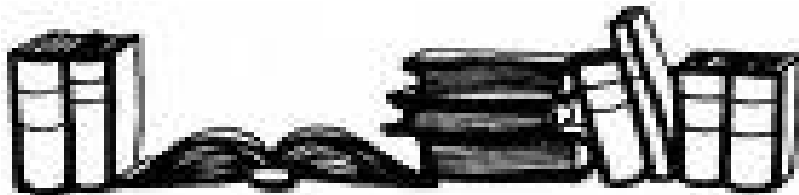


Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben
der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.)
Forschungsergebnisse– Zusammenfassungen – Nr. 1

Eine religiöse Referenz in einem Europäischen Verfassungsvertrag

**Vorstellung eines Projektes der
Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe der
Deutschen Bischofskonferenz**

Dr. Kolja Naumann



**Eine religiöse Referenz
in einem
Europäischen Verfassungsvertrag**

**Vorstellung eines Projekts der Wissenschaftlichen
Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der
Deutschen Bischofskonferenz**

Dr. Kolja Naumann

Eine religiöse Referenz in einem Europäischen
Verfassungsvertrag
Vorstellung eines Projektes der Wissenschaftlichen Arbeits-
gruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen
Bischofskonferenz

Eine Zusammenfassung der Studie ist auch in englischer
Sprache erhältlich.

Bonn, September 2008

*Die gesamte Studie ist erschienen im Verlag Mohr Siebeck,
Reihe Jus Internationale et Europaeum, 22, hrgs. von Thilo
Marauhn und Christian Walter, Tübingen 2008, 278 Seiten,
54,00 €. Gleichzeitig Band 19 der Reihe „Projekte“ der
Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben
der Deutschen Bischofskonferenz.*

Diese Zusammenfassung ist zu beziehen bei:
Bereich Weltkirche und Migration
der Deutschen Bischofskonferenz,
Kaiserstraße 161, 53113 Bonn
Tel. 0228/103-288, Fax 0228/103-335
E-Mail: p.kostka@dbk.de

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	5
Einführung.....	7
1. Rechtsvergleich	9
1.1 Nationales Verfassungsrecht	10
1.1.1 Deutschland	10
1.1.2 Frankreich.....	12
1.1.3 Portugal.....	13
1.1.4 Fazit	14
1.2 Insbesondere Gottesbezüge	14
1.2.1 Deutschland	15
1.2.2 Polen	17
1.2.3 Invocatio trinitatis.....	18
1.2.4 Österreichische Verfassungsgebung.....	18
1.2.5 Fazit	19
1.3 Völkerrecht	19
1.4 Europarecht.....	21
2. Religiöse Referenz im Verfassungsvertrag	25
2.1 Allgemeines	25
2.1.1 Juristische Definition des religiösen Erbes.....	26
2.1.2 Definition eines Gottesbezugs	27
2.1.3 Überpositives Recht.....	28

2.1.4	Staatswerdung – Spätere Streichung des Gottesbezugs.....	29
2.1.5	Eigenständige Pflichten	29
2.2	Auslegungsgrundsätze	31
2.2.1	Religionsverfassungsrecht	31
2.2.2	„Christlich-abendländischer Auslegungstopos“	35
2.3	Auswirkungen auf andere Normen des EVV	35
2.3.1	Allgemeine Vorschriften	36
2.3.2	Religionsverfassungsrecht	40
2.3.3	Grundfreiheiten.....	48
2.3.4	Sekundärrecht	49
3.	Zusammenfassung	50

Abkürzungsverzeichnis

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVV	Europäischer Verfassungsvertrag
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Einführung

Ob in die Präambel des Europäischen Verfassungsvertrags ein Gottesbezug oder eine religiöse Referenz aufgenommen werden sollte, war bei dessen Ausarbeitung ein zentraler Streitpunkt. Schließlich wurde der Kompromiss der Bezugnahme auf das „kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas“ gefunden, der auch im nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags notwendig gewordenen Reformvertrag beibehalten wurde. Damit gelang den Befürwortern eines Gottesbezugs im Vergleich zur noch zurückhaltenderen Chartapräambel zwar ein Fortschritt – diese hatte nur das geistig-religiöse Erbe bzw. in der französischen Fassung „l’héritage spirituel“ erwähnt, jedoch konnten sie weder die explizite Nennung der „Verantwortung vor Gott und den Menschen“ noch die des „insbesondere christlichen Erbes Europas“ durchsetzen. Stattdessen berücksichtigen die Artikel des Verfassungsvertrags und nun des Reformvertrags die Belange der Religionen und Religionsgemeinschaften in vielen wichtigen Punkten. Durch die Übernahme der Grundrechtecharta werden die Religionsfreiheit, das Diskriminierungsverbot aufgrund von Religion und Weltanschauung sowie die Achtung der Vielfalt der Religionen gewährleistet. Daneben wird durch die Aufnahme der „Amsterdamer Kirchenerklärung“ in den Vertragstext, die die Achtung des Status der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nach nationalem Recht zum Ausdruck bringt, diese zu vollgültigem Primärrecht gemacht.

Wie wird sich die religiöse Referenz der Präambel in diesem normativen Kontext nun auf das Recht der Europäischen Union auswirken, etwa auf die Position der Religionsgemeinschaften und des „Religiösen“ überhaupt? Bleibt die Präambel inhaltsleeres Dekor, oder kann sie der Union die, schon von Jacques Delors angemahnte, dringend benötigte Seele geben? Diese Fragen untersucht das von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz in Auftrag gegebene Forschungsprojekt, das im Folgenden kurz vorgestellt werden soll. Zum Verständnis des Argumentationsgangs bleibt allerdings selbstverständlich die Lektüre des bei Mohr Siebeck veröffentlichten Werkes unerlässlich. Das Projekt beschränkt sich ausschließlich auf die *rechtlichen Folgen der Aufnahme unterschiedlicher religiöser Referenzen*. Die Klärung der politischen, theologischen oder soziologischen Sinnhaftigkeit wird demgegenüber nicht angestrebt. Die Arbeit bietet allerdings für diese Debatten den notwendigen Grund, waren von politischer Seite doch regelmäßig auch rechtliche Auswirkungen einer religiösen Referenz insinuiert worden, meist in dem offensichtlichen Bemühen, die eigene Position zu stärken.

Um der Frage nach der rechtlichen Bedeutung einer religiösen Referenz nachgehen zu können, muss zunächst der rechtliche Gehalt von Präambeln im Allgemeinen und religiösen Referenzen im Besonderen im Wege der Rechtsvergleichung untersucht werden. Die Rechtsnatur der Union verändert sich durch den Verfassungs- bzw. Reformvertrag nicht und auch die Auslegung des Vertrags wird weiterhin eigenen,

unionsrechtlichen Regeln folgen. Demzufolge kann die normative Wirkung der Präambel nicht allein durch einen Rechtsvergleich mit nationalem Recht oder Völkerrecht bestimmt werden, sondern zur Bestimmung der rechtlichen Auswirkungen von Präambeln ist ein umfassender Rechtsvergleich im nationalen Verfassungsrecht, Völkerrecht und dem bisherigen Recht der Europäischen Union durchzuführen.

1. Rechtsvergleich

Schon Platon hat in seinen „Nomoi“ herausgearbeitet, dass *Gesetzespräambeln* insbesondere als *Auslegungshilfe* dienen können. Zwar verneint Platon noch den rechtlich verbindlichen Charakter der Präambel und sieht in ihr vor allem die Möglichkeit, dem Bürger den „tyrannischen Befehl“ des Gesetzes zu erklären. Spätestens seit dem Mittelalter werden die in der Präambel ausgesprochenen Ziele und Grundüberzeugungen des Gesetzgebers zur Auslegung des Gesetzes herangezogen, dessen Zweck sie in bürgernahe Sprache erklären. Daneben wird in ihnen auch häufig die Legitimationsquelle der Gesetzgebung angegeben. Unter totalitärer Herrschaft und insbesondere im Nationalsozialismus wurden Präambeln aber auch immer wieder missbraucht. Sie dienten dann dazu, den an sich eindeutigen Gesetzeswortlaut so zurechtzubiegen, dass auch letzte Reste rechtsstaatlicher Gesetze umgangen werden konnten. Diese schlechten Erfahrungen haben zu einer gewissen Zurückhaltung bei der Verwendung von Präambeln im einfachen Gesetzesrecht geführt.

1.1 Nationales Verfassungsrecht

Im nationalen Verfassungsrecht sind Präambeln europa- und weltweit üblich. Von den 27 Mitgliedstaaten der Union verfügen 18 über eine Verfassungspräambel; weltweit verfügen ca. drei Viertel der nationalen Verfassungsurkunden über eine Präambel. Die einzelnen Präambeln variieren jedoch in Länge und Inhalt in großem Umfang. Werden teilweise in epischer Länge die nationale Geschichte formuliert und Staatsgrundsätze aufgestellt, begnügen sich andere Vorreden mit einem einzeiligen Satz. In letzterem Fall ist denn auch die Bezeichnung als Präambel nicht ganz unumstritten. Gottesbezüge sind in vier mitgliedstaatlichen Verfassungen enthalten. Ihre Formulierungen variieren jedoch von Anrufungen der Macht der Dreifaltigkeit bis hin zu bewusst neutralen Formulierungen, die auch Nichtgläubige einbeziehen wollen.

