

Das „religiöse Erbe“ in der Europäischen Union
Fachtagung der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe der Deutschen
Bischofskonferenz

Es gilt das gesprochene Wort!

Dr. Kolja Naumann, Köln

**Die Erwähnung des religiösen Erbes in der Präambel eines
europäischen Gründungsvertrags – Rhetorik oder Rechtssatz?**

Gott in die Europäische Verfassung? Diese Frage bewegte die Feuilletons wie keine andere bei den Diskussionen über einen Europäischen Verfassungsvertrag. Ausgiebig wurde diskutiert, ob die Präambel des Verfassungsvertrags das religiöse Erbe Europas, dessen christliches Erbe oder gar die Verantwortung des Verfassungsgebers vor Gott erwähnen sollte. Vehement forderte etwa Joseph Weiler, renommierter amerikanischer Europarechtler, jüdischer Abstammung eine Erwähnung des christlichen Erbes Europas.

Der gefundene Kompromiss lautete dann auf die Erwähnung des „religiösen Erbes Europas, aus dem die Union, ebenso wie aus dem kulturellen und humanistischen Erbe, schöpfen sollte.

So ausgiebig diese Frage in der Zeit vor 2004 diskutiert wurde, so still wurde es danach um die religiöse Referenz. Diese fand Eingang in die Präambel des neuen Unionsvertrags in der Fassung des Vertrags von Lissabon. Gefochten wurde über sie nicht mehr.

Wir haben am gestrigen Tag ausführlich die Problematik der historischen Bestimmung des religiösen Erbes diskutiert und dabei viel Neues erfahren.

Daneben handelt es sich beim Vertrag von Lissabon jedoch jedenfalls um einen Rechtstext und Inhalte eines Rechtstext können, sie müssen nicht, rechtliche Aussagen enthalten. Dennoch waren Argumente rechtlicher Natur in der Debatte um die Präambel des Verfassungsvertrags selten im Mittelpunkt des Interesses. Wenn doch, dann meist dergestalt, dass die eigene politische Position durch rechtliche Behauptungen gestützt werden sollte. Französische Laizisten argumentierten, dass derjenige, der einen Gottesbezug hinnehme, es auch hinnehmen müsse, dass die Union Abtreibungen verbieten werde. Wollten Befürworter des Gottesbezugs Ängste abbauen, dann wurde schlicht behauptet, ein solcher habe natürlich keinesfalls rechtliche Auswirkungen.

Grundlage dieses Vortrags soll der gerade auch vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Vertrag von Lissabon und die darin enthaltene religiöse Referenz sein.

In dieser Form wird der Vertrag im Falle einer Zustimmung der Iren in ihrem zweiten Referendum aller Voraussicht nach in Kraft treten. Der Vertrag von Lissabon ist der im wesentlichen Teilen inhaltsgleiche Nachfolger des gescheiterten Verfassungsvertrags. Allerdings behält er die bisherige Aufteilung des primären Europarechts in zwei

unterschiedliche Verträge bei. Demnach wird es in Zukunft den Vertrag über die Europäische Union, dessen Präambel die religiöse Referenz enthält und den Vertrag über die Arbeitsweise der Union geben. Insoweit wundern Sie sich bitte nicht, wenn in meinem Vortrag zwei unterschiedliche Verträge vorkommen werden.

In der Präambel des EU-Vertrags soll es nun heißen: „Schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe ...“. Weitergehend diskutierte Versionen wie eine ausdrückliche Nennung Gottes oder die Betonung des christlichen Erbes Europas werde ich nur teilweise knapp erwähnen, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten dieser Vorschläge aus rechtlicher Sicht deutlich zu machen.

Um eventuellen Missverständnissen vorzubeugen: Die Tatsache, dass die Präambel bei den Debatten über den Verfassungsvertrag so heiß diskutiert wurde, lässt keine Rückschlüsse auf deren normative Bedeutung zu. Über Symbolik lässt sich ebenso trefflich streiten wie über Rechtssätze. Genauso wenig wird man aber, angesichts des Durchwinkens der Präambel bei der Beschlussfassung über den Vertrag von Lissabon eine rechtliche Wirkung verneinen können.

Die Untersuchung der rechtlichen Wirkung eines Gottesbezugs in einer Präambel stellt den Juristen vor eine ihm fremde Aufgabe. Gemeinhin beschäftigt sich der Jurist mit der Frage wie eine Norm auszulegen ist; wie sich eine Norm zu anderen Normen verhält oder wann sie nichtig ist. Im Falle eines Gottesbezugs in der Präambel muss die Frage beantwortet werden, ob es sich überhaupt um eine Norm handelt und wenn ja, welcher Inhalt hier diese dem Juristen ungewohnte Form gefunden hat. Die Aufgabe wird dadurch erschwert, dass auch der rechtliche Charakter von Präambeln ambivalent ist; zwischen bloßer unverbindlicher Verfassungsliturgie bis hin zum Kern der Verfassung können sie alles enthalten. Mangels einer Metaregel, die festlegt wie Präambeln zu verstehen sind, bleibt nur ein vergleichender Blick in verschiedene Rechtssysteme um die unterschiedlichen Möglichkeiten verlässlich herauszuarbeiten. Dabei erfordert der Zwittercharakter der Union, die auch nach dem Reformvertrag eine supranationale, föderative Einheit, weder Staat noch Staatenbund bleiben wird, einen umfassenden Rechtsvergleich.

