

KOLJA NAUMANN

Eine religiöse Referenz
in einem Europäischen
Verfassungsvertrag

Jus Internationale et Europaeum

22

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

22



Kolja Naumann

Eine religiöse Referenz
in einem Europäischen
Verfassungsvertrag

Mohr Siebeck

Kolja Naumann, geboren 1980; Studium der Rechts- und Politikwissenschaften in Bonn, Paris und Köln; 2007 Promotion; Rechtsreferendar beim OLG Köln.

Diese Arbeit wurde durch die wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz gefördert und gilt nach deren Wunsch zugleich als Band 19 der von ihr herausgegebenen Schriftenreihe „Projekte“.

e-ISBN PDF 978-3-16-151161-5

ISBN 978-3-16-149704-9

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2008 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die Arbeit hat im Wintersemester 2007/2008 der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation vorgelegen. Das im Juni 2007 abgeschlossene Manuskript konnte den Vertrag von Lissabon leider nicht mehr berücksichtigen. Da die wesentlichen in der Arbeit diskutierten Vorschriften des Verfassungsvertrags allerdings nunmehr in den Reformvertrag Eingang gefunden haben und auch die „religiöse Referenz“ in die Präambel aufgenommen wurde, dürften sich die gefundenen Ergebnisse weitgehend übertragen lassen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Bernhard Kempen, der die Anregung zu dem Thema gab, die Entstehung der Arbeit mit steter Bereitschaft zur Diskussion gefördert und das Erstgutachten äußerst zügig angefertigt hat. Dank gebührt auch Prof. Dr. Burkhard Schöbener für die freundliche Erstellung des Zweitgutachtens, sowie den Herausgebern Prof. Dr. Thilo Marauhn und Prof. Dr. Christian Walter für die Aufnahme in ihre Schriftenreihe.

Die Arbeit habe ich in meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität zu Köln in sehr angenehmer Atmosphäre geschrieben. Stellvertretend für alle Kollegen möchte ich Herrn Dr. Andreas Funke danken, der mich durch Anregungen und Diskussionsbereitschaft in schwierigen Phasen unterstützt und mir wichtige Fingerzeige gegeben hat.

Danken möchte ich schließlich den Freunden, Sonja Heinzen, Sung Un Gang und Cornelia Tack, ohne deren vielfältige Unterstützung die Arbeit nicht in dieser Form hätte vollendet werden können sowie meinem „Korrekturteam“, das die mühselige Arbeit des Korrekturlesens auf sich nahm.

Gewidmet sei die Arbeit meinen Eltern.

Seoul, im April 2008

Kolja Naumann

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einführung	1
A. Verfassungsvertrag und Gott.....	5
I. Die Diskussion um das „religiöse Erbe“ in der GRCh	6
1. Die Diskussion im Grundrechtskonvent.....	6
2. Der Kompromiss	8
II. Entstehungsgeschichte des Verfassungsvertrags.....	10
1. Der Konvent.....	10
2. Die Regierungskonferenzen.....	11
3. Der gescheiterte Ratifizierungsprozess und die Zukunft des EVV	12
III. Das Religionsverfassungsrecht im Entwurf des Verfassungsvertrags.....	14
1. Anerkennung der Stellung der Religionsgemeinschaften Art. I-52 EVV	15
2. Religionsfreiheit, Art. II-70 EVV	17
3. Diskriminierungsverbot, Art. II-81 EVV	17
4. Achtung der Vielfalt der Religionen, Art. II-82 EVV.....	18
5. Tierschutz und religiöse Riten, Art. III-121 EVV	18
6. Fazit	18
IV. „Disputatio dei“ – Diskussionen um einen Gottesbezug im EVV	19
1. Die Diskussionen im Konvent	19
2. Forderungen aus Öffentlichkeit und Kirche	21
3. Die Debatte auf den Regierungskonferenzen	22
4. Kategorisierung dieser Vorschläge	24
V. Rechtsnatur der Union und Auslegung des Verfassungs- vertrags.....	25

B. Die Präambel in den nationalstaatlichen Verfassungen	30
I. Die Texte der Verfassungspräambeln der Mitgliedstaaten	32
II. Wirkung von Präambeln im Verfassungsrecht – zwischen reiner Moral, Interpretationstospos und verbindlichen Rechtssätzen	35
1. Deutschland	36
a) Wiedervereinigungsgebot und nationalstaatliche Einheit	37
b) „von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“	41
(1) „Vereintes Europa“	41
(2) „... dem Frieden der Welt zu dienen“	43
c) Sonstige rechtliche Wirkungen	44
d) Fazit	45
2. Frankreich	45
a) Die Verweisungen als Verfassungsinhalt	46
(1) Die Konfliktlage	46
(2) Die Lösung des „Conseil Constitutionnel“	47
(3) Déclaration des droits de l’homme et du citoyen	48
(4) Die Präambel der Verfassung von 1946	50
(5) Der Verweis auf die Umweltcharta	53
b) Sonstige rechtliche Wirkungen der Präambel	54
c) Fazit	54
3. Portugal	55
4. Ergebnis	56
III. Die Auswirkungen eines Gottesbezugs im Recht der EU-Mitgliedstaaten	59
1. Deutschland	59
a) Hat die „nominatio dei“ einen rechtlichen Gehalt?	61
(1) Die Extrempositionen	61
(2) Überpositives Recht	64
(3) Die „nominatio dei“ als Staatszielbestimmung und als Prinzip	66
b) Konkrete Auswirkungen einer „nominatio dei“	67
(1) Absage an Totalitarismus – „nominatio dei“ und Menschenwürde	67
(2) Verbot des Atheismus als „Staatsreligion“ und Absage an den Laizismus	69
(3) Schutz zukünftiger Generationen	70
(4) Verstärkung der Religionsgrundrechte	71
c) Fazit	73
2. Polen	74
a) Debatten bei der Verfassungsgebung	74
b) Rechtliche Auswirkungen des Gottesbezugs	75
(1) Überpositives Recht	75
(2) Bedeutung der Glaubensfreiheit und christliche Prägung Polens	76