Einheitliche Regelungen oder Einschätzungen über die rechtliche Wirkung von Verfassungspräambeln existieren bis heute nicht. Dies lässt sich anhand dreier Beispiele darstellen.

1.1.1 Deutschland

In der Bundesrepublik wurde der Inhalt der Präambel bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat intensiv diskutiert und es bestand weitgehend Einigkeit, dass diese Präambel das rechtliche und politische Fundament der neuen Bundesrepublik beinhalten sollte. Diese Entstehungsgeschichte bereitete den Boden dafür, die rechtliche Bedeutung der Präambel früh anzuerkennen. Das Bundes-

verfassungsgericht hat im KPD-Verbotsverfahren aus der Präambel des Grundgesetzes das Wiedervereinigungsgebot abgeleitet und die Bedeutung dieses Staatsziels im Grundlagenvertragsurteil näher konturiert. Als Staatszielbestimmung enthielt die Präambel so zwar keine konkreten Handlungsanweisungen, sie verpflichtete die Staatsorgane aber darauf, auf die Wiedervereinigung hinzuarbeiten und keine wiedervereinigungsrelevanten Positionen aufzugeben. Diese Rechtsprechung wurde von der Staatsrechtslehre sehr positiv rezipiert und die Möglichkeit rechtlicher Wirkungen der Präambel wurde im Anschluss an diese Rechtsprechung schnell anerkannt. Später hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auch das „vereinigte Europa“ als von der Präambel normiertes Rechtsgut interpretiert und damit die Möglichkeit der weitgehenden Integration in die EG und später in die EU begründet. In der Literatur wird daneben die Anerkennung weiterer Staatsziele diskutiert, die allerdings aufgrund ihrer Offenheit nur eine so geringe normative Direktionskraft hätten, dass an deren Rechtsgehalt Zweifel geäußert werden. So ist das in der Präambel formulierte Bekenntnis, auf den Frieden in der Welt hinwirken zu wollen, kaum noch geeignet, konkrete Vorgaben für die Außenpolitik zu enthalten. Wenn überhaupt bedeutet es, dass zumindest eine aktive Friedenspolitik verfolgt werden muss, eine völlige Indifferenz gegenüber Kriegen im Ausland verfassungsrechtlich unzulässig ist.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Präambel des Grundgesetzes zwar durchaus rechtliche bedeutsame Aussagen enthält, Rechte des Einzelnen oder spezifische Vorgaben

für staatliches Handeln sich ihr jedoch nicht entnehmen lassen.

1.1.2 Frankreich

In Frankreich kommt der Präambel sehr viel weitergehende Bedeutung zu. Aufgrund des Fehlens eines Grundrechtskatalogs in der Verfassung der fünften Republik hat der Conseil Constitutionnel erst aus den Präambelverweisen auf die „Déclaration des droits de l’homme et du citoyen“ von 1789 und auf die Präambel der Verfassung der vierten Republik die Geltung der dort erklärten Grundrechte und Prinzipien der staatlichen Souveränität abgeleitet und damit eine bedenkliche Lücke des französischen Verfassungsrechts geschlossen. Die französische Staatsrechtslehre hat diese Rechtsprechung zwar dogmatisch angezweifelt, sie aufgrund der hohen Bedeutung eines angemessenen Grundrechtsschutzes im Ergebnis jedoch uneingeschränkt akzeptiert. Die Verweise auf historische, notwendigerweise nicht aufeinander abgestimmte Texte bringen aber auch erhebliche Unsicherheiten mit sich und gewähren dem Verfassungsrat erhebliche Gestaltungsspielräume. Bestes Beispiel dafür waren die Verweise auf die „Principes Fondamentaux de la République“, die dem Verfassungsrat grundsätzlich die Möglichkeit gegeben hätten, jedem lange anerkannten gesetzlichen Grundsatz Verfassungsrang zu verleihen. Diese Unbestimmtheit hat dazu geführt, dass der Verfassungsrat von diesen Prinzipien in jüngerer Zeit nur noch äußerst zurückhaltend Gebrauch gemacht hat, die meisten von den Parteien vorgetragenen Prinzipien abgelehnt hat und die

Lösung dann eher im Grundrechtskatalog der Déclaration von 1789 gesucht und gefunden hat.

Jüngst wurde in der französischen Verfassungspräambel ein Verweis auf die Umweltcharta verankert. Man hat dem Text auf diesem Wege Rechtsverbindlichkeit zukommen lassen, womit die normative Wirkung der Präambel noch einmal untermauert wurde. Zweck dieser Vorgehensweise war, ein Aufblähen des Verfassungstextes zu vermeiden, allerdings wurde die Umweltcharta als juristisch kaum handhabbares Dokument kritisiert. Insgesamt bilden die Präambelverweise heute einen großen Anteil am französischen Verfassungsrecht.

1.1.3 Portugal

Im scharfen Kontrast dazu zeitigt die Verfassungspräambel in Portugal keine bedeutenden normativen Wirkungen, da die in ihr angesprochenen Prinzipien allesamt in den Art. 1-11 der Verfassung wieder aufgegriffen und präzisiert werden. Einzig das Rechtsstaatsprinzip wurde früher nur in der Präambel angesprochen und war als Präambelbestandteil bei der Auslegung der Verfassung eigenständig zu berücksichtigen. Seit das Rechtsstaatsprinzip aber auch in die Artikel der Verfassung aufgenommen wurde, ist ein Rekurs auch auf diese Präambelpassage überflüssig; die konkreter gefassten Artikel der Verfassung lassen sich für Gerichte einfacher zur Begründung heranziehen.

1.1.4 Fazit

Insgesamt lässt sich die normative Bedeutung von *Präambeln* im Verfassungsrecht so zusammenfassen, dass diese *insbesondere dann normativ wirken und eigenständige Rechtssätze enthalten, wenn sich der nachfolgende Verfassungstext als lückenhaft erweist*. Bei besonders schwerwiegenden Lücken und besonders deutlichen Präambelformulierungen können sie auch Rechte des Einzelnen begründen. Ist demgegenüber im Verfassungstext eine weitgehend vollständige Kodifizierung erfolgt, werden Präambeln regelmäßig keine eigenständig anwendbaren Rechtssätze mehr entnommen. *Sie bringen dann die besondere Bedeutung der in ihr angesprochenen Gesichtspunkte zum Ausdruck, die – später wieder aufgenommen – zum Leitmotiv der Verfassung werden. Diese erhöhte Bedeutung ist in Auslegungsfragen und Abwägungsentscheidungen, die im Verfassungsrecht sehr häufig sind, zu berücksichtigen. Der rechtliche Gehalt von Präambeln lässt sich so kaum im Voraus und keinesfalls unabhängig von den Verfassungsartikeln bestimmen; Präambeln können aber für die Rechtsfindung in konkreten Fällen entscheidende Impulse geben.*

1.2 Insbesondere Gottesbezüge

Gottesbezüge in nationalen Verfassungen sind ein althergebrachtes Phänomen und finden sich heute in vier mitgliedstaatlichen Verfassungen: Deutschland und Polen beginnen ihre Verfassung mit einer sogenannten „*nominatio dei*“, die nach den meisten Interpretationen in weltanschaulich

neutraler Weise die Verantwortung vor höheren Werten zum Ausdruck bringt, in Irland und Griechenland ist eine sogenannte „*invocatio trinitatis*“ der Verfassung vorangestellt, in der die Dreifaltigkeit angerufen wird. Die rechtliche Aussagekraft dieser Präambelpassagen wird überaus kontrovers beurteilt.

1.2.1 Deutschland

Im Parlamentarischen Rat wurde eine Erwähnung der Verantwortung vor Gott diskutiert, letztlich wurde die Aufnahme dieser Sequenz vor allem deshalb bejaht, weil auf diesem Wege eine Abgrenzung von der als „gottlos“ verstandenen, totalitären Herrschaft der Nationalsozialisten stattfinden sollte. Die rechtlichen Auswirkungen der „*nominatio dei*“ wurden allerdings in der jungen Bundesrepublik kaum untersucht. Erst Anfang der achtziger Jahre setzte eine Diskussion darüber ein, die bis heute allerdings nicht zu einem klar erkennbaren Meinungsstand geführt hat.

