

Die Daseinsberechtigung der Union

*Ferdinand Weber**

I. Politische Sinnstiftung durch Ziele	179
II. Ziele im Unionsverfassungsrecht	182
1. Vorgeschichte: Begrenzte Ziele im offenen Vertragsdesign	182
2. Distinktion. Von völkerrechtlicher Zielbestückung zu unionsverfassungsrechtlicher Zielsetzung	186
3. Entstehung. Absatz 1 im politischen Rechtserzeugungsprozess	190
4. Stellung im geltenden Unionsverfassungsrecht	193
III. Verfassungstheoretische Perspektiven	194
1. Ressourcen und Elemente einer unionalen Ziel- und Aufgabenlehre	195
2. Gesellschaft ohne Institutionen: Ziele in der société Européenne	201
3. Verfassungstheoretische Deutung von Artikel 3 Absatz 1	208
IV. Dogmatischer Gehalt und Normfunktionen	210
1. Förderung als Ziel: Frieden, Werte, Wohlergehen	210
2. Bedeutungsverschiebungen in Organpraxis und Unionsverfassungsrecht	220
3. Zielkonflikte	230
V. Ziele und Werte: Proprium des Verfassungskerns	231

„Obwohl die Geschichte kein Ziel hat, können wir ihr dennoch unsere Ziele auferlegen. Und obwohl die Geschichte keinen Sinn hat, können doch wir ihr einen Sinn geben.“

– *Karl Popper*¹

I. Politische Sinnstiftung durch Ziele

Die europäische Integration brachte nach 1945 unerwartet dauerhaften Frieden und Wohlstand. Artikel 3 Absatz 1 EUV ist mehr als nur Ausdruck dieses Erfolges. Staaten kommen hier gar nicht mehr vor. Nur die Union ist Adressatin und Subjekt politischer Sinnstiftung. Ihr Ziel „ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“ Die globale Verbreitung des Normtyps, bis in stalinistische Diktaturen und islamische

* Alle Vorschriften ohne Bezeichnung sind im Folgenden solche des EUV.

1 Die offene Gesellschaft und ihre Feinde [1945], Bd. II, 8. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2003, 326.

Theokratien, rät aber zu Skepsis.² Wo „alles Gute, Wahre und Schöne angestrebt wird, wird nichts wirklich angestrebt.“³ Frieden kann mit Gewalt erzwungen, Werte durch Oktroyierung „gefördert“, das eigene Wohlergehen zu Lasten Dritter gemehrt werden. Die universelle Notation unterliegt den partikularen Klaviaturen politischer Bedingungen und Motive.

Absatz 1 kommt mit anderen Worten nicht ohne Kontextualisierung aus. Der EuGH entnimmt Artikel 3 die Verwirklichungsdirektiven des Integrationsprozesses, der die Daseinsberechtigung (*raison d'être*) der Union selbst ist.⁴ Das Unionsverfassungsrecht programmiert hier handlungsbezogenen Sinn, während Artikel 2 Subjekte prägt.⁵ Mit diesem, *ihrem* Verfassungskern, der Mitgliedstaaten (Artikel 1), eine europäische Gesellschaft (Artikel 2), Völker im Plural und Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen kennt (Artikel 3), stellt sich die Union dem Wettbewerb konkurrierender Gesellschaftsmodelle und Ordnungsideen in der internationalen Gemeinschaft wie illiberalen Schwundformen von Mitgliedstaatlichkeit. Der Verfassungskern könnte als Fundament dieser supranationalen politischen Gemeinschaft sogar Akte der Selbstbehauptung einfordern.⁶

Im Folgenden wird die Norm zunächst entwicklungs- und entstehungsgeschichtlich als Ausdruck eines sich verdichtenden Prozesses erschlossen

- 2 Art. 2 f. Verfassung Nordkorea (1972); Art. 3 Nr. 7–9, 12, 14 Verfassung Iran (1979); Art. 1 lit. a) und b) Satzung Europarat; Art. 2 NATO-Vertrag; Art. 4 lit. a) und e) sowie Art. 5 lit. g)–j) OAS-Vertrag; Art. 1, 4, 6 f. ASEAN-Vertrag (1976); Art. 3 lit. c) und f)–i) Constitutive Act of the African Union (2000); Art. 1 Nr. 1–3 UN-Charta; weiterer vergleichender Blick bei *Joris Larik*, *Foreign Policy Objectives in European Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press 2016, 91 ff.
- 3 *Ulrich Haltern*, *Europarecht* Bd. II, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2017, Rn. 1500.
- 4 EuGH, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 172 aE – *EMRK-Beitritt II*; für eine solche Bezeichnung der *purposes* in Art. 1 UN-Charta und die Ausrichtung der *principles* aus Art. 2 an ihnen *Andreas Paulus*, in: Bruno Simma u.a. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Vol. 1, Fourth Edition, Oxford: Oxford University Press 2024, Art. 2 Rn. 12 f.
- 5 *von Bogdandy/Spieker*, in diesem Band; die Existenz identitätsbezogener Normen verneint *Hermann Lübke*, Identität und Kontingenz, in: Odo Marquard/Karlheinz Stierle (Hrsg.), *Identität (Poetik und Hermeneutik, Bd. VIII)*, München: Fink 1979, 655 (657); dagegen *Christoph Möllers*, *Die Möglichkeit der Normen*, Berlin: Suhrkamp 2015, 34 f., 228 f., 401 f.
- 6 Zur Erklärung Chinas und Russlands „On Certain Aspects of Global Governance in Modern Conditions“ vom März 2021 *Anne Peters*, *Constitutional Theories of International Organisations: Beyond the West*, *Chinese Journal of International Law* 20 (2021), 649 (650–652, 697 f.); zum Innenaspekt *Ferdinand Weber*, *The Pluralism of Values in an Identity-framed Verbund: Federal Belonging in the European Union after the Rule of Law Conditionality Judgments*, *E.L.Rev.* 47 (2022), 514 ff.

(II.). Eine verfassungs- und herrschaftstheoretische Perspektive soll ihre Bedeutung aus einem anderen Blickwinkel unterstreichen (III.). Im Anschluss werden dogmatische Gehalte und die wechselnde Bedeutung von Zielen als Konsequenz dieser zunehmenden konstitutionellen Dichte der Verträge identifiziert (IV.). Das Vorgehen soll zugleich drei verfassungsrechtliche Gehalte von Absatz 1 entfalten: erstens einen Transfer politischer Motive in operatives Unionsverfassungsrecht, der einen bewussten Akt der Verbandsaufwertung markiert, zweitens eine Verantwortungskonzentration auf die Union als komplementäre Gemeinwohlträgerin neben ihren Mitgliedstaaten, drittens eine dogmatische Scharnierfunktion zwischen den gesollten Eigenschaften (Art. 1 und 2) und den vielfältigen Verfassungsaufgaben (Art. 3 Abs. 2–5) der Union.

Diese Normstruktur erzeugt zugleich Probleme. Sie stützt einen Erwartungsüberschuss, obwohl die Handlungsfähigkeit der Union maßgeblich weiter vom Willen ihrer Mitgliedstaaten abhängt. Sie drängt weder zu weiteren Verantwortungstransfers noch kann sie den loyalen Vollzug von Unionspolitiken garantieren. Eine föderale Ordnung, die verschiedene Ebenen demokratischer Legitimation und Normproduktion beheimatet und sich den Wert der Rechtsstaatlichkeit zuschreibt, kann sich nicht auf den Satz *ius ad finem dat ius ad media* berufen.⁷ Das Gefälle zwischen Zieluniversalität und Kompetenzbestand verstärkt die Wahrnehmung politischer Dysfunktionalitäten als Krisen der Union.⁸ Die Zuweisung eines Einheitsbildungsauftrags an eine Ebene oder ein Organ ist aus unionsverfassungsrechtlichen Gründen unplausibel geworden. Das föderale Potenzial braucht politische Aktivierung. Die Normstruktur spiegelt damit eine klassische Verfassungsfunktion: die Ermöglichung politischer Prozesse (V.).

7 Karl-Peter Sommermann, in: Hermann-Josef Blanke/Stelio Mangiameli (Hrsg.), *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, Berlin: Springer 2013, Art. 3 Rn. 12; Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ders. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 3 Rn. 12.

8 Etwa Marianne Riddervold u.a. (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Cham: Palgrave Macmillan 2021.

II. Ziele im Unionsverfassungsrecht

1. Vorgeschichte: Begrenzte Ziele im offenen Vertragsdesign

Die Römischen Verträge markierten 1957 einen Integrationsfortschritt. Sie verließen das Konzept einer eng begrenzten Sektorintegration mit autonom verwaltender Haute Autorité der Montanunion.⁹ Der Wechsel des Vertragsdesigns von einem weitgehend vorgezeichneten *traité de règles* (EGKSV) zu einem zukunftsgerichtet politisch ausfüllbarem *traité cadre* (EWGV)¹⁰ war der Schritt in einen Bewegungsrahmen, der Verfassungscharakter und politische Offenheit verband.¹¹

Zugleich waren die Römischen Verträge, wie der Vertrag von Lissabon, das Überführungsgut eines gescheiterten verfassungspolitischen Einigungsversuchs, der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG).¹² Sie sollte eine übergreifende Zielnorm erhalten (Art. 2 EPGV),¹³ gegenüber der Artikel 2 EWGV eine klare Begrenzung auf die Wirtschaft bedeutete:

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte He-

9 Zur Streichung des „caractère supranational“ (dt. „überstaatlichen Charakter“, Art. 9 Abs. 6 EGKSV) mit dem Fusionsvertrag *Ferdinand Weber*, Überstaatlichkeit als Kontinuität und Identitätszumutung, JöR N.F. 66 (2018), 237 (240 Fn. 9 f.).

10 Zur Unterscheidung *Frank Schorkopf*, Robert Krawielickis (1905–1966) Arbeit am Schmelzriegel eines allgemeinen europäischen Rechts, JöR N.F. 67 (2019), 553 (562); *Anne Boerger/Bill Davies*, Imagining the Course of European Law?, in: *Fernanda Nicola/Bill Davies* (Hrsg.), *EU Law Stories*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, 83 (92–95).

11 Deutlich die Schlussanträge von *Maurice Lagrange*, Rs. 6/64, ECLI:EU:C:1964:51, 1279 (1289) – *Costa/E.N.E.L.*

12 *Kiran Klaus Patel*, Projekt Europa: Eine kritische Geschichte, München: C.H. Beck 2018, 37; zu den Verhandlungen über die wirtschaftliche Komponente (Gemeinsamer Markt, Art. 82 ff. EPGV) *Richard T. Griffiths*, *Europe's First Constitution*, London: Federal Trust 2000, 131 ff., Entwurf 189 ff., abrufbar unter <https://bit.ly/3VikLCn>.

13 Darin u.a. Menschenrechtsschutz, Schutz gegen Aggression, gemeinsame außenpolitische Koordinierung, wirtschaftliche Entwicklung durch fortschreitenden Ausbau eines gemeinsamen Marktes und eine Anbindung an die Ziele des Europarates und der NATO; die EMRK sollte gesondert inkorporiert werden (Art. 3 und 45 EPGV).

bung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“¹⁴

Übergreifende Ziele fanden sich hier nur noch in der Präambel. Sie beherbergten die weiteren Motive des operativ engeren Integrationsprozesses. Der heutige Absatz 1 findet dort, abzüglich der Werte, seine Wurzeln. Aus dieser Perspektive war die EWG ein Mittel zur Erreichung ihr selbst nicht obliegender Ziele. Ihre Gründer beabsichtigten, „durch diesen Zusammenschluß ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“.¹⁵ Sie war keine „neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. A Abs. 2 EUV-Maastricht), sondern ein Schritt, der erst „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker“ schaffen sollte (erste Präambelerwägung EWGV). Die Begrenzung des Rechts auf die greifbare *solidarité de fait* vermied eine erneute Überfrachtung des Integrationsprogramms.¹⁶

Die EWG stand zudem in einem Umfeld, in dem andere Organisationen für die Trias Frieden–Werte–Wohlstand bedeutender waren.¹⁷ Überlegungen zur Inkorporation der EGKS in den Europarat (Eden-Plan)¹⁸ und

14 Zur Konkretisierung in Art. 3 EWGV *Koen Lenaerts/Piet Van Nuffel*, EU Constitutional Law, Oxford: Oxford University Press 2021, Rn. I.014 und die Systematisierung bei *Hans Peter Ipsen*, Fusionsverfassung Europäische Gemeinschaften, Bad Homburg: Gehlen 1969, 69: Zielnorm (Art. 2 EWGV), Aufgabenspezifikation (Art. 3 EWGV), Wiederholung in den jeweiligen Politikbereichen und Normierung konkreter Befugnisse dort.

15 Achte Präambelerwägung des EWGV.

16 *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck 1972, 1/11: „Die drei Gemeinschaften sind *Wirtschaftsgemeinschaften*. Ihre Organisation und ihr Recht sind auf die *Wirtschaft* bezogen. Diese Feststellung gilt unabhängig davon, ob das Endziel der Integration die *politische* Vergemeinschaftung ist und ob diese sich im Verlauf wirtschaftlicher Integration mit der Automatik eines zwangsläufigen spill-over-Effekts einstellt, ob sie eines quantitativen Sprungs oder eines politischen Neu-Ansatzes bedarf“, der ein reduziertes Pathos gegenüber der EGKSV-Präambel vermerkt und feststellt, dass „Wohlstands-Förderung und -Fortschritt, Freiheit und Friedenssicherung, wie die Vertragspräambeln sie umschreiben, *keine* geeigneten und adäquaten Zielbestimmungen *gerade der Vergemeinschaftung* zum Ausdruck bringen.“ ebd., 54/14–16, Hervorhebungen im Original.

17 Europarat und EMRK für Menschenrechte und Werte als materiell erstes „Stück einer gemeinsamen Verfassung“, *Karl Josef Partsch*, Die Entstehung der europäischen Menschenrechtskonvention, ZaöRV 15 (1953/54), 631 (633, Zitat), die Westeuropäische Union und die NATO für Krieg und Frieden, *Patel* (Fn. 12), 71–74 und 44–50 m. w. Beispielen; unten, Fn. 154.

18 *Christopher Lord*, „With but not of“: Britain and the Schuman Plan, a Reinterpretation, JEIH 4 (1998), 23 (40): „The Eden Plan was, however, successfully blocked by

die Gegenründung der Europäischen Freihandelsassoziation, treffend als „Verband der Integrationsgeschädigten“¹⁹ betitelt, zeigen, dass es eine Präponderanz zugunsten supranationaler Organisationen nicht gab.²⁰ Stabilität erreichte die EWG erst nach politischem Ringen um ihre Ausrichtung (Fouchet-Pläne), dem Luxemburger Kompromiss, dem Inkrafttreten des Fusionsvertrags, dem Ende der Übergangszeit und dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Den Haag 1969.²¹ Der Druck des Kalten Krieges und die westliche Hegemonie der USA wirkten als externer Antrieb engerer Zusammenarbeit.²²

Eine Nachzeichnung des Wegs vom wirtschaftlichen Teil parzellierter Integrationsprozesse zum dichteren Verfassungsprojekt ist hier nicht erforderlich.²³ Die besondere Bedeutung der Vertragsziele war den Beteiligten bewusst. *Pierre Pescatore*, Mitglied der die Römischen Verträge verfassenden *Groupe de rédaction* und von 1967–1985 Richter am EuGH, brachte ihre Rolle mit der Beschreibung auf den Punkt, „whilst not totally lacking in precision, [they] have nonetheless required ever since a continuous effort of creation. This was in large measure a leap into the unknown.“²⁴ Die

Monnet (now installed as President of the High Authority of the ECSC), with the support of the Italian and West German Governments.“

- 19 *Ulrich Meyer-Cording*, Die europäische Integration als geistiger Entwicklungsprozess, AVR 10 (1962), 42 (65), Zitat.
- 20 *Andrew Moravcsik*, The Choice for Europe, London: Routledge 1999, 86 f., 130 f.; *Bruno de Witte*, The EU as an International Legal Experiment, in: Gráinne de Búrca/Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), The Worlds of European Constitutionalism, Cambridge: Cambridge University Press 2011, 19 (22 f.).
- 21 Zu den Etappen *Frank Schorkopf*, Der Europäische Weg, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2020, 18 ff.; Ausbau setzt Aufbau voraus, dazu *Hartwig Bülck*, Raum und Zeit im Europarecht, AVR 12 (1965), 399 (419 f.).
- 22 *Hans Joas*, Friedensprojekt Europa?, München: Kösel 2020, 66 f.; *Patel* (Fn. 12), 89 f.; die Sowjetunion erkannte die EWG nicht als Völkerrechtssubjekt an, vgl. *Ipsen* (Fn. 16), 54/19: Ausdruck „systemarer Diskrepanz“.
- 23 Dazu *Frank Schorkopf*, Die Unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union 1948–2007, Göttingen: Wallstein 2023; zur Politik ggü. ehemaligen Kolonien exemplarisch *Megan Brown*, The Seventh Member State, Algeria, France and the European Community, Cambridge: Harvard University Press 2022, 6 ff. und unten, Fn. 181.
- 24 *Pierre Pescatore*, The Law of Integration, Leiden: Sijthoff 1974, 20; zu Person und Werk *Vera Fritz*, Activism on and off the Bench: Pierre Pescatore and the Law of Integration, CML Rev. 57 (2020), 475 ff.; *Joseph H.H. Weiler*, Nemo propheta in patria sua, in: Ulrich Haltern/Andreas Bergmann (Hrsg.), Der EuGH in der Kritik, Tübingen: Mohr Siebeck 2012, 187 (187 f.); für ähnliche Aussagen *Walter Hallsteins* s. <https://bit.ly/3P4YtG4> (zuletzt aufgerufen am 9.9.2024).

Verwirklichung begrenzter Ziele durch gemeinsames Recht rechtfertigte für *André Donner*, Richter am EuGH von 1958–1979, den funktionalen Vorrang dieses Rechts; Verfassungssemantik unterstreiche das nur.²⁵ Die Vertragsziele waren „leitender Maßstab der Auslegung des Gemeinschaftsrechts“.²⁶ Die Einheitliche Europäische Akte zog dann Schlussfolgerungen aus den „vereinbarten Verfahren und [...] Praktiken, die sich nach und nach zwischen den Mitgliedstaaten herausgebildet haben“.²⁷ Den Vertrag von Maastricht schlossen sie schließlich, um „den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozeß der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“.²⁸

Die Aufwertung des Integrationsverbandes ist also auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten zurückzuführen. Sie waren es, die Zielvorstellungen aus Präambeln in operatives Recht transferierten. Die keineswegs unmittelbar konsentierten Rechtsprechung des EuGH und die Rolle der Rechtswissenschaft entziehen sich einfachen Kausalitätszuordnungen.²⁹ Absatz 1 bildet die Entwicklung auch aufgrund des Scheiterns des Verfassungsvertrags recht spät ab.³⁰ Nachziehende Normierung ist indes ein Charakteristikum des Integrationsprozesses. Das zeigt die Einrichtung des Europäischen Rates,³¹ die Vertragsänderungen präformierende Erschließung neuer Politikfelder im Sekundärrecht (unten, IV.2.b), die Schaffung

25 *André M. Donner*, *The Role of the Lawyer in the European Communities*, Evanston: Northwestern University Press 1966, 20 f.; *ders.*, *The Constitutional Powers of the Court of Justice of the European Communities*, CML Rev. 11 (1974), 127 (129 f.); *Donner* war von 1958–1964 Präsident des EuGH.

26 *Ipsen* (Fn. 16), 5/72.

27 Art. 1 Abs. 3 EEA, ABL 1987 L 169/1.

28 Erste Präambelerwägung des Vertrags über die Europäische Union, ABL 1992 C 224/2.

29 *Jürgen Bast/Arun Thiruvengadam*, *Origins and Pathways of Constitutionalism*, in: Philipp Dann/Arun Thiruvengadam (Hrsg.), *Democratic Constitutionalism in India and the European Union: Comparing the Law of Democracy in Continental Politics*, Celenham: Edward Elgar 2021, 75 (93); *Renaud Dehousse*, *The European Court of Justice, The Politics of Judicial Integration*, New York: St. Martin's Press 1998, 70–96.

30 Zur Entstehungsgeschichte der identischen Vorläufernorm unten, II.3.

31 *Monnet* hoffte auf eine provisorische europäische Regierung, *Gerhard Brunn*, *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, 4. Aufl., Ditzingen: Reclam 2017, 199; einordnend *Emmanuel Mourlon-Druol/Federico Romero*, *Analysing the Rise of Regular Summitry*, in: *dies.* (Hrsg.), *International Summitry and Global Governance. The Rise of the G7 and the European Council, 1974–1991*, London: Routledge 2014, 1.

der Grundrechtecharta und das Vorhaben des Verfassungsvertrags selbst.³² Auch in der Entwicklung der Vertragszielnormen spiegelt sich die Verdichtung des Integrationsprozesses.

2. Distinktion. Von völkerrechtlicher Zielbestückung zu unionsverfassungsrechtlicher Zielsetzung

Normen, die Elemente des heutigen Absatz 1 enthielten, verteilten sich nach Gründung der Union auf Präambeln und Artikel des EGV und EUV.³³ Die Vielfalt entzog sich Systematisierungen.³⁴ Die Verbandsaufwertung war mit dem Bekenntnis zu demokratischen Grundsätzen und Menschenrechten (Art. F Abs. 1 und 2 EUV-Maastricht) zwar offensichtlich.³⁵ Der Status der intergouvernementalen Union blieb aber uneindeutig, der Gesamtverband in seinen Handlungsformen bis zu ihrer Justiziabilität gespalten.³⁶ Das regte Interpretationen an, ohne Klarheit zu schaffen.³⁷

32 Zu letzterem *Christian Calliess*, Zum Denken im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, in: ders. (Hrsg.), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, 187 (206).

33 Art. B EUV-, Art. 2 EGV-Maastricht, ABL 1992 C 224/2; Art. 2 EUV-, Art. 2 EGV-Amsterdam, ABL 1997 C 152/149, und Art. 2 EUV-, Art. 2 EGV-Nizza, ABL 2002 C 325/7.

34 Zur Fragmentierung *Markus Kotzur*, Die Ziele der Union: Verfassungsidentität und Gemeinschaftsidee, DÖV 2005, 313 (314); *Werner Schroeder*, Das Gemeinschaftsrechtssystem, Tübingen: Mohr Siebeck 2002, 155; *Joachim Schwind*, Zukunftsgestaltende Elemente im deutschen und europäischen Staats- und Verfassungsrecht, Berlin: Duncker & Humblot 2008, 568; *Jörg Philipp Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 3 Rn. 1 f. (82. EL Mai 2024): „Kaskadenprinzip“ über Präambeln, allgemeine Ziele bzw. Aufgaben hin zu speziellen Zielen.

