Verfassungskern

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Systematik des Verfassungsrechts der europäischen Gesellschaft

Armin von Bogdandy und Jürgen Bast[*]

I. Positionierung 39
II. Der verfassungsrechtliche Ansatz 41
1. Grundlagen 41
2. Gründe 43
3. Einwände 48
III. Drei Innovationen 53
1. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 EUV als Verfassungskern 54
2. Art. 1 bis Art. 19 EUV als Grundlagenteil 55
3. Die Gesellschaft des Art. 2 Satz 2 EUV als soziale Referenz 56
IV. Struktur des Buches 62

I. Positionierung

Die erste Version dieses Studienbuchs von 2003 verarbeitete den Qualitätssprung der Integration in den 1990er Jahren durch Anleihen an Begriffe, Dogmen, Theorien und Debatten des Verfassungsrechts. Es suchte Anschluss an die internationale Diskussion, vor allem die angloamerikanisch-florentinische Konstitutionalisierungsdebatte,[1] war aber zugleich, der kontinentaleuropäischen Tradition folgend, stärker rechtsdogmatisch-konstruktivistisch ausgerichtet. Die zweite, systematischer gegliederte Auflage von 2009 vertiefte den verfassungsrechtlichen Ansatz mit den Innovationen der Nullerjahre, ungeachtet des Scheiterns des Verfassungsvertrags.

Das hiermit vorgelegte neue Studienbuch behandelt das Unionsprimärrecht in der Gestalt des Lissabonner Vertrags. Es hat sich als ein überraschend leistungsfähiger Ordnungsrahmen erwiesen, gerade in den Krisen

* Dieser Beitrag übernimmt, insbesondere in den Teilen II. und III.3., Passagen aus dem Buch *Armin von Bogdandy*, Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft, Berlin: Suhrkamp 2022, vor allem aus § 2 und § 21. Sie wurden sprachlich angepasst und im gemeinsamen Diskussionsprozess inhaltlich weiterentwickelt.

1 *Eric Stein*, Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution, American Journal of International Law 75 (1981), 1–27; *Joseph H.H. Weiler*, The Transformation of Europe, Yale Law Journal 100 (1991), 2403–2483; *Neil Walker*, European Constitutionalism and European Integration, Public Law 40 (1996), 266–290.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der letzten anderthalb Dekaden. Viele erwarteten in der Staatsschuldenkrise und der Flüchtlings(schutz)krise der 2010er Jahre, nach dem Brexit-Referendum, angesichts autoritärer Tendenzen in einer Reihe von Mitgliedstaaten, der Pandemie, des Ukrainekriegs … vor allem eines: Desintegration.[2] In der Tat erschien jeweils keineswegs ausgemacht, dass die Union diese Herausforderungen unbeschadet überstehen würde. Jedoch vermochte die Union stets eine Antwort zu entwickeln, die, bei allen Defiziten, eben das war: eine europäische Antwort. Heute ist das durch den EU-Vertrag, die Grundrechtecharta und den AEU-Vertrag konstituierte Gemeinwesen das Gravitationszentrum europäischer politischer und rechtlicher Ordnung.

Unser neues Buch schreibt den verfassungsrechtlichen Ansatz im Unionsrecht fort, auch wenn die EU-Verträge das Wort *Verfassung* weiterhin nicht nennen. Es ist allgemein anerkannt, dass der Lissabonner Vertrag die rechtliche Substanz des gescheiterten Verfassungsvertrags aufnimmt, aber die Semantik des Verfassungsrechts weitgehend vermeidet[3] – mit der bemerkenswerten Ausnahme des neuen Art. 2 EUV. Auf dieser Grundlage haben die Unionsorgane und insbesondere der EuGH ihre verfassungsrechtliche Ausrichtung vertieft, was den verfassungsrechtlichen Ansatz bestätigt und beflügelt. Dieser Band entwickelt diesen Ansatz fort, mit theoretischen und dogmatischen Vorschlägen, Konsense suchend ebenso wie Konflikte fortführend. Übergreifend geht es darum, den Wandel zu erfassen, der sich innerhalb des Lissabonner Verfassungsrahmens vollzieht, und zwar in der Perspektive der europäischen Gesellschaft des Art. 2 EUV.

---

2 Zur Übersicht Jörn Axel Kämmerer/Markus Kotzur/Jacques Ziller (Hrsg.), Integration und Desintegration in Europa, Baden-Baden: Nomos 2019; *Hans Vollaard*, European Disintegration. A Search for Explanations, London, Utrecht: Palgrave Macmillan 2018; *Luuk van Middelaar*, Das europäische Pandämonium. Was die Pandemie über den Zustand der EU enthüllt, Berlin: Suhrkamp 2021.

3 Vgl. nur *Martin Nettesheim*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL, München: C.H. Beck 2024, Art. 1 EUV, Rn. 75 ff.; *Christian Calliess*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 1 EUV, Rn. 50 ff.; zur Entstehungsgeschichte Giuliano Amato/Hervé Bribosia/Bruno de Witte (Hrsg.), Genèse et destinée de la Constitution européenne. Genesis and Destiny of the European Constitution, Brüssel: Bruylant 2007; für einen Vergleich des Verfassungsvertrags von 2004 mit dem Vertrag von Lissabon siehe *Gráinne de Búrca*, General Report: Preparing the European Union for the Challenges of the Third Millenium. From the TECE to the Lisbon Treaty, in: Heribert Franz Köck/Margit Maria Karollus (Hrsg.), Preparing the European Union for the Future? Necessary Revisions of Primary Law after the Non-Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe. FIDE XXIII Congress Linz 2008, Baden-Baden: Nomos 2008, 385–406 (391 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der Band bietet damit mehr als eine Aktualisierung des Bandes von 2009, und das nicht nur, weil viele Autorinnen und Autoren erstmals beteiligt sind. Wir identifizieren drei Entscheidungen des Lissabonner Vertragsgesetzgebers, die dem Unionsverfassungsrecht eine deutlich klarere Struktur und normative Ausrichtung geben, und es damit auf eine neue Stufe heben: einen Verfassungskern in Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 EUV (III.1.), einen Grundlagenteil in den Artikeln 1 bis 19 EUV (III.2.) und eben die Postulierung einer europäischen Gesellschaft in Art. 2 EUV als soziale Referenz (III.3.). Zuvor jedoch zu den Prämissen unseres verfassungsrechtlichen Ansatzes.

II. Der verfassungsrechtliche Ansatz

1. Grundlagen

Ein verfassungsrechtlicher Ansatz im Unionsrecht ist nicht alternativlos. Völkerrechtliche, wirtschaftsrechtliche und verwaltungsrechtliche Deutungen eröffnen alternative Rekonstruktionen.[4] Im deutschen Kontext, aber auch international[5] ist dabei der delegationsrechtliche, also staatszentrierte Ansatz des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts besonders einflussreich.[6] Er qualifiziert das Unionsprimärrecht nicht als Verfassungsrecht, sondern als Grundordnung.[7]

Die Auseinandersetzung, ob man das Unionsprimärrecht als Verfassungsrecht oder besser als Grundordnung (oder nach einem der anderen

4 Für einen aktuellen völkerrechtlichen Zugang *Jan Klabbers*, An Introduction to International Organizations Law, Cambridge: Cambridge University Press 2022; für einen wirtschaftsrechtlichen Zugang *Peter-Christian Müller-Graff*, § 1: Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht. Das System, in: ders. (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 4, Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht, Baden-Baden: Nomos 2021, 53–128; für einen verwaltungsrechtlichen Zugang *Aldo Sandulli*, Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo, Mailand: Franco Angeli 2018.

5 Zum Einfluss *Antoine Vauchez*, Vicarious Hegemony. The German Crisis of European Law, VerfBlog (6.10.2020).

6 Zur Konzeption *Peter M. Huber*, Das europäisierte Grundgesetz, DVBl. 2009, 574–582; zum Begriff des delegationsrechtlichen Ansatzes *Frank Schorkopf*, Der Wertekonstitutionalismus der Europäischen Union, JZ 2020, 477–485 (478); politiktheoretisch *Richard Bellamy*, A Republican Europe of States. Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

7 So BVerfGE 123, 267 (Leitsatz 1, Rn. 231) – *Lissabon*.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ansätze) qualifizieren sollte, ist kein Streit um Worte, sondern um Begriffe. Begriffe sind Wörter, die nicht nur etwas bezeichnen, sondern einen Bedeutungszusammenhang herstellen und Erkenntnis stiften.[8] Die soziale Relevanz von Begriffen wie Verfassung, Demokratie oder Gesellschaft wird sozialwissenschaftlich als *frame* theoretisiert: dauerhafte Muster von Wahrnehmung und Interpretation, mit dem Gruppen Diskurse führen und Ereignissen Bedeutungen zusprechen.[9] In unserem Zusammenhang geht es um die Frage, zugespitzt formuliert, ob man die Union als bloßen Staatenverbund auf ein Ensemble souveräner Mitgliedstaaten reduziert oder aber als die politische Organisation der europäischen Gesellschaft begreift, in die die Mitgliedstaaten eingegliedert sind. Diese begriffliche Frage ist theoretischer Natur, hat aber praktische Konsequenzen für viele juristische Argumente.

Diese juristische Auseinandersetzung steht in einem gesellschaftlichen Kontext. Letztlich ist der juristische Streit um den Verfassungsbegriff ein Aspekt der gesellschaftlichen Auseinandersetzung, wie man sich zur Europäischen Union verhalten soll, wie legitim, leistungsfähig, belastbar und entwicklungsfähig sie ist.[10] Zuletzt hat die Konferenz über die Zukunft Europas diese Diskussion neu belebt.[11] Die Resonanz der rechtswissenschaftlichen Debatte in der allgemeinen Öffentlichkeit, in Deutschland etwa per *Verfassungsblog* oder *Frankfurter Allgemeine Zeitung (Staat und Recht)*, zeigt dabei, dass die Rechtswissenschaft die allgemeine Auseinandersetzung nicht nur nachvollzieht, sondern auch etwas zu ihr beiträgt.