Fanden sich zunächst bezüglich der deutschen „*nominatio dei*“ – damals noch oftmals als „*invocatio dei*“ bezeichnet – Versuche, diese als „*theonome Spitze*“ der Verfassung zu begreifen, die einen christlichen Staat konstituiere und christliche Pflichtkurse für die Bevölkerung erzwingen, wird der „*nominatio dei*“ heute von Vielen jegliche normative Bedeutung abgesprochen. Die weltanschauliche Neutralität des Staates zwingt dazu, die „*nominatio dei*“ als bloßes Dekor der Verfas-

sung zu begreifen. Zwischen diesen beiden Extrempositionen geht die überwiegende Auffassung jedoch von einem normativen Gehalt aus, der – stark variierend – in einer Anerkennung überpositiver Rechtssätze, einem Totalitarismusverbot mit engem Bezug zur Menschenwürde, dem Verbot eines strikten staatlichen Laizismus sowie des Atheismus als Staatsreligion, einer Schutzpflicht für zukünftige Generationen und der Verstärkung der Religionsgrundrechte gesehen wird. All diese Wirkungen sind umstritten, oft gehen diesbezüglich gemachte Äußerungen in der Polemik aktueller Streitfälle unter. Allen diesen potenziellen Wirkungen ist gemein, dass sie man auch aus anderen Normen des Grundgesetzes ableiten kann. Demnach kann der Gottesbezug kaum als eigenständig anwendbarer Rechtssatz interpretiert werden. Präambeltypisch lassen sich ihm jedoch besondere Schwerpunktsetzungen entnehmen, die bei der Interpretation des Grundgesetzes zu berücksichtigen sind. Daneben ist interessant, dass in der Diskussion betont wird, dass es im Grundgesetz heißt „Im Bewusstsein der Verantwortung vor Gott und den Menschen“. Der Erwähnung der Verantwortung vor den Menschen wird entnommen, dass es dem Grundgesetz hier gerade nicht um irgendeine weltanschauliche Festlegung ging, sondern offen zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass es höhere Verantwortungsinstanzen gebe. Wo genau diese gefunden werden können, lässt das Grundgesetz offen.

1.2.2 Polen

Ähnlich wie bei der europäischen Verfassungsgebung gehörte in Polen der Gottesbezug zu den bei der Verfassungsdiskussion meist diskutierten Fragen. Seine ersichtlich um Ausgewogenheit und weltanschauliche Neutralität bemühte Formulierung führte - neben anderen Gesichtspunkten, insbesondere der Abtreibungsproblematik - zur Ablehnung der Verfassung durch die polnische katholische Kirche. Auch in der polnischen Bevölkerung wurde das Thema viel diskutiert, letztlich setzte sich für die Verfassung eine Formulierung durch, die die Verantwortung vor Gott neben die Verantwortung vor anders begründeten höheren Werten setzte.

Die normative Bedeutung des Gottesbezugs wurde anschließend relativ wenig diskutiert. Das verwundert auch deshalb kaum, weil im polnischen Verfassungsrecht, ähnlich wie im Portugiesischen, sehr detaillierte Regelungen vorhanden sind, so dass häufig die rechtliche Bedeutung der Präambel insgesamt in Frage gestellt wird. Von denjenigen, die rechtliche Auswirkungen der Präambel prinzipiell bejahen, werden dann auch Auswirkungen des Gottesbezugs untersucht. Allgemein wird darin ein Bekenntnis zu höheren Werten und zur weltanschaulichen Neutralität des Staates sowie die Betonung der Bedeutung von Religions- und Weltanschauungsfreiheit gesehen.

1.2.3 Invocatio trinitatis

Die irische und griechische „invocatio trinitatis“ bringen jeweils die christliche Prägung des Staatswesens zum Ausdruck. Insbesondere die Anerkennung von über dem Verfassungsrecht stehenden Naturrechtssätzen wurde früher aus der „invocatio trinitatis“ abgeleitet. So hat der Irische „Supreme Court“ unter Bezug auf die „invocatio trinitatis“ das Verbot homosexueller Handlungen unter Männern aufrechterhalten. Solche Urteile sind allerdings Einzelfälle geblieben, im säkularisierten Staat verschwindet die normative Bedeutung der „invocatio trinitatis“ mehr und mehr. Die weltanschauliche Neutralität des Staates und die auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistete Religionsfreiheit lassen der „invocatio trinitatis“ kaum einen Anwendungsbereich. Sie stellt letztlich im Europa der Glaubensfreiheit einen gewissen Anachronismus dar, der auch in den erhitzten Diskussionen über den Gottesbezug oder eine religiöse Referenz im Europäischen Verfassungsvertrag nie ernsthaft diskutiert wurde.

1.2.4 Österreichische Verfassungsgebung

Schließlich wurde in Österreich bei dem vorläufig gescheiterten Versuch einer Verfassungsrevision eine Debatte über die Aufnahme einer Präambel mit Gottesbezug geführt. Wurde zunächst in Anlehnung an die deutsche Formulierung die „Verantwortung vor den Menschen und Gott“ vorgeschlagen, so wurde nach scharfer Kritik hieran die Erwähnung der „Verantwortung vor den Menschen und der Schöpfung“ von vielen

favorisiert. Die Diskussion litt dabei schon an beträchtlicher Unsicherheit über die normative Bedeutung der Präambel im Allgemeinen, kommt doch das österreichische Verfassungsrecht bisher ohne Präambel aus. Der normative Gehalt des von der ÖVP geforderten Gottesbezugs, dem die österreichischen Kirchen eher zurückhaltend gegenüber standen, wurde insbesondere in Anlehnung an die deutsche „nominatio dei“ diskutiert und immer wieder wurden Ängste vor einer Vermischung von Politik und Religion geäußert.

1.2.5 Fazit

Insgesamt lässt sich Gottesbezügen in Verfassungspräambeln ein normativer Gehalt nicht absprechen. Sie betonen insbesondere die hohe Bedeutung der Religionsfreiheit und werden immer wieder in Zusammenhang mit überpositiven Rechtssätzen gebracht. Ein christlicher Staat wird durch sie jedoch nicht konstituiert und auch eigenständige anwendbare Rechtsnormen werden darin – präambeltypisch – heute kaum noch gesehen.

1.3 Völkerrecht

Im Völkerrecht werden Präambeln durch Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention als Auslegungshilfe anerkannt, was schon früher Völkergewohnheitsrecht entsprach. Die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs macht deutlich, dass von Präambeln insbesondere in der teleologischen Auslegung wichtige Impulse ausgehen und sie auch im

Zusammenhang mit der völkerrechtlichen „implied powers“-Lehre von großer Bedeutung sein können. Dies gilt umso mehr, wenn ein unabhängiges Gericht zur Auslegung des Vertrags berufen ist. In diesen Fällen neigen völkerrechtliche Verträge insgesamt zu einer dynamischeren Entwicklung und für eine solche kann die Präambel wichtige Orientierungspunkte geben. *Eigenständige Rechte oder Pflichten der Vertragsparteien enthalten Präambeln zu völkerrechtlichen Verträgen jedoch im Regelfall nicht.* Gerade die Verankerung einer Aussage in der Präambel spricht gegen die Annahme, dass die Vertragsparteien damit eigenständige Pflichten begründen wollten.

Diese Rechtslage lässt sich insbesondere am prominenten Beispiel der Präambel der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) veranschaulichen. Die darin angesprochene Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dafür genutzt, die prozessualen Garantien der EMRK weit über deren Wortlaut auszuweiten und die EMRK damit schrittweise zu einem umfassenden Grundrechtskatalog zu entwickeln. Auch in anderen Situationen hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte immer wieder die Präambel herangezogen, um einen weitgehenden Grundrechtsschutz zu gewährleisten oder die besondere Bedeutung einzelner Grundrechte zu betonen. Demgegenüber hat die Präambel der UN-Charta in der Praxis der Vereinten Nationen bis heute keine wichtige Rolle gespielt. Zwar sind in der Literatur Versuche zu beobachten, der Präambel Rechtspflichten oder zumindest Auslegungsgrundsätze etwa

im Bereich des Menschenrechtsschutzes zu entnehmen. Diese Versuche spiegeln sich jedoch bisher nicht in der Staatenpraxis wieder. Bis heute wird die Präambel der UN-Charta in gerade einmal zwei Resolutionen der Generalversammlung erwähnt, während der Sicherheitsrat sie bis heute nie zitiert hat.

So sind *Präambeln* im Völkerrecht bis heute vor allen Dingen *Auslegungshilfen, die jedoch als solche mit einem hohen Stellenwert versehen sind*, da sich in ihnen der subjektive Wille der Parteien objektiv im Vertragstext wiederfindet und so zwischen den unterschiedlichen Auffassungen über die richtige Auslegungsmethode im Völkerrecht vermittelt werden kann.

1.4 Europarecht

Seit den Anfängen der europäischen Integration *haben alle Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften und später der Europäischen Union Präambeln enthalten*. Diese *spiegeln* deutlich die Entwicklung von einer Wirtschaftsgemeinschaft mit dem Ziel der Friedenssicherung zu einer immer stärkeren integrierten supranationalen Gemeinschaft mit dem *Ziel der Bildung einer Wertegemeinschaft wieder*.

Diese gewissermaßen prophetische Kraft der Präambeln spiegelt sich auch in ihrer normativen Wirkung wieder. Insbesondere die *Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) hat in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eine nicht zu unterschät-*

zende Bedeutung erlangt. Der EuGH hat immer wieder auf die Präambel rekurriert, um seine besonders integrationsfreundliche und viel kritisierte Auslegung der Gründungsverträge zu begründen. Insbesondere wurde aus der Präambel – anfangend mit dem Urteil „van Gend & Loos“ – mehrfach die für die Wirkungsmacht des Europarechts unverzichtbare unmittelbare Wirkung einer Norm abgeleitet. Darüber hinaus wurde mit Hilfe der Präambel das der teleologischen Auslegung zugrunde liegende Ziel einzelner Vorschriften bestimmt und die besondere Bedeutung einzelner Aspekte für die europäische Integration betont. Auf diesem Wege wurde mit der Präambel in den Anfangsjahren insbesondere eine strenge Auslegung der Wettbewerbsbestimmungen begründet. Später wurde die Präambel auch für eine stärkere Betonung des sozialen Anliegens der Gemeinschaft herangezogen.

