

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung und Gegenstand der Untersuchung	35
§ 1 Einführende Übersicht	35
A. Hintergrund	35
B. Fragestellung	39
C. Vorgehen	41
D. Gang der Untersuchung	44
§ 2 Zur Gestalt der gegenwärtigen Rechts- und Verfassungsordnung	45
A. Der aktuelle Stand der europäischen Verfassungsdiskussion	45
I. Keine Erledigung der Verfassungsdiskussion durch den Verfassungsvertrag	46
II. Keine Möglichkeit der Einordnung der Union in die klassischen Organisationsstrukturen des Staats- und Völkerrechts	49
III. Überwindung der etatistischen Positionen in der deutschen Staatsrechtslehre: Lösung des Verfassungsbegriffs vom Staat	51
IV. Kriterien für die Anwendung des Verfassungsbegriffs	55
1. Kein formales Verfassungsverständnis	55
2. Kriterien, die für ein Verständnis als Verfassung sprechen	57
a) Vorliegen einer einheitlichen Verfassungsurkunde	57
b) Suprematie der Verfassung	58
c) Erschwerte Abänderbarkeit	60
d) Erfüllung der wesentlichen Verfassungsfunktionen	61
3. Mögliche Einwände	61
a) Die Vertragsform des primären Unionsrechts	62

b) Keine Festlegung subjektiver Rechte zwischen Bürger und Herrschaftsorganisation	64
c) Ergebnis: Konstitutionalisierung als mit der Verbindlichwerdung der Grundrechtecharta verbundener Prozess	66
B. Beschreibungsmodelle für die Organisation der gegenwärtigen Ausübung von Herrschaft	67
I. Die Union als zielgebundenes transnationales Gemeinwesen eigener Art	68
II. Die Union als Staatenverbund	69
III. Das Konzept des Verfassungsverbundes	70
IV. Die Europäische Union als föderale <i>polity</i>	71
V. Die Union und die Mitgliedstaaten in einer polyzentrischen Netzwerkstruktur	73
VI. Das Mehrebenenmodell	74
VII. Begrenztes Ergebnis: Möglichkeiten der Verschränkung der Modelle von Herrschaftsausübung	76
C. Herausforderungen an die Rechtswissenschaft im Mehrebenensystem des europäischen Verfassungsverbundes	77
I. Ausgangspunkt: Geltung von zwei Verfassungsordnungen	78
1. Verlust der Einzigartigkeit der Verfassung	78
2. Keine marginalisierende Supraverfassung auf Unionsebene	80
3. Geltung von „Zweierlei Verfassungsrecht“	81
II. Herausforderung: Dialog der beiden Verfassungsordnungen	83
1. Bewältigung der Herausforderung durch die Rechtsvergleichung ...	84
a) Allgemeines zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht	85
b) Verfassungsvergleichung	86
c) Rechtsvergleichung in der Europäischen Union	87
aa) Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des EuGH	88
bb) Rechtsvergleichung im Bereich der Rechtsetzung	89
d) Insuffizienz der Rechtsvergleichung für den hier gewählten Ansatz	90

Inhaltsverzeichnis	13
2. Bewältigung der Herausforderung durch das Konzept des gemein- europäischen Verfassungsrechts	91
a) Darstellung	91
b) Insuffizienz der These vom gemeineuropäischen Verfassungs- recht für den hier gewählten Ansatz	92
3. Eigener Ansatz: Die rechtsverbindende Methode	93
a) Allgemeines	93
b) Methodische Grundüberlegungen der Verfassungsrechtsverbin- dung	94
aa) Zweck der Rechtsverbindung	94
(1) Klassische Zwecke der Rechtsvergleichung	94
(2) Zweck der Rechtsverbindung	96
bb) Beschränkung auf das Recht eines Mitgliedstaates	96
cc) Notwendigkeit eines funktionalen Ansatzes	97
(1) Systemunabhängigkeit der Methodik und der Begriff- lichkeiten	97
(2) Insbesondere: Bildung eines systemunabhängigen Oberbegriffs als <i>tertium connexionis</i>	98
(3) Insbesondere: Keine Beschränkung auf das positive Verfassungsrecht	99
dd) Sprache	99
D. Ergebnis	100
§ 3 Begründung einer Rechts- und Verfassungsfunktion Zukunftsgestaltung als <i>ter- tium connexionis</i> dieser Untersuchung	100
A. Ausgangspunkt: Verschiedene Funktionen der Verfassung	101
I. Allgemeines zur Verfassungsfunktion	101
II. Einzelne Zusammenstellungen von Verfassungsfunktionen	103
III. Übereinstimmendes Element: eine Zukunfts-Verfassungsfunktion	105
B. Zukunftsgestaltung als adäquater Oberbegriff	108
I. Das Element der Zukunft	108
1. Der Begriff des Ziels	108
2. Der Begriff des Zwecks	109
3. Der Begriff der Aufgabe	110
4. Umfassung des Ziel-, Zweck- und Aufgabenbegriffs durch den Be- griff Zukunft	110

