



VillVigoni

Centro italo-tedesco per il dialogo europeo  
Deutsch-Italienisches Zentrum für den Europäischen Dialog

VIGONI Papers

Vittorio Quartetti (a cura di/Hrsg.)

Le crisi dell'Europa: fallimento o  
rinascita?

Europas Krisen: eine Chance zur  
Erneuerung?



Vigoni Paper n. 1/2022



Vigoni Paper n. 1/2022

This work is licensed under a Creative Commons/Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

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

© Villa Vigoni Editore | Verlag,  
Loveno di Menaggio 2022  
[www.villavigoni.eu](http://www.villavigoni.eu)

Assistenza editoriale/Redaktionsarbeit:  
Manuele Veggi

Stampa | Druck: Grafiche Boffi, Giussano (MB)  
Printed in Italy.

ISSN (online): 2724-0002  
ISSN (print): 2724-0347



I Vigoni Papers del centro italo-tedesco per il dialogo europeo offrono riflessioni, frutto di ricerche ancora in corso, indirizzate sia a studiosi sia a un pubblico più vasto su temi legati ai rapporti italo-tedeschi nel contesto europeo. A partire da prospettive di carattere politico, storico, economico e sociale, l'obiettivo di questa collana è quello di arricchire il dibattito scientifico e culturale in corso tra Italia e Germania per un'Europa più coesa.

Die Vigoni-Papers des Deutsch-Italienischen Zentrums für den Europäischen Dialog bieten Impulse und Reflexionen, die das Ergebnis noch laufender Forschungsarbeiten sind. Mit Fragen der deutsch-italienischen Beziehungen im europäischen Kontext richten sie sich an Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen und an eine breitere Öffentlichkeit. Ausgangspunkt sind politische, historische, wirtschaftliche und soziale Perspektiven. Es ist das Ziel dieser Reihe, einen Beitrag zu aktuellen wissenschaftlichen und kulturellen Debatten zwischen Italien und Deutschland zum Nutzen des gemeinsamen Hauses Europa zu leisten.

Comitato editoriale/Hrsg.  
C. Liermann, M. Scotto, F. Zilio

## **Autori / Autorinnen und Autoren**

Bentje Rebecca Böer

Luisa Dallorso

Valentina Di Micco

Konrad Doliesen

Arianna Raffaella Franco

Maximilian Gruno

Anass Hanafi

Melania Iermieri

Anna Klein

Nicolas Kusser

Elena Libera

Giacomo Maragnani

Alessandro Niero

Vittorio Quartetti

Lea Schewe

Teresa Schillaci

Taulant Yzellari

Sara Zanotta

\*Le opinioni espresse appartengono unicamente agli autori e non riflettono necessariamente l'opinione di Villa Vigoni, né possono essere considerate come posizioni ufficiali della stessa

\*Die jeweils publizierten Ansichten des Autors/der Autorin spiegelt nicht unbedingt die Meinung der Villa Vigoni wider

## Abstract\*

Il seguente paper si pone come breve riflessione sugli interventi dello Studentenforum 2021, un ciclo di conferenze dedicato alle nuove generazioni organizzato da "Villa Vigoni – Centro italo-tedesco per il dialogo europeo". I partecipanti hanno cercato di risolvere il dilemma: "Le crisi dell'Europa: fallimento o rinascita?", concentrandosi su tre ambiti di intervento e analizzando le misure introdotte dall'UE. È stato dapprima sottolineato come progetti quali il Next Generation EU o l'European Green Deal costituiscano il tentativo delle democrazie europee di affrontare la crisi grazie agli imperativi di un'etica intergenerazionale. L'analisi dei primi diciotto mesi di emergenza sanitaria, invece, ha fornito lo spunto per delineare l'attuale rapporto fra democrazia e scienza, studiando in modo comparativa la situazione italiana e quella tedesca. Infine, nell'ultimo panel, si è cercato di analizzare la crisi della partecipazione attiva dei cittadini negli attuali regimi democratici, individuandone le cause e studiando le soluzioni finora adottate, come la Conferenza sul futuro dell'Europa.

Der vorliegende Beitrag bietet eine Zusammenfassung der Beiträge des Studierendenforums 2021. Das Studierendenforum wird jedes Jahr von der Villa Vigoni, dem „Deutsch-Italienischen Zentrum für den Europäischen Dialog“ organisiert und richtet sich mit Impulsreferaten und Diskussionsrunden an VertreterInnen der jungen Generationen. Die Teilnehmenden versuchten 2021, Antworten auf die Frage "Europas Krisen: Scheitern oder Wiedergeburt?" zu finden, indem sie sich auf drei Bereiche konzentrierten und die hierzu von der EU getroffenen Maßnahmen analysierten. In einem ersten Schritt wurde herausgearbeitet, dass sowohl das Projekt Next Generation EU als auch der Europäische Green Deal den Versuch der europäischen Demokratien darstellen, die Krise auf der Basis einer generationenübergreifenden (neuen) Ethik zu bewältigen. Der zweite Schritt basierte auf einer Analyse der ersten Monate des „Ausnahmestands“, den die Pandemie verursacht hat. Wie stellt sich das Verhältnis zwischen Demokratie und Wissenschaft dar? Welche Analogien und Differenzen bestehen zwischen Italien und Deutschland? Im letzten Panel schließlich wurde versucht, die Krise der aktiven Bürgerbeteiligung in den demokratischen Systemen zu analysieren, ihre Ursachen zu ermitteln und am Beispiel der „Konferenz über die Zukunft Europas“ EU-Lösungsversuche zu bewerten.





## Le crisi dell'Europa: fallimento o rinascita?

Il seguente elaborato raccoglie le riflessioni emerse in occasione del Vigoni Forum per Studenti 2021, un ciclo di conferenze dedicato alle nuove generazioni organizzato da Villa Vigoni, Centro italo-tedesco per il dialogo europeo. I diversi membri del gruppo di discussione, provenienti da ambiti di studio e di interesse differenti, hanno condiviso le proprie visioni – talvolta divergenti – su un quesito di particolare rilevanza per il progetto europeo: come possono svilupparsi le molteplici crisi che hanno e continuano ad interessare il Vecchio Continente? Esse, infatti, sembrano esser state catalizzate dal contesto geopolitico e sociale attuale, segnato, a sua volta, dalla crisi dell'Unione Europea, già in corso da alcuni anni, e dalla crisi sanitaria ed economica globale causata dalla pandemia.

L'indagine si è svolta seguendo tre direzioni ben precise: il Next Generation EU e l'European Green Deal come mezzo di democrazia e dialogo intergenerazionale; il rapporto tra democrazia e scienza nell'arco della crisi pandemica da Covid-19; la Conferenza sul futuro dell'Europa come opportunità di partecipazione dei cittadini europei nell'evidenziare le loro prospettive e necessità.

### 1. Il "vecchio continente" guarda ai giovani: riflessioni su democrazia e dialogo intergenerazionale

Il Next Generation EU e lo EU Green Deal rappresentano due punti di svolta nell'azione europea, con un forte impatto a livello politico, economico, giuridico e filosofico. Il saggio analizzerà dapprima una sentenza della Corte costituziona-

le federale tedesca che mette in luce come, a livello della giurisprudenza nazionale, sia emersa una posizione che sottolinea l'esistenza di un imperativo categorico basato su un principio di equità intergenerazionale. Successivamente, si studierà come tali riflessioni siano state tradotte a livello politico dall'UE con l'adozione del Next Generation EU e dello EU Green Deal. Infine, le conclusioni elencheranno le problematiche che l'Unione dovrà comunque affrontare, nonostante l'adozione di queste politiche lungimiranti.

### 1. 1. *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla Legge federale in difesa del clima*

Una delle sfide più rilevanti concerne la necessità di contemperare le indispensabili misure di contrasto ai cambiamenti climatici con un imprescindibile principio di giustizia ed equità sociale. Tale dialettica è finalizzata alla promozione di una politica sul clima in grado di volgere il proprio sguardo al di là dei costi immediati e di costruire un piano d'azione che combini, da un lato, efficienza, e, dall'altro, lungimiranza, in virtù di quel doveroso rispetto verso le generazioni future.

La miopia che su scala globale caratterizza l'azione politica nella lotta ai cambiamenti climatici rientra, non a caso, tra i capi d'accusa presentati da più voci presso la Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) contro il noto *Bundes-Klimaschutzgesetz* (KSG – it. Legge federale in difesa del clima), emanato dal *Bundestag* in data 12 dicembre 2019. Il *KSG* disciplina gli obiettivi climatici nazionali e le quantità annuali di emissioni consentite fino al 2030 in ottemperanza all'accordo di Parigi<sup>1</sup> e all'art. 20a della Costituzione tedesca (*Grundgesetz*-

---

1 *Accordo di Parigi*, FCCC/CP/2015/10/Add.1. In virtù dell'accordo di Parigi, gli Stati sottoscrittivi si impegnano a limitare l'aumento della temperatura

GG).<sup>2</sup> Nello specifico, essa impone una riduzione di emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990; l'Art. 4(6) della Legge prevede l'ulteriore obbligo per il governo federale di stabilire tramite ordinanze quantità di emissioni decrescenti per periodi successivi al 2030 a partire dal 2025. Dunque, sebbene da un lato, il *Klimaschutzgesetz* rinnovi e confermi la piena adesione della Germania agli obiettivi siglati nell'Accordo di Parigi, proponendosi come strumento sostanziale per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, di fatto esso non contempla alcun tipo di piano d'azione che si spinga oltre il 2030. Infatti, ancor prima che la legge fosse promulgata ed entrasse in vigore, sulla base di un documento che ne illustrava i punti fondamentali<sup>3</sup> se ne criticavano già la scarsa ambizione sul piano delle riforme e l'inadeguatezza rispetto alla necessità di un cambiamento strutturale dell'economia che rientrasse nei termini di una *just transition*.<sup>4</sup> Nonostante non si mancasse di sottolineare che, per quanto modesta, una legge sul clima di tali proporzioni sarebbe stata impensabile solo fino a qualche anno prima e che, pertanto, avrebbe rappresentato ad ogni modo un passo in avanti, si riconduceva la mancanza di lungimiranza e di audacia delle misure a ragioni politiche legate al consenso elettorale.<sup>5</sup>

La sentenza emessa dal *Bundesverfassungsgericht*, resa nota il 29 aprile 2021, a fronte della svolta decisiva che si presume produrrà in Germania nell'azione politica di contrasto

---

media globale a ben meno di 2° e preferibilmente a 1,5° rispetto ai livelli preindustriali e si pongono l'obiettivo a lungo termine della neutralità dei gas serra entro il 2050.