35 *Armin von Bogdandy*, Die Europäische Union als supranationale Föderation, integration 1999, 95 (108): Die EU zielt nicht mehr auf funktionale Teilintegration, sondern weise „Elemente einer kollektiven Ordnung auf, auf die der EWG-Vertrag vor dem Hintergrund des Scheiterns der EPG verzichtete.“

36 *Dominic McGoldrick*, The International Legal Personality of the European Community and the European Union, in: Michael Dougan/Samantha Currie (Hrsg.), 50 Years of the European Treaties, Oregon: Hart 2009, 181 (197); für einen grundrechts-sensiblen Bereich *Ferdinand Weber*, Anwendungsgrenzen, Behördenkooperation und Ermessensausübung des Rates im Rahmen der europäischen Terrorismusbekämpfung, EuR 2015, 206 (208).

37 Für die Völkerrechtssubjektivität der damaligen EU *Armin von Bogdandy*/*Martin Nettesheim*, Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, NJW 1995, 2324 (2327 f.); zur Bürgerschaft *Ferdinand Weber*, Die Unionsbürgerschaft als Status, in: Ferdinand Wollenschläger (Hrsg.), *Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht*, EnzEuR Bd. 10, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2021, § 3 Rn. 14 ff., Rn. 22 Fn. 86.

In den wachsenden Zielen und zunehmenden Aufgaben schimmert die klassische Bestückung internationaler Organisationen durch, die zunehmen kann, aber nicht muss.³⁸ Im Völkerrecht wird das mit dem *principle of specialty* auf eine Formel gebracht, die den Ableitungszusammenhang gleich mittransportiert.³⁹ Auch der EuGH verband Vertragsziele eng mit Existenz und Sinn der Gemeinschaft, ungeachtet der Emanzipation vom Völkerrecht.⁴⁰ Eine *supranational specialty* ist aber etwas anderes als ein komplementärer überstaatlicher Gemeinwohlverband.

Ein Blick auf staatliches Recht unterstreicht den Kontrast. Allzuständigkeit macht Zielnormierungen konzeptionell entbehrlich.⁴¹ Ziele sind direkt „in Kompetenzgewährungen eingekleidet“, die sich Staaten geben, der Union (wie ihre Ziele) dagegen nehmen können, Art. 48 Abs. 2 S. 2.⁴² Das bedeutet nicht, dass staatliches Verfassungsrecht auf Normen mit programmatischen Anteilen verzichtet.⁴³ Gerade aus föderalen Verbindungen her-

38 Franz Reimer, Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen, EuR 2003, 992 (997): überquellender Bauchladen von Zielen; zur völkerrechtlichen Perspektive Joris Larik, From Specialty to a Constitutional Sense of Purpose: On the Changing Role of the Objectives of the European Union, ICLQ 63 (2014), 935 (939 f., 942–944).

39 IGH, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion v. 8.7.1996, ICJ Reports 1996, 16 Rn. 25: „The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the ‘principle of specialty’, that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them.“

40 Zu Art. 2 EWGV EuGH, Urt. v. 29.9.1987, Rs. 126/86, ECLI:EU:C:1987:395, Rn. 10 – *Zaera*: „The aims laid down in that provision are concerned with the existence and functioning of the Community; they are to be achieved through the establishment of the common market and the progressive approximation of the economic policies of Member States, which are also aims whose implementation is the essential object of the Treaty.“

41 Manfred Zuleeg, Die Vorzüge der Europäischen Verfassung, Der Staat 41 (2002), 359 (364): Seltenheit.

42 Ulrich Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Roman Schnur (Hrsg.), FS Forstthoff, München: C.H. Beck 1972, 325 (337), Zitat; Josef Isensee, Staatsaufgaben, in: ders./Paul Kirchhof, HStR Bd. IV, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller 2006, § 73 Rn. 42; Federico Sorrentino, The Purpose of the European Union According to the Constitutional Treaty, in: Hermann-Josef Blanke/Stelio Mangiameli (Hrsg.), *Governing Europe Under a Constitution*, Berlin: Springer 2006, 123 (123).

43 Für das Grundgesetz in explizite und implizite Zielbestimmungen unterteilend Isensee (Fn. 42), Rn. 37–41.

vorgegangene Staaten tun dies.⁴⁴ Eine Artikel 3 vergleichbare Norm ist aber ungewöhnlich.

Die Seitenblicke ermöglichen eine differenzierte Einordnung von Absatz 1. Mit dem Vertrag von Lissabon erhielt die Union eine einheitliche Rechtspersönlichkeit (Art. 1 Abs. 3 S. 3) und löste die überladenen Ziel- und Aufgabenkataloge auf, um sie in Artikel 3 zu konzentrieren. Dieser strukturelle Zug vom Additiven zum Prinzipiellen entfernt das Zielverfassungsrecht erstmals deutlicher von tradierten völkerrechtlichen Strukturen.⁴⁵ Die juristische Debatte ließ sich schon zuvor nicht von der wirtschaftlichen Ausrichtung aufhalten. Der größere Subtext war stets präsent.⁴⁶ Man beschäftigte sich mit impliziten Vertragszielen, weil man im EWG-Vertrag nur „einseitig ökonomisch[e]“ vorfand.⁴⁷ Die Bedeutung erweiterter Zielauslegung unterstreicht eine Praxisbeobachtung. Seit 1979 sind ansteigende Verweise des Rates auf Art. 2 EWGV in Sekundärrechtsakten zur sozialen Sicherheit nachweisbar.⁴⁸ Die Debatte um implizite Vertragsziele wurde schließlich nicht zufällig mit Inkrafttreten von Absatz 1 für erledigt erklärt.⁴⁹ Übergreifende Ziele bringen interpretatorische Entlastung.

Dem Aufwertungsakt der Union zum „sophisticated political system“ steht jedoch ein ebenso gewichtiges konstitutionelles *caveat* gegenüber: die Betonung der vertikalen Kompetenzarchitektur.⁵⁰ Sie hat zugeommen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2) wird mehrfach in den Grundlagentexten des Unionsverfassungsrechts

44 Artikel 2 der Schweizerischen Bundesverfassung umschreibt den „Zweck“ der Eidgenossenschaft mit Artikel 3 ähnlichen Formulierungen („schützt“, „wahrt“, „fördert“, „sorgt“, „setzt sich ein“); die Kommentarliteratur verweist bezeichnenderweise darauf, dass die Eidgenossenschaft einer Rechtfertigung „heute jedoch nicht mehr“ bedürfe und mehrere neuere Kantonsverfassungen auf Zwecknormen verzichten, Bernhard Ehrenzeller, in: ders. u.a., Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich: Schulthess 2002, Art. 2 BV Rn. 1 f.

45 Ähnliche Einordnung bei Larik (Fn. 38), 938, 949 f.

46 Deutlich etwa Hans von der Groeben, Vorwort, in: ders./Hans von Boeckh (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag Bd. I, Baden-Baden: Nomos 1958, XXX.

47 Armin von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 2 EGV Rn. 57 (15. EL Januar 2000), Zitat; Rudolf Streinz in: ders. (Hrsg.), EUV/EGV, München: C.H. Beck 2003, Art. 2 EGV Rn. 5.

48 Peter Herzog, in: Hans Smit/ders., The Law of the European Economic Community, A Commentary, Vol. 1, New York: Bender 1993, Art. 2 Rn. 2.02. mwN.

49 Ruffert (Fn. 7), Art. 3 Rn. 6 a.E.

50 Zitat von Sommermann (Fn. 7), Art. 3 Rn. 2: The „wide range of objectives set out in Art. 3 TEU shows that the EU has meanwhile been transformed, in sociological terms, into a sophisticated political system, although still with limited competences.“

wiederholt. Artikel 3 Absatz 6 unterstreicht diesen Aspekt systematisch gesondert.⁵¹ Das ist für einen verfassungsrechtlichen Ansatz als Textbefund von Bedeutung. Es handelt sich um eine Abkehr vom ursprünglich offeneren Vertragsdesign. Der Integrationsschritt von Maastricht fiel neben an den EuGH gerichteten Grenzziehungen nicht zufällig mit der erstmaligen Einfügung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung zusammen (Art. 3b EGV-Maastricht). Der Vertrag von Lissabon verband weitere Hoheitsrechtsübertragungen mit unionsverfassungsrechtlichen Einhegungen der transformativen Anlage (Art. 1 Abs. 2 EUV), etwa durch die Auflösung der normativen Selbständigkeit der Ziele in Artikel 5 Absatz 2 EUV.⁵² Die Betonung wird auch im Kohärenzgebot (Art. 7 AEUV) sichtbar⁵³ und wiederholt sich an einer weiteren zentralen Schaltstelle des föderalen Verfassungsverhältnisses (unten, IV.2.b).

Das spannungsreiche Gefälle zwischen Zielweite und Kompetenzgrenzen spiegelt sich im Widerstreit der Maßstabsfunktion des Unionsverfassungsrechts für Handlungen seiner Organe und ihrem politischem Handlungswillen in Krisenzeiten. Das zeigen exemplarisch die Krisenbewältigungsmechanismen zur COVID-19-Pandemie und die sogenannte Rechtsstaatskonditionalität. Der politisch mit den Mechanismen verbundene Eigenmittelbeschluss richtet sich nach Art. 311 AEUV. Absatz 1 lautet: „Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.“⁵⁴ Hier liegt keine dynamische Kompetenzverschaffungsklausel, die mit sich ändernden Zielen wächst. Die wissenschaftliche Debatte zeigt aber, wie weit ein formier-

51 *Larik* (Fn. 38), 955; *Marcus Klamert*, in: Manuel Kellerbauer u.a. (Hrsg.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford: Oxford University Press 2019, Art. 3 TEU para. 17; s. auch Art. 4 Abs. 1, 13 Abs. 2 EUV, Art. 7 AEUV.

52 Dazu mwN *Ferdinand Weber*, *Europäisierung von Innen?*, AöR 147 (2022), 361 (396–405); siehe auch *Martin Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders., *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 1 EUV Rn. 10 (79. EL Mai 2023); zum Weg von Präambelteilen ins operative Recht *Sigrid Boysen*, *Das geeinte Europa der „ever closer union“ und ein neues Narrativ differenzierter Integration?*, in: Claudio Franzius u.a. (Hrsg.), *Die Neuerfindung Europas*, Baden-Baden: Nomos 2019, 147 (153–156).

53 Zum Zusammenhang mit Artikel 3 Absatz 6 *Frank Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 7 AEUV Rn. 4, 7, 17 f. (68. EL Oktober 2019).

54 Auf die Norm Bezug nimmt Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABL 2020 L 424/1.

ter politischer Handlungswille in den Grenzbereich zwischen Zielen und Handlungsbefugnis vorstoßen kann.⁵⁵ Die Rechtsstaatskonditionalität ist damit verbunden und als Werteförderungsmaßnahme unter Absatz 1 subsumierbar. Ihre Kompetenzgrundlage ist aufgrund der Organverantwortlichkeiten jedoch diskussionswürdig.⁵⁶

3. Entstehung. Absatz 1 im politischen Rechtserzeugungsprozess

Absatz 1 ist ein Produkt des Europäischen Konvents. Seine Entstehungsgeschichte spiegelt das Schwanken der Union zwischen besonderem Integrationsverband und potenziell-operativer Bundesstaatlichkeit.⁵⁷ Zu der als Artikel I-3 VVE verhandelten Norm gingen mehr Änderungsvorschläge ein als zu Artikel 1 und 2 zusammen, was die tradierte Bedeutung der Ziele unterstreicht.⁵⁸

In der Debatte um eine Neugliederung der Kompetenzstruktur wurde die Fassung der Ziele früh als klärungsbedürftig bezeichnet.⁵⁹ Der Vorentwurf des Verfassungsvertrags aus dem Konventspräsidium vom Oktober 2002 ließ die Norm noch nicht erkennen. Im Entwurf der Artikel 1 bis 16 vom Februar 2003 erschien sie dann bereits in ihrer fast endgültigen Form.⁶⁰ Die entstehungsgeschichtlichen Spuren führen hinter verschlossene Türen. Eine Äußerung aus der Zwischenzeit deutet darauf hin, dass

55 Zu einer kompetenzbegründenden Lesart BVerfGE 123, 267 (393) – *Lissabon*; E 164, 193 (297 Rn. 160) – *ERatG* – *NGEU*; zur Debatte *Martin Nettesheim*, „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, AöR 145 (2020), 381 (426 ff.); *Hanno Kube/Frank Schorkopf*, Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion, NJW 2021, 1650 (1654 Rn. 25 ff.); *Päivi Leino-Sandberg/Matthias Ruffert*, Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment, CML Rev. 59 (2022), 433 ff.; *Matthias Goldmann*, Langfristige Bindungen, NVwZ 2023, 791 ff.

56 *Marco Fisicaro*, Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values, European Papers 4 (2019), 695 (712 aE); *Weber* (Fn. 6), 521 f.

57 Lesenswert *Stefan Oeter*, Bundesstaat, Föderation, Staatenverbund – Trennlinien und Gemeinsamkeiten föderaler Systeme, ZaöRV 75 (2015), 733 (747–752).

58 *Schwind* (Fn. 34), 318 zählt über 140 Änderungsanträge zum gesamten Artikel 3.

59 Plenartagung vom 23./24.5.2002, CONV 60/02, 4.

60 CONV 369/02, 8 einerseits, CONV 528/03, 2 andererseits; zuvor CONV 250/02, 14 und zur Entwicklung dieser Texte *Peter Norman*, The Accidental Constitution, The Making of Europe's Constitutional Treaty, Second Edition, Brussels: EuroComment, 2005, 54 f., 157.

Absatz 1 direkt aus dem Präsidium stammt.⁶¹ Zwischen Artikel 2 und 3 bestand ein enger Beratungszusammenhang – mit Schwierigkeiten, diskutierte Ideen klar als Ziele oder Werte einzustufen.⁶² Zu Absatz 1 fällt auf, dass mehrfach eine Streichung wegen Überflüssigkeit aufgrund der Werteklausel angeregt wurde, andererseits mit Blick auf den EuGH der Vorschlag aufkam, Deckungsgleichheit zwischen Ziel- und Kompetenzausstattung herzustellen.⁶³ Beides setzte sich nicht durch. Die eigenständige Bedeutung der Norm erläuterte das Präsidium im Rahmen der Entwurfsvorstellung.⁶⁴

Inhaltlich wurde mehrfach die Ersetzung von „ihrer Völker“ durch Bürgerinnen und Bürger vorgeschlagen.⁶⁵ Es ist bezeichnend, dass Gedanken-

-
- 61 Bericht über die Mitteilung des Vorsitzenden *Giscard d'Estaing*, Synthesebericht über die Plenartagung von 7./8.11.2002, CONV 400/02, 4: „das Präsidium werde auf der Plenartagung im Januar oder Februar seine Überlegungen zum Inhalt der Artikel über die Werte und Ziele der Union vorstellen, die in den ersten Titeln des Verfassungsvertrages ihren Platz finden sollen.“; bestätigend Mitglied des Plenums *Joachim Wuermeling*, Ein Werkstattbericht aus dem Verfassungskonvent – Impulse für die Konferenz zur Zukunft Europas, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 125, 2020, 17, und Mitglied des Präsidiums *Klaus Hänsch*, Der Konvent – unkonventionell, integration 2003, 331 (332): „Die Formulierung des Verfassungstextes sollte nicht, wie hier und da gefordert, einem aus dem Konvent gewählten ‚Redaktionskomitee‘ übertragen, sondern allein vom Präsidium auf der Grundlage von Entwürfen aus dem Generalsekretariat vorgenommen werden.“
- 62 Aussprache über den Bericht der Gruppe XI „Soziales Europa“ vom 6./7.2.2003, CONV 548/03, 2; der stellvertretende Vorsitzende des Präsidiums *Jean-Luc Dehaene* äußerte in einer Aussprache im Plenum zu einem Entwurf von Artikel 2 Satz 2, er beschreibe mehr Ziele als Werte und müsse inhaltlich entweder in die Präambel oder Artikel 3 überführt werden (CONV 674/03, 5), was zu einer Änderung führte (CONV 724/03, Anlage 2, 50); zum Sammelsurium ironisch *Franz Reimer*, Wertgemeinschaft durch Wertenormierung? Die Grundwerteklausel im europäischen Verfassungsvertrag, ZG 2003, 208 (213): „Aus der Schatztruhe abendländischer Preziosen fehlen – soweit ersichtlich – noch Arbeit, Tierschutz und Sport.“
- 63 Zusammenfassend Kurzbericht über die zusätzliche Plenartagung vom 26.3.2003, CONV 674/03, 7.
- 64 Vermerk des Präsidiums für den Konvent, CONV 528/03 v. 6.2.2003, 12: „Freilich ist auf den fundamentalen Unterschied zwischen diesem Artikel und Artikel 2 hinzuweisen. Während in Artikel 2 die grundlegenden Werte verankert sind, die ausschlaggebend dafür sind, dass sich die europäischen Völker ein und derselben „Union“ zugehörig fühlen, werden in Artikel 3 die Hauptziele genannt, die es rechtfertigen, dass die Union gegründet wird, um bestimmte Zuständigkeiten gemeinsam auf europäischer Ebene wahrzunehmen.“; vgl. auch *Alain Pilette/Etienne de Poncins*, Valeurs, Objectifs et Nature de l'Union, in: Amato/Bribosia/de Witte (Hrsg.), *Genèse et Destinée de la Constitution Européenne*, Bruxelles: Bruylant 2007, 287 (302 f.).
- 65 CONV 601/03, 3; CONV 574/1/03 REV 1, 24–26; CONV 674/03, 2; CONV 779/03, 4; exemplarisch der Änderungsantrag von *Peter Altmaier* und *Joachim Wuermeling*, mit

gänge des Präsidiums auch hierzu nicht ermittelbar sind. Für identische Vorschläge zu Artikel 1 Absatz 2 existiert die Notiz, Präsident *Giscard d'Estaing* habe „auf den Bedeutungsunterschied dieser beiden Begriffe“ hingewiesen.⁶⁶ Hier wird die faktische Gestaltungsmacht des Präsidiums sichtbar. Sie bestand aus einer umfassenden Geschäftsordnungsautonomie, der Erstellung von Vorentwürfen und ihrem Schutz, indem die Feststellung eines Konsenses in Plenardebatten durch das Präsidium recht frei gehandhabt wurde, was mit Recht nicht ohne Kritik blieb.⁶⁷ Die Selbstdarstellung ist natürlich eine andere.⁶⁸ Das Gremium wollte mehr leisten als eine Regierungskonferenz. Angesichts der noch breiteren Zusammensetzung des Konvents agierte es deshalb nicht nur als zentrale Steuereinheit des Rechtserzeugungsprozesses,⁶⁹ sondern schirmte sich als konstitutionsproduzierender Nukleus ab. Die Formel „quietness and wisdom“⁷⁰ bringt das

der Eingabe zur Zeile ‚Explanation (if any)‘: „Erklärt sich von selbst.“; für ähnliche Fragen zu Art. 10 Abs. 2 EUV, wonach das Europäische Parlament sich aus „Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ zusammensetzt, nicht mehr aus „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (Art. 189 EGV-Nizza) Weber (Fn. 37), Rn. 71 f.

66 Kurzbericht über die Plenartagung v. 27./28.3.2003, CONV 601/03, 3.

67 Franz C. Mayer, Macht und Gegenmacht in der Europäischen Verfassung: Zur Arbeit des europäischen Verfassungskonvents, ZaöRV 63 (2003), 59 (65); George Tsebelis/Sven-Oliver Proksch, The Art of Political Manipulation in the European Convention, JCMS 45 (2007), 157 (159 f.); Haltern (Fn. 3), Bd. I, Rn. 194; Florian Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, Tübingen: Mohr Siebeck 2019, 80.

68 Valéry Giscard d'Estaing, Foreword, in: Blanke/Mangiameli (Fn. 42), VIII: „No-one could hide behind the closed doors of an intergovernmental conference, as had previously been the case.“

69 Plastisch aus Teilnehmersicht Wuermeling (Fn. 61), 8 f., 12–22, 31 ff.; ders., Auf ein Neues? Erfolgsfaktoren für die Konferenz zur Zukunft Europas, integration 2021, 150 (154 f.).

70 Valéry Giscard d'Estaing, The Convention and the Future of Europe: Issues and Goals, I-CON 1 (2003), 346 (347, 350 f.): „There were reasons for choosing to proceed through a convention. There was a general belief among heads of state and government that a new intergovernmental conference would produce few results because of the frustrating nature of the last meeting in Nice. In Nice, the discussion became once again a national rather than a European debate. [...] When we created the European Council in 1974, with the help of Helmut Schmidt and others, it was a sort of Confucian institution. I have some inclination for that approach, which is to look for some quietness and wisdom so as not to take decisions in turmoil. The European Council was supposed to have an intimate atmosphere for debate. There were only nine in the room at the first meeting of the European Council. We simply sat together when some experts or so-called experts wanted to intrude. ... It is impossible for fifteen people working together to agree on twenty pages of a decision in half a

Vorgehen auf den Punkt. Politische Deliberationssemantik und Normformulierung fallen, wie so oft bei Verfassungsgebungsprozessen, auch hier auseinander.⁷¹

Während Artikel 3 in den Folgeabsätzen Bürgerinnen und Bürger (Abs. 2 und 5) und die Mitgliedstaaten (Abs. 3 UAbs. 3) nennt, werden offenbar bewusst nur in Absatz 1 die Völker der Mitgliedstaaten als „ihre Völker“ (der Union) angesprochen. Einer Gleichsetzung mit den Mitgliedstaaten widerspricht die norminterne Differenzierung ebenso wie die Gleichsetzung von Mitgliedstaat und Regierung an anderer Stelle.⁷² Die Völker sind hier als klassische Ansprechpartner von Verfassungstexten⁷³ Adressaten verrechtlichter Herrschaftszwecke (unten, III.3.). Die Regierungskonferenz von Rom übernahm Art. I-3 Abs. 1 VVE im Jahr 2003/04 ohne inhaltliche Änderungen. Der unter deutscher Ratspräsidentschaft tagende Europäische Rat in Brüssel, der im Juni 2007 die Regierungskonferenz zum Vertrag von Lissabon einberief, tat dasselbe.⁷⁴

4. Stellung im geltenden Unionsverfassungsrecht

Absatz 1 spricht die Union im Verfassungskern erstmals als handelndes Subjekt an. In Artikel 1 Absatz 1 ist zuvor von gemeinsamen Zielen der Mitgliedstaaten die Rede (engl.: objectives they have in common), deren Verwirklichung Gründungsanlass der Union ist.⁷⁵ Wortlaut und Systematik von Artikel 3 Absatz 1 stützen den Eindruck, dass hier eine besondere Zuschreibung erfolgt. Im deutschen Text verloren gegangen, verdeutlichen die englische und französische Fassung das durch die nur hier erfolgende, singular bleibende Wortwahl *aim/but* („The Union’s aim is ...“/„L’Union

day. This is nonsense and means that the old system has degenerated.“; anhand des Arbeitsbeginns des Präsidiums bestätigend Hänsch (Fn. 61), 331.

71 Vgl. Andras Jakab, *European Constitutional Language*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, 157–159; zur „constitutional moment“-Rhetorik Georg Nolte, *Verfassungsvertrag für Europa*, in: Okko Behrends/Christian Starck (Hrsg.), *Gesetz und Vertrag I*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2004, 151 (153).