II. Das Element der Gestaltung	111
1. Gestaltung als Normativität	111
2. Gestaltung als Entfaltung zentraler und breiter Zukunftswirkung ...	112
3. Gestaltung bedeutet nicht Perfektibilität	113
III. Ergebnis: Erfüllung der methodischen Anforderungen der Rechtsver- bindung	114
C. Abgrenzung zu verwandten Sichtweisen und Fragestellungen	115
I. Zukunftsgestaltung ist keine Gesamtdeutung der Verfassung als Plan, Programm oder Entwurf	115
1. Gesamtdeutung der Verfassung als Plan	115
a) Plan und Planung	116
b) Insbesondere: Zur Struktur von Planungsnormen	118
c) Entsprechende Gesamtdeutung der Verfassung	119
2. Gesamtdeutung der Verfassung als Programm	120
a) Allgemeines	120
b) Insbesondere: Die Verfassung als Programm	120
3. Gesamtdeutung der Verfassung als Entwurf	121
4. Ergebnis	122
II. Zukunftsgestaltung ist kein Verfassungsprinzip	123
III. Zukunftsgestaltung untersucht nicht den Verfassungswandel	124
IV. Zukunftsgestaltung ist unabhängig von der Finalität des Integrations- prozesses	125
D. Ergebnis	125
§ 4 Prolegomena zur Zukunftsgestaltung	126
A. Recht, Zukunft und Utopie	128
I. Allgemeines zu Recht und Zukunft	128
II. Zukunft und Verfassungsrecht	132
III. Utopien als zukunftsgestaltende Gesamtentwürfe	136
1. Allgemeines	136

Inhaltsverzeichnis	15
2. Funktion von Utopien	139
3. Europa und Utopia	141
4. Ergebnis	142
B. Rechtshistorische Miniatur: Zweck im Recht und Zukunft bei <i>Rudolf von Jhering</i>	143
I. <i>Jherings</i> Grundannahme: Das Zweckgesetz	144
II. Die Zukunftsbezogenheit des Zweckgesetzes	146
III. Exemplarisch: Recht, Staat und Zweckgesetz	148
IV. Übertragung auf zukunftsgestaltende Elemente im Staats- und Verfassungsrecht	150
C. Ein betriebswirtschaftlicher Seitenblick: Ziele, Zwecke und Zukunft in der Organisationstheorie	151
I. Der Organisationsbegriff der Organisationstheorie	153
II. Organisationsziele	154
1. Unterscheidung von Organisationszielen und Organisationszwecken	155
2. Der Zukunftsbezug des Organisationsziels – Zur Definition	156
3. Ermittlung von Organisationszielen – Von Zielen für die Organisation zu Zielen der Organisation	157
III. Zielkonflikte und Zielhierarchien	159
1. Polytelie	159
2. Sektoral- oder Bereichsziele	160
IV. Dynamik von Zielsystemen	162
D. Zukunftsgestaltende Elemente im Völkerrecht	163
I. Ziele und Zwecke im Völkervertragsrecht	164
1. Entstehung und unterschiedliches Verständnis der object-and-purpose-Formel	165
2. Bedeutung von object und purpose nach der WVK, insbesondere zur Vertragsauslegung	167
II. Zukunftsgestaltende Elemente in den Gründungsstatuten internationaler Organisationen	171
1. Gründungsvertrag und Zweck der internationalen Organisationen	172