In der Literatur findet sich weitergehend die sehr umstrittene Annahme, dass der Präambel Ziele im Sinne des Art. 308 EGV zu entnehmen seien, womit die in der Präambel genannten Anliegen der Union sogar kompetenzbegründend wirken könnten. Andere meinen, eine solche Auslegung führe zu einem Kompetenzzuwachs der Union, der nicht mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung vereinbar sei. Der Streit hatte insbesondere in den Anfangsjahren Bedeutung, als der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) noch erhebliche Lücken aufwies, die durch eine extensive Anwendung des Art. 308 geschlossen werden sollten. Angesichts der heute sehr umfassenden Normierungen der Gründungsverträge hat der

Streit deutlich an Brisanz eingebüßt. Die Präambel enthält kaum noch Aussagen, die zum einen hinreichend konkret formuliert sind, um als Ziele im Sinne des Art. 308 EGV in Frage zu kommen und die zum anderen in den späteren Bestimmungen des Vertrages nicht noch einmal als Ziele formuliert sind. Demnach wird sich dieser Streit in der Praxis zukünftig kaum noch auswirken, allenfalls kann die Präambel eine erweiternde Auslegung der in den Vertragsartikeln formulierten Ziele nahelegen. *Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Präambel des EGV in der Rechtsprechung des EuGH insbesondere in Auslegungsfragen sehr bemerkenswerte Wirkungen gezeitigt hat.*

Im Gegensatz zur Präambel des EGV sind die Präambeln der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und des Vertrags über die Europäische Union (EUV) der direkten Jurisdiktion des EuGH entzogen, da der EuGH über diese Verträge nur über eine auf bestimmte Vertragsartikel beschränkte Rechtsprechungskompetenz verfügt. Dies hat den Gerichtshof nicht daran gehindert, die Präambeln zur Auslegung der ihnen nachfolgenden Verträge heranzuziehen, was sich aus dem Gedanken der Einheit des Vertrages rechtfertigen lässt. Insbesondere in den Schlussanträgen der Generalanwälte werden die Präambeln so zur Konturierung der Verträge gebraucht, wobei auffällt, dass die Präambeln dabei durchaus nicht nur für den Gründungsvertrag, dem sie vorangestellt sind, sondern auch zur Auslegung anderer Gründungsverträge genutzt werden. Der Präambel der EEA hat der EuGH eine (späte) Bestätigung seiner Rechtsprechung zur Anerkennung von Gemeinschafts-

grundrechten entnommen, die er auch in seiner derzeitigen Rechtsprechung gleichberechtigt neben der Bestätigung der Geltung der Unionsgrundrechte in Art. 6 EUV erwähnt. Auch die Nennung des Demokratieprinzips in den Präambeln dieser Verträge wurde in den letzten Jahren in den Schlussanträgen der Generalanwälte immer wieder zitiert, um auf die überragende Bedeutung dieses Prinzips für die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union hinzuweisen und so das oft bemängelte Demokratiedefizit zumindest ansatzweise auszugleichen.

Zu unterscheiden von den Präambeln der primärrechtlichen Gründungsverträge sind die vorangestellten Begründungserwägungen von Sekundärrechtsakten gem. Art. 253 EGV. Diese wurden zwar in Einzelfällen zu sehr gewagten und viel kritisierten Auslegungen des Sekundärrechts herangezogen, grundsätzlich hat der EuGH ihnen jedoch nur eine Rolle als allenfalls gelegentlich bedeutsame Auslegungshilfe zugebilligt.

Insgesamt kann man festhalten, dass auch im Europarecht die Präambeln der Gründungsverträge beachtliche Auswirkungen hervorbringen. Insbesondere die dynamische Rechtsprechung des EuGH hat sich immer wieder auf sie berufen, um eine extensive, teilweise den Wortlaut hinter sich lassende Interpretation einzelner Vertragsbestimmungen begründen zu können.

2. Religiöse Referenz im Verfassungsvertrag

Auf Grundlage dieser rechtsvergleichenden Beobachtungen kann nun die rechtliche Bedeutung einer religiösen Referenz im System des Europäischen Verfassungsvertrags analysiert werden.

2.1 Allgemeines

Vom Ausgangspunkt der normativen Wirkung von Präambeln im Allgemeinen und Gottesbezügen in Präambeln im Besonderen kann einem Gottesbezug oder der Bezugnahme auf das religiöse Erbe im Europäischen Verfassungsvertrag nicht pauschal jede rechtliche Bedeutung abgesprochen werden. Die Behauptung, die Laizität der Union und die Religionsfreiheit der Unionsbürger verbiete jede rechtliche Auswirkung, ist nicht haltbar. Weder steht fest, dass die Union laizistisch etwa im französischen Sinn ist, noch besteht eine unauflösbare Konfliktlage zwischen Religionsfreiheit und den rechtlichen Auswirkungen einer religiösen Referenz. Vielmehr muss versucht werden, die religiöse Referenz mit den übrigen Bestimmungen des Verfassungsvertrages in Einklang zu bringen und zu bestimmen, ob angesichts einer religiösen Referenz tatsächlich noch von einer religionsblinden Laizität der Union ausgegangen werden kann.

2.1.1 Juristische Definition des religiösen Erbes

Um diesen Fragen nachzugehen, bedarf es zunächst einer juristischen Definition der religiösen Referenzen. Die jetzt auch im Reformvertrag zu findende Bezugnahme auf das „kulturelle, religiöse und humanistische“ bzw. die alternativ diskutierte Referenz auf das „kulturelle, religiöse, insbesondere christliche und humanistische Erbe“ sind als Hinweis auf die Bedeutung der europäischen geisteswissenschaftlichen Ideen und Vorstellungen für die Union zu verstehen, wobei eine genaue Abgrenzung zwischen einzelnen geisteswissenschaftlichen Disziplinen wohl weder erfolgversprechend noch erforderlich ist. *Das „religiöse“ Erbe Europas beinhaltet dabei jedenfalls sehr starke christliche und auch jüdische Einflüsse. Ob auch der Islam einbezogen werden sollte, ist umstritten und bedarf der historischen Beantwortung.* Juristisch scheint der Wortlaut eher auf eine bejahende Antwort hinzudeuten, war doch die Erwähnung des allgemeinen religiösen Erbes gerade gewählt worden, um den Eindruck der Exklusion nicht genannter Glaubensrichtungen zu vermeiden.

Dabei wird dieses Erbe nicht nur im Bewusstsein gehalten, sondern *aus diesem Erbe soll „geschöpft“ werden*, wodurch die *zukünftige Bedeutung dieses Erbes für die Union* verdeutlicht wird. Damit ist offensichtlich bezweckt, dass bei der Entwicklung der Union dieses Erbe durchaus eine gewichtige Rolle spielen können und als Inspiration der europäischen Rechtssetzung genutzt werden soll.

Die ausdrückliche Nennung des Christentums hätte eine historisch zutreffende, rechtspolitisch jedoch äußerst

umstrittene Hervorhebung des Christentums enthalten. Dadurch würde der wichtige Anteil, den das Christentum in der Europäischen Geschichte unstreitig gespielt hat, explizit hervorgehoben. Ob dadurch bestimmte Rechtsfolgen ausgelöst würden, lässt sich abstrakt kaum beantworten, es erscheint aber möglich, dass dadurch gewisse neue Interpretationsspielräume geschaffen würden.

2.1.2 Definition eines Gottesbezugs

Auch der schließlich nicht aufgenommene Gottesbezug hätte der Interpretation und juristischen Definition bedurft, um rechtliche Wirkungen zeitigen zu können. Eine Erwähnung der Verantwortung vor Gott und den Menschen im Verfassungsvertrag wäre nicht konfessionsgebunden zu verstehen. Gott lediglich als Gott des Christentums oder einer anderen Religion definieren zu wollen, ließe sich schwerlich mit dem neutral formulierten Religionsverfassungsrecht des Verfassungsvertrags in Einklang bringen und würde auch dem Sprachgebrauch im Europa des 21. Jahrhunderts kaum gerecht. Selbstverständlich bliebe es dem Einzelnen möglich, „seinen“ Gott in dieser Erwähnung wiederzufinden, eine Identifikation der Union mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung wäre damit jedoch nicht verbunden. *Durch einen Gottesbezug würden vielmehr höhere Werte anerkannt, über die menschliche Herrschaft nicht disponieren kann.* Damit wäre jedoch nach zutreffender Auffassung *keine, dem Recht der Europäischen Union fremde, Anerkennung der Bindung an überpositives Recht* verbunden, sondern *lediglich der Verweis*

auf höhere ethische Grundsätze. Eine weitergehende Intention ließe sich dem Verfassungsgeber kaum unterstellen.

