

Der folgende Text wurde erstmals in dem Buch
„Verfassung für Europa – Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger“
veröffentlicht, das im W. Bertelsmann Verlag erschienen ist.

Er wird nun zusätzlich eigenständig unter einer
Creative-Commons-Lizenz
veröffentlicht.

Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 2.0 Deutschland

Hier finden Sie eine Zusammenfassung des Lizenzvertrags in
allgemeinverständlicher Sprache:

Sie dürfen:

- den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich aufführen

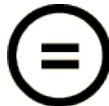
Zu den folgenden Bedingungen:



Namensnennung. Sie müssen den Namen
des Autors/Rechtsinhabers nennen.



Keine kommerzielle Nutzung. Dieser Inhalt
darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet
werden.



Keine Bearbeitung. Der Inhalt darf nicht
bearbeitet oder in anderer Weise verändert
werden.

- Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter die dieser Inhalt fällt, mitteilen.
- Jede dieser Bedingungen kann nach schriftlicher Einwilligung des Rechtsinhabers aufgehoben werden.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt.

PRÄAMBEL

Die Präambel der Europäischen Verfassung besteht aus nur einem, schier endlosen Satz mit über 250 Wörtern. Zur Verbesserung der Lesbarkeit ist dieser in sechs Abschnitte unterteilt. Der Autor des *Aufmachers*: Valéry Giscard d'Estaing, der Präsident des Verfassungskonvents höchstpersönlich.

Im ersten Abschnitt wird die *Urquelle* Europas beschrieben, aus der die Mütter und Väter der Verfassung schöpften. Diese Quelle speist sich aus kulturellen, religiösen und humanistischen Strömungen. Aus derselben Quelle entwickelten sich sowohl die allgemeinen Menschenrechte als auch die speziell europäischen Werte. Diese sind: Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit.¹

Der Abschnitt zwei ist ein Sammelbecken der zentralen *Ziele* der Europäischen Union. Während Demokratie und Transparenz die Grundlage des öffentlichen Lebens in Europa bilden, plant die Europäische Union, in der Welt Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität durchzusetzen. Im Haus Europa sollen vor allem Fortschritt und Wohlstand allen Menschen nutzen, selbst den Schwächsten und den Ärmsten. Kultur, Wissenschaft und sozialer Fortschritt sollen das Leben der Menschen in Europa prägen.

Dass die „Völker Europas“ durch das Projekt der europäischen Integration „immer enger vereint“ ihr Schicksal gemeinsam gestalten sollen, erfährt der Leser in Abschnitt drei.

Im vierten Abschnitt ist das Grundelement des deutschen *Föderalismus*² und zugleich auch der Leitspruch³ der Union genannt: Europa ist „in Vielfalt geeint“. Die Europäische Union soll danach die jeweils unterschiedliche Kultur, Tradition und nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten schützen. Weiterhin wird in diesem Abschnitt auf die Verantwortung der Europäer gegenüber zukünftigen Generationen und der Erde hingewiesen.

Der fünfte Abschnitt ist ein durch die Staats- und Regierungschefs neu aufgenommener Appell an sich selbst, die europäische Integration fortzuführen.

Schließlich betonen die Staats- und Regierungschefs, dass sie die Leistung des Europäischen Verfassungskonvents würdigen. Diese bestand in der Erarbeitung des Entwurfs zu dieser Verfassung „im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“.

Einstimmung und Skizze der Befindlichkeit?

Charakteristisch für die Präambel einer Verfassung sind zwei Eigenschaften: Sie dient erstens der „Einstimmung in das Regelwerk“ der Verfassung und sie ist zweitens eine „Skizze der Befindlichkeit des Verfassungsgebers“⁴. Aufgrund der besonderen

1 Während die allgemeinen Menschenrechte auf die Zeit der französischen Revolution zurückzuführen sind, reicht die Entstehung der europäischen Werte bis in die griechisch-römische Antike zurück.