2. Zur implied-powers-Lehre bei völkerrechtlichen Organisationen ...	176
a) Urteil des StIGH zur Europäischen Donau-Kommission	177
b) Reparation-for-Injuries-Case	179
c) Weitere Entwicklung	180
E. Fazit	181

Kapitel 2

Zukunftsgestaltende Elemente im deutschen Staats- und Verfassungsrecht: Die zukunftsgestaltende Trias der Staatszwecke, Staatsziele und Staatsaufgaben	182
---	------------

§ 5 Staatszwecke	183
A. Einführung	184
I. Definition	184
II. Systematische Verortung	185
III. Aktualität eines Staatszweckdiskurses	186
B. Geschichtlicher Überblick – Die Entstehung einer modernen Lehre vom Zweck des Staates	188
I. Anfänge einer Staatszwecklehre	188
II. Vernunftrechtliche Staatstheorie	189
1. Ausgangspunkt	189
2. Zunahme der Staatstätigkeit	191
3. Weitere Entwicklung – Das Zurücktreten der Lehre vom Zweck des Staates	192
III. Zusammenfassung	194
C. Kategorisierungen von Staatszwecken	195
D. Einzelne Staatszwecke	198
I. Friedens- und Sicherheitszweck	198
II. Freiheit als Staatszweck	199
III. Wohlfahrt als Staatszweck	200

Inhaltsverzeichnis	17
IV. Weitere Staatszwecke	202
1. Ablehnung eines Selbstzwecks des Staates	202
2. Mögliche Ergänzungen des Staatszweckkatalogs	204
E. Staatszwecke und Staatszwecklehren trotz Verfassung – Zur Zukunftsgestaltung durch Staatszwecke	206
§ 6 Staatsziele	211
A. Einführung	211
B. Annäherung von der Rechtssatzseite her: Zum Begriff der Staatszielbestimmung	214
I. Ausgangspunkt: Die Kategorisierung von Verfassungsrechtssätzen	215
II. Entstehung des Begriffs und der Kategorie Staatszielbestimmung	218
III. Verschiedene Definitionen einer Staatszielbestimmung	220
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	221
2. Schrifttum	223
a) Entwicklung bis zur Definition der SVK 1983	223
b) Definition der Sachverständigenkommission von 1983	225
c) Neuere Tendenzen, insbesondere die Nichtgewähr subjektiver Rechte	227
aa) Der Begriff des subjektiven Rechts	229
bb) Möglichkeit der Gewinnung subjektiver Rechte aus Staatszielbestimmungen	230
IV. Eigene Definition einer Staatszielbestimmung	233
1. Formale Kriterien	233
a) Verfassungsrechtssatz	233
aa) Verfassungssatz	233
bb) Verbindlichkeit	234
(1) Unverbindliche Verfassungssätze	234
(2) Verbindlichkeit der Staatszielbestimmung	236
b) Verpflichtung aller Staatsgewalten	238
2. Materielle Kriterien	239
a) Inhaltliches Element I: Zukünftiger final definierter Zustand	240

b) Inhaltliches Element II: Hinreichendes Abstraktionsniveau	241
aa) Problemaufriss	241
bb) Lösung	242
cc) Bestimmung des Abstraktionsniveaus	243
3. Ergebnis zur Definition von Staatszielbestimmungen	244
V. Weitere Unterteilung der Normkategorie	244
C. Staatsziele	245
I. Von der Staatszielbestimmung zum Staatsziel	246
II. Die Staatszieldefinition	246
1. Eigene Definition	246
2. Der Ansatz <i>Sommermanns</i>	247
a) Darstellung	247
b) Kritik	249
III. Zusammenhang zwischen Staatszwecken und Staatszielen	251
IV. Staatszielmethodik – Zur Ermittlung von Staatszielen	252
1. Staatsziele aus einer Staatszielbestimmung	253
2. Staatsziele gewonnen durch die Zusammenschau mehrerer Verfas- sungsnormen	254
3. Zum Verfassungszielgehalt anderer Normkategorien, insbesondere der Kompetenznormen oder Grundrechte	256
a) Kompetenzvorschriften	257
b) Grundrechte	258
4. Ungeschriebene Staatsziele?	260
D. Zusammenfassung	261
§ 7 Staatsaufgaben	262
A. Terminologische und inhaltliche Annäherung	262
I. Verwendung des Begriffs der „staatlichen Aufgabe“ im Grundgesetz ...	264
II. Inhaltliche Annäherung I: Staatsaufgaben und öffentliche Aufgaben ...	267
III. Inhaltliche Annäherung II: Zur zumindest potentiellen Allzuständigkeit des modernen Staates	271

