meinungsäußerung, sondern sieht in diesen auch eine Grundlage für die freie Meinungsbildung. Unter Zugrundelegung einer Analyse der einschlägigen Gesetze und Rechtsprechung konstatiert sie eine Europäisierung der Meinungsfreiheit, durch die die Unionsorgane vordergründig nicht auf eine Vertiefung des wirtschaftlichen Binnenmarktes, sondern auf die Stärkung des in Art. 2 EUV verankerten Werts der Demokratie abzielten. Als Folge davon steige die Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet der Meinungs- und Informationsfreiheit erheblich an, welche nicht zuletzt durch die *Recht auf Vergessen I* und *II-*

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[58] von erheblicher Relevanz auch für das nationale Verfassungsrecht sei.

Der Digitalisierung kommt im Gesundheitssektor eine erhebliche Bedeutung zu. Nicht nur die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass die EU eine wichtige Rolle für den Gesundheitsschutz einnehmen kann, wenn nicht sogar muss. Die Bestrebungen der Europäischen Union zur Digitalisierung des Gesundheitssektors drücken sich unter anderem in der Mitteilung der Kommission zur europäischen Gesundheitsunion aus.[59] Ein Baustein ist dabei das mit der Verordnung (EU) 2021/522[60] für den Zeitraum 2021-2027 eingeführte Programm „*EU4Health*", mit dem die Gesundheit in der EU, die Prävention, Vorsorge und rasche Reaktion hinsichtlich grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren, der Zugang zu Arzneimitteln, Medizinprodukten und krisenrelevanten Produkten verbessert sowie der Ausbau der Gesundheitssysteme vorangetrieben werden soll.[61] Gerade bezogen auf das letzte Ziel sind Verbesserungen hinsichtlich der Erfassung und Nutzung von Gesundheitsdaten, digitalen Instrumenten und Diensten ein zentraler Baustein.[62] Dazu hat die Europäische Kommission beispielsweise am 3. Mai 2022 eine Verordnung über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten vorgeschlagen.[63] Der Beitrag von *Christian Katzenmeier* beschäftigt sich intensiv mit den Kompetenzen der EU im Gesundheitssek-

58 BVerfGE 152, 152 (*Recht auf Vergessen I*); BVerfGE 152, 216 (*Recht auf Vergessen II*).

59 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken, COM(2020) 724 final; dazu *Stahlheber*, EU-Kommission: Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion – erste Vorschläge veröffentlicht, PharmR 2020, 802.

60 Verordnung (EU) 2021/522 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. März 2021 zur Einrichtung eines Aktionsprogramms der Union im Bereich der Gesundheit („EU4Health-Programm") für den Zeitraum 2021–2027 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 282/2014, ABl. L 107 vom 26.3.2021, S. 1-29.

61 *Europäische Kommission*, EU4Health 2021–2027 – eine Vision für eine gesündere Europäische Union https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_de (letzter Abruf: 31.12.2022).

62 Vgl. dazu *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 168 AEUV Rn. 17.

63 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten, COM(2022) 197 final; zum Vorschlag *Tschammler/Uecker*, Verordnungsentwurf zur Schaffung eines Europäischen Gesundheitsdatenraums – erster Überblick mit Fokus auf die Nutzung von Gesundheitsdaten für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, ZD-Aktuell 2022, 01265.

tor, den Erwartungen an dessen Digitalisierung, der entsprechenden EU-Digitalisierungsstrategie und den Umsetzungsmaßnahmen in Deutschland.