---

8 *Reinhart Koselleck*, Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1995, 119.

9 *Rens Vliegenthart/Liesbet van Zoonen*, Power to the Frame. Bringing Sociology Back to Frame Analysis, European Journal of Communication 26 (2011), 101–115.

10 *Neil Walker*, The Burden of the European Constitution, in: Matej Avbelj (Hrsg.), The Future of EU Constitutionalism, Oxford: Hart 2023, 13–24; *Signe Rehling Larsen*, Varieties of Constitutionalism in the European Union, Modern Law Review 84 (2021), 477–502; *András Zs. Varga*, From Ideal to Idol? The Concept of the Rule of Law, Budapest: Dialóg Campus 2019; *Kaarlo Tuori/Suvi Sankari* (Hrsg.), The Many Constitutions of Europe, London: Routledge 2010.

11 *Matej Avbelj*, What Future for EU Constitutionalism?, in: ders. (Hrsg.), The Future of EU Constitutionalism, Oxford: Hart 2023, 1–12; siehe Konferenz über die Zukunft Europas, Bericht über das endgültige Ergebnis, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union 2022.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Gründe

Wir behaupten nicht, dass andere Ansätze als der verfassungsrechtliche unbrauchbar oder gar epistemisch falsch wären, sind aber davon überzeugt, dass der verfassungsrechtliche Ansatz dem geltenden Recht und den normativen Aspirationen, die in seinen zentralen Bestimmungen niedergelegt sind, am besten gerecht wird. Seine Grundlage erschließt sich empirisch aus unzähligen Dokumenten, die verfassungsrechtliche Begrifflichkeit und Denkfiguren verwenden. Diese Dokumente können die Gestalt von Rechtsquellen, Urteilen, wissenschaftlichen Texten, Schriftsätzen und Memoranda sowie Dokumentationen allgemeiner gesellschaftlicher Kommunikation haben.[12]

Dabei kommt rechtswissenschaftlich den Verträgen die oberste Dignität zu, zumindest in der kontinentaleuropäischen Tradition.[13] In ihnen finden sich die Entscheidungen eines rechtsetzenden Kollektivs (Art. 1 bzw. 48 EUV), das der EuGH als *Verfasser des Vertrags*,[14] *Verfassungsgeber der Gemeinschaft*[15] oder *Vertragsgesetzgeber*[16] bezeichnet. Seit der Gründung der Europäischen Union im Zuge der Neuordnung des europäischen Kontinents nach dem Fall des Eisernen Vorhangs (3. Erwägungsgrund der Präambel des EUV) deutet sich das durch die Verträge konstituierte Gemeinwesen in den Grundbegriffen des demokratischen Konstitutionalismus: zunächst vage in Art. F des Maastrichter Vertrags von 1992, dann deutlich in Art. 6 EUV des Amsterdamer Vertrags von 1997 und nach der Lissabonner Reform von 2007 mit dem Grundlagenteil der EU-Verträge (Art. 1 bis 19 EUV), dem Gegenstand dieses Buches.

Von besonderer Bedeutung für diesen Qualitätssprung ist Art. 2 EUV, den der Vertragsgesetzgeber wörtlich aus dem 2005 gescheiterten Verfas-

---

12 Für eine entsprechende sozialpsychologische Auswertung von Tageszeitungen siehe *Orietta Angelucci von Bogdandy*, Zur Ökologie einer Europäischen Identität. Soziale Repräsentationen von Europa und dem Europäer-Sein in Deutschland und Italien, Baden-Baden: Nomos 2003.

13 Zum anderen Ansatz der angloamerikanischen Tradition *Russell A. Miller*, Germany's German Constitution, Virginia Journal of International Law 57 (2017), 95–128 (insb. 101 ff., 114 ff).

14 EuGH, Urteil v. 3.10.2013, Rs. C-583/11, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 34, 42, 70 – *Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament u. Rat.*

15 EuG, Urteil v. 27.6.2000, verb. Rs. T-172/98 und T-175/98 bis T-177/98, ECLI:EU:T:2000:168, Rn. 75 – *Salamander u.a./Parlament u. Rat.*

16 Schlussanträge von GA Geelhoed v. 21.2.2002, Rs. C-224/98, ECLI:EU:C:2002:103, Rn. 28 – *D'Hoop*; Schlussanträge von GA Kokott v. 17.1.2013, Rs. C-583/11, ECLI:EU:C:2013:21, Rn. 90, 111 f. – *Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament u. Rat.*

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sungsvertrag übernimmt. Dessen Werte und Prinzipien bilden inzwischen den dynamischen Mittelpunkt zahlloser juristischer, politischer und alltagsweltlicher Diskurse. Das gilt gerade für die großen Konflikte in der europäischen Gesellschaft: Die in Art. 2 EUV niedergelegten Begriffe des demokratischen Konstitutionalismus spielen stets eine Rolle, wenn diese so heterogene Gesellschaft um Antworten ringt. Dass dabei Interpretation und Anwendung dieser Begriffe strittig sind und strittig bleiben, betont nur deren Bedeutung. In diesem Sinne stützt sich unsere verfassungsrechtliche Lesart nicht allein auf die Positivierung verfassungsrechtlicher Prinzipien und deren Relevanz in europäischen Kontroversen, sondern beansprucht, Teil der Diskurse einer sich selbst hervorbringenden europäischen Gesellschaft zu sein.

Sodann kommt es auf die Entscheidungen des obersten Gerichts einer Rechtsordnung an, die im Streitfall die Bedeutung von Verfassungsrecht festlegen. Sie genießen mehr Aufmerksamkeit als alle anderen gesellschaftlichen Operationalisierungen verfassungsrechtlicher Grundbegriffe.[17] Gute Rechtswissenschaft verarbeitet das gesatzte Recht im Lichte der Rechtsprechung, kritisch und autonom, versteht sich. Gerichtsurteile bilden die reichste Datengrundlage rechtswissenschaftlicher Forschung. Das führt zur Rechtsprechung des EuGH.

Der EuGH verwendet seit 1986 in Schlüsselurteilen verfassungsrechtliche Begrifflichkeit.[18] 2008 gab seine *Kadi*-Entscheidung dieser Praxis einen bedeutenden Schub.[19] Aber erst nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon konsolidierte der EuGH seinen verfassungsrechtlichen Ansatz in bahnbrechenden Entscheidungen, so den Gutachten 2/13[20] und 1/17[21] oder den Urteilen *Achmea*[22] und *Wightman*.[23] Mit ihnen hat der EuGH der bisherigen funktionalen Logik des Unionsrechts, seiner Rationalität der

17 Zuspitzend *Niklas Luhmann*, Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1993, insb. 297 ff.

18 EuGH, Urteil v. 23.4.1986, Rs. 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, Rn. 23 – *Les Verts/Parlament*; Generalanwälte bemühten diese Begrifflichkeit schon früher, so Schlussanträge von GA Lagrange v. 25.6.1964, Rs. 6/64, ECLI:EU:C:1964:51, 1289 – *Costa/E.N.E.L.*

19 EuGH, Urteil v. 3.9.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, Rn. 285, 290 – *Kadi u.a./Rat und Kommission*.

20 EuGH, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 155–176 – *EMRK-Beitritt II*.

21 EuGH, Gutachten 1/17 v. 30.4.2019, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 110, 151 – *CETA*.

22 EuGH, Urteil v. 6.3.2018, Rs. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, Rn. 33 – *Achmea*.

23 EuGH, Urteil v. 10.12.2018, Rs. C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, Rn. 62–63 – *Wightman*.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) für vertraglich festgelegte Ziele,[24] eine genuin verfassungsrechtliche Logik zur Seite gestellt. Ja, er rekonstruiert die alte Logik inzwischen im Sinne der neuen. So gründet der EuGH das Erfordernis, die effektive Anwendung des Unionsrechts zu gewährleisten, nun auf die Werte des Art. 2 EUV.[25]

Diese Praxis hat sich in der Auseinandersetzung mit autoritären Tendenzen einiger mitgliedstaatlicher Regierungen verstärkt, etwa in den Urteilen *ASJP*,[26] *LM*,[27] *Kommission/Polen*.[28] Eine weithin sichtbare Wegmarke bilden die Plenumsentscheidungen vom 16. Februar 2022, in denen der EuGH feststellte, dass die Werte (Verfassungsprinzipien) des Art. 2 EUV die Identität der Europäischen Union prägen und die Auslegung der Kompetenznormen leiten.[29] Es bestärkt die Legitimität dieser Rechtsfortbildung, dass der Europäische Rat und der Unionsgesetzgeber diese Rechtsprechung ausdrücklich bestätigt haben.[30] In der Tat ist der EuGH keineswegs allein unter den Institutionen, wenn es um die Verwendung verfassungsrechtlicher Begriffe und Argumentationen geht. Insbesondere bei wichtigen Rechtsakten bedienen sich alle Unionsorgane solcher Begriffe und Argumentationen, und Gleiches gilt für viele Mitgliedstaaten. Solche institutionelle Praxis ist verfassungsrechtlich relevant.[31]

Rechtswissenschaftliche Diskurse begleiten intensiv diese Entwicklung. Viele Autorinnen und Autoren verwenden heute wie selbstverständlich verfassungsrechtliche Begrifflichkeit (etwa Demokratie, Rechtsstaat oder Grundrechte) und sehen oft kein Erfordernis, dies eigens zu rechtfertigen. Man betrachte nur aktuelle Debatten, etwa über die europäische

---

24 EuGH, Urteil v. 5.2.1963, Rs. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, Rn. 24 f. – *van Gend & Loos*.

25 EuGH, Beschluss v. 20.11.2017, Rs. C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877, Rn. 102 – *Kommission/Polen (Wald von Białowieża, vorläufiger Rechtsschutz)*.