IV. Abgrenzung von Staatsaufgaben und Kompetenzen	273
V. Keine Gesamtdeutung des Staates vom Aufgabenbegriff her – Zum Verhältnis von Staatsaufgaben und Grundrechten	275
1. Grundrechte als Staatsaufgaben	276
2. Die so genannten sozialen Grundrechte als Staatsaufgaben	278
B. Historische Entwicklung und gegenwärtige Herausforderung einer Staatsaufgabenlehre	281
C. Charakteristika von Staatsaufgaben	286
I. Sachgebietsbezogenheit	286
II. Verpflichtungselement	288
1. Bestehen eines normativen Gehalts – Abgrenzung zur Staatstätigkeit	288
2. Abgeschwächte finale Programmierung	289
III. Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung	291
IV. Prägung durch das Gesetzesrecht – Staatsaufgaben sind nicht zwingend Verfassungsaufgaben	292
V. Ergebnis	294
D. Arten der Systematisierung staatlicher Aufgaben	294
E. Schlussbetrachtung: Zukunftsgestaltung durch Staatszwecke, Staatsziele und Staatsaufgaben	296
I. Abkehr von der vorzugsweisen Untersuchung der Aufgabenseite des Staates anstatt seiner Ziele und Zwecke	297
II. Das Verhältnis von Staatszwecken, Staatszielen und Staatsaufgaben	299

Kapitel 3

Zukunftsgestaltende Elemente im europäischen Recht:

Die zukunftsgestaltende Quadriga der Unionsziele, Querschnittsaufgaben, Bereichsziele und Unionsaufgaben 305

§ 8 Unionsziele	307
-----------------------	-----

A. Inkurs: Entstehungsgeschichte der grundlegenden Zielbestimmungen im Vertrag über eine Verfassung für Europa	307
--	-----

I. Entwicklung der Unionsziele bis zum Vorabend des Verfassungsvertrages	308
II. Der Weg zum Verfassungskonvent	309
III. Der Vorentwurf vom 28. Oktober 2002	312
IV. Der erste Textvorschlag des Präsidiums vom 6. Februar 2003 und seine Diskussion	314
1. Textvorschlag des Präsidiums	315
2. Änderungsvorschläge zu Art. 2 KE	316
3. Änderungsvorschläge zu Art. 3 KE	318
a) Änderungsvorschläge zu Art. 3 Abs. 1 KE	319
b) Änderungsvorschläge zu Art. 3 Abs. 2 KE	319
c) Änderungsvorschläge zu Art. 3 Abs. 3 bis Abs. 5 KE	321
d) Änderungsvorschläge mit einer anderen Konzeption	321
4. Diskussion des Entwurfs im Plenum	323
V. Der Präsidiumsentwurf vom 24. Mai 2003	325
VI. Abschließende Plenumsberatungen	327
VII. Änderungen in der Regierungskonferenz	330
VIII. Zusammenfassende Bewertung der Arbeit des Verfassungskonvents im Bereich der Ziel- und Zweckbestimmungen	331
B. Verwendung des Zielbegriffs im Verfassungstext	333
I. Abstrakte Aussagen über die Kategorie der Unionsziele	333
1. Kategoriale Aussagen in Art. I-3 Abs. 5, Art. I-11 Abs. 2 und Art. I-54 Abs. 1 VV	333
2. Verknüpfung zwischen Unionszielen und Organen (Art. I-19 Abs. 1 VV) sowie Unionszielen und Politikbereichen (Art. III-115 VV)	334
II. Bezugnahme auf Ziele zur Konstitution von Rechten und Pflichten	335
1. Kennzeichnung des Verhältnisses zwischen Union und Mitgliedstaaten	335
2. Verpflichtung der Organe	336
3. Ziele als Maßstab für die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen	337