72 So aber bezgl. Art. 1 Abs. 2 EUV-Nizza Calliess (Fn. 32), 205; dagegen sprach schon die Normstruktur des Art. 1 EUV-Nizza, Abs. 1: Hohe Vertragsparteien, Abs. 2: Völker Europas; Abs. 3: Beziehungen „zwischen den Mitgliedstaaten sowie [...] zwischen ihren Völkern“; zur Differenz von Mitgliedstaat und Regierung unten, Fn. 231.

73 Dazu Möllers, in diesem Band, III.1.

74 Europäischer Rat (Brüssel) vom 21/22.6.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Mandat für die Regierungskonferenz, Doc. III77/1/07 REV 1, 24 Ziff. 3.

75 Einordnend Bast/von Bogdandy, in diesem Band, II. und III.1.

a pour but ...“). In den übrigen Teilen der Verträge ist nur von *objectives/objectifs* die Rede.⁷⁶ Die in Absatz 1 erfolgte Differenzsetzung begründet so einen semantischen Selbststand gegenüber den spezifischen Aufgaben der Absätze 2–5 und den sie konkretisierenden Unionspolitiken in den übrigen Teilen der Verträge.

Das macht in systematischer Hinsicht die Identifikation *eines* Verfassungsziels in Absatz 1 als übergreifenden Handlungsappell gegenüber konkreten Verfassungsaufgaben plausibel.⁷⁷ Absatz 1 kommt ohne konkretes Gegenüber im Sinne ausdifferenzierter Politikbereiche im Primärrecht aus. Die Norm steht für sich. Sie programmiert die Grundausrichtung des ganzen Verbandes. Damit vermittelt sie zwischen den Grundlegungen in Artikel 1 und 2 und den konkreten Aufgaben in Absatz 2–5. Letztere tragen *jeweils* zur übergreifenden Zielförderung bei. Aus diesem Grund ist Absatz 1 im übrigen Unionsverfassungsrecht und den Politikbereichen auch kein eigenständiger Bezugspunkt.

III. Verfassungstheoretische Perspektiven

Über einen verfassungstheoretischen Zugang lässt sich die Bedeutung von Absatz 1 jenseits seiner Entstehungs- und Anwendungskontexte ergründen.⁷⁸ Hierfür an staatstheoretische Bestände anzuknüpfen liegt aufgrund

76 Ich danke *Jürgen Bast* für diesen wichtigen Hinweis; vgl. die engl. und frz. Fassungen von Art. 1 Abs. 1, 3 Abs. 6, 4 Abs. 3 UAbs. 3, 5 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 UAbs. 1 und Abs. 4 UAbs. 1, 13 Abs. 1 und 2, 20 Abs. 1 UAbs. 2, 22 Abs. 1 EUV und Art. 7, 120, 216 Abs. 1, 329 Abs. 1 und 352 Abs. 1 AEUV gegenüber Art. 3 Abs. 1 EUV – in der dt. Fassung ist dagegen in Absatz 1 von „Ziel“, in den übrigen Normen von Ziele(n) die Rede; zu aim Longman, *Dictionary of Contemporary English*, Berlin/München: Langenscheidt 1987, 20 f.: „the desired result of one’s efforts, intention or purpose“, für objective ebd., 713: „an aim, esp. one that must be worked towards over a long period“.

77 Die Differenzierung in Anlehnung an *Reimer* (Fn. 38), 995; Achtungsgebote im Rahmen von Verfassungsaufgaben werden in Art. 8–17 AEUV formuliert, mit teilweisen Überschneidungen und (dadurch) systemischen Inkonsistenzen.

78 Für versch. Zugänge s. *Lucas Hartmann*, *Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts*, Tübingen: Mohr Siebeck 2020, 27 f. mwN; *Martin Morlok*, *Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Verfassungstheorie*, in: Roland Lhotta (Hrsg.), *Deutsche und europäische Verfassungsgeschichte: Sozial- und rechtswissenschaftliche Zugänge*, Baden-Baden: Nomos 1997, 113; *Matthias Jestaedt*, *Verfassungstheorie als Disziplin*, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, Tübingen: Mohr Siebeck 2010, § 1 Rn. 48 ff., 76 ff.; *Jens Kersten*, *Die Notwendigkeit der Zuspitzung*, Tübingen: Mohr Siebeck 2020, 22 ff., 33–35; zum Einfluss

der föderalen Verzahnung von Union und Mitgliedstaaten nahe. Der Integrationsprozess bestand stets aus Rechtstransfers zwischen den Ebenen (1.).⁷⁹ Ein herrschaftstheoretischer Blick auf ältere Ordnungsversuche unterstreicht die Bedeutung der überstaatlichen Zielverankerung (2.). Eine verfassungstheoretische Deutung schließt den Blickwinkel (3.).

1. Ressourcen und Elemente einer unionalen Ziel- und Aufgabenlehre

Eingangs wurde festgestellt, dass die Union ein autonomes politisches Subjekt ist.⁸⁰ Reflexionen über Strukturprobleme als politischer Ordnung sind Bestandteil der Europarechtswissenschaft.⁸¹ Eine grundsätzliche Übertragbarkeit staatsbezogener Überlegungen ist daher gegeben, ohne sich weiter in ordnungstheoretische Vorüberlegungen zu vertiefen.⁸²

theoretischer Konzepte Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Methoden der Verfassungsinterpretation in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1991, 53 (82 f.); Uwe Volkmann, Rechts-Produktion, oder: Wie die Theorie der Verfassung ihren Inhalt bestimmt, Der Staat 54 (2015), 35 (37 ff., 61 f.).

- 79 Armin von Bogdandy, Zur Übertragbarkeit staatsrechtlicher Figuren auf die Europäische Union, in: Peter M. Huber u.a. (Hrsg.), FS Peter Badura, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, 1033 (1034); Renaud Dehousse, Comparing National Law and EC Law: The Problem of the Level of Analysis, AJCL 42 (1994), 761 (762 f., 767 f.); Ernst-Ulrich Petersmann, Constitutionalism, Constitutional Law and European Integration, Aussenwirtschaft 46 (1991), 247 (252); Guy Schrans, The Instrumentality and the Morality of European Economic Law, in: Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Tome Deuxième, Bruylant: Brüssel 1972, 383 (426, 429); Albert Bleckmann, Die Rolle der Rechtsvergleichung in den Europäischen Gemeinschaften, ZVglRWiss 75 (1976), 106 ff.; Frank Schorkopf, Die Europäisierung der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Wolfgang Kahl/Markus Ludwigs (Hrsg.), HVwR Bd. 2, Heidelberg: C.F. Müller 2021, § 31 Rn. 11 ff., 36 ff.
- 80 Oben, I.; Bast/von Bogdandy, in diesem Band, III.1.; von Bogdandy (Fn. 79), 1035: Aufbau auf „entwickelten und identitätsbewußten Nationalstaaten“, die „zwar ein europäisches Gemeinwesen wollen, jedoch nicht die Absicht haben, zu nachgeordneten Regionen eines europäischen Bundesstaates abzusinken.“
- 81 Exemplarisch Ronan McCrea, Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo, ELJ 23 (2017), 66 (90).
- 82 Zu ihnen Andreas Anter, Die Idee der Ordnung, Zur Paradoxie einer Leitfigur des politischen Denkens, in: Andrea Gawrich/Hans J. Lietzmann (Hrsg.), Wilhelm Bleek zum 65. Geburtstag, Münster: Westfälisches Dampfboot 2005, 14 (23) mwN; Hans Vorländer, Gründung und Geltung: Die Konstitution der Ordnung und die Legitimität der Konstitution, in: Gert Melville/ders. (Hrsg.) Geltungsgeschichten, Köln: Böhlau 2002, 243 (250–263); Georg W. F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts [1821], hrsg. v. Georg Lasson, Leipzig: Meiner 1911, 353 (Zusatz zu § 268):

a) Staatszwecke, Verfassungsziele, Herrschaftszwecke

Die Rechts- und Staatsphilosophie entwickelte Staatszwecke in einem Umfeld vorkonstitutioneller Herrschaft.⁸³ Sie lagen einer in Naturrechtskonzeptionen eingebetteten Herrschaftspraxis zugrunde und wirkten je nach Ausrichtung als ihre Grundlage und Grenze.⁸⁴ Das bedeutete (theoretisch): Die Herrschaftsausübung folgte der Zweckbestimmung. Eine limitierende Zuordnungsfunktion des Rechts fehlte.⁸⁵ Es gab noch kein Verfassungsdokument, das Elemente vorpositiver Staatszwecke aufgriff und in Form von Staatszielen und Kompetenzbestimmungen „verkonstitutionalisierte“.⁸⁶

Das Verhältnis der Staatszwecklehre zu Verfassungszielen ist erläuterungsbedürftig.⁸⁷ Positivierte Ziele werden über demokratische Verfahren in die Verfassung aufgenommen, um materielle Gemeinwohlvorstellungen

„Durch die Gewalt, meint die Vorstellung oft, hänge der Staat zusammen; aber das Haltende ist allein das Grundgefühl der Ordnung, das alle haben“.

- 83 Zum mittelalterlichen Variantenreichtum und Wandel *Ulrich Scheuner*, Die Staatszwecke und die Entwicklung der Verwaltung im deutschen Staat des 18. Jahrhunderts, in: Gerd Kleinheyer/Paul Mikat (Hrsg.), *Gedächtnisschrift Conrad, Paderborn: Schöningh* 1979, 467 (472–486); *Karl-Peter Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen: Mohr Siebeck 1997, 14–23; zum Nachwirken *Hans Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, 2. Aufl., München: C.H. Beck 1980, 59 ff.; *ders.*, Ältere deutsche Staatslehre und westliche politische Tradition, Tübingen: Mohr 1966, 17 f.
- 84 *Klaus Hesse*, Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, Köln: Grote 1964, 33, 35 f.
- 85 Exemplarisch *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt [1958], 2. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot 1981, 62; *Niklas Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen: Mohr 1968, 60 a.E. f. m. Fn. 7.
- 86 Zur grds. Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen Staatszwecken, die zugleich die Rechtfertigung des Staates als Subjekt betreffen, und Staatszielen, die ihn zum Subjekt des Handelns machen, *Isensee* (Fn. 42), § 73 Rn. 6–10; *Sommermann* (Fn. 83), 3; *Christoph Möllers*, Staat als Argument, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2011, 193; *Thomas Wischmeyer*, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates, Tübingen: Mohr Siebeck 2015, 193–195; *Schwind* (Fn. 34), 251: „Durch Festlegung auf Verfassungsebene können also bestimmte Staatszwecke verkonstitutionalisiert werden“.
- 87 *Peter Häberle*, Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre, AöR III (1986), 595 (600 f.), mit dem Hinweis, dass die klassischen Staatsaufgaben das Ergebnis einer historischen Entwicklung sind und ihre Hervorhebung tendenziell ein Rechtfertigungsbedürfnis für neue mittransportiert, was demokratische Zuweisungsoptionen gegenüber vor-demokratischen Traditionsbeständen tendenziell in eine Rechtfertigungslage bringt; ähnl. *Oliver Lepsius*, Braucht das Verfassungsrecht eine Theorie des Staates?, EuGRZ 2004, 370 (373); zu überpositiven Zwecksetzungen *Hans Kelsen*, Allgemeine Staatslehre [1925], hrsg. v. Matthias Jestaedt, Tübingen: Mohr Siebeck 2019, III: „Naturrecht ist ja nur in juristischer Terminologie auftretende Politik.“

für künftige Mehrheiten verbindlich zu machen.⁸⁸ Das erledigt den Bedarf nach vorverfassungsrechtlichen Konstruktionen, aber nicht jegliches Reflexionsbedürfnis.⁸⁹ Dementsprechend sank seit dem Konstitutionalismus die Beschäftigung mit Staatszwecklehren und flachte unter dem Grundgesetz weiter ab.⁹⁰ Eine allgemeingültige Staatsaufgabenlehre wurde „oft versucht, aber nie erreicht“.⁹¹ Verfassungsrecht gibt Auskunft über die Lage eines konkreten Staates. Damit leistet es bereits kategorial keinen Beitrag zur „fundamentale[n] Frage nach dem Sein und der Sinnbestimmung des Staates“.⁹²

Der Konjunkturrückgang ist zudem mit einem Gegenstandswechsel verbunden: Der Verlagerung juristischer und gesellschaftlicher Sinnzuschreibungen vom Staat auf die Verfassung.⁹³ Mit der Teilauslagerung ihres Bezugspunktes – politischer Herrschaft – lassen sich Gehalte der Staatszwecklehre als „Herrschaftszwecke“ der Union reformulieren und eine von Ziel- und Aufgabennormen programmierte öffentliche Gewalt der Union zum Reflexionsobjekt historischer, vergleichender und theoretischer Perspekti-

88 *Udo Di Fabio*, Herrschaft und Gesellschaft, Tübingen: Mohr Siebeck 2018, 225.

89 *Sommermann* (Fn. 83), 1: Stillung von „Wertehunger“ als „Folge einer durch Rechtspositivismus und philosophischem Relativismus hinterlassenen Anomie“; *Luhmann* (Fn. 85), 63: „als Rechtfertigungsvorstellung unentbehrlich“ (Hervorhebung hinzugefügt); *Lepsius* (Fn. 87), 375.

90 *Hespe* (Fn. 84), 9–14, 26 aE, die Bedeutungsverschiebung fällt mit der Durchsetzung der juristischen Methode zusammen, d.h. auch der positivrechtlichen Kompetenznormierung, ebd., 46–55, 58; insofern handelt es sich um Ausgleichbewegungen, *Christian Starck*, Frieden als Staatsziel, in: Bodo Börner/Hermann Jahrreiß/Klaus Stern (Hrsg.), FS Karl Carstens, Bd. 2, Köln: Heymanns 1984, 867 (870): „Der juristische Positivismus war die Antwort auf den Pluralismus der politischen Theorien über den Staat und auf manchen Exzeß bei der Suche vernünftiger Regeln des Rechts“; *Wischmeyer* (Fn. 86), 28–31.

91 *Roman Herzog*, Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 42), § 72 Rn. 1; *Sommermann* (Fn. 83), 3; kritisch zu Neuansätzen *Wischmeyer* (Fn. 86), 189 Fn. 38.

92 *Scheuner* (Fn. 42), 340–342, Zitat 341.

93 *Möllers* (Fn. 86), 143 f.; *Joe Eric Kushal Murkens*, From Empire to Union, Oxford: Oxford University Press 2013, 90–98; *Verena Frick*, Die Staatsrechtslehre im Streit um ihren Gegenstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2018, 10 ff., 21 mit der These, der Bedarf nach staats- und verfassungstheoretischen Entwürfen sei gesunken, weil Verfassungsfragen durch Verfassungsgerichtsbarkeit autoritativ entscheidbar wurden, die Gesetzesfunktion der Verfassung in den Vordergrund trat und nicht-justiziable, für die Verfassungspraxis nun weniger erforderliche Theorien in den Hintergrund drängte; ähnl. *Lepsius* (Fn. 87), 373 f.

ven machen.⁹⁴ Prinzipiengeleitete Zugänge zeigen bei näherem Hinsehen schon länger einen Gleichlauf im konzeptionellen Fundus.⁹⁵

b) Frieden, Werte und Wohlergehen als unionale Herrschaftszwecke

Die Herstellung und Bewahrung des Friedens als *absentia belli* liegt jeder anspruchsvollen Gestaltung eines Gemeinwesens voraus.⁹⁶ So wie der Staat über die Gewährleistung eines Friedensraums „Selbstorganisationskräfte der bürgerlichen Gesellschaft“ freisetzt, subjektive Rechte mobilisiert und hierdurch ausgelöste Komplexitätssteigerungen eine Ausdehnung der Staatsaufgaben anregen, lässt sich der Vorgang supranational abbilden: Von innerer Friedenswahrung durch eine zunächst marktbezogene Horizontalliberalisierung über verflechtungsbedingte Komplexitätssteigerungen zu sozialen und politischen Folgefragen.⁹⁷ Das Friedensmotiv bedarf nicht

94 In diese Richtung schon *Schwind* (Fn. 34), 447, 529; *Morlok* (Fn. 78), 115; *von Bogdandy* (Fn. 79), 1043: „Jede Analogiebildung und Übertragung muss eben reflektieren, dass die Union nach ganz herrschender und zutreffender Auffassung kein Staat, sondern eine neue Form politischer und rechtlicher Herrschaft ist. Doch ist das Herrschaftsmoment unbestritten, und eben dies begründet die grundsätzliche Vergleichbarkeit.“

95 *Armin von Bogdandy*, Grundprinzipien, in: ders./Jürgen Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl., Berlin: Springer 2009, 13 ff. nennt im Rahmen seiner unionalen Prinzipienbildung Rechtsstaatlichkeit, gleiche Freiheit, Grundrechtsschutz, Demokratie, Solidarität; für die staatliche Ebene meint *Josef Isensee*, Gemeinwohl im Verfassungsstaat, in: ders./Kirchhof (Fn. 42), § 71 Rn. 63, Gemeinwohl „liegt der geschriebenen Verfassung voraus. Sein Ort ist die ungeschriebene Meta-Verfassung, das Reich der regulativen Prinzipien, die sich in den geschriebenen Normen der Verfassung verkörpern und ihre Auslegung leiten.“, dann aufzählend: Gerechtigkeit, Rechtssicherheit, Freiheit, Übermaßverbot, Subsidiarität, Solidarität.

96 *Thomas Vesting*, *Staatstheorie*, München: C.H. Beck 2018, Rn. 52: „Wo es keinen Frieden in den sozialen Beziehungen gibt, wo dauernder Krieg oder Bürgerkrieg herrscht, kann es auch keine florierende Wirtschaft, keinen Handel und keine stabile Sozialordnung geben.“; *Neil Walker*, *The Place of European Law*, in: de Búrca/Weiler (Fn. 20), 57 (91): „precondition of the social stability and economic confidence“; zu Art. 1 UN-Charta IGH, *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion v. 20.7.1962, ICJ Reports 1962, 151 (168): „The primary place ascribed to international peace and security is natural, since the fulfilment of the other purposes will be dependent upon the attainment of that basic condition.“

97 *Vesting* (Fn. 96), Rn. 246 f., zwischen Sozial- und Wohlfahrtsstaat unterscheidend; *Ulrich Haltern*, Finalität, in: von Bogdandy/Bast (Fn. 95), 279 (313); für die Unterscheidung zwischen negativem (Abwesenheit von Gewalt) und positivem Frieden (aktive Gestaltung sozialer Integration) mit Verweis auf „a joint project like a Euro-

einmal des Transfers in den überstaatlichen Raum. Es ist über die Außendimension stets mit ihm verbunden gewesen.

Die Förderung des Wohlergehens steht der staatstheoretischen Kategorie der Gemeinwohlverantwortung nahe. Sie kann aufgrund der vertikalen Kompetenzverteilung nur als komplementäres Verwirklichungsprogramm gedacht werden.⁹⁸ Wohlergehen reicht weiter als wirtschaftlicher Wohlstand, weshalb der Anschluss an den Gemeinwohlbegriff als „umfassender Integrationsformel“ gerechtfertigt ist.⁹⁹ Er ist jedoch vor allem vieldeutig,¹⁰⁰ damit in demokratischen Ordnungen in erster Linie ein Hinweis auf die Notwendigkeit, jede Sachfrage politisch kleinzuarbeiten.¹⁰¹ Damit ist der Begriff mehr Anlaufpunkt für übergreifende politische Überlegungen, dem bei rechtlicher Verankerung nur eine dünne Schicht „materieller Maßstäblichkeit“ zukommt.¹⁰²

Das Ziel der Werteförderung richtet die Ausübung unionaler öffentlicher Gewalt am deutlichsten auf aufklärerische Gehalte aus (Demokratie, Menschenwürde, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, die Wahrung der Menschen-

pean community“ *Johan Galtung*, Peace, Positive and Negative, in: Daniel J. Christie (Hrsg.), *The Encyclopedia of Peace Psychology*, Vol. 2, Malden: Wiley-Blackwell 2012, 1 (4).

- 98 *Isensee* (Fn. 95), § 71 Rn. 86: „Klassische Staatsaufgaben sind auf die Union übergegangen. Nationale Selbstbestimmung wird abgelöst durch supranationale Mitbestimmung, zwischenstaatlicher Wettbewerb durch überstaatliche Gemeinschaft. Die *salus publica* des einzelnen Mitgliedstaats fügt sich in die *salus publica* des Staatenverbundes. Selbstbehauptung wird eingebunden in Solidarität.“
- 99 *Sommermann* (Fn. 83), 199, Zitat; *Larik* (Fn. 2), 136; zur Begriffsentwicklung *Schwind* (Fn. 34), 448 ff.; *Scheuner* (Fn. 83), 474 ff.; dogmatisch unten, IV.1.d.
- 100 *Christian Calliess*, Gemeinwohl in der Europäischen Union: Über den Staaten- und Verfassungsverbund zum Gemeinwohlverbund, in: Winfried Brugger u.a. (Hrsg.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, Baden-Baden: Nomos 2002, 173 (177): Gemeinwohl sei „also durch einige fundamentale Grundwerte, die sich in der Verfassung widerspiegeln müssen, geprägt“, was auf weitere offene Konzepte verweist; *Möllers* (Fn. 86), 210 Fn. 127 klammert Gemeinwohl wegen seiner verweisabhängigen Leere konsequent aus seiner Aufzählung der Staatszwecke aus.
- 101 *Wischmeyer* (Fn. 86), 188: „Für welches Problem ist der Verweis auf das ‚Gemeinwohl‘ keine Lösung – und welches Problem ließe sich damit wirklich lösen? Erst in den Institutionen und Verfahren der Verfassungsordnung gelingt die Konkretisierung derartig abstrakter gesellschaftlicher Ziele“, die Verfassungsgerichtsbarkeit schließt das ein, *Peter Häberle*, „Gemeinwohljudikatur“ und Bundesverfassungsgericht, AöR 95 (1970), 86 (87 f.).
- 102 *Hans Peter Bull*, Staatszwecke im Verfassungsstaat, NVwZ 1989, 801 (805): Altmodisch, aber unentbehrlich; *Udo Di Fabio*, Das Gemeinwohl der Weltgesellschaft, in: Corinne Michaela Flick (Hrsg.), *Das Gemeinwohl im 21. Jahrhundert*, Göttingen: Wallstein 2018, 25 (26), Zitat.

rechte und weitere). Das trägt ein spannungsreiches Geflecht von Fördergeboten an die Union heran. Werteförderung erstreckt sich zugleich auf die Förderung der anderen Ziele, weil sie nicht isoliert neben Frieden und Wohlergehen stattfinden kann. Eine am Maßstab von Artikel 2 wertewidrige Förderung des Friedens oder Wohlergehens ist außerhalb der Union denkbar (oben, I.), für sie selbst nach ihrem bis in die internationale Gemeinschaft reichendem Anspruch aber ausgeschlossen (Art. 3 Abs. 5).¹⁰³

c) Verantwortungszurechnung und Erwartungsüberschuss

Für den Staat warnte *Rudolf Smend* davor, ihn primär an seiner Zweckverwirklichung zu messen, um desintegrative Effekte zu vermeiden.¹⁰⁴ Für die Union gilt das in besonderem Maße. Sie trägt die Unvollkommenheiten ihrer Mitgliedstaaten mit und produziert durch eigene Politikprozesse weitere, die sie als Erwartungs- und Zurechnungssubjekt treffen. Ihre Fähigkeit zur Zielförderung hängt zudem vom Umfang ihrer Zuständigkeiten ab und ist im Vollzug in wesentlichen Teilen dezentral, auf die loyale Rechtsbefolgung der Mitgliedstaaten angewiesen. Das verstärkt die Bedeutung der Ressource Recht und erhöht zugleich die Wahrscheinlichkeit ihrer Überforderung durch überkomplexe Verantwortungszurechnungen.¹⁰⁵ Sie gehen oft genug zu Lasten der Union aus, obwohl Defekte auf mitgliedstaatliche Abweichungen zurückzuführen sind, die aus internen Zielkonflikten zwi-

103 Näher *Payandeh*, in diesem Band, II.2.

104 *Rudolf Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Auflage, Berlin: Duncker&Humblot 1968, 119 (165 f.): „Wenn man den Staat als eine Veranstaltung im Dienste seiner angeblichen Zwecke betrachtet, so kann das Urteil über ihn nur ungünstig ausfallen: er erfüllt sie auf äußerst mangelhafte Weise, wie eine schlecht konstruierte Maschine, „es geht immer mit Ach und Krach“. Aber es liegt hier nicht anders als beim Einzelmenschen: auch dessen Ziele, Ideale, Berufsaufgaben, Wünsche sind nicht voll erfüllbar, aber die ihm aufgegebenen Lebenserfüllung ist darum doch möglich.“

105 Exemplarisch *Christoph Möllers*, Krisenzurechnung und Legitimationsproblematik in der Europäischen Union, *Leviathan* 43 (2015), 339 (356 ff.); *Udo Di Fabio*, Die Möglichkeit von Verantwortungszurechnung in offenen politischen Systemen, in: ders., Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, Tübingen: Mohr Siebeck 2001, 100 (109, 117 f.); Ansätze vor dem Konvent zsf. *Carol Harlow*, *Accountability in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2002, 172 ff.

schen kompromisshafter Europäisierung und der Vermeidung politischer Folgekosten resultieren.¹⁰⁶

Absatz 1 transportiert so das Potenzial für eine selbstorganisierte Legitimationskrise mit.¹⁰⁷ Eine unionale Verfassungsziel- und aufgabenlehre hat hier auch der Versuchung zu widerstehen, die Lage zugunsten einer Ebene aufzulösen. Die kodifizierte Ambivalenz zwischen supranationalen Gestaltungsversprechen und dem Angewiesensein auf die Mitgliedstaaten lässt sich methodisch nicht glaubwürdig überwinden.