2.1.3 Überpositives Recht

Sollte der Gottesbezug jedoch – entgegen der hier vertretenen Ansicht – als Hinweis auf die Geltung überpositiver Rechtsgrundsätze verstanden werden, so wäre dem EuGH die Möglichkeit eröffnet, eine Normenhierarchie im europäischen Primärrecht unter Rekurs auf überpositive Rechtsgrundsätze anzuerkennen. Es gäbe dann das von den Mitgliedstaaten gesetzte Primärrecht und darin enthalten gewisse Normen, die auch der Disposition der Mitgliedstaaten entzogen wären. Dies dürfte insbesondere dazu führen, dass eine Art änderungsfester Kern des Primärrechts anerkannt würde, der vermutlich insbesondere in den Grundsatzbestimmungen des Europäischen Verfassungsvertrags (EVV) zu finden wäre. Auf den Prüfungsmaßstab und die Geltung von Sekundärrecht hätte dies wohl keine Auswirkungen, da dem EuGH gerade im Regelungswerk des Verfassungsvertrags mannigfaltige andere Prüfungsmaßstäbe zur Verfügung stünden. Die Stellung der Vertragsparteien als alleinige Herren der Verträge wäre damit jedoch wohl beendet, da sich wohl allein der EuGH dazu berufen sähe, Änderungen des Primärrechts grundsätzlich auf deren Konformität mit den von ihm zu entwickelnden überpositiven Rechtsgrundsätzen zu überprüfen.

2.1.4 Staatswerdung – Spätere Streichung des Gottesbezugs

Ein Gottesbezug im Verfassungsvertrag enthält als solcher auch *kein hinreichendes*, die entgegenstehenden Bestimmungen des EVV überspielendes *Indiz für die Staatswerdung der Union*. Zwar trifft es zu, dass bisher nur nationale Verfassungen, aber keine völkerrechtlichen Verträge Gottesbezüge enthalten. Aus diesem empirischen Befund allein lässt sich die Staatswerdung jedoch sicherlich nicht ableiten, vielmehr bleibt die EU eine föderative, supranationale Organisation, deren Kompetenzen von den Mitgliedstaaten übertragen worden sind, die aber über keine eigene All-Kompetenz, keine Souveränität verfügt. *Auch einer späteren Streichung des Gottesbezugs in einem Verfassungsvertragsänderungsverfahren stünden juristisch keine Bedenken entgegen*, konnten doch die Mitgliedstaaten, wie der EVV gezeigt hat, auch von Anfang an auf den Gottesbezug verzichten. Politisch dürfte eine solche Streichung jedoch höchst unwahrscheinlich sein.

2.1.5 Eigenständige Pflichten

Aufgrund fehlender Präzision könnten weder einem Gottesbezug noch einer Referenz auf das Erbe Europas eigenständige Handlungspflichten der Unionsorgane entnommen werden. Dazu besteht angesichts der äußerst umfangreichen Regelungen des Verfassungsvertrags auch kein Anlass. Eine religiöse Referenz ist entgegen häufig geäußelter Befürchtungen auch kein rechtsverbindlicher Verweis auf religiöse Leh-

ren, führt also nicht etwa zu einer religiösen Überlagerung des Unionsrechts. Denn *weder weist sie ausdrücklich auf die Rechtsverbindlichkeit religiöser Vorstellungen und noch viel weniger auf bestimmte religiöse Texte hin*. Wie oben dargestellt, ist die religiöse Referenz ja gerade nicht exklusiv und kann somit auch nicht die religiösen Überzeugungen einer bestimmten Religion für verbindlich erklären. *Das schließt nicht die Berücksichtigung religiöser Argumente in der europäischen Rechtsfindung aus, aber eben deren besondere Gewichtung gegenüber anderen Interessen*.

Ein Gottesbezug brächte jedoch ein positivrechtliches Totalitarismusverbot zum Ausdruck, dessen Wurzeln die Bezugnahme auf das Erbe Europas offenlegt. Hier lässt sich eine positivrechtliche Bedeutung der im Gottesbezug zum Ausdruck kommenden Anerkennung höherer ethischer Grundsätze erkennen. Wird durch den Gottesbezug nämlich die Existenz höherer Werte und damit auch die Fehlbarkeit des Menschen anerkannt, so muss ein Gemeinwesen es nach Möglichkeit vermeiden, es in die Hände Einzelner oder Weniger zu geben, mit totaler Macht zu kontrollieren. Damit sind sowohl Kernbereiche der Gewaltenteilung und der Subsidiarität des Unionsrechts angesprochen, als auch der Schutz des Individuums vor schrankenlosen Eingriffen des Staates in sein Leben gefordert. Dieses Totalitarismusverbot wird durch die Werte der Union, wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sowie insbesondere die Gewährleistung der Menschenwürde in der Grundrechtecharta konkretisiert und

wird demzufolge nicht eigenständig anwendbar sein. Es findet seine Wurzeln im geistesgeschichtlichen Erbe Europas.

2.2 Auslegungsgrundsätze

Religiöse Referenzen enthalten demnach keine Rechtssätze, die neben den ausführlichen Normierungen des Verfassungsvertrags eigenständig anwendbar wären. Das ist wenig überraschend, ist doch schon oben festgestellt worden, dass allgemein die Bedeutung der Präambel insbesondere in Auslegungs- und Abwägungsfragen zu beobachten ist. Bei solchen Fragen sind auch für eine religiöse Referenz in der Präambel die weitestgehenden Auswirkungen zu erwarten.

2.2.1 Religionsverfassungsrecht

Allen religiösen Referenzen kann ein Präjudiz für das sich entwickelnde europäische Religionsverfassungsrecht entnommen werden. In Europa bestehen sehr unterschiedliche religionsverfassungsrechtliche Grundsysteme, von einem Staatskirchentum, in dem Staat und Staatskirche eins sind, über Systeme in denen Glaubensgemeinschaften mehr oder weniger eng mit dem Staat kooperieren hin zu solchen, in denen eine möglichst strikte Trennung von weltlichem und religiösem Leben angestrebt wird. Keines dieser Systeme wird sich eins zu eins auf die Europäische Union übertragen lassen. Aber wenn die Union im Rahmen ihrer größer werdenden Kompetenzen mehr und mehr auch mit der Religionsausübung ihrer Bürger in Kontakt tritt, so werden immer wieder Fragen zu

beantwortet sein, denen die Fundamentalfrage des Verhältnisses der Union zu den Glaubensgemeinschaften zu Grunde liegt und die dann eine Beantwortung verlangen wird.

Durch die Nennung der Religion beziehungsweise Gottes in der Präambel wird die positive Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften für die Union gewürdigt. Dem kann eine grundsätzliche, wenn auch sicherlich nicht detailgenaue Entscheidung für die zukünftige Entwicklung des Europäischen Religionsverfassungsrechts entnommen werden. Es ist überzeugend, dass wenn sich die Union zum religiösen Erbe Europas bekennt und daraus schöpfen will, sie nicht gleichzeitig versuchen kann, das religiöse Leben aus der Öffentlichkeit zu verdrängen, beziehungsweise den Glauben als solchen in Frage zu stellen. Einer Förderung des Atheismus durch die Union oder einem religionsblinden Laizismus, der dem bisherigen Recht der Europäischen Union mitunter unterstellt wurde, wird damit eine Absage erteilt. Gleichzeitig macht die Präambel mit der Nennung von kulturellem, religiösem und humanistischem Erbe aber auch deutlich, dass keine Privilegierung des Religiösen angestrebt wird. Vielmehr anerkennt die Union die genannten geistesgeschichtlichen Strömungen als für ihre künftige Entwicklung wichtig und will sie in künftige Entscheidungsprozesse einbeziehen; eine wohlwollende Neutralität sollte das Ergebnis sein. Damit bringt die Union zum Ausdruck, dass sie in Zukunft in freundlicher und offener Art und Weise mit den Repräsentanten dieser Strömungen, den christlichen Kirchen, Repräsentanten anderer Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften, zusammen-

arbeiten und deren Belange berücksichtigen will, selbstverständlich ohne alle dabei geäußerten Wünsche berücksichtigen zu können und zu wollen. Dieser Grundsatz findet in den zahlreichen religionsverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Europäischen Verfassungsvertrags zahlreiche Konkretisierungen und muss bei deren Auslegung berücksichtigt werden.

Das Zusammenspiel zwischen Präambeln und Verfassungsvertragsartikeln bringt dabei noch das folgende, durch die Spezifika des Europarechts erforderte *Prinzip* zum Ausdruck: Die *Religionsfreundlichkeit beinhaltet, neben einem eigenständigen hohen Schutzniveau der Religionen auf Unionsebene*, eine besondere Berücksichtigung der den Religionsgemeinschaften im nationalen Recht gewährten Vorteile. Zum einen wird also die Union, wenn sie – auch angesichts erweiterter Kompetenzen – vermehrt in Kontakt mit Religionsausübung ihrer Bürger kommt, einen hohen Schutz gewährleisten müssen. Zur Sicherstellung dieses Schutzes ist insbesondere der EuGH berufen und er wird sich dabei von der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte leiten lassen und darauf aufbauend einen substantiellen Schutz garantieren müssen. Daneben aber wird auch in der Zukunft ein großer Teil der Sachverhalte und Rechtsfragen, die religiöse Belange berühren, primär durch die Mitgliedstaaten zu regeln sein. Die dabei häufig indirekt anzuwendenden europäischen Normen müssen dann so interpretiert werden, dass nationale Besonderheiten des Religionsverfassungs- oder Staatskirchenrechts so weit wie möglich be-

rücksichtigt werden können und damit keine europäische Überlagerung der nationalen religionsverfassungsrechtlichen Systeme erfolgt.