III. Kein Bezug auf Unionsziele	338
1. Die Motive der Mitgliedstaaten in Art. I-1 Abs. 1 VV	338
2. Bereichsziele für einzelne Politiken	339
3. Weitere Verwendung des Zielbegriffs im Überblick	340
C. Definition des Unionsziels	341
I. Zukünftiger Zustand auf hinreichendem Abstraktionsniveau	341
1. Zustand	342
a) Festlegung eines absoluten Zustandes	342
b) Festlegung eines zu fördernden Zustandes	342
2. Zukünftig	343
3. Hinreichendes Abstraktionsniveau	344
II. Geltung für die gesamte Union	345
1. Richtungsvorgabe für alle Politikbereiche	345
2. Geltung für alle Handlungen der Union	346
3. Geltung für alle Organe	346
III. Rechtliche Verwirklichungsverbindlichkeit durch das Primärrecht	347
1. Rechtliche Verbindlichkeit	347
2. Erfüllungsverpflichtung	351
3. Primärrechtliche Festlegung	351
IV. Nichtgewähr subjektiver Rechte?	352
D. Dogmatik der Unionsziele	353
I. Ermittlung von Unionszielen	353
1. Keine ausdrückliche Bezeichnung als Ziel notwendig	354
2. Möglicher numerus clausus der Unionsziele in Art. I-3 VV	354
a) Abschließender Charakter der grundlegenden Zielbestimmungen	355
b) Kein numerus clausus der Unionsziele	356
c) Entscheidung für Art. I-3 VV	357

II. Wirkungsweise und Justiziabilität der Ziele	358
1. Pflichtenaktivierend für die Unionsorgane	358
2. Bindung auch der Mitgliedstaaten an die Unionsziele?	360
a) Unterlassungspflichten der Mitgliedstaaten	361
b) Handlungspflicht aus Unionszielen?	361
3. Die Begrenzungswirkung der Unionsziele – Zur ultra-vires-Lehre ..	363
4. Anspruchsresistenz der Unionsziele für die Unionsbürger?	366
5. Ziele als Auslegungsinstrumente	368
III. Rangverhältnis zwischen den Zielen	372
IV. Abgrenzung zu anderen Kategorien des Verfassungsrechts	375
1. Abgrenzung von Unionszielen und Kompetenzen	376
a) Das neue System der Kompetenzen	376
b) Trennung von Kompetenz und Ziel	379
2. Unionsziele und die Werte des Art. I-2 VV	381
a) Bedeutung der Werte im Verfassungsvertrag	382
aa) Bezugnahme auf Werte im Verfassungsvertrag	382
bb) Zur Unterscheidung von Werten und Wertindikatoren	383
cc) Homogenitätsgebot	384
b) Unterscheidung zwischen Werten und Zielen	385
3. Unionsziele und Unionsgrundrechte	386
a) Grundsätzliche Abgrenzung	387
b) Sonderfall: Zielgehalte in der Grundrechtecharta	387
4. Unionsziele und Grundfreiheiten	389
E. Schlussbetrachtung: Unionsziele als Zentralnormen des gesamten Integra- tionsprogrammes	391
§ 9 Querschnittsaufgaben	393
A. Begriff, Entstehung und gegenwärtige Regelung der Querschnittsaufgabe	394
I. Zum Begriff der Querschnittsaufgabe	394
1. Von der Querschnittsklausel zur Querschnittsaufgabe	394
2. Englischer und französischer Sprachraum: integration	396

Inhaltsverzeichnis	23
II. Entstehung der Kategorie der Querschnittsaufgabe	397
III. Befund im Verfassungsvertrag	400
B. Definition und Wirkungsweise	402
I. Dogmatischer Ausgangspunkt: Berücksichtigungspflicht	402
II. Reichweite der Berücksichtigungspflichten	404
1. Breite der Berücksichtigungspflicht	404
2. Tiefe der Bindungswirkung	405
III. Rechtliche Verbindlichkeit	407
IV. Bindungsadressaten	409
C. Querschnittsklausel und begrenzte Einzelermächtigung – Systematische Inkompatibilität?	410
I. Die unionsrechtliche Trennung von Aufgabe und Befugnis und das Urteil „Titandioxid“	410
II. Verfassungsrechtliche Anforderungen des Maastricht-Urteils	412
D. Abgrenzung zwischen Querschnittsaufgaben und Unionszielen	415
I. Querschnittsaufgaben enthalten keine eigenständige Zielverpflichtung	416
II. Keine vollständige Zurückdrängung des Berücksichtigungsgebotes	418
E. Ergebnis	419
§ 10 Bereichsziele	419
A. Bereichsziele im Verfassungsvertrag	420
B. Definition von Bereichszielen	421
I. Zukünftige erwünschte Zustände	421
II. Sektorspezifische Steuerung	422
III. Abstraktionsniveau	424
IV. Rechtliche Verbindlichkeit	425
C. Dogmatik und Abgrenzungen	426
I. Verstoß gegen Bereichsziele	426