2 Vgl. zum Begriff des Föderalismus Kampfer 2003, 21-23.

3 Vgl. Artikel 8.

4 Kunig in Münch/Kunig 1992, Präambel, Rn.1.

Ausgangskonstellation trifft dies jedoch bei der europäischen Verfassungspräambel nicht ganz zu, und zwar aus den folgenden Gründen. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika besitzt zum Beispiel eine Präambel aus nur einem kurzen Satz, der mit den Worten beginnt: „Wir, das Volk der Vereinigten Staaten“ und endet mit „erlassen diese Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika“.⁵ Auch die Präambel des deutschen Grundgesetzes ist kurz gefasst und endet mit den Worten: „hat sich das Deutsche Volk [...] dieses Grundgesetz gegeben“⁶. Im Gegensatz zur europäischen Präambel haben sowohl die deutschen wie auch die US-amerikanischen Verfassungsgeber damit das Volk als die verfassungsgebende Gewalt bezeichnet.⁷ Der Leser dieser Präambeln fühlt sich daher „mitgenommen“, als Staatsbürger empfindet er ein wenig Stolz.

Die vom Konvent *im Namen der Bürgerinnen und Bürger erarbeitete*⁸ Europäische Verfassung dagegen beginnt nicht etwa mit den Worten: „Wir, die Völker Europas“. Doch eben ein solcher Auftakt hätte beim Leser zu einer guten „Einstimmung in das Regelwerk“ geführt. Auch hätte eine solche Formulierung den Staats- und Regierungschefs einen Anlass geboten, über eine europaweite Volksabstimmung nachzudenken. Da dem Verfassungskonvent aber offenbar der Mut und die Zuversicht zu dieser Vorlage fehlten, stimmt Europa nun lediglich mit einer begrenzten Zahl seiner Unionsbürger über die Verfassung ab, während die restlichen Unionsbürger als „Beifahrer der europäischen Integration“ dem Ausgang der Referenda ohne direkte Mitwirkungsmöglichkeit entgegenblickt. Damit ist Europa einen Schritt zurückgefallen auf dem Weg zu einer europäischen Demokratie. Wenig Trost ist darin zu erkennen, dass schon das deutsche Grundgesetz nicht durch das Volk direkt beschlossen wurde. Doch neben diesem demokratietheoretischen Mangel ist die europäische Verfassungspräambel als „Einstimmung“ zudem zu lang, und ihre Abstraktheit erinnert eher an die einleitenden Worte eines völkerrechtlichen Vertrages.

■ Die Präambel und ihre Vorgängerin

Vergleicht man die Verfassungspräambel mit ihrer Vorgängerin, der Präambel des Vertrags von Maastricht aus dem Jahr 1992, so fällt auf, dass die dort noch konkret benannten Ziele nunmehr fehlen. Es handelt sich um das Ziel der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, der Einführung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und einer Unionsbürgerschaft sowie der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Zwar wurden seitdem schon einige dieser Ziele erreicht; ihre zukünftige Vertiefung ist aber eine neu angestrebte, beachtliche Aufgabe. Und gerade die Erreichung von Zielen, wie die Einführung einer Unionsbürgerschaft, hätte zugunsten der „Einstimmung“ in der Präambel erwähnt werden können. Denn bereits heute genießt jeder Staatsbürger eines Mitgliedstaates der Union (Unionsbürger) das Recht der Freizügigkeit in der gesamten Europäischen Union, das Wahlrecht zum Europaparlament, das kommunale EU-Wahlrecht, das Beschwerderecht beim Europaparlament sowie einen umfassenden diplomatischen EU-Schutz im Ausland.⁹ Indem die Präambel anstelle von Unionsbürgern von „Bewohnern“¹⁰ der Union spricht, macht sie einen geradezu rückständigen Eindruck.

Weggefallen sind auch die Bekenntnisse zu einer „neuen Stufe“¹¹ der europäischen

5 Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, abgedruckt in: Adams 1994.

6 Präambel des deutschen Grundgesetzes, abgedruckt in: Schade 2003.

7 Vgl. Hömig in Seifert/Hömig 2003, Präambel, Rn.4.

8 Abschnitt 6 der Präambel der Verfassung für Europa.

9 Vgl. Artikel 17 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag).

10 Abschnitt 1 und Abschnitt 2 der Präambel; in der französischen Übersetzung: „citoyen“.

11 Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag), Präambel.

Integration und der Schaffung einer „immer engeren Union“¹². Die Abwesenheit dieser Begriffe lässt die Europäische Verfassung als abschließendes Werk erscheinen.