2. Gesellschaft ohne Institutionen: Ziele in der société Européenne

Wie unwahrscheinlich die Verantwortung eines überstaatlichen Verbandes für die Förderung des Friedens, *seiner* Werte und das Wohlergehen *seiner* Völker ist, zeigt ein herrschaftstheoretischer¹⁰⁸ Rückblick. In der Präambel des EGKS-Vertrages blickten die Staaten noch direkt auf die Ergebnisse älterer Ordnungsvorstellungen zurück,

„entschlossen, an die Stelle der jahrhundertealten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Er-

106 Peter Hilpold, Europa am Scheideweg: Brexit, Internationale Handelsbeziehungen, Wirtschafts- und Währungsunion, Flüchtlingskrise: Eine riskante Neupositionierung Europas nach innen und außen, in: ders. (Hrsg.), Europa im Umbruch, EuR Beiheft 1/2017, 7; Weber (Fn. 9), 288 f.; Rolf Grawert, Europa: in varietate concordia. Zur Union von Integration, Identität und Kohärenz, in: Andrzej Dziadzio Grodziski et al. (Hrsg.), Regnare, Gubernare, Administrare, t.l.b, Krakau: Oficyna Wydawnicza AFM 2012, 397 (399).

107 Karl-Peter Sommermann, Herkunft und Funktionen von Verfassungsprinzipien in der Europäischen Union, in: Hartmut Bauer/Christian Calliess (Hrsg.), Verfassungsprinzipien in Europa, Societas Iuris Publici Europaei 4 (2008), 15 (27) spricht von „Glaubwürdigkeitsrisiken [...] die daraus resultieren, dass die im selben Vertrag vorgesehenen Zuständigkeiten und institutionellen Strukturen Maßnahmen zur Verwirklichung der gemeinsamen Werte und übergreifenden Gemeinschaftsziele nur partiell erlauben und dass die öffentliche Wahrnehmung des komplizierten Zusammenspiels nationalen und europäischen Verfassungsrechts defizitär ist.“; die Aufgabenkonzentration auf einen Verband verstärkt das weiter: Patel (Fn. 12), 42 f.

108 Das meint hier nur, politischer Herrschaft jenseits ihrer Formierung als Staatsgewalt zu folgen, s. schon oben, Fn. 94; zu versch. Definitionen Max Weber, WuG: Herrschaft, MWS I/22–4, Tübingen: Mohr Siebeck 2009, 1–6; Otto Brunner, Bemerkungen zu den Begriffen von „Herrschaft“ und „Legitimität“, in: ders., Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte, 2. Aufl., Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1968, 64 (67); Di Fabio (Fn. 88), 34; Christoph Möllers, Freiheitsgrade, Berlin: Suhrkamp 2020, Rn. 222–225.

richtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“.¹⁰⁹

Den dogmengeschichtlichen Hintergrund bildete das Völkerrecht einer ohne gemeinsame Institutionen operierenden, strukturell antagonistischen *société Européenne*. Das Verbindende war bei allen Unterschieden der politischen Systeme, Verfassungsstrukturen und gesellschaftlichen Entwicklungen die Vermeidung von Krieg. Friedensplänen¹¹⁰ lagen vom europäischen Völkerrecht konzipierte Ordnungsvorstellungen zugrunde, deren Zentrum die europäische Staatengesellschaft war.¹¹¹ Der europäische Integrationsprozess nach 1945 steht für eine grundlegende Änderung dieses Regelungsrahmens, bis in die politische Sprache.¹¹²

-
- 109 Fünfte Präambelerwägung, BGBl 1952 II, 447, Herv. im Orig.; Aussagen *Jean Monnets*, *Walter Hallsteins* und *Hans von der Groebens* zum Friedensmotiv bei *Gert Nicolaysen*, Das Integrationskonzept der Gründungsverträge, in: Wolf Schäfer/Andreas Wass von Czege (Hrsg.), *Das Gemeinsame Europa – viele Wege, kein Ziel?*, Baden-Baden: Nomos 2007, 33 (36 f.); achte Präambelerwägung EWGV: „ENTSCHLOSSEN, durch diesen Zusammenschluß [...] Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen [...]“, BGBl 1957 II, 753; aus der Zeit *Jean Monnet*, *A Ferment of Change*, *JCMS* 1 (1962), 203 (204 f.).
- 110 *Dietmut Majer/Wolfgang Höhne*, Europäische Einigungsbestrebungen vom Mittelalter bis zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957, Karlsruhe: KIT Scientific Publishing 2014, 16 ff.; *Jacob ter Meulen*, *Der Gedanke der Internationalen Organisation in seiner Entwicklung*, Bd. 1 1300–1800, 1917; Bd. 2 Erstes Stück 1789–1870, 1929; Bd. 2 Zweites Stück 1867–1889, Haag: Nijhoff 1940.
- 111 Zur Bedeutung des „European Law of Nations“ *Miloš Vec*, *Sources of International Law in the Nineteenth-Century European Tradition*, in: Samantha Besson/Jean D’Aspremont (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the Sources of International Law*, Oxford: Oxford University Press 2017, 121 (122, 128 f., 141 f.); zum Attributwechsel zu ‚zivilisierten‘ Staaten *ders.*, *From the Congress of Vienna to the Paris Peace Treaties of 1919*, in: Bardo Fassbender/Anne Peters (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford: Oxford University Press 2012, 654 (658); *Heinhard Steiger*, *Universality and Continuity in International Public Law?*, in: *ders.*, *Universalität und Partikularität des Völkerrechts in geschichtlicher Perspektive*, Baden-Baden: Nomos 2015, 1 (4 f.); zur Weltsicht *Signe Rehling Larsen*, *European Public Law after Empires*, *European Law Open* 1 (2022), 6 (11 ff.).
- 112 *Hugo Canihac*, *The Making of an Imagined ‚Community of Law‘: Law, Market and Democracy in the Early Constitutional Imaginaries of European Integration*, *EuConst* 18 (2022), 2 (9): „They no longer attempted to create a global constitutional law. Rather, advocates of a global constitutional law increasingly reconverted into European activists.“; *Kiran Klaus Patel/Wolfram Kaiser*, *Continuity and Change*

Elemente des heutigen Absatz 1 waren rhetorische Begleitgrößen jeder Ordnungsvorstellung. Kurz vor dem Ballhausschwur, der Französischen Revolution und dem Untergang des Ancien Régime meinte *Friedrich Schiller* in seiner Antrittsvorlesung im Mai 1789, eine stabile Friedensordnung zu erkennen. Die „europäische Staatengesellschaft scheint in eine große Familie verwandelt. Die Hausgenossen können einander anfeinden, aber hoffentlich nicht mehr zerfleischen.“ Das im Westfälischen Frieden völkerrechtlich bestätigte und europäisch verflochtene Alte Reich¹¹³ halte ein „nützliches Staatssystem durch Eintracht zusammen.“ Den „Frieden hütet jetzt ein ewig geharnischter Krieg, und die Selbstliebe eines Staats setzt ihn zum Wächter über den Wohlstand des andern.“¹¹⁴ *Immanuel Kant* baute seinen ewigen Frieden auf die feste Grundlage staatlich radizierter Gesellschaften.¹¹⁵ *Johann Gottlieb Fichte* setzte den anhaltenden Kriegen schließlich seinen geschlossenen Handelsstaat entgegen, der Streit um Ressourcen und Vorherrschaft durch eine lückenlose Regulierung zum Frieden zu wenden suchte.¹¹⁶ Die Völkerrechtswissenschaft ging von einem europäischen Staatensystem *als Gesellschaft* aus, das aufgrund gemeinsamer Gewohnheiten, geteilten religiösen Grundlagen und vertraglichen Beziehungen recht-

in European Cooperation during the Twentieth Century, *Contemporary European History* 27 (2018), 165 (167): „Experts [...] also pretended to speak in the name of Europe. They thus tried to detach themselves from established international negotiation processes driven by national interest and the pursuit of power, instead foregrounding the vision of a utopian unity engineered by rational cooperation – sometimes for idealistic reasons, sometimes to hide national or other agendas. Hence, we also need to consider the power of rhetoric and of the notion of ‚Europe‘ as a seemingly unpolitical reference point drawing in an alleged shared past and plans for a better future.“

- 113 Zur Friedensrolle *Brendan Simms*, *Europe, Struggle for Supremacy*, London: Allen Lane 2013, 40–44, 104 f.
- 114 *Friedrich Schiller*, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Universalgeschichte?, Jena: Akademische Buchhandlung 1789, 16 f., alle Zitate; dazu *Reinhard Koselleck*, *Kritik und Krise*, [1973] 13. Aufl., Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2017, 83 f. und Endnoten 116 f. zum Ersten Kapitel (173 f.).
- 115 *Immanuel Kant*, Zum ewigen Frieden, Königsberg: Nicolovius 1795, Zweiter Definitivartikel und 35; zum Einfluss universaler Friedensgedanken des *Abbé Saint Pierre* und *Jean-Jacques Rousseau* vgl. *Ulrike Müßig*, *Die europäische Verfassungsdiskussion des 18. Jahrhunderts*, Tübingen: Mohr Siebeck 2008, 46–48; *Stefan Auer*, *European Disunion, Democracy, Sovereignty and the Politics of Emergency*, London: Hurst & Company 2022, 9–11.
- 116 *Johann Gottlieb Fichte*, *Der geschloßne Handelsstaat*, Tübingen: Cotta 1800, 218 f., 289 f.

lich fassbar, wenn auch nicht durch ein institutionelles Dach verbunden war.¹¹⁷

Die auf dem Wiener Kongress 1814/15 errichtete Ordnung stand dann für einen Kompromiss, „mit dem einer der tiefsten Umbrüche in der Staatenordnung Europas völkerrechtlich geregelt wurde“.¹¹⁸ Das wesentlich von deutschen Monarchen beherrschte Mitteleuropa wurde auf eine völkerrechtlich-bündische Form festgelegt.¹¹⁹ Die Einbettung diente 1848/49 und 1867 als Argument gegen eine deutsche Bundesstaatsgründung.¹²⁰ Frieden in Europa und die Verfassung ‚Deutschlands‘ waren verbundene Ordnungsprobleme der europäischen Staatengesellschaft.¹²¹ Der Ausschnitt ist verallgemeinerungsfähig. Alle Verfassungen, „die den gesamten deutschen Raum angehen“ waren nicht nur binnenföderal strukturiert, sondern auf ihre je eigene Weise europäisch-föderal veranlasst, garantiert oder ander-

117 *Martti Koskeniemi*, *The Gentle Civilizer of Nations*, New York: Cambridge University Press 2004, 51: „Even in the absence of a common sovereign, Europe was a political society and international law an inextricable part of its organization.“; *ders.*, *To the Uttermost Parts of the Earth*, Cambridge: University Press 2021, 926 f., 934, dort zu *Georg Friedrich von Martens*, *Précis du droit des gens Moderne De L'Europe, fondé sur les Traités et l'Usage*, 3. Aufl., Göttingen: Dieterich 1821, § 7.

118 *Dieter Langewiesche*, *Vom vielstaatlichen Reich zum föderativen Bundesstaat*, Stuttgart: Alfred Kröner 2020, 37, Zitat; *Dieter Grimm*, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866*, 4. Aufl., Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2015, 63 f.; *Biancamaria Fontana*, *The Napoleonic Empire and the Europe of Nations*, in: Anthony Pagden (Hrsg.), *The Idea of Europe*, Washington DC: Woodrow Wilson Center Press 2002, 116 (127 f.).

119 Art. VI Abs. 2 Erster Pariser Frieden v. 30.5.1814: „Les états de l'Allemagne seront indépendans et unis par un Lien Fédératif.“, Wilhelm Grewe (Hrsg.), *Fontes Historiae Iuris Gentium*, Bd. 2 1493–1815, Berlin: De Gruyter 1988, 278 (285).

120 *Weber* (Fn. 9), 256 Fn. 86; zu noch 1886 erfolgenden Berufungen auf Rechte aus den Wiener Verträgen im Reichstag *ders.*, *Staatsangehörigkeit und Status*, Tübingen: Mohr Siebeck 2018, 139 Fn. 431.

121 *Simms* (Fn. 113), 363 f., 400 ff.; laut der Präambel der Deutschen Bundesakte (in Art. 53–64 Wiener Kongressakte teilkorporiert) sollte aus der Struktur die „Sicherheit und Unabhängigkeit Deutschlands“ und „die Ruhe und das Gleichgewicht Europas“ gleichermaßen „hervorgehen“, abgedr. bei *Grewe* (Fn. 119), Vol. 3/1, 1815–1945, 1992, 174.

weitig verflochten.¹²² Unterbrechungen wurden hervorgehoben.¹²³ Der europäische Bezug deutscher Verfassungsgeschichte lässt die Überbetonung des Nationalstaats aus dieser Perspektive wie einen Kompensationsakt gegen fortgesetzte tatsächliche und rechtliche Verflechtungen erscheinen.¹²⁴

Die normative Absicherung blieb jedoch fragil. Krieg war eine legitime Möglichkeit, eigene Präferenzen von Frieden, Ordnung und Prosperität durchzusetzen. Wirtschaftliche Kooperation und konkurrierende Allianzsysteme waren volatil.¹²⁵ Staatenkonferenzen fanden unregelmäßig statt und beschränkten sich auf punktuellen Interessenausgleich.¹²⁶ Sie wurden als ordnende Akte gelesen, mit denen das „erschütterte europäische Staatensystem“ sich „eine neue Verfassung“ gab.¹²⁷ Die Formel vom „europäischen Gleichgewicht“ stand bis in das 20. Jahrhundert für diese prekären Balanceakte in diplomatisch-völkerrechtlichen Formen.¹²⁸ Mit anderen

122 Mit Blick auf den Westfälischen Frieden, den Reichsdeputationshauptschluss, die Deutsche Bundesakte, die Gründungsumstände des Deutschen Kaiserreichs, die Weimarer Reichsverfassung und das Grundgesetz *Ulrich Scheuner*, Verfassung [1963], in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, Gesammelte Schriften, hrsg. von Joseph Listl und Wolfgang Rüfner, Berlin: Duncker & Humblot 1978, 171 (174).

123 *Carl Bilfinger*, Völkerrecht und Staatsrecht in der deutschen Verfassungsgeschichte, Hamburg: Hanseatische Verlags-Anstalt 1941, 11: „Eine klare Absage an das völkerrechtlich-pluralistische System von 1648 und ein klares Bekenntnis zum deutschen Nationalstaat: das ist das unvergängliche Verdienst der Verfassung von 1849.“

124 In diesem Sinn *Weber* (Fn. 9), 269; zur ökonomischen und regulatorischen Verflechtung *Gerold Ambrosius*, Politisch-administratives System, Föderalismus und Marktenkung in den 1870er und 1880er Jahren, in: Ulrich Pfister u.a. (Hrsg.), Deutschland 1871, Tübingen: Mohr Siebeck 2021, 71 (84); *Wolf-Fabian Hungerland*/*Markus Lampe*, Globalisierung und Außenhandel, ebd., 335 ff.

125 *Ulrich Scheuner*, Die grossen Friedensschlüsse als Grundlage der europäischen Staatenordnung zwischen 1648 und 1815, in: Konrad Repgen/Stephan Skalweit (Hrsg.), FG Max Braubach, Münster: Aschendorff 1964, 220 (239–241).

126 Mit optimistischem Einschlag *Simon E. Baldwin*, The International Congresses and Conferences of the Last Century as Forces Working Toward the Solidarity of the World, *AJIL* 1 (1907), 565 (568–572); supranationale und zwischenstaatliche Organisationen stabilisieren so gesehen das Zusammenwirken der Exekutivspitzen, s. zu den G7 und dem Europäischen Rat oben, Fn. 31, und *Jeffrey Lewis*, The Council, in: Riddervold u.a. (Fn. 8), 238 (239): „meta-network‘ of negotiation and bargaining at the heart of the EU legislative process“.

127 *Lorenz von Stein*, Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich 6 (1882), 1 (35), Zitate; ausf. für eine solche Perspektive *Philip Bobbitt*, The Shield of Achilles, War, Peace and the Course of History, New York: Knopf 2002, 483–608.

128 Zum Beginn *Heinz Duchhardt*, ‚Europa‘ als Begründungs- und Legitimationsformel in völkerrechtlichen Verträgen der Frühen Neuzeit, in: Wolfgang Weber/Regina Dauser (Hrsg.), FS Burkhardt, Berlin: Akademie-Verlag 2008, 51 (54 ff.); anschau-

Worten: Der in Artikel 3 Absatz 1 liegende Gehalt war kein normativer Bezugspunkt gemeinsamer europäischer Politikorganisation, sondern eine strategisch folgerichtige Mantelsemantik konfrontativer und im Zweifel belizistischer Partikularinteressen.

Es war unter anderen *Walther Schücking*, der das institutionelle Gerüst politischer Koordination am Vorabend des Ersten Weltkriegs als unzureichend empfand und dies als Generationenproblem unter dem Eindruck einer erfolgreichen, parlamentarisch nicht verantwortlichen Exekutivherrschaft auswies. Sein Hinweis, international verstetigte Kooperation sei nicht staatsgefährdend, sondern staatsfördernd, war seiner Zeit voraus.¹²⁹ Der Völkerbund erscheint aus dieser Perspektive zugleich als erste und letzte nominell universelle Organisation mit europäischem Schwerpunkt,¹³⁰ inklusive regionalen Krisenbewältigungsideen in einer „Europäischen Uni-

lich *Rainer F. Schmidt*, *Kaiserdämmerung*, Stuttgart: Klett-Cotta 2021, 39–42, 497–505; *Jochen von Bernstorff*, From Versailles to the Kellogg-Briand Pact: Prohibiting and Justifying Aggression in the Interbellum, *GYIL* 62 (2019), 211 (214–219); *Carl Bilfinger*, Friede durch Gleichgewicht der Macht?, *ZaöRV* 13 (1950/51), 27 (30–34); zur zeitweisen Stabilisierung *Paul W. Schroeder*, *The 19th-Century International System: Changes in the Structure, World Politics* 39 (1986/87), 1 (12 ff.); zu Überlegungen nach 1945: *Alexander Reichwein*, *Classical Realism*, in: Riddervold u.a. (Fn. 8), 79 (85–87).

129 *Walther Schücking*, *Die Organisation der Welt*, Leipzig: Kröner 1909, 60: „Die jetzt heranwachsende Generation, nicht mehr wie die in der Gegenwart noch herrschende zeitlebens geblendet durch die äußeren Erfolge der Monarchie in den großen Kriegsjahren, wird auch dem demokratischen Gedanken größere Konzessionen machen müssen, und endlich wird man auch den Gedanken der internationalen Organisation in das Programm der bürgerlichen Parteien aufnehmen müssen, wenn man wirklich der Sozialdemokratie den Wind aus den Segeln nehmen will. Heute bedeutet allerdings für den deutschen Spießbürger das „Internationale“ noch die Revolution und die Vaterlandslosigkeit. Wer aber Augen hat zu sehen, der kann schon heute feststellen, wie der internationale Gedanke in Wahrheit auch in eminentem Sinne staatsfördernd wirken kann.“; *Herfried Münkler*, Fürstenbund und Bundesstaat. Der Erste Weltkrieg als (letzter) Reichseinigungskrieg, in: Eva Marlene Hausteiner (Hrsg.), *Föderalismen*, Baden-Baden: Nomos 2016, 181 (190–198) deutet die Kriegsbegeisterung 1914 als Element des politischen Kampfes zwischen monarchischem Administrativstaat und partizipationswilligem Bürgertum.

130 *Malcolm N. Shaw*, *International Law*, 9. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press 2021, 25; zum StIGH *Christian J. Tams*, Peace through International Adjudication: The Permanent Court of International Justice and the Post-War Order, in: Michel Erpelding u.a. (Hrsg.), *Peace Through Law*, Nomos: Baden-Baden 2019, 217 (227): „Its *clientèle* remained decidedly European. In only four cases did non-European States appear at all, and in only one single case did a non-European state (Brazil) play a decisive role.“

on“.¹³¹ Die weiteren Ereignisse können hier auf sich beruhen.¹³² Zeitgenossen notierten den Rahmenwandel.¹³³ Die im Gefolge des Schuman-Plans geschaffenen Einrichtungen waren erstmals mit dem politischen Willen unterfüttert, echte Orte politischer Vergemeinschaftung *außerhalb* der europäischen Staaten zu sein.¹³⁴ Die Integration nationaler Interessen widerlegt das nicht, sondern ist Ausdruck dieser Entwicklung.¹³⁵ Die Union erweist sich insofern als post-Hobbessche Ordnung, die den Naturzustand machtpolitischer Konkurrenz aufhebt und eine nichthegemoniale Friedenswahrung gewährleistet.¹³⁶ Die Staats- und Regierungschefs haben die Möglichkeit des Gewalteinsatzes gegen das Ringen bis zum Morgengrauen „in fensterlosen Konferenzräumen bei Kunstlicht“ in Brüssel eingetauscht.¹³⁷

131 Zum Briand-Plan *Koskenniemi*, Gentle Civilizer (Fn. 117), 342–348; *Florian Greiner*, Europa als Raumvorstellung in der Weimarer Zeit, in: Andreas Braune/Michael Dreyer (Hrsg.), *Weimar und die Neuordnung der Welt*, Stuttgart: Franz Steiner 2020, 101 (106–109).