II. Verhältnis zwischen Bereichszielen und Unionszielen	427
III. Verhältnis zwischen Bereichszielen und Querschnittsaufgaben	430
D. Zusammenfassung	431
§ 11 Unionsaufgaben	431
A. Befund im Verfassungsvertrag	432
B. Zum Begriff der Unionsaufgabe	434
C. Definition	435
I. Gegenständliche Festlegung konkreter Handlungsfelder	436
II. Rechtliche Erfüllungsverpflichtung	437
III. Verpflichtung der Union als Ganzes	438
D. Dogmatik der Unionsaufgaben	439
I. Unionsaufgaben und Einzelermächtigungen	439
II. Verfassungsvorbehalt für Unionsaufgaben?	439
III. Justiziabilität der Unionsaufgaben	441
E. Abgrenzungen und Schlussbetrachtung	442
I. Unionsaufgaben und Unionsziele	442
II. Unionsaufgaben und Querschnittsaufgaben	443
III. Unionsaufgaben und Bereichsziele	443

Kapitel 4

Elemente einer einheitlichen Theorie eines Zukunftsgestaltungsrechts im Verfassungsverbund des europäischen Mehrebenensystems 444

§ 12 Herrschaftszwecke als Ausprägungen des Gemeinwohls und Fundament eines einheitlichen Zukunftsgestaltungsrechts	445
A. Lösung der Staatszwecke vom Staat	446
B. Die Bindung an das Gemeinwohl in Deutschland und Europa als allgemeinste aller Ziel- und Zweckkonzeptionen	448
I. Die Idee des Gemeinwohls	448

II. Vereinigung aller Herrschaftszwecke im Gemeinwohl: Das Gemeinwohl als die umfassendste Ziel- und Zweckkonzeption des öffentlichen Rechts	455
C. Die Menschenwürde als absolute und unbedingte Gemeinwohlkonkretisierung	456
I. Menschenwürde und Gründungsverständnis des jeweiligen Gemeinwesens	457
II. Menschenwürde als absolute und unbedingte Gemeinwohlkonkretisierung	460
D. Ergebnis	461
§ 13 Verfassungsziele als zentrales Element von Zukunftsgestaltung durch Verfassung	462
A. Definition und Begriff des Verfassungsziels	463
I. Definition des Verfassungsziels	463
1. Einzelmerkmale der Definition	464
a) Formulierung eines zukünftigen Zustands auf hinreichendem Abstraktionsniveau	464
b) Adressierung an die gesamte Herrschaftsgewalt der jeweiligen Verfassungsebene	465
c) Aufgegeben zur verbindlichen Verwirklichung durch die Verfassung	466
2. Abgrenzung zu Staatsaufgaben, Bereichszielen und Querschnittsaufgaben	466
II. Vorzugswürdigkeit des Begriffs „Verfassungsziel“	468
1. Europäisches Verfassungsrecht	468
2. Deutsches Staats- und Verfassungsrecht	469
a) Sichtbarer Verzicht auf das Zielmonopol des Nationalstaates – Öffnung der Begrifflichkeit für das Mehrebenensystem	469
b) Lösung von überpositiven Anklängen – Entscheidung im Dualismus von Staat und Verfassung	470
c) Zusammenfassung und Prognose	472
B. Elemente einer einheitlichen Dogmatik der Verfassungsziele	472
I. Verankerung von Verfassungszielen in Verfassungen	473
1. Verfassungszielbestimmungen als Verfassungszielnormen	473