Wie aufgeführt, nehmen Daten eine relevante Rolle im Prozess der Digitalisierung ein. Die Datengenerierung aber auch -verarbeitung benötigt eine leistungsfähige Infrastruktur. Dabei bedarf es nicht nur einer allumfassenden Netzabdeckung und Zugangsmöglichkeiten zu schnellen Internetverbindungen, sondern auch einer hohen Anzahl an Computerchips. Beide Komponenten schaffen jedoch nicht nur neue Abhängigkeiten, sondern können auch durch Cyber-Angriffe betroffen sein. In einem solchen Fall können nicht nur große technische Schäden angerichtet, sondern auch die Grundrechte von betroffenen Personen gefährdet werden, insbesondere wenn Dritte unberechtigten Zugriff auf personenbezogene Daten erlangen[64]. Durch die Verlagerung von wirtschaftlichen, infrastrukturellen und verwaltenden Prozessen in den digitalen Raum können Cyberangriffe die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft in erheblichem Maße beeinträchtigen. Man denke hierbei nur an die Störung der Strom- und Wasserversorgung, die Beeinträchtigung von Zahlungs- und Bankprozessen sowie Eingriffe in die Verkehrsinfrastruktur, welche erst kürzlich in Bezug auf das Kommunikationskabelnetz der *Deutschen Bahn* vermehrt auftraten.[65] Dem Schutz dieser sog. kritischen Infrastrukturen kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Der Beitrag von *David Roth-Isigkeit* untersucht vor diesem Hintergrund die Bemühungen der EU zur Stärkung der Cybersicherheit. Er zeigt auf, dass der Weg in eine Cybersicherheitsunion unausweichlich und angesichts der globalen Bedrohungen auch folgerichtig ist.

64 Bspw. durch Phishing, Maleware oder sog. Distributed Denial of Service (DDoS) Angriffe.

65 *Gelinsky*, Bahn-Ermittlungen „in alle Richtungen", Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Oktober 2022, S. 1.

Die Europäische Union auf dem Weg in eine europäische *digitalisierte* Gesellschaft?

Alexander Heger/Raven Kirchner[*]

A. Die europäische Gesellschaft als Ausgangspunkt der Digitalstrategie der EU

Der digitale Wandel prägt die aktuelle Arbeit sämtlicher Unionsorgane. Besonders intensiv beschäftigt sich die Europäische Kommission mit den Folgen einer zunehmend digitalisierten Lebens- und Arbeitswelt. Sie „*strebt eine europäische Gesellschaft an, die von digitalen Technologien angetrieben wird, die fest in unseren gemeinsamen Werten verwurzelt sind und unser aller Leben bereichern*"[1]. Ihr Ziel ist, die Europäische Union grundlegend zu digitalisieren und hierdurch ihre Resilienz zu steigern.[2] Es soll ein „*europäische*[r] *Weg zu einer digitalisierten Wirtschaft und Gesellschaft*"[3] beschritten werden, welcher die Bürger und Unternehmen befähigen soll, auch künftig am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu partizipieren. Spätestens im Jahr 2030 müsse „*eine digitale Gesellschaft, in der niemand zurückgelassen wird*"[4] existieren.[5] Die Europäische Kommission scheint demnach von der Existenz einer europäischen Gesellschaft auszugehen, welche sie nunmehr digitalisieren und damit aus ihrer Sicht auf eine neue Integrationsstufe heben möchte.

---

* Die Autoren danken Frau stud. iur. *Alice Cordier*, studentische Hilfskraft bei Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann, Goethe-Universität Frankfurt am Main, für ihre wertvolle Unterstützung. Der Beitrag beruht auf dem Stand von 31. Dezember 2022. Wird in dem Beitrag nur die männliche Form verwendet, dient dies der vereinfachten Darstellung. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gemeint.

1 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, COM(2020) 67 final, S. 2.

2 *Europäische Kommission*, Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade, COM(2021) 118 final, S. 1.

3 *Europäische Kommission* (Fn. 2), S. 2.

4 *Europäische Kommission* (Fn. 2), S. 3.

5 Vgl. zu den Zielen der Kommission ausführlich die Einleitung von *Kirchner/Heger/Hofmann/Kadelbach* zu diesem Tagungsband.

Ob eine europäische Gesellschaft existiert, wird seit Jahrzehnten in der Europarechtswissenschaft, Politologie, Soziologie und Philosophie diskutiert. Die Thematik ist eng mit der Debatte über die Existenz einer europäischen Identität verknüpft, welche oftmals als Grundvoraussetzung für das Bestehen einer europäischen Gesellschaft genannt wird.[6] Um untersuchen zu können, ob sich die Europäische Union entsprechend der Zielvorgabe der Europäischen Kommission auf dem Weg in eine europäische *digitalisierte* Gesellschaft befindet, werden daher zunächst die zwei die Diskussion prägendsten Ansatzpunkte für den Nachweis einer auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft dargestellt. Dazu werden einerseits normative Befunde (I.) und andererseits sozialwissenschaftliche bzw. empirische Daten zum Nachweis ihrer Existenz bemüht (II.). Diese Ansätze stützen die Annahme einer auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft der Europäischen Kommission (III.).