Auch die in den Diskussionen häufig geforderte ausdrückliche Erwähnung des Christentums würde keine grundsätzlich anderen oder weitergehenden Rechtsfolgen auslösen können. Eine solche Erwähnung würde grundsätzlich keine Bevorzugung der christlichen Kirchen auf europäischer Ebene begründen können, da insoweit das neutral formulierte Religionsverfassungsrecht des Verfassungsvertrags keine einseitigen Privilegierungen zulässt. In bestimmten Situationen allerdings sind Differenzierungen – etwa nach der Größe einer Religionsgemeinschaft – nicht ausgeschlossen, auch wenn dabei Zurückhaltung angezeigt bleiben wird.

Die Religionsfreundlichkeit des Unionsrechts ist nach alledem zwar Auslegungsgrundsatz, es handelt sich jedoch nicht um eine eigenständig anwendbare Rechtsnorm. Letzteres wäre für eine Präambelaussage ohnehin sehr ungewöhnlich, angesichts der mannigfachen anderweitigen religionsverfassungsrechtlichen Normierungen des Verfassungsvertrags ist es aber auch schlicht nicht erforderlich. Vielmehr wird die Religionsfreundlichkeit im Zusammenspiel mit den zahlreichen anderen religionsverfassungsrechtlichen Regelungen des Verfassungsvertrags rechtliche Wirkungen herbeiführen können, letztlich deren religionsfreundliche Auslegung vorgeben.

2.2.2 „Christlich-abendländischer Auslegungstopos“

Zusätzlich bringt die enge Anbindung des Erbes Europas an die Entwicklung der Grundwerte der Union in der Präambel einen „*christlich-abendländischen*“ *Auslegungstopos* zum Ausdruck, *der besagt, dass die Entwicklung der Grundwerte der Union bei der Auslegung des Verfassungsvertrags besonders zu berücksichtigen ist.* Zwar muss dies ohnehin bei der Interpretation von Rechtsnormen beachtet werden; bei der Interpretation der recht offen formulierten Grundwerte kann es allerdings besondere Bedeutung erlangen. Dabei darf allerdings keine der Entwicklungslinien zu Lasten anderer einseitig privilegiert werden, sondern vielmehr müssen *kulturelle, religiöse und humanistische Ursprünge gleichermaßen* berücksichtigt werden. *So bringt die Präambel eben auch die Pluralität Europas deutlich zum Ausdruck.*

2.3 Auswirkungen auf andere Normen des EVV

Die religiösen Referenzen würden demnach vor allem bei der Auslegung anderer Normen des Verfassungsvertrags eine Rolle spielen. Dabei ist die Präambel des EVV grundsätzlich auf die Auslegung aller Vorschriften des Vertrags anwendbar. Dass der Charta der Grundrechte weiterhin eine eigene Präambel vorangestellt ist, steht dem nicht entgegen. Denn schon zur in sich schlüssigen und einheitlichen Auslegung des Verfassungsvertrages ist es notwendig, dass überall die gleichen Präambelerwägungen zur Auslegung herangezogen werden. Bei Begriffen, wie etwa der Menschenwürde, die in unter-

schiedlichen Bestimmungen des Verfassungsvertrags enthalten sind, ist es zur Vermeidung von Unsicherheiten zwingend erforderlich, immer dieselben Auslegungsgrundsätze anzuwenden.

2.3.1 Allgemeine Vorschriften

Auswirkungen der Religionsfreundlichkeit und des christlich-abendländischen Auslegungstopos können sowohl bei der Interpretation allgemeiner Vorschriften als auch im Religionsverfassungsrecht von Bedeutung sein.

Menschenwürde

Der „christlich-abendländische“ Auslegungstopos ist insbesondere bei der Auslegung der Menschenwürde in Art. II-61 EVV und bei der Auslegung des Art. I-2 EVV zu berücksichtigen, wobei hierbei wiederum keine einseitig christliche Auslegung möglich ist. Zwar ist weitgehend unbestritten, dass das Christentum bei der Entwicklung des Begriffs der Menschenwürde eine wichtige Rolle gespielt hat, ebenso gibt es aber andere wichtige Einflüsse auf diesen Begriff, dessen Geltung teilweise gerade auch gegen die Kirchen durchgesetzt werden musste. *Das entwicklungsgeschichtliche Verständnis der Menschenwürde insbesondere im Christentum und bei Kant bestätigt allerdings, dass die Menschenwürde abwägungsfest ist und könnte diesbezügliche Zweifel in aktuellen Diskussionen auf europäischer Ebene beseitigen. Denn dass auch der noch so wichtige Zweck die Entwürdigung des Menschen nicht zu*

rechtfertigen vermag, darin sind sich die unterschiedlichen Menschenwürdeansätze einig.

Zusätzliche Anwendungsfelder der Menschenwürde lassen sich allerdings aufgrund der Diversität der begriffsgeschichtlichen Entwicklung mit Hilfe einer religiösen Referenz nicht begründen. Dafür spricht schon ganz allgemein, dass man, wenn an der Unantastbarkeit der Menschenwürde festgehalten werden soll, diese nicht im juristischen Alltagsgeschäft zur „kleinen Münze“ machen darf. Aber auch in anderen Fällen würde die Präambelnennung des Erbes Europas kaum weiterhelfen. Um ein umstrittenes Beispiel herauszugreifen: *ob der Embryo Träger der Menschenwürde ist, lässt sich aus christlicher, jüdischer oder humanistischer Sicht unterschiedlich beantworten, das Erbe Europas gibt auf diese Frage schlicht keine eindeutige Antwort.* Selbstverständlich lässt sich mit allen diesen Begründungsansätzen in der politischen Debatte argumentieren, rechtlich ist aber kein Ansatz verbindlich vorgegeben. Dabei muss besonders beachtet werden, dass *der deutsche Menschenwürdebegriff nicht eins zu eins auf das Europarecht übertragen werden kann.* Nur dass eine von 27 relevanten Rechtskulturen gewisse Interpretationen der Menschenwürde anerkannt hat, sagt wenig darüber aus, ob sich diese Auslegung auch in der EU durchsetzen wird.

Werte der Union

Auch bei der Auslegung der Werte der Union ist das Erbe Europas zu beachten. Nach Art. I-2 EVV zählen zu den Wer-

ten der Union die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte. All diese Werte sind ideengeschichtlich ganz wesentlich vom Erbe Europas geprägt worden und demzufolge kann der „christlich-abendländische“ Auslegungstopos prinzipiell wichtige Anhaltspunkte enthalten. Zu beachten ist jedoch, dass viele dieser Begriffe durch die Rechtsentwicklung der Union in sehr viel größerem Maße definiert sind als der dem Unionsrecht bisher kaum bekannte Begriff der Menschenwürde. Dementsprechend wird sich die Interpretation dieser Begriffe vor allem am bisherigen Recht der Europäischen Gemeinschaften orientieren und so die Bedeutung der Entwicklungsgeschichte eher zurücktreten.

EU-Beitritt der Türkei

Die Diskussion über die Erwähnung des religiösen oder christlichen Erbes wurde immer wieder mit einem türkischen Unionsbeitritt in Verbindung gebracht. Die Aufnahme einer religiösen Referenz in die Präambel – auch im Falle der Erwähnung des christlichen Erbes Europas – würde jedoch juristisch betrachtet einen EU-Beitritt der Türkei nicht ausschließen. Denn *die christliche Prägung eines Landes wird durch die Erwähnung des christlichen Erbes Europas in der Präambel nicht zur Beitrittsvoraussetzung*. Die Beitrittsvoraussetzungen regelt allein Art. I-58 EVV, der einerseits postuliert, dass das beitrittswillige Land die Werte des Art. I-2 achten und fördern muss und es sich zum anderen um einen europäischen Staat handeln muss.

Durch die Erwähnung des christlichen Erbes Europas in der Präambel würde zum einen die Definition eines europäischen Landes in Art. Art. I-58 EVV nicht auf christlich geprägte Länder verengt. Zwar kann sich der Europabegriff des Art. I-58, der nach herrschender Meinung geographisch und kulturell zu bestimmen ist, nach ganz überwiegender Meinung durchaus verändern, jedoch ist aus juristischer Sicht kaum ersichtlich, warum nun gerade die Präambelnennung des Christentums – und nicht etwa jene des humanistischen Erbes – die Grenzen Europas im Sinne des Art. I-58 abschließend definieren sollte. Auch wird die christliche Prägung durch die Erwähnung in der Präambel nicht als unabdingbare Grundlage für die Achtung der Grundsätze und Werte der Union postuliert. Ob diese Grundsätze beachtet werden, ist weiterhin anhand der in der Türkei vorgefundenen Verhältnisse zu beantworten.