2 *Grundgesetz, GG*, Art. 20a.

3 Deutsche Bundesregierung (2019): *Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030* (link: [www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578](http://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578)).

4 Heilmann, F., Reitzenstein, A., & Medak, B. (2019): "Ein Schritt nach vorne ist nicht genug: Die verpasste Chance der Klimakanzlerin". *E3G*, p. 1.

5 *Ibi*, pp. 1-2.

ai cambiamenti climatici, ha attirato su di sé un'ampia attenzione mediatica. I capi d'accusa del sindacato del Tribunale federale consistevano, in particolare, a) nella violazione del dovere costituzionale a carico del governo federale di proteggere i ricorrenti dai rischi del cambiamento climatico e b) nell'assenza di previsione di uno standard di vita minimo ecologico (*ökologisches Existenzminimum*) in conformità all'Art. 2(1) *GG* in combinato disposto con l'art. 20a *GG*. La Corte costituzionale di Karlsruhe, accogliendo in parte le istanze d'accusa a carico del *Bundes-Klimaschutzgesetz*, non ha soltanto dichiarato la legge sul clima del 2019 anticostituzionale in alcune sue parti, ma ha altresì condannato la sostanziale assenza di una pianificazione oltre il 2030.<sup>6</sup> Secondo la Corte, le disposizioni sulla riduzione delle emissioni della legge contestata sono incompatibili con le libertà dei cittadini, nella misura in cui scaricano irreversibilmente i maggiori oneri di riduzione delle emissioni su periodi successivi al 2030. Secondo il Tribunale federale, qualsiasi disposizione che regoli la quantità permessibile di CO<sub>2</sub> nel presente costituisce una minaccia legale irreversibile per le future generazioni. Ogni quantità di CO<sub>2</sub> ammessa oggi restringe infatti le opzioni restanti per la riduzione di emissioni nel futuro e qualsiasi esercizio di libertà ad alta impronta ecologica (come, per esempio, il riscaldamento, gli spostamenti in automobile, l'uso di internet) sarà soggetto a misure più stringenti e costituzionalmente necessarie.<sup>7</sup>

In ultima analisi, il Tribunale federale statuisce l'obbligo di assumere lo sforzo di riduzione secondo un principio di equità intergenerazionale. Quest'ultimo è principio fonda-

---

6 Hagen, A., Pittel, K. (2021): "Chancen und Risiken klimapolitischer Langfriststrategien am Beispiel des deutschen Klimaschutzgesetzes". *Wirtschaftsdienst*101, p. 335.

7 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24. März 2021, §1-270.

te del Green Deal europeo e parametro di validità del Next Generation EU. Pertanto, il *Bundesverfassungsgericht* ha evidenziato e stabilito in maniera netta la necessità di impostare un'azione politica di contrasto al cambiamento climatico sulla base di una pianificazione sul lungo periodo, presupposto a cui è a sua volta sotteso il più fondamentale principio di un'equa distribuzione degli oneri finalizzati all'implementazione della transizione ecologica su tutte le fasce della popolazione, senza discriminazione alcuna nei confronti delle generazioni future.<sup>8</sup>

Molto probabilmente, la sentenza emessa dal *Bundesverfassungsgericht* avrà ricadute che oltrepasseranno i confini nazionali tedeschi ed europei, sortendo effetti che si presume avranno risonanza internazionale. La Germania è ora giuridicamente tenuta a rivedere e ridisegnare entro il 2022 la strategia politica che sta alla base del *Klimaschutzgesetz*,<sup>9</sup> dovendo prendere atto di un'oggettiva constatazione dell'inadeguatezza della politica sul clima finora condotta. Un'inadeguatezza che, nei termini sopra delineati di miopia politica, non è tuttavia prerogativa esclusiva della Germania, ma è una disfunzione che affligge la politica su larga scala.<sup>10</sup>

## 1. 2. *Le azioni europee per affrontare il presente con un riguardo per le generazioni future*

In un contesto come quello sopracitato, in cui la politica appare poco lungimirante circa l'adozione di misure che si curino dell'impatto sulle future generazioni, il Next Generation EU e lo EU Green Deal rappresentano due punti di svolta,

---

8 *Ibid.*, §243.

9 *Ibid.*, §268.

10 Hagen, A., Pittel, K. (2021): *op. cit.*, p. 334.

tanto più in un periodo – come quello attuale – caratterizzato dalla necessità di adottare misure volte a ridurre l’impatto della crisi causata dalla pandemia.

Il Next Generation EU è uno strumento per la ripresa europea che ambisce a sostenere i Paesi dell’Unione che sono stati colpiti economicamente, socialmente e strutturalmente dalla pandemia da Covid-19. Il virus ha colpito tutti i Paesi europei, seppur non in egual modo. Questo rappresenta una sfida per la stabilità delle economie europee e, in definitiva, per il funzionamento del mercato unico, ma è anche un test per la solidarietà europea, l’azione comune e la condivisione degli oneri tra gli Stati membri. Allo stesso tempo, la pandemia accelera i processi esistenti di riallineamento economico tra le grandi potenze globali e questo aumenta anche la necessità per l’UE di rafforzare la sua competitività esterna e la sua capacità di innovazione, nonché di riaffermare il suo modello economico sulla scena globale. Nel creare lo strumento Next Generation EU, i leader europei hanno inviato un forte messaggio della loro volontà politica, sostenuta da risorse finanziarie senza precedenti per affrontare gli effetti economici e sociali della pandemia.

Nel descrivere il Next Generation EU spesso si presta troppa attenzione all’impatto economico, a scapito del suo significato politico e alla discontinuità che questo piano segna nell’ambito del *policy-making*. Nonostante la necessità di intervento rapido per far fronte alla difficile situazione economica nella quale versano i Paesi europei come conseguenza della crisi pandemica, il Next Generation EU guarda oltre il prossimo futuro, per promuovere azioni capaci di salvaguardare le prossime generazioni dal sostenere il peso della ripresa economica. In questo senso, l’azione europea è coraggiosa, soprattutto se si considera il ruolo rilevante di partiti e movimenti populistici nel dibattito e nell’agire politico che ancora caratterizza il contesto

attuale. Con una simile misura, che non promette un grande vantaggio immediato, ma si concentra piuttosto sull'efficacia a lungo termine della ripresa, l'Unione adotta un modo di fare politica lungimirante, che segna una forte discontinuità con la tendenza politica odierna.

Una simile riflessione si può estendere anche allo EU Green Deal. Ancora più che nel caso del Next Generation EU, si tratta di una misura coraggiosa e innovativa, in quanto volta a favorire il sostentamento delle future generazioni ma passabile di criticità – e, dunque, di critiche all'azione europea – nel prossimo futuro. In particolare, potrebbe avere conseguenze negative nell'immediato, che ricadranno sia sulle industrie e i consumatori europei, sia sui Paesi terzi, come nel caso della "green taxation", ritenuta un possibile fattore di disordine e instabilità politica in Paesi vulnerabili, fortemente dipendenti dagli idrocarburi.<sup>11</sup> Al tempo stesso, il Green Deal sembra rappresentare un'altra misura europea rappresentativa di un cambio di agire politico: alla responsabilità nei confronti della maggioranza si favorisce la responsabilità verso la minoranza che – in un continente che invecchia<sup>12</sup> – in futuro dovrà sostenere l'eredità lasciata dal presente.

Da tali premesse emerge anche la dimensione più significativa di queste politiche europee a livello filosofico. Le risposte dell'UE alla crisi sanitaria della pandemia da Covid-19 sono l'esito di un confronto a più voci che è cul-

---

11 Bochkarev, D. (2020): "The European Green Deal: Saving the Planet or Protecting the Markets". *IAI Commentaries*, 20|60, settembre 2020 (link: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-green-deal-saving-planet-or-protecting-markets>).

12 EUROSTAT (2020): "Past, present and future demographic developments for children and young age". *Being young in Europe today. Demographic trends*, luglio 2020 (link: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being\\_young\\_in\\_Europe\\_today\\_-\\_demographic\\_trends#Europe.E2.80.99s\\_demographic\\_challenge](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being_young_in_Europe_today_-_demographic_trends#Europe.E2.80.99s_demographic_challenge)).

minato in un punto di svolta dell'azione dell'Unione. Più precisamente, essa si è concretizzata nell'assunzione di un atteggiamento comunitario, tale per cui la crisi ha costituito un evento da fronteggiare collegialmente e congiuntamente. Molto più che nel passato, dunque, ha prevalso una visione collettiva di *sussidio*, piuttosto che una netta logica di demarcazione della *colpa*. A tale riguardo sembra utile riflettere nuovamente sul concetto di *debito*, *Schuld*, che in lingua tedesca si esprime con la stessa parola utilizzata per *colpa*. Come Nietzsche ricorda già nella *Genealogia della morale*, «quel basilare concetto di colpa ha preso origine dal concetto molto materiale di debito».<sup>13</sup> Al di là della cautela, sempre necessaria nei passaggi da questioni terminologiche a concettuali, l'idea della commistione tra piano morale della colpa e materiale del debito è sembrato un principio del tutto incapace di mostrare una soluzione concreta a un'emergenza dettata da un fattore esogeno come la diffusione del Coronavirus. A una *cultura della colpa*, dunque, si è contrapposto un primo decisivo tassello per la costruzione di una *cultura della responsabilità*, di cui il Next Generation EU è una prima concretizzazione. Anche in questo caso una riflessione etimologica approfondisce il piano economico: la nuova sfida rappresentata dalla pandemia ha determinato la ricerca di *risposte* nuove e di vie non ancora esplorate, con l'obiettivo di un vantaggio comune. La nozione di responsabilità, sia nella radice latina, sia in quella germanica (*Verantwortung*) ha il proprio nucleo concettuale rispettivamente nel latino *respondere* e nel tedesco *antworten*, evidenziando quindi la capacità e la volontà di impegnarsi a rispondere delle proprie azioni, in una visione ad ampio raggio.

---

13 Nietzsche, F. (1887<sup>1</sup>): *Zur Genealogie der Moral*, von Naumann Verlag; trad. it. di F. Masini (2017): *Genealogia della morale*, Adelphi, Milano 2017, p. 51.



