

## Essay

### DER STREIT UM WERTE UND NORMEN. DIE PRÄAMBEL DES ENTWURFS DES VERFASSUNGSVERTRAGS VON 2003<sup>1</sup>

*Von Kiran Klaus Patel*

Endlich einmal sollte es um mehr gehen als um Agrarsubventionen, Außenhandelspolitik und Abwasserrichtlinien. Dem Entwurf eines „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ – wie das 2003 vom Europäischen Konvent angenommene Dokument offiziell hieß – stellte man deswegen eine Präambel voran, die in wesentlichen Teilen von den Werten Europas handelte. Eingeleitet wurde das Ganze durch ein Zitat von Thukydides, das eine Definition von Demokratie lieferte. Zitat und Präambel wurden ihrerseits bald Geschichte – selbst im Internet ist die hier zitierte Fassung kaum noch zu finden. Im Folgenden soll zunächst kurz darauf verwiesen werden, wie unpassend die Thukydides-Textstelle eigentlich war. Die Details der Kontroverse um Zitat und Präambel interessieren hier allerdings weniger als eine grundsätzlichere Frage. Denn wenngleich europäische Werte häufig beschworen werden, tut sich nicht nur die EU unserer Tage schwer, diese klar zu benennen und zu ihnen zu stehen. Dasselbe gilt auch für die Vorläuferorganisationen der heutigen Europäischen Union seit den 1950er-Jahren. Die Geschichte des Bezugs auf Werte und Normen sowie ganz besonders auf Grundrechte im europäischen Einigungsprozess soll deswegen im Folgenden knapp umrissen werden.

Mit dem Konvent sollte alles besser werden. Die Reformunfähigkeit der EU zu überwinden, das demokratische Defizit zu beseitigen und die Bürger für Europa zu begeistern – viel nahm sich der Europäische Rat auf jener Tagung im Brüsseler Stadtteil Laeken im Dezember 2001 vor, auf der er beschloss, einen Verfassungskonvent für die Europäische Union in die Welt zu setzen. Der Rat wählte damit eine radikale Alternative zur üblichen EU-Methode, Vertragsänderungen intergovernmental im stillen Kämmerlein auszuhandeln. Dagegen versprach dieser Ansatz, transparenter zu sein und die Bürger stärker zu beteiligen. Das Thukydides-Zitat gehört zu diesem Versuch, die EU mit neuem Sinn zu versehen, auf eine dauerhafte und überzeugende rechtliche Basis zu stellen sowie durch Rückbezug auf die Geschichte und Grundsätzliches zukunftsfähig zu machen. Vorgeschlagen hat die Referenz an die Antike das Präsidium des Konvents unter Valérie Giscard

---

<sup>1</sup> Essay zur Quelle: Entwurf des Verfassungsvertrages vom 18. Juli 2003 (Europäischer Konvent).

d’Estaing. Giscard d’Estaing, der als ehemaliger französischer Staatspräsident und erfahrener Europapolitiker die Rolle des Präsidenten des Europäischen Konvents übernahm, setzte sich in der Folgezeit ganz besonders für das Zitat am Beginn der Präambel ein. Es steht damit für die Projektionen und Hoffnungen, die manche EU-freundlichen Spitzenpolitiker damals mit dem Einigungsprojekt verbanden.

Das Thukydides-Zitat schöpfte tief aus dem Fundus klassischer Bildung, und dieser Anspruch drückte sich auch darin aus, dass man es im altgriechischen Original und in der Sprache des jeweiligen Mitgliedstaats abdruckte.<sup>2</sup> Der griechische Historiker des fünften Jahrhunderts vor Christus gibt darin die berühmte Leichenrede des Perikles wieder und bietet in der zitierten Stelle eine Definition von Demokratie. Angesichts des spätestens seit den 1990er-Jahren viel beklagten Demokratie-Defizits der Europäischen Union bildete das Zitat Teil des Versuchs, die Werte und Normen der EU zu klären und zugleich auf die tiefe Verankerung des europäischen Zusammenschlusses in der Geschichte zu verweisen.