132 Dazu *Patel* (Fn. 12), 22–32; *Haltern* (Fn. 3), Rn. 61 ff.; *Schorkopf* (Fn. 23), 23 ff.

133 *Alfred Verdross* (1890–1980), *Völkerrecht*, 3. Aufl., Wien: Springer 1955, 39 f.; *Herbert Kraus* (1884–1965), *Probleme des europäischen Zusammenschlusses*, Würzburg: Holzner 1956, 33.

134 Plastisch *Joseph H.H. Weiler*, The Transformation of Europe Revisited: The Things that Do Not Transform, in: Miguel Poiates Maduro/Marlene Wind (Hrsg.), *The Transformation of Europe. Twenty-Five Years On*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, 333 (346); *Gráinne de Búrca*, Europe's *raison d'être*, in: Dimitry Kochenov/Fabian Amtenbrink (Hrsg.), *The European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, 21 (22 f.); abgrenzend *Ellinor von Puttkamer*, Der Briand-Plan, Vorbote der europäischen Integration?, in: Walter Hallstein/Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.), *FS Ophüls*, Karlsruhe: C.F. Müller 1965, 143 (148).

135 Am Beispiel der Montanunion *Udo Di Fabio*, Die Selbstbehauptung Europas als Idee, in: ders. (Hrsg.), *Die Selbstbehauptung Europas*, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, 1 (2 f.).

136 *Philippe C. Schmitter*, The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination, *Working Papers Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales* 26 (1991), 12–20; *Marlene Wind*, Sovereignty and European Integration, Towards a Post-Hobbesian Order, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2001, 74 f.; *Robert Cooper*, *The Post-modern State and the World Order*, 2. Aufl., London: Demos 2000, 20.

137 Treffend *Franz C. Mayer*, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, *NJW* 2017, 3631 (Zitat 3635).

3. Verfassungstheoretische Deutung von Artikel 3 Absatz 1

Vor dem erarbeiteten Hintergrund legt Absatz 1 die Union auf bestimmte, im Verfassungskern verrechtlichte Herrschaftszwecke fest. Historisch ist die Norm Folge der substanziellen Neuverortung und Konzentration politischer Herrschaft auf einen überstaatlichen Verband, der über eine volatile Addition von Staateninteressen hinausgeht. Die Mitverantwortung der Union für die Förderung des Friedens, ihrer Werte und das Wohlergehen ihrer Völker macht sie zu einem komplementären Gemeinwohlverband, an den nationales Verfassungsrecht seinerseits anschließt.¹³⁸ Die Nachordnung der älteren, integrationsgeschichtlich gewachsenen Aufgaben in den Absätzen 2–5 reflektiert diese Entwicklung. Sie leisten nun systematisch jeweils Beiträge zur übergreifenden Zielförderung.¹³⁹ Das Verfassungsrecht der Union ist dabei umso wichtiger, weil sie ohne anstaltliche (Staat) oder extralegale Auffangimagination (Nation) auskommen muss.¹⁴⁰ Die europäische Gesellschaft ist soziale Referenz und Fluchtpunkt des Unionsverfassungsrechts, aber keine Anlaufsemantik, die unabhängig von ihm gedacht wird.¹⁴¹

138 Monica Claes, *Constitutionalizing Europe at its Source: The ‚European Clauses‘ in the National Constitutions: Evolution and Typology*, YBEL 24 (2005), 81 (107); Matthias Wendel, *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2011, 105 ff., Texte 613; zu Mitwirkungsmodi Johannes Masing, *Verfassung im internationalen Mehrebenensystem*, in: Matthias Herdegen u.a. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, München: C.H. Beck 2021, § 2 Rn. 97–108; Wolfgang Kahl, *Das Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht*, in: ders./Ludwigs (Fn. 79), § 37 Rn. 42–46.

139 Oben, II.4.; für ein entspr. Verständnis von Ziel- und Aufgabennormen unter der alten Säulenstruktur Christian Calliess, *Kollektive Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der EU: Bestandsaufnahme, Wirkungen und Perspektiven*, in: Christian Hiebaum/Peter Koller (Hrsg.), *Politische Ziele und juristische Argumentation*, ARSP Beiheft 92 (2003), 85 (88 f.); auf staatlicher Ebene Franz Reimer, *Verfassungsprinzipien*, Berlin: Duncker & Humblot 2001, 265.

140 Manfred Zuleeg, *Diskussionsbemerkung*, VVDStRL 60 (2001), 363 (363): „Der Mitgliedstaat hat die Nation als eine zusätzliche Möglichkeit, Zusammenhalt zu erzielen. Umso wichtiger ist dann der rechtliche Zusammenhalt in der Europäischen Union.“ Zu einem auch durch europäische Integration modernisiertem Nationsverständnis Ferdinand Weber, „Wir-Gefühl“ in einer diversen Gesellschaft, in: Daniel Thym (Hrsg.), *Deutschland als Einwanderungsland*, Tübingen: Mohr Siebeck 2024, 71 (87–90).

141 Vgl. auch de Búrca (Fn. 134), 25 f.; zum Begriff der europäischen Gesellschaft von Bogdandy/Bast, in diesem Band, III.3.

Absatz 1 reflektiert so auch theoretisch die Neuverfassung der Union als Herrschaftsträgerin.¹⁴² Während der EuGH kurz vor der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht noch den Konnex zwischen wirtschaftlicher Aufgabenerledigung und Zielerreichung unterstrich, ist der Binnenmarkt heute eine Verfassungsaufgabe unter anderen. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts oder die Wirtschafts- und Währungsunion stehen selbständig neben ihm.¹⁴³ In der Gleichzeitigkeit von Verfassungsziel, Verfassungsaufgaben, gewachsener Kompetenzordnung und begrenzter Einzelermächtigung zeigt sich das Changieren der Union zwischen ihren völkerrechtlichen Wurzeln und einer politischen Föderation jenseits tradierter Kategorien. Die in Artikel 3 Absatz 1 und 6 gespeicherte Innovation liegt darin, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten zur Zielförderung dauerhaft zusammenwirken müssen. Diese Festlegung trägt mit dem Gründungsanlass der Union, *durch* sie gemeinsame Ziele zu verwirklichen (Art. 1 Abs. 1), die Möglichkeit einer stärkeren politischen Identifikation mit ihr in sich.¹⁴⁴

142 Zur alten Säulenstruktur noch *Reimer* (Fn. 38), 996: „Dass sich die Ziel- und Aufgabenbestimmungen des Primärrechts insoweit nicht eindeutig haben zuordnen lassen, ist nur zu verständlich: Tragen die Gemeinschaften doch in viel stärkerem Maße als die Nationalstaaten den Charakter von Zweckschöpfungen.“

143 EuGH, Urt. v.18.6.1991, Rs. C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254, Rn. 39 – *ERT*; ähnliche Deutung *Anna Kocharov*, *Republican Europe*, Oxford: Hart 2017, 88 f.; kritisch *Martin Nettesheim*, Selbstbehauptung der EU durch Schutz des impliziten sozialen Kontrakts, in: Udo Di Fabio (Fn. 135), 23 (45); *Haltern* (Fn. 3), Rn. 1497: hochpolitische Ziele, aber praktisch weiter Output-orientierter Legitimationsmodus, der mit seinem Erfolg steht und fällt.

144 Oben, Fn. 75 m. Begleittext; für den Staat als Selbstverständlichkeit *Quentin Skinner*, *Thomas Hobbes und die Person des Staates*, Berlin: Duncker & Humblot 2017, 60: „Der Staat ist, zu guter letzt, nichts anderes als wir selbst. Wenn wir Staaten gründen, fügen wir der Welt nichts hinzu; wir reorganisieren und individualisieren uns nur auf eine neue Weise.“; für die Union als Ziel *Türküler Isiksel*, *How Transformative Is the European Project?*, in: *Maduro/Wind* (Fn. 134), 262 (266): „Like an Aristotelian virtue, supranationalism would initially be practised by member states out of self-regarding motives. Through sustained engagement in collective decision making, however, member states would acquire a universalist orientation in their exercise of public power. The core of the transformative ambition of supranationalism is therefore to rework the idea of self-interest – and indeed the very idea of self – by expanding member state’s scope of moral concern to include a community of peers.“

IV. Dogmatischer Gehalt und Normfunktionen

Die Erarbeitung dogmatischer Gehalte ist über Abgrenzungen vorzunehmen, um eine Überdeterminierung des offenen Wortlauts zu vermeiden (1.). Im Anschluss wird die Bedeutung von Zielen in der Praxis der Unionsorgane betrachtet. Ihre zunächst starke Bedeutung ist insgesamt zurückgegangen (2.). Denkbare Zielkonflikte sind in erster Linie politisch aufzulösen (3.).

1. Förderung als Ziel: Frieden, Werte, Wohlergehen

Fördern kennt keinen Verwirklichungsendpunkt.¹⁴⁵ Absatz 1 normiert ein Ewigkeitsziel, das jenseits eines Austritts den Anspruch der Union zum Ausdruck bringt, die Entwicklung der Mitgliedstaaten, ihrer Völker und Bürgerinnen und Bürger dauerhaft zu begleiten. Dass die Norm Allgemeinplätze benennt, ist irrelevant. Universelle Normgehalte werden von lokalen Ideen über Lebensweisen ausgefüllt.¹⁴⁶ Ein normatives Rückschrittsverbot hinter bislang Erreichtes lässt sich Absatz 1 nicht entnehmen.¹⁴⁷ Es würde der Dynamik des Integrationsprozesses zuwiderlaufen und politische Gestaltung hemmen.

a) Nur die Union

Der Wortlaut des Absatz 1 adressiert nur die Union. Die Mitgliedstaaten wirken über ihre Vertreter zwar mittelbar auf die Zielförderung der Union ein, über die Festlegung der „allgemeinen politischen Zielvorstellungen

145 Vgl. schon *Kotzur* (Fn. 34), 314 und dagegen aus den Verfassungsaufgaben Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 und Abs. 4 („errichtet“); *Schwind* (Fn. 34), 343; drückt zugleich realistisches Abstandnehmen von Utopien aus; vergleichend, mit Hinweis auf den Unterschied zwischen *pursuit* und *actual attainment* sowie Robert Alexys Konzept der Optimierunggebote *Larik* (Fn. 2), 33.

146 Oben, I.; zu staatlicher Gemeinschaftsbildung *Weber*, Staatsangehörigkeit (Fn. 120), 410 mwN.; Typologie von Vermittlungselementen bei *Janne Mende*, Der Universalismus der Menschenrechte, München: UKV 2021, 181–183.

147 Mit Recht ablehnend *Sommerrmann* (Fn. 7), Art. 3 Rn. 15 f.; *Ulrich Becker*, in: Jürgen Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2019, Art. 3 Rn. 10; vgl. zu Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 *Bast/von Bogdandy*, in diesem Band, IV.1.

und Prioritäten“ im Europäischen Rat (Art. 15 Abs. 1),¹⁴⁸ ihre legislative Übersetzung im Rat (Art. 16 Abs. 1) und die maßgebliche Vorprägung der Verhandlungen und den Abschluss internationaler Übereinkünfte (Art. 218 Abs. 2 AEUV). Unmittelbar verpflichtet, die Union im Rahmen *ihrer* Zielverwirklichung zu unterstützen und zuwiderlaufende Maßnahmen zu unterlassen, sind sie jedoch über Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV.¹⁴⁹ Die effektive Durchführung des Unionsrechts wird zudem als gemeinsames Interesse angesehen, Art. 197 Abs. 1 AEUV. Unionsinteressen sind von den Mitgliedstaaten zu schützen.¹⁵⁰ Angesichts dieser Bindungen besteht für eine Auslegung von „Union“ in Absatz 1, die auch die Mitgliedstaaten einschließt, kein Bedürfnis.¹⁵¹ Sie widerspricht der Differenzierung zwischen Union und Mitgliedstaaten, die sich durch das Unionsverfassungsrecht zieht.

b) Den Frieden

Jenseits von Präambelbestimmungen¹⁵² gelangte das Friedensziel zuerst in externer Ausrichtung mit dem Vertrag von Amsterdam die Verträge.¹⁵³ Zuvor war die EWG mittelbares Gewährleistungsinstrument des innereuropäischen Friedens mit wirtschaftlichen Mitteln.¹⁵⁴ Das Friedensziel in Absatz 1 ist seinem Wortlaut nach („den Frieden“) nicht auf eine interne Perspektive beschränkt, unabhängig von der in Absatz 5 Satz 2 explizit

148 An Abstimmungen nehmen nur die mitgliedstaatlichen Vertreter teil, Art. 235 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 AEUV.

149 Dazu *Schütze*, in diesem Band, IV.3.

150 Für die finanziellen Interessen der Union im Steuerstrafrecht (Art. 325 Abs. 2 und 3 AEUV) *Ferdinand Weber*, Effektive Steuerbetrugsbekämpfung im Unionsrecht und nationalen Recht, DÖV 2020, 62 (64 f.) mwN.

151 Anders *Ruffert* (Fn. 7), Art. 3 Rn. 4, der Union für den gesamten Artikel 3 nicht institutionell, sondern tätigkeitsbezogen interpretiert, um die Mitgliedstaaten einzuschließen.

152 Elfte Präambelerwägung des EUV: „... Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern [...]“; ABl. 2012 C 326/16 (konsolidierte Fassung), seit EUV-Maastricht.

153 Art. 11 Abs. 1 dritter Spiegelstrich EUV-Amsterdam, ABl. 1997 C 340/155; *Peter-Christian Müller-Graff*, Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU, in: Armin von Bogdandy/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam, EuR Beiheft 2/1998, 67 (69).

154 Oben, II.1.; *Ipsen* (Fn. 16), 54/14: „Ob die europäische Integration zur Weltfriedenssicherung beizutragen vermag, liegt außerhalb ihres Konzeptionsbereichs jedenfalls, soweit es um gemeinschaftszuständige Zielsetzung geht.“

gemachten Außendimension. Ein Seitenblick auf andere regionale Organisationen, die den Wirkradius ihres Friedensauftrags auf sich beschränken, stützt diese Lesart.¹⁵⁵ Bereits deshalb stellt das Friedensziel keine „Anpassung an den *mainstream*“¹⁵⁶ dar, sondern weist auf ein spezifisches Selbstverständnis der Union hin.

Der historische Normkern liegt im Unmöglichmachen innereuropäischer Gewalt durch Verflechtung. Absatz 1 macht die Union zu einem regionalen System kollektiver Sicherheit, da Friedenssicherung nicht mehr allein Sache der Mitgliedstaaten ist.¹⁵⁷ Das bis zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine im Februar 2022 sichtbare Verblissen des Friedensziels ist als Zeichen des Erfolgs der Union zu sehen, schmälerte seine Relevanz aber auch zuvor nicht.¹⁵⁸ Liest man partikuläre Grenzsetzungen gegen die Reichweite des europäischen Integrationsprozesses als Produkt und Reaktion auf tiefe Integrationsschritte, die europäische Staatlichkeit ihrerseits erst nachhaltig stabilisierten, sind auch sie dialektische Elemente einer gelingenden überstaatlichen Friedensgemeinschaft.¹⁵⁹

Das klassische Friedensziel für verbraucht zu erklären, war lange verbreitet.¹⁶⁰ Die Auszeichnung der Europäischen Union mit dem Friedensnobelpreis im Jahr 2012 – in einer dankbaren Selbstbezeichnung: the „biggest

155 Art. 1 ASEAN-Vertrag: „promote perpetual peace [...] among their peoples“; Art. 2 lit. a) OAS-Vertrag: „strengthen the peace and security of the continent“; Art. 3 lit. f) Constitutive Act of the African Union: „promote peace, security and stability on the continent“, Hervorhebungen jew. hinzugefügt.

156 Klemens H. Fischer, *Der Europäische Verfassungsvertrag*, Baden-Baden: Nomos 2005, 126, Herv. im Orig.

157 Wolff Heintschel v. Heinegg, in: Christoph Vedder/ders., *Europäisches Unionsrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2018, Art. 3 Rn. 5.

158 Zutreffend Ruffert (Fn. 7), Art. 3 Rn. 15; Peter-Christian Müller-Graff, in: Matthias Pechstein u.a. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar*, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2023, Art. 3 Rn. 5: „Das Ziel der Friedensförderung ist angesichts der Ambivalenzen der menschlichen Natur niemals veraltet.“

159 BVerfGE 123, 267 (343) – *Lissabon*: „Das Grundgesetz setzt damit die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie auch.“; dazu Josef Isensee, *Integrationswille und Integrationsresistenz des Grundgesetzes*, ZRP 2010, 33 (37): „Die Stadt Aachen sollte erwägen, dem *Zweiten Senat* den Karlspreis zu verleihen.“, Hervorhebung im Original; nicht nur auf die Friedensfunktion bezogen Nettesheim (Fn. 143), 43 f.: Die „EU ließ sich über die längste Zeit ihres Bestehens als Förderin und Garantin der in den Mitgliedstaaten bestehenden impliziten sozialen Kontrakte begreifen.“

160 Haltern (Fn. 97), 310; ders. (Fn. 132), Rn. 1497; Walker (Fn. 96), 92 f.; Kocharov (Fn. 143), 106; de Búrca (Fn. 134), 25.

peacemaking institution ever created in world history“¹⁶¹ – ging spurlos an der Literatur vorüber. Gesucht wurde sinnstiftender Ersatz, etwa der Markt als Individualität beschäftigendes Konsumentenparadies.¹⁶² All das ruht indes auf einer nachhaltig gelingenden Friedensordnung. Das Friedensziel, mit Recht wachgehalten,¹⁶³ bleibt Hintergrundstruktur und Voraussetzung jeder Suche nach weiterreichenden Sinnangeboten. Ohne Frieden gibt es keinen Konsum jenseits existenzieller Bedürfnisse.

Unterstellt man dennoch eine schwache Sinnvermittlungskraft, ist die Ausweitung des Begriffsverständnisses ein Ausweg. Bedrohungen des Friedens können nicht mehr auf Gewaltausübung und -androhung beschränkt,¹⁶⁴ sondern auf handelspolitische, finanzielle oder technologische Abhängigkeit erstreckt werden. Dahinter steht die Vorstellung, das Friedensziel nicht an neue Bedrohungslagen anzupassen, gefährde den Bestand einer Verfassungsordnung selbst.¹⁶⁵ Das setzt indes die Vorstellung einer relativ ungefährdeten gesellschaftlichen Versorgung und Stabilität mit dem Friedensbegriff in eins. Nimmt der globale Wettbewerb um Ressourcen, Innovationen und den Erfolg konkurrierender Gesellschafts- und Herrschaftssysteme zu, führt der Weg zu friedlicher Versorgungsharmonie über eine harte Außenpolitik. Der Erweiterungsgedanke gerät in einen Widerspruch zur sonst befürworteten und kaum abstreifbaren Interdependenz in

161 So der damalige Präsident des Europäischen Rates *Herman van Rompuy* in einer Reaktion, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_12_426.

162 Das wurde früh debattiert, *Ipsen* (Fn. 16), 54/17 Fn. 46 mwN, später theoretisiert („Übergang vom Existenzialismus zum Konsumismus“) und in Vorteilen und Grenzen erfasst: *Haltern* (Fn. 97), 315, 329–331.

163 Im Rahmen der Staatsschulden-/Eurokrise *Grawert* (Fn. 106), 397 f.: „Ist die Lage so dramatisch, dass an die Nachkriegsvisionen erinnert werden muss? Ich erinnere mich noch deutlich an die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges allseits gehegten Hoffnungen, aber auch an die Schwierigkeiten, Trümmer zu beseitigen, Vorbehalte auszuräumen und Hände über Grenzen auszustrecken; ich erinnere mich aber auch an die pragmatischen Überlegungen der europäischen Technokraten, die Vereinigung Europas step by step durch spezielle, begrenzte Zweckgemeinschaften, durch die Entwicklung eines freien Marktes zum Binnenmarkt und durch dessen Verdichtung zur Währungsunion so zu fördern, dass die politische Union sich schließlich automatisch einstellt.“

164 Schon die Debatte um den Gewaltbegriff aus Art. 2 Nr. 4 UN-Charta ist komplex, etwa mit Blick auf computergestützte Attacken auf staatliche Infrastruktur, s. *Wolff Heintschel v. Heinegg*, in: *Knut Ipsen, Völkerrecht*, 8. Aufl., München: C.H. Beck 2024, § 55 Rn. 19 ff.; zur Passverteilung als Intervention *Ferdinand Weber*, *Passportisation: From a Neglectable Phenomenon under International Law to an Elusive Imperialist Strategy?*, *GYIL* 66 (2023).

165 Für diese Lesart *Kocharov* (Fn. 143), 1, 168.

der internationalen Gemeinschaft, die nie konfliktfrei ist. Er führt zudem gerade im Rahmen von Absatz 1 zu einer Unabgrenzbarkeit gegenüber der externen Dimension der Förderung des Wohlergehens.¹⁶⁶ Teilweise verschwimmen die Analyseebenen.¹⁶⁷ Ein weiter Friedensbegriff kann *politische* Gefährdungslagen scharfstellen; dogmatisch ist er abzulehnen.

Friedensförderung im Sinne von Absatz 1 als innere Bewahrung und äußere Mitwirkung auf eine *absentia belli*, d.h. den Ausschluss von Gewaltanwendung oder -androhung zu verstehen, verschafft der Norm einen greifbaren Gehalt und eine feste Gewährleistungserwartung. Die Wertbindung der Union strahlt auf diese dogmatische Substanz aus, weil eine wertewidrige Friedensförderung unionsverfassungsrechtlich perplex wäre (oben, III.1.b). Die Werte aus Artikel 2 sind *auch* Maßstab des Ziels, den Frieden zu fördern. Friedensförderung im Sinne von Absatz 1 schließt mit anderen Worten nicht an einen formellen (bloße Abwesenheit von Gewalt), sondern einen materiellen Friedensbegriff an, den die Werte ausfüllen.¹⁶⁸ Wie die Union kompetenziell auszustatten ist, um dieses Ziel effektiv zu fördern, ist dagegen keine Frage, deren Antwort im Friedensbegriff von Absatz 1 liegt.

Der intellektuellen Verabschiedung und dogmatischen Verschiebung des klassischen Friedensziels fehlen im Ergebnis gute Gründe. „Faktisch bedarf jeder organisierte politische Herrschaftsraum der Selbstbehauptung

166 Zum Friedensbegriff der UN-Charta vgl. *Thomas Kleinlein*, in: Bruno Simma u.a. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Vol. 1, Fourth Edition, Oxford: Oxford University Press 2024, Art. 1 Rn. 18 ff., 21 („should also deal with the root causes of [...] poverty and underdevelopment [...].“).