Zur Untersuchung der normativen Bedeutung einer religiösen Referenz sollten zunächst die rechtlichen Auswirkungen von Präambeln im nationalen Verfassungsrecht, im Völkerrecht und in den bisherigen europäischen Gründungsverträgen untersucht werden. Da in aktuellen völkerrechtlichen und bisherigen europarechtlichen Verträgen keine religiösen Referenzen enthalten waren, können deren Auswirkungen nur im nationalen Verfassungsrecht untersucht werden.

Präambeln sind im nationalen Verfassungsrecht durchaus üblich. 18 von 27 mitgliedstaatlichen Verfassungen verfügen über eine Präambel, deren Inhalte sich allerdings deutlich unterscheiden. Auch die normativen Wirkungen dieser Präambeln divergieren stark.

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht aus der eher inhaltsarmen Präambel des Grundgesetzes immerhin schon im 5. Band seiner Entscheidungssammlung, im KPD-Verbotsverfahren, die normative Wirkung der Präambel anerkannt. Diese enthalte das für die Staatsorgane bindende Verbot auf die Wiedervereinigung Deutschlands hinzuarbeiten. Später wurden vom Gericht auch der Erwähnung des vereinten Europas in der Präambel Rechtswirkungen zugesprochen. In dieser Interpretation enthielt die Präambel zwar keine exakten Handlungspflichten der Staatsorgane, sie enthielt jedoch so genannte Staatszielbestimmungen, die die Organe der BRD dazu verpflichten, auf die Verwirklichung dieser Ziele hinzuwirken. Die Präambel war insbesondere dort von Bedeutung, wo dem Text des Grundgesetzes eine klare Aussage nicht zu entnehmen war. Man muss allerdings hinzufügen, dass etwa die Präambelsequenz, dass Deutschland den Frieden der Welt fördern will, angesichts mangelnder Präzision kaum eigenständige rechtliche Wirkungen auslösen kann.

Sehr viel weitergehend sind die Auswirkungen der Präambel in Frankreich. Die Präambel der Verfassung von 1958 verfügt über keinen eigenen Grundrechtskatalog. Stattdessen enthält die Präambel Verweise auf die Menschenrechtserklärung von 1789 und auf die Präambel der Verfassung der vierten Republik, mit denen sich das französische Volk feierlich verbunden erklärt. Vor die Wahl gestellt auf eine Grundrechtskontrolle zu verzichten oder die normative Kraft der Präambel anzuerkennen, entschied sich der Verfassungsrat nach einigem Zögern für die zweite Möglichkeit. Die Geltung der Grundrechte wie auch die Bindung des Gesetzgebers an diese wurde so mit der Präambel begründet. Angesichts der recht ausführlichen Aufzählungen in den beiden in Bezug genommenen Texten erhielt der Verfassungsrat so einen weiten Spielraum, den er unterschiedlich ausnützte. Ein äußerst wichtiger Teil des französischen Verfassungsrechts gilt im Ergebnis aufgrund der normativen Wirkung der Präambel. Man kann wohl mit Fug und Recht behaupten, dass die Präambel das französische Verfassungsrecht revolutioniert hat.

Wiederum im scharfen Kontrast zu diesen weitreichenden rechtlichen Folgen, ist die Präambel der portugiesischen Verfassung trotz ihres Inhalts ohne messbare normative Auswirkungen geblieben. Die zahlreichen in ihr angesprochenen Staatsstrukturprinzipien werden allesamt im späteren Verfassungstext wieder aufgenommen, so dass deren Ableitung aus der Präambel unnötig ist. Die Präambel ist hier bloßes Dekor, denn wenn sich Rechtssätze eindeutig aus den Artikeln der Verfassung ergeben, werden Juristen in aller Regel vermeiden, die Präambel als eigenständigen Rechtssatz aufzufassen. Sie bleiben dann allerdings als Auslegungsregeln interessant.

Zusammenfassend lässt sich dies so verstehen, dass Verfassungspräambeln eigenständige Rechtssätze enthalten können, wenn sich der nachfolgende Verfassungstext als lückenhaft erweist. Daneben bringen Präambeln die besondere Bedeutung der in ihr angesprochenen Gesichtspunkte für den Verfassungsgeber zum Ausdruck. Dieser betont hier, welche Wertentscheidungen für ihn von besonderer Bedeutung sind. Dies ist in Auslegungsfragen und Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen.

Gottesbezüge sind heute in vier, Verweise auf das christliche Erbe sind in zwei mitgliedstaatlichen Verfassungspräambeln enthalten. Die Gottesbezüge kommen dabei entweder in Form einer invocatio trinitatis vor, also einer expliziten Anrufung der heiligen Dreifaltigkeit. Dies ist etwa in Irland und Griechenland der Fall. Der deutschen und polnischen Präambel geht demgegenüber jeweils eine nominatio dei voran. Das deutsche Grundgesetz etwa beginnt mit der Nennung des Bewusstseins der Verantwortung vor Gott und den Menschen. 1949 bestand insoweit wohl große Einigkeit, dass es sich dabei um den christlichen Gott handeln sollte. Heute gehen allerdings die meisten, wenn auch nicht alle, deutschen Staatsrechtslehrer davon aus, dass es sich bei der nominatio um eine neutrale Bezugnahme handele, die als „Chiffre für eine Transzendente Entität“ zu verstehen sei.

Die beiden christlichen Referenzen, in der polnischen und in der slowakischen Verfassung, spielen in der verfassungsrechtlichen Diskussion in beiden Ländern eine untergeordnete Rolle. Abgelehnt wird allerdings, dass dadurch ein christlicher Staat konstituiert werde.