c) Fazit	77
3. Griechenland und Irland	77
4. Die österreichische Diskussion	79
a) Versuch der Verfassungsrevision	79
b) Rechtliche Auswirkungen eines Gottesbezugs	80
(1) Überpositives Recht	80
(2) Trennung von Kirche und Staat	81
(3) Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	81
(4) Entscheidung von Abwägungen im Sinne christlicher Lehren	81
(5) Auswirkungen auf Religionsfreiheit	82
5. Ergebnis	83
C. Die Bedeutung der Präambel im Völkerrecht	85
I. Allgemeine Betrachtungen	85
1. Die Präambel als Auslegungshilfe: Art. 31 Abs. 2 WVK	85
2. Mehr als eine Auslegungshilfe?	87
II. Konkrete Beispiele	90
1. Die Präambel zur UN-Charta	90
2. Die Präambel zur EMRK	93
III. Ergebnis	97
D. Bisherige Bedeutung der Präambeln im Recht der Europäischen Union	98
I. Vergleich der Präambeltexte zu EGKS, EAG, EGV, Einheitliche Europäische Akte, EUV und Verfassungsvertrag	98
II. Bisherige Auswirkungen der Präambel	100
1. Die Präambel des EGV in der Rechtsprechung	101
a) „Völker Europas“ – Die unmittelbare Wirkung des EGV	101
b) Art. 81 EGV und Präambel	102
(1) Auslegung des Art. 81 iVm der Präambel	102
(2) Befugnisse der Kommission im Bereich des Art. 81 EGV	103
c) „Gemeinsames Handeln“	105
d) „Redlicher Wettbewerb“	106
e) Die soziale Komponente des EGV	107
f) Fazit	108
2. Sonstige Wirkungen der Präambel des EGV	109
3. Die Präambel der EEA	111
4. Die Präambel des EUV	113
5. Präambeln von Sekundärrechtsakten	115
6. Ergebnis	117

E. Eine religiöse Referenz im Verfassungsvertrag	119
I. Die Negation der rechtlichen Bedeutung jedweder religiöser Referenz.....	119
II. „Gott“ und „christliches Erbe“ als Rechtsbegriffe	121
1. „Schöpfend aus dem ... religiösen Erbe“	121
a) „Schöpfend“	121
b) „Religiös“ oder „christlich“?	123
(1) „Religiöses Erbe Europas“	123
(2) „Religiös, insbesondere christlich“	125
c) „Erbe Europas“	126
2. „Im Bewusstsein der Verantwortung vor Gott und den Menschen“	128
a) Gottesbegriff ohne Verweis auf das christliche Erbe	128
b) Gottesbegriff mit Verweis auf das christliche Erbe	130
3. Bindung an überpositives Rechts	131
a) Erkennt der Gottesbezug die Bindung an überpositive Rechtsgrundsätze an?	132
(1) Wortlaut	132
(2) Systematik	132
(3) Historische Begründung	133
(4) Teleologische Auslegung	134
(5) Fazit	135
b) Auswirkungen der Anerkennung von überpositiven Rechtsgrundsätzen	135
(1) Auswirkungen auf die Wirksamkeit von Sekundärrecht	135
(2) Entstehen einer primärrechtlichen Normenhierarchie.....	138
(a) Normenhierarchien im Primärrecht, der bisherige Meinungsstand.....	139
(b) Auswirkungen eines Gottesbezugs	141
(c) Kontrolle durch den EuGH	143
4. Staatswerdung der Union durch einen Gottesbezug.....	143
5. Spätere Abänderbarkeit des Gottesbezugs.....	145
6. Ergebnis	146
III. Eigenständiger rechtlicher Gehalt einer religiösen Referenz.....	147
1. Religiöse Referenz als Verweis	147
2. Bestimmte Handlungspflichten	148
a) Handlungspflichten aus einem Gottesbezug.....	148
b) Handlungspflichten aus einer Referenz auf das „religiöse“ bzw. das „religiöse, insbesondere christliche Erbe“	150
3. Unterlassenspflichten – das europäische Totalitarismusverbot	151
a) Der Gottesbezug in seiner säkularen Bedeutung	151
b) Europas Erbe als Totalitarismusverbot	152
c) Fazit	153

4. Eine religiöse Referenz als Präjudiz für ein künftiges europäisches Religionsverfassungsrecht	153
a) Exkurs: Grundriss der europäischen religionsverfassungsrechtlichen Systeme	154
(1) Staatskirche.....	154
(2) Trennungsmodell	156
(3) Kooperationsmodell.....	157
(4) Fazit	158
b) Die Unmöglichkeit einer „Staatskirche“	160
c) Neutralität der Union – Verbot der Förderung des Atheismus	161
d) Konkretisierungen der Neutralität durch eine religiöse Referenz.....	162
(1) „Christlichen Erbes“ als Bevorzugung der christlichen Kirchen? ...	163
(2) Religionsfreundlichkeit und Religionsvielfalt.....	164
(3) Gottesbezug und Status religiöser Vereinigungen	167
5. „Christlich-abendländischer“ Auslegungstopos	168
a) „Schöpfend aus dem ... Erbe Europas“	169
b) Gottesbezug.....	170
6. Ergebnis	171
IV. Einwirkung religiöser Referenzen auf andere Normen des Verfassungsvertrags.....	172
1. Die Problematik der zwei Präambeln	172
a) Exklusivität einer Präambel?	172
b) „Geistig-religiöses“ und „religiöses“ Erbe.....	174
c) Fazit	175
2. Die Menschenwürde – Art. II-61 EVV	175
a) Allgemeines.....	175
b) Christliche Auslegung?	176
c) Auslegung unter besonderer Berücksichtigung der Begriffsgeschichte.....	178
(1) Einschränkung.....	178
(2) Schutzbereich	180
d) Transzendente Auslegung	183
e) Fazit	184
3. Art. I-2 EVV (ex. Art. 6 EUV) – Die Werte der Union	184
4. Art. I-58 EVV – Beitritt der Türkei zur Union	185
a) Art. I-58 EVV – Die allgemeinen Beitrittsvoraussetzungen	185
b) Die Irrelevanz eines Verweises auf das religiöse Erbe oder eines Gottesbezugs für den türkischen Beitritt	187
c) Verweis auf das christliche Erbe und türkischer Beitritt	188
(1) Werte des Art. I-2 EVV	188
(2) Europäisches Land	191
d) Exkurs: „Christliches Erbe“ als politischer Hinderungsgrund.....	193
5. Religiöse Referenzen als „Ziel“ i.S.v. Art. I-18 EVV (Art. 308 EGV).....	194
a) Der neue Artikel I-18 EVV	194