167 Deutlich bei *Markus Kotzur*, Die Präambel, die Artikel zu den Werten und Zielen der Europäischen Union, in: Matthias Niedobitek/Jiri Zemánek (Hrsg.), *Continuing the European Constitutional Debate*, Berlin: Duncker & Humblot 2008, 187 (197 f.), der zur Auslegung von Art. I-3 VVE auf den „kaum verbindlich definierbare[n]“ positiven/materialen Friedensbegriff abstellt und u.a. anführt: Das Staatsziel „Friedensstaatlichkeit“, Art. 1 Nr. 1 UN-Charta, den Schuman-Plan, Zielbestimmungen des E(W)GV und EGKS, die Werte der Union und letztlich einen „gesamtgemeinschaftlichen Zustand, in dem all diejenigen Gründe von vornherein abgebaut werden sollen, die potentiell zu kriegerischen Auseinandersetzungen und sonstigen Formen von Gewaltanwendung führen könnten“, was von einer Regierung zurückhaltend, von der nächsten als orwell'sche Dassonville-Formel zu Interventionen in Gesellschaft und Freiheitsrechte gehandhabt werden kann.

168 Ideengeschichtlich und verfassungsrechtlich, auch zur Unterscheidung von formellem und materiellem Friedensbegriff, *Stephanie Schiedermaier*, Der internationale Frieden und das Grundgesetz, Baden-Baden: Nomos 2004, 24–57, 102 ff., 120 f.; allg. *Gertrud Brücher*, Frieden als Form, Opladen: Lese + Budrich 2002, 51–64; zu negativem/positivem Friedensbegriff nach *Johan Galtung* oben, Fn. 97.

als Friedensordnung.¹⁶⁹ Das Bedürfnis nach vitalen, ‚neuen‘ Narrativen ist verständlich,¹⁷⁰ das Friedensziel aber keineswegs überholt. Für seine Revitalisierung genügt die Aufkündigung des Friedens durch Dritte, den etwa die Ukraine als EU-Beitrittskandidatin erleidet.¹⁷¹ Die Unterbetonung des Friedensziels wäre ein veritabler unionsverfassungsrechtlicher Kommunikationsfehler, der einen zentralen Legitimationsvermittler unionaler Politikgestaltung außer Acht ließe.

c) Ihre Werte

Im Frühjahr 2022 hat der EuGH das konzeptionelle Feld der Verfassungsidentität betreten und die Werte des Artikel 2 als (einen) materiellen¹⁷² Bestandteil derselben ausgewiesen.¹⁷³ Absatz 1 schlägt demnach eine Brücke zur identitätsbildenden Grundlage der Union. Werteförderung ist, wie überall, ein konservatives Projekt in progressiver Absicht, setzt Förderung doch den Erhalt der eigenen Grundlagen voraus.¹⁷⁴ Im Vergleich zum Friedensziel geht es um mehr, nämlich die Gestaltung der (in Frieden) gelebten Wirklichkeit in der Union.¹⁷⁵

169 *Di Fabio* (Fn. 135), 17.

170 *Albrecht Koschorke/Thomas Frank/Ethel Matala de Mazza/Susanne Lüdemann*, Der fiktive Staat, Frankfurt a.M.: Fischer 2007, 56–58, 353, 383; zum Friedensnarrativ der EU auch *Gertrude Lübke-Wolff*, Narrativkur für die EU? Forget it, in: Franzius u.a. (Fn. 52), 195 (195 f.).

171 Ähnl. Gedanken bereits bei *Starck* (Fn. 90), 867; weitere Aspekte zusammenfassend *Joas* (Fn. 22), 11–15; *Haltern* (Fn. 3), Rn. 396; zu den Implikationen des russischen Angriffskriegs *Peter Graf Kielmannsegg*, Putins Krieg, FAZ Nr. 90 v. 19.4.2022, 7; NATO 2022 Strategic Concept, Ziff. 8 f.

172 Der Anwendungsvorrang als (laut EuGH) unbedingte Kollisionsnorm gehört der Konzeption nach ebenfalls zur unionalen Verfassungsidentität; hierzu krit. *Ferdinand Weber*, Die Identität des Unionsrechts im Vorrang, JZ 77 (2022), 292 (300 f.); unten, Fn. 269.

173 EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 127 – *Ungarn/Parlament und Rat*, und Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 145 – *Polen/Parlament und Rat*; für eine Analyse *Weber* (Fn. 6), 524–533; *ders.*, Horizontale Unionsaufsicht und vertikale Werteentwicklung zum Schutz der unionalen Verfassungsidentität, EuR 2022, 783 (791 ff.).

174 Vgl. *Kotzur* (Fn. 167), 200.

175 *Kotzur* (Fn. 167), 195: „Die Ziele setzen die Werte in Handlungsdirektiven und Verantwortungsperspektiven um.“; *Armin von Bogdandy*, Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch, ELJ 16 (2010), 95 (107): „Objectives, on the other hand, stipulate the intended effects in social reality.“; *Kocharov* (Fn. 143),

Ob innerhalb der Werte Hierarchien bestehen oder einzelne Werte in anderen enthalten sind, ist hier nicht von Interesse.¹⁷⁶ Die politische Praxis rückt einzelne Werte automatisch in den Vordergrund. Über Absatz 1 kann die Union dabei nur so weit Werteförderung in den Mitgliedstaaten betreiben wie ihre Zuständigkeiten reichen. Das ergibt sich aus Art. 3 Abs. 6.¹⁷⁷ Der EuGH hat im Zusammenhang mit Artikel 2 (Rechte der Minderheiten) und Artikel 3 Abs. 3 UAbs. 4 (Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt) die im Verfassungskern angelegte Unterscheidung zwischen Werten und Zielen bestätigt. Danach können aus dem Werteförderungsziel keine Rechtsetzungsbefugnisse abgeleitet werden. Die Unionsorgane bedürfen umgekehrt letzterer, um auf die Achtung der Werte abzielen und sie im Sinne von Absatz 1 fördern zu können.¹⁷⁸ In der Praxis sind Kommission und EuGH stark in vertikalen Wertekonflikten mit den Mitgliedstaaten engagiert, wobei Rechtsstaatlichkeit im Zentrum steht. Eine deformierte Rechtsstaatlichkeit kann sich praktisch auf weitere Werte, etwa Menschenrechte im europäischen Haftbefehls- oder Asylsystem auswirken.¹⁷⁹

Werteförderung hat zudem eine Außendimension. Absatz 5 Satz 1 konkretisiert sie in einen Schutz- und Förderauftrag, der nicht nur die Werte, sondern auch die „Interessen“ der Union umfasst. Zugleich soll die Union „einen Beitrag [...] zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“ leisten (Absatz 5 Satz 2). Das erscheint ambivalent, eröffnet

84 f.: „Values thus define the identity of the polity (the principles that shape its political process) while functional objectives define policy choice (a specific balance of interests).“; *Karl-Peter Sommermann*, Die gemeinsamen Werte der Union und der Mitgliedstaaten, in: Matthias Niedobitek (Hrsg.), *Europarecht*, 2. Aufl., Berlin: De Gruyter 2020, § 3 Rn. 9–11.

176 *Sommermann* (Fn. 7), Art. 3 Rn. 23, sieht im Wert der Rechtsstaatlichkeit zugleich den Schutz der Menschenwürde, individuelle Freiheit und das Gleichheitsprinzip mitenthalten.

177 Nach *Müller-Graff* (Fn. 158), Art. 3 Rn. 20 sind die Mitgliedstaaten über Art. 2 S. 2 zur Werteverwirklichung verpflichtet, in Art. 3 Absatz 1 liege eine komplementäre Hinwirkungsmöglichkeit der Union; der EuGH erwähnt den Kompetenzvorbehalt aus Art. 3 Abs. 6 EUV in der Sache, ohne die Norm zu nennen, jew. identisch in EuGH (oben Fn. 173), Rn. 127 (Ungarn-Verfahren) und Rn. 145 (Polen-Verfahren): „Thus, the European Union must be able to defend those values, within the limits of its powers as laid down by the Treaties.“

178 Im Kontext einer Klage betr. die Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative unter Bestätigung eines Urteils des Gerichts EuGH, Urt. v. 20.1.2022, Rs. C-899/19 P, ECLI:EU:C:2022:41, Rn. 50 ff., insbes. 55 – *Rumänien/Kommission*.

179 Dazu *Farahat*, in diesem Band, IV.3.

aber deutlicher als Absatz 1 ein politisches Abwägungsprogramm, das hier nur angedeutet werden kann.¹⁸⁰ Inwiefern auswärtiges Handeln der Union einer starken Wertbindung unterliegt oder Interessen – etwa im Rahmen von Handels- und Präferenzabkommen – den Einsatz von Verhandlungsmacht und Abstriche bei der Werteförderung zulassen, ist unklar. Letzteres entspräche den historischen Erfahrungen der Dekolonisationsprozesse,¹⁸¹ Fragmenten in der EMRK¹⁸² und würde sich mit der klassischen Auffassung einer reduzierten Bindung auswärtiger Politik decken („Zwänge internationaler Rücksichtnahme“).¹⁸³ Der EuGH geht von erweiterten politischen Spielräumen im Auswärtigen aus.¹⁸⁴ Widersprüche müssen politisch und von der Rechtsprechung ausgeglichen und aufgelöst werden.¹⁸⁵

180 Näher *Payandeh* und *Ley*, in diesem Band; zur Entwicklung speziell der außenpolitischen Ziele *Larik* (Fn. 2), 72 ff.

181 Zur handelspolitischen Übervorteilung der afrikanischen Staaten im Zuge der Dekolonisation *Joas* (Fn. 22), 76; *Patel* (Fn. 12), 311–329, insbes. 321 ff.; *Rafael Lima Sakr*, From Colonialism to Regionalism: The Yaoundé Conventions (1963–1974), ICLQ 70 (2021), 449 (452–457, 466 f.); zur Arbeitnehmerfreizügigkeit *Hanna Eklund*, Peoples, Inhabitants and Workers. Colonialism in the Treaty of Rome, EJIL 34 (2023), 831 (850–853).

182 In Algerien und Kenia war der Einsatz von Folter nach dem Zweiten Weltkrieg weiter verbreitet, weshalb Frankreich und Großbritannien die Einfügung einer ‚Kolonialklausel‘ in die EMRK durchsetzten, Art. 56 Abs. 1 und 3 EMRK, um ihre Anwendung auf koloniale Besitzungen auszuschließen, *Joas* (Fn. 22), 68 f.; *Christian Hillgruber*, Kommentar zu Hans Joas, Die Sakralität der Person, in: Michael Kühnlein/Jean-Pierre Wils (Hrsg.), Der Westen und die Menschenrechte, Baden-Baden: Nomos 2019, 45 (53 Fn. 17); Großbritannien machte deutlich, die EMRK sonst nicht unterzeichnen zu können, *Ed Bates*, The Evolution of the European Convention on Human Rights, Oxford: Oxford University Press 2010, 93, unterzeichnete sodann am 4.11.1950 und gab die Unterwerfungserklärung zum Individualbeschwerdeverfahren 1966 ab; in Frankreich trat die EMRK 1974 in Kraft, die Unterwerfungserklärung folgte 1981; die Bundesrepublik ratifizierte am 5.12.1952, noch unter dem Besatzungsstatut; zu Besonderheiten *Andreas L. Paulus*, The Jurisprudence of the European Court of Human Rights as a Mirror of German History, HRLJ 39 (2019), 11 (11 f.).

183 Diese Formel als Rechtfertigungsmöglichkeit für Maßnahmen, die dem Kerngehalt eines Werts oder Ziels zuwiderlaufen, sieht *Sommermann* (Fn. 175), § 3 Rn. 16.

184 Exemplarisch EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-272/15, ECLI:EU:C:2016:993, Rn. 24 ff. – *Swiss International Airlines*.

185 Zur Rspr. *Rupert Dunbar*, Article 3(5) TEU a Decade on: Revisiting ‚strict observance of international law‘ in the Text and Context of Other EU Values, MJ 2021, 479 (492–496); zu Transferbemühungen (u.a. Art. 9 Cotonou-Abkommen) *Till Patrik Holterhus*, The Legal Dimensions of Rule of Law Promotion in EU Foreign Policy, GoJIL 9 (2018), 71 (89–91, 94 ff.), mit dem Fazit: „[...] the EU’s hegemonial aspirations of exporting its values are, in principle not open to political debate.

d) Das Wohlergehen ihrer Völker

Absatz 1 weist der Union die Völker der Mitgliedstaaten zur Förderung ihres Wohlergehens als *ihre* Völker zu.¹⁸⁶ Diese begrenzte Zweitzuordnung der Legitimationssubjekte der Mitgliedstaaten bringt die Aufwertung und komplementäre Gemeinwohlverantwortung der Union am klarsten zum Ausdruck. Das Ziel ist ebenso wenig ‚regionalistisch‘ wie staatliche Gemeinwohlverfolgung nach außen ‚nationalistisch‘ ist, sondern ein grundlegendes Verfassungsziel, das die Daseinsberechtigung einer politischen Gemeinschaft ausmacht.¹⁸⁷ Da nicht das Wohlergehen der Union, sondern ausdrücklich jenes der Völker Bezugspunkt ist, verweist die Norm auch auf Abwägungsaufgaben in Verteilungsentscheidungen.

Ein Rückblick unterstreicht die Abhebung vom zuvor rein ökonomischen Bezug („Lebenshaltung“), ohne diesen hinter sich zu lassen.¹⁸⁸ Die Verschiebung des Ziels eines unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt aus dem Kopfteil der Verträge in ein Protokoll ist eine weitere Akzentsetzung. Es ist unabhängig von seinem Rang (Art. 51) nicht mehr an systematisch prominenter Stelle „Gradmesser für den Stand der Integration“.¹⁸⁹ Die Präambel des EUV fügt der Absicht, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu verfolgen, seit dem Vertrag von Lissabon hinzu, dies „unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung“ zu

Instead, these aspirations derive from and are decided by the constitutional legal imperative of the EU treaties“ (Herv. im Original); s. auch *Angelika Nußberger*, *Die Menschenrechte*, München: C.H. Beck 2021, 109 f.

186 *Grawert* (Fn. 106), 399: „zu Adressaten zielorientierter Förderungspolitiken der Union vergemeinschaftet“, *Stelio Mangiameli*, in: *Blanke/ders.* (Fn. 7), Art. 2 Rn. 39 aE: „but, take note, they are no longer the peoples of the MS (as in the Preamble), but ‚its‘ peoples (namely of the Union).“

187 Vgl. *Di Fabio* (Fn. 102), 38 f.

188 Mit fortschreitenden Qualifizierungen, Art. 2 Abs. 1 aE. EGKSV: „zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten beizutragen“; Art. 2 EWGV: „eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung [...] zu fördern“; Art. 2 EGV-Maastricht: „Hebung der Lebenshaltung und Lebensqualität“, in den Fassungen von Amsterdam und Nizza unverändert; im Primärrecht weiter in Art. 37 Abs. 3, 39 Abs. 1 lit. b) AEUV.

189 Zuletzt Art. 3 Abs. 1 lit. g) EGV-Nizza, jetzt Protokoll Nr. 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb, ABl. 2010 C 83/309; *Terhechte* (Fn. 34), Art. 3 Rn. 6 f., Zitat; das Mandat für die Regierungskonferenz zum Vertrag von Lissabon verknüpfte die Neupositionierung von (nun) Artikel 3 EUV mit der Schaffung des Protokolls, s. Europäischer Rat v. 21/22.6.2007 (Fn. 74), 24 Ziff. 3 m. Fn. 16. Für die Rspr. ändert sich durch das Zusammenlesen von Art. 3 Abs. 3 EUV und dem Protokoll nichts; EuGH, Urt. 17.2.2011, Rs. C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, Rn. 20 – *Konkurrensverket/TeliaSonera Sverige*.

tun „und Politiken zu verfolgen, die gewährleisten, dass Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit parallelen Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen“ (Abs. 9). All das spricht für einen Anschluss an die Tradition des weiten Gemeinwohlbegriffs, aus dem dogmatisch indes wenig mehr folgt als ein Konkretisierungsauftrag (oben, III.1.b). Artikel 3 Absatz 3 UAbs. 1 und Absatz 4 tun dies in Form des Binnenmarkts mit sozialer Marktwirtschaft und der Wirtschafts- und Währungsunion.¹⁹⁰ Im Gemeinwohlziel liegt das große unionsverfassungsrechtliche Versprechen, in einem weiten Sinn Grundlagen für die individuelle Gestaltung eines „guten Lebens“ zu schaffen und zu erhalten.¹⁹¹

Das Element teilt so im Ergebnis mit, dass das Unionsverfassungsrecht die Gewährleistung wirtschaftlicher Freiheiten nicht mehr als Prius des Verbandes versteht, sondern instrumentell.¹⁹² Das führt zur alten Frage nach der Rolle des Wohlstandsniveaus für die Stabilität demokratischer Ordnungen und ihr Verhältnis zu Märkten.¹⁹³ Das Zusammenlesen mit der Kompetenzordnung verdeutlicht, dass jederzeit weitere Gemeinwohlverantwortung im föderalen Gefüge verschoben werden kann. Die Bedeutung sozialpolitischer Gestaltungsbefugnisse für politische Legitimation scheint substanziellen Übertragungen aber entgegenzustehen (zurückhaltend etwa Art. 153 Abs. 2, 4 und 5 AEUV).

190 Dazu Goldmann und Ioannidis, in diesem Band.

191 Für die Ausrichtung politischer Kraft auf den dafür maßgeblichen Binnenmarkt Nettesheim (Fn. 143), 37–43.

192 Müller-Graff (Fn. 158), Art. 3 Rn. 23; Kotzur (Fn. 167), 201: „Das Wohlergehen der Völker [...] setzt leistungsfähige Volkswirtschaften voraus und versteht Wirtschaftsleistung zugleich *instrumental*, fordert Gemeinwohlverträglichkeit des Wirtschaftens.“ Herv. im. Original; einen weiter wirtschaftlichen Schwerpunkt sieht Ruffert (Fn. 7), Art. 3 Rn. 13; Heintschel v. Heinegg (Fn. 157), Art. 3 Rn. 7: Weiterentwicklung der im globalen Vergleich hohen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Standards.

193 Für einen tatsächlichen Vorrang Peter-Christian Müller-Graff, Die Kopartikel des Verfassungsentwurfs für Europa: Ein europarechtlicher Vergleichsblick, integration 2003, III (117): „Die Reihung der Werte vor dem Wohlergehen mag als ideale Orientierung angehen, solange bewusst bleibt, dass es bei realitätsnaher Betrachtung gerade die Verwirklichung des Ziels des „Wohlergehens“ ist, die dem dauerhaften Frieden und der Verwirklichung der „Werte“ ihre irdischen Erfolgchancen maßgeblich vorspart und erleichtert.“; abl. Otto Depenheuer, Setzt Demokratie Wohlstand voraus?, Der Staat 33 (1994), 329 (347 ff.); zum Verhältnis demokratischer Marktgestaltung und Integrationsprozessen Torben Iversen/David W. Soskice, Democracy and Prosperity, Princeton: Princeton University Press 2019, 46–51, 122 f.; zu Überforderungszeichen Niklas Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat [1981], München: Olzog 2011, 137–139; Di Fabio (Fn. 88), 192–201.

2. Bedeutungsverschiebungen in Organpraxis und Unionsverfassungsrecht

Die Hochkonjunktur der Abstützung auf Ziele durch die Rechtsprechung liegt dem Inkrafttreten von Absatz 1 voraus (a). Inkrafttreten von Absatz 1 voraus Anwendungspraxis und rechtliche Einbettung der Vertragsabrundungsklausel unterstreicht die Funktionsänderung der Ziele beispielhaft (b). Ihre abnehmende Bedeutung erklärt sich aus der Stabilisierung der Rechtsordnung *aufgrund* ihrer erfolgreichen Nutzung zur Fortentwicklung des Integrationsprozesses (c).

a) Ziele und Aufgaben als Bausteine von *effet utile* und Supranationalität

In der Anlaufphase der Rechtsprechung¹⁹⁴ kam den Vertragszielen zentrale Bedeutung zu. Die Auslegung von Gemeinschaftsrechtsnormen im Lichte der Vertragsziele führte zum Gebot der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*).¹⁹⁵ Sie begann bereits in der Montanunion.¹⁹⁶ Die Etablierung von unmittelbarer Anwendbarkeit und Vorrang des Gemeinschaftsrechts stützte sich auf das Ziel des EWG-Vertrags (Markterrichtung), die Präambel und Art. 5 Abs. 2 EWGV (heute Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV).¹⁹⁷ Mehr als diese abstrakten Haltepunkte gab die Rechtsordnung nicht her. Die Postulate

194 Gesamtüberblick in EuGH, Jahresbericht 2019, 2020, 121.

195 Explizit aus institutioneller Perspektive *Hans Kutscher*, Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht eines Richters, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Begegnung von Justiz und Hochschule am 27. und 28. September 1976, Berichte, 1976, I-44; *Pierre Pescatore* zitierend *Koen Lenaerts/José A. Gutiérrez-Fons*, Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, Brüssel: Bruylant 2020, S. 54 Ziff. 55 a.E.: „les traités instituant les Communautés [devenues l'Union] sont entièrement fondés sur la notion d'objectifs à atteindre“.

196 EuGH, Urt. v. 29.11.1956, Rs. 8/55, ECLI:EU:C:1956:11, 311 f. – *Fédération Charbonnière de Belgique*; *Werner Feld*, The Court of The European Communities: New Dimension in International Adjudication, The Hague: Martinus Nijhoff 1964, 39, 53; *Donner*, The Constitutional Powers (Fn. 25), 133; *Hans Kutscher*, Über den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1981, 392 (395 f.).

197 EuGH, Urt. v. 5.2.1963, Rs. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, 24 – *van Gend & Loos*; Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64, ECLI:EU:C:1964:66, 1269 f. – *Costa/E.N.E.L.*; *José Luís da Cruz Vilaça*, Le principe de l'effet utile du droit de l'Union dans la jurisprudence de la Cour, in: Court of Justice of the European Union (Hrsg.), The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law, The Hague: Springer 2013, 279 (281).

des Gerichtshofs¹⁹⁸ wurden von den Mitgliedstaaten, wenn auch nicht vorbehaltlos, akzeptiert.¹⁹⁹

Auch für Fragen zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Primärrechtsnormen waren „Geist, Aufbau und Wortlaut“ einer Norm sowie „System und Ziele des Vertrages“ flexible Argumentationsbausteine, auf die der EuGH zurückgriff.²⁰⁰ Blieb vertraglich angekündigtes Sekundärrecht aus, hatten die Mitgliedstaaten Grundfreiheiten vertragszielkonform zu gewährleisten.²⁰¹ Dasselbe gilt für die Auslegung des Sekundärrechts am Maßstab der Grundfreiheiten. Sie bleibt über letztere an die Vertragsziele rückgebunden, damit die praktische Wirksamkeit (*effet utile*) des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt wird.²⁰² Derselbe Rückgriff auf System und Vertragsziele erfolgte zur Etablierung der impliziten Außenkompetenzen unter Rückgriff auf die implied-powers-Lehre,²⁰³ im prätorischen Grundrechtsschutz zur Rechtfertigungsprüfung von Eingriffen²⁰⁴ und weiteren Einwirkungen

198 Dazu *Ferdinand Weber*, Innere Souveränität: Die Union und ihre Mitgliedstaaten, in: Holterhus/ders. (Hrsg.), *Europäische Souveränität*, Tübingen: Mohr Siebeck 2024, 47 (59–61).