Per concludere, la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* e le recenti politiche europee segnalano un significativo punto di svolta nell'ottica di una maggiore attenzione alle generazioni future anche nell'affrontare problematiche attuali. Questo agire, però, per quanto lungimirante, mette in luce anche l'esistenza di criticità che ancora necessitano di risoluzione. In particolare, la sentenza della Corte costituzionale mette chiaramente in luce la sostanziale sconfessione dell'azione politica tedesca nella lotta contro i cambiamenti climatici e nella pianificazione della transizione ecologica sul lungo periodo, rispecchiando la cecità di un mondo che sceglie di chiudere gli occhi di fronte all'abisso che lo attende, condannando le generazioni che verranno a un futuro incerto e, di questo passo, ancor più cupo e funesto. A fronte di questo scenario desolante, la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* potrebbe tuttavia aprire la strada a nuove iniziative che prendano le mosse dalla necessità di accompagnare l'azione politica ad una visione d'ampio raggio in grado di porre al centro il dialogo intergenerazionale. Questo è, in fondo, il presupposto indispensabile affinché il Next Generation EU non tradisca la propria vocazione e affinché le voci delle generazioni future non siano condannate a spegnersi ancor prima di levarsi in un mondo che non vuole ascoltarle.

Sebbene questo sussidio sia uno strumento necessario, non può essere in nessun caso ritenuto sufficiente. I responsabili politici nazionali devono ora impegnarsi ad investire il finanziamento in modo saggio: il NextGeU non deve infatti sostituire i fondi nazionali esistenti, ma integrarli, possibilmente tenendo in considerazione anche l'altro pilastro fondamentale per il futuro delle prossime generazioni: la transizione energetica. Inoltre, questo piano deve essere integrato a livello nazionale e europeo con altre riforme strutturali,

rendendo le istituzioni più efficienti e migliorando la regolamentazione. Parimenti, il Green Deal rappresenta un'enorme opportunità per garantire che lo strumento venga utilizzato per colmare il significativo divario di investimenti per raggiungere tutti gli obiettivi previsti per il 2050. È importante sfruttare questa crisi come un'opportunità per accelerare la transizione verde dell'economia. Speriamo che l'Unione europea possa svolgere un ruolo davvero cruciale in termini di leadership per questa sfida globale.

La speranza, quindi, è che l'Unione continui a lungo questo coraggioso ma necessario percorso che affronta i problemi del presente tenendo in considerazione la *responsabilità* nei confronti delle generazioni future. Ad essa però, si dovranno affiancare anche i politici nazionali, tenendo conto che la *Verantwortung* nei confronti dell'elettorato dovrebbe essere affiancata da quella verso coloro – al momento una minoranza – che dovranno farsi carico dei costi delle politiche attuali.

## 2. Democrazia e Scienza

La relazione tra politica e scienza durante la pandemia Covid-19 è stata oggetto di dibattito da diverse prospettive: la seconda sezione del Vigoni Forum per Studenti 2021 ha pertanto cercato di studiare come si è evoluto questo complesso rapporto durante la situazione emergenziale che stiamo tuttora vivendo. I contributi della scienza al settore sociale sono infatti estremamente rilevanti, basti pesare alle innovazioni nella salute pubblica generale. Tuttavia, se il compito degli scienziati consiste anche (ma non solo) nel fornire fatti, spetta alla controparte politica interpretarli e tradurli in azioni governative. In altre parole, a loro spetta l'onore e l'onere di prendere la risoluzione finale.

Tuttavia, la pandemia sembra aver cambiato questi ruoli. La competenza richiesta per affrontare una crisi sanitaria, come quella da Covid-19, ha posto la scienza al centro del processo decisionale: per creare una risposta sana e socialmente efficace, la relazione tra scienza e politica ha dovuto subire sviluppi inediti. Questi dipendono da diverse variabili, come la struttura del sistema politico, le istituzioni e i processi esistenti, senza contare anche gli aspetti culturali. Bisogna inoltre sottolineare il ruolo decisivo dei media, che ha spesso ridimensionato il ruolo della scienza nell'ambito del processo decisionale. Per delineare in maniera più puntuale questi cambiamenti e differenze, il seguente paragrafo analizzerà in maniera contrastiva la situazione italiana e quella tedesca.

## 2. 1. *Italia*

Il Paese è stato colpito molto presto e in maniera particolarmente dura dalla pandemia. Dall'8 marzo 2020 e in concomitanza delle preoccupanti crescite di contagi a ottobre e a marzo 2021, gli epicentri sono stati sigillati e sono state adottate misure che hanno bloccato molte attività economiche e limitato la circolazione dei cittadini. In Italia, la dialettica tra scienza e azione governativa è mediata dal Comitato Tecnico Scientifico, istituito nel febbraio 2020 al fine di supportare i responsabili politici nella definizione di misure e decisioni di coordinamento. Detiene un ruolo consultivo per affrontare l'emergenza epidemiologica. In questo contesto, il ruolo l'Istituto Superiore di Sanità, paragonabile all'Istituto Robert Koch tedesco, è stato rafforzato mediante la presenza del suo presidente in questo Comitato.

Dieci giorni dopo il primo *lockdown*, il governo ha nominato Domenico Arcuri (sostituito l'anno seguente da Francesco Paolo Figliuolo) come Commissario straordinario per

affrontare la crisi pandemica e per gestire in modo unitario la somministrazione del vaccino Covid-19. Con queste strutture, la crisi epidemiologica è stata affrontata sia a livello centrale, sia locale. Infatti, l'assistenza sanitaria è stata e rimane nelle mani delle Regioni, coordinate dal governo di Roma tramite un'apposita Conferenza, che tuttavia non ha sempre contribuito ad una chiara definizione delle misure adottate contro la crisi sanitaria.

## 2.2. *Germania*

In modo simile, anche in Germania, è stata istituita una Conferenza federale dei Länder che detiene un potere di concerto con l'istituto Robert Koch, organizzazione responsabile per il controllo e la prevenzione delle malattie infettive. Tra i partecipanti, essa include anche la Cancelleria federale e i leader dei differenti Länder. Si riunisce con cadenza abbastanza regolare e, durante questi mesi, ha delineato la natura delle misure da adottare in materia sanitaria, economica e d'istruzione.

Tuttavia, si è riscontrato un problema di legittimità della Conferenza federale dei Länder e delle sue decisioni, poiché tale organo decisionale non è presente nella Costituzione federale tedesca. Inoltre, l'attuazione delle decisioni comuni nelle rispettive ordinanze dei Länder è stata talvolta complicata e incoerente addirittura da portare a diverse interpretazioni delle disposizioni comuni in materia di contrasto al Covid-19. Il *policy-maker*, infatti, è venuto meno molto spesso alle proprie responsabilità. Inoltre, la comunicazione delle decisioni è stata lasciata ai soli scienziati, detentori di una funzione meramente consultiva e che quindi sono diventati il centro dell'attenzione dei media, diventando, a volte, bersaglio di attacchi ingiustificati.

In un contesto già segnato da molteplici crisi, l'anno 2020 ha ulteriormente messo a dura prova la tenuta stessa dell'Unione Europea, dal momento che gli Stati membri sono stati posti di fronte all'evidenza dell'inefficacia delle loro singole azioni. Sulla base del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea,<sup>14</sup> l'UE ha infatti competenze limitate in materia sanitaria: la sua azione resta complementare a quella degli Stati. Nondimeno, le decisioni prese sono state d'impatto, dalla preservazione dell'apertura del mercato interno per i dispositivi sanitari, ai bandi per la creazione di loro scorte strategiche, all'istituzione del passaporto verde (Green Pass), all'attivazione della Protezione civile europea, allo sforzo per fornire linee guida coerenti ai Paesi membri per un'uscita coordinata dall'emergenza (all'evidenza controversa anche all'interno dei singoli Stati). A queste si aggiungono l'annunciata istituzione della nuova agenzia per la gestione delle emergenze sanitarie HERA (Health Emergency Response Authority) e la creazione di una banca dati digitale europea per il monitoraggio e la prevenzione tempestiva delle carenze medicinali, con l'intento di facilitare l'accesso e lo scambio di informazioni con le relative autorità nazionali.

Risulta pertanto evidente come il processo d'integrazione europea abbia trovato nelle crisi i suoi punti di svolta. Lo scenario che ci si presenta davanti non è certamente privo di molteplici ostacoli, ma il futuro del continente europeo dipenderà dalla vitale consapevolezza della classe politica e dell'opinione pubblica: un elemento necessario che si potrà ricostruire solamente con un senso di responsabi-

---

14 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, articolo 6: "[...] L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa".

lità collettivo e una partecipazione attiva al rafforzamento dell'Unione europea, in un mondo sempre più influenzato dalle grandi potenze.

### 3. Partecipazione e democrazia

La partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica è una delle caratteristiche essenziali dei regimi democratici. Nonostante le differenze empiriche esistenti tra loro, questi sono accomunati proprio dallo spazio di libertà che garantiscono al popolo. Questo, infatti, può riunirsi in gruppi autonomi rispetto al governo per giudicarne l'operato ed incidere sul suo funzionamento. In ciò consiste la società civile: un corpo pluriforme animato da quella dialettica di interessi divergenti che rende ricettiva ogni struttura politica alle esigenze della società. Il rapporto fra queste due dimensioni è necessario alla sopravvivenza di qualsiasi istituzione, la cui longevità può essere garantita solo dall'attenzione rispetto alle esigenze del suo tempo.

Con questa consapevolezza, coloro che hanno a cuore un rafforzamento dell'Unione Europea si preoccupano nel constatare il disinteresse o l'inettitudine che i cittadini mostrano di fronte a ciò che, al contrario, li riguarderebbe molto da vicino, come nel caso delle elezioni politiche. La mancanza di un'identità europea comune e sentita spiega in parte l'origine di questo atteggiamento. Quali sono, quindi, i fattori alla base di tale deficit e quali strumenti possono essere risposte efficaci a questo problema?

Tentare di realizzare un vero e proprio progetto politico europeo, infatti, necessita di un'idea sostanziale di cittadinanza che possa dare un significato allo spazio geografico che l'Unione abbraccia. La mera libertà di circolazione non è sufficiente per la formazione di una società civile europea,

perché tale bene è in realtà goduto da una percentuale molto bassa di cittadini. Bisogna quindi mettere in discussione i presupposti della cittadinanza, per cercare ciò che giustifica una comunità così spazialmente estesa. In che cosa consiste, dunque, la lontananza tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione? La Conferenza sul futuro dell'Unione Europea può essere un'iniziativa valida per arginarla?