b) Religiöse Referenzen als kompetenzbegründende Ziele	195
(1) Gottesbezug	195
(2) Religiöse Referenzen	195
6. Art. I-52 EVV – Status der Religionsgemeinschaften und Dialogverpflichtung	196
a) Art. I-52 Abs. 1, 2 EVV	196
(1) Geschütztes Rechtsgut	197
(2) Verpflichteter	198
(3) „Status“	199
(4) Achten und nicht beeinträchtigen	202
b) Art. I-52 Abs. 3 EVV – die Dialogverpflichtung	204
c) Fazit	207
7. Religionsgrundrechte und religiöse Referenz	207
a) Sicherung des „Status quo“ der religiösen Freiheiten	207
b) Auswirkungen auf die Religionsgrundrechte als Abwehrrechte	208
(1) Religionsfreiheit, Art. II-70 EVV	209
(a) Art. II-112 Abs. 3 EVV	209
(b) Schutzbereich des Art. II-70 EVV	213
(i) Religionsbegriff	213
(ii) Geschützte Handlungen	214
(iii) Korporative Dimension	215
(iv) Negative Religionsfreiheit	217
(c) Schranken des Art. II-70 EVV	218
(2) Art. II-81 EVV – Nichtdiskriminierung	219
(3) Art. II-82 EVV – Achtung der Vielfalt der Religionen	220
(a) Subjektives Recht	220
(b) Einbeziehung von Weltanschauungen	221
(c) Religionsfreundlichkeit und Pluralismus	222
c) Begründung oder Verstärkung von Schutzpflichten	222
(1) Schutzpflicht für Art. II-70 EVV	223
(2) Schutzpflicht für Art. II-81 EVV	225
d) Auswirkungen in Abwägungsentscheidungen	226
(1) Allgemeines zu Abwägungsprozessen beim EuGH	227
(2) Mögliche Auswirkungen einer religiösen Referenz	230
(a) Positive Religionsfreiheit, negative Religionsfreiheit und weltanschauliche Neutralität	231
(b) 2-polige Grundrechtsverhältnisse	234
(c) 3-polige Grundrechtsverhältnisse	234
e) Fazit	235
8. Religiöse Referenz und Grundfreiheiten	235
a) Auswirkungen auf den Schutzbereich	235
b) Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundfreiheiten	238
(1) Geschriebene Rechtfertigungsgründe	239
(a) Öffentliche Sittlichkeit	239
(b) Öffentliche Ordnung	240

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Auffassung
aaO	am angegebenen Ort
AJASH	Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae
AJCL	The American Journal of Comparative Law
AK-GG	Alternativer Kommentar zum Grundgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BerIK-GG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BT.-Dr.	Bundestagsdrucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BYBIL	British Yearbook of International Law
C-	Rechtssachen der Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
CC	Conseil Constitutionnel
CEDH	Recueil des arrêts et décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme
CF	Constitution Française de 1958
CMLR	Common Market Law Review
COMECE	Commission of the Bishops' Conferences of the European Community
CP	Constituição da República Portuguesa
DB	Der Betrieb
Ders.	Derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DR	Decisions and Reports/ Décisions et Rapports (der EKMR)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ECLR	European Constitutional Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EEA	Einheitliche Europäische Akte

EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKS ^V	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELR	European Law Review
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GrCh	Grundrechtecharta
GYIL	German Yearbook of International Law
HbEuGr	Handbuch der Europäischen Grundrechte
HbEuR	Handbuch des Europarechts
HbStKR	Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
Hrsg.	Herausgeber
h.M.	Herrschende Meinung
IGH	Internationaler Gerichtshof
IP	Internationale Politik (Zeitschrift)
JoP	Journal of Politics
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KGK-GrCh	Kölner Gemeinschaftskommentar zur Grundrechtecharta
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KuR	Kirche und Recht (Zeitschrift)
M/K/S	von Mangoldt / Klein / Starck
mwN	mit weiteren Nachweisen

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Öarr	Österreichisches Archiv für Recht & Religion
PFRLR	Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République
PR-Akten	Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle
RA	Revue administrative
RDP	Revue de droit public
RDUE	Revue du Droit de l'Union européenne
Rec.	Recueil
Res.	Resolution
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RGBI	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
RTDE	Revue trimestrielle de Droit européen
RuP	Recht und Politik
S.	Satz, Seite
SJZ	Süddeutsche Juristen-Zeitung
Slg.	Sammlung
SZ	Süddeutsche Zeitung
UN	United Nations
UNCIO	United Nations Conference on International Organization
UNGA	United Nations General Assembly
Urt. v.	Urteil vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Vgl.	Vergleiche
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVK	Wiener Vertragsrechts-Konvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEE	Zeitschrift für evangelische Ethik
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

„Schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, [...]“, so beginnt der programmatische Teil der Präambel des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa. Ist diese Sequenz, die das „religiöse Erbe“ explizit einbezieht, der Abschied von einem säkularen Europa? Oder hätte es nicht vielmehr der Nennung des „Bewusstseins der Verantwortung vor Gott“ und einer expliziten Referenz auf das Christentum bedurft, um sich zu vergewissern, worauf sich die Europäische Union auch heute noch gründet?

Diese Fragen haben die öffentliche Debatte über den Verfassungsvertrag bestimmt und polarisiert wie kein anderes Thema. Fast schien es, die Zukunft der Union hinge davon ab.¹ Weder die zwischen den Staaten äußerst umstrittene Stimmgewichtung im Ministerrat noch die Versuche, die Kompetenzen der Union deutlicher abzugrenzen, erreichten nur annähernd jenes öffentliche Interesse, das die Frage nach „Gott“ in einer „Verfassung“ hervorzurufen vermochte. Forderten einerseits die europäischen Kirchen und insbesondere Teile der deutschen, italienischen, österreichischen und polnischen Öffentlichkeit die Aufnahme einer religiösen Referenz in die Präambel des Verfassungsvertrages² und wurde diese Forderung von einigen Regierungen mitgetragen³, so stieß sie andererseits insbesondere im laizistischen Frankreich, in Belgien, in den skandinavischen Ländern, aber auch in Teilen der Öffentlichkeit vieler anderer Mitgliedstaaten auf

¹ Siehe auch die Polemik bei *Duhamel*, ECLR 1 (2005), 12 (14), „While hearing the vehemence of certain speakers, one could believe that it is the European Constitution, which will decide, finally, the question of the existence of God!“

² Siehe das Apostolische Schreiben des *Papstes Johannes Paul II.* *Ecclesia in europa*, vom 28.6.2003 und die Diskussion mit *Kardinal Lehmann* am 16.3.2004 auf „Arte“, abgedruckt in *Istina XLIX* (2004), 140 ff.