199 Näher zu zeitgenössischen Reaktionen *Morten Rasmussen/Dorte Sindbergh Martinsen*, EU Constitutionalisation Revisited: Redressing a Central Assumption in European Studies, *ELJ* 25 (2019), 215 (262–267); *Weber* (Fn. 9), 249 Fn. 54.

200 EuGH, Urt. v. 13.7.1966, verb. Rs. 56/64 und 58/64, ECLI:EU:C:1966:41, 388 – *Consten und Grundig/Kommission*; Urt. v. 13.7.1966, Rs. 32/65, ECLI:EU:C:1966:42, 483 – *Italien/Rat und Kommission*; Urt. v. 21.2.1973, Rs. 6/72, ECLI:EU:C:1973:22, Rn. 22 – *Europemballage Corporation und Continental Can Company/Kommission*, Zitate; Urt. v. 8.4.1976, Rs. 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, Rn. 8/11 – *Defrenne II*.

201 EuGH, Urt. v. 28.4.1977, Rs. 71/76, ECLI:EU:C:1977:65, Rn. 15/18 – *Thieffry* (Niederlassungsfreiheit); zur Rechtsprechung *Lars Klenk*, Die Grenzen der Grundfreiheiten, Tübingen: Mohr Siebeck 2020, 382 ff.

202 EuGH, Urt. v. 23.3.1982, Rs. 53/81, ECLI:EU:C:1982:105, Rn. 15 – *Levin* (Arbeitnehmerfreizügigkeit).

203 EuGH, Urt. v. 31.3.1971, Rs. 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, 275 f. – *AETR*; *Joseph H.H. Weiler*, The Transformation of Europe, *Yale Law Journal* 100 (1991), 2403 (2416 f.): „With this decision, subsequently replicated in different contexts, the European Court added another rung in its constitutional ladder: powers would be implied in favor of the Community where they were necessary to serve legitimate ends pursued by it.“

204 EuGH, Urt. v. 5.10.1994, Rs. C-280/93, ECLI:EU:C:1994:367, Rn. 87 – *Deutschland/Rat* (Bananenmarkt): „[...] mit der Verordnung vorgenommene Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entspricht und dieses Recht nicht in seinem Wesensgehalt antastet.“

auf das nationale Recht.²⁰⁵ Ein direkter Schluss von Zielen auf Kompetenzen erfolgte nie, wohl aber von Organen zugewiesenen Aufgaben auf die zu ihrer Erfüllung erforderlichen Befugnisse.²⁰⁶ Das lässt sich als mittelbare Transformationswirkung der Ziele bezeichnen. Sie entfalteten aber keine unmittelbar „zuständigkeitseröffnende Funktion“.²⁰⁷

Auch der Autonomieschutz ist eng mit Vertragszielen verknüpft, weil das vom EuGH geformte Konzept dazu dient, die Ziele der Union unbeeinträchtigt verfolgen zu können.²⁰⁸ Das setzt die Erhaltung des etablierten Systems voraus. Im ersten EWR-Gutachten grenzte der EuGH die EWG gerade unter Rückgriff auf die Ziele des Vertrags gegen den Europäischen Wirtschaftsraum ab. Letzterer verfolge „nur“ das Ziel der Anwendung von Freihandels- und Wettbewerbsregeln auf völkerrechtlicher Grundlage, während entsprechende Politikbereiche der Gemeinschaft in einer Rechtsordnung existieren,

„deren Ziele über das mit dem Abkommen verfolgte Ziel hinausgehen. [...] Aus dem Vorstehenden folgt, daß die Bestimmungen des EWG-Vertrags, die den freien Verkehr und den Wettbewerb regeln, keineswegs ein Selbstzweck, sondern nur Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele sind.“²⁰⁹

Die Vertragsziele stellten im Ergebnis den zentralen dogmatischen Rücklaufpunkt zur Entwicklung konkreter Politikbereiche dar und waren strukturell transformativ angelegt.²¹⁰ In den Worten des EuGH „ist jede Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in ihrem Zusammenhang zu sehen und im

205 Exemplarisch *Thomas von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, Tübingen: Mohr Siebeck 1996, 379 f.: „Abwägungsimmunität“ des Europarechts gegenüber den Strukturen nationaler Verwaltungsrechtssysteme; zum Kontext *Schorkopf* (Fn. 79), Rn. 44 ff.

206 EuGH, Urt. v. 9.7.1987, verb. Rs. 281, 283–285, 287/85, ECLI:EU:C:1987:351, Rn. 28 – *Deutschland u.a./Kommission u. Parlament*.

207 In diesem Sinne *Reimer* (Fn. 38), 1001 Fn. 71 (Zitat), der hierfür auf Literatur Bezug nimmt; ebenso *Larik* (Fn. 38), 953 f. – unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des EuGH lässt sich diese These nicht aufrechterhalten, soweit eine Zuständigkeitsverschaffung gemeint ist.

208 EuGH, Gutachten 1/91 v. 14.12.1991, ECLI:EU:C:1991:490, Rn. 30 – *EWR I*; Gutachten 1/00 v. 18.4.2002, ECLI:EU:C:2002:231, Rn. 12 f. – *Gemeinsamer Eur. Luftverkehrsraum*; Gutachten 1/09 v. 8.3.2011, ECLI:EU:C:2011:123, Rn. 66 f., 76, 89 – *Patentgericht*.

209 EuGH, *EWR I* (Fn. 208), Rn. 16 aE, 18; zu den angesprochenen Zielen unten, Fn. 214.

210 Vgl. EuGH, Urt. v. 4.4.1974, Rs. 167/73, ECLI:EU:C:1974:35, Rn. 22/24 – *Kommission/Frankreich*; Urt. v. 13.2.1979, Rs. 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, Rn. 125 – *Hoffmann-*

Lichte des gesamten Gemeinschaftsrechts, seiner Ziele und seines Entwicklungsstands zur Zeit der Anwendung der betreffenden Vorschrift auszulegen.“²¹¹ Damit war ein Selbstverständnis verbunden, das sogar die *Pflicht* formulierte, den vertraglich verankerten, transformatorischen Zielwillen der Mitgliedstaaten gegen Widerstände wechselnder Regierungen durchzusetzen.²¹² Auch hier erweist sich die Unterscheidung von Mitgliedstaaten und Regierungen als zentral.²¹³ Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts kann so letztlich selbst zu weiteren Integrationsschritten beitragen.²¹⁴

Die institutionelle Stabilisierungsfunktion der Ziele zeigt sich auch negativ. Das zugunsten der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in den und gegen die Mitgliedstaaten mit subjektiven Rechten ausgestattete Individuum kann aus den Zielnormen selbst keine Rechte, etwa auf eine (bestimmte) Zielverwirklichung, gegenüber der Gemeinschaft herleiten. Ziele gehen über Programmsätze hinaus, setzen aber politische Entscheidungen voraus.²¹⁵ Die Vertragsziele sind damit maximal unionsfreundliche Auslegungsinstrumente.²¹⁶

La Roche; Urt.v. 5.5.1982, Rs. 15/81, ECLI:EU:C:1982:135, Rn. 33 – *Schul*; Urt. v. 25.2.1988, Rs. 299/86, ECLI:EU:C:1988:103, Rn. 24 – *Drexler*.

211 EuGH, Urt. v. 6.10.1982, Rs. 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, Rn. 20 – *CILFIT*; Urt. v. 6.10.2021, Rs. C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, Rn. 46 – *Consorzio Italian Management*; Urt. v. 26.4.2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 56 – *NW*.

212 In diesem Sinne *Kutscher* (Fn. 195), I-41 f.

213 Vgl. unten, Fn. 231.

214 EuGH, *EWRI* (Fn. 208) meint im Jahr 1991 mit zu verwirklichenden Zielen den Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion und, unter Hinweis auf Art. 1 EEA, „das Ziel, zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen.“ (Rn. 17); *Kutscher* (Fn. 196), 400 f.; vgl. auch *Koen Lenaerts*, *Some Thoughts about the Interaction between Judges and Politicians*, University of Chicago Legal Forum 1 (1992), 93 (95).

215 EuGH, *Zaera* (Fn. 40) Rn. 11; Urt. v. 17.3.1993, verb. Rs. C-72/91 und C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, Rn. 26–28 – *Sloman*; Urt. v. 12.5.1998, Rs. C-336/96, ECLI:EU:C:1998:221, Rn. 15 f. – *Gilly*; Urt. v. 23.11.1999, Rs. C-149/96, ECLI:EU:C:1999:574, Rn. 86 – *Portugal/Rat*; *Lenaerts/Van Nuffel* (Fn. 14), Rn. 5.008.

216 Vgl. etwa *Halter* (Fn. 3), Rn. 1503; für den konfliktreichen Ansatz, gemeinsame Verfassungstraditionen im Rahmen von Art. 52 Abs. 4 GRCh über eine an Vertragszielen orientierte teleologische Auslegung zu ermitteln, *Weber* (Fn. 52), 391.

b) Entdynamisierung als Konstitutionalisierung. Ziele und „Vertragsabrundung“

Die Einhegung des Dynamisierungspotenzials der Vertragsziele lässt sich an der Vertragsabrundungsklausel, heute Art. 352 AEUV, ablesen. Ihre Vorläufernormen (Art. 235 EWGV, Art. 308 EGV) waren von großer Bedeutung für die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts und zentrale Elemente verfassungsgerichtlicher Stellungnahmen.²¹⁷ Aufgrund des offenen Vertragsdesigns (oben, II.1.) erschienen sie zur Zielerreichung unverzichtbar.²¹⁸ Heute setzt ihre Aktivierung voraus, dass ein Tätigwerden der Union „im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich“ erscheint, „um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen“, eine ausdrückliche Befugnis aber fehlt. Notwendig ist Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Ausdrücklich ausgeschlossen ist die Bezugnahme auf Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Absatz 4).²¹⁹ Darüber hinaus hat die Regierungskonferenz zum Vertrag von Lissabon der Schlussakte gleich zwei Erklärungen beigefügt.²²⁰ Während Erklärung Nr. 42 die Abgrenzung zur Vertragsänderung betont,²²¹ soll Erklärung Nr. 41 einen Rückgriff auf Absatz 1 unmissverständlich abschließen:

„Die Konferenz erklärt, dass die in Artikel 352 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthaltene Bezugnahme auf die Ziele der Union die in Artikel 3 Absätze 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Ziele sowie die Ziele des Artikels 3

217 BVerfGE 89, 155 (210) – *Maastricht*, dazu *Dehousse* (Fn. 29), 158; Neubewertung der veränderten Norm unter Kopplung der Zustimmung des dt. Vertreters im Rat an ein Gesetz gem. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG in BVerfGE 123, 267 (393–395) – *Lissabon*; kodifiziert in § 8 IntVG, BGBl. 2009 I, 3022.

218 *Hanspeter von Meibom*, Lückenfüllung bei den Europäischen Gemeinschaftsverträgen, NJW 1968, 2165 f.

219 Zur normrelativierenden Bedeutung der implied powers-Lehre in den Außenbeziehungen *Jan Klabbers*, *An Introduction to International Organizations Law*, 3. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press 2015, 64.

220 Sie sind zur Auslegung heranzuziehen, Art. 5 und 31 Abs. 2 lit. a) WVRK; Frankreich ist dem Übereinkommen ferngeblieben, der EuGH zieht es aber unterstützend heran, zumal weite Teile Völkergewohnheitsrecht wiedergeben, siehe EuGH, Ur. v. 10.12.2018, Rs. C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, Rn. 70 f. – *Wightman u.a.*

221 Für den Wortlaut ABl. 2012 C 326/352; inhaltlich handelt es sich um eine fast wörtliche Übernahme von EuGH, Gutachten 2/94 v. 28.3.1996, ECLI:EU:C:1996:140, Rn. 30 – *EMRK-Beitritt I*.

Absatz 5 des genannten Vertrags hinsichtlich des auswärtigen Handelns nach dem Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betrifft. Es ist daher ausgeschlossen, dass auf Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gestützte Maßnahmen ausschließlich Ziele nach Artikel 3 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union verfolgen.“²²²

Hier stellen sich Fragen. Die Unterstreichung der Anwendbarkeit der Absätze 2, 3 und 5 ist regelungstechnisch überflüssig. Zum Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (Artikel 3 Absatz 4) fehlt jede Äußerung. Warum die Direktiven nicht unmittelbar in Artikel 352 Absatz 4 oder – ranggleich (Artikel 51) – in ein Protokoll eingefügt wurden, ist unklar. So stellt das Binnenmarkt- und Wettbewerbsprotokoll eine Verbindung zu Artikel 352 AEUV her, obwohl das Ziel des Wettbewerbsschutzes aus dem Kopfteil des Vertrages entfernt wurde. Die Methode ist also bekannt.²²³ Die Unstimmigkeiten müssen mit politischen Differenzen unter den Vertragsgebern erklärt werden. Der explizite Ausschluss des Übergangs zum Mehrheitsprinzip in Artikel 353 AEUV unterstreicht, hier keine Flexibilisierung der Kompetenzordnung zulassen wollen.²²⁴

Die ältere Anwendungspraxis erhellt, dass sich hier ein Zeichen konstitutioneller Verdichtung zeigt. Auf der Pariser Gipfelkonferenz 1972 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs, Artikel 235 EWGV – in dem kein mitgestaltender Anteil des Europäischen Parlaments am Normerlass vorge-

222 ABl. 2012 C 326/352 (Auszug); die engl. Fassung spricht bezüglich Absatz 1 von „objectives“ und übergeht so den Wortlaut des Abs. 1 („aim“), soweit nicht Frieden, Werte und Wohlergehen als Elemente der Zieltrias gemeint sind.

223 In Protokoll Nr. 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb (oben, Fn. 189) sind die Mitgliedstaaten ausdrücklich übereingekommen, „dass für diese Zwecke die Union erforderlichenfalls nach den Bestimmungen der Verträge, einschließlich des Artikels 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, tätig wird.“; Protokoll Nr. 27 ist insoweit unionsverfassungsrechtlich (Art. 51) Ziel iSv Art. 352 Abs. 1 AEUV.

224 Vgl. auch *Jürgen Bast*, *The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution*, GLJ 6 (2005), 1433 (1450): „counterbalancing the wide scope of empowerment with procedural safeguards“, und den Ausschluss in Art. 179 Abs. 3 AEUV.

sehen war – extensiv zu nutzen.²²⁵ Die zuvor als *dead letter*²²⁶ geltende Klausel diene seither der exekutivlastigen Erschließung neuer Politikbereiche, die erst später im Primärrecht verankert wurden, etwa Tourismus, Energie, Verwaltungszusammenarbeit, Katastrophenschutz und geistiges Eigentum.²²⁷ Bis Ende 2012 wird von 956 Aktivierungen der nun nicht mehr als *dead letter*, sondern als „competence reservoir“ geltenden Norm berichtet.²²⁸ Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon kam es lediglich zu 24 weiteren Aktivierungen der Norm.²²⁹

Die Anwendungsgeschichte und der Ausschluss(versuch) der Tatbestandsfunktion von Absatz 1 verweisen auf eine Strukturänderung der unionsverfassungsrechtlichen Architektur.²³⁰ Das stärkere Abstellen auf die

225 Erklärung der Pariser Gipfelkonferenz (19.–21.10.1972), auf der die Gründung einer Europäischen Union ins Auge gefasst wurde, Bull. EG 10–1972, 15 (24): „Sie waren sich in der Auffassung einig, daß es insbesondere zur Verwirklichung der in den einzelnen Aktionsprogrammen festgelegten Aufgaben angezeigt ist, alle Bestimmungen der Verträge, einschließlich des Artikels 235 des EWG-Vertrages, weitestgehend auszuschöpfen.“

226 Formulierung von *Graham Butler*, *The EU Flexibility Clause is Dead, Long Live the EU Flexibility Clause*, in: Antonia Engelbrekt/Xavier Groussot (Hrsg.), *The Future of Europe*, Oxford: Hart 2019, 63 (66).

227 Zum Beginn *Richard H. Lauwaars*, Art. 235 als Grundlage für die flankierenden Politiken im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, EuR 1976, 100 (101 f.); ausf. *Paul J.G. Kapteyn* in: Smit/Herzog (Fn. 48), Vol. 6, 1991, Art. 235 EEC Rn. 235.04; vgl. auch *Jürgen Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 5 EUV Rn. 22 und Rn. 26 (80. EL August 2023): „Die Entstehungsgeschichte verschiedener Unionspolitiken zeigt, dass die ‚Eroberung‘ eines Terrains für europäische Rechtsetzung mit unverbindlichen Maßnahmen beginnen und so den Anwendungsbereich des Unionsrechts schleichend erweitern kann.“

228 *Verena Schäfer*, *Die Flexibilitätsklausel im europäischen Integrationsprozess*, 2013, 188–191, 259, 303, 329, 347, 375 und 415 zählt von 1958 bis 1972 Aktivierungen für 37 Rechtsakte, von 1973 bis zum Inkrafttreten der EEA (1.7.1987) weitere 427, bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht (1.11.1993) weitere 203, bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (1.12.2009) weitere 288, danach bis zum 31.12.2012 für nur einen weiteren Rechtsakt, insges. 956; Zitat von *Robert Schütze*, *From Dual to Cooperative Federalism*, Oxford: Oxford University Press 2009, 155, der „some characteristics of a competence-competence“ sieht; a.A. *Bast* (Fn. 227), Rn. 22: keineswegs partielle Kompetenz-Kompetenz.

229 Für den Zeitraum vom 1.12.2009 bis zum 31.12.2012 *Schäfer* (Fn. 228), 410: ein Rechtsakt; die übrigen 23 Aktivierungen ergingen im Zeitraum vom 1.1.2013 bis zum 13.8.2022 (eigene Abfrage in eur-lex).

230 Vgl. *Alan Dashwood/Michael Dougan/Barry Rodger/Eleanor Spaventa/Derrick Wyatt*, *Wyatt and Dashwood’s European Union Law*, 6. Aufl., Oxford: Hart 2011, 110: „was substantially amended precisely with a view to minimizing the risk of its abuse in contravention of the spirit of the principle of conferral“; weiter skeptisch

Achtung der Kompetenzordnung ist als Zunahme verfassungsrechtlicher Dichte zu werten. Die ältere Praxis erinnert an Vorgehensweisen im Völkerrecht, in dem der Handlungsrahmen im exekutiven Konsens erweitert wird (Art. 40 Abs. 2 WVRK). Das gemeinschaftsrechtliche Vorgehen auf Sekundärrechtsebene war sogar vorteilhaft, weil es das Sammeln von Erfahrungen erlaubte und Ratifikationserfordernisse in die Zukunft verschob. Unter Art. 235 EWGV wurde nicht zufällig die Auffassung vertreten, die Grenzen der Verträge seien *wegen* der Norm gar nicht bestimmbar. Wird sie durch einstimmigen Ratsbeschluss aktiviert, entspreche es „kaum der Rolle des Richters, hier auf eine Kompetenzüberschreitung zu erkennen.“²³¹ Der EuGH hob bis heute (2024) nicht einen auf die Abrundungsklausel gestützten Rechtsakt wegen Kompetenzüberschreitung auf – allerdings, weil er hierzu nie angerufen wurde.²³² Das Vorgehen erfolgte im stillen institutionellen Konsens. Der Gerichtshof erachtete die alleinige Anwendung von Artikel 235 EWGV zeitweise selbst dann für zulässig, wenn sich die Rechtsgrundlage auf andere Primärrechtsnormen stützen ließ, „im Interesse der Rechtssicherheit“.²³³ Normgrenzen betonte er nach Kritik im ersten EMRK-Gutachten, wobei konkret die Statik der Gemeinschaft samt der Stellung des EuGH selbst im Vordergrund stand.²³⁴

Damian Chalmers/Gareth Davies/Giorgio Monti, *European Union Law*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press 2010, 216 f.

- 231 Meinhard Hilf, Maßnahmen zur Erweiterung des Wirkungsbereichs der Verträge, in: Roland Bieber/Georg Ress (Hrsg.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Baden-Baden: Nomos 1987, 251 (252), Zitat, mit dem Gedanken ebd.: „Es ist der politische Wille der Mitgliedstaaten, der in den Beschlußfassungen des Rates zum Ausdruck kommt.“; dazu nur Weiler (Fn. 203), 2452: „The general assumption that unanimity sufficiently guarantees the Member States against abusive expansion is patently erroneous. First, it is built on the false assumption that conflates the government of a state with the state.“
- 232 Siehe bereits Ulrich Everling, On the Judge-Made Law of the European Community's Courts, in: David O'Keeffe (Hrsg.), *Liber Amicorum Lord Slynn of Hadley*, The Hague: Kluwer 2000, 27 (34 f.); Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Le pouvoir judiciaire de la Communauté européenne au stade actuel de l'évolution de l'Union, Jean Monnet Chair Papers 41 (1996), 15.
- 233 EuGH, Urt. v. 12.7.1973, Rs. 8/73, ECLI:EU:C:1973:90, Rn. 4 – *Hauptzollamt Bremerhaven*; eine Änderung erfolgte mit Urt. v. 26.3.1987, Rs. 45/86, ECLI:EU:C:1987:163, Rn. 13, 21 – *Kommission/Rat*; die am 1.7.1987 in Kraft tretende EEA enthielt schließlich Normen, die das Mehrheitsprinzip im Rat und die Mitwirkung des EP ausweiteten (Art. 7 EEA, Art. 149 Abs. 2 EWGV-neu).
- 234 Gutachten 2/94 (Fn. 221), Rn. 29 f., 34 f.; zur Verbindung mit dem Maastricht-Urteil des BVerfG *Dehousse* (Fn. 29), 158–160.