26 EuGH, Urteil v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 30, 32, 35 – *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*.

27 EuGH, Urteil v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 35, 48, 50 – *LM*.

28 EuGH, Urteil v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 42, 47, 58 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*.

29 EuGH, Urteile v. 16.2.2022, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 124 ff. – *Ungarn/Parlament u. Rat*, und Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 142 ff. – *Polen/Parlament u. Rat;* dazu noch erneut unten, unter III.1.

30 Vgl. 3. und 5. Erwägungsgrund Verordnung (EU) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.

31 *Bruno de Witte*, Legal Methods for the Study of EU Institutional Practice, EuConst 18 (2022), 637–656.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Wirtschaftsverfassung (zum Mandat der EZB), über den neuen Wertekonstitutionalismus (mit Blick auf autoritäre Entwicklungen) oder über den Verfassungspluralismus (zum Verhältnis von EuGH und den Verfassungsgerichten).[32] Über vieles wird in diesen Debatten gestritten, aber kaum noch, ob man den Streit in einer verfassungsrechtlichen Begrifflichkeit austrägt. Ganz selbstverständlich publiziert man zu diesen Themen auf dem *Verfassungsblog*.[33]

Entsprechend dieser terminologischen Normalisierung wird von den Studierenden im Pflichtfach Europarecht heute eher unionsverfassungsrechtliches als wirtschaftsrechtliches Wissen verlangt. Die Ausbildung konzentriert sich immer mehr auf klassische Gegenstände des Verfassungsrechts (Grundrechte, Organe und Gewaltengliederung, Formen und Verfahren der Gesetzgebung, das föderale Verhältnis) und damit weniger als zuvor auf die Themen des Binnenmarkts, insbesondere die Grundfreiheiten. Die unionsrechtlichen Spezialgebiete, einschließlich ihrer primärrechtlichen Grundlagen, sind in sektorielle Veranstaltungen abgewandert (etwa Öffentliches Wirtschaftsrecht, Umweltrecht, Arbeitsrecht, Migrationsrecht, Strafrecht). Das Fach Europarecht wandelt sich immer mehr in eine Disziplin verfassungsrechtlichen Zuschnitts.[34]

Diese Disziplin ist heute konsolidiert, weil viele Aspekte des Unionsrechts sich unter Aneignung der Traditionen des verfassungsrechtlichen Denkens schlichtweg besser als in allen anderen Traditionen verstehen lassen. Die EU-Verträge begründen nun einmal Hoheitsgewalt mit Legis-

32 *Michael Ioannidis*, Europe's New Transformations. How the EU Economic Constitution Changed during the Eurozone Crisis, CML Rev. 53 (2016), 1237–1282; *Schorkopf*, Wertekonstitutionalismus (Fn. 6); *Miguel Poiares Maduro*, Der Kontrapunkt im Dienste eines europäischen Verfassungspluralismus, EuR 42 (2007), 3–31; *Claudio Franzius*, Verfassungspluralismus – Was bedeutet das konkret?, RW 7 (2016), 62–89 (72).

33 Zur Bedeutung *Alexander Somek*, Scholasticism and Aesthetic Enchantment. Notes on a Perplexing Quest for the Pouvoir Constituant, European Law Open 2 (2023), 201–218.

34 Aus dem reichen Schrifttum *Koen Lenaerts/Piet Van Nuffel*, EU Constitutional Law, Oxford: Oxford University Press 2021; *Robert Schütze*, European Constitutional Law, Cambridge: Cambridge University Press 2016; *Allan Rosas/Lorna Armati*, EU Constitutional Law. An Introduction, Oxford: Hart 2018; *Samantha Besson*, Droit constitutionnel européen. Précis de droit et résumés de jurisprudence, Bern: Stämpfli 2019; *Yolanda Gómez Sánchez/Cristina Elías Méndez*, Derecho constitucional europeo, Cizur Menor: Aranzadi 2019. Inzwischen gibt es sogar eine Verfassungsgeschichte, *Frank Schorkopf*, Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union 1948–2007, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2023.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lative, Exekutive und Judikative, statuieren eine Normenhierarchie und legitimieren Rechtsakte, schaffen eine Bürgerschaft, gewähren Grundrechte und regeln das Verhältnis von Rechtsordnungen, von Hoheitsgewalt und Wirtschaft, von Recht und Politik. Entsprechend fruchtbar ist es, mit einem verfassungsrechtlichen Ansatz die EU-Verträge als Rahmenordnung von Politik zu rekonstruieren, ihre Gehalte im Lichte verfassungstheoretischer und verfassungsrechtsdogmatischer Bestände zu systematisieren, legitimatorische Grundlagen zu thematisieren, zwischen gesellschaftlichen und rechtlichen Diskursen zu vermitteln, und nicht zuletzt ein entsprechendes disziplinäres Selbstverständnis zu etablieren.

Ein solcher Ansatz erlaubt unterschiedliche wissenschaftliche, weltanschauliche und politische Perspektiven, entsprechend den politischen und weltanschaulichen Auffassungen, die in der europäischen Gesellschaft zirkulieren. In der Tat liegt der gesellschaftliche Nutzen dieses juristischen Ansatzes gerade auch darin, dieser Gesellschaft ein Vokabular zu unterbreiten, das an weithin geteilte Grundüberzeugungen über die legitime Ausübung öffentlicher Gewalt anschließt, die in den Verfassungskämpfen des 19. und 20. Jahrhunderts geformt wurden, und zugleich eine Semantik des Streits anzubieten. In der Sprache des demokratischen Konstitutionalismus können konfligierende Gerechtigkeitsvorstellungen einer pluralistischen Gesellschaft artikuliert *und* diese Konflikte zugleich legitimen verbindlichen Entscheidungen zugeführt werden. Systematisch steht dieser Ansatz in einer Theorietradition, die ein „wahres" Verfassungsrecht mehr als einen evolutionären Prozess denn eine revolutionäre Setzung begreift,[35] also als

35 Wegweisend *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), in: Eva Moldenhauer/Karl Markus Michel (Hrsg.), Werke in zwanzig Bänden mit Registerband. Bd. 7, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1970, § 273. Wichtige neuere Autoren mit einem solchen Verständnis (auch ohne ein hegelianisches Vorverständnis) sind *Leonard Besselink*, The Notion and Nature of the European Constitution after the Lisbon Treaty, in: Jan Wouters/Luc Verhev/Philipp Kiiver (Hrsg.), European Constitutionalism beyond Lisbon, Antwerpen: Intersentia 2009, 261–281; *András Jakab*, European Constitutional Language, Cambridge: Cambridge University Press 2016; *José Martín y Pérez de Nanclares*, La Unión Europea como comunidad de valores. A vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho, Teoría y Realidad Constitucional 43 (2019), 121–159 (insb. 129 f.); *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin: Duncker & Humblot 2001; *Jacques Ziller*, La naturaleza del derecho de la Unión Europea, in: José M. Beneyto/Jerónimo Maillo Gonzáles-Orús/Belén Becerril Atienza (Hrsg.), Tratado de derecho de la Unión Europea, Tomo IV: Las fuentes y principios del derecho de la Unión Europea, Madrid: Thomson Reuters Aranzadi 2011, 25–110; gespiegelt in der Entwicklung der mitgliedstaatlichen Verfassungen *Pedro Cruz Villalón*, Epílogo. La constitucón (del

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eine gesellschaftlich verankerte diskursive Praxis, an der professionelle und nicht-professionelle Akteure beteiligt sind.[36]

3. Einwände

Der verfassungsrechtliche Ansatz trifft auf Einwände. Ein erster Einwand lautet, dass das Projekt, die Europäische Union nach einem Verfassungskonvent auf einen Verfassungsvertrag zu gründen, im Frühsommer 2005 scheiterte[37] und der anschließende Reformvertrag von Lissabon auf das „Verfassungskonzept" (engl. *constitutional concept*, franz. *concept constitutionnel*) verzichtet.[38] Man könnte meinen, dass der Vertragsgesetzgeber damit dem verfassungsrechtlichen Ansatz die Grundlage entzogen habe. Eine naheliegende Konsequenz wäre dann, die oben angeführte EuGH-Rechtsprechung insgesamt als *ultra vires* zu qualifizieren.

Als Ausgangsbeobachtung halten wir fest, dass nach unserem Kenntnisstand niemand eine solche Position vertritt. Und in der Tat sollte beachtet werden, dass der Verfassungsvertrag in der europäischen Gesellschaft auf große Zustimmung gestoßen ist. Als die Mitgliedstaaten den Ratifikationsprozess wegen des französischen und des niederländischen Neins stoppten, erfolgte das gegen das belgische, estnische, griechische, italienische, lettische, litauische, luxemburgische, maltesische, österreichische, rumänische, slowakische, slowenische, spanische, ungarische und zypriotische Ja. Auch Bundestag und Bundesrat hatten bereits für die Ratifikation gestimmt. Insofern kann nicht behauptet werden, dass „die Europäer" den Verfassungsvertrag rundum zurückgewiesen hätten.

Dem entspricht es, dass der Lissabonner Vertrag fast alle Regelungen aus dem Verfassungsvertrag übernimmt und das, was laut Europäischem Rat

---

Estado Miembro de la EU) como logro evolutivo, in: Niklas Luhmann (Hrsg.), La constitucion como logro evolutivo, Madrid: Tecnos 2024, XLIX–LXXV.