Die Aufnahme von Gottesbezügen in die Verfassungstexte war in neuerer Zeit meist äußerst umstritten und polarisierte die Öffentlichkeit wie kein anderes Thema. Dabei wird ein rechtlicher Gehalt in manchen Stellungnahmen schlicht verneint oder teilweise kaum thematisiert. Weitgehend Einigkeit besteht, dass auch die Berufung auf den christlichen Gott keinen „christlichen“ Staat konstituiert, sich also nicht gegen die Errungenschaft der Trennung von Kirche und Staat durchsetzt. Trotzdem wird religiösen Referenzen in Verfassungspräambeln zumeist nicht jeder normative Gehalt abgesprochen. So wird etwa die im deutschen Grundgesetz enthaltene „nominatio dei“ als Betonung der großen Bedeutung der Religionsfreiheit gelesen und sie gilt als Hinweis auf die Anerkennung überpositiver Rechtsgrundsätze. Daneben wird aus ihr auch das Gebot der Achtung der natürlichen Lebensgrundlagen gelesen. Schließlich sei sie Anti-Totalitäre Demutsformel, die an die Grenzen menschlicher Herrschaftsgewalt erinnere.

Sehr viel kontroverser fielen Einschätzungen irischer Gerichte zur normativen Bedeutung der „invocatio trinitatis“ aus. Diese rechtfertigte als Verweis auf das christliche Sittengesetz die Pönalisierung von Homosexualität.

Auch Gottesbezüge sind demzufolge nicht bar jeder normativen Wirkung. Die stark säkular geprägte Union wird sich aber mit normativen Wirkungen sicherlich stärker zurückhalten als etwa Irland.

Schweift der rechtsvergleichende Blick nun weiter, so finden sich auch im zwischenstaatlichen Recht interessante Auswirkungen von Präambeln.

Im Völkerrecht gehören Präambeln seit langem zum gängigen Bestandteil völkerrechtlicher Verträge. In Art. 31 Abs. 2 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge werden sie als Auslegungshilfe anerkannt. Bei der Unterscheidung zwischen Inhalt der Verträge und weniger wichtigem Zusammenhang werden Präambeln grundsätzlich als Inhalt angesehen. Insbesondere nennen die Parteien in den Präambeln häufig die mit dem Vertragsschluss

verfolgte Zielsetzung. Die häufig schwierig zu beantwortende Frage nach dem Ziel des Vertrages kann so von der Präambel verbindlich geklärt werden. Sie kann dann in der gemeinhin als besonders wichtig angesehenen am Sinn und Zweck des Vertrages orientierten teleologischen Auslegung eine gewichtige Rolle spielen.

Der Ableitung eigenständiger Rechtspflichten aus Präambeln stehen Staatenpraxis und Völkerrechtslehre allerdings skeptisch gegenüber. Im Gegensatz zum nationalen Recht, werden Präambeln also selten dazu genutzt, einen lückenhaften Vertragstext zu vervollständigen. Zwar findet sich selten eine absolute Ablehnung der Möglichkeit solcher Präambelfunktionen. Allgemein wird jedoch angenommen, dass insoweit äußerste Vorsicht angezeigt ist. Denn völkerrechtlich lässt sich grundsätzlich annehmen, dass die Verortung einer Aussage in der Präambel bedeutet, dass die Vertragsparteien hier keine eigenständigen Rechtspflichten begründen wollten.

Dieser Befund wird insbesondere durch die Europäische Menschenrechtskonvention bestätigt. Deren Präambel hat in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine bedeutende Auslegungsfunktionen gezeitigt und insbesondere eine stark erweiternde Auslegung der Justizgrundrechte begründet. Immer wieder wurden auch Abwägungen unter Rekurs auf die Präambel entschieden. Der EGMR hat aber aus der Präambel keine zusätzlichen Grundrechte abgeleitet.

Der Befund im Völkerrecht divergiert so leicht vom nationalen Verfassungsrecht. Die Präambel wird hier nicht zur Begründung eigenständiger Rechtspflichten genutzt. Ihre Auslegungsfunktionen sind dafür umso wichtiger.

Auch im Europarecht sind solche Auswirkungen denkbar. Die Gründungsverträge von EU und EG haben bisher alle Präambeln enthalten, aus denen sich klar die Entwicklung von einer Wirtschafts- zu einer Wertegemeinschaft ablesen lässt.

Insbesondere die Präambel des Europäischen Gemeinschaftsvertrags von 1957 hat in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine nicht zu unterschätzende Bedeutung erlangt. Der EuGH hat immer wieder auf sie rekurriert, um seine besonders integrationsfreundliche Auslegung der Artikel des Vertrages zu begründen.

Er hat unter anderem eines der für die Effektivität des Europarechts essentiellen Merkmale, die unmittelbare Wirkung einer Norm, aus der Präambel abgeleitet. Dies geschah schon in der für das Europarecht grundlegenden van Gend en Loos-Entscheidung von 1963. Unmittelbare Wirkung, das bedeutet, dass das Europarecht auch im nationalen Recht unmittelbare Wirkung zeitigt und damit insbesondere, dass sich Individuen direkt auf dieses Recht berufen können. Juristischer Anknüpfungspunkt für dieses zunächst sehr kontroverse Ergebnis war, dass die Präambel unmittelbar die Völker Europas anspricht und dies dafür streite, auch die Völker also die Bürger Europas direkt von dem Gemeinschaftsrecht profitieren zu lassen.