³ Unter anderen sprachen sich die polnische, italienische und portugiesische Regierung für die Erwähnung des „christlichen Erbes“ aus, vgl. *Metz*, in: Weidenfeld, *Europäische Verfassung in der Analyse*, S. 49 (51 f.) und die Zusammenfassung der Positionen der Mitgliedstaaten bei *Fischer*, *Verfassungsvertrag*, 36, 47, 49, 50, 51, 53, 81, 91, 120. Seit dem Regierungswechsel 2005 in Deutschland spricht sich auch Bundeskanzlerin Merkel für eine religiöse Referenz aus, vgl. *FAS* v. 28.5.2006, S. 6; *Tagesspiegel* v. 25.5.2006.

Unverständnis und entschieden formulierte Ablehnung.⁴ Nicht nur Kirchen und Medien, sondern gerade auch unzählige Privatpersonen im Internet äußerten sich zu diesem Thema. Ein positives Ergebnis der Debatte steht fest: Die Bürger in Europa können sich durchaus für das „Konstrukt“ Europäische Union interessieren und sich an seiner zukünftigen Entwicklung beteiligen.

Neu ist die Debatte über die Aufnahme eines Gottesbezugs in Verfassungspräambeln nicht. In Deutschland wurde sie bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat geführt,⁵ die Verfassungskommission nach der Wiedervereinigung beschäftigte sich mit Vorschlägen, die „nominatio dei“ zu streichen,⁶ alle neuen Bundesländer kannten im Hinblick auf ihre Landesverfassungen ähnliche Diskussionen⁷ und in Niedersachsen wurde die Frage nach Durchführung einer Volksinitiative geregelt.⁸ In Europa führten in jüngerer Zeit die Schweiz, Österreich und Polen ähnliche Debatten, in denen sich sehr unterschiedliche Lösungen durchsetzten.⁹ Schließlich wurde die Frage auch schon bei der Ausarbeitung der europäischen Grundrechtecharta erörtert.¹⁰

Diese Auseinandersetzungen, einschließlich der um den Europäischen Verfassungsvertrag, wurden vor allem aus politischer, theologischer und soziologischer Sicht geführt. Es wurde diskutiert, ob ein Gottesbezug und eine Bezugnahme auf das Christentum eine integrierende Funktion hätten, ob sie zu einer verstärkten Identifikation der Bürger mit ihrem Staat oder gerade zu einer „gefühlten“ Ausgrenzung von Atheisten, Anhängern polytheistischer Religionen oder – im Falle der Erwähnung des christlichen Erbes – Andersgläubiger führen könnten.¹¹ Daneben wurde aus theologischer Sicht gefragt, ob ein Gottesbezug in einer Verfassung überhaupt

⁴ Vgl. etwa Mény, *Le monde* 15.11.2002: „Cette revendication est dangereuse et absurde.“

⁵ Siehe die Zusammenfassung der Beratungen in JöR 1 (1952), 21 ff. Dazu ausführlich Weinhold, *Gott in der Verfassung*, 8 ff.

⁶ So der Antrag des MdB und Theologen Ullmann, BT.-Dr. 12/6000, 107, 109 f.; zur Debatte Weinhold, *Gott in der Verfassung*, 28 ff.; zum Begriff der „nominatio dei“ vgl. unten B.III.1., S. 60 f.

⁷ Weinhold, *Gott in der Verfassung*, 83 f.

⁸ Dazu Aschoff, *Gott in der Verfassung*, 26 ff.; Weinhold, *Gott in der Verfassung*, 63 ff.

⁹ Zur Österreichischen Debatte Noll/Welan, *Gott in die Verfassung?*, 9 ff.; Kneucker, ZEE 2004, 278, jeweils auch zu den erstaunlichen Parallelen zwischen österreichischer und europäischer Debatte.

¹⁰ Dazu unten A.I., S. 6 ff.

¹¹ Für eine integrative Funktion Huber, in: Goerlich, *Verfassung ohne Gottesbezug?*, S. 45 (60); dagegen Czermak, NJW 1999, 1300 (1302); Kritisch, bezüglich einer Referenz an das „jüdisch-christliche Erbe“ Ferrari, in: *God in the European Constitution?*, S. VII (VIII); Kalinowski, in: *Croyances religieuses*, S. 41 (49).

angemessen sei, insbesondere dann, wenn dieser Bezug als rechtlich bedeutungslos eingeschätzt werden müsse.¹² Schließlich wurde diskutiert, ob eine religiöse Referenz in einem weltanschaulich-neutralen und pluralistischen Staat noch haltbar sei, ob nicht der Staat sich einer solchen Stellungnahme enthalten müsse – um seiner eigenen Grundsätze willen.

Auch in Stellungnahmen von Rechtswissenschaftlern werden häufig die konkreten juristischen Wirkungen nur beiläufig thematisiert. Vielfach wird sich mit einer pro- oder contra-Positionierung zufriedengegeben und auf eine genaue Analyse der juristischen Auswirkungen verzichtet.¹³

Es ergibt sich der überraschende Befund, dass bei der Diskussion über den Inhalt eines juristischen Textes die rechtliche Bedeutung dieses Inhalts regelmäßig nur am Rande thematisiert wird. Zwar haben eine Verfassung und ebenso ein künftiger Verfassungsvertrag auch politische und integrierende Bedeutung – dies gilt in ganz besonderem Maße für die Präambel¹⁴ – doch sollte für den Juristen eine Verfassung vor allem anderen grundlegendes Rechtsdokument einer „Rechtsgemeinschaft“ sein. Ihr Inhalt hat determinierende und programmatische Funktionen für die weitere Gestaltung des Rechtssystems. An diesen Funktionen hat auch eine Präambel Anteil, die als Vorspruch zu den Artikeln der Verfassung heute allgemein als Auslegungshilfe anerkannt ist und daneben weitere normative Wirkungen zeitigt.¹⁵

Die rechtliche Bedeutung eines Gottesbezugs in einer Präambel zu einer künftigen EU-Verfassung ist dennoch ohne eingehende Erörterung geblieben und vielfach wird eine solche Bedeutung sogar schlicht verneint.¹⁶ Dies mag unter anderem daran liegen, dass das Thema für Juristen wenig „griffig“ erscheinen mag, dass es auf den ersten Blick wenige Möglichkeiten eröffnet, allgemeine juristische Methoden anzuwenden und konkrete Ergebnisse damit zu begründen. Auch erscheint es schwierig, der Frage neutral und ergebnisoffen nachzugehen. „Gott“ als Rechtsbegriff empfinden die einen als Blasphemie, andere sehen dadurch ihre Glaubensfreiheit gefährdet. Dritte werten das Fehlen eines Gottesbezuges als Beweis für die Gottlosigkeit der Gesellschaft im Allgemeinen und der Union im Besonderen. Mit diesem hohen emotionalen Gehalt ist ein Gottesbezug in der bis-

¹² Siehe etwa *Kneucker*, ZEE 2004, 278 (278 f.).