36 Aus soziologischer Perspektive *Andreas Reckwitz*, Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken. Eine sozialtheoretische Perspektive, Zeitschrift für Soziologie 32 (2003), 282–301; zu praxistheoretischen Ansätzen in der Rechtswissenschaft etwa Tanja Aalberts/Thomas Gammeltoft-Hansen (Hrsg.), The Changing Practices of International Law, Cambridge: Cambridge University Press 2018.

37 *Sandulli* (Fn. 4); *Hans Michael Heinig*, Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?, VVDStRL 75 (2016), 66–104.

38 Europäischer Rat vom 21./22. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (11177/1/07 REV 1), Anlage I: Mandat für die Regierungskonferenz, Rn. 1; hierzu aus der Feder eines Protagonisten *Jean-Claude Piris*, The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis, Cambridge: Cambridge University Press 2010, 326 f.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

das gescheiterte „Verfassungskonzept" des Verfassungsvertrags ausmacht, für die Qualifizierung des Unionsprimärrechts als Verfassungsrecht kaum relevant ist. Für den Europäischen Rat bestand dieses „Verfassungskonzept" darin, „alle bestehenden Verträge aufzuheben und mit einem einheitlichen Text mit der Bezeichnung ‚Verfassung' zu ersetzen".[39] Danach hätten weder Deutschland (*Grundgesetz*) noch Österreich mit seinen über hundert Bundesverfassungsgesetzen eine Verfassung,[40] doch niemand wähnt diese Staaten in einem verfassungslosen Zustand. Die weitgehende Irrelevanz der Aufgabe des „Verfassungskonzepts" für den hier entfalteten verfassungsrechtlichen Ansatz findet auch darin Bestätigung, dass weder der Vertragsgesetzgeber noch der Europäische Rat die einschlägige Rechtsprechung des EuGH in Frage gestellt haben.[41]

Verfassungsrechtlich, genauer verfassungstheoretisch ist weit gewichtiger der Einwand, dass eine „wahre" Verfassung Herrschaft in Selbstbestimmung transformiere und es daran bei den Unionsverträgen fehle. So entpuppt sich die Frage nach dem Verfassungscharakter der Verträge als Frage nach ihrer demokratischen Substanz. Das Theorem, dass Verfassungsrecht Fremdherrschaft in Selbstherrschaft verwandle, findet seine klassische Artikulation im „We the People" der US-Verfassung. Viele nachfolgende Verfassungen nutzen diesen Kollektivsingular (das Volk mit seiner verfassungsgebenden Gewalt), und viele Verfassungslehren setzen ihn als Fluchtpunkt ihrer Rekonstruktionen. Dies gilt auch in den Debatten zum Unionsprimärrecht.

Die Beiträge, die in diesem Sinne argumentieren, lassen sich zwei Varianten zuordnen, welche der Vorgänger dieses Buches dokumentiert. Die eine artikuliert *Paul Kirchhof*, der Berichterstatter des Maastricht-Urteils des Zweiten Senats, das die Wahrung nationaler Demokratie und nationaler Kontrollbefugnisse zu einem europarechtlichen Kernthema macht.[42] *Kirch-*

39 Europäischer Rat (Fn. 38), Rn. 1; Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, BR-Drs. 928/07, 133–197 (134).

40 *Ewald Wiederin*, § 7: Österreich, in: Armin von Bogdandy/Pedro Cruz Villalón/Peter M. Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. I, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Heidelberg: C.F. Müller 2007, 389–449 (Rn. 44 f.).

41 *Michael Dougan*, The Treaty of Lisbon 2007. Winning Minds, not Hearts, CML Rev. 45 (2008), 617–703 (698).

42 BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*; zu seiner europaweiten Bedeutung *Julio Baquero Cruz*, The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement, ELJ 14 (2008), 389–422.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

hofs Kernargument lautet: „In einer Demokratie bestimmt der freie Bürger die Entscheidungen seines Gemeinwesens. Er ist in der Gemeinschaft des Staatsvolkes Mitherrscher, nicht Beherrschter."[43] Eine Verfassung im Rechtssinne verlangt danach ein Staatsvolk und Staatlichkeit. Die andere, weniger staatszentrierte Gestalt des Arguments hat *Christoph Möllers* formuliert. Der Begriff der Verfassung, wolle man seinen emanzipatorischen Gehalt nicht verraten, verlange zwar nicht zwingend Staatlichkeit oder ein Staatsvolk, wohl aber einen Prozess kollektiver Selbstbestimmung, der eine „demokratische Politisierung der Rechtserzeugung durch die Begründung einer neuen Herrschaftsordnung" leiste.[44]

Unter diesen beiden paradigmatischen Ansätzen erscheint die Konzeption eines Unionsverfassungsrechts reduktionistisch oder gar ideologisch.[45] Es fehlt entweder das europäische Staatsvolk (*Kirchhof*) oder aber ein Akt, der als Ursprung der kollektiven Selbstbestimmung der Europäer begriffen werden könnte (*Möllers*). Verfassungsrechtliche Entwicklungen auf der europäischen Ebene können danach nur Holzwege sein[46] – auch wenn die Schlussfolgerungen der beiden Ansätze konträr sind: Aus der staatszentrierten Sicht, für die *Kirchhof* steht, gefährdet die unzureichende Determinierung der Unionsorgane die kollektive Selbstbestimmung im staatlichen „Primärraum", während aus der republikanischen Perspektive, für die *Möllers* steht, gerade die primärrechtliche Überdeterminierung des politischen

43 *Paul Kirchhof*, Der europäische Staatenverbund, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin: Springer 2009, 1009–1043 (1011); vgl. weiter *Paul Kirchhof*, Vorrang des Rechts. Zu den Grenzen eines Anwendungsvorrangs von Europarecht, NJW 2022, 1049–1054.

44 *Christoph Möllers*, Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin: Springer 2009, 227–277 (229 f.); *Möllers* hat seine Position inzwischen fortentwickelt, *Christoph Möllers*, Die Europäische Union als demokratische Föderation, Köln: Fritz Thyssen Stiftung 2019, 20 ff, sowie *ders.*, in diesem Band.

45 Zum Ideologieverdacht Jan Komárek (Hrsg.), European Constitutional Imaginaries. Between Ideology and Utopia, Oxford: Oxford University Press 2023.

46 Prononciert, in der rechtlichen Bestandsaufnahme aber abwegig *Dietrich Murswiek*, Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung. Zu den Konsequenzen der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union und der Erstreckung der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs auf den EU-Vertrag, NVwZ 2009, 481–486 (483): „die verfassungsgebende Gewalt bezüglich der Mitgliedstaaten [geht] auf die Europäische Union über".

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Prozesses auf der Ebene der Union demokratievereitelnde Effekte zeitigt und gegen eine verfassungsrechtliche Lesart der Verträge spricht.

Nun gibt es aber auch andere Verständnisse von Demokratie, welche Demokratie nicht als kollektive Selbstbestimmung, sondern als legitimen Entscheidungsprozess einer pluralistischen und komplexen Gesellschaft konzipieren, die nicht auf einen einzigen „Primärraum" ausgerichtet sein muss.[47] Rechtswissenschaftlich ist dabei besonders relevant, dass die EU-Verträge ein solches Verständnis von Demokratie zeigen, das ohne die Prämisse kollektiver Selbstbestimmung auskommt. Der Vertragsgesetzgeber behauptet, dass die Union demokratisch ist (Art. 2 EUV), ohne zugleich zu beanspruchen, ein europäisches „Wir" zu repräsentieren, das sich in einem Gründungsmoment manifestiert hat. Das scheint realistisch: Es gibt zwar selbstreflexive Prozesse in der europäischen Gesellschaft,[48] aber kaum jemand diagnostiziert ein europäisches „Wir" kollektiver Selbstbestimmung.

Nun kann man erwägen, ob der Vertragsgesetzgeber die demokratische Idee verkannt oder gar verraten hat, weil er ein politisches System ohne Selbstbestimmung als demokratisch deklarierte. Dagegen sprechen allerdings die demokratische Dignität dieser Entscheidung selbst (Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten, oft mit qualifizierten Mehrheiten, im Anschluss an einen fast ein Jahrzehnt währenden Beratungsprozess, in dessen Zentrum eine gesamteuropäische Versammlung, der Konvent, stand) – und ihre theoretische Belastbarkeit. Es ist zu betonen, dass der Vertragsgesetzgeber kein minimalistisches Konzept von Demokratie[49] verfolgt. Art. 2 EUV zeigt vielmehr ein anspruchsvolles Demokratieverständnis.[50] Seine Anforderungen nehmen viele der Anliegen von Demokratietheorien auf, die Demokratie unter der Idee der Selbstbestimmung konzipieren. Mit anderen Worten: Für die Grundstruktur des Unionsverfassungsrechts ist es gerade charakteristisch, dass seine Genese auf einem Gründungsakt in völkervertraglicher

47 *Harold J. Laski*, The Foundations of Sovereignty, London: Harcourt Brace & Co. 1921, 251–267; *Manfred G. Schmidt,* Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer 2019, 319–328; spezifisch zur Union *Sandra Kröger/Dawid Friedrich*, Introduction: The Representative Turn in EU Studies, Journal of European Public Policy 20 (2013), 155–170; *Sofia Näsström*, Where is the Representative Turn Going?, European Journal of Political Theory 10 (2011), 501–510.

48 *Jiří Přibáň*, Introduction: On Europe's Crises and Self-constitutions, in: Jiří Přibáň (Hrsg.), Self-Constitution of European Society. Beyond EU Politics, Law and Governance, London: Routledge 2016, 1–10.