■ Eine Verfassung mit zwei unterschiedlichen Präambeln

Die mangelnde Einstimmung der Verfassungspräambel wird durch eine zweite Präambel geheilt, denn die Europäische Verfassung enthält in ihrem Teil II eine weitere Präambel, die es zu lesen lohnt – die der Grundrechtecharta.¹³ Damit besitzen die Europäer die weltweit einzige Verfassung mit zwei Präambeln: einer abstrakten und einer konkreten.

Eine „Skizze der Befindlichkeit des Verfassungsgebers“ ist dagegen die Präambel der Europäischen Verfassung sehr wohl, denn die Konventsmitglieder hatten am 13. Juni 2003 nach 23 offiziellen Sitzungen in über 16 Monaten nur noch einen gemeinsamen Wunsch: Sie wollten Väter und Mütter der Europäischen Verfassung werden. Angesichts eines möglichen Scheiterns des zeitlich begrenzten Verfassungskonvents wollte am Ende niemand mehr das Konsensverfahren stören. Deshalb stimmten sie dem Präambeltext vorbehaltlos zu.¹⁴ Und so setzte sich Valéry Giscard d'Estaing durch – mit dieser Präambel.

■ Weder ein Gottesbezug noch ein Verweis auf das christliche Erbe

Einen direkten Gottesbezug, wie er etwa in den Worten „im Bewusstsein der Verantwortung vor Gott“¹⁵ zum Ausdruck kommt, enthält die Europäische Verfassung nicht. Giscard d'Estaing als ehemaliger Staatspräsident Frankreichs war anderes gewohnt, denn Frankreich trennt infolge von Aufklärung und Revolution strikt zwischen Staat und Kirche.¹⁶ So fehlt auch ein Verweis auf das christliche Erbe, obgleich beides von Konventsmitgliedern gefordert worden war.¹⁷

Doch eine religiöse Aussage musste so formuliert werden, dass sie sich nicht auf ein christliches Verständnis beschränkte, denn es leben in der EU gegenwärtig fünfzehn Millionen Muslime, was der Bevölkerung eines mittleren Staates entspricht. Vor dem Hintergrund der Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei wäre eine Beschränkung auf das so genannte „christliche Abendland“ zumindest bedenklich gewesen. Daneben hätten sich auch andere Religionsgemeinschaften oder die atheistischen Mitbürger Europas schnell ausgegrenzt gefühlt. Vor diesem Hintergrund enthält Europas Präambel jetzt nur einen Hinweis auf das „religiöse Erbe“ der Europäer.

Ein starkes Argument für einen Gottesbezug war, dass dadurch alle absoluten Machtansprüche staatlicher Willkür zurückgewiesen und sich die politischen Entscheidungsträger ihrer besonderen Verantwortung – vor Gott – jederzeit bewusst würden. Denn auch die europäische Geschichte ist, wie Naziherrschaft und Stalindiktatur belegen, nicht von unbedingter staatlicher Gewalt verschont geblieben.

Auch eine Kompromisslösung, wie sie in der offenen Formulierung der polnischen Verfassungspräambel zum Ausdruck kommt, wurde nicht gefunden. Danach respektiert die polnische Nation sowohl diejenigen, die an Gott als Quelle der Wahrheit, Gerechtigkeit, Güte und Herrlichkeit glauben, als auch jene, die diesen Glauben nicht teilen, aber diese

12 EU-Vertrag, Präambel.

13 Siehe Teil II der Verfassung für Europa, Präambel.

14 Siehe unter <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/konvent/plenar/pt23.shtml> (20.06.2005)

15 Vgl. Präambel des deutschen Grundgesetzes.

16 Giscard d'Estaing wurde daher auch von einer polnischen Journalistin mit dem russischen Astronauten Gagarin verglichen, der aus dem Weltraum mit dem berühmten Satz zurückkam, er habe dort oben Gott nicht gefunden.