I. Normativer Ansatz

Das Bestehen einer auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft wird von einigen Stimmen normativ begründet. Hierbei wird sich sowohl auf Art. 2 EUV (1.) als auch die in Art. 9 S. 2, 3 EUV und in den Art. 20 ff. AEUV verankerte Unionsbürgerschaft (2.) bezogen.

1. Art. 2 EUV als normative Grundlage einer auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft

Einen beachtenswerten Nachweis einer auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft erbrachte kürzlich *Armin von Bogdandy*. Anknüpfend an frühere Veröffentlichungen[7] konstatiert er, dass auf

6 Die vorliegende Untersuchung widmet sich der Digitalisierungsstrategie der Europäischen Union, so dass die Begriffe der europäischen Identität und europäischen Gesellschaft hier rein unionsbezogen verstanden werden. Auf die in der Literatur vertretene Differenzierung zwischen einer „*European*“ und „*EUropean*“ identity kommt es folglich nicht an, vgl. dazu *Foster*, Cry God for Harry, England and Saint George: Europe and the Limits of Integrating Identity, in: Foster/Grzymski (eds.), The Limits of EUrope – Identities, Spaces, Values, 2022, S. 67 (77).

7 Vgl. insb. *von Bogdandy*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRl 62 (2003), 156; *von Bogdandy*, Europäische Verfassung und europäische Identität, JZ 2004, 53.

Grundlage des Art. 2 EUV eine auf einer kollektiven europäischen Identität fußende europäische Gesellschaft bestehe.[8]

Unter dem in Art. 2 S. 2 EUV verwendeten Begriff der „*Gesellschaft*" sei, „*die soziale Gesamtheit*" zu verstehen.[9] Darunter falle nicht nur die „*bürgerliche Gesellschaft*" im Sinne einer Vernetzung ökonomischer Beziehungen.[10] Vielmehr sei die „*Zivilgesellschaft*"[11], das „*soziale Ganze, in dem sich die Institutionen der Union und ihrer Mitgliedstaaten sowie alle Bürgerinnen und Bürger bewegen*"[12], erfasst. Diese als soziales Ganzes zu verstehende europäische Gesellschaft werde durch die in Art. 2 S. 1 EUV normierten Werte rechtlich strukturiert.[13] Zwar seien diese nur als „*Werte*" bezeichnet, wenngleich sie als unionale „*Grundprinzipien*"[14] zu verstehen seien. Ihnen kämen Rechtscharakter und eine bindende Wirkung zu[15], so dass sie dogmatisch als „*Grundprinzipien*"[16] des europäischen Verfassungsrechts zu betrachten seien. Neben der Qualifizierung der Werte des Art. 2 S. 1 EUV als verfassungsrechtliche Grundprinzipien der Union erkennt *von Bogdandy* in ihnen auch eine ethische Überzeugung der europäischen Gesellschaft.[17] Art. 2 EUV in seiner Gesamtheit bilde den europäischen Verfassungskern.[18]

Ausgehend hiervon verdeutliche Art. 2 EUV den erfolgten Strukturwandel von der „*europäischen Privatrechtsgesellschaft*"[19] hin zu einer „*europäischen Bürgergesellschaft*"[20]. Normativ habe sich durch Art. 2 EUV[21], der zwar keine kollektive Identität voraussetze, aber „*als Ausdruck und sogar Motor eines Prozesses kollektiver Bewusstwerdung verstanden werden*"[22] könne, und unterstützt durch die empirisch nachweisbare Identifikation