49 Dazu kritisch *Jürgen Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1973, 169 ff.

50 *von Bogdandy* (vor Fn. 1), 14 f., 218 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Form zurückgeht, dass damit aber über den normativen Gehalt dieser Ordnung kaum etwas gesagt ist.[51]

Vor diesem Hintergrund bildet das Argument fehlender kollektiver Selbstbestimmung im unionsrechtlichen Kontext keinen überzeugenden Einwand gegen eine verfassungsrechtliche Deutung des Unionsprimärrechts. Vielmehr lassen sich – unter Adaptierung ihrer demokratietheoretischen Prämissen – sowohl staatszentrierte (delegationsrechtliche) als auch republikanische Positionen *innerhalb* eines verfassungsrechtlichen Ansatzes reformulieren, ebenso wie pluralistische Positionen, die zwischen beiden vermitteln wollen.[52] Eher stellt sich die Gegenfrage, wie die auf Selbstbestimmung gepolten Ansätze sich zu der Entscheidung in Art. 2 EUV verhalten: Ist es für eine rechtswissenschaftliche Einschätzung der demokratischen Natur eines politischen Verbands irrelevant, dass frei gewählte Repräsentanten dessen demokratische Natur postuliert und zum normativen Maßstab seines Handelns erhoben haben?

Abschließend möchten wir festhalten, dass diese Einwände auch für uns einen durchaus relevanten Punkt artikulieren. Es geht um die verbreitete Intuition, dass das, was wir als Verfassungsrecht der Union bezeichnen, auf oftmals diffus bleibende Weise nicht vollständig dem entspricht, was man im nationalstaatlich geprägten Erfahrungs- und Erinnerungshorizont unter einer *Verfassung* versteht.[53] Wohlweislich spricht auch der Vertragsgesetzgeber eben nicht von Verfassung und begreift ausweislich Art. 1 Abs. 2 EUV die Unionsverträge auch in der Lissabonner Fassung als bloße Stufe einer unabgeschlossenen Integration (13. Erwägungsgrund der Präambel des EUV), die weiterzuführen eine zumindest politische Verpflichtung darstellt (14. Erwägungsgrund). Wir tragen dieser Intuition dadurch terminologisch Rechnung, dass wir zumeist nur von Verfassungsrecht, Verfassungskern, Verfassungsorganen usw. sprechen, nicht aber von einer unionalen *Verfassung* als solcher. Im Englischen und Französischen entsprechen diese Komposita den Adjektiven *constitutional* bzw. *constitutionnel*, eine behutsamere Formulierungstechnik, die auch der EuGH wählt. Damit bleibt der Begriff der *Unionsverfassung* als semantischer Marker für den Schritt auf eine weitere Stufe.

---

51 Dazu näher *Bast/von Bogdandy*, in diesem Band.

52 Zu ersterem siehe exemplarisch *Weber*, zum zweiten *Farahat*, zu letzterem *Franzius* und *Wendel*, alle in diesem Band.

53 Volkmann spricht in diesem starken Sinne von einer „Bürgerverfassung", *Uwe Volkmann*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen: Mohr Siebeck 2013, 95 f.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

III. Drei Innovationen

Zur Weiterentwicklung des verfassungsrechtlichen Ansatzes unterbreitet dieser Band eine Systematisierung, die zu einer materiellen Binnenhierarchie im Unionsverfassungsrecht führt.[54] Das soll sein Verständnis, seine Interpretation und seine Anwendung erleichtern und verbessern. Der Systematisierungsbedarf ist angesichts des Umfangs der Verträge offensichtlich, gerade für einen verfassungsrechtlichen Ansatz. Diese Fülle, aber auch Gegenstand und Detailliertheit vieler Bestimmungen erschweren die Funktion von Verfassungsrecht, eine rechtliche Idee des Gemeinwesens zu vermitteln und die gesamte Rechtsordnung daran auszurichten.

Wir sehen die positivrechtliche und damit demokratisch validierte Grundlage einer solchen Systematisierung in den Bestimmungen der ersten drei Titel des EU-Vertrags (Art. 1–19 EUV). Von ihnen aus kann man ein gesamthaftes Verständnis dessen entfalten, was der EuGH den „eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen" der Union nennt.[55] Diese Artikel des EUV vermitteln eine Idee der Union, eine komplexe natürlich, entsprechend der Komplexität der europäischen Gesellschaft. Diese Idee leitet die Auslegung der anderen Normen des Unionsrechts im Sinne einer prinzipienorientierten Interpretation. Zugleich wohnt der in den Art. 1 bis 19 EUV manifestierten Lissabonner Verfassungsidee ein überschießendes Potential inne, welches das Unionsverfassungsrecht als ein unvollendetes Projekt ausweist, rechtsinterne Kritik erlaubt und transformatorische Interpretationen ausrichtet.[56]

Theoretisch formuliert zielt diese Heraushebung von Art. 1 bis 19 EUV auf ein *constitutional mainstreaming*. Solches *mainstreaming* verlangt entweder interpretative Einheitsbildung oder aber Markierung von Differenz durch die Identifizierung von Bestimmungen, welche im Lichte der Grundlagen als Ausnahmen gelten müssen und als potentiell reformbedürftig erscheinen. Art. 1 bis 19 EUV legen den verfassungsrechtlichen Normalfall fest, selbst wenn dieser Normalfall aufgrund spezieller vertragsrechtlicher Anordnungen in einigen Politikbereichen nur eingeschränkt gilt. Die Artikel 1 bis 19 EUV kennzeichnet damit ein reflexives Element, das innere Spannungen und unterschiedliche Entwicklungsstände im geltenden Recht

54 Eine nähere Erläuterung dieses Ansatzes findet sich im Beitrag von *Bast/von Bogdandy*, in diesem Band, IV.2.

55 EuGH, *CETA* (Fn. 21), Rn. 110.

56 Zu den Auslegungsmethoden *Bast/von Bogdandy*, in diesem Band, IV.3.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sichtbar macht und Abweichungen unter verfassungspolitischen Rechtfertigungsdruck setzt.[57]

1. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 EUV als Verfassungskern

Unser Systematisierungsvorschlag besteht aus mehreren Komponenten. Erstens identifizieren wir in Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 EUV den Kern des europäischen Verfassungsrechts, der auf die gesamte Unionsrechtsordnung ausstrahlt.[58] Dabei sind die Werte und Prinzipien des Art. 2 EUV besonders systemprägend, da sie die europäische Gesellschaft „auszeichnen", so der explizite Wortlaut, und damit sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten verfassen. Dieser Verfassungskern bildet das prägende Zentrum des Unionsverfassungsrechts. Er charakterisiert die Union und die Mitgliedstaaten als verbundene Träger des europäischen Integrationsprozesses, der eine europäische Gesellschaft hervorgebracht hat, die sich im Horizont dieser Werte und Prinzipien entwickelt.

Es kommt unserem Ansatz entgegen, dass der EuGH Art. 2 EUV inzwischen in diesem Sinne deutet. Dessen Werte geben nunmehr der Union „schlechthin ihr Gepräge".[59] Andere Sprachfassungen sind noch deutlicher: „They define the very identity of the European Union as a common legal order."[60] Die Unionswerte rücken damit in eine Stellung, welche mitgliedstaatlicher Verfassungsidentität vergleichbar ist[61] und gewinnen enorm an rechtlicher Bedeutung. In dem konkret strittigen Fall rechtfertigt dies die Interpretation einer Kompetenznorm, welche einen Rechtsakt größter rechtlicher und politischer Tragweite ermöglicht.

Wir folgen dem EuGH und nutzen den Begriff des Verfassungskerns (*constitutional core*), um seinen Identitätsbegriff zu präzisieren und von

57 Zu dieser Deutung des Verfassungsvertrags aus der Perspektive des Jahres 2005 siehe *Jürgen Bast*, The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution, GLJ 6 (2005), Special Issue: The Unity of the European Constitution, 1433–1452.

58 Die hier vertretene Deutung entwickelt die frühere These weiter, nach der allein Art. 2 EUV diesen Verfassungskern bildet: *von Bogdandy* (vor Fn. 1), 158.

59 EuGH, *Ungarn/Parlament u. Rat* (Fn. 29), Rn. 127, 232*; Polen/Parlament u. Rat* (Fn. 29), Rn. 145, 264.

60 Die französische Fassung spricht von „l'identité même". Die nachfolgende Rechtsprechung hält an dieser sprachlichen Ambiguität fest, bestätigt aber die Aussage, siehe EuGH, Urteil v. 5.6.2023, Rs. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, Rn. 67 – *Kommission/Polen (Indépendance et vie privée des juges)*.

61 Dazu *von Bogdandy/Spieker*, in diesem Band.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

den sozialpsychologischen Bedeutungsdimensionen abzugrenzen.[62] Dabei sei noch darauf hingewiesen, dass der Begriff Verfassungskern oft mit den Attributen des „Unverletzlichen" und „Unveränderlichen" konnotiert wird[63] und damit eine Dogmatik des „verfassungswidrigen Verfassungsrechts" ermöglichen will.[64] Eine solche Dogmatik ist hier nicht unser Gegenstand.

2. Art. 1 bis Art. 19 EUV als Grundlagenteil

Zweitens lesen wir die Bestimmungen der Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 EUV gemeinsam mit den weiteren Bestimmungen der ersten neunzehn Artikel des EU-Vertrags als Grundlagenteil der Verträge, der die wichtigsten Bestimmungen des Unionsverfassungsrechts niederlegt. Damit realisiert der Lissabonner Vertrag das seit Mitte der 1990er Jahre verfolgte Anliegen, der Union einen „Basisvertrag" zu geben, der die elementaren verfassungsrechtlichen Entscheidungen in einem knappen Dokument zusammenführt und eine Systematisierung des so unübersichtlichen Primärrechts erlaubt. Wir lesen die Lissabonner Systematik, in die der Vertragsgesetzgeber die „Substanz" des Verfassungsvertrags überführt hat, als Verwirklichung dieses elementaren Reformanliegens, das mit beharrlichem politischen Willen verfolgt wurde und auf großer juristischer Expertise beruht.[65] In unserer Rekonstruktion etablieren die Verträge ein System von Konkretisierungsstufen, in dem nachgeordnete Vorschriften im Lichte der Grundlagenbestimmungen des EUV zu deuten sind. Diese innovative, durch den Lissabonner Vertrag begründete Systematik nimmt der vorliegende Band zum Ausgangspunkt seiner Rekonstruktion des Unionsverfassungsrechts.