17 Vgl. Wernicke 2003 und Meier 2003.

fundamentalen Werte abgeleitet aus anderen Quellen respektieren.¹⁸

Stattdessen wurde das Thema auf dem Brüsseler Gipfeltreffen am 12. und 13. Dezember 2003 folgenlos debattiert.¹⁹ Zuvor hatte ein entsprechender Änderungsantrag im Europaparlament keine Mehrheit gefunden²⁰ und auch im Deutschen Bundestag war der Versuch der CDU/CSU-Fraktion, die Bundesregierung zur Intervention zu bewegen, gescheitert.²¹

■ Am Anfang war Thukydides

Als die Regierungskonferenz zur Europäischen Verfassung im Juni 2004 mit einer Einigung der Staats- und Regierungschefs zu Ende ging, war der Konventsentwurf nicht mehr der alte. Obgleich der Entwurf zur Präambel direkt aus der Feder des Konventspräsidenten Giscard d'Estaing stammte, hatten die Vertreter der Regierungen sich nicht davor gescheut, auch den Text dieser Vorlage zu verändern. Während die meisten Änderungen redaktioneller Natur waren, strichen sie das ehemals vorangestellte Motto des antiken Staatsdenkers Thukydides aus der Verfassung.²² Entnommen war es seinem Lebenswerk, dem vierbändigen Faktenbericht „Der Peloponnesische Krieg“, den er in den Jahren 431 bis 424 vor Christus schrieb. Doch einige Regierungsvertreter müssen bemerkt haben, dass im Mittelpunkt dieses Werkes der Untergang Athens und damit eine Darstellung der Ursachen des Verfalls der Vaterstadt von Thukydides stand²³, eine Zukunftsvision, welche wohl von niemandem mit dem Haus Europa in Verbindung gebracht werden soll. Doch das Zitat hatte nun auch bereits erfolgreich als strategisches Mittel des Konventspräsidenten gedient. Denn dieser überreichte am 20. Juni 2003 in Thessaloniki der griechischen Ratspräsidentschaft den Verfassungsentwurf mit den Worten „Kyrie Proethre!“. Das in griechischer Sprache gehaltene Motto Thukydides' fachte die Begeisterung der Ratspräsidentschaft weiter an. Der Funke sprang auf die Staats- und Regierungschefs über, welche sich am 16. Juni 2004 auf den endgültigen Verfassungstext einigten und die Verfassung am 29. Oktober 2004 in Rom feierlich unterzeichneten.

Allein eine textliche Ergänzung der Vertreter der Regierungen darf in keiner Kommentierung fehlen. Denn wenn die Präambel nunmehr unter dem Hinweis auf die vergangenen „schmerzlichen Erfahrungen“ von der Bedeutung des geeinten Europas spricht, so betont sie mit großer Berechtigung die Erfahrungen der Europäer mit zwei Weltkriegen: Es waren zwei Weltkriege, die Europa verwüsteten, zwei Weltkriege, die in Europa begannen.

Literatur: Adams, Willi Paul (1994): Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist-Artikel – Paderborn. ■ Barbier, Cécile (2003): Die Regierungskonferenz ist unterbrochen, in: Zukunft Europa, H. 20, S. 1–4. ■ Büchler, Otto (1950): Thukydides und der Peloponnesische Krieg. Ein Kommentar in fünf Tabellen – Heidelberg. ■ Kampfer, Georg Kristian (2003): Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Föderation? – Berlin. ■ Malitz, Jürgen (1982): Thukydides' Weg zur Geschichtsschreibung, in: Historia, H. 31, S. 257–289. ■ Meier, Albrecht (2003): Christlich oder nur religiös? Die geplante Präambel der Verfassung erntet Kritik, in: Der Tagesspiegel vom 05.06.2003. ■ Münch, Ingo von/Kunig, Philip (1992): Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 20), 4. Aufl. – München. ■ REGIERUNGonline (2003): Europäische Union: EU-Gipfel gescheitert – Verfassungsprozess geht weiter (13.12.2003). ■ Schade, Peter (2003): Grundgesetz mit Kommentierung, 6. Aufl. – Regensburg. ■ Seifert, Karl-Heinz/Hömig, Dieter (2003): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, 7. Aufl. – Baden-Baden. ■ Wernicke, Christian (2003): Giscard sucht nach Kompromissen, in: Süddeutsche Zeitung vom 04.06.2003.

18 Vgl. <http://www.ecln.net> unter der Rubrik „European Constitutions“.

19 Vgl. REGIERUNGonline 2003.

20 Vgl. Barbier 2003 und Entschließung B5-0513/2003 des Europaparlaments vom 04.12.2003.

21 Der Antrag (Drucksache Nr.15/1695 vom 14.10.2003 des Deutschen Bundestages) fand keine Mehrheit.

22 „Die Verfassung, die wir haben ... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“ (Thukydides, II, 37)

23 Vgl. Malitz 1982.