Auch die besonders strenge Auslegung der Wettbewerbsbestimmungen hat der EuGH mit der Präambel begründet. Hier war für ihn entscheidend, dass die Präambel deutlich zum Ausdruck bringe, dass die Union gerade auf das Erreichen eines barrierefreien Markts abziele.

Schließlich ließe sich auch die das Europarecht dominierende Auslegungsmaxime des *effet utile* mit dem Verweis auf die Präambel begründen. Denn die hierin angesprochene „immer engere Union“ lässt sich durch eine Auslegungsmethode, die jeder Norm den maximalen Nutzen für die EU abgewinnen will, effizient erreichen. Die Präambel des EGV hat sofern in ganz zentralen Bereichen der Auslegung des Vertrags eine herausragende Rolle gespielt.

Auch die Präambeln der Einheitlichen Europäischen Akte und des Europäischen Unionsvertrags, zwei späteren Gründungsverträge, hat der EuGH zur Auslegung oder für Abwägungsentscheidungen in Bezug genommen. Dies ist umso bemerkenswerter, als diese Präambeln der Jurisdiktion des EuGH grundsätzlich entzogen sind. Im Rahmen einer einheitlichen Vertragsauslegung sah sich der EuGH jedoch dennoch dazu befugt, die Präambeln heranzuziehen.

Die Präambel der EEA enthielt erstmals in den Europäischen Gründungsverträgen eine Nennung der Grundrechte. Der EuGH hatte Grundrechte schon vorher richterrechtlich entwickelt und anerkannt. Nach Inkrafttreten der einheitlichen Europäischen Akte konnte er deren Präambel jedoch eine späte Bestätigung seiner Rechtsprechung entnehmen.

Die Präambel des EUV hat er zur Begründung der hohen Bedeutung des Demokratieprinzips in der Union herangezogen. Das die Union hier als eine „demokratische Union“ benannt wird, haben gerade auch die Generalanwälte am EuGH in ihren Schlussanträgen immer wieder betont, um eine „demokratische“ Auslegung des Vertrags, was immer das im Einzelfall bedeutete, zu gewährleisten.

Als Fazit lässt sich so festhalten, dass sich im Europarecht bedeutende Auswirkungen der Präambel für die Auslegung der Verträge und für Abwägungsentscheidungen beobachten lassen. Auch hier enthält die Präambel regelmäßig keine eigenständigen Rechtspflichten. Sie wird aber genutzt um der Europäischen Integration eine Richtung zu geben.

Diesen rechtsvergleichenden Beobachtungen sind nun Ausgangspunkt um einigermaßen verlässliche Aussagen über rechtliche Wirkungen der religiösen Referenz in einem Europäischen Verfassungsvertrag zu treffen.

Dazu soll vorab Folgendes festgehalten werden:

Einem Gottesbezug oder der Bezugnahme auf das religiöse Erbe kann – in Anlehnung an die normative Wirkung von Präambeln im Allgemeinen und Gottesbezügen in Präambeln im Besonderen – nicht pauschal jede rechtliche Bedeutung abgesprochen werden. Insbesondere Argumente aufgrund der Laizität der Union kämen rechtliche Auswirkungen nicht in Betracht sind abzulehnen. Zu fragen wird vielmehr sein und dazu komme ich unten noch einmal, ob sich angesichts einer religiösen Referenz die Behauptung, die EU folge einer Laizität im französischen Sinne, aufrechtzuerhalten ist.

Allerdings ist es aufgrund der äußerst offenen Formulierung auch nicht möglich einer Referenz auf das religiöse Erbe Europas eigenständige Handlungspflichten der Unionsorgane zu entnehmen. Dies gilt umso mehr, als die neuen Gründungsverträge in vielfacher Weise die Belange der Religionen und Religionsgemeinschaften berücksichtigen. So wird für den EuGH aller Voraussicht nach schlicht kein Anlass bestehen, aus der religiösen Referenz neue Rechte zu kreieren.

Auch ein oft erwähntes Missverständnis will ich hier vorab ausräumen. Dass die Union aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas schöpft, wird sicher nicht zu einer Übernahme religiöser Lehren in wertgebundenen Abwägungsentscheidungen führen. Zwar kann in diesen Entscheidungen, das „kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas“ in Rechnung gestellt werden und bei der Auslegung bestimmter Normen – wie wir später sehen werden – berücksichtigt werden. Primär müssen diese Fragen aber anhand einer dogmatisch schlüssigen Auslegung der einschlägigen Normen des Verfassungsvertrags beurteilt werden. So wird sich weder die Frage der Förderung der Embryonenforschung noch die der europarechtlichen Beurteilung von Abtreibungen, soweit letzteres angesichts schmaler Kompetenzen der EU überhaupt von Bedeutung ist, aufgrund einer religiösen Referenz abschließend beurteilen lassen.

Ähnliches gilt für die Frage des türkischen Unionsbeitritts. Auch für diese enthält eine Erwähnung des religiösen Erbes Europas keine definitive Antwort. Wir haben gestern erfahren, wie vielseitig sich das religiöse Erbe Europas gestaltet. Nun aus diesem Erbe einen Ausschluss islamisch geprägter Staaten aus der Union schließen zu wollen, ist nicht gangbar.