---

62 Näher *von Bogdandy* (vor Fn. 1), §§ 31 ff.

63 Besonders ausgeprägt im deutschsprachigen Verfassungsrechtsdiskurs, vgl. *Monika Polzin*, Verfassungsidentität. Ein normatives Konzept des Grundgesetzes?, Tübingen: Mohr Siebeck 2018. Der englischsprachige Diskurs ist hier offener, siehe *Daniel Sarmiento*, The EU's Constitutional Core, in: Alejandro Saiz Arnaiz/Carina Alcoberro Llivana (Hrsg.), National Constitutional Identity and European Integration, Cambridge, Antwerpen: Intersentia 2013, 177–204.

64 Zu entsprechenden Ansätzen *Martin Mlynarski*, Zur Integration staatlicher und europäischer Verfassungsidentität. Das europäische Demokratieprinzip des Art. 2 EUV als Maßstab der europäischen Vertragsänderungsverfahren?, Tübingen: Mohr Siebeck 2021; *Martin Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie. Rechtsvergleichende und europarechtliche Dimensionen einer Idee, München: Herbert Utz 2012, 306 ff.; zum älteren Diskurs im Anschluss an das EWR I-Gutachten siehe *Andreas von Arnauld*, Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts, EuR 38 (2003), 191–216.

65 Dazu im Einzelnen *Bast/von Bogdandy*, in diesem Band, IV.2.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zu den Eigenarten der Lissabonner Systementscheidungen gehört, dass die Reorganisation der Verträge nicht dem Modell einer schlichten Zweiteilung folgt, das in den 1990er Jahren propagiert wurde. Erstens haben nicht alle Bestimmungen des EUV Grundlagencharakter, namentlich nicht die des Titels V (Art. 21 bis Art. 46 EUV) über das auswärtige Handeln der Union und ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Sie betreffen eine der in Art. 3 EUV genannten Aufgaben (Art. 3 Abs. 5 EUV) und gehören danach systematisch in den AEUV, deren Ort Art. 205 AEUV bezeichnet. Zweitens sind nicht alle Bestimmungen mit Grundlagencharakter in den ersten drei Titeln des EUV gebündelt. Vielmehr kommt etlichen Schlussbestimmungen des EUV (Art. 47 bis 55 EUV) und im Ersten Teil des AEUV (Art. 1 bis 17 AEUV) materieller Verfassungscharakter zu, insbesondere denen zur Vertragsänderung, zum Beitritt und zum Austritt. Wir verstehen diese Bestimmungen, die sich auf die Union bzw. ihre Politiken als Ganze beziehen, als eine weitere Konkretisierungsstufe im Primärrecht und bezeichnen sie als Grundlagenbestimmungen zweiter Ordnung.

Insgesamt zeichnet es die Struktur der Verträge aus, dass ihre Konkretisierungsstufen nur unscharf gegeneinander abgrenzt sind und hermeneutisch rekonstruiert werden müssen. Beispielsweise zählen wir Art. 20 EUV nicht zum Grundlagenteil der Verträge, weil von den Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit keine strukturprägende Kraft für das Unionsverfassungsrecht ausgeht. Es handelt sich, ähnlich wie Art. 21 EUV, um eine Kopfbestimmung, wie sie in einer Vielzahl von Titeln des AEUV vorangestellt ist.

3. Die Gesellschaft des Art. 2 Satz 2 EUV als soziale Referenz

Weiter macht dieser Band, wenngleich nicht in allen Beiträgen, einen Vorschlag, was als Fluchtpunkt unionsverfassungsrechtlicher Konstruktion im Sinne seiner sozialen Referenz dienen kann: die in Art. 2 Satz 2 EUV in Bezug genommene europäische Gesellschaft. Dieser Vorschlag sei ausführlicher erläutert. Er versteht sich in der Tradition des Konstitutionalismus, Verfassungsrecht an einem Kollektivsingular auszurichten, der eine soziale Entität bezeichnet.[66] Vier Begriffe sind dabei von besonderer Bedeutung: Staat, Volk, Nation und verfassungsgebende Gewalt. Viele juristische, aber auch politikwissenschaftliche oder politiktheoretische Abhandlungen ebenso wie Schulbücher und öffentliche Diskurse nutzen diese Begriffe als

66 *Albrecht Koschorke*, Hegel und wir, Berlin: Suhrkamp 2015, 82 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Fluchtpunkt, um politisches Zusammenleben zu deuten, zu kritisieren, zu rechtfertigen. Insofern handelt es sich um Abschlussfiguren, rhetorisch, theoretisch, dogmatisch.

Die Entwicklung des Unionsverfassungsrechts zeichnet sich dadurch aus, dass es keiner dieser Begriffe in die Verträge oder auch nur zu einem allgemein akzeptierten Begriff des unionsverfassungsrechtlichen Diskurses geschafft hat. Zwar hat es immer wieder Anläufe gegeben,[67] aber keiner hat sich bislang durchzusetzen vermocht. Dies liegt, so scheint uns, an der begriffsstrategischen, die Verträge politisch ermöglichenden Entscheidung des Vertragsgesetzgebers, diese Begriffe nur für die mitgliedstaatliche Ebene zu nutzen. Soweit die Verträge diese Begriffe nutzen, stehen sie im Plural und beziehen sich allein auf nationale Kollektive: die Völker und die Mitgliedstaaten. Man kann dies als eine Konzession an die Kräfte deuten, die auch die Verwendung des Verfassungsbegriffs für das Unionsprimärrecht ablehnen (oben, II.3.).

Diese Entscheidung hat lange impliziert, dass dem Unionsverfassungsrecht ein Kollektivsingular fehlte, der seine soziale Referenz zum Ausdruck bringt. Die Unionsbürgerschaft des Maastrichter Vertrags von 1992 führte zu akademischen Versuchen, hiermit die Lücke zu schließen, sie waren aber nicht erfolgreich.[68] Das Fehlen solcher Begriffe trägt zum Eindruck einer Haltlosigkeit des Unionsverfassungsrechts und der Union bei. Europäisches Verfassungsdenken tut sich schwer ohne einen solchen Singular.

Der Verfassungsvertrag reagierte 2004 mit zwei Innovationen auf diesen Eindruck, die sich heute in Art. 2 EUV finden. Die erste findet sich in Art. 2 Satz 1 EUV in der Postulierung europäischer Werte, denn Werten wohnt ein

67 *Jean Monnet*, Les États-Unis d'Europe ont commencé. La communauté européenne du charbon et de l'acier. Discours et allocutions 1952–1954, Paris: Robert Laffont 1955; *Walter Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf, Wien: Econ 1969; *Angela Augustin*, Das Volk der Europäischen Union. Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs, Berlin: Duncker & Humblot 2000; vgl. auch EuG, Urteil v. 23.4.2018, Rs. T-561/14, ECLI:EU:T:2018:210, Rn. 113 f. – *One of Us u.a./Kommission* („verfassungsgebende Gewalt"); Schlussanträge von GA Sharpston v. 31.10.2019, verb. Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17, ECLI:EU:C:2019:917, Rn. 253 – *Kommission/Polen u.a.* („europäischer ‚Demos'").

68 *Claudio Franzius*, Das „Wir der Anderen" in Europa. Wer ist das demokratische Subjekt in Europa?, in: Claudio Franzius/Tine Stein (Hrsg.), Recht und Politik. Zum Staatsverständnis von Ulrich K. Preuß, Baden-Baden: Nomos 2015, 171–192 (174 ff.); zu den Potentialen *Kadelbach*, in diesem Band.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Element von Letztbegründung inne.[69] Nun sind Werte, also gesellschaftsweit verbreitete und verankerte normative Orientierungen, zwar ein kollektives Phänomen, aber ihnen fehlt ein soziales Substrat. Ein solches findet sich in der zweiten Innovation des Art. 2 EUV, genauer in Art. 2 Satz 2 EUV. In diesem Satz postuliert der Vertragsgesetzgeber eine europäische Gesellschaft.

Gesellschaft ist ein Kollektivsingular, dessen Bedeutung in allgemeinen gesellschaftlichen Diskursen Begriffen wie Volk, Staat, Nation und verfassungsgebende Gewalt in nichts nachsteht. Ein wichtiger Unterschied besteht allerdings darin, dass das staatszentrierte Verfassungsdenken ihn nicht als Zentralkategorie beansprucht. Deshalb kann er leichter eine unionsrechtliche Verwendung finden als Volk, Staat, Nation und verfassungsgebende Gewalt. Wir deuten seine Verwendung als kreativen Kompromiss zwischen den beiden unter II.3. beschriebenen Lagern: Zum einen stellt er dem europäischen Verfassungsdenken einen großen Kollektivsingular als soziale Referenz zur Verfügung, zum anderen tastet er die Schlüsselbegrifflichkeit des anderen Lagers nicht an.

