

## GRUSSWORT

von

Brigitte Zypries\*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, dass sich mit den beiden internationalen Gremien – dem European Constitutional Law Network und der International Association of Constitutional Law – hochrangige Verfassungsrechtler zu ihrem 6. Internationalen Kolloquium hier bei uns in Deutschland treffen. Herzlich willkommen in Berlin. Ihrem Kongress wünsche ich schon jetzt ein gutes Gelingen.

Sie haben sich für Ihre Tagung ein sehr wichtiges Thema vorgenommen. Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union spielt in Europa eine große Rolle – nicht nur für die europäische Verfassung, sondern auch für die Mitgliedstaaten und die Bürgerinnen und Bürger.

Die europäische Gerichtsbarkeit ist die dritte Gewalt innerhalb der „Rechtsgemeinschaft“ Europäische Union. Ihr Gewicht in unserem Staatenverbund wiegt schwer. Von der Wahrung des Rechts und der Einhaltung der Spielregeln hängt die Funktionsfähigkeit der EU ab. Der Europäische Gerichtshof ist Schiedsrichter zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten, wenn es Streit um die Kompetenzen gibt. Und die europäischen Gerichte garantieren durch den Schutz der Rechte des Einzelnen, dass die Union auch eine rechtsstaatliche Bürgerunion ist.

Auf diesem Kolloquium werden uns Situation und Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Gerichtsbarkeit aus vielen verschiedenen Blickwinkeln vor Augen geführt werden. Die Sicht von innen wird durch die Präsidenten des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz, sowie amtierende und ehemalige Richter und Generalanwälte ermöglicht. Zugleich braucht es auch die Sicht von außen auf den Luxemburger Kirchberg. Deshalb begrüße ich es, dass auch nationale und internationale Gerichte sowie die Wissenschaft hier vertreten sind.

Die europäische Gerichtsbarkeit funktioniert hervorragend. Mit großem Sachverstand sorgen alle Beteiligten dafür, dass sie ihre wichtigen Aufgaben so gut bewältigt. Wenn Sie in den nächsten Tagen über die Zukunft der Europäischen Gerichtsbarkeit nachdenken, dann werden Sie immer auch deren Geschichte mit im Blick haben. Denn die Geschichte und die gegenwärtige Gestalt der europäischen Gerichte sind die Basis jeder künftigen Entwicklung.

\* Bundesministerin der Justiz, Mitglied des Deutschen Bundestages (German Federal Minister of Justice, Member of the Bundestag, the German national parliament).

Da die Europäische Gerichtsbarkeit in den Gründungsverträgen der Union verankert ist, haben sich die Änderungen der Verträge stets direkt oder indirekt auch auf die europäische Gerichtsbarkeit ausgewirkt.

Der Europäische Gerichtshof begann als Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – verankert im Vertrag über die Montanunion. Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft wurde er dann 1958 zum Gerichtshof der drei Europäischen Gemeinschaften. Er fungierte als gemeinsames Organ und hatte ebenso viele Richter wie Mitgliedstaaten – und zusätzlich Generalanwälte.

So, wie sich die Union in der Folgezeit veränderte und wuchs, veränderte sich auch der Gerichtshof. Mit den Erweiterungen der Union wuchs die Zahl der Mitglieder des Europäischen Gerichtshofs. Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 schuf dann die Möglichkeit der Gründung des Gerichts erster Instanz. Sie wurde 1988 vollzogen und schaffte damit eine zweistufige Gerichtsbarkeit. Durch den Vertrag von Amsterdam von 1997 erfolgte eine inhaltliche Erweiterung. Die Kontrollkompetenz des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften wurde auf die polizeiliche und gerichtliche Zusammenarbeit in Strafsachen als dritte Säule der Union ausgedehnt – wenn auch mit Einschränkungen. Der Vertrag von Nizza von 2001 schuf schließlich die Voraussetzungen für eine grundlegende Reform der europäischen Gerichtsbarkeit, deren Rahmen immer noch nicht ausgeschöpft ist. Es können so genannte „gerichtliche Kammern“ als unterste Instanz gegründet werden. Gerade wird das europäische Dienstgericht als erste gerichtliche Kammer gegründet. Die Europäische Gerichtsbarkeit wird dreistufig.

Der europäische Verfassungsvertrag von 2004 sollte einige weitere Verbesserungen bringen. Dazu gehören stringente Bezeichnungen der Stufen der Europäischen Gerichtsbarkeit und die praktisch uneingeschränkte Zuständigkeit in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Nun ist aber das Schicksal der Europäischen Verfassung im Unklaren. Das gehört zu einem realistischen Befund. Doch wir müssen auch berücksichtigen: Selbst wenn die Verfassung reibungslos in Kraft getreten wäre, hätten in nächster Zeit keine neuerlichen grundlegenden Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Gerichtsbarkeit angestanden.

Vielleicht ist dies die Gelegenheit, entlastet von jedem Handlungsdruck zur Änderung der Verträge schon einmal in die fernere Zukunft zu denken. Genauso wichtig erscheint es mir aber, das unter dem Vertrag von Nizza in der nächsten Zeit Mögliche auszuloten und gegebenenfalls ins Werk zu setzen.

Aus der Vielzahl der Fragestellungen, die Sie auf diesem Kolloquium behandeln werden, möchte ich die Architektur der europäischen Gerichte herausgreifen. Wie sollte diese aus meiner Sicht in Zukunft gestaltet sein?

Lassen Sie mich mit einer einfachen Überlegung zu den Zahlen beginnen. Wenn wir die Personalausstattung betrachten, so ist das europäische Gerichtssystem eine auf der Spitze stehende Pyramide. Der Gerichtshof als oberste Ebene hat 25 Richter

und 8 Generalanwälte, also 33 Mitglieder. Das Gericht erster Instanz als mittlere Ebene hat dagegen nur 25 Mitglieder. Auf der untersten Ebene steht das Dienstgericht, das gerade eingerichtet wird, mit lediglich 7 Mitgliedern. Schon die Betrachtung der Zahlen legt die Frage nahe, ob das auf Dauer so richtig sein kann.

Muss der Gerichtshof als oberstes Gericht wirklich so viele Mitglieder haben? Die Verträge sagen das so. Deutschland hat in den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza aber die Frage eines kleineren Gerichtshofs aufgeworfen. Die Reaktion war, dass das Prinzip „ein Richter je Mitgliedstaat“ als Grundsatz im Vertrag erstmals ausdrücklich verankert wurde. So sind die politischen Realitäten zurzeit. Aber sollten wir für immer daran festhalten?

Einen Hinweis für eine aus meiner Sicht sinnvolle Entwicklung gibt der Verfassungsvertrag. Er sieht für die Kommission in vorsichtiger Form vor, dass ab einer bestimmten Größe nicht mehr jeder Staat einen Kommissar hat. Diesen Gedanken kann man weiterführen. Denn auch der Gerichtshof ist wie die Kommission ein supranationales Organ der Gemeinschaft. Wir sollten auch bedenken, dass schon jetzt fast die Hälfte der Mitgliedstaaten „ihren“ Richter nicht im wichtigsten Spruchkörper hat. Denn über rechtliche Grundsatzfragen entscheidet die in der Zusammensetzung ständig wechselnde Große Kammer von 13 Richtern.

Für das Gericht erster Instanz besteht nach dem Vertrag die Möglichkeit, mehr Richter als Mitgliedstaaten zu berufen. Doch bisher sind die Bemühungen um eine Aufstockung, von der nicht alle Mitgliedstaaten profitieren, nicht von Erfolg gekrönt gewesen. Auch auf der untersten Ebene, der gerichtlichen Kammern, der „Fachgerichte“, lässt die geltende Vertragslage eine Verbreiterung der Basis zu.

Bei der Frage nach Änderungen der Architektur kommt es natürlich vor allem auf die verschiedenen Funktionen der europäischen Gerichtsbarkeit an. Die historische Entwicklung hat zu einer dreistufigen funktionalen Differenzierung geführt. Ich halte das für richtig. Die Frage ist aber: Sind die Funktionen auf die einzelnen Stufen richtig verteilt? Ich bezweifle vor allem, dass der Europäische Gerichtshof als oberste Instanz auf Dauer die Vielzahl seiner heutigen Rollen ausüben kann. Aber welche Rolle sollte er dann aufgeben? Und wer soll sie bekommen?

Lassen Sie mich dazu einige Überlegungen anstellen.

Die wichtigste Rolle des Europäischen Gerichtshofs, die er als oberstes Gericht auf jeden Fall behalten muss, ist die Rolle als Verfassungsgerichtshof der Union.

Über das, was verfassungsrechtliche Streitigkeiten sind, ist allerdings im einzelnen möglicherweise nicht immer leicht Einvernehmen zu erzielen. Auch die Zuständigkeitsregeln müssen nicht unbedingt an den Tatbestand der verfassungsrechtlichen Streitigkeit anknüpfen. Aber die verfassungsrechtliche Streitigkeit sollte der gedankliche Maßstab sein, an den wir die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs knüpfen. Zu den verfassungsrechtlichen Fragen würde ich beispielsweise von den Vorabentscheidungsersuchen der nationalen Gerichte auch die Gültigkeitsfragen

zählen, also die Vorlagen, in denen die Gültigkeit von Gesetzgebungsakten der Union zur Debatte steht.

Daneben sollten auch andere Fragen von grundsätzlicher rechtlicher Natur beim Gerichtshof bleiben.

Eine zunehmende Zahl von Vorabentscheidungsverfahren, die Auslegungsfragen betreffen, könnten und sollten auf das Gericht erster Instanz übertragen werden. Der Verfassungsvertrag bezeichnet dieses Gericht im Englischen richtungsweisend als „general court“ der Union. Diesem Gericht könnte ein größerer Anteil an der Wahrung der Rechtseinheit innerhalb der Union zuwachsen.

Deutschland setzt sich schon länger für die Übertragung von Vorabentscheidungen ein. Im Vertrag von Nizza wurde unter anderem auf deutsches Betreiben die rechtliche Möglichkeit geschaffen, dem Gericht erster Instanz die Zuständigkeit für Vorabentscheidungen in besonderen Sachgebieten zu übertragen, die in der Satzung festzulegen sind. Dabei war unsere feste Überzeugung, dass diese Möglichkeit auch genutzt wird.

Daher meine ich, dass wir bald bestimmte Vorabentscheidungskompetenzen auf das Gericht übertragen sollten. Dafür kommen zunächst Rechtsgebiete in Betracht, die eher technischer Natur sind und auf denen es schon eine etablierte Rechtsprechung gibt. Nur zur Illustration nenne ich als Beispiele die Markensachen, die Anwendung der Sozialsysteme auf Wanderarbeitnehmer, die Mehrwertsteuerrichtlinie oder Verfahren betreffend die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen.

Die von manchen vorgebrachten Bedenken gegen eine Übertragung von Vorabentscheidungsersuchen scheinen mir übertrieben. Vor allem die Gefahr von Widersprüchen zwischen der Rechtsprechung von Gerichtshof und Gericht sollte nicht überbewertet werden. Schon jetzt muss das Gericht erster Instanz in Direktklagen bisweilen Grundsatzfragen entscheiden. Ich erinnere aus neuester Zeit an dessen Aussagen zur Grundrechtsprüfung von Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates. Durch die vorsorglich in den Vertrag von Nizza aufgenommenen Verfahrensregelungen sind diese Gefahren weiter gemindert. Danach kann das Gericht Grundsatzentscheidungen von vornherein an den Gerichtshof verweisen und Urteile des Gerichts können in Ausnahmefällen nachträglich durch den Gerichtshof überprüft werden.

Auch das Argument, das Gericht sei derzeit bereits überlastet, halte ich nicht für stichhaltig. Denn die Personalausstattung muss den Aufgaben folgen und nicht umgekehrt. Es wäre doch eine Verkennung der Realitäten, wenn man davon ausginge, erst würde das Personal des Gerichts aufgestockt, damit es dann freie Kapazität für die Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben habe. Wenn sich – wovon ich überzeugt bin – die ersten Schritte der Übertragung von Vorabentscheidungskompetenzen auf das Gericht erster Instanz als erfolgreich erweisen, dann sollten auch die geltenden vertragsrechtlichen Grenzen für die Übertragung beseitigt werden.

Aus meiner Sicht sollte zudem die unterste Stufe der europäischen Gerichtsbarkeit ausgebaut werden. Aus den gerichtlichen Kammern, wie sie im Vertrag von Nizza noch heißen, könnten in breiterem Umfang Fachgerichte werden, wie sie der Verfassungsvertrag viel zutreffender bezeichnet. Neben das Dienstgericht könnten weitere spezialisierte Fachgerichte treten, die Rechtsstreitigkeiten zwischen Privaten und den EU-Organen entscheiden. Damit würde schrittweise jeweils das jetzige Gericht erster Instanz entlastet und in die Rechtsmittelfunktion hineinwachsen.

Insgesamt muss die europäische Gerichtsbarkeit dem jeweiligen Entwicklungsstand der Europäischen Union entsprechen. Wenn die Union nach Aktivität und Territorium dynamisch wächst, muss die europäische Gerichtsbarkeit damit Schritt halten. Ein Ausbau der europäischen Gerichtsbarkeit kann aber nicht in der Spitze beim Gerichtshof erfolgen, sondern muss auf der Ebene des Gerichts erster Instanz und der Fachgerichte geschehen.

Ihr Kolloquium wird diese und eine Reihe weiterer interessanter Fragestellungen vertiefend behandeln. Ich bin sehr gespannt auf die Ergebnisse Ihrer Beratungen und auf weiterführende Ideen, die den Gerichtshof bei seinen Vorschlägen zur Ausschöpfung des Vertrags von Nizza inspirieren oder Richtungen für künftige Änderungen der verfassungsvertragsrechtlichen Grundlagen der europäischen Gerichtsbarkeit aufzeigen können.

Ich wünsche Ihrem Kolloquium daher einen guten Verlauf, interessante Diskussionen und einen reichen Ertrag.