Die Frage des türkischen EU-Beitritts wäre durch die Erwähnung des christlichen Erbes in der Präambel rechtlich nicht präkludiert worden, sondern wäre weiter politisch zu entscheiden gewesen. Wollte man diesen Beitritt primärrechtlich verhindern, so müsste direkt an den geschriebenen Beitrittsvoraussetzungen angesetzt werden und nicht an der nur indirekt wirkenden Präambel.

Kompetenzen der Union

Eine religiöse Referenz und die in ihr zum Ausdruck kommende Religionsfreundlichkeit begründen auch keine neuen Kompetenzen der Union. Unabhängig davon, ob in der Präam-

bel überhaupt Ziele, im Rahmen der Anwendung der Kompetenzerweiterungsklausel des Art. I-18 EVV, gefunden werden können, *formuliert die religiöse Referenz der Präambel schon dem Wortlaut nach kein Ziel*. Angesichts dieser offenen Formulierung und der im Verfassungsvertrag insgesamt zu beobachtenden Tendenz abschließender Kompetenzkataloge, kann die Präambelsequenz nicht kompetenzerweiternd wirken. *Das Erbe Europas soll zwar bei der Kompetenzausübung berücksichtigt werden* und kann auch gegebenenfalls bei der Auslegung der in den Verfassungsvertragsartikeln erwähnten Ziele berücksichtigt werden, *es begründet jedoch keine Kompetenzen der Union*.

2.3.2 Religionsverfassungsrecht

Die größten Auswirkungen der religiösen Referenzen sind im Bereich des Religionsverfassungsrechts zu erwarten. Die entsprechenden Normen können im Lichte der in der Präambel zum Ausdruck kommenden Religionsfreundlichkeit ausgelegt werden.

Status der Kirchen – Art. I-52 EVV

Art. I-52 EVV schreibt – als Dreh- und Angelpunkt des neuen institutionellen europäischen Religionsverfassungsrechts – fest, *dass die Union bei der Ausübung ihrer Kompetenzen die den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nach nationalem Recht gewährten Rechte zu beachten hat*. Durch die religiöse Referenz wird die Schutzrichtung des Art. I-52

EVV verdeutlicht. Der Vorgänger des Art. I-52 EVV, die Amsterdamer Kirchenerklärung, war – weil als bloße Erklärung zu den Verträgen nicht selbst rechtsverbindlich – lediglich bei der Auslegung anderer Vertragsbestimmungen zu berücksichtigen. Als solche andere Vertragsbestimmung kam vor allem Art. 6 Abs. 3 EUV, der die nationale Identität der Mitgliedstaaten schützte, in Betracht. Das bedeutete, dass nur die Teile des nationalen Religionsverfassungsrechts vor der Verdrängung durch Unionsrecht geschützt waren, die sich als Ausdruck der nationalen Identität im Sinne des Art. 6 Abs. 3 EUV interpretieren ließen, was relativ wenig Normen betraf. Sonstige Vorschriften, die nationale religionsrechtliche Gepflogenheiten vor dem Zugriff des Unionsrechts schützen konnten, existierten nicht. Die Auslegung des Art. I-52 EVV muss, auch angesichts der in der Präambel zum Ausdruck kommenden Religionsfreundlichkeit, entgegen einer in der Literatur vertretenen Auffassung, darüber hinausgehen. *Art. I-52 EVV schützt nicht nur die religionsverfassungsrechtlichen Grundentscheidungen des nationalen Rechts als Teilbereich der nationalen Identität, sondern die Rechte der Kirchen und Religionsgemeinschaften nach nationalem Recht als solche.* Um ein Beispiel für Deutschland zu geben: *Er schützt nicht nur den öffentlich-rechtlichen Status der Kirchen, sondern etwa auch die staatliche Erhebung der Kirchensteuer und wichtige Bestandteile der kirchlichen Selbstbestimmung.* Auch angesichts der in der Präambel zum Ausdruck kommenden Religionsfreundlichkeit erscheint es überzeugend, *nicht mehr die nationale Identität sondern die Rechte der Religionsgemeinschaften als Schutzgut des Art. I-52 EVV anzusehen.*

Die Vorschrift ist dahingehend auszulegen, dass die Union verpflichtet ist, die im jeweiligen nationalen Recht strukturgebenden und charakteristischen Rechte in substantiellem Umfang zu achten. Wie weit dieser Schutz genau geht, lässt sich allerdings nicht mit einem bloßen Rekurs auf die religiöse Referenz beantworten. Der Schutz wird nicht jede nationale religionsrechtliche Sonderregel erfassen, sondern wird einen fraglos schwer definierbaren Bereich von Regelungen betreffen, die für das nationale Religionsverfassungsrecht strukturgebend sind. Je weiter man diesen Bereich ausweitet, umso eher werden auch wieder Einschränkungen dieses Schutzes möglich sein, um andere wichtige Gemeinwohlbelange angemessen berücksichtigen zu können. Die religiöse Referenz kann dafür fruchtbar gemacht werden, an die Wertigkeit dieser anderen Gemeinwohlbelange hohe Ansprüche zu stellen; die exakte juristische Konstruktion des Art. I-52 EVV kann sie nicht vorschreiben.

Neben der Achtung des Status der *Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften* postuliert Art. I-52 Abs. 3 EVV eine *Verpflichtung der Union zum Dialog mit diesen Gemeinschaften*. Diese Dialogverpflichtung ist *Ausdruck der Anerkennung der Bedeutung der Kirchen und Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und des wünschenswerten partnerschaftlichen Zusammenwirkens. Der Dialog muss eine bestimmte, positive Qualität aufweisen*. Auf die umstrittene Frage, inwieweit die Union bei der Auswahl der Diskussionspartner an die Anerkennung in den Mitgliedstaaten gebunden ist, würde sich eine religiöse Referenz kaum auswir-

ken. *Der Wortlaut der Vorschrift spricht für eine strikte Bindung an die Anerkennung in den Mitgliedstaaten, die damit verbundenen Probleme der Verpflichtung zum Dialog mit Extremisten oder Scientology für eine gewisse Freiheit der Union bei der Auswahl ihrer Partner.* Die Betonung des religiösen Erbes in der Präambel hilft bei der Entscheidung dieser Frage nicht weiter. Bei ihrer Beantwortung ist allerdings zu beachten, dass *eine Entscheidungsfreiheit der Union auf lange Sicht doch die allseits nicht erwünschte unionsrechtliche Überlagerung des nationalen Religionsverfassungsrechts zur Folge haben könnte.*

Religionsfreiheit – Art. II-70 EVV

Die Grundrechtecharta normiert in Art. II-70 EVV, der gemeineuropäischen Verfassungstradition folgend, die Religionsfreiheit. Zwar richtet sich der Schutz dieser Freiheit aufgrund der Verweisungsklausel des Art. II-112 Abs. 3 EVV zunächst nach der EMRK, nach Satz 2 dieser Vorschrift ist allerdings ein weitergehender Schutz der Freiheiten im Unionsrecht möglich. Eine solche weitergehende Auslegung der Religionsfreiheit des Art. II-70 EVV erscheint mit Hilfe der religiösen Referenzen möglich. *Geschützt ist im Unionsrecht jedenfalls neben der individuellen und kollektiven Religionsfreiheit auch die korporative Religionsfreiheit, also der Schutz der Religionsgemeinschaften als solcher und nicht nur der gebündelten Interessen ihrer Mitglieder.* Die Erwähnung des religiösen Erbes Europas führt allerdings nicht zu einer Begrenzung des Schutzbereichs in dem Sinne, dass nur Reli-

gionen hierunter fallen, die in Europas Erbe gewirkt haben oder einen historisch tradierten Gottesbegriff anerkennen. Eine Festschreibung, dass nur die historisch vorhandenen Religionen und Weltanschauungen geschützt werden sollen, ist mit der Erwähnung des religiösen Erbes nicht gemeint; vielmehr *müssen selbstverständlich auch neue Religionen in der Union unterschiedslos geschützt werden*. Die Religionsfreundlichkeit begründet auch keine erweiternde Auslegung des Schutzbereichs der Religionsfreiheit, die jede religiös motivierte Handlung erfasst. Eine solche potentiell grenzenlose Gewährleistung ist den meisten europäischen Grundrechtsordnungen und auch der Europäischen Menschenrechtskonvention fremd und führt letztlich wohl auch nur zu einer religiös verbrämten allgemeinen Handlungsfreiheit, die nur über einen sehr dürftigen Schutz verfügt. Allerdings spricht eine religiöse Referenz dafür, dass die Anforderungen an einen Eingriff in die negative Religionsfreiheit nicht zu niedrig anzusetzen sind. Denn in der neutralen Erwähnung der Religion der Präambel kommt zum Ausdruck, dass *die Union ihren Bürgern den Kontakt mit der Religionsausübung auch Andersgläubiger zumuten will*.