¹³ Vgl. etwa einerseits die Stellungnahme *Kauff-Gazin/Pietri*, Europe 2003, 3 (5): „[la place de dieu] sera heureusement minime.“ Andererseits *Geerlings*, RuP 2006, 23 (24): „Das Fehlen eines Gottesbezugs ist äußerst bedauerlich.“

¹⁴ Dazu ausführlich *Heit*, ARSP 2004, 461; *Konrath*, öarr 2004, 189; *Pache*, DVBl. 2002, 1154; *Schwind*, GYIL 46 (2003), 353 (359); *Weiler*, Christliches Europa, 38 f.

¹⁵ Grundlegend *Häberle*, in: FS-Broeremann, S. 212 (241 f.); siehe auch *Kopetz*, in: Becker, Europäische Verfassung, S. 9 (20); vgl. unten B./C./D, S. 30–118.

¹⁶ Anders etwa in Österreich, wo dem Thema ein ganzes Buch gewidmet wurde. Siehe *Noll/Welan*, Gott in die Verfassung?

her eher als technisch empfundenen Materie des europäischen Gemeinschaftsrechts ein Fremdkörper, dessen Einordnung auch und gerade für Juristen Schwierigkeiten bereitet.

Im Bewusstsein dieser Schwierigkeiten will sich die vorliegende Arbeit dieses Themas annehmen. Dabei soll es nicht um die politische, theologische, ethische oder soziologische Frage gehen, ob ein Gottesbezug oder die ausdrückliche Erwähnung des christlichen oder jüdisch-christlichen Erbes Europas wünschenswert wäre. Vielmehr soll untersucht werden, inwiefern von den unterschiedlichen diskutierten religiösen Referenzen Auswirkungen auf das Recht der Europäischen Union zu erwarten sind. Ob diese dann wünschenswert sind oder nicht, bleibt der Beurteilung in einem anderen Kontext überlassen.

Um die Frage der rechtlichen Bedeutung einer religiösen Referenz in einem Europäischen Verfassungsvertrag zu untersuchen, wird zunächst der Kontext nachgezeichnet, in dem die europäische Diskussion geführt wurde, um danach, ausgehend von verfassungs-, völker- und europarechtlichen Überlegungen, die möglichen rechtlichen Auswirkungen einer religiösen Referenz in der Präambel des Verfassungsvertrags für das Recht der Union zu untersuchen.

A. Verfassungsvertrag und Gott

Seitdem der Prozess der Konstitutionalisierung der Europäischen Union voranschreitet, tritt auch die Diskussion über europäische Werte immer weiter in den Vordergrund.¹ Der Charakter der EG/EU als bloße Wirtschaftsgemeinschaft wird infrage gestellt und es wird eine mehr politische, auf gemeinsamen Werten basierende Union gefordert. Gehörten die Grundrechte schon nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH zum „*acquis communautaire*“ und war ihre Geltung im Unionsrecht in der Präambel der EEA und Art. 6 EUV anerkannt,² so waren religiöse Bezüge oder Werte bisher im Gemeinschafts- und Unionsrecht kaum vorhanden. Die Union galt vielen Beobachtern zwar nicht als religionsfeindlich, aber als „religionsblind“; eine Rechtslage, die mit der „religionsfreundlichen“ Perspektive des Grundgesetzes durchaus in Konflikt geraten konnte. Diese Lücke zu schließen, war eines der Hauptanliegen der Kirchen bei der Ausarbeitung schriftlicher Verfassungsurkunden für die Europäische Union. Dabei gingen die konkreten Vorstellungen der einzelnen Religionsgemeinschaften, welche Grundsätze in den Gründungsverträgen genannt werden sollten, allerdings weit auseinander. Nachdem der Vertrag von Amsterdam die Belange der Kirche nur in einer dem Vertrag beigefügten Erklärung erwähnt hatte,³ konnten die Anliegen der Religionsgemeinschaften bei der Kodifizierung eines europäischen Grundrechtskatalogs Berücksichtigung finden.

¹ Vgl. zuletzt *Broß*, JZ 2003, 429; *Calliess*, JZ 2004, 1033; *Rensmann*, Wertordnung, 329 ff. Zu der zunehmenden Wertebetonung in den Präambeln der Gründungsverträge, siehe unten D.I., S. 98 f.

² Siehe zur Grundrechtsgeltung in der EG die grundlegenden Urteile, EuGH, C-11/70, Slg. 1970, S. 1125, (1135 ff., Rn. 4/20) – Internationale Handelsgesellschaft und EuGH, C-4/73, Slg. 1979, S. 3727, Rn. 17 ff. – Nold; zuletzt EuGH, Urt. v. 12.12.2006, C-380/03, JZ 2007, 458, Rn. 144 ff./153 ff. – Deutschland ./.. Rat und Parlament. Zur Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der EU siehe die knappe Zusammenfassung bei *Rengeling/Sczekalla*, Grundrechte, § 1, Rn. 1 ff. mwN; zu Grundrechten als Werten, *Di Fabio*, Verfassungsstaat, 71 ff.

³ Zu dieser *Grzeszick*, ZevKR 48 (2003), 284 ff.; *Heintzen*, in: FS-Listl, S. 29 (31 ff.); zu solchen Erklärungen allgemein, *Herdegen*, ZHR 155 (1991), 52.