Das gewählte Zitat wird einem modernen Demokratieverständnis jedoch kaum gerecht. Demokratie ist zwar, wie Thukydides schreibt, nicht nur die Herrschaft der Wenigen. Sie nimmt heute aber auch für sich in Anspruch, nicht ausschließlich auf die Mehrheit ausgerichtet zu sein. Grundrechte und Minderheitenschutz sind lediglich zwei der unverzichtbaren Spielregeln moderner Demokratien, die verhindern sollen, dass die Herrschaft der Mehrheit in deren Tyrannei umschlägt. Außerdem gehörten zum *demos*, dem Staatsvolk zu Zeiten Perikles, weder Frauen, zugezogene Fremde, noch Sklaven – der Begriff der Mehrheit schloss von vornherein die meisten Menschen aus. In der Forschung ist außerdem umstritten, ob Thukydides in der Definition von Demokratie, die er Perikles in den Mund legte, nur gefährliche Propaganda sah – denn an anderer Stelle bezeichnete er dessen Regierungsstil als „Herrschaft des ersten Mannes“<sup>3</sup>, was den Verdacht nahelegt, dass Perikles sich lediglich mit dem Mäntelchen der Demokratie schmückte. Unpassend war außerdem, dass das Zitat auf den Peloponnesischen Krieg als blutigen Konflikt zwischen Athen und Sparta verweist und somit kaum als Vorbild einer europäischen Friedensordnung dienen kann. Im Mehrebenen-System der EU war außerdem nie vorgesehen, alle Fragen mit einfacher Mehrheit zu entscheiden. Aus all diesen Gründen taugte die Thukydides-Stelle nicht als erbauliche Referenz an die große Vergangenheit des Kontinents; dafür war die Geschichte zu sperrig und das aus der

---

<sup>2</sup> Europäischer Konvent, Entwurf: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2003, S. 5.

<sup>3</sup> Thuk II 65.

Vergangenheit Überlieferte zu vieldeutig. Die Zitatensuche ging also gründlich schief.

Das Schicksal des Thukydides-Zitats war symptomatisch für den weiteren Weg der Präambel und des gesamten Verfassungsvertrags, der sich bald in die Galerie gescheiterter Anläufe europäischer Integration einreihen sollte. Der negative Ausgang von Referenden in Frankreich und den Niederlanden stoppte im Sommer 2005 den Ratifizierungsprozess; dies läutete das Ende des Verfassungsvertrags ein. Die Geschichte der Präambel ist noch komplizierter. Denn die Mitgliedstaaten übernahmen nicht den 2003 vom Europäischen Konvent vorgelegten Entwurf. Vielmehr begannen nach dessen Vorlage intensive Verhandlungen zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, in denen der gesamte Text nochmals überarbeitet wurde. So wurde das Zitat in den Verhandlungen des Sommers 2004 unter irischer Ratspräsidentschaft gestrichen; die von den Staats- und Regierungschefs im Oktober 2004 in Rom feierlich unterzeichnete Fassung enthielt das Thukydides-Zitat bereits nicht mehr. Auch andere Teile der Präambel schrieb man deutlich um, so dass diese sich weniger verbindlich zu geteilten Werten und Normen bekannte.<sup>4</sup> Hatte schon der Entwurf des Konvents eine Kompromissformel nach einem langen Streit über den Stellenwert des Christentums und von religiösen Bezügen im Allgemeinen, der Rolle verschiedener Phasen europäischer Geschichte wie dem Humanismus und der Aufklärung, sowie des Stellenwerts von Werten und Normen wie Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit dargestellt, so galt dies noch mehr für die 2004 revidierte Präambel. Die Debatte über Werte und Normen rückte die Zivilgesellschaften und Regierungen der Mitgliedstaaten nicht näher zusammen, sondern verdeutlichte und verhärtete Konfliktlinien, etwa zwischen religiös geprägten und laizistischen Positionen sowie zwischen Anhängerinnen und Anhängern einer immer engeren Union und jenen, die stärker auf nationale Souveränitätsrechte pochten. Es wäre falsch, in diesem Konflikt den Hauptgrund für das Scheitern des Verfassungsvertrags zu sehen; *eine* Ursache bildete er aber durchaus.