Dabei ist zu unterstreichen, dass diese Begriffe zwar eine identische Funktion erfüllen, aber doch mit unterschiedlichen Stoßrichtungen verbunden sind. Es macht einen Unterschied, ob man Verfassungsrecht staatszentriert, volkszentriert oder gesellschaftszentriert rekonstruiert. Der Gesellschaftsbegriff kommt mit einem Programm, weil er die soziale Totalität heterogener fasst und eher von den interagierenden Individuen her konzipiert, und nicht, wie etwa der Begriff *Staat*, eher ausgehend von den Institutionen öffentlicher Gewalt. Es steht zu erwägen, ob der Begriff sogar eine inhärent republikanische Stoßrichtung hat. Immerhin spricht das vielleicht wichtigste Dokument des europäischen Konstitutionalismus von Gesellschaft mit einer solchen Stoßrichtung. Art. 16 der Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers von 1789 lautet: „Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung." Allerdings gibt es auch andere relevante Traditionslinien.[70]

Bislang hat es kaum Vorschläge gegeben, den Begriff der Gesellschaft in Art. 2 EUV als europäische Gesellschaft zum verfassungsrechtlichen

69 *Niklas Luhmann*, Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?, Heidelberg: C.F. Müller 1993, 19.

70 Vgl. *Christian Neumeier*, Kompetenzen. Zur Entstehung des deutschen öffentlichen Rechts, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, 47–49 ; *Weber*, in diesem Band, III.2..

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Fluchtpunkt zu erheben.[71] Einige Interpreten sind noch nicht einmal der Auffassung, dass das Wort *Gesellschaft* die europäische Gesellschaft meint, sondern sehen die mitgliedstaatlichen Gesellschaften angesprochen,[72] oder beides zugleich.[73]

Dass Art. 2 EUV eine europäische Gesellschaft meint, ergibt sich aber aus dem Singular *Gesellschaft*. Dass es sich nicht um die Weltgesellschaft handelt, ergibt sich aus dem Bezug auf die EU-Mitgliedstaaten sowie der Fundierung in Werten: Die Weltgesellschaft zeichnet sich sicherlich nicht durch die zwölf Standards des Art. 2 EUV aus.[74] Die hier vorgeschlagene Lesart findet inzwischen Bestätigung durch den Gerichtshof der EU: Die Große Kammer des Gerichts hat die europäische Gesellschaft in einem spektakulären Fall als argumentativen Topos genutzt und die Integrität der demokratischen Willensbildungsprozesse dieser Gesellschaft als legitimes Schutzgut anerkannt.[75]

Der Vertragsgesetzgeber von Lissabon postuliert also in Art. 2 EUV, dass die Europäerinnen und Europäer mit ihren siebenundzwanzig Mitgliedstaaten nach 70 Jahren Integration, also 70 Jahre in einem immer engeren Zusammenschluss der Völker Europas, eine Gesellschaft bilden. Danach

---

71 Zuerst wohl *Stelio Mangiameli*, in: Hermann-Josef Blanke/Stelio Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on European Union (TEU). A Commentary, Berlin: Springer 2013, Art. 2 TEU, Rn. 5 f. u. 35–41; nun aber *Loïc Azoulai*, The Law of European Society, CML Rev. 59 (2022), 203–214; *Alexander Heger/Raven Kirchner*, Die Europäische Union auf dem Weg in eine europäische digitalisierte Gesellschaft?, in: Raven Kirchner/Alexander Heger/Rainer Hofmann/Stefan Kadelbach (Hrsg.), Digitalisierung im Recht der EU, Baden-Baden: Nomos 2023, 19–135.

72 So *Pierre-Yves Monjal*, Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Quels fondements théoriques pour le droit constitutionnel de l'Union européenne?, Revue trimestrielle de droit européen 40 (2004), 443–475 (453 f.); *Christian Calliess*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 2 EUV, Rn. 31; unklar *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL, München: C.H. Beck 2024, Art. 2 EUV, Rn. 41 f.

73 *Peter-Christian Müller-Graff*, § 8: Die Vertragsziele der Europäischen Union, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden: Nomos 2022, 359–399 (Rn. 71); *Karl-Peter Sommermann*, § 3: Die gemeinsamen Werte der Union und der Mitgliedstaaten, in: Matthias Niedobitek (Hrsg.), Europarecht. Grundlagen und Politiken der Union, Berlin: De Gruyter 2020, 257–292 (Rn. 19).

74 Warum alle 12 Standards als Prinzipien zu verstehen sind, siehe *von Bogdandy/Spieker*, in diesem Band.

75 EuG, Urteil v. 27.7.2022, Rs. T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, Rn. 55 f., 88 – *RT France/Rat*.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

hat der Integrationsprozess zwar keinen europäischen Staat und kein europäisches Volk, wohl aber eine gemeinsame Gesellschaft hervorgebracht. Dabei weist Art. 2 EUV diese Gesellschaft nicht historisch, nicht kulturell, nicht ethnisch, nicht religiös aus, sondern charakterisiert sie allein über normative Grundaussagen (rechtlich: Verfassungsprinzipien). Gleichzeitig verweist der Daseinszweck der Union, diese Werte zu fördern (Art. 3 Abs. 1 EUV), diese Gesellschaft als etwas Fragiles, Unfertiges, auf Weiterentwicklung anlegt aus, und damit auch den Integrationsprozess selbst, der sie hervorgebracht hat. Die europäische Gesellschaft ist Produkt und Telos des Integrationsprozesses.

Der Wertbezug dieser Gesellschaft macht klar, dass Art. 2 EUV *Gesellschaft* nicht aus dem Gegensatz zu *Gemeinschaft* versteht: Der deutsche, Ferdinand Tönnies zu verdankende Dualismus von Gesellschaft und Gemeinschaft unterscheidet ja die beiden Phänomene durch den spezifischen Wertebezug einer Gemeinschaft.[76] So versteht man in Deutschland als Gesellschaft oft eine nur marktförmig integrierte Gruppe, als Gemeinschaft hingegen eine innigere, namentlich durch Werte integrierte Gruppe. Die Terminologie der Verträge zeigt hingegen eine geradezu gegenteilige Logik. Auf die ökonomisch zentrierte europäische Wirtschafts*gemeinschaft* des EWG-Vertrags von 1957 (umbenannt 1992 in Europäische Gemeinschaft *tout court*) lässt der Vertragsgesetzgeber 2007 die in Werten gegründete *Gesellschaft* folgen.

Die nähere Bedeutung von *Gesellschaft* in Art. 2 EUV lässt sich gut anhand des Staatsbegriffs verdeutlichen. Der Begriff des Staates wie der Begriff der Gesellschaft haben je zwei Bedeutungen. In einer Bedeutung bezeichnen sie eine *Totalität* und in einer zweiten einen *Teil* dieser Totalität. Als Staat bezeichnet man zum einen, in der engen Bedeutung, die öffentlichen Institutionen mit ihrem Personal, Verfahren, Ressourcen und Instrumenten. Zum anderen meint Staat, in einer weiten Bedeutung, die soziale Gesamtheit, die über die öffentlichen Institutionen hinausgehend auch alle Bürgerinnen und Bürger umschließt.[77] Gesellschaft meint in der engen Bedeutung das Gegenüber der öffentlichen Institutionen, des Staats im engen Sinne, also die Gesamtheit privater Beziehungen. Die beiden en-

76 *Manfred Riedel*, Gesellschaft, Gemeinschaft, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart: Klett 1975, 801–862 (insb. 830 ff.).

77 *Hegel* (Fn. 35), § 258; näher *Armin von Bogdandy*, Hegel und der Nationalstaat, Der Staat 30 (1991), 513–535.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gen Bedeutungen von Staat und Gesellschaft konstituieren somit den Dualismus von Staat und Gesellschaft.[78] In der weiten Bedeutung bezeichnet Gesellschaft hingegen, wie der weite Begriff des Staates, die gesellschaftliche Totalität. Schon Jean-Jacques Rousseau verstand den *Gesellschafts*vertrag als Grundlage seines *Staats*rechts.[79] Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 nutzt in Art. 16 *Gesellschaft* in diesem Sinne. Die Europäische Menschenrechtskonvention bestätigt dieses Verständnis. Sie spricht von „einer demokratischen Gesellschaft" (vgl. Art. 6 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2, Art. 11. Abs. 2 EMRK) und stellt damit Anforderungen an die öffentlichen Institutionen der Konventionsstaaten.

Art. 2 EUV konzipiert mithin eine europäische Gesellschaft ohne einen europäischen Staat. Es geht aber Art. 2 EUV nicht um eine staatenlose Gesellschaft. Er versteht vielmehr die Mitgliedstaaten, mit allen ihren öffentlichen Institutionen, als konstitutiven Teil der europäischen Gesellschaft. *Gesellschaft* in Art. 2 EUV meint weit mehr als nur die Sphäre privater Rechtsbeziehungen oder die Sphäre gesellschaftlichen Engagements, die der Vertrag als Zivilgesellschaft bezeichnet (Art. 11 Abs. 3 EUV).[80] Gesellschaft in Art. 2 EUV bezeichnet das soziale Ganze, in dem sich die Institutionen der Union und ihrer Mitgliedstaaten sowie alle privaten und politischen Subjekte (Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmen, zivilgesellschaftliche Vereinigungen, Gewerkschaften, Parteien, Kirchen usw.) bewegen.

Damit verändert sich die Perspektive auf die Konflikte, welche die Europäische Union beschäftigen: Sie erscheinen nicht mehr in erster Linie als Konflikte *zwischen* Mitgliedstaaten, sondern als Konflikte *in* einer Gesellschaft. Die Konflikte um die Rechtsstaatlichkeit etwa sind damit nicht die zwischen liberalen westlichen Mitgliedstaaten und illiberalen östlichen, sondern zwischen unterschiedlichen Verständnissen, die in fast allen Mitgliedstaaten einen parteipolitischen Ausdruck haben.

Eine weitere perspektivische Veränderung resultiert daraus, dass unter dem Totalitätsbegriff, der auf soziale Interaktion abstellt, auch die in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen zur europäischen Gesellschaft im

78 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1976, 185.