I. Die Diskussion um das „religiöse Erbe“ in der GRCh

Mit der Erstellung einer Grundrechtecharta wurde vom Europäischen Rat im Juni 1999 in Köln und im Oktober 1999 in Tampere ein Gremium unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog beauftragt. Dieses Gremium, das sich selbst den Namen „Konvent“ gab, bestand aus 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, einem Beauftragten der europäischen Kommission, 30 Delegierten der nationalen Volksvertretungen und 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments. Die Sitzungen des Konvents waren der Öffentlichkeit zugänglich, die im Konvent erarbeiteten Dokumente im Internet abrufbar.⁴ Diese „Konventsmethode“ war schon aufgrund der durch sie geschaffenen Transparenz ein Novum im Europarecht und verschaffte den nationalen und europäischen Parlamentariern erstmals eine Präponderanz in einem europäischen Rechtsetzungsverfahren.

1. Die Diskussion im Grundrechtskonvent

Im Konvent spielten die religionsverfassungsrechtlichen Gewährleistungen von Anfang an eine bedeutende Rolle. Die Aufnahme eines Grundrechts auf Religionsfreiheit war zwar unumstritten, entsprach sie doch der Verfassungstradition aller Mitgliedstaaten. Die genaue Formulierung der Gewährleistung und die Schrankenproblematik wurden jedoch viel diskutiert.⁵ Weniger konfliktreich war die Aufnahme des Diskriminierungsverbots aufgrund der Religion und Weltanschauung in Artikel 21 GrCh. Die Bestimmung in Art. 22 GrCh, der zufolge die Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen achtet, war der Kompromiss bezüglich der lange diskutierten Aufnahme einer Vorschrift zum Minderheitenschutz.

Erst im letzten Drittel der Beratungen des Konvents wurde der Inhalt einer Präambel für die Grundrechtecharta angesprochen. War über die Aufnahme einer Präambel recht schnell Einigkeit erzielt,⁶ so wurde deren Inhalt eifrig und auch heftig diskutiert.⁷

⁴ Siehe Meyer/Hartleif, ZParl 2002, 368 (369).

⁵ Vgl. dazu Bernsdorff/Borowsky, Charta der Grundrechte, 158 f., 187 f., 286; Bernsdorff, in: Meyer, GrCh, Art. 10, Rn. 5 ff.; Heinig, ZevKR 46 (2001), 440 (447 f.).

⁶ Siehe Bernsdorff/Borowsky, Charta der Grundrechte, 244 f.

⁷ Vgl. dazu Bernsdorff/Borowsky, Charta der Grundrechte, 199 f., 244 ff., 312 f., 349 ff., 376; Busse, EuGRZ 2002, 559 (564 ff.); Meyer, in: ders., GrCh, Präambel, Rn. 14 ff.; Schönlaue, in: Eriksen, The Chartering of Europe, S. 112 (118 ff.); Tettinger/Stern, in: dies., KGK-GrCh, Präambel A, Rn. 1 ff.

In diesen Diskussionen spielte die Frage nach einer religiösen Bezugnahme die bestimmende Rolle.⁸ Waren die ersten beiden ausformulierten Entwürfe von Meyer und von drei italienischen Abgeordneten jeweils ohne Erwähnung des religiösen Erbes ausgekommen, gingen die Meinungen im Konvent weit auseinander. Eine Gruppe von Europa-Parlamentariern forderte eine solche Erwähnung unter Bezugnahme auf die unbestritten christlich-abendländischen Wurzeln vehement, viele andere Delegierte lehnten sie unter Verweis auf die Universalität der Menschenrechte ab. Blieben die Forderungen auf Aufnahme des religiösen Erbes zunächst erfolglos, so wurde erstmals in der Präambel zum zweiten Gesamtentwurf der Charta vom 14.09.2000 die folgende Formulierung aufgenommen: „Ausgehend von ihrem kulturellen, humanistischen und religiösen Erbe [...]“ (im Französischen „s’inspirant de son héritage culturel, humaniste et religieux“).⁹ Diese Fassung enthielt auch noch das „Corrigendum“ vom 20.09.2000, sie wurde jedoch in der letzten vom Präsidium am 26.09.2000 vorgelegten Version durch die Formulierung „in dem Bewusstsein ihres geistigen und moralischen Erbes (im Französischen „Conscience de son patrimoine spirituel et moral“) ersetzt. Diese Abschwächung des religiösen Bezugs ging zurück auf eine Intervention des französischen Premierministers Lionel Jospin bei dem Konventsvorsitzenden Roman Herzog. Jospin, unterstützt vom Staatspräsidenten Jacques Chirac,¹⁰ hatte erklärt, dass eine religiöse Bezugnahme in der Präambel für das laizistische Frankreich keinesfalls hinnehmbar sei. Diese Haltung wurde vom französischen Vertreter im Konvent, dem ehemaligen Vize-Präsidenten des „Conseil d’Etat“ Braibant, als für Frankreich verfassungsrechtlich gebotene Lösung verteidigt.¹¹ In der Sitzung, in der dieser Vorschlag vorgestellt wurde, wurde jedoch auch bekannt gegeben, dass die deutsche Übersetzung des französischen „spirituel et moral“ „geistig-religiös“ lauten sollte. Diese Übersetzung wiederum ging auf einen Änderungsvorschlag des deutschen Vertreters Friedrich (CSU) zurück, der, nachdem er von der neuen Fassung erfahren hatte, retten wollte, was aus Sicht der Befürworter der religiösen Bezugnahme zu retten war.

Bemerkenswert an der Debatte um einen religiösen Bezug ist, dass an ihr die ganze Charta zu scheitern drohte. Ein solch heftiges Aufeinander-

⁸ Dazu neben den eben genannten, *Braibant*, Chartre, Préambule, 73 ff.; *Schambeck*, in: *Tettinger/Stern*, KGK-GrCh, Präambel B.

⁹ Laut *Braibant*, Chartre, Préambule, 73, geschah dies in einem Moment als kein Vertreter des Präsidiums bei den Verhandlungen anwesend war.

¹⁰ So *Braibant*, Chartre, Préambule, 80; *Franzke*, ZRP 2003, 357 (357); *d’Onorio*, RDP 2006, 715 (727).

¹¹ So *Braibant*, Chartre, Préambule, 76; vgl. Article premier CF „La France est une République ... laïque ...“; dazu *Franzke*, ZRP 2003, 357.

prallen sich widersprechender Ansichten gab es sonst nur bezüglich sehr weniger Grundrechte und wegen keiner anderen Stelle der Chartapräambel.

2. Der Kompromiss

Dieser schmerzhaft gefundene Kompromiss ist Bestandteil der endgültigen Chartafassungen geworden und in dieser Form auch in den Entwurf für den europäischen Verfassungsvertrag eingegangen. Schon bald wurde jedoch gesehen, dass dieser Kompromiss durchaus problematisch ist.