Auf die in Art. 9 Abs. 2 EMRK iVm Art. 112 Abs. 3 EVV bestimmten Schranken der Religionsfreiheit haben die religiösen Referenzen keinen entscheidenden Einfluss, da sie nicht dazu genutzt werden können, deren klaren Text zu überspielen. Jedoch könnten sie die Anforderungen an „das in einer demokratischen Gesellschaft Notwendige“ etwas erhöhen, so dass nur hochrangige Gemeinschafts- oder Indi-

vidualgüter als Rechtfertigung für Eingriffe in die Religionsfreiheit in Betracht kommen.

Diskriminierungsverbot – Art. II-81 EVV

Ähnliches dürfte für die Dogmatik des Diskriminierungsverbots aufgrund von Religion und Weltanschauung in Art. II-81 EVV gelten. Das Diskriminierungsverbot aufgrund der Religion müsste sich in die zu entwickelnde Dogmatik des allgemeinen Diskriminierungsverbots einfügen; allenfalls ein besonderes Gewicht der Religionsfreiheit aufgrund der religiösen Referenz in Abwägungsentscheidungen wäre begründbar.

Vielfalt der Religionen – Art. II-82 EVV

Die in Art. II-82 EVV begründete Achtung der Vielfalt der Religionen bringt die Bedeutung der religiösen Pluralität für die Union zum Ausdruck. *Umstritten ist dabei, ob die Vorschrift im Wege des Analogieschlusses auch die Vielfalt der Weltanschauungen schützt.* Schöpft die Präambel aus dem religiösen und humanistischen Erbe, spricht dies entgegen einer gelegentlich geäußerten Auffassung dafür, auch Weltanschauungen dem Schutz des Art. II-82 EVV zu unterstellen.

Schutzpflichten

Alle religiösen Referenzen sprechen dafür, aus den Religionsgrundrechten Schutzpflichten abzuleiten. Schutzpflichten

gehen über die historische Funktion von Grundrechten als Abwehrrechte gegen hoheitliches Handeln hinaus. *Sie verlangen vom Staat den Schutz der Grundrechtsausübung gegenüber Beeinträchtigungen durch privates Handeln.* Die Existenz solcher Schutzpflichten ist im Recht der Europäischen Union dem Grunde nach anerkannt.

Die Erwähnung der Religion in der Präambel macht deutlich, dass die Union weiter vom religiösen Erbe Europas profitieren will, wozu die ungestörte Religionsausübung der Unionsbürger gewährleistet werden muss. *Demnach wird man auch für die Religionsfreiheit das grundsätzliche Bestehen einer Schutzpflicht annehmen dürfen.* Auch eine solche grundsätzliche Bejahung von Schutzpflichten darf jedoch nicht über das damit verbundene, europarechtliche Kompetenzproblem hinwegtäuschen. Schutzpflichten setzen nach einer weithin anerkannten Regel Kompetenzen voraus und begründen sie nicht. *Angesichts der relativ schmalen Kompetenzen der Union im Bereich des religiösen Lebens, dürfte so eine Schutzpflicht nur selten in Betracht kommen.* Auch in Bereichen, in denen Kompetenzen der Union vorhanden sein könnten, insbesondere bei der Bekämpfung von Diskriminierungen, ist weiterhin die *Subsidiarität des Unionsrechts zu beachten*, was bedeutet, dass die *Union nur tätig werden darf, wenn dieser Schutz nicht auch von den Mitgliedstaaten in gleicher Weise gewährleistet werden kann.* Damit dürften in den seltensten Fällen tatsächlich Schutzansprüche des Bürgers gegen die Union zu bejahen sein.

Abwägungsentscheidungen

Große Bedeutung kann den religiösen Referenzen in Abwägungsentscheidungen zukommen. Abwägungsentscheidungen sind im nationalen Verfassungsrecht wie auch im Europarecht von herausragender Bedeutung. Die typischerweise weit gefassten Normen in diesen Rechtsbereichen erlauben es oft, gegensätzliche Anliegen unter sie zu subsumieren. So wird man in fast allen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, wie auch in den Entscheidungen des EuGH, für beide Seiten einzelne Normierungen der Verfassung anführen können und es ist dann regelmäßig die Aufgabe des Richters, eine Seite zu privilegieren. Diese Entscheidungen der Richter rufen regelmäßig viel Kritik hervor, kann doch die unterlegene Partei praktisch immer behaupten, der Richter habe nicht Recht angewandt, sondern selbst Politik gemacht. Um diesem Vorwurf zu entgehen oder zumindest doch ihre eigene Position mit dem Rechtstext rational zu begründen, kann es für Gerichte eine große Hilfe sein, auf die besondere Bedeutung hinzuweisen, die die Verfassung einem Gesichtspunkt ausdrücklich zubilligt. Und diesen Hinweis auf die besondere Bedeutung der Religionsfreiheit würde nun der Verweis auf das religiöse Erbe wie auch ein Gottesbezug geben. Dies kann in unterschiedlichen Konstellationen eine Rolle spielen, etwa bei der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen, und zwar sowohl wenn eine Beschränkung der Religionsfreiheit auf ihre Verhältnismäßigkeit hin untersucht wird, als auch wenn der Schutz der Religionsfreiheit durch die Union die Beschränkung eines anderen Grundrechts rechtfertigen soll. In solchen

Abwägungsentscheidungen wird in Zukunft das in der Präambel zum Ausdruck kommende besondere Gewicht der Religion Berücksichtigung finden müssen und kann und muss so von den Unionsorganen besser respektiert werden.

2.3.3 Grundfreiheiten

Auf die Grundfreiheiten wird eine religiöse Referenz wahrscheinlich keine direkten Auswirkungen haben können. In der Vergangenheit gab es jedoch gelegentlich Fälle, in denen religiös motivierte nationalstaatliche Normen mit den europäischen Grundfreiheiten kollidierten. Insoweit werden sich aus den religiösen Referenzen keine grundlegenden Änderungen ergeben. Auf den Schutzbereich der Grundfreiheiten wird eine religiöse Referenz keinen Einfluss haben, insbesondere werden gegen religiöse Überzeugungen verstoßende Dienstleistungen nicht aus dem Schutzbereich herausgenommen. *Den Schutzbereich der Grundfreiheiten moralisch-religiös begrenzen zu wollen, würde zu kaum lösbaren Abgrenzungsschwierigkeiten führen und ließe sich mit der weltanschaulichen Neutralität der Union kaum in Einklang bringen.* Auswirkungen der religiösen Referenz sind unter Umständen denkbar, wenn in Abwägungsentscheidungen die Religionsfreiheit zur Rechtfertigung von Beschränkungen von Grundfreiheiten herangezogen wird, was insbesondere in so genannten dreipoligen Grundrechtsverhältnissen denkbar ist. *Beschränkungen von Grundfreiheiten, die zugleich die Religionsfreiheit beschränken, müssen sich an beiden Gewährleistungen messen lassen und insbesondere das oben schon dargestellte*

*erhöhte Gewicht der Religionsfreiheit berücksichtigen. Inso-*weit sind auch im europarechtlich besonders wichtigen Bereich der Grundfreiheiten gewisse, indirekte Auswirkungen der religiösen Referenz möglich.

2.3.4 Sekundärrecht

Die religiösen Referenzen und insbesondere die darin zum Ausdruck kommende Religionsfreundlichkeit des Unionsrechts sind schließlich bei der Auslegung des Sekundärrechts gebührend zu beachten. *Die religiöse Referenz kann nicht eigenständig zur Nichtigkeit eines Sekundärrechtsakts führen, da darin keine eigenständig anwendbare Norm enthalten ist.* Dies schließt ebenfalls eine sogenannte primärrechtskonforme Auslegung aus, die eine Norm zur Vermeidung der Nichtigkeitklärung bis zur Unkenntlichkeit uminterpretiert. Da gerade keine Nichtigkeitklärung aufgrund eines Widerspruchs zur Präambel fehlt, kommt auch eine so weitgehende Interpretation nicht in Betracht. Allerdings ist die Religionsfreundlichkeit im Rahmen einer primärrechtsorientierten Auslegung des Sekundärrechts zu berücksichtigen, so dass die Präambel hier im Sekundärrecht ähnliche Auswirkungen wie im Primärrecht haben könnte. So wird man insbesondere auch hier die Religionsfreundlichkeit des Unionsrechts zu beachten haben, wenn dabei natürlich immer auch andere Interessen im Blick gehalten werden müssen.

3. Zusammenfassung

Insgesamt lässt sich sagen, dass *eine religiöse Referenz durchaus rechtliche Auswirkungen zeitigen kann*. Zu beachten ist allerdings, dass diese *nicht gegen, sondern nur in Verbindung mit den Bestimmungen des Verfassungsvertrags* erzielt werden können. Sicherlich haben diese rechtlichen Wirkungen nicht die Ausmaße, die die heftigen öffentlichen Debatten über die Aufnahme des Gottesbezugs vielleicht erwarten ließen. Dennoch werden diese Auswirkungen spürbar sein und eine korrekte Analyse des europäischen Religionsverfassungsrechts sollte die Präambelsequenz nicht ignorieren.