---

8 *von Bogdandy*, Strukturwandel des öffentlichen Rechts – Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft, 2022, S. 16 ff.
9 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 17.
10 Ebenda.
11 Ebenda.
12 Ebenda.
13 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 150.
14 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 150 mit Verweis auf § 28 seines Buches.
15 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 154 f.
16 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 156.
17 Ebenda.
18 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 158 ff.
19 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 162.
20 Ebenda.
21 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 173 ff. (insb. S. 181). Zur identitätsstiftenden Funktion gemeinsamer Verfassungsprinzipien siehe auch *Kadelbach*, Einleitung, in: Kadelbach (Hrsg.), Europäische Identität, 2008, S. 9 (12).
22 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 179.

der Unionsbürger mit der Union[23] eine kollektive europäische Identität herausgebildet. Diese stünde nicht im Widerspruch zu den existierenden nationalen Identitäten, da diese wiederum in eine „*übergeordnete europäische Identität eingebettet*"[24] seien.[25]

Mit diesem normativen Ansatz steht *von Bogdandy* nicht allein. So schlussfolgert auch *Wilfried Loth*, dass die in Art. 2 EUV normierten Prinzipien auf die Herausbildung einer „*relativ homogene*[n] *demokratische*[n] *Gesellschaft Europas*"[26] hinwirkten. Insofern sei ein gemeinsames konstitutionelles Erbe Europas identifizierbar.[27] Die nationale und europäische Identität stünden komplementär zueinander.[28] Ähnlich argumentiert auch *Ellen Bos*, welche „*stabile demokratische Institutionen, eine funktionierende Marktwirtschaft sowie die Übernahme des erreichten Standards der politischen und wirtschaftlichen Integration*"[29] als „*gemeinsame verbindliche Identitätsmerkmale*"[30] anerkennt.

Dass Art. 2 EUV keine bloße Zielvorgabe zur Ausgestaltung der EU ist, sondern normative Relevanz besitzt, belegt schließlich auch die Rechtsprechung des EuGH.[31] Dieser hält den Wert der Rechtsstaatlichkeit aus Art. 2 EUV für justiziabel und hat sowohl über das Vorabentscheidungsverfahren[32] als auch das Vertragsverletzungsverfahren[33] Rechtsschutzmöglichkeiten zur Wahrung dieses Wertes eröffnet.[34] Eine Ausweitung dieser Rechtsprechung auf die ebenso in Art. 2 EUV verankerten Werte der Men-

---

23 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 181 ff. mit Verweis auf Ergebnisse der Eurobarometer-Umfrage 2019.

24 *von Bogdandy* (Fn. 8), S. 182.

25 Die Möglichkeit einer parallelen Existenz von nationaler und europäischer Identität wies er bereits anhand des Vertrags von Amsterdam nach, vgl. *von Bogdandy*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRl 62 (2003), 156 (185 f.).

26 *Loth*, Identität durch Verfassung? Der Verfassungsvertrag zwischen europäischer Identität und europäischem Bewusstsein, in: Kadelbach (Hrsg.), Europäische Identität, 2008, S. 39 (48).

27 Ebenda.

28 *Loth* (Fn. 26), S. 49.

29 *Bos*, Europäische Identität durch gemeinsame Werte?, in: Müller-Graff (Hrsg.), Der Zusammenhalt Europas – In Vielfalt geeint, 2009, S. 73 (80).

30 Ebenda.

31 *Hofmann/Heger*, Instrumente zum Schutz der Werteunion, KritV 2021, 340 (362).

32 Grundlegend EuGH, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117.

33 Grundlegend EuGH, *Kommission/Polen*, C-619/18, EU:C:2019:531.

34 Vgl. zur Rspr. ausführlich *Hofmann/Heger*, Instrumente zum Schutz der Werteunion, KritV 2021, 340 (346 ff. mwN.).

schenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit sowie der Wahrung der Menschenrechte entspräche der Logik des Gerichtshofs.[35]

Aus alledem kann geschlussfolgert werden, dass Art. 2 EUV und die dort normierten Werte auf die Konstruktion einer auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft hinwirken. Bei diesen handelt es sich nicht um bloße (ethische) Universalprinzipien der westlichen Weltgemeinschaft, die einer Identitätsbildung unzugänglich wären.[36]

2. Die Unionsbürgerschaft als normative Grundlage einer auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft

Unterstützung erhält die These einer normativ begründeten und auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft durch die in Art. 9 S. 2, 3 EUV und in den Art. 20 ff. AEUV verankerte Unionsbürgerschaft.

Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft spielen seit jeher eine bedeutende Rolle in der Bildung eines kollektiven Gemeinschaftsgefühls.[37] Das im Jahr 1992 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte Rechtsinstitut der Unionsbürgerschaft diente ausdrücklich dem Ziel der Schaffung einer kollektiven europäischen Identität.[38] Demgemäß erscheint es durchaus naheliegend, die Unionsbürgerschaft als einen zusätzlichen normativen Bezugspunkt einer auf einer europäischen Identität basierenden europäischen Gesellschaft anzusehen.[39]

---

35 *Kirchner*, Innere Geschlossenheit um jeden Preis: Die Werte des Art. 2 EUV in der Europa-Rede des Bundeskanzlers, VerfBlog v. 5.9.2022, https://verfassungsblog.de/um-jeden-preis/ (letzter Abruf: 31.12.2022).

36 So aber *Thalmeier*, Gemeinsame Ziele und Werte in der Europäischen Union als Basis einer europäischen Identität?, in: Müller-Graff (Hrsg.), Der Zusammenhalt Europas – In Vielfalt geeint, 2009, S. 93 (95); ähnlich auch *Williams*, The Ethos of Europe – Values, Law and Justice in the EU, 2010, S. 273 f.

37 *Hoogers*, European citizenship in perspective: history, politics and law – An introduction, in: van der Harst/Hoogers/Voerman, European citizenship in perspective: history, politics and law, 2018, S. 1.

38 *Rabenschlag*, Leitbilder der Unionsbürgerschaft – Die Auslegung der Unionsbürgerschaft durch den EuGH im Spiegel umstrittener Konzeptionen eines europäischen Bürgerrechts, 2009, S. 56 ff.

39 Dies vertretend bspw. *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, 40. Aufl. 2009 (Altauflage), Art. 6 EUV, Rn. 91. In diese Richtung auch *Kadelbach* (Fn. 21), S. 14 f.

Ob die Unionsbürgerschaft zur Bildung einer auf einer kollektiven europäischen Identität beruhenden europäischen Gesellschaft beiträgt, wird jedoch regelmäßig bestritten. So sei sie kein primäres Rechtsgut, sondern nur aus der Staatsangehörigkeit zu einem Mitgliedstaat abgeleitet (vgl. Art. 20 Abs. 1 AEUV).[40] Ferner seien die aus der Unionsbürgerschaft resultierenden Rechte *„äußerst beschränkt"*[41] und kämen faktisch nur den mobilen Unionsbürgern, die sich in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Herkunftsstaat aufhielten, zugute[42]. Hinter derart kritischen Stimmen steckt oftmals die grundlegende Überzeugung, dass eine postnationale bzw. supranationale kollektive Identität nicht begründbar sei.[43] Dies wird teilweise auch damit begründet, dass es an einem europäischen Volk fehle.[44] Die Nationalstaaten blieben daher der wichtigste Referenzpunkt der Bürger.[45] Nach dieser Sichtweise stellen die Unionsbürger nur einen *„lockeren Personenverband, der mit der Union selbst gar nicht verbunden ist"*[46], dar.

Derartige Auffassungen verkennen jedoch die Bedeutung der aus der Unionsbürgerschaft resultierenden Rechte. Sie ist gerade kein Rechtsinstitut, welches nur den sich in anderen Mitgliedstaaten als dem eigenen Mitgliedstaat aufhaltenden Unionsbürger zusteht, sondern ermöglicht überhaupt erst allgemeine Freizügigkeit (Art. 20 Abs. 2 lit. a AEUV, Art. 21 AEUV), die politische Partizipation durch das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament (Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV, Art. 22 Abs. 2 AEUV, Art. 39 GRCh) und das Kommunalwahlrecht (Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV, Art. 22 Abs. 1 AEUV, Art. 40 GRCh), sowie Petitions- (Art. 20

---

40 *Bach*, Kollektive Identität in Europa – Kritische Anmerkungen zu einem Mythos der Gegenwart, in: Kadelbach (Hrsg.), Europäische Identität, S. 17 (23).

41 Ebenda.

42 *Bach* (Fn. 40), S. 23; *Tan*, Identity and Citizenship: The Search for a Supranational Social Contract, in: Machin/Meidert (Hrsg.), Political Identification in Europe – Community in Crisis?, 2021, S. 41 (47 f.).

43 So z.B. bei *Korioth*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRl 62 (2003), 117 (152).

44 So die sog. *no demos*-These des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im *Maastricht*-Urteil aus dem Jahr 1993, vgl. BVerfGE 89, 155 (184 ff.) an der das BVerfG auch im *Lissabon*-Urteil im Jahr 2009 festhielt und von dem Europäischen Parlament als einer *„– wenngleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unionsbürgerschaft –" „Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker"* spricht, vgl. BVerfGE 123, 267 (371 f.). Ähnlich auch *Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, 581 (589 f.).

45 *Bach* (Fn. 40), S. 24.

46 *Kadelbach*, Unionsbürgerschaft, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., 2009, S. 647.

Abs. 2 lit. d AEUV, 24 Abs. 2 AEUV, Art. 43, 44 GRCh) und Informationsrechte (Art. 20 Abs. 2 lit. d AEUV, Art. 24 Abs. 4 AEUV, Art. 41 IV GRCh). Insbesondere vom Europawahlrecht sowie den Petitions- und Informationsrechten profitieren somit auch Unionsbürger, die ihren Herkunftsstaat nie verlassen und von dem allgemeinen Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch machen. Diese sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte sind daher in besonderer Weise geeignet, auf eine kollektive europäische Identität hinzuwirken.[47] Weiterhin spricht der EuGH Unionsbürgern, die ihren Herkunftsstaat nicht verlassen haben, über die Unionsbürgerschaft den Schutz eines unbenannten Kernbestands zu.[48] Ferner haben die nicht nur in der Fachwelt[49], sondern in der allgemeinen Öffentlichkeit[50] geführten Diskussionen hinsichtlich des Wegfalls der Unionsbürgerrechte für Staatsangehörige aus dem Vereinigten Königreich und die im Vereinigten Königreich lebenden ausländischen Unionsbürger im Zuge des Brexits die Bedeutung der Unionsbürgerrechte für das Alltagsleben verdeutlicht und allgemein in Erinnerung gerufen.[51] Darüber hinaus sind die Unionsbürger ein maßgeblicher Bezugspunkt der in Art. 10 Abs. 1 EUV festgehaltenen „repräsentativen Demokratie".

Demgemäß lässt sich begründen, dass die Unionsbürgerschaft auf die Bildung einer auf einer europäischen Identität ruhenden europäischen Gesellschaft hinwirkt. Sie kann demnach die These der normativ durch Art. 2 EUV begründeten europäischen Gesellschaft ergänzen und verstärken.

---

47 In diese Richtung auch *Kadelbach*, Unionsbürgerrechte, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl., 2014, § 26, Rn. 49. Vgl. allgemein zur Bedeutung politischen Partizipationsrechte für die Herausbildung einer gemeinsamen Identität auch *Habermas*, Citizenship and National Identity, in: van Steenbergen (Hrsg.), The Condition of Citizenship, 1996, S. 20.

48 EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 42.

49 Vgl. exemplarisch *Schewe*, Brexit. EU Citizenship, free movement of persons and the impact on Eastern Europe(ans), in: Kadelbach, Brexit – And What It Means, 2019, S. 85; *Tan* (Fn. 42), S. 45-47.

50 Vgl. exemplarisch FAZ.NET, Immer mehr Briten wollen Deutsche werden, 19.10.2018, https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/brexit-immer-mehr-briten-wollen-deutsche-staatsbuergerschaft-15845839.html (letzter Abruf: 31.12.2022); *Ott*, Ois ot easy, Süddeutsche Zeitung vom 29.3.2017, Ausgabe München West, S. R4.

51 Allgemeiner konstatiert *Outhwaite*, dass der Brexit zu einer Stärkung der europäischen Identität in den Mitgliedstaaten geführt habe, vgl. *Outhwaite*, Identity and Europe: Integration Through Crisis and Crises of Integration, in: Machin/Meidert (Hrsg.), Political Identification in Europe – Community in Crisis?, 2021, S. 5 (17).