Im Europarecht sind grundsätzlich alle Sprachfassungen verbindlich.¹² Demnach muss den Verfassern eines Texts zwingend daran gelegen sein, möglichst sinnverwandte Übersetzungen zu finden, da ansonsten die Auslegung der Vorschrift deutlich erschwert und große Rechtsunsicherheit verursacht wird.¹³

Ob die Vorgabe einer sich dem Sinn nach möglichst deckenden Übersetzung von dem in letzter Sekunde erzielten Kompromiss eingehalten wird, erscheint problematisch. Die Meinungen in der Literatur dazu divergieren beträchtlich. Sprechen die einen von „beachtlicher Präzisierung“¹⁴, sehen andere einen „Formelkompromiss à la façon européenne“, mit dem man leben könne¹⁵ oder die „sinnvariierende Übersetzung“ wird als besonders problematisch angesehen.¹⁶

Richtig dürfte sein, dass das französische „spirituel“ nicht bedeutungsgleich mit dem deutschen „spirituell“ und das französische „religieux“ nicht identisch mit dem deutschen „religiös“ ist.¹⁷ Die französischen Termini betonen jeweils stärker den religiösen und konfessionellen Aspekt. So lässt sich das französische „spirituel“ in bestimmten Situationen durchaus mit „religiös“ übersetzen und hat nicht den im Deutschen mit „spirituell“ oft verbundenen esoterischen Charakter. Allerdings dürfte dieses Argument kaum auf die englische Sprachfassung zutreffen, denn das englische „religious“ und das deutsche „religiös“ sind im Wesentlichen deckungsgleich.¹⁸

¹² Vgl. Art. 314 EGV, Art. 53 EUV, Art. IV-448 EVV; zu mit der Vielsprachigkeit verbundenen Problemen, *F.C. Mayer*, Staat 44 (2005), 367 (382 ff.).

¹³ Siehe etwa *Franzke*, ZRP 2003, 357 (357); *Knecht*, Charta der Grundrechte, 144.

¹⁴ So *Tettinger*, NJW 2001, 1010 (1011); zustimmend *Busse*, EuGRZ 2002, 559 (567); *Robbers*, Politische Studien 2003, 65 (72).

¹⁵ So *Heinig*, ZevKR 46 (2001), 440 (458).

¹⁶ So *Dorf*, JZ 2005, 126 (130); kritisch auch *Franzke*, ZRP 2003, 357 (357); *Hölscheidt/Mund*, EuR 2003, 1083 (1088); *Knecht*, Charta der Grundrechte, 143 f., 238 f.

¹⁷ So auch *Meyer*, in: ders. GrCh, Präambel, Rn. 32. Ähnlich *Braibant*, Charte, Préambule, 73 f.

¹⁸ Vgl. *Pons*, Großwörterbuch, in dem „religiös“ mit „religious“ und „geistig“ mit „spiritual and moral“ übersetzt wird.

Die anderen offiziellen sprachlichen Fassungen „spirituale“ (italienisch), „espiritual“ (spanisch), „geestelijke“ (niederländisch), „henkinen“ (finnisch), „andliga“ (schwedisch) und „åndelige“ (dänisch) hätten alleamt eher auf eine Übersetzung ins Deutsche mit „geistig“ hingedeutet. Lediglich der griechische Begriff „πνευματικός“ enthält neben der Übersetzungsmöglichkeit mit „geistig“ auch kirchenrechtliche Dimensionen.¹⁹ Auch die Übersetzungen, die für die neuen Mitgliedsländer bei der Übersetzung des Verfassungsvertrags ausgearbeitet wurden, enthalten mit „morálního“ (tschechisch), „moraalset“ (estnisch), „tikumisko“ (lettisch), „doroviniam“ (litauisch), „öröksége“ (ungarisch), „spiritwali u morali“ (maltesisch), „duchovné a morálne“ (slowakisch), „duhovne in moralne“ (slowenisch) Begriffe, die eine Übersetzung mit „geistig“ nahegelegt hätten. Bezeichnenderweise enthält allerdings die polnische Fassung mit „duchowo-religijnego“ eine Übersetzung, die der deutschen entspricht.

Um diesen Übersetzungen gerecht zu werden, darf bei der Auslegung auf der einen Seite „geistig-religiös“ nicht mit „religiös“ gleichgesetzt werden. Das geistig-, „religiöse“ darf also bei der Auslegung nicht zu stark betont werden, wenn nicht der gefundene Kompromiss konterkariert werden soll.²⁰ Wenn die deutsche Fassung die anderen Fassungen aber nicht verbindlich präzisieren kann, führt sie jedoch dazu, dass das französische „spirituel“ religionsoffen ausgelegt werden muss. Dies ist ohnehin schon im französischen Sprachgebrauch möglich,²¹ wird durch die deutsche und polnische Textfassung aber auch verbindlich verlangt.²² Letztlich kann der gefundene Kompromiss durchaus als sinnvolle Übersetzung gedeutet werden, ist sie doch ähnlich wie andere Übersetzungen zwar nicht deckungsgleich, aber noch so sinnnah, dass die Interpretation der Passage möglich bleibt.²³

Die erste Debatte – fast möchte man von einem Vorgeplänkel sprechen – über die Rolle „Gottes“ und der Religion in europäischen Verfassungsdokumenten war damit beendet. Der dabei gefundene Kompromiss ist unterschiedlichen Deutungen zugänglich und hat für die Zukunft unterschiedliche Entwicklungsperspektiven offen gelassen. Weder hatte sich eine strikte Laizität nach französischem Vorbild durchgesetzt noch hatte die

¹⁹ So *Geerlings*, RuP 2006, 23 (24); *Tettinger/Stern*, in: dies., KGK-GrCh, Präambel A, Rn. 6.

²⁰ So auch *Meyer*, in: ders., GrCh, Präambel, Rn. 32.

²¹ Siehe auch *Braibant*, Charte, Préambule, 73 f.

²² Vgl. *Le petit Robert*, in dem „spirituel“ unter anderem mit „religieux“ erklärt wird und als Gegensatz formuliert wird „Pouvoir spirituel (Eglise) et „pouvoir temporel (Etat)“.

²³ Ähnlich *Burr*, in: *Stern/Tettinger*, Die europäische Grundrechtecharta im wertenden Verfassungsvergleich, S. 61 (71 f.).