2. Präambeln und Verfassungsziele	474
a) Bedeutung von Präambeln	475
b) Rechtliche Verbindlichkeit des Präambeltextes	476
c) Präambeln als Orte der Hervorhebung von Verfassungszielen ...	478
3. Einleitende Grundlagenartikel und Verfassungsziele	481
II. Verfassungsziele als Optimierungsgebote	483
1. Die Unterscheidung von Regeln und Prinzipien	483
2. Verfassungsziele als Optimierungsgebote	485
3. Gegenläufigkeit der Verfassungsziele als Konstruktionsprinzip	487
4. Rechtliche Offenheit der politischen Prioritätensetzung – zur mangelnden Justiziabilität der Verfassungsziele	489
III. Funktion der Verfassungsziele im Mehrebenensystem	491
1. Orientierungs- und Programmfunktion	491
2. Legitimitäts- und Integrationsfunktion von Zielen	493
3. Reduktionsfunktion	494
4. Appellfunktion	495
5. Ziele als Ersatz für eschatologische Heilserwartungen?	495
IV. Inkongruenz von Zieldefinition und Mittelallokation als Charakteristikum von Verfassungszielen im Mehrebenensystem	498
1. Ebenenspezifische Ziel-Mittel-Inkongruenz: Kein Schluss vom Ziel auf die Befugnis	498
2. Ebenenübergreifende Ziel-Mittel-Inkongruenz: Die Ebenenblindheit der Verfassungszielfixierungen	500
3. Ursachen und Perspektiven der Inkongruenzen	501
V. Verfassungszielkonflikte im Mehrebenensystem	503
1. Vorbemerkung: Weitgehende inhaltliche Übereinstimmung zwischen den Zielfixierungen der verschiedenen Ebenen	504
2. Ausgangspunkt: Grundsatz der ebenenspezifischen Bindung der jeweiligen Verfassungsziele	506
3. Ebenenübergreifende Wirkung der Verfassungsziele	507
a) Mitwirkung an der Rechtsetzung auf höherer Verfassungsebene ..	507
b) Vorrang der Verfassungsziele der Union	509

C. Differenz: Notwendigkeit von Verfassungszielen im Mehrebenensystem? – Zur Zielbedürftigkeit der Europäischen Union und der nationalen Verfas- sungsordnung	510
I. Empirischer Befund: Unterschiedlicher Umgang mit Verfassungsziel- fixierungen	510
1. Grundgesetz	510
2. Unionsrecht	512
II. Zur Verfassungszielbedürftigkeit im Mehrebenensystem	513
1. Verfassungszielbedürftigkeit der Europäischen Union	513
2. Verfassungszielbedürftigkeit des Staates?	515
III. Begründung und Ergebnis: Verfassungszielautonomie allein der Mit- gliedstaaten	516
§ 14 Weitere Elemente von Zukunftsgestaltung durch Verfassung, insbesondere die Verfassungsaufgaben	518
A. Verfassungsaufgaben als zweites Element von Zukunftsgestaltung durch Ver- fassung	518
I. Definition und Begriff der Verfassungsaufgaben	519
1. Aufnahme der bisherigen Ergebnisse	519
2. Zum Begriff der Verfassungsaufgabe	520
3. Definition von Verfassungsaufgaben	522
4. Abgrenzung zu den übrigen zukunftsgestaltenden Elementen	522
II. Elemente einer einheitlichen Dogmatik der Verfassungsaufgaben	523
1. Verfassungsaufgaben und Verfassung	524
a) Bedeutung der Verfassung hinsichtlich der Kreation von Verfas- sungsaufgaben	524
b) Bedeutung der Verfassung hinsichtlich der Erfüllung von Ver- fassungsaufgaben	525
2. Verfassungsaufgaben und Kompetenzen	526
3. Soziale Grundrechte als Verfassungsaufgaben	527
4. Bedeutung einer Verfassungsaufgabenlehre im deutschen und euro- päischen Staats- und Verfassungsrecht	528