Dies würde juristisch betrachtet selbst im Falle der ausdrücklichen Erwähnung des „christlichen Erbes Europas“ gelten. Denn die christliche Prägung eines Landes würde durch die Erwähnung des christlichen Erbes Europas in der Präambel nicht zur Beitrittsvoraussetzung. Die Beitrittsvoraussetzungen regelt allein Art. 49 EUV der einerseits postuliert, dass das beitriftswillige Land die Werte des Art. 2 achten und fördern muss und es sich zum anderen um einen europäischen Staat handeln muss. Beide Voraussetzungen schließen islamisch geprägte Länder nicht von vorneherein aus.

Durch die Erwähnung des christlichen Erbes Europas in der Präambel würde zum einen die Definition eines europäischen Landes in Art. 49 nicht auf christlich geprägte Länder verengt. Zwar kann der Europabegriff des Art. 49 sich nach ganz überwiegender Meinung durchaus verändern. Es ist jedoch aus juristischer Sicht kaum ersichtlich, warum nun gerade die Präambelnennung des Christentums die Grenzen Europas im Sinne des Art. 49 abschließend definieren sollte.

Auch wird die christliche Prägung durch die Erwähnung in der Präambel nicht als unabdingbare Grundlage für die Achtung der Grundsätze der Union postuliert. Ob diese Grundsätze beachtet werden, ist weiterhin anhand der in der Türkei vorgefundenen Verhältnisse zu beantworten und ist wohl beim derzeitigen Stand eher zu verneinen.

Die Frage des türkischen EU-Beitritts wäre nicht durch Erwähnung des christlichen Erbes 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.

Lassen sich einer religiösen Referenz keine neuen autonomen Handlungs- oder Unterlassungspflichten entnehmen, so beinhaltet sie ein Präjudiz für das sich entwickelnde europäische Religionsverfassungsrecht. Die Union erkennt durch die Präambel ausdrücklich an, dass sich das rechtliche Fundament, auf dem sie heute steht – Demokratie, rule of law, Menschenrechte – unter anderem aus dem religiösen Erbe Europas entwickelt hat und sie daraus weiterhin schöpfen will. Die positive Bedeutung der Kirchen und Religionsgemeinschaften wird durch die Präambel des neuen Gründungsvertrags gewürdigt. Einer Förderung des Atheismus durch die Union oder einem religionsblinden Laizismus wird damit eine Absage erteilt. Dies ergibt sich aus folgender Überlegung: Wenn die Union zu Beginn der Präambel ihres neuen Gründungsdokuments kundtut, dass sie aus dem religiösen Erbe Europas bei ihrer Weiterentwicklung schöpfen will, so geht dies sicherlich nicht mit atheismusfördernden Maßnahmen einher.

Gleichzeitig, und das ist sicherlich der praxisrelevantere Aspekt, bedeutet dies, dass die Union davon ausgeht, dass Religion auch einen Platz in der Öffentlichkeit hat. Damit fällt eine Vorentscheidung in der Frage, wie sich der Umgang der Union mit Glaubensgemeinschaften in Zukunft gestalten wird. Einem französischen Laizismusverständnis, nachdem Religion ein privates Phänomen sei und deshalb in der „sphère publique“ nichts zu suchen habe, wird man kaum folgen können, wenn das religiöse Erbe in der Präambel explizit angesprochen wird. Denn hier wird die Religion ja juristisch sehr sichtbar gemacht und zentral angesprochen und wenn die Union es so zur öffentlichen Sphäre rechnet, dann kann es nicht danach im Sinne des französischen Laizismus aus dieser herausgerechnet werden.

Vielmehr wird ein europäisches in der Entwicklung befindliches Religionsverfassungsrecht in Richtung einer neuen Religionsfreundlichkeit vorgezeichnet. Die Kirchen und Religionsgemeinschaften werden durch Präambel und Verträge als für die Union unverzichtbarer Partner anerkannt. Ihnen käme bei einer weiter fortschreitenden Integration so eine wichtige Rolle zu und es wäre die Erwartung der Union, dass sie die europäische Integration fördern. Diese hervorgehobene Rolle ist für die Kirchen und Religionsgemeinschaften fraglos ein großer Fortschritt, berücksichtigte doch das Recht der Union die Belange dieser Gemeinschaften bisher kaum. Bei dem Versuch „Europa eine Seele“ zu geben, wie es der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors ausgedrückt hat, stünden die Kirchen so mit in erster Reihe.

Aus der Präambel wird sich dadurch keine Privilegierung der Religionsgemeinschaften auf der einen Seite gegenüber Weltanschauungsgemeinschaften auf der anderen Seite begründen lassen. Denn die Präambel nennt „kulturellen, religiöses und humanistisches Erbe“ in einem Atemzug und anhand der Beratungen im Konvent lässt sich recht sicher feststellen, dass mit humanistischen gerade auch areligiöse Denkströmungen gemeint waren. Allerdings wird sich eine höhere Bedeutung von Religionsgemeinschaften aller Voraussicht nach in der täglichen Arbeit durchsetzen. Denn Weltanschauungsgemeinschaften sind regelmäßig wenig

organisiert, es fehlt hier an einem zentralen und mitgliederstarken Ansprechpartner, so dass sich im Dialog die großen Kirchen wohl mehr Gehör werden verschaffen können. Wenn man so will, ist dies die normative Kraft des Faktischen.