### 3. 1. *Le ragioni di una scarsa partecipazione*

Una delle maggiori crisi che la comunità europea si trova oggi ad affrontare concerne la distanza che i cittadini denunciano dalle istituzioni europee, con il conseguente disinteressamento verso forme di politica attiva. La risoluzione di tale nodo non può quindi prescindere da un doveroso esame di coscienza: quali fattori hanno dettato tale iato tra azione politica e base sociale? Tale distanza è causata solo dalle istituzioni, che parrebbero rifuggire nella loro mera funzione tecnocratica, o anche dall'incapacità dei media di descrivere un rapporto tanto complesso? Qual è la causa di tale frattura e come si può ricostruirne la formazione in relazione alla decennale storia della Comunità europea?

Le Comunità europee sono nate nel Dopoguerra come forma di cooperazione economica e come strumento di integrazione in favore di ex nemici come la Germania, la Francia e l'Italia. Le biografie dei padri fondatori, in maggioranza conservatori e cattolici, mostrano chiaramente il carattere poco "rivoluzionario" della fase di fondazione dell'UE. A questo stadio ancora embrionale, il progetto europeo era volto soprattutto al superamento delle controverse nazionali che avevano segnato i decenni precedenti. L'Europa veniva descritta come un progetto di alta moder-

nità: tale visione, a volte però troppo stilizzata, si rifletteva solo in termini puramente esteriori al livello di percezione esterna ed interna. Gli stessi ideali fondatori (pace, prosperità, sovranazionalità) non avvicinano l'alleanza europea al carattere statale del potere politico, rendendo quindi difficile la partecipazione politica dell'individuo.

L'UE riflette un modello fondante di un sistema molto complesso di alleanze a più livelli, delinato dalle sentenze della Corte di giustizia europea e dalle riunioni e decisioni del Consiglio europeo. Il Parlamento europeo, come unico organo democraticamente legittimato, svolge ancora oggi un ruolo troppo circoscritto a causa delle sue competenze inadeguate, quali la mancanza di iniziativa legislativa. Sono queste alcune delle criticità strutturali che impediscono la formazione di un'identità europea.

Per analizzare la fondazione delle comunità europee, può essere utile confrontare quest'esperienza con la storia dell'unificazione tedesca nel XIX secolo. La fallita rivoluzione di marzo del 1848 fu una rivolta della borghesia contro le strutture di potere assolutiste e arretrate dei piccoli Stati tedeschi. L'Impero tedesco del 1871, invece, era una confederazione di principi creata "dall'alto" e aveva una struttura completamente diversa dalla costituzione della *Paulskirche* del 1848. Questi due esperimenti, al netto delle evidenti differenze, sono accomunati dalla comune nascita come federazioni inizialmente economiche. Solo con il nuovo millennio, infatti, l'integrazione economica delle comunità politiche si è visibilmente trasformata in integrazione politica. Questo cambiamento ha imposto un più alto livello di accettazione da parte del tessuto sociale come condizione necessaria per sviluppare ulteriormente il sogno europeo. L'UE ha quindi tentato di compensare la debole partecipazione democratica dei propri cittadini che contraddistingue



l'Europa ormai da decenni. Ad esempio, la creazione di candidati di punta transnazionali alle elezioni europee del 2019 è stato un tentativo di trasformare la federazione dei capi di stato e di governo in un'unione di cittadini. In quell'occasione, la neo-presidente della Commissione Ursula von der Leyen aveva espresso l'urgenza di riformare questo processo elettorale, dal momento che il suo funzionamento era poco chiaro alla maggior parte dei cittadini.

Il problema parrebbe quindi consistere nell'assenza quasi totale di una comunicazione diretta rivolta ai cittadini, nonostante l'obbligo dei capi di stato e di governo di rendere conto delle decisioni prese. Questa carenza costituisce un limite storico dell'UE, evidente già dall'approccio dei padri fondatori, per cui gli Stati membri avrebbero potuto agire come "padroni dei trattati". I rappresentanti dei governi nazionali, infatti, non rispettano la pretesa dei loro cittadini di essere informati, il che permette alla classe dirigente di negare la propria responsabilità sulle decisioni prese a Bruxelles. Per far fronte a questa criticità, dopo diversi tentativi falliti, la presidente della Commissione von der Leyen ha inaugurato la Conferenza sul futuro dell'Europa come una nuova occasione di rinnovamento. Ma di cosa tratta esattamente questo progetto?

### 3. 2. *Democrazia e partecipazione: La Conferenza sul futuro dell'Europa*

La Conferenza è un'iniziativa comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea che mira a organizzare, su iniziativa dei cittadini, una serie di eventi e dibattiti realizzati al fine di condividere idee e plasmare assieme il futuro dell'Unione europea. I suoi obiettivi sono sanciti nella relativa "Di-

chiarazione comune” e sono individuati di comune accordo con le istituzioni europee, che si sono impegnate a tradurre in azione politica le raccomandazioni formulate dalla Conferenza.<sup>15</sup>

La Commissione europea descrive questo progetto come un «esercizio democratico paneuropeo ambizioso»:<sup>16</sup> si tratta di un processo “dal basso verso l’alto”, un’occasione unica di dibattito aperto, inclusivo e trasparente tra i cittadini europei di ogni contesto sociale e ogni regione dell’Unione. Infatti, la Conferenza organizza panel di cittadini europei ed eventi virtuali, in presenza e ibridi, che possono essere svolti a diversi livelli (europeo, nazionale, transnazionale e regionale)<sup>17</sup> per riflettere sulle sfide e le priorità dell’Europa.

Sebbene i primi eventi si siano tenuti già ad aprile, l’inaugurazione è avvenuta il 9 maggio 2021 a Strasburgo, in occasione della Festa dell’Europa nel settantunesimo anniversario della Dichiarazione Schuman. Entro la primavera del 2022 la Conferenza dovrebbe giungere a conclusioni e fornire orientamenti sul futuro dell’Europa.<sup>18</sup>

Il punto centrale del progetto è costituito da una piattaforma digitale multilingue, che consente ai cittadini di condividere riflessioni sull’Europa e sui cambiamenti da mettere in atto, scoprire i punti di vista altrui, trovare manifestazioni nelle vicinanze, organizzare un evento. Il sito, inoltre, consente di monitorare i progressi e i traguardi della Conferenza, dal momento che raccoglie e pubblica i contributi di tutti gli even-

---

15 Consiglio dell’Unione Europea (2021): “Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell’Europa”. *EUR-Lex*, 5 Mar. 2021 (link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/it/pdf>).

16 Commissione Europea (2021): *Conferenza sul futuro dell’Europa* (link: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it)).

17 *Ibidem*.

18 Conferenza sul futuro dell’Europa (2021): *Cos’è la Conferenza sul futuro dell’Europa?* (link: <https://futureu.europa.eu/pages/about?format=html&locale=it>).

ti.<sup>19</sup> A guidare questo progetto è una presidenza congiunta (presidente del Parlamento europeo, presidente del Consiglio e presidente della Commissione europea), sostenuta da un comitato esecutivo, co-presieduto dalle tre istituzioni. Un segretariato comune, di dimensioni limitate e composto da funzionari che rappresentino in egual misura le tre istituzioni, coadiuva i lavori del comitato esecutivo.<sup>20</sup>

Le sessioni plenarie della Conferenza si riuniranno almeno ogni sei mesi e saranno composte in pari misura da rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione europea, da cittadini e da esponenti dei parlamenti nazionali dei diversi Stati membri. Il loro compito sarà garantire che le raccomandazioni dei panel di cittadini a livello nazionale ed europeo siano discusse "senza un esito prestabilito e senza limitare il campo di applicazione a settori d'intervento predefiniti".<sup>21</sup> Spetta invece al comitato esecutivo trarre le conclusioni della sessione plenaria della Conferenza e a provvedere alla loro pubblicazione.<sup>22</sup>

A partire da questa breve analisi della fisionomia e delle finalità della Conferenza, è quindi naturale domandarsi se tale progetto costituisca la soluzione adeguata al grande problema della debole partecipazione attiva dei cittadini alla vita democratica europea. A tal proposito, Alberto Alemanno, Professore Jean Monnet di diritto dell'UE alla HEC Paris e fondatore di *The Good Lobby*, si mostra speranzoso:

Il rinvio della Conferenza di circa un anno, causato dalla pandemia, ha fatto una differenza enorme nella metodologia messa in atto per lanciare questa conferenza come esperimento che si autodefinisce come democratico e che permetterà attraverso metodi sperimentali di creare un

---

19 *Ibidem.*

20 *Ibidem.*

21 Consiglio dell'Unione Europea (2021): *op. cit.*

22 *Ibidem.*

embrione di spazio politico europeo di natura transnazionale come non è mai stato testato prima. Questa natura inedita mi rende piuttosto positivo e ottimista, perché credo che darà luogo a dinamiche che sarà molto difficile dimenticare o mettere da parte, dato che forzerà ogni istituzione alla fine del processo a doversi posizionare su quelle richieste che verranno dal basso. Sarà impossibile per gli Stati membri, per il Parlamento e per la Commissione fare “orecchio da mercante”.

La riflessione con cui si è concluso il “Vigoni Forum per Studenti 2021” ha insistito, infine, sull’aspetto mediatico di tali interrogativi. Ai media e agli uffici di comunicazione nazionali ed europei spetta infatti un ruolo fondamentale: prestare attenzione alle attività della Conferenza per metterne in evidenza le modalità di partecipazione. Se la Conferenza sul futuro dell’Europa riuscirà a produrre risultati concreti, potrà avere un impatto positivo sulla fiducia nelle istituzioni europee e sulla formazione di un’identità europea. Ad esempio, le modalità con cui la Conferenza rivelerà il proprio rapporto finale potranno contribuire a fare di questa iniziativa un progetto trasparente e orientato ai cittadini. Aspettiamo quindi con impazienza gli eventi e le iniziative che avranno luogo fino alla primavera del 2022, fiduciosi che l’Europa saprà cogliere in questo inedito contesto di crisi il punto di partenza per un processo sistematico di rinnovamento.

## Europas Krisen: eine Chance zur Erneuerung?

Der folgende Beitrag fasst die Überlegungen des Vigoni-Forums für Studierende 2021 zusammen. Das Villa Vigoni Studierendenforum ist eine Konferenzreihe, die sich an die jüngeren Generationen richtet. Sie wird organisiert von der Villa Vigoni, dem deutsch-italienischen Zentrum für europäischen Dialog.