B. Gemeinsamkeiten im Bereich der Querschnittsaufgaben und der Bereichsziele	530
I. Rechtsverbindende Ansätze im Bereich der Querschnittsaufgaben	530
II. Rechtsverbindende Ansätze im Bereich der Bereichsziele	535
C. Zusammenfassung	539
§ 15 Konvergenz der beiden Verfassungsordnungen im Bereich der Zukunftsgestaltung: Bereits festzustellende Ansätze und zukünftige Perspektiven bei den Verfassungszielen	540
A. Konvergenztendenzen im Bereich der Verfassungsziele	541
I. Verfassungsempirischer Befund I: Stetige Zunahme von Verfassungszielen im deutschen Verfassungsrecht von Bund und Ländern	542
1. Verfassungsziele bis zur Wiedervereinigung	543
2. Veränderungen im Bereich der grundgesetzlichen Verfassungsziele im Zuge der Wiedervereinigung	544
a) Einfügung des Art. 23 GG	547
b) Weitere Ergebnisse der GVK, insbesondere die Einfügung von Art. 20a GG	549
3. Verfassungsziele in den Verfassungen der neuen Bundesländer	550
a) Ausführliche Regelung von Verfassungszielen	550
b) Ausdrückliche Regelungen zur Normkategorie	551
c) Ergebnis	552
4. Verankerung des Verfassungsziels Tierschutz in Art. 20a GG	552
5. Aktuelle Überlegungen hinsichtlich einer Verankerung des Verfassungsziels Kultur im Rahmen der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“	555
a) Ausgangspunkte der Diskussion um ein Verfassungsziel Kultur	556
aa) Verfassungsrechtliche Stellung der Kultur	557
bb) Faktische Anerkennung eines Verfassungsziels Kultur durch das Bundesverfassungsgericht	558
cc) Rechtshistorische Belastung des Begriffs Kulturstaat	559
b) Darlegung der Argumente in der Stellungnahme vor der Enquete-Kommission	560
aa) Argumente für ein Verfassungsziel Kultur	561
(1) Das programmatisch-appellative Argument	562
(2) Das Abwägungsargument	562

Inhaltsverzeichnis	29
(3) Das Gleichwertigkeitsargument	562
(4) Das verfassungsvergleichende Argument	563
bb) Argumente gegen ein Verfassungsziel Kultur	563
(1) Überflüssigkeitsargument	563
(2) Schwächung der Normativkraft der Verfassung	564
(3) Enttäuschungsargument	564
(4) Kompetenzverlagerungsargument	565
c) Bewertung der Diskussion in der Enquete-Kommission	565
6. Ergebnis	566
II. Verfassungsempirischer Befund II: Beschränkung auf zentrale Verfassungsziele im Europäischen Verfassungsrecht	568
III. Konvergenztendenzen zwischen den beiden Rechtsordnungen	569
B. Notwendiger Veränderungsbedarf im deutschen Verfassungsrecht: Die Einführung einer kompakten Verfassungszielklausel in das Grundgesetz	571
I. Mögliche Gestalt einer Verfassungszielklausel	572
1. Zusammenfassung aller Verfassungszielaussagen	572
2. Inhaltlich umfassende Zielvorgabe für das moderne Gemeinwesen ...	572
3. Zentrale Stellung der Verfassungszielklausel als Art. 20a GG n.F. ...	575
4. Ebenenbezug	575
II. Vorzüge einer kompakten Verfassungszielnorm	576
1. Stärkung der Integrationskraft der Verfassung	577
2. Offenlegung der dauerhaft konsentierten Zielvorstellungen der Organisation	578
3. Nutzung der Impulsfunktion der Verfassungsziele	578
4. Entlastung der verfassungspolitischen Diskussion hinsichtlich der zentralen Zielausrichtung und hinsichtlich einzelner Verfassungsziele	578
5. Positionierung der Verfassungsziele des Grundgesetzes im Mehrebenensystem	580
III. Mögliche Einwände gegen eine Verfassungszielklausel	581
1. Das Kompetenzverlagerungsargument	582
2. Schwächung der Normativkraft der Verfassung	582

3. Enttäuschung der Normadressaten	584
4. Zunahme von Grundrechtsbeschränkungen	585
IV. Ergebnis	586
Zusammenfassung in Thesen	588
1. Kapitel	588
2. Kapitel	591
3. Kapitel	595
4. Kapitel	601
Literaturverzeichnis	608
Personenverzeichnis	673
Sachverzeichnis	676