Die in der Präambel zum Ausdruck kommende Religionsfreundlichkeit des Unionsrechts muss bei der Auslegung der Bestimmungen des Vertrages berücksichtigt werden. Dabei bringt das Zusammenspiel von Präambel und den Einzelbestimmungen des Vertrages einen weiteren wichtigen, spezifisch europarechtlichen Gesichtspunkt zum Ausdruck: Zum einen bedeutet Religionsfreundlichkeit, dass die Union, dort wo sie selbst unmittelbar mit Religionsausübung konfrontiert wird, ein eigenständiges hohes Schutzniveau garantieren muss. Die direkte Konfrontation der Union mit Religionsausübung wird aber bei den im Verfassungsvertrag vorgesehenen Kompetenzen eher selten bleiben. Denn weiterhin sind die meisten Bereiche die mit dem Religionsverfassungsrecht in Berührung stehen und natürlich insbesondere das institutionelle Religionsverfassungsrecht selbst, im ausschließlichen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten.

Daneben bedeutet Religionsfreundlichkeit angesichts des Europäischen Subsidiaritätsprinzips und der die nationale Diversität schützenden Regelungen des Art. 17 des neuen Unionsvertrags, und Art. 22 der Grundrechtecharta aber auch eine besondere Berücksichtigung der nationalen religionsverfassungsrechtlichen Regelungen. Insoweit strebt das Europarecht erkennbar keine Nivellierung dieses Schutzniveaus an, es werden sich also nicht manche Religionsgemeinschaften in Zukunft mit weniger Rechten zufrieden geben müssen. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass das Europarecht den Religionsgemeinschaften im nationalen Recht nicht zu neuen Rechten verhelfen kann. Die in den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag von Kirchenvertretern aus einigen Mitgliedstaaten erhobene Forderung, nach einem gemeineuropäischen Mindestschutz ist so nicht Wirklichkeit geworden. Sie hätte auch leicht zu einer europäischen Überlagerung des nationalen Religionsverfassungsrechts führen können. Den deutschen Kirchen hätten sie angesichts des überdurchschnittlichen deutschen Schutzniveaus kaum Vorteile bringen können. Die Religionsfreundlichkeit begründet so keine Kompetenzen der Union, jeder Mitgliedstaat bleibt befugt „seine Religionsgemeinschaften“ so zu behandeln wie er will – zwischen Staatskirchentum und bloßem Ignorieren.

Das oben Gesagte deutet schon darauf hin, dass die meisten Auswirkungen der religiösen Referenz im Bereich des Religionsverfassungsrechts zu beobachten sein dürften.

Im Lichte der in der Präambel zum Ausdruck kommenden Religionsfreundlichkeit sind vor allem die religionsverfassungsrechtlichen Vorschriften auszulegen. Dies gilt insbesondere für Art. 17 AEUV als religionsverfassungsrechtlichem Dreh- und Angelpunkt des Unionsrechts. Dieser schreibt vor, dass die Union die nationalen Rechte der Religionsgemeinschaften zu achten hat und sie nicht beeinträchtigen darf. Die Vorschrift übernimmt so, die dem Vertrag von Amsterdam beiliegende Erklärung Nr. 11, die den gleichen Wortlaut hatte. Als bloßer Bestandteil einer Erklärung zum Vertrag war diese jedoch nicht rechtsverbindlich, sondern

nur bei der Auslegung anderer Vertragsbestimmungen zu berücksichtigen. Dies führte im bisherigen Unionsrecht, dass der Schutz der Rechte der Religionsgemeinschaften nur im Rahmen des Schutzes der nationalen Identität im Sinne des Art. 6 Abs. 3 EUV möglich war. Das bedeutete, dass lediglich die Teile des nationalen Religionsverfassungsrechts vor der Verdrängung durch Unionsrecht geschützt waren, die sich als Ausdruck der nationalen Identität interpretieren ließen. Dies umfasste unstreitig nur eine recht begrenzte Zahl ganz zentraler Bestimmungen.

Diesem Mangel hilft der Vertrag von Lissabon ab, indem er die Kirchenerklärung als vollgültigen Bestandteil in die Verträge integriert. Durch die religiöse Referenz wird die Schutzrichtung des Art. 17 AEUV verdeutlicht. Dieser schützt nicht mehr nur die Normen, die Bestandteil der nationalen Identität sind. Zwar geht eine in der juristischen Literatur vertretenen Auffassung in diese Richtung. Es erscheint jedoch überzeugend anzunehmen, dass Art. 17 AEUV nicht nur die religionsverfassungsrechtlichen Grundentscheidungen des nationalen Rechts, sondern die Rechte der Kirchen und Religionsgemeinschaften nach nationalem Recht als solche schützt. Dies folgt aus dem Wortlaut der Bestimmung und der Religionsfreundlichkeit des Unionsrechts.

Um ein Beispiel für Deutschland zu geben: Art. 17 schützt nicht nur den öffentlich-rechtlichen Status der Kirchen, sondern etwa auch die 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 solche als Schutzgut des Art. 17 AEUV anzusehen.

Die Vorschrift ist im Ergebnis dahingehend auszulegen, dass die Union verpflichtet ist, die im jeweiligen nationalen Recht strukturgebenden und charakteristischen Rechte in substantiellem Umfang zu achten. Dies schließt in Einzelfragen eine Beeinträchtigung dieser Rechte allerdings nicht völlig aus.

Die Dialogverpflichtung des Art. I-52 Abs. 3 EVV ist Ausdruck der Anerkennung der Bedeutung der Kirchen 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 auswirken. Der Wortlaut spricht für eine strikte Bindung. Andererseits wären damit Probleme verbunden, wie etwa die Verpflichtung zum Dialog mit islamistischen Extremisten oder Scientology, was für eine gewisse Freiheit der Union bei der Auswahl der Gesprächspartner sprechen mag. Die Betonung des religiösen Erbes in der Präambel hilft bei der Entscheidung dieser Frage nicht weiter.

Bei der Beantwortung dieser Frage, ist allerdings zu beachten, dass die Bejahung der Entscheidungsfreiheit der Union auf lange Sicht doch die allseits nicht erwünschte unionsrechtliche Überlagerung des nationalen Religionsverfassungsrechts zur Folge haben könnte.

Bei der Auslegung, der in der Grundrechtecharta garantierten Religionsfreiheit des Art. II-70 EVV, wären die religiösen Referenzen ebenfalls zu beachten. Ich will hier auf die meisten Fragen nicht genauer eingehen, da wir heute morgen im Vortrag von Professor Muckel schon sehr viel mehr über diese Freiheit erfahren haben, als ich zu sagen in der Lage wäre.

Nur wenige ganz knappe Anmerkungen: Die Nennung des religiösen Erbes führt nicht zu einer Begrenzung des Schutzbereichs in dem Sinne, dass nur Religionen hierunter fallen, die in Europas Erbe gewirkt haben oder – im Falle der Aufnahme eines Gottesbezugs – einen historisch tradierten Gottesbegriff anerkennen. Denn die Neutralität der Union führt zweifelsohne dazu, dass Religionen unabhängig von einer historischen Verwurzelung anzuerkennen sind. Alles andere würde der Glaubensfreiheit diametral entgegen laufen.

Allerdings spricht eine religiöse Referenz dafür, die Anforderungen an einen Eingriff in die negative Religionsfreiheit nicht zu niedrig anzusetzen. Negative Religionsfreiheit, das bedeutet, dass der Bürger nicht vom Staat zur Religion gezwungen werden kann und er auch nicht zu starkem religiösen Werben von Seiten des Staates und u. U. von Privaten ausgesetzt werden darf. Doch hier gilt das oben Gesagte. Die Union, wenn sie zu Beginn ihres Gründungsdokuments die positive Bedeutung des religiösen Erbes offen anspricht, kann nicht gleichzeitig jede Konfrontation eines Unionsbürgers mit religiösen Symbolen als Eingriff in dessen negative Religionsfreiheit werten. Vielmehr ist es dem Bürger zuzumuten mit religiösen Symbolen jedenfalls von Privaten konfrontiert zu werden. Ganz ähnlich ja übrigens, wie dies mit den europaweit tourenden sogenannten Atheismus-Bussen der Fall ist.

Alle religiösen Referenzen können argumentativ dafür genutzt werden, aus den Religionsgrundrechten Schutzpflichten abzuleiten. Schutzpflichten gehen über die historische Funktion von Grundrechten als Abwehrrechte gegen hoheitliches Handeln hinaus. Sie verlangen vom Staat oder der Union den Schutz der Grundrechtsausübung seiner Bürger gegenüber privater Ingerenz. Allerdings eröffnen sich der hoheitlichen Gewalt hierbei beträchtliche Ermessensspielräume, so dass nur in sehr wenigen Fällen der Anspruch eines Bürgers auf eine konkrete staatliche Schutzmaßnahme ausgelöst wird.

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. Insoweit lässt sich eine grundsätzliche Bejahung von Schutzpflichten vertreten. Dies darf jedoch nicht über das damit verbundene, europarechtliche Kompetenzproblem hinwegtäuschen. Schutzpflichten setzen nach einer weithin anerkannten Regel Kompetenzen voraus und begründen sie nicht. Dies gilt gerade im Europarecht, da ansonsten die Grundrechtecharta zu einem ungeahnten Kompetenzreservoir für die Gemeinschaft werden könnte. In vielen Bereichen, wo der Schutz der freien Religionsausübung gewährleistet werden könnte, etwa dem allgemeinen Ordnungsrecht, fehlt es der Union jedoch von vorneherein an generellen Kompetenzen.

Selbst in Bereichen, in denen Kompetenzen der Union vorhanden sein könnten, insbesondere bei der Bekämpfung von Diskriminierungen, ist weiterhin die Subsidiarität des Unionsrechts

zu beachten. Dies bedeutet, dass eine europäische Schutzpflicht nur dann zu bejahen ist, wenn die Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen nicht ebenso gut in der Lage sind. Damit dürften in den seltensten Fällen tatsächlich Schutzansprüche des Bürgers gegen die Union zu bejahen sein.

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 für beide Seiten einzelne Normierungen der Verfassung anführen können und es ist dann regelmäßig die Aufgabe des Richters eine dieser Seiten 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 diesen Vorwurf zu entgehen oder zumindest doch seine 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 Religion würde nun der Verweis auf das religiöse Erbe 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 Union für die Religionsfreiheit die Beschränkung eines anderen Grundrechts rechtfertigen soll. Kollidieren so etwa Tierschutz und Religionsausübungsfreiheit, so mag der Verweis auf die Präambel traditionelle Riten eher rechtfertigen, als dies ansonsten in solch einer Konstellation der Fall wäre.

In diesen Entscheidungen 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.

Entnimmt man der Präambel so einen ersten Auslegungstopos den der „Religionsfreundlichkeit“ und kann dies in unterschiedlichen Situationen von Bedeutung sein, so kommt in der Formulierung noch ein anderer Auslegungstopos zum Ausdruck.

Die Präambel erklärt, dass die Union aus dem „kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas schöpft“ aus dem sich Werte der Union entwickelt haben. Die direkte Verbindung zwischen dem Erbe Europas und seinen Werten ist unzweifelhaft. Das bedeutet insbesondere, dass die Begriffe des Verfassungsvertrags anhand auch in ihrer historischen-europäischen Bedeutung, wenn man so will „christlich-abendländisch“, ausgelegt werden müssen. Dies sei hier nur noch anhand eines Beispiels dargestellt.