---

<sup>4</sup> Amtsblatt der europäischen Union, C310 (2004), URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=DE>> (03.11.2017).

<b>Entwurf des Verfassungsvertrages vom 18. Juli 2003 (Europäischer Konvent)</b>	<b>Fassung des Verfassungsvertrages vom 29. Oktober 2004<sup>5</sup> (Unterzeichnung in Rom)</b>
<p>PRÄAMBEL (...) <i>Die Verfassung, die wir haben ... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.</i> <i>Thukydides, II, 37</i></p>	<p>PRÄAMBEL  SEINE MAJESTÄT DER KÖNIG DER BELGIER, DER PRÄSIDENT DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK, (...) IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS GROSSBRITANNIEN UND NORD-IRLAND ---</p>
<p>In dem Bewusstsein, dass der Kontinent Europa ein Träger der Zivilisation ist und dass seine Bewohner, die ihn seit Urzeiten in immer neuen Schüben besiedelt haben, im Laufe der Jahrhunderte die Werte entwickelt haben, die den Humanismus begründen: Gleichheit der Menschen, Freiheit, Geltung der Vernunft, Schöpfend aus den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas, deren Werte in seinem Erbe weiter lebendig sind und die zentrale Stellung des Menschen und die Unverletzlichkeit und Unveräußerlichkeit seiner Rechte sowie den Vorrang des Rechts in der Gesellschaft verankert haben,</p>	<p>SCHÖPFEND aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben.</p>
<p>In der Überzeugung, dass ein nunmehr geeintes Europa auf diesem Weg der Zivilisation, des Fortschritts und des</p>	<p>IN DER ÜBERZEUGUNG, dass ein nach schmerzlichen Erfahrungen nunmehr geeintes Europa auf dem Weg der</p>

<sup>5</sup> Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2005, URL: <<https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8228837e-4cca-4d0d-9128-7268de49b021/language-de/format-PDF/source-30977180>> (03.11.2017).

<b>Entwurf des Verfassungsvertrages vom 18. Juli 2003 (Europäischer Konvent)</b>	<b>Fassung des Verfassungsvertrages vom 29. Oktober 2004<sup>5</sup> (Unterzeichnung in Rom)</b>
<p>Wohlstands zum Wohl all seiner Bewohner, auch der Schwächsten und der Ärmsten, weiter voranschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Wesenszüge seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will,</p>	<p>Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstands zum Wohl aller seiner Bewohner, auch der Schwächsten und der Ärmsten, weiter voranschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Grundlage seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will,</p>
<p>In der Gewissheit, dass die Völker Europas, wiewohl stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Trennungen zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten,</p>	<p>IN DER GEWISSHEIT, dass die Völker Europas, stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Gegensätze zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten,</p>
<p>In der Gewissheit, dass Europa, „in Vielfalt geeint“, ihnen die besten Möglichkeiten bietet, unter Wahrung der Rechte des Einzelnen und im Bewusstsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde dieses große Abenteuer fortzusetzen, das einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann,</p>	<p>IN DER GEWISSHEIT, dass Europa, „in Vielfalt geeint“, ihnen die besten Möglichkeiten bietet, unter Wahrung der Rechte des Einzelnen und im Bewusstsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde dieses große Unterfangen fortzusetzen, das einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann,</p>
	<p>ENTSCHLOSSEN, das Werk, das im Rahmen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrags über die Europäische Union geschaffen wurde, unter Wahrung der Kontinuität des gemeinschaftlichen Besitzstands fortzuführen,</p>
<p>In dankender Anerkennung der Leistung</p>	<p>IN WÜRDIGUNG der Leistung der</p>

<b>Entwurf des Verfassungsvertrages vom 18. Juli 2003 (Europäischer Konvent)</b>	<b>Fassung des Verfassungsvertrages vom 29. Oktober 2004<sup>5</sup> (Unterzeichnung in Rom)</b>
der Mitglieder des Europäischen Konvents, die diese Verfassung im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas ausgearbeitet haben,	Mitglieder des Europäischen Konvents, die den Entwurf dieser Verfassung im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas erarbeitet haben –
[Sind die Hohen Vertragsparteien nach Austausch ihrer in guter und gehöriger Form befundenen Vollmachten wie folgt übereingekommen:]	

Während dieser Konflikt, der ein gutes Dutzend Jahre zurückliegt, vielen Leserinnen und Lesern vertraut sein dürfte, ist weniger bekannt, wie die EU zuvor mit der Frage von Werten und Normen umgegangen war. Diese soll hier knapp umrissen werden, bevor der Schluss einige übergreifende Perspektiven aufmacht.

Seit in der Nachkriegszeit die Debatte über europäische Kooperation und Integration an neuer Fahrt gewann, spielten Werte und Normen eine tragende Rolle. Zuständig für die Wahrung von Grundrechten, die im Folgenden beispielhaft im Vordergrund stehen sollen, war in der Arbeitsteilung internationalen Organisationen im Westeuropa jedoch in erster Linie der Europarat. Dagegen lieferten die Vorläuferorganisationen der EU, also die Montanunion, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Euratom, kein klares Bekenntnis zu spezifischen Werten und Normen und verfügten über keine Mechanismen, um Grundrechte zu sichern. Dafür waren ihre Institutionen zu einseitig auf Fragen der Wirtschaft ausgerichtet. Das zeigte sich bereits an der 1951 gegründeten Montanunion. Angesichts ihres Aufgabenspektrums hätten grundsätzliche Aussagen zur Sicherung von Werten und Normen eher deplaziert gewirkt. Ähnlich verhielt es sich mit den 1957 ins Leben gerufenen weiteren Gemeinschaften, der EWG und Euratom, die sich später mit der Montanunion zur Europäischen Gemeinschaft (EG) zusammenschließen sollten. Immer wieder diskutierte man zwar, das Bestehende stärker in Richtung einer expliziten Wertegemeinschaft umzuorientieren – etwa im Rahmen der 1954 gescheiterten Planungen für eine Europäische Politische Gemeinschaft oder der Fouchet-Pläne Anfang der 1960er Jahre. Diese Ansätze scheiterten jedoch. Vor diesem Hin-

tergrund hielt der in Luxemburg ansässige Europäische Gerichtshof 1958 fest, dass er für Grundrechtsfragen nicht zuständig sei.<sup>6</sup>

Für Grundrechte blieben also die Mitgliedstaaten und der Europarat zuständig. Die Debatte änderte sich erst, als durch zwei Grundsatzurteile des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg 1963/64 festgelegt wurde, dass europäisches Recht nationales Recht brechen konnte. Damit galt der Grundrechtesschutz der Nationalstaaten nicht mehr unbedingt und es tat sich eine wichtige Rechtslücke auf. Integration galt nun als Gefährdung, nicht als Garant von Demokratie und Grundrechten. Darauf hatte die europäische Ebene zu reagieren, wollte sie das Einigungsprojekt nicht selbst gefährden. Am klarsten positionierte sich der Europäische Gerichtshof, der in den kommenden Jahren immer häufiger betonte, dass die Beachtung und Sicherung der Grundrechte auch seine Arbeit leite. In einem berühmten Urteil vom Dezember 1970 hielt er fest, dass Gemeinschaftsrecht über nationalem Recht stehe, wobei „die Beachtung der Grundrechte“ zu den Rechtsgrundsätzen gehöre, die der Gerichtshof zu sichern habe.<sup>7</sup> Er schuf an der Wende zu den 1970er-Jahren Tatsachen und ging weit über eine reine Interpretation des Rechts hinaus. Er trug außerdem dazu bei, einen Mythos zu konstruieren: den Mythos, dass sich die Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten recht einfach auf einen gemeinsamen Nenner bringen ließen und (langfristig noch wichtiger), dass die Sicherung der Grundrechte den Einigungsprozess von Anfang an begleitet hätten.

Aber nicht nur der Europäische Gerichtshof in Luxemburg befasste sich zunehmend mit dem Thema. Auf die politische Tagesordnung rückte es auch bei der Frage, welche Kriterien die Europäische Gemeinschaft an Staaten anlegen sollte, die sich um Beitritt oder in anderer Form um ein enges Verhältnis zur Gemeinschaft bemühten. Das galt weniger für Großbritannien, Dänemark und Irland, die im Sommer 1961 Anträge auf Mitgliedschaft stellten. Menschenrechtsfragen und Demokratie spielten jedoch ebenfalls keine große Rolle bei der Vielzahl ehemaliger Kolonien, mit denen die EG in der Zeit durch Assoziierungsverträge enge Beziehungen knüpfte. In diesen Fällen dominierten die ökonomische Logik und ein durch den Kalten Krieg überformtes, nachkoloniales Dominanzdenken, während Grund- und Menschenrechte keine große Rolle spielten. Spannend wurde es aber,

---

<sup>6</sup> Rechtssache 1/58, *Stork v High Authority*, Urteil, 4.2.1959, URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61958CJ0001&from=GA>> (03.11.2017).

<sup>7</sup> Vgl. v.a. Rechtssache 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Urteil, 17.12.1970, Zitat S. 1135, URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61970CJ0011&from=DE>> (03.11.2017).

als mit Spanien 1961 eine Diktatur in Europa um Beitritt gesuchte. Zunächst zeigten sich die Europäische Kommission und mehrere EG-Regierungen dem Antrag gegenüber erstaunlich aufgeschlossen. Es war das Europäische Parlament, in dem sich dann der Widerstand gegen diese Option kristallisierte. Der so genannte Birkelbach-Bericht des Europäischen Parlaments vom Dezember 1961 definierte das „Bestehen einer demokratischen Staatsform im Sinne einer freiheitlichen politischen Grundordnung“ als unverzichtbare Beitrittsbedingung.<sup>8</sup> Erst jetzt setzte sich eine Linie durch, die Franco-Spaniens Beitrittsperspektive einen Riegel vorschob und EG-Mitgliedschaft an Werte und Normen band. Weiterhin blieb deren Stellenwert im Verhältnis zu Drittstaaten jedoch umstritten, eine Wertegemeinschaft mit klarem normativem Kompass in ihrem Agieren gegenüber anderen Staaten wurde die Europäische Gemeinschaft nicht.

Anfang der 1970er-Jahre gewann die Debatte weiter an Fahrt, nicht zuletzt, weil sich in der Zeit die ersten Risse in jenem permissiven Konsens auftaten, die den Einigungsprozess bis dahin getragen hatten. Das Ende des Nachkriegsbooms; Spannungen im transatlantischen Verhältnis; wachsende Kritik an der EG im Innern sowie der neue Stellenwert der Menschenrechtsfrage im Ost-West-Konflikt im Rahmen der Helsinki-Verhandlungen sowie auf globaler Ebene befeuerten diese Entwicklung. Erstmals spielten Werte und Normen in Bezug auf die EG auch in der öffentlichen Debatte eine größere Rolle. Mit François Duchêne pries etwa ein enger Berater Jean Monnets die „civilian power Europe“, welche „however imperfectly, social values of equality, justice and tolerance“ ausdrücke.<sup>9</sup>

Aber auch in dieser Zeit blieb das Verhältnis zu Drittstaaten der entscheidende Kontext, in dem Fragen von Werten und Normen auf die Tagesordnung der EG rückten. Dabei verschob sich jedoch der Akzent im Vergleich zu früheren Jahrzehnten: Hatte sich die EG zunächst nur zögerlich zu solchen bekannt, rückte dies nun stärker in den Mittelpunkt ihres Selbstverständnisses. Das zeigte sich besonders im Umgang mit den postdiktatorischen Gesellschaften in Griechenland, Spanien und Portugal, die sich im Verlauf der 1970er-Jahre alle um Aufnahme bewarben. Erstmals stilisierte sich die EG als internationale Kraft, die durch Erweiterung einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung von Werten und Normen leisten könnte.

---

<sup>8</sup> Europäisches Parlament, Documents de séance, 15.1.1962, Document 122, S. 5 (Original auf Deutsch).

<sup>9</sup> Duchêne, François, The European Community and the Uncertainties of Interdependence, in: Kohnstamm, Max; Hager, Wolfgang (Hgg.), A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community, London 1973, S. 1–21, Zitat S. 20.



All diese Debatten und Veränderungen wirkten letztlich auf die Ebene der EG-Verträge zurück. Die Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, dem ersten grundlegenden Vertragsdokument seit 1957, unterstrich die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, „gemeinsam für die Demokratie einzutreten“. Diese stützten sich dabei auf ihre jeweiligen Verfassungen, die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats von 1950 und die in der Europäischen Sozialcharta des Europarats von 1961 „anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit“.<sup>10</sup> Diese Formulierung war jedoch gleich in zweifacher Hinsicht problematisch – zum einen, da die nachfolgenden Artikel der Einheitlichen Europäischen Akte sie kaum mit Leben füllten; zum anderen, weil die drei Begriffe Werte und keine Grundrechte darstellen – diese Inkonsistenz war in den Verhandlungen offensichtlich niemandem aufgefallen. Der Maastrichter Vertrag ging einen wichtigen Schritt weiter. Die mit diesem Vertrag aus der EG hervorgegangene Europäische Union betonte die „Bestätigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“ und führte diese Punkte weiter aus.<sup>11</sup> Insofern wurde man nun konkreter als zuvor. Zugleich trug der Vertrag dazu bei, den Mythos weiter zu verfestigen, laut dem die EG seit Anbeginn dieser Agenda verpflichtet gewesen sei – denn angeblich ging es lediglich um eine „Bestätigung des Bekenntnisses“, während de facto mit dem Vertrag endlich etwas mehr Klarheit herrschte. Auch wenn der Europarat in diesen Fragen weiterhin eine wichtige Rolle spielte, nicht zuletzt durch seinen in Straßburg ansässigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, reklamierte nunmehr die EU eine tragende Rolle für sich.

Nach dem Umbruch der frühen 1970er-Jahre rückte die Frage nach Werten und Grundrechten somit seit den späten 1980er-Jahren auf der Tagesordnung der EU immer weiter nach vorn. Der Fall der Mauer und die Perspektive, in absehbarer Zukunft junge Demokratien aus Ostmittel- und Osteuropa in den Kreis der Mitgliedstaaten aufzunehmen, beschleunigten diesen Prozess noch weiter. Aufbauend auf der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Maastrichter Vertrag erarbeitete ein europäischer Konvent 1999/2000 eine Grundrechtecharta für die EU, die sich inhaltlich unter anderem an Regelungen der Menschenrechtskonvention des Europarats und der Mitgliedstaaten orientierte; feierlich proklamiert wurde die Charta auf einer Regierungskonferenz in Nizza im Dezember 2000.

---

<sup>10</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 169, 29.6.1987.

<sup>11</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 191, 29.7.1992.

Die Verhandlungen über die Charta fielen genau in jene Phase, in der die Wertefrage die EU umtrieb wie nie zuvor. Anfang Jahr 2000 ging in Österreich die ÖVP eine Koalition mit der rechtspopulistischen FPÖ unter dem für seine fremdenfeindlichen, rassistischen und geschichtsrevisionistischen Aussagen bekannten Jörg Haider ein. Die anderen 14 Mitgliedstaaten (die EU-14, wie man sie damals nannte) reagierten darauf mit einem beispiellosen Akt, indem sie jeweils auf bilateraler Ebene ihre diplomatischen Beziehungen mit Österreich einschränkten – gemeinsame EU-Sanktionen wären am Widerstand der Alpenrepublik gescheitert. Was zunächst als Triumph einer wertegeleiteten Politik erschien, endete jedoch nach rund einem halben Jahr in einer tiefen Niederlage: Nach Einsetzung eines „Weisenrats“ hoben die EU-14 im September 2000 die Maßnahmen wieder auf, ohne dass die österreichische Regierung aufgrund des Drucks von außen eine spürbare Kursveränderung vorgenommen hätte. Der Bericht der drei Weisen äußerte Detailkritik, hielt aber fest, dass die österreichische Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte eintrete und die Rechtslage derjenigen in anderen EU-Staaten entspreche. Der Fall Österreich zeigte somit, was auf dem Spiel stand, wenn man eine wertegeleitete Politik im Innern der EU durchsetzen wollte. Die Grundrechtecharta stellte vor diesem Hintergrund auch den Versuch dar, für die Zukunft eine verbindlichere Basis für die Europäische Union zu schaffen.

Zugleich stand die Charta selbst bald vor größeren Herausforderungen. Zunächst wurde ihr Inhalt gefeiert, und das hier erprobte Konventsverfahren wurde binnen Kurzem zum prozeduralen Vorbild für den eingangs erwähnten Verfassungskonvent. Es war geplant, dass die Charta ihre Rechtskraft als dessen Teil erhalten sollte. Diese Idee musste jedoch mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags aufgegeben werden. Nach weiteren Verhandlungen erklärten die meisten EU-Mitgliedstaaten die Charta mit dem Lissabonner Vertrag (2007) für sich als bindend; lediglich Großbritannien und Polen bestanden auf „Opt-Out“-Klauseln. Zugleich geht die Präambel des Lissabonner Vertrags, dem heute gültigen Vertrags der EU, in manchem über den Entwurf des Verfassungsvertrags von 2003 hinaus – wohlweislich verzichtete man aber darauf, mit einem antiken Zitat oder gar der oben erwähnten Thukydides-Textstelle einzusteigen.

Insgesamt zeigt sich an diesem knappen Abriss der Debatte über die Frage von Werten und Normen im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses mehrerlei: Zwar bildete ein gewisser, eher impliziter Grundkonsens auf dieser Ebene eine unverzichtbare Voraussetzung für den Zusammenschluss westeuropäischer Staaten seit der Nachkriegszeit; außerdem begleitete die Debatte über entsprechende Fragen die Verhandlungen der Mitgliedstaaten in allen folgenden Jahrzehnten. Dabei, ihre

Werte und Normen genau zu bestimmen und diese nach Innen und Außen zu vertreten, tat sich die EG jedoch schwer. Die Suche nach einem eigenen Ethos gewann erst seit den 1970er- und verstärkt ab den 1990er-Jahren an wirklicher Bedeutung.

Außerdem sind die Gründe für diese Veränderungen aufschlussreich. Im Europäischen Gerichtshof in Luxemburg gewann die Debatte erst an Bedeutung, als es darum ging, den erreichten Integrationsstand und die Schlagkraft des EG-Rechts zu untermauern sowie dem Einigungsprozess neue Legitimität zu verschaffen. Insofern hatte das Bekenntnis zu Werten und Normen in den 1960er- und 1970er-Jahren einen erstaunlich instrumentellen Charakter und war der heutigen EU keineswegs in die Wiege gelegt. Mehr noch als die Urteile des Gerichtshofs war es aber das Verhältnis zu Drittstaaten, das den Verlauf der Entwicklungen lange Zeit prägte. Der Schutz von Werten und Normen bezog sich zumeist darauf, ob sich dritte Staaten an derartige Standards hielten. Zugleich entwickelte die EG/EU lange Zeit keine starken gemeinschaftlichen Überwachungs- und Kontrollmechanismen für Verstöße in ihrem Innern. Das erklärt sich teilweise daraus, dass die präzisen Inhalte von Grund-, oder auch von Menschenrechten sowie die Definition von Demokratie unter den Mitgliedstaaten immer etwas unterschiedlich blieben. Es ließ sich stets leichter bestimmen, was man ablehnte, als die eigenen Werte und Normen positiv festzulegen. Über einen Minimalkonsens hinaus konnten sich die EU-Mitgliedstaaten bei komplexen Fragen, etwa bei der Abtreibung oder der Redefreiheit, lange Zeit nicht auf gemeinsame Positionen einigen und vermieden deswegen zumeist deren Debatte. Das jeweilige Rechtsverständnis blieb und bleibt durch nationale Traditionen geprägt. Die Festlegung auf konkrete Normen und Wertbezüge hat deshalb das Potential, eher spalten als einigen. Auf philosophischer Ebene verweist dies auf ein grundsätzliches Problem des Begriffs der Werte. Diese lassen sich kaum exakt bestimmen, und eine Demokratie zeichnet sich mindestens so sehr durch Wertpluralismus aus wie durch einen Wertekanon. Folgt man etwa Herbert Schnädelbach, dann sind Werte per se vage; halten kann man sich demnach nur an Normen, da diese hinreichend verbindlich sind.<sup>12</sup>

All das hilft zu erklären, warum sich 2003/2004 eine so intensive Debatte über Werte und Normen entspann, und warum die Präambel des Verfassungsvertrags ein so ungemein kontroverses Unterfangen blieb. Es erklärt auch, warum die EU heute häufig als Wertegemeinschaft gesehen wird, warum es aber andererseits weiterhin schwierig ist, Verletzungen demokratischer Standards und von Grundrechten

---

<sup>12</sup> Vgl. Schnädelbach, Herbert, Analytische und postanalytische Philosophie. Vorträge und Abhandlungen 4, Frankfurt am Main 2004, v.a. S. 266–281.

schnell und wirkungsvoll zu begegnen. Dass einige Staaten auf „Opt-out“-Klauseln aus der Grundrechtecharta bestehen, unterstreicht dieses Problem. Zuletzt hat etwa Emmanuel Macron mit seiner Bewegung „En marche“ die europäischen Werte beschworen, während Polens Umgang mit rechtsstaatlichen Normen und der Demokratie in vielen Mitgliedstaaten und den gemeinsamen Institutionen auf heftige Kritik stößt. Dieser Beitrag zeigt, wie kompliziert der Weg der EU zu einer verbindlichen Position in diesen Fragen war – und warum auch künftig keine einfachen Antworten zu erwarten sein dürften.<sup>13</sup>

#### *Literaturhinweise*

- Loth, Wilfried, Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt am Main 2014.
- De Búrca, Gráinne, The Evolution of EU Human Rights Law, in: Craig, Paul P.; dies. (Hgg.), The Evolution of EU Law, 2. Aufl., Oxford 2011, S. 465–497.
- Thomas, Daniel C., Constitutionalization through Enlargement: The Contested Origins of the EU’s Democratic Identity, in: Journal of European Public Policy 13 (2006), S. 1190–1210.
- De Angelis, Emma; Karamouzi, Eirini, Enlargement and the Historical Origins of the European Community’s Identity, 1961–1978, in: Contemporary European History 25 (2016), S. 439–458.
- Verney, Suzannah, Creating the Democratic Tradition of European Integration: The South European Catalyst, in: Sjursen, Helene (Hg.), Enlargement and the Finality of the EU, Oslo 2002, S. 97–127.
- Williams, Andrew, EU Human Rights Policies: A Study in Irony, Oxford 2004.

---

Kiran Klaus Patel, Der Streit um Werte und Normen. Die Präambel des Entwurfs des Verfassungsvertrags von 2003, in: Themenportal Europäische Geschichte, 2017, <<http://www.europa.clio-online.de/essay/id/artikel-4323>>.

Dieser Essay bezieht sich auf folgende Quelle: Entwurf des Verfassungsvertrages vom 18. Juli 2003 (Europäischer Konvent), in: Themenportal Europäische Geschichte, 2017, <<http://www.europa.clio-online.de/quelle/id/artikel-4324>>.

---

<sup>13</sup> En Marche!, Une Europe qui protège les Européens, URL: <<https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe>> (03.11.2017).