Für Absatz 1 ist zu bedenken, dass Erklärungen nicht verbindlich sind.²³⁵ Der Gerichtshof zieht sie aber zur Auslegung heran.²³⁶ Einer Abstützung der Vertragsabrundungsklausel auf das Verfassungsziel stünde unabhängig von Erklärung Nr. 41 die Systematik des Artikel 3 entgegen (oben, II.4.). Sekundärrecht auf die Förderung des Friedens, der Werte oder des Wohlergehens der Völker zu stützen, würde das ausdifferenzierte Kompetenzgefüge der Verträge entgrenzen und unterminieren. Den Unterschied zwischen Vertragsergänzung und -änderung gegen einen einhelligen politischen Gestaltungswillen in Kommission, Rat und Parlament deutlich zu machen, wäre eine Aufgabe des EuGH als föderales Verfassungsgericht.

c) Einfügung in Verfassungssemantik, Autonomiekonzept und Grundrechtsdogmatik

Mit der Etablierung des Anwendungsvorrangs, der unmittelbaren Anwendbarkeit und der impliziten Außenkompetenzen ist ein unmittelbarer Rückgriff auf Vertragsziele als „Bausteine der Rechtsfortbildung“²³⁷ obsolet geworden. Der Gerichtshof hat sie als Teilelemente in seine Verfassungssemantik und sein Autonomiekonzept integriert. Sie sind Bestandteile des „verfassungsrechtlichen Rahmen[s]“, der „Verfassungsstruktur“ der Union geworden.²³⁸ Die Autonomie „gebietet“ dabei auch die Beachtung der Ziele, die der Verwirklichung des Integrationsprozesses die Richtung weisen (oben, I.).²³⁹

235 Vgl. Oliver Dörr, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 51 Rn. 5 (70. EL Mai 2020).

236 Für gemeinsame: EuGH, Urt. v. 5.9.2023, Rs. C-689/21, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 26 f. – *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*; Urt. v. 21.12.2021, Rs. C-357/19 u.a., ECLI:EU:C:2021:1034, Rn. 248 – *Euro Box Promotion u.a.*, dazu Weber (Fn. 172), 296–298; für einseitige Urt. v. 20.2.2001, Rs. C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106, Rn. 22–24 – *Kaur*.

237 Diese Funktionsbestimmung für Art. 2 EGV-Nizza bei Manfred Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2003, Art. 2 Rn. 3, Zitat, Hervorh. weggelassen.

238 EuGH, *EMRK-Beitritt II* (Fn. 4), Rn. 157 f., 165–167; Urt. v. 2.9.2021, Rs. C-741/19, ECLI:EU:C:2021:655, Rn. 43 f. – *Komstroy*.

239 Zu ersterem EuGH, *EMRK-Beitritt II* (Fn. 4), Rn. 170 iRd Grundrechtsschutzes, zu letzterem Rn. 172.

Daneben besteht ihre tradierte Funktion als dogmatischer Rücklaufpunkt fort.²⁴⁰ Sie zeigt sich insbesondere in der Auslegung des Sekundärrechts.²⁴¹ Mit dem Rückbezug auf Ziele schließt der Gerichtshof die Kluft zwischen abstraktem Primärrecht und der *haute technicité* des Sekundärrechts.²⁴² Entscheidungen zu Absatz 1 sucht man aber weitgehend vergebens. Es fehlt ein konkreter Politikbereich als „Ausstrahlungsfläche“ dogmatischer Rückkopplung (oben, II.4.). Die Auslegung konkreter Normen lässt sich besser an die Verfassungsaufgaben der Absätze 2 bis 5 rückbinden.²⁴³

Zudem können ältere Probleme anders behoben werden. Das zeigt der Verlauf der Kadi-Saga. Das EuG lehnte im ersten Verfahren eine Abstützung des *smart sanctions* erlaubenden Sekundärrechts auf Art. 308 EGV in Verbindung mit Art. 2 und 3 EGV-Nizza ab, weil das Ziel der Friedenswahrung nicht zum Normbestand gehörte.²⁴⁴ Das Argument der Kommission, über die Präambel auf ein Vertragsziel der Verteidigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu schließen, um so die Aktivierung der Vertragsabrundungsklausel zu legitimieren, wies es ausdrücklich zurück.²⁴⁵ Der EuGH stellte im Rechtsmittelverfahren einen Bezug zum Gemeinsamen Markt (Art. 308 EGV) her.²⁴⁶ Der Argumentationsgang wäre heute mit Blick auf Artikel 3 nicht einmal überflüssig, weil der Rückgriff auf Absatz 1 für eine Aktivierung des Artikel 352 AEUV ausgeschlossen sein soll, ebenso die Verwirklichung von Zielen der Gemeinsamen Außen- und

240 Etwa EuGH, *Wightman u.a.* (Fn. 220), Rn. 67; Gutachten 1/17 v. 30.4.2019, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 200, 213 – *CETA*; exemplarisch für die Art. 119 ff. AEUV *Ioannidis*, in diesem Band.

241 Exemplarisch EuGH, Urt. v. 1.8.2022, Rs. C-411/20, ECLI:EU:C:2022:602, Rn. 51, 54 – *Familienkasse Niedersachsen-Bremen*; für einen Fall, der Auslegungsgrenzen aufgrund abweichender gesetzgeberischer Motive aufzeigt, *Ferdinand Weber*, Zeitlichkeit und Normgrenzen am Beispiel des Familiennachzugs zu während des Verwaltungsverfahrens volljährig gewordenen minderjährigen Flüchtlingen, ZfL 31 (2022), 467 (472–475, 478–480).

242 *Lenaerts/Gutiérrez-Fons* (Fn. 195), S. 54 Ziff. 57: „nécessairement“.

243 Zu Art. 3 Abs. 2 etwa EuGH, Urt. v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 40 – *LM*; EuGH, *NW* (Fn. 211), Rn. 65 f.

244 Näher zum damaligen Kontext *Weber* (Fn. 36), 206–209.

245 EuG, Urt. v. 21.9.2005, Rs. T-315/01, Rn. 116–121 – *Kadi I*; die Lösung suchte es über das Kohärenzerfordernis des Art. 3 EUV-Nizza iVm Art. 60, 301 und 308 EGV-Nizza.

246 EuGH, Urt. v. 3.9.2008, verb. Rs. C-402/05 PPU und C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:30, Rn. 204, 224 ff. – *Kadi I*.

Sicherheitspolitik (GASP), Art. 352 Abs. 4 AEUV.²⁴⁷ Mit der Einfügung von Artikel 215 Absatz 2 AEUV hat sich das Problem jedoch durch Kompetenztransfer erledigt.²⁴⁸ Im zweiten Kadi-Verfahren spielte der inzwischen in Kraft getretene Artikel 3 Absatz 1 dann nicht isoliert, sondern zusammen mit Normen eine Rolle, die die Union auf eine Mitwirkung an der internationalen Friedenswahrung verpflichten.²⁴⁹ Die Beispiele belegen die Abnahme ‚zielverfassungsrechtlicher Funktionen‘ post-Lissabon einerseits und die Bedeutung der Kompetenzordnung andererseits.

Die Abschaltung des russischen Propagandasenders RT France im Frühjahr 2022 auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses, mit dem die Union Desinformationsabwehr gegen russisch kontrollierte Medien und ihre Propaganda betreibt, hat Absatz 1 nicht nur eine Rolle in der Grundrechtsdogmatik verschafft, sondern die europäische Gesellschaft als soziale Referenz und unionsverfassungsrechtliches Schutzgut eingeführt. Werteförderung ist ein legitimes Ziel in der grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh. Die Große Kammer des EuG stellte fest, dass die Wahrung der Werte der Union, hier „die Integrität der demokratischen Debatte in der europäischen Gesellschaft“, ein solches Ziel darstellt.²⁵⁰ Die in Absatz 1 enthaltene Zieltrias kann mit anderen Worten Grundrechtseinschränkungen zum Schutz der in Artikel 2 verankerten Merkmale der europäischen Gesellschaft legitimieren.

3. Zielkonflikte

Eine Kollision verschiedener Elemente aus Absatz 1 ist im Normtyp angelegt. Der EuGH hat Konflikte in Ziel- und Aufgabennormen stets als politisch aufzulösenden Ausgleichsauftrag betrachtet.²⁵¹ Ist eine Verhältnis-

247 Oben, IV.2.b; zur Problematik der Reichweite dieses Ausschlusses *Rudolf Streinz*, in: ders., EUV/AEUV, 3. Aufl., München: C.H. Beck 2018, Art. 352 AEUV Rn. 19–23.

248 Zu alter und post Lissabon-Rechtslage EuG, Urt. v. 27.2.2014, Rs. T-256/11, ECLI:EU:T:2014:93, Rn. 49–53 – *Ezz u.a./Rat*.

249 EuGH, Urt. v. 18.7.2013, verb. Rs. C-584/10 P u.a., ECLI:EU:C:2013:518, Rn. 103 – *Kadi II*, neben Art. 3 Abs. 5, Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a und c.

250 EuG, Urt. v. 27.7.2022, Rs. T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, Rn. 56, 85, 162 – *RT France/Rat*, Zitat Rn. 88 und 193, vgl. auch Rn. 55 („Schutz der europäischen Gesellschaft“), neben Art. 21 Abs. 1 und 2 lit. a und c.

251 Bereits zum EGKSV EuGH, Urt. v. 21.6.1958, Rs. 8/57, ECLI:EU:C:1958:9, 252 – *Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges*: „Ziele des Artikels 3“ enthalten „allgemeine Grundsätze, „die es im weitestmöglichen Umfang zu verwirklichen und miteinander in Einklang zu bringen gilt.“

bestimmung nicht bereits im Primärrecht selbst angelegt,²⁵² können die Unionsorgane einem Ziel, das sie aus politischen Gründen präferieren, zeitweise den Vorrang einräumen.²⁵³ Angesichts der Ausdifferenzierung der Unionsrechtsordnung und dem stetig anwachsenden Sekundärrechtsbestand könnte sich der Bedarf erhöhen, übergreifende Zielen zukünftig als Ordnungsklammer im Sinne von Art. 7 AEUV (Kohärenzgebot) zu nutzen.²⁵⁴ Das deutet sich in der Rechtsprechung bisher jedoch nicht an. Es bleibt das Erfordernis der Herstellung praktischer ‚Zielkonkordanz‘ auf hohem Abstraktionsniveau.²⁵⁵ Für die *purposes* in Art. 1 der UN-Charta wird in der Literatur strukturgleich verfahren.²⁵⁶

V. Ziele und Werte: Proprium des Verfassungskerns

Die verfassungsrechtliche Dichte der Verträge hat zugenommen, zugleich mit der Pluralisierung ihrer Aufgaben die Politizität der Union. Das kommt in der mehrfachen Betonung der Kompetenzarchitektur (oben, II.2.), dem Hinzutreten des Europäischen Parlaments in Rechtssetzungsprozessen und der wachsenden Kompetenzausstattung zum Ausdruck.²⁵⁷ Sie soll nach ihrer Struktur keine gerichtlich gestützte, flexibel ausbaubare Rechtssetzungsgemeinschaft mit Exekutivschwerpunkt mehr sein, sondern ein verfasster politischer Gemeinwohlverband. Das ist die Botschaft hinter Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 6 (oben, III.3.).

252 Etwa EuGH, Urt. v. 29.10.1980, Rs. 139/79, ECLI:EU:C:1980:250, Rn. 23: Anordnung des Vorrangs der Agrarpolitik vor dem Ziel der Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen (beide in Art. 3 EWGV) durch Art. 42 Abs. 1 EWGV (heute Art. 42 Abs. 1 AEUV); s. auch *Ruffert* (Fn. 7), Art. 3 Rn. 11.

253 EuGH, Urt. v. 13.6.1958, Rs. 9/56, ECLI:EU:C:1958:7, 43 – *Meroni*; Urt. v. 20.10.1977, Rs. 29/77, ECLI:EU:C:1977:164, Rn. 29/31 – *Roquette Frères*; Urt. v. 17.10.1995, Rs. C-44/94, ECLI:EU:C:1995:325, Rn. 37 – *Fishermen's Organisations u.a.*; *Müller-Graff* (Fn. 158), Art. 3 Rn. 3: „Zielvielecke ohne Hierarchisierung“.

254 Zu dieser Funktion der Norm *Schorkopf* (Fn. 53), Art. 7 Rn. 17 (68. EL Oktober 2019).

255 Verfolgt eine Unionsrechtsnorm mehrere, untereinander unvereinbare Ziele, kann der Gerichtshof in eine Abwägung eintreten und einem Ziel den Vorrang einräumen, so *Lenaerts/Gutiérrez-Fons* (Fn. 195), 58 Ziff. 60.

256 Mit Präferenz *Kleinlein* (Fn. 166), Art. 1 Rn. 5: „While it is difficult to deduce a hierarchy from the order in which the purposes are listed alone, it is undisputed that Art. 1(1) formulates the main purpose of peace and security as ‚But des buts‘“.

257 Mit Blick auf Artikel 5 *Bast/von Bogdandy*, in diesem Band, III.2.

Die geringe Bedeutung von Absatz 1 in der Rechtsprechung reflektiert dieses Ergebnis. Das Umschwenken des EuGH von Zielen auf Werte fügt sich in diesen Befund. Auch wenn beide Normkategorien entstehungsgeschichtlich nicht immer klar trennbar waren (oben, II.3.), unterstreicht der EuGH ihre Differenz. Verbandliche Identitätsbestimmung erfolgt heute über Artikel 2. Früher galten Ziele als *vertragsprägende allgemeine Grundsätze*. Heute sind es die Werte, die „der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge“ geben.²⁵⁸ Die Zielnorm lebt auf, wenn es über ihre Brücke zu den Werten um die europäische Gesellschaft geht.²⁵⁹

Der Erfolg dieses Vorgehens ist offen. Die Union ist keine selbsttragende Einrichtung. Artikel 2 gegen Verfallserscheinungen in Anschlag zu bringen, ist ein verständlicher Versuch, föderale Verfassungsvoraussetzungen zu erhalten, die die Union selbst weder garantieren noch substituieren kann.²⁶⁰ Hier besteht die Gefahr, dass die Errungenschaften der Unionsrechtsordnung, ihre gegenüber dem Völkerrecht „deutlich robustere Struktur und dichtere Normativität“ an diesen Versuchen nicht zerbricht, aber zerbröselt.²⁶¹ Die Überzeugung von der Existenz eines umfassenden gesellschaftlichen Bandes ist eine notwendige Basis stabiler konstitutioneller Suprematieansprüche. Das Unionsverfassungsrecht ist darauf nicht angelegt.²⁶² Es erhebt nicht als Bundesnucelus, sondern Teilverfassung rechtsordnungsinterne Vorrangansprüche, deren transformative Anlage einem

258 Zu Art. 2 EWGV EuGH, *Kommission/Frankreich* (Fn. 210), 369 Rn. 18: „placed at the head of the general principles which govern it“; zum Zitat EuGH, *Ungarn/Parlament und Rat* (Fn. 173), Rn. 127; Urt. v. 5.6.2023, Rs. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, Rn. 67 – *Kommission/Polen*.

259 Oben, Fn. 250 mit Begleittext.

260 Vgl. *Bast/Thiruvengadam* (Fn. 29), 102; *Christoph Möllers*, Die Europäische Union als demokratische Föderation, Köln: Klaus Bittner 2019, 37–42.

261 Zitat von *Ulrich Haltern*, Wirkliche Widersprüche und die Methode, wodurch sie sich lösen, AöR 146 (2021), 195 (198); letztere Formulierung von *Klaus Ferdinand Gärditz*, Grenzrechtspolitik als europäischer Selbstfindungsprozess, in: Udo Di Fabio (Hrsg.), Die Selbstbehauptung Europas, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, 77 (94); ebd., 95: „Die Rechtsstaatlichkeit der einen ist dann der Staatsstreich der anderen [...]“; vgl. auch *Miguel Poiarés Maduro*, Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action, in: Neil Walker (Hrsg.), Sovereignty in Transition, Oxford: Oxford University Press 2003, 501 (522).

262 Für die Bedeutung dieses Gedankens im amerikanischen Verfassungsprozess *Jonathan Gienapp*, In Search of Nationhood at the Founding, *Fordham Law Review* 89 (2021), 1783 (1785 f.): „This was no modest quibble over names or forms, either. The difference between the Constitution, as they imagined it, and a treaty was vast and significant. [...] the existence of a national social contract entitled the national government to expansive power.“; für die Union der EuGH selbst, oben Fn. 177.

klaren Eingrenzungswillen unterliegt.²⁶³ Einer Dissoziation von „Herrschaft und Legitimation“ wollen Grundlagennormen des Unionsverfassungsrechts vorbeugen.²⁶⁴

Wenn eine weitere Dynamisierung unter Rückgriff auf Ziele dem ersichtlich restrukturierten Verfassungsrahmen zuwiderläuft, stellt sich die Frage, wie weit Artikel 2 tragen kann. Die Sichtbarmachung von Werten kann einen Beitrag zu ihrer tatsächlichen Ausbildung leisten.²⁶⁵ Werterechtsprechung kann politische Deliberations- und Entwicklungsprozesse jedoch nicht ersetzen, sondern mit offenem Ausgang höchstens anregen.²⁶⁶ Die tradierte Verlagerung politischer Probleme auf eine offene Normen auslegende Gerichtsbarkeit ist dabei nicht einmal dem EuGH anzulasten, sondern die Folge einer mitgeschleppten Gubernativpraxis, die langfristige

263 Für die Grundrechtsordnungen Weber (Fn. 52), 392, 396 ff.; für Suprematieansprüche klassisch Eberhard Grabitz, *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht*, Hamburg: Appel 1966; Vassilios Skouris, *Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht*. Unionsrecht bricht nationales Recht, EuR 2021, 3 ff.; Joseph H.H. Weiler, *Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, in: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse, *The Federal Vision*, Oxford: Oxford University Press 2001, 54 (57): „top-to-bottom hierarchy of norms, but with a bottom-to-top hierarchy of authority and real power“.

264 Zu diesem Gedanken Maurizio Bach, *Europa ohne Gesellschaft*, Wiesbaden: VS 2008, 11–18, Zitat; für einen nach Einschätzung des Verf. problematischen Bereich Ferdinand Weber, *Kompetenzfusion durch Bürgerschaft*, *Die föderale Logik in der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft*, *Der Staat* 61 (2022), 299 (307–312, 317–322).

265 Alon Harel, *Why Law Matters*, Oxford: Oxford University Press 2014, 37–39: „Political and legal rights, as well as the litigation and political discourse triggered by these rights, are components of a variety of societal practices which must be sustained to facilitate the realization of (certain) values. [...] More particularly it argues that the entrenchment of legal or political rights is in itself a value-sustaining practice; in particular it is a practice that facilitates access to values.“; anders Reimer (Fn. 62), 217 „Über Grundwerte spricht man nicht – man hat sie.“

266 Armin von Bogdandy, *Zweierlei Verfassungsrecht: Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?*, *Der Staat* 39 (2000), 163 (183): „Es lässt sich aber kein europäischer Grundkonsens auffinden, der es einer Gerichtsbarkeit erlaubte, in ähnlich detaillierter Weise wie das BVerfG das gesellschaftliche Miteinander zu prägen.“, in der EU der 15; Dieter Grimm, *Wachsende Heterogenität – Schwierige Integration*, *Merkur* 67 (773/774) 2014, 863 (864): „Werte werden beschworen, wenn die Einheit zu schwinden droht. Werte werden aufgegeben, wenn sie erst hergestellt werden soll: die Europäische Union, nicht bloß als Zweckgemeinschaft zur Lösung einiger grenzüberschreitender Probleme, sondern als Wertegemeinschaft.“

Wirkungen ihres Handelns nicht im Blick hat.²⁶⁷ Zur Verarbeitung dieser Lage haben sich deshalb Ausgleichsmechanismen gebildet.²⁶⁸ Divergenzen zwischen dem EuGH und politisch nicht gekaperten Höchstgerichten sind keine Störungen, sondern ein eingebauter Gewaltenausgleich, ein fortlaufendes Austarieren der Reichweite des Unionsverfassungsrechts im komplexen Interaktionszusammenhang der europäischen Gesellschaft.²⁶⁹

Krieg in Europa, Rechtsstaatskrisen in der Union und soziale Transformationsprozesse fordern alle Elemente des Verfassungsziels heraus. Die Daseinsberechtigung der Union ist evident.²⁷⁰ Artikel 3 Absatz 1 entlastet die europäische Gesellschaft nicht von politischen Entscheidungen über ihren Status und ihren Weg, sondern *erwartet* sie. Historische Erfahrungswerte verweisen auf externe Ereignisse, die faktische Ziele und Aufgaben

267 Haltern (Fn. 261), 211–213; ders. (Fn. 3), Rn. 66–69; für einen „vigorous transfer of powers back to the Member States“ Michael Stolleis, *European Legal Culture – a Building Block for the Future*, in: Armin von Bogdandy u.a. (Hrsg.), *Carl Schmitt’s European Jurisprudence*, Baden-Baden: Nomos 2022, 173 (183 f.).

268 Christoph Grabenwarter/Peter M. Huber/Rajko Knez/Ineta Ziemele, *The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network*, EPL 27 (2021), 43 (51–61); Ana Bobić, *Constructive Versus Destructive Conflict: Taking Stock of the Recent Constitutional Jurisprudence in the EU*, CYELS 22 (2020), 60 (65); Beispiele disruptiver Eindimensionalität bei Ulrich Haltern, *Europarecht und ich*, JöR N.F. 68 (2020), 439 (467 f.); ferner ders., *Ultra-vires-Kontrolle im Dienst europäischer Demokratie*, NVwZ 2020, 817 (820–823).

269 Im Kontext von Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV Armin von Bogdandy/Stephan Schill, *Overcoming absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, CML Rev. 48 (2011), 1417 (1447): „In this sense, the ECJ and the constitutional courts of the Member States can be viewed as complimentary parts of European composite constitutional adjudication.“; ein starkes transformatives Mandat des EuGH unter der geltenden Vertragsstruktur abl. Weber (Fn. 52), 396 ff.; skeptischer zur Rolle der Verfassungsgerichte Bast/von Bogdandy, in diesem Band, III.3., unter Verweis auf Art. 2 EUV und die Widerspruchsfreiheit des Rechts als Prinzip rechtsstaatlicher Ordnung. Jedoch liegt diesem – s. auch Christoph Krenn, *Warum Unionsrecht Vorrang hat: Zur aktualisierten Begründung des Vorrangprinzips in den Urteilen Euro Box Promotion und R.S.*, in: Folz u.a. (Hrsg.), *Was die Union in ihrem innersten zusammenhält*, EuR Beiheft 1/2024, 59 (66–69) – eine wirksame Ermächtigung öffentlicher Gewalt notwendig voraus; in diesem Sinn unter Rekurs auf Kernverfassungsrecht der Union BVerfGE 164, 193 (283 Rn. 127) – ERatG – NGEU; Weber (Fn. 198), 54–59, 67–73.

270 Der Kontrast einer Dekade ist groß und zeigt die Bedeutung tatsächlicher Umstände, vgl. de Búrca (Fn. 134), 24: „If it was clear in the post-war period that the goals of economic revival and peaceful cooperation underpinned the project, it seems much less evident, sixty years on, how the *raison d’être of the EU* today should be articulated.“

produzieren und so die föderale Entwicklung prägen.²⁷¹ Die Erzählung, ob der Union mit ihrem übergreifenden Ziel und ihren grundlegenden Werten eine dichtere politische Einheitsbildung als bislang gelingt, liegt also auch in der Umwelt der Union – und im Rückblick der Zukunft.²⁷² Alles weitere ist Spekulation.

271 Zu diesem Gedanken *Gráinne de Búrca*, *The Transformation of Europe Revisited: Civilising Interstatal Relations*, in: *Maduro/Wind* (Fn. 134), 110 (117).

272 Parameter bei *Albrecht Koschorke*, *Zur Logik kultureller Gründungserzählungen*, *ZIG* I/2 (2007), 5 (7–12).