Die Europäische Grundrechtecharta, die durch den Vertrag von Lissabon erstmals Rechtsverbindlichkeit erlangen würde, garantiert erstmals im geschriebenen Unionsrecht die

Menschenwürde. Menschenwürde gehört sicherlich zu den schwierigsten zu fassenden Begriffen in den Rechtswissenschaften. Schon in Deutschland besteht über die Auslegung nur bedingt Einigkeit und in Europa wird sich eine solche noch sehr viel schwieriger herstellen lassen. Der Verweis auf das religiöse und humanistische Erbe wird hier nicht alle Zweifelsfragen beantworten können. Allerdings könnte er bei einem bestimmten Punkt zur Klärung beitragen:

Das bedeutet keine ausschließliche Interpretation der Menschenwürde anhand christlicher Würdeinterpretationen. Genau wäre etwa die Würdekonzption Kants angemessen zu berücksichtigen. Insoweit erlangt dieser Auslegungstopos insbesondere dann Bedeutung, wenn verschiedene Entwicklungslinien eines Begriffs zu gleichen Ergebnissen führen. Die europarechtlich überaus schwierig zu begründende Abwägungsresistenz der Menschenwürde, ließe sich insbesondere mit der christlichen „imago dei“-Lehre und der Kant'schen Würdebegründung rechtfertigen.

Zur abschließenden Zusammenfassung dieser Ergebnisse ist festzustellen, dass eine religiöse Referenz selten Auslegungs- oder Abwägungsergebnisse endgültig determiniert. In ihr bringt die Union jedoch die hohe Bedeutung, die sie der Religion und der Religionsausübung zubilligt zum Ausdruck. Diese Religionsfreundlichkeit muss bei der Auslegung eines neuen europäischen Gründungsvertrags berücksichtigt werden. Dies kann ein wichtiger Schritt hin zur Entwicklung eines kohärenten europäischen Systems im Umgang mit Religionen sein. Dieser Aspekt sollte auch bei zukünftigen Debatten über die politische Beurteilung der Aufnahme einer religiösen Referenz beachtet werden. Das könnte diesen Debatten, und auch den davon nicht direkt betroffenen soziologischen, politischen und theologischen Fragen, zu etwas mehr Sachlichkeit verhelfen und Hoffnungen und Ängste die immer wieder mit der Aufnahme eines Gottesbezugs verknüpft wurden, relativieren.

Thesepapier zum Vortrag:

**Die Erwähnung des religiösen Erbes in der Präambel
eines europäischen Gründungsvertrags – Rhetorik oder Rechtssatz?**

Dr. Kolja Naumann

Es gilt das gesprochene Wort!

1. Die rechtlichen Auswirkungen von Verfassungspräambeln sind sehr unterschiedlich und variieren von normativer Bedeutungslosigkeit bis hin zur Inkorporation ganzer Grundrechtskataloge.
2. Gottesbezüge in nationalen Verfassungspräambeln finden sich heute in unterschiedlicher Form in der deutschen, der polnischen, der irischen und der griechischen Verfassung. Die rechtlichen Wirkungen dieser Gottesbezüge sind allesamt umstritten.
3. Im Völkerrecht werden Präambeln durch Art. 31 Abs. 2 WVK als Auslegungshilfe anerkannt. Von ihnen können insbesondere in der teleologischen Auslegung wichtige Impulse ausgehen.
4. In der Rechtsprechung des EuGH hat insbesondere die Präambel des EGV eine nicht zu unterschätzende Bedeutung erlangt. Der EuGH hat immer wieder auf die Präambel rekurriert, um seine besonders integrationsfreundliche Auslegung der Gründungsverträge zu begründen.
5. Der Bezugnahme auf das religiöse Erbe im Vertrag von Lissabon kann – in Anlehnung an die Wirkungen von Präambeln im Allgemeinen und Gottesbezügen in Präambeln im Besonderen – nicht pauschal jede rechtliche Bedeutung abgesprochen werden.
6. Alle religiösen Referenzen enthalten ein Präjudiz für das sich entwickelnde europäische Religionsverfassungsrecht und bringen eine neue Religionsfreundlichkeit zum Ausdruck.
7. Die religiösen Referenzen stehen einem türkischen EU-Beitritt nicht entgegen. Auch die Erwähnung des christlichen Erbes würde nicht dazu führen, dass nur christlich-geprägte Staaten beitreten dürfen.
8. Art. 17 AEUV ist als religionsverfassungsrechtlicher Dreh- und Angelpunkt des Unionsrechts im Lichte der in der Präambel angelegten Religionsfreundlichkeit auszulegen.
9. Für die Auslegung der Religionsfreiheit des Art. 10 Grundrechtecharta sind religiöse Referenzen zu beachten. Dabei spricht eine religiöse Referenz dafür, die Anforderungen an einen Eingriff in die negative Religionsfreiheit nicht zu niedrig anzusetzen.
10. Große Bedeutung kann den religiösen Referenzen in Abwägungsentscheidungen zukommen. In diesen Entscheidungen wird in Zukunft das in der Präambel zum Ausdruck kommende besondere Gewicht der Religionsausübung Berücksichtigung finden müssen.
11. Die enge Anbindung der Entwicklung der Grundwerte der Union an das Erbe Europas in der Präambel bringt einen christlich-abendländischen Auslegungstopos zum Ausdruck.