Die Villa Vigoni hat im Jahr 2021 einen Rahmen geboten, der ein wenig an Giovanni Boccaccios *Decamerone* erinnerte: Junge Menschen mit vergleichbaren Bildungserfahrungen, aber aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen waren versammelt, um über Fragen zu debattieren, die für das „europäische Projekt“ besonders relevant sind. Im Mittelpunkt stand das Konzept „Krise“. Was sind „Krisen“? Bedeuten sie Scheitern oder bergen sie die Chance für eine „Wiedergeburt“? Ausgangspunkt der Reflexionen war die Annahme, dass das, was aktuell als „Krise“ erlebt wird, einen geopolitischen und sozialen Kontext besitzt, der durch die seit Langem andauernde Krise der Europäischen Union und die pandemiebedingte Versorgungs- und Wirtschaftskrise geprägt ist.

Die Untersuchungen des Studierendenforums bewegten sich in drei Richtungen: Welche erwartbaren Effekte haben Next Generation EU und der Europäische Green Deal als Instrumente der Demokratie und des Dialogs zwischen den Generationen? Welche Beziehung lassen sich ausmachen zwischen Demokratie und Wissenschaft im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise? Wie ist die „Konferenz über die Zukunft Europas“ als Gelegenheit für die europäischen Bürger einzuschätzen, sich zu beteiligen und die eigenen Perspektiven und Bedürfnisse darzulegen?

## 1. Wenn der „alte Kontinent“ auf die Jugend schaut: Überlegungen zur Demokratie und zum Dialog zwischen den Generationen

Der Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ und der EU Green Deal stellen zwei Wendepunkte im europäischen Handeln dar, die starke politische, wirtschaftliche, rechtliche und philosophische Auswirkungen haben. Der Aufsatz konzentriert sich zunächst auf ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts, das aufzeigt, wie sich auf der Ebene der deutschen nationalen Rechtsprechung eine Position herausgebildet hat, die das Bestehen eines auf dem Prinzip der Generationengerechtigkeit basierenden kategorischen Imperativs betont. Anschließend wird sich der Schwerpunkt auf die europäische Ebene verlagern, wo sich mit der Verabschiedung des Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ und des EU Green Deal ein ähnlicher Schwerpunkt herausgebildet hat, diesmal auf politischer Ebene. Schließlich wird in den Schlussfolgerungen auf die Herausforderungen hingewiesen, denen sich die Union trotz dieser zukunftsweisenden Politiken stellen muss.

### 1. 1. *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Bundesklimaschutzgesetz*

Eine der dringlichsten Herausforderungen der modernen Welt ist die Notwendigkeit, die unverzichtbaren Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels mit dem ebenso unverzichtbaren Grundsatz der Gerechtigkeit und der sozialen Ausgewogenheit in Einklang zu bringen, um eine Klimapolitik zu fördern, die in der Lage ist, über die unmittelbaren „politischen Kosten“ hinauszublicken und einen Aktionsplan zu er-

stellen, der einerseits Effizienz und andererseits Weitsicht mit dem gebührenden Respekt für die Zukunft der kommenden Generationen verbindet.

Es ist kein Zufall, dass die Kurzsichtigkeit, die das politische Handeln auf globaler Ebene im Kampf gegen den Klimawandel kennzeichnet, einer der Vorwürfe ist, die von mehreren Parteien vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das bekannte Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) erhoben werden, das am 12. Dezember 2019 vom Bundestag verabschiedet wurde. Das KSG regelt die nationalen Klimaziele und die jährlich zulässigen Emissionsmengen bis 2030 in Übereinstimmung mit dem Pariser<sup>1</sup> Abkommen und Artikel 20a des Grundgesetzes (GG).<sup>2</sup> Das Klimaschutzgesetz verlangt eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 55% bis 2030 gegenüber 1990; Art. 4(6) des Gesetzes sieht eine weitere Verpflichtung der Bundesregierung vor, ab 2025 sinkende Emissionsmengen durch Verordnungen für Zeiträume nach 2030 festzulegen. Obwohl das Klimaschutzgesetz einerseits den vollen Beitritt Deutschlands zu den Zielen des Pariser Abkommens bekräftigt und damit ein wesentliches Instrument zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 darstellt, sieht es faktisch keinen Aktionsplan über 2030 hinaus vor. Bereits vor der Verabschiedung und dem Inkrafttreten des Gesetzes wurde in einem Dokument, in dem die wichtigsten Punkte<sup>3</sup> des Gesetzes dargelegt

---

1 *Pariser Abkommen*, FCCC/CP/2015/10/Add.1 Im Rahmen des Pariser Abkommens verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2° und vorzugsweise 1,5° über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und sich das langfristige Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 zu setzen.

2 *Grundgesetz*, GG, Art. 20a.

3 Deutsche Bundesregierung (2019): *Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030* (Link: [www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578](http://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578)).

wurden, kritisiert, dass es zu wenig ehrgeizige Reformen vorsieht und der Notwendigkeit eines strukturellen Wandels in der Wirtschaft im Rahmen eines gerechten Übergangs nicht gerecht wird.<sup>4</sup> Obwohl betont wurde, dass ein Klimagesetz dieser Größenordnung, so bescheiden es auch sein mag, noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen wäre und daher einen Fortschritt darstellte, wurde der Mangel an Vision und Kühnheit der Maßnahmen auf politische Gründe des Wahlkonsenses zurückgeführt.<sup>5</sup>

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das am 29. April 2021 verkündet wurde, hat angesichts der entscheidenden Kehrtwende in der deutschen Klimapolitik ein großes Medienecho ausgelöst. Gegenstand der Prüfung des Bundesverfassungsgerichts waren insbesondere a) die Verletzung der verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, die Kläger vor den Risiken des Klimawandels zu schützen, und b) die Unterlassung der Gewährleistung eines ökologischen Existenzminimums nach Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20a GG. Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat, indem es dem Klageantrag weitgehend stattgab nicht nur das Klimagesetz 2019 in Teilen für verfassungswidrig erklärt, sondern auch den erheblichen Mangel an Planungen über das Jahr 2030 hinaus gerügt. Nach Ansicht des Gerichts sind die Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes zur Emissionsreduzierung mit den Freiheiten der Bürger unvereinbar, da sie die erhöhte Last der Emissionsreduzierung unwiderruflich auf Zeiträume nach 2030<sup>6</sup> verschieben. Laut Bundesverfassungsgericht stellt jede Be-

---

4 Heilmann, F., Reitzenstein, A., & Medak, B. (2019): Ein Schritt nach vorne ist nicht genug: Die verpasste Chance der Klimakanzlerin. *E3G*, S. 1.

5 *Ibid.* S. 1-2.

6 Hagen, A., Pittel, K. (2021): „Chancen und Risiken klimapolitischer Langfriststrategien am Beispiel des deutschen Klimaschutzgesetzes“. *Wirtschaftsdienst* 101, S. 335.



stimmung, die CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Gegenwart zulässt, eine unumkehrbare rechtliche Bedrohung für künftige Generationen dar. Jede heute erlaubte CO<sub>2</sub>-Menge schränkt die verbleibenden Möglichkeiten zur Emissionsreduzierung in der Zukunft ein, und jede Freiheitsausübung mit einem hohen ökologischen Fußabdruck (z.B. Heizen, Autofahren, Internetnutzung) wird strengeren und verfassungsrechtlich notwendigen Maßnahmen unterworfen.<sup>7</sup>

Letztlich stellt das Bundesverfassungsgericht eine generationenübergreifende Verpflichtung zur Übernahme erhöhter Reduzierungsanstrengungen nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit fest. Letzteres ist ein Grundprinzip des Europäischen Green Deal und ein Parameter für die Gültigkeit der Next Generation EU. Das Bundesverfassungsgericht hat damit die Notwendigkeit einer langfristigen Planung des politischen Handelns gegen den Klimawandel deutlich hervorgehoben und festgeschrieben, der wiederum das grundsätzlichere Prinzip einer gerechten Verteilung der Lasten der ökologischen Transformation auf alle Teile der Bevölkerung ohne Benachteiligung künftiger Generationen zugrunde liegt.<sup>8</sup>

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird höchstwahrscheinlich Auswirkungen über die deutschen und europäischen Grenzen hinaus haben, und es wird erwartet, dass es internationale Resonanz findet. Deutschland ist nun gesetzlich verpflichtet, die dem Klimaschutzgesetz<sup>9</sup> zugrundeliegende politische Strategie bis 2022 zu überarbeiten und neu zu konzipieren, was nichts anderes als eine objektive Feststellung der Unzulänglichkeit der bisherigen Klimapolitik ist. Eine Unzulänglichkeit, die im Sinne der oben

---

7 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24. März 2021, §1-270.

8 *ibid.*, §243.

9 *ibid.*, §268.

skizzierten politischen Kurzsichtigkeit jedoch nicht nur in Deutschland besteht, sondern einen Mangel der Politik auf breiter Ebene darstellt.<sup>10</sup>

## 1. 2. *Europäische Maßnahmen zur Bewältigung der Gegenwart im Hinblick auf künftige Generationen*

In einem Kontext wie dem oben erwähnten, in dem die Politik kurzfristig zu sein scheint, wenn es darum geht, Maßnahmen zu ergreifen, die die Auswirkungen auf künftige Generationen betreffen, stellen der Wiederaufbaufonds EU und der EU Green Deal zwei Wendepunkte dar, umso mehr in einer Zeit – wie der jetzigen –, die durch die Notwendigkeit gekennzeichnet ist, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, die Auswirkungen der durch die Pandemie verursachten Krise zu verringern.

Der Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ ist ein europäisches Konjunkturprogramm, mit dem europäische Länder insoweit unterstützt werden sollen, als sie von der Covid-19-Pandemie wirtschaftlich, sozial und strukturell tangiert sind. Covid-19 hat ganz Europa betroffen, aber nicht alle europäischen Länder zur gleichen Zeit und auf die gleiche Weise. Dies stellt eine Herausforderung für die Stabilität der europäischen Volkswirtschaften und letztlich für das Funktionieren des Binnenmarktes dar, ist aber auch eine Bewährungsprobe für die europäische Solidarität, das gemeinsame Handeln und die Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig beschleunigt die Pandemie die bestehenden Prozesse der wirtschaftlichen Neuausrichtung unter den großen Weltmächten, was auch die Notwendigkeit für die

---

<sup>10</sup> Hagen, A., Pittel, K. (2021): *op. cit.* S. 334.

EU erhöht, ihre externe Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskapazität zu stärken und ihr Wirtschaftsmodell auf der globalen Bühne wieder zu behaupten. Mit der Schaffung des EU-Instruments der „Next Generation“ und der beispiellosen Bereitstellung finanzieller Mittel zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie haben die Staats- und Regierungschefs der EU ein deutliches Zeichen ihres politischen Willens gesetzt.

Bei der Beschreibung der Next Generation EU wird den wirtschaftlichen Auswirkungen oft zu viel Aufmerksamkeit gewidmet, was zu Lasten ihrer politischen Bedeutung und der Diskontinuität geht, die dieser Plan in der Politikgestaltung markiert. Trotz der Notwendigkeit eines raschen Handelns zur Bewältigung der schwierigen wirtschaftlichen Lage, in der sich die europäischen Länder infolge der Pandemiekrise befinden, blickt „Next Generation EU“ über die nahe Zukunft hinaus, um Maßnahmen zu fördern, die künftige Generationen davor bewahren, die Hauptlast der wirtschaftlichen Erholung zu tragen. In diesem Sinne ist die europäische Aktion mutig, insbesondere in einem Kontext wie dem aktuellen, in dem populistische Parteien und Bewegungen in der politischen Debatte und im politischen Handeln immer noch eine wichtige Rolle spielen. Mit einer solchen Maßnahme, die keinen großen Sofortnutzen verspricht, sondern die langfristige Wirksamkeit des Aufschwungs in den Mittelpunkt stellt, betreibt die Union eine zukunftsorientierte Politik, die einen starken Bruch mit dem politischen Trend der Gegenwart markiert.

Eine ähnliche Überlegung lässt sich auch auf den EU Green Deal übertragen. Mehr noch als beim Wiederaufbaufonds handelt es sich um eine mutige und innovative Maßnahme, da sie darauf abzielt, den Lebensunterhalt künftiger Generationen zu fördern, in naher Zukunft jedoch auf Kri-

tik stoßen könnte – und damit auch auf Kritik am europäischen Handeln. Insbesondere könnte der Green Deal in unmittelbarer Zukunft negative Folgen haben, die sowohl die europäischen Unternehmen und Verbraucher als auch Drittländer treffen werden. Dies etwa im Fall der „grünen Besteuerung“, die als möglicher Faktor für wirtschaftliche und politische Instabilität in anfälligen, stark von Kohlenwasserstoffen<sup>11</sup> abhängigen Ländern angesehen wird. Indem er von der materiellen auf die ideelle Ebene und von den heutigen auf die künftigen Generationen übergeht, scheint der Green Deal einen weiteren Wandel im politischen Handeln darzustellen, da er im Vergleich zur Verantwortung gegenüber der Mehrheit die Verantwortung gegenüber der Minderheit begünstigt, die – in einem alternden Kontinent – in Zukunft das Erbe der Gegenwart zu tragen hat.<sup>12</sup>

Gerade aus der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen ergibt sich die wichtigste Dimension dieser europäischen Politik auf philosophischer Ebene. Die Maßnahmen, die die Europäische Union nach der Covid-19-Pandemie ergriffen hat, waren das Ergebnis einer vielschichtigen Auseinandersetzung, die zu einem Wendepunkt im europäischen Handeln geführt hat. Genauer gesagt war der Wendepunkt die Annahme einer gemeinschaftlichen Haltung, wonach die Krise ein Ereignis darstellt, das gemeinsam angegangen werden muss. Mehr als in der Vergangenheit hat sich daher eine

---

11 Bochkarev, D. (2020): „The European Green Deal: Saving the Planet or Protecting the Markets“. *IAI Commentaries*, 20|60, September 2020 (Link: <https://www.iai.it/en/publicazioni/european-green-deal-saving-planet-or-protecting-markets>).

12 EUROSTAT (2020): „Past, present and future demographic developments for children and young age“. *Being young in Europe today. Demographic trends*, Juli 2020 (Link: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being\\_young\\_in\\_Europe\\_today\\_-\\_demographic\\_trends#Europe.E2.80.99s\\_demographic\\_challenge](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being_young_in_Europe_today_-_demographic_trends#Europe.E2.80.99s_demographic_challenge)).

gemeinschaftliche Sichtweise der Hilfe durchgesetzt und nicht eine klare Logik der Abgrenzung der Schuldfrage. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, noch einmal über den Begriff der moralischen „Schuld“ nachzudenken, der im Deutschen mit demselben Wort wie die finanzielle „Schuld“ ausgedrückt wird. Wie Nietzsche bereits in seiner „Genealogie der Moral“ erwähnt, ist „dieser Grundbegriff der Schuld aus dem sehr materiellen Begriff der Schuld entstanden“.<sup>13</sup> Abgesehen von der Vorsicht, die immer geboten ist, wenn man von terminologischen zu konzeptionellen Fragen übergeht, schien die Idee, die moralische Ebene der Schuld und die materielle Ebene der Schuld zu vermischen, ein Prinzip zu sein, das völlig unfähig war, eine konkrete Lösung für eine Notlage aufzuzeigen, die durch einen exogenen Faktor wie die Verbreitung des Coronavirus diktiert wurde. Einer Kultur der Schuld wurde daher ein erster entscheidender Schritt zum Aufbau einer Kultur der Verantwortung entgegengesetzt, wofür „Next Generation EU“ ein erstes konkretes Beispiel ist. Auch in diesem Fall vertieft eine etymologische Betrachtung die wirtschaftliche Ebene: Die neue Herausforderung, die die Pandemie darstellt, hat zur Suche nach neuen Antworten und noch nicht erforschten Wegen geführt, mit dem Ziel, einen gemeinsamen Vorteil zu erreichen. Der Begriff der Verantwortung/responsabilità hat seinen begrifflichen Kern im lateinischen *respondere* bzw. im deutschen antworten, was in der Tat die Fähigkeit und die Bereitschaft bedeutet, sich zu verpflichten, für seine Handlungen einzustehen, und zwar in einer weitreichenden Sichtweise.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die jüngste europäische Politik einen bedeutenden Wendepunkt im Hinblick auf eine

---

13 Nietzsche, F. (1887): *Zur Genealogie der Moral*, von Naumann Verlag.

stärkere Berücksichtigung künftiger Generationen auch bei der Bewältigung aktueller Probleme darstellen. Diese Maßnahmen, so weitsichtig sie auch sein mögen, machen deutlich, dass es noch kritische Fragen gibt, die gelöst werden müssen. Insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts macht deutlich, dass die deutsche Politik im Kampf gegen den Klimawandel und bei der langfristigen Planung der ökologischen Reformen bisher gescheitert ist. Es spiegelt die Blindheit einer Welt wider, die die Augen vor dem Abgrund verschließt, der sie erwartet, und die künftigen Generationen zu einer ungewissen, besorgniserregenden Zukunft verdammt. Angesichts dieses düsteren Szenarios könnte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts jedoch den Weg für neue politische Initiativen ebnen, die sich auf die Notwendigkeit stützen, das politische Handeln mit einer weitreichenden Vision zu begleiten, die den Dialog zwischen den Generationen in den Mittelpunkt stellt. Dies ist nämlich eine Voraussetzung dafür, dass das Projekt „Next Generation EU“ sich selbst treu bleibt und dass die Stimmen künftiger Generationen nicht dazu verurteilt sind, zu verstummen, noch bevor sie in einer Welt, die ihnen nicht zuhören will, gehört werden.

Obwohl „Next Generation EU“ ein notwendiges Instrument ist, kann es keineswegs als ausreichend angesehen werden. Auch die nationalen politischen Entscheidungsträger müssen jetzt ihren Teil dazu beitragen, dass die Mittel sinnvoll eingesetzt werden und nicht an die Stelle der bestehenden nationalen Mittel treten, sondern diese ergänzen, möglichst auch unter Berücksichtigung der anderen wichtigen Säule für die Zukunft der nächsten Generationen, der Energiewende. Außerdem muss die Maßnahme auf nationaler und europäischer Ebene mit weiteren Strukturreformen verknüpft werden, um die Effizienz der Institutionen zu er-

höhen und die Regulierung zu verbessern. Ebenso bietet der Green Deal eine enorme Chance, um sicherzustellen, dass das Instrument genutzt wird, um die erhebliche Investitionslücke zu schließen, damit alle Ziele für 2050 erreicht werden können. Es ist wichtig, diese Krise als Chance zu nutzen, um den grünen Wandel der Wirtschaft zu beschleunigen. Wir hoffen, dass die EU bei dieser globalen Herausforderung eine wirklich entscheidende Führungsrolle spielen kann.

Es ist daher zu hoffen, dass die Union diesen mutigen, aber auch notwendigen Weg fortsetzt, der die Probleme der Gegenwart angeht und gleichzeitig ihrer Verantwortung gegenüber künftigen Generationen Rechnung trägt. Aber auch die Politiker auf nationaler Ebene müssen dieser Richtung folgen und dabei bedenken, dass ihre Verantwortung gegenüber ihren Wählern auch mit einer Verantwortung gegenüber denjenigen einhergehen sollte, die – derzeit eine Minderheit – die Kosten der derzeitigen Politik zu tragen haben werden.

## 2. Demokratie und Wissenschaft

Das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft während der Pandemie Covid-19 ist aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht worden. Die Frage, die wir uns stellten, lautete: Wie hat die Pandemie das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik verändert?

Die Wissenschaft ist ein gesellschaftlich relevanter Bereich, zum Beispiel für Innovationen im Bereich der allgemeinen öffentlichen Gesundheit. Wissenschaftler sind in der Regel für die Bereitstellung von Fakten zuständig, Politiker dagegen für die Bewertung der Fakten und die entsprechenden Entscheidungen. Mit anderen Worten: Letztere sind die endgültigen Entscheidungsträger.

Die Pandemie scheint diese Rollen jedoch verändert zu haben. Das Fachwissen, das zur Bewältigung einer Gesundheitskrise wie Covid-19 erforderlich ist, hat die Wissenschaft in den Mittelpunkt der Entscheidungsfindung gerückt. Um eine gesunde und gesellschaftlich wirksame Antwort zu finden, musste die Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik ausgebaut werden.

Diese Entwicklungen hängen von mehreren Variablen ab, z. B. von der Struktur des politischen Systems, den bestehenden Institutionen und Prozessen sowie von kulturellen Aspekten. Hervorzuheben ist auch die entscheidende Rolle der Medien, die mehrheitlich die Rolle der Wissenschaft bei der Entscheidungsfindung in Frage stellen.

Zur besseren Veranschaulichung dieser Veränderungen und Unterschiede wird ein Vergleich zwischen der italienischen und der deutschen Situation angestellt

### 2.1. *Italien*

Das Land wurde sehr früh und besonders hart von der Pandemie getroffen. Ab dem 8. März 2020 wurden die Epizentren abgeriegelt und es wurden Maßnahmen ergriffen, die viele wirtschaftliche Aktivitäten blockierten und die Bewegungsfreiheit der Bürger einschränkten. Diese Maßnahmen wurden noch zweimal angewendet, im Oktober 2020 und im März 2021.

Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik wurde und wird seit März 2020 hauptsächlich durch den Wissenschaftlich-Technischen Ausschuss geregelt. Dieser Ausschuss hat die Aufgabe, die politischen Entscheidungsträger bei der Festlegung von Koordinierungsmaßnahmen und -entscheidungen zu unterstützen. Er hat lediglich eine bera-



tende Funktion bei der Bewältigung der epidemiologischen Notlage. Darüber hinaus wurde die Rolle des Istituto Superiore di Sanità, das in Deutschland mit dem Robert-Koch-Institut verglichen werden kann, durch die Anwesenheit seines Präsidenten im Ausschuss gestärkt.

Zusätzlich ernannte die Regierung einen Sonderbeauftragten, der sich mit der Pandemiekrise befassen und die Verabreichung des Covid-Impfstoffs einheitlich verwalten sollte. Mit diesen Strukturen wurde der Gesundheitskrise sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene entgegengetreten. Die Gesundheitsversorgung an sich war und ist in den Händen der Regionen, obwohl die Zentralregierung eine Konferenz der Staaten und Regionen eingerichtet hat, um eine bessere Koordinierung in der Praxis zu erreichen. Diese institutionelle Struktur hat jedoch nicht immer zu einer klaren Bestimmung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Covid-19 beigetragen.

## 2. 2. *Deutschland*

In Deutschland wurde in Zusammenarbeit mit dem Robert-Koch-Institut, das für die Bekämpfung und Verhütung von Infektionskrankheiten zuständig ist, eine Bundeskonferenz der Länder als Entscheidungsgremium eingerichtet. Zu den Teilnehmern gehören das Bundeskanzleramt und die Regierungschefs der verschiedenen Bundesländer. Diese Konferenz findet in regelmäßigen Abständen statt. Die Art der zu treffenden Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft und Bildung wurde diskutiert und beschlossen.

Es gab ein Problem mit der Legitimation der Bundesländerkonferenz und ihrer Beschlüsse, da dieses Entscheidungsgremium in der deutschen Bundesverfassung nicht existiert. Darüber hinaus war die Umsetzung der gemeinsa-

men Beschlüsse in den jeweiligen Verordnungen der Länder teilweise recht kompliziert und uneinheitlich, insbesondere aufgrund von Problemen bei der Auslegung der gemeinsamen Bestimmungen in Bezug auf Covid-19.

Der politische Entscheidungsträger ist seiner Verantwortung sehr oft nicht gerecht geworden. Die Kommunikation der Entscheidungen wurde allein den Wissenschaftlern überlassen, die lediglich eine beratende Funktion haben. Infolgedessen sind sie in den Mittelpunkt des Medieninteresses gerückt und wurden manchmal zu Unrecht angegriffen.

Nach einer Reihe von Krisen hat das Jahr 2020 die Widerstandsfähigkeit der Europäischen Union erneut auf die Probe gestellt. Gleichzeitig haben sich die Einzelmaßnahmen der Mitgliedstaaten als nicht effizient erwiesen. .

Auf der Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verfügt die Union nur über begrenzte Zuständigkeiten in Gesundheitsfragen: ihre Maßnahmen ergänzen die der Staaten. Nichtsdestotrotz haben die getroffenen Entscheidungen Wirkung gezeigt, von der Aufrechterhaltung der Öffnung des Binnenmarktes für Medizinprodukte bis hin zu den Aufrufen zur Schaffung von strategischen Vorräten, der Einführung des EU-Covid-Zertifikats, der Aktivierung des europäischen Katastrophenschutzes und dem Bemühen, den Mitgliedstaaten kohärente Leitlinien für einen koordinierten Ausstieg aus der Notlage zu geben (was selbst innerhalb einzelner Staaten umstritten ist), von der angekündigten Einrichtung der neuen Agentur für das Management von Gesundheitsnotfällen HERA (Health Emergency Response Authority) bis zur Schaffung einer europäischen digitalen Datenbank zur Überwachung und rechtzeitigen Vorbeugung von Arzneimittelengpässen, die den Zugang und den Informationsaustausch zwischen der Agentur und den zuständigen nationalen Behörden erleichtern soll.

Es wurde somit deutlich, dass der Prozess der europäischen Integration seine Wendepunkte in Krisen findet. Das vor uns liegende Szenario ist sicherlich nicht frei von zahlreichen Hindernissen, aber die Zukunft des europäischen Kontinents wird von dem vitalen Bewusstsein der politischen Klasse und der öffentlichen Meinung abhängen, dass nur mit einem Gefühl der kollektiven Verantwortung und der aktiven Beteiligung an der Stärkung der Europäischen Union in einer Welt, die zunehmend von den Großmächten beeinflusst wird, die gemeinsamen europäischen Ziele erreicht werden können.

### 3. Partizipation und Demokratie

Die aktive Beteiligung der Bürger am politischen Leben ist eines der wesentlichen Merkmale demokratischer Regime. Diesen ist gemeinsam, dass sie ihren Bürgern die Freiheit garantieren, sich in unabhängigen Gruppen zusammenschließen, um Regierungsentscheidungen zu beurteilen und auf sie Einfluss zu nehmen. Denn das ist es, was die Zivilgesellschaft ausmacht: Sie ist ein vielseitiges Gebilde, das durch die ständige Konfrontation unterschiedlicher Interessen belebt wird und die politische Struktur für die Bedürfnisse ihrer Gesellschaft empfänglich macht.

Dieser Austausch zwischen institutioneller und sozialer Dimension ist für das Überleben jeder Institution notwendig, um auf die Bedürfnisse ihrer Zeit reagieren zu können und sich langfristig zu entwickeln.

Wer sich eine Stärkung der Europäischen Union erhofft, sorgt sich daher angesichts des mangelnden Interesses der Bürgerinnen und Bürger an politischer Teilhabe, selbst zu Zeiten der Wahlen. Das Fehlen einer gemeinsamen, ge-

fühlten europäischen Identität erklärt zum Teil den Ursprung dieser Haltung, doch was sind die Ursachen für ein solches Defizit und wie könnte man es ausgleichen?

Um ein wirklich europäisches politisches Projekt zu schaffen, brauchen wir eine echte Idee von Staatsbürgerschaft, die aus dem von der EU geographisch abgegrenzten Gebiet einen politischen Raum macht und ihm einen Sinn gibt. Die bloße Freizügigkeit reicht für die Herausbildung einer europäischen Zivilgesellschaft nicht aus, da sich nur wenige Bürger tatsächlich über die nationalen Grenzen hinausbewegen und in den Genuss dieses Vorteils kommen. Wir müssen daher die Voraussetzungen für das Wahrnehmen einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft diskutieren, um herauszufinden, was eine Gemeinschaft ausmacht, die sich räumlich nicht nur auf eine begrenzte Elite, sondern auf jedes einzelne ihrer Mitglieder erstreckt. Worin besteht also die Distanz zwischen Bürgern und den europäischen Institutionen? Könnte die Konferenz zur Zukunft Europas dazu beitragen sie zu überwinden?

### 3. 1. *Gründe für die geringe Beteiligung*

Man könnte sagen, die europäischen Institutionen verstehen es, ihre Funktion als technokratisches Element wahrzunehmen und hierin zu verharren. Den Bürgern fehlt ein Bezug zu diesen Institutionen, weil dieser von Letzteren entweder gar nicht gewollt ist oder die Kommunikationsexperten fehlen, um eine Verbindung aufzubauen. Worin gründet das und ist das historisch gewachsen?

Die europäischen Gemeinschaften sind ein Konstrukt der Nachkriegszeit. Es ging vor allem um wirtschaftliche Kooperation sowie um die Einbindung ehemaliger Kriegs-

gegner, wie Deutschland, Frankreich und Italien. An den Biografien der Gründerväter, die in der Mehrzahl konservativ und katholisch waren, lässt sich ablesen, wie wenig „revolutionär“ die Gründungsphase der EU geprägt war.<sup>14</sup> Sie alle verkörperten einen Lebensstil und -lauf, in denen die nationalen Kontroversen des 20. Jahrhunderts als Zwischenstadium erschienen, das überwunden werden musste.<sup>15</sup> Dass diese Leute Europa als Projekt der Hochmoderne stilisierten, spiegelt sich rein äußerlich sowohl in der Welt der Brüsseler Bürotürme und der Simultandolmetscher in schalldichten Kabinen als auch in den vielfältigen Arbeitsdokumenten und den neu gegründeten Europa-Hochschulen wider.<sup>16</sup> Schließlich verleihen auch die Gründungsideale (Frieden, Wohlstand, Supranationalität)<sup>17</sup> dem europäischen Bündnischarakter keine Ähnlichkeit mit einem staatlichen Charakter politischer Macht. Sie sind verblasst und vermögen kaum noch die Partizipation des Einzelnen zu prägen.<sup>18</sup>

Die EU ist zwar als hochkomplexes Bündnissystem auf vielfältiger Ebene gegründet worden, dessen zeitloses Modell sich aus den Grundsatzurteilen des Europäischen Gerichtshofs sowie den Sitzungen und Entscheidungen des Europäischen Rates ergibt. Das Europäische Parlament aber, als einziges demokratisch legitimes Organ, spielt bis heute, aufgrund seiner mangelhaften Kompetenzen, eine viel zu geringe Rolle.

---

14 Haltern, U. (2017): *Europarecht – Dogmatik im Kontext*, Bd. 2, Mohr Siebeck § 11 Rn. 1311ff.

15 European Union (2021): *EU-Pionierinnen und -Pioniere* (Link: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers\\_de](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers_de)).

16 Schümer, H. (2000): *Das Gesicht Europas*, Hoffmann und Campe Verlag, S. 45..

17 Weiler, J. H. H. (1993): „Europa am Fin de Siècle“. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 112, 437.

18 Haltern, U. (2017): *op. cit.*, § 11 Rn. 1313.

Durch diese Strukturen kann sich auch keine europäische Identität bilden. Eine Parallele der Gründung der europäischen Gemeinschaften zur deutschen Geschichte des 19. Jahrhunderts verdeutlicht das Problem: Die gescheiterte Märzrevolution war 1848 ein Aufstand des Bürgertums gegen absolutistische und rückwärtsgewandte Machtverhältnisse der deutschen Kleinstaaten. Das Deutsche Kaiserreich von 1871 war hingegen ein Fürstenbund, der sozusagen „von oben“ geschaffen wurde und eine gänzlich andere Struktur innehatte, als die Paulskirchenverfassung von 1848 dies vorsah. Die Analogie besteht darin, dass die Europäischen Gemeinschaften als zunächst wirtschaftlicher Bund geschaffen wurden, dessen Plan auch hauptsächlich von den Staats- und Regierungschefs der sechs Gründungsstaaten umgesetzt wurde. Als sich mit Beginn des neuen Jahrtausends die wirtschaftliche Integration zusehends in eine politische Integration umwandelte, sah man, dass eine breitere Akzeptanz nötig sein würde, um die europäische Idee weiterzuentwickeln. Zwar bestand bereits seit 1979 ein europäisches Parlament, doch fehlen ihm bis heute wichtige Kompetenzen, wie zum Beispiel die Gesetzesinitiative, die ein hohes Gut nationaler Parlamente bildet.

Diesen Geburtsfehler mangelnder demokratischer Bürgerpartizipation versucht man heutzutage auszugleichen, indem man beispielsweise bei der Europawahl 2019 transnationale Spitzenkandidaten aufbaute, um damit den Bund der Staats- und Regierungschefs zu einer Bürgerunion zu transformieren. Letztlich wurde die damalige deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen die neue Kommissionspräsidentin, obwohl sie im europäischen Wahlkampf keinerlei Rolle gespielt hatte. Sie selbst sagte dann, dass der Wahlprozess reformiert werden müsste, denn es sei den Bürgern nicht klar, wie dieser funktioniere.

Direkte Kommunikation der Institutionen ist dabei kaum vorgesehen. Es wird erwartet, dass die Staats- und Regierungschefs den Bürgern die Entscheidungen erklären – ganz im Sinne der Gründerväter, die die Mitgliedsstaaten als „Herren der Verträge“ sahen. Nationale Regierungsmitglieder erfüllen diese Aufgabe allerdings nur teilweise – häufig kommt die Unwissenheit der Bürger bezüglich der Funktionsweisen der europäischen Institutionen sehr gelegen, um von eigener Verantwortung abzulenken.

Um die EU ihren Bürgern näher zu bringen, wurde die Konferenz zur Zukunft Europas von der Kommissionspräsidentin von der Leyen eingeleitet: Sie soll einen Reformversuch starten, der nicht wie die letzten Versuche scheitert. Doch wie funktioniert die Konferenz und um was geht es genau?

### 3. 2. 3.2 Die Konferenz zur Zukunft Europas

Die Konferenz ist eine gemeinsame Initiative des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission, die eine Reihe von Bürgerveranstaltungen und Debatten umfasst, um Ideen auszutauschen und die Zukunft der Europäischen Union mitzugestalten. Die Ziele, auf die sich diese europäischen Institutionen geeinigt haben, sind in der „Gemeinsamen Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas“ dargelegt. Sie enthält auch die gemeinsame Verpflichtung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission, den Empfehlungen der Konferenz Folge zu leisten.<sup>19</sup>

---

19 Rat der Europäischen Union (2021): „Gemeinsame Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas“. *EUR-Lex*, 5 Mar. 2021 (Link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/it/pdf>).

Die Europäische Kommission beschreibt die Konferenz als „ehrgeizige paneuropäische demokratische Übung“<sup>20</sup>: Es handelt sich um einen „Bottom-up“-Prozess, eine einzigartige Gelegenheit für eine offene, integrative und transparente Debatte zwischen europäischen Bürgern aus allen sozialen Schichten und allen Ecken der Union. Auf verschiedenen Ebenen (europäisch, national, transnational und regional) werden Bürgerpanels und virtuelle, persönliche und gemischte Veranstaltungen durchgeführt, in denen gemeinsam über die Herausforderungen und Prioritäten Europas nachgedacht wird.<sup>21</sup>

Obwohl die ersten Veranstaltungen bereits im April stattfanden, wurde die Konferenz erst am 9. Mai 2021 in Straßburg feierlich eröffnet. Die Wahl des Datums ist nicht zufällig: Der 9. Mai ist der Jahrestag der Schuman-Erklärung und der Tag, an dem der Europatag gefeiert wird. Bis zum Frühjahr 2022 soll die Konferenz Schlussfolgerungen und Leitlinien für die Zukunft Europas vorlegen.<sup>22</sup>

Dreh- und Angelpunkt der Konferenz ist eine mehrsprachige digitale Plattform, die es den Bürgern ermöglicht, sich über Europa und die notwendigen Veränderungen auszutauschen, sich über die Meinung anderer zu informieren, Veranstaltungen in ihrer Nähe zu finden, selbst ein Event zu organisieren und die Fortschritte und Ergebnisse der Konferenz zu verfolgen. Über diese Plattform werden die Beiträge aller Veranstaltungen gesammelt, analysiert, überwacht und während der Konferenz veröffentlicht.<sup>23</sup>

---

20 Europäische Kommission (2021): *Konferenz über die Zukunft Europas* (Link: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it)).

21 *Ibidem*.

22 Konferenz über die Zukunft Europas (2021): *Was ist die Konferenz über die Zukunft Europas?* (Link: <https://futureu.europa.eu/pages/about?format=html&locale=it>).

23 *Ibidem*.



Die Konferenz wird von einer gemeinsamen Präsidentschaft (Präsident des Europäischen Parlaments, Präsident des Rates und Präsident der Europäischen Kommission) geleitet, die von einem Exekutivausschuss unterstützt wird, in dem die drei Organe gemeinsam den Vorsitz führen. Die Arbeit des Exekutivausschusses wird von einem gemeinsamen Sekretariat unterstützt, in dem Beamten die drei Organe gleichermaßen vertreten.<sup>24</sup> Die Plenarsitzungen der Konferenz, die mindestens einmal pro Halbjahr zusammentritt und sich zu gleichen Teilen aus Vertretern des Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission, aus Bürgern und Vertretern der nationalen Parlamente der verschiedenen Mitgliedstaaten zusammensetzt, haben die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Empfehlungen der Bürgerforen auf nationaler und europäischer Ebene „ohne ein im Voraus festgelegtes Ergebnis und ohne Beschränkung auf vordefinierte Politikbereiche“<sup>25</sup> diskutiert werden.

Am Ende zieht der Exekutivausschuss die Schlussfolgerungen aus der Plenarsitzung der Konferenz und sorgt für deren Veröffentlichung.<sup>26</sup> Wird es der Konferenz zur Zukunft Europas gelingen, zur Verringerung der partizipativen Defizite der Europäischen Union beizutragen? Professor Alberto Alemanno, Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls der HEC Paris und Gründer von *The Good Lobby* schätzt die Konferenz wie folgt ein:

Aufgrund von Covid und von Konflikten zwischen den Institutionen wurde der Beginn der Konferenz um mehr als ein Jahr verschoben, vom 9. Mai 2020 auf den 9. Mai 2021. Das machte einen großen Unterschied in der Methodik, die zusammengestellt wurde, um diese Konferenz als ein

---

24 *Ibidem.*

25 Rat der Europäischen Union (2021): *op. cit.*

26 *Ibidem.*

selbstdefiniertes demokratisches Experiment zu starten, das durch experimentelle Methoden ermöglicht wird, einen Embryo eines europäischen politischen Raums transnationaler Natur zu schaffen, wie er noch nie zuvor getestet wurde. Dieser beispiellose Prozess stimmt mich positiv und optimistisch, denn ich glaube, dass er eine Dynamik auslösen wird, die man nur schwer vergessen oder beiseiteschieben kann und die jede Institution am Ende des Prozesses zwingen wird, sich zu den Forderungen, die von unten kommen werden, zu positionieren. Die Mitgliedstaaten, das Parlament und die Kommission können sich nicht einfach taub stellen und sagen: ‚Wir reagieren nicht auf diese Erwartungen‘. Das ist wirklich etwas, was es noch nie gegeben hat, und ich hoffe, dass es ein Vorläufer einer neuen konstitutionellen oder vielleicht vorkonstitutionellen Phase sein wird – denn wir bereiten eine Reform der Verträge vor -, die eine völlig unerwartete, aus meiner Sicht positive Dynamik auslösen könnte.

Unserer Meinung nach haben es auch die Kommunikationsstellen der europäischen und nationalen Institutionen und die Medien der Mitgliedstaaten in der Hand, den Aktivitäten der Konferenz zur Zukunft Europas Aufmerksamkeit zu schenken, um so Möglichkeiten ins Rampenlicht zu rücken, wie am Leben der Europäischen Union teilgenommen werden kann. So es der Konferenz zur Zukunft Europas gelingt, konkrete Ergebnisse hervorzubringen, könnte sie das Vertrauen in die Europäischen Institutionen und die Gestaltung einer europäischen Identität positiv beeinflussen. Je nachdem, wie beispielsweise die Plenarsitzung der Konferenz ihren Abschlussbericht offenlegt, kann sie dazu beitragen, wie transparent und bürgernah die Konferenz wahrgenommen wird. Wir beobachten mit Spannung die bis ins Frühjahr 2022 stattfindenden Veranstaltungen und Initiativen und sind neugierig auf die Bilanz, die dann unter der Konferenz zur Zukunft Europas gezogen werden kann.



Il **Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni** è un laboratorio di idee, un punto di riferimento del dialogo e della collaborazione tra Italia e Germania nel contesto europeo. Convegni accademici, conferenze internazionali e manifestazioni culturali rendono Villa Vigoni un luogo d'incontro e di confronto, in cui si promuovono progetti e si approfondiscono conoscenze in ambito scientifico, politico, economico e artistico.

Das **Deutsch-Italienische Zentrum für den Europäischen Dialog Villa Vigoni** ist eine Ideenwerkstatt, ein Referenzpunkt für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Italien und Deutschland im europäischen Kontext. Wissenschaftliche Tagungen, internationale Konferenzen und kulturelle Veranstaltungen machen die Villa Vigoni zu einem Ort der Begegnung und der konstruktiven Auseinandersetzung, an dem Projekte gefördert und Kenntnisse auf den Gebieten Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Kunst vertieft werden.



[villavigoni.eu](http://villavigoni.eu)  
Via Giulio Vigoni, 1  
I - 22017 Loveno di Menaggio (CO)