Religionsfreundlichkeit des Grundgesetzes Eingang in das geschriebene europäische Recht gefunden.²⁴

II. Entstehungsgeschichte des Verfassungsvertrags

Nach diesem ersten Schritt hin zu einer geschriebenen Verfassung für die Union, der überwiegend als erfolgreich bewertet wurde,²⁵ wurde der Ruf nach einer ersten, auch als solchen bezeichneten Verfassung für die Union immer lauter.

1. Der Konvent

Der Europäische Rat von Laeken berief daraufhin nach dem Beispiel des Grundrechtekonvents einen weiteren Konvent ein. Auch dieser bestand zum überwiegenden Teil aus Parlamentariern. Unter den stimmberechtigten Mitgliedern waren 46 europäische und nationale Parlamentarier, 15 Vertreter der nationalen Regierungen und 2 Vertreter der Kommission.²⁶ Dieser zweite Konvent sollte das vielschichtige und verworrene EU-Recht vereinfachen und die Union auf die kommende Erweiterungsrunde vorbereiten.²⁷ Die „Konvents-idee“ profitierte dabei insbesondere von den äußerst dürftigen Ergebnissen der Regierungskonferenz von Nizza.²⁸ In dieser war der Versuch einer gründlichen Modernisierung der europäischen Institutionen im klassischen intergouvernementalen Verfahren gescheitert, stattdessen wurden lediglich kosmetische und teilweise sehr problematische Korrekturen des bisherigen Systems erreicht.

Der „Europäische Konvent“ unter der Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing stand vor deutlich komplexeren und konfliktreicheren Fragen als der Grundrechtskonvent. Die Ausweitung von Mehrheits- anstelle von Einstimmigkeitsentscheidungen war zwar für die Handlungsfähigkeit einer Union mit bald 25 bzw. 27 Mitgliedstaaten unumgänglich, scheiterte aber in vielen Bereichen an nationa-

²⁴ Zu Letzterer *Czermak*, KJ 2000, 229 (247).

²⁵ Siehe statt vieler *Papier*, EuGRZ 2004, 753 (756 ff.): „fast einhellig positives Urteil“; *Meyer/Hartleif*, ZParl 2002, 368 (370).

²⁶ Siehe nur *Meyer/Hartleif*, ZParl 2002, 368 (373); *Oppermann*, DVBl 2003, 1 (3 ff.).

²⁷ Vgl. statt vieler hierzu *Oppermann*, DVBl 2003, 1 (3 ff.).

²⁸ Dazu *Epping*, JZ 2003, 821 (821 f.); *Hobe*, EuR 2003, 1 (11); *Meyer/Hartleif*, ZParl 2002, 368 (370); *Oppermann*, DVBl 2003, 1 (2) mwN. Die Konventsmethode gilt weiterhin als das für zukünftige Neuverhandlungen angemessene Verfahren, vgl. *Badura*, AöR 131 (2006), 422 (422), und wird auch in Art. IV-443 VVE vorgesehen.

len Widerständen. Auch andere Reformen, wie die Stimmengewichtung im Ministerrat und eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen von Union und Mitgliedstaaten, gestalteten sich schwierig. Trotz all dieser Schwierigkeiten gelang es dem Konvent, einen einheitlichen Entwurf eines „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ zu beschließen und dem Europäischen Rat in Thessaloniki vorzulegen.²⁹ Bemerkenswert ist schon der Titel dieses Entwurfs, war doch im Auftrag der Regierungskonferenz das Wort „Verfassung“ nicht gefallen, sondern lediglich von einem „Abschlussdokument“ die Rede gewesen.³⁰ Der Entwurf eines Verfassungsvertrags bestach zwar nicht durch die in wichtigen Verfassungsurkunden sonst typische Kürze und Prägnanz,³¹ dennoch gelangen ihm in einigen wichtigen Punkten deutliche Fortschritte.³²

2. Die Regierungskonferenzen

Auf der Grundlage des vom Konvent erarbeiteten Entwurfs begannen daraufhin die Diskussionen auf Regierungsebene.

Von Anfang an gab es gewichtige einzelne Änderungsvorschläge aus der Mehrzahl der Mitgliedstaaten, die in ihrer Summe auf die Erstellung völlig neuer Beratungsgrundlagen hinausgelaufen wären. Um dies zu vermeiden, machten sich insbesondere Deutschland und Frankreich gegen ein „Aufschnüren“ des gefundenen Kompromisses stark³³ und so mag es als Erfolg des Konvents verzeichnet werden, dass nicht der Versuch unternommen wurde, gänzlich neue Beratungsgrundlagen auszuarbeiten.³⁴ Allerdings war wohl von Anfang an klar, dass sich die Regierungskonferenz nicht damit begnügen würde, den Entwurf des Verfassungskonvents eins zu eins zu übernehmen. Zu viele nationale Interessen und Eitelkeiten kollidierten.

²⁹ Vgl. *Wägenbaur*, ZRP 2003, 303 (303).

³⁰ Erklärung von Laeken zur Zukunft der europäischen Union, abgedruckt in EuGRZ 2001, 662; dazu *Papier*, EuGRZ 2004, 753 (753); *Oppermann*, DVBl 2003, 1165 (1166) spricht von „etwas verschämter Form“, hinter der sich die Möglichkeit verbarg, einen Verfassungsvertrag zu entwerfen.

³¹ Insgesamt scheinen jüngere Verfassungsentwürfe tendenziell ausführlicher zu werden, so besteht z. B. die polnische Verfassung von 1997 aus 243 Artikeln und die portugiesische Verfassung von 1976 gar aus 299 Artikeln.

³² Positiv zum Entwurf des Konvents, *Classen*, GYIL 46 (2003), 323 (351); *Hänsch*, integration 2004, 320 ff.; eher positiv *Badura*, AöR 131 (2006), 423 (424); *Delors*, RDUE 2005, 5; *Schwarze*, EuR 2003, 535 ff.; *Tettinger*, NWVBl 2003, 414 (416); aus italienischer Sicht *Galetta*, DÖV 2004, 828 (834); reserviert bis ablehnend *Sack*, Staat 44 (2005), 67 ff.

³³ Vgl. *Hänsch*, ZEus 2004, 1 (6); *Oppermann*, DVBl 2004, 1264 (1269).

³⁴ Vgl. *Hänsch*, integration 2004, 320 (321).