79 *Jean-Jacques Rousseau*, Vom Gesellschaftsvertrag oder die Grundsätze des Staatsrechts (1762), hrsg. von Hans Brockard, Stuttgart: Reclam 1977.

80 Ganz in diesem Sinne die Unterscheidung in EuG, *RT France/Rat* (Fn. 75), einerseits Rn. 55 f., 85 (europäische Gesellschaft), andererseits Rn. 108, 175, 191, 202 (Zivilgesellschaft).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sinne von Art. 2 EUV gehören. Die in Art. 10 EUV angesprochenen Legitimationssubjekte demokratischer Willensbildung, die Bürgerinnen und Bürger in ihrer doppelten Rolle als Staatsangehörige der Mitgliedstaaten und als Unionsbürger, sind nach unserem Verständnis verfassungstheoretisch auf einer anderen Ebene angesiedelt: Subjektstatus haben die privaten und öffentlichen Akteure *in* der europäischen Gesellschaft, nicht diese Gesellschaft selbst.[81] Deshalb gehen wir auch nicht so weit, die Gesellschaft als Legitimationssubjekt zu begreifen, also ihr in dieser Hinsicht eine Rolle wie Volk oder Nation zuzusprechen. Zugleich aber spricht die Bezugnahme des Art. 2 EUV auf die Union und ihre Mitgliedstaaten gegen ein pan-europäisches Verständnis der europäischen Gesellschaft. Die europäische Gesellschaft des Art. 2 EUV ist institutionell verfasst, nämlich in der Union und ihren Mitgliedstaaten. Die hoheitlich-institutionelle Seite der europäischen Gesellschaft endet damit an den Außengrenzen der Union. Dem steht nicht entgegen, dass die Union auf Erweiterung (Art. 49 EUV) und Öffnung (Art. 8 EUV) angelegt ist, wie auch die Werte und Prinzipien des Art. 2 EUV keineswegs exklusiv unionale oder auch nur europäische sind.

So bildet die Gesellschaft nach Art. 2 EUV einen Kollektivsingular, der als die ultimative soziale Referenz des Unionsverfassungsrechts dienen kann, ohne sie als handlungsfähiges Subjekt zu verdinglichen oder Legitimationssubjekt zu postulieren. Zugleich ist der Begriff, wie auch die anderen Kollektivsingulare, als juristisches Argument nur mit großer Umsicht einzusetzen.[82] Seine rekonstruktive Rolle ist vor allem die einer Abschlussfigur, die rechtswissenschaftliche Deutungsangebote an eine soziale Praxis konkreter Subjekte zurückbindet.

IV. Struktur des Buches

Anders als alle uns bekannten Rekonstruktionen des Unionsverfassungsrechts, einschließlich der beiden Vorgängerversionen dieses Buches, kann dieser Band ein rechtliches Kriterium für seine thematische Auswahl und Fokussierung angeben. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, präsentieren seine Beiträge die Bestimmungen der Artikel 1 bis 19 EUV

81 Anders *Mangiameli* (Fn. 71), Rn. 38, der den Gesellschaftsbegriff des Art. 2 EUV als „society of European citizens" liest und als Ausdruck des Prinzips der Volkssouveränität deutet.

82 Dies ergibt sich anschaulich aus Möllers Studie zum Staatsbegriff, *Christoph Möllers*, Staat als Argument, Tübingen: Mohr Siebeck 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

als die Grundlagenbestimmungen des gesamten Unionsverfassungsrechts und richten sie an Art. 1 EUV, Art. 2 EUV und Art. 3 Abs. 1 EUV als Verfassungskern aus.

Das Buch gliedert sich, die obigen Verfassungssystematik implementierend, in vier Teile. Der Erste Teil befasst sich mit dem *Verfassungskern* der Union. Er enthält die Beiträge zu Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 EUV, die grundlegende Aussagen zur europäischen Union (*union*), die aus der EU (*Union*) und ihren Mitgliedstaaten besteht, beinhalten. Die Beiträge erarbeiten die grundlegenden Strukturen und Prinzipien, auf denen diese Union beruht.

Die Beiträge im Zweiten Teil behandeln die zentralen Handlungsfelder und Ziele der Union. Sie beschäftigen sich mit den in Art. 3 Abs. 2 bis 5 EUV niedergelegten *Verfassungsaufgaben*. Es erscheint uns vielversprechend, das materielle Verfassungsrecht der EU in der Perspektive verfassungsrechtlich zugewiesener Aufgaben zu entfalten, ohne jedes einzelne der in Art. 3 EUV normierten Ziele zu thematisieren. Entsprechend arbeiten die einzelnen Beiträge dieses Teils heraus, welche „Grundregeln" für die spezifischen Politikbereiche gelten, die „zur Verwirklichung des Integrationsprozesses im Sinne von Art. 1 Abs. 2 EUV beitragen".[83]

Der Dritte Teil entfaltet die *Verfassungsstruktur*. Orientiert an Art. 4–7 und 9 EUV diskutiert er den verfassungsrechtlichen Status von Union, Mitgliedstaaten und den Einzelnen, also den zentralen Akteuren der europäischen Gesellschaft. Im Zentrum stehen dabei Fragen der föderalen Ordnung sowie die Fundierung der jeweiligen Hoheitsgewalt in, und ihre Verpflichtung auf, grundlegende Grund- und Bürgerrechte. Eine planwidrige Lücke ist das Fehlen eines Beitrags zu Art. 5 EUV. Den Übergang zwischen den in Art. 10 EUV behandelten Legitimationsfragen und dem institutionellen System der Union bildet ein Beitrag zu den Prinzipien der Demokratie und der Gewaltenteilung.

Der Vierte Teil schließlich blickt auf die Handlungsträger der Union, ihre *Verfassungsorgane*, die in Art. 13–19 EUV charakterisiert werden und die den einheitsstiftenden „institutionellen Rahmen" der Union, ihre Organisationsverfassung, ausmachen. Der Systematik des EUV folgend werden die zentralen Organe der Union einzeln thematisiert, zugleich aber deren Zusammenwirken miteinander und mit Handlungsträgern der Mitgliedstaaten betrachtet, um das spezifische Modell der Gewaltenkooperation der Union herauszuarbeiten.

83 EuGH, *CETA* (Fn. 21), Rn. 110.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dieser Band entfaltet nicht das gesamte Unionsverfassungsrecht und thematisiert nicht alle Konkretisierungsstufen des Primärrechts, sondern konzentriert sich auf die ersten beiden Stufen. Wo es den Autorinnen und Autoren zweckmäßig erschien, wurden weitere grundlegende Vorschriften einbezogen. Dabei zielen die Beiträge nicht auf eine detaillierte Kommentierung der Regelungsgehalte der Art. 1 bis 19 EUV im Sinne eines geordneten Nachweises des dazu publizierten Materials oder eigener Interpretationsvorschläge mit Blick auf absehbare Fallkonstellationen. Vielmehr soll es darum gehen, die Gehalte der einzelnen Bestimmungen im Lichte der großen konstitutionellen Begriffe zu entwickeln, insbesondere des Art. 2 EUV, und dabei exemplarische dogmatische Fragen in den Blick zu nehmen.

Daraus ergibt sich für die einzelnen Beiträge typischerweise folgende thematische Gliederung, wobei die Reihenfolge und Schwerpunktsetzung variieren: Im einleitenden Abschnitt erfolgt eine problemorientierte Situierung des Beitrags, die exemplarisch auf politische Konflikte und/oder verfassungsrechtliche Debatten Bezug nimmt. Anschließend werden die betreffende(n) Bestimmung(en) im Kontext des Unionsverfassungsrechts im Überblick skizziert, systematisch und entstehungsgeschichtlich verortet und die Bereiche der EU-Verträge identifiziert, die in ihrem Lichte zu interpretieren sind. Im nächsten Schritt benennen die Texte die theoretischen Anknüpfungspunkte und diskutieren dogmatische Schlüsselfragen. Abschließend reflektieren sie den Stand des europäischen Verfassungsprojekts auf dem betreffenden Feld und benennen Defizite und Desiderata im Lichte der konstitutiven Werte und Prinzipien.

Mit diesem Zuschnitt möchte dieser Band dem Unionsverfassungsrecht einen Impuls geben. Die Ausrichtung an den ersten neunzehn Artikeln der Verträge macht grundlegende Strukturen und Gehalte des Unionsverfassungsrechts sichtbar – und produziert aber zugleich, wie jedes Deutungsschema, blinde Flecken. Tendenziell unterbelichtet bleiben die Rechte der Einzelnen und die soziale Dimension der Unionspolitiken. Insgesamt zeichnet sich der Grundlagenteil der Verträge durch institutionelle Themen aus, und selbst in dieser Hinsicht werden wichtige Elemente des Unionsverfassungsrechts ausgeblendet, etwa das System der Rechtsquellen.

Einige dieser Themen werden an geeigneter Stelle von den Autorinnen und Autoren mitbehandelt, etwa die Verfahren der Vertragsänderung und grundlegende Aussagen zur Kompetenzordnung im Beitrag zu Art. 1 EUV oder die in Art. 20 AEUV enumerierten Unionsbürgerrechte im Beitrag zu Art. 9 EUV. Es bleiben Lücken, die teils der begrenzten Kapazität eines einzelnen Studienbuchs, teils aber seiner Orientierung an der Systematik der

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verträge geschuldet sind. So sehr wir das Werk des Lissabonner Vertragsgesetzgebers schätzen, so offensichtlich sind die verbleibenden Defizite, die zu identifizieren uns nicht weniger wichtig ist als die Rekonstruktion seiner neuen Qualität.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748945468-39 - am 07.02.2026, 